

Право есть
искусство добра
и справедливости

*Jus est ars
boni et aequi*

В номере

Выпуск ИНСТИТУТ АДМИНИСТРАТИВНОГО ПРИНУЖДЕНИЯ

АВТОРИТЕТНОЕ МНЕНИЕ

- 23** *Зубарев С. М.*
Имеет ли место административное принуждение при осуществлении контроля, квазиконтроля и надзора в сфере государственного управления?

ВЕКТОР ЮРИДИЧЕСКОЙ НАУКИ

- 33** *Попов Л. Л.*
Убеждение и административное принуждение как методы публичного (государственного) управления
- 48** *Старостин С. А.*
Административно-правовое принуждение: проблемы теории
- 71** *Каплунов А. И.*
Значение понятия «способ принудительного воздействия» для совершенствования правовой регламентации мер административного принуждения
- 145** *Панкова О. В.*
Оптимизация правосудия по делам об административных правонарушениях в России



№ 6 (82)
2021

ВЕСТНИК УНИВЕРСИТЕТА имени О.Е. Кутафина (МГЮА)

Выпуск
ИНСТИТУТ АДМИНИСТРАТИВНОГО
ПРИНУЖДЕНИЯ

Издается с 2014 года
Выходит один раз в месяц

Председатель редакционного совета:

БЛАЖЕЕВ Виктор Владимирович — ректор Университета имени О.Е. Кутафина (МГЮА), профессор кафедры гражданского и административного судопроизводства, кандидат юридических наук, доцент, г. Москва, Россия

Заместитель председателя редакционного совета:

ГРАЧЕВА Елена Юрьевна — первый проректор Университета имени О.Е. Кутафина (МГЮА), заведующий кафедрой финансового права, доктор юридических наук, профессор, г. Москва, Россия

Главный редактор:

ШПАКОВСКИЙ Юрий Григорьевич — профессор кафедры экологического и природоресурсного права Университета имени О.Е. Кутафина (МГЮА), доктор юридических наук, профессор, г. Москва, Россия

Ответственный секретарь:

СЕВРЮГИНА Ольга Александровна — эксперт отдела научно-издательской политики Научно-исследовательского института Университета имени О.Е. Кутафина (МГЮА), г. Москва, Россия

Редакционный совет:

АФАНАСЬЕВ Сергей Федорович — заведующий кафедрой арбитражного процесса Саратовской государственной юридической академии, доктор юридических наук, профессор, г. Саратов, Россия

БЕЗВЕРХОВ Артур Геннадьевич — декан юридического факультета Самарского национального исследовательского университета имени академика С. П. Королева, доктор юридических наук, профессор, г. Самара, Россия

БИРЮКОВ Павел Николаевич — заведующий кафедрой теории государства и права, международного права и сравнительного правоведения Воронежского государственного университета, доктор юридических наук, профессор, г. Воронеж, Россия

БУКАЛЕРОВА Людмила Александровна — заведующий кафедрой уголовного права, уголовного процесса и криминалистики Российского государственного университета дружбы народов, доктор юридических наук, профессор, г. Москва, Россия

ВОЛКОВ Геннадий Александрович — профессор кафедры экологического и земельного права юридического факультета Московского государственного университета имени М.В. Ломоносова, доктор юридических наук, г. Москва, Россия

ВОСКОБИТОВА Лидия Алексеевна — заведующий кафедрой уголовно-процессуального права Университета имени О.Е. Кутафина (МГЮА), доктор юридических наук, профессор, г. Москва, Россия

ДЮФЛО Ален — эксперт-практик международного класса в области права, основатель адвокатского бюро «Дюфло и партнеры» преподаватель Университета Лион III имени Жана Мулена, г. Лион, Франция

ЕГОРОВА Мария Александровна — профессор кафедры конкурентного права, начальник Управления международного сотрудничества Университета имени О.Е. Кутафина (МГЮА), доктор юридических наук, профессор, г. Москва, Россия

ЕРШОВА Инна Владимировна — заведующий кафедрой предпринимательского и корпоративного права Университета имени О.Е. Кутафина (МГЮА), доктор юридических наук, профессор, г. Москва, Россия

ЕФИМОВА Людмила Георгиевна — заведующий кафедрой банковского права Университета имени О.Е. Кутафина (МГЮА), доктор юридических наук, профессор, г. Москва, Россия

ЖАВОРОНКОВА Наталья Григорьевна — заведующий кафедрой экологического и природоресурсного права Университета имени О.Е. Кутафина (МГЮА), доктор юридических наук, профессор, г. Москва, Россия

ЗРАЖЕВСКАЯ Татьяна Дмитриевна — профессор кафедры конституционного и муниципального права Воронежского государственного университета, Уполномоченный по правам человека в Воронежской области, доктор юридических наук, профессор, г. Воронеж, Россия

ЗУБАРЕВ Сергей Михайлович — заведующий кафедрой административного права и процесса Университета имени О.Е. Кутафина (МГЮА), доктор юридических наук, профессор, г. Москва, Россия

ИЩЕНКО Евгений Петрович — заведующий кафедрой криминалистики Университета имени О.Е. Кутафина (МГЮА), доктор юридических наук, профессор, г. Москва, Россия

ИЩЕНКО Нина Сергеевна — заведующий кафедрой правоведения Гомельского филиала Международного университета «МИТСО», кандидат юридических наук, профессор, г. Гомель, Республика Беларусь

КИСЕЛЕВ Сергей Георгиевич — заведующий кафедрой теории и истории государства и права Государственного университета управления, доктор философских наук, профессор, г. Москва, Россия



Журнал рекомендован Высшей аттестационной комиссией Министерства науки и высшего образования РФ для публикации основных результатов диссертаций на соискание ученой степени доктора и кандидата наук.
Материалы журнала включены в систему Российского индекса научного цитирования.

© Университет имени О.Е. Кутафина (МГЮА), 2021

КОМАРОВА Валентина Викторовна — заведующий кафедрой конституционного и муниципального права Университета имени О.Е. Кутафина (МГЮА), доктор юридических наук, профессор, г. Москва, Россия

ЛАПИНА Марина Афанасьевна — профессор Департамента правового регулирования экономической деятельности Финансового университета при Правительстве РФ, доктор юридических наук, г. Москва, Россия

ЛЮТОВ Никита Леонидович — заведующий кафедрой трудового права и права социального обеспечения Университета имени О.Е. Кутафина (МГЮА), доктор юридических наук, профессор, г. Москва, Россия

МИРОШНИЧЕНКО Владимир Михайлович — ректор Академии безопасности и специальных программ, доктор экономических наук, профессор, г. Москва, Россия

НИКИТИН Сергей Васильевич — заведующий кафедрой гражданского и административного судопроизводства Российского государственного университета правосудия, доктор юридических наук, профессор, г. Москва, Россия

НОВОСЕЛОВА Людмила Александровна — заведующий кафедрой интеллектуальных прав Университета имени О.Е. Кутафина (МГЮА), доктор юридических наук, профессор, г. Москва, Россия

ПЛЮЩИКОВ Вадим Геннадьевич — директор Аграрно-технологического института Российского университета дружбы народов, доктор сельскохозяйственных наук, профессор, г. Москва, Россия

РАССОЛОВ Илья Михайлович — профессор кафедры информационного права и цифровых технологий Университета имени О.Е. Кутафина (МГЮА), доктор юридических наук, доцент, г. Москва, Россия

РОЗА Фабрис — профессор кафедры трудового права Университета Реймс Шампань-Арденны, Франция

РОМАНОВА Виктория Валерьевна — заведующий кафедрой энергетического права Университета имени О.Е. Кутафина (МГЮА), доктор юридических наук, г. Москва, Россия

РОССИНСКАЯ Елена Рафаиловна — директор Института судебных экспертиз, заведующий кафедрой судебных экспертиз Уни-

верситета имени О.Е. Кутафина (МГЮА), доктор юридических наук, профессор, г. Москва, Россия

РЫЛЬСКАЯ Марина Александровна — директор Института проблем эффективного государства и гражданского общества Финансового университета при Правительстве Российской Федерации, доктор юридических наук, доцент, г. Москва, Россия

СИНЮКОВ Владимир Николаевич — проректор по научной работе Университета имени О.Е. Кутафина (МГЮА), профессор кафедры теории государства и права, доктор юридических наук, профессор, г. Москва, Россия

СОКОЛОВА Наталья Александровна — заведующий кафедрой международного права, научный руководитель Научно-исследовательского института Университета имени О.Е. Кутафина (МГЮА), доктор юридических наук, доцент, г. Москва, Россия

УСТЮКОВА Валентина Владимировна — и.о. заведующего сектором экологического, земельного и аграрного права Института государства и права РАН, доктор юридических наук, профессор, г. Москва, Россия

ЦАЙ ЦЗЮНЬ — директор Юридического института Хэнаньского университета, доктор юридических наук, профессор, г. Кайфэн, КНР

ЦОПАНОВА Индира Георгиевна — декан юридического факультета Российской таможенной академии, кандидат юридических наук, доцент, г. Москва, Россия

ШИЛЬСТЕЙН Давид — профессор права, заведующий кафедрой уголовного права Университета Париж 1 Пантеон-Сорбонна, г. Париж, Франция

ЩЕГОЛЕВ Виталий Валентинович — проректор Московского гуманитарно-экономического университета по научной работе и международному сотрудничеству, доктор политических наук, г. Москва, Россия

Ответственный редактор выпуска:

СТАРОСТИН Сергей Алексеевич — профессор кафедры административного права и процесса Университета имени О.Е. Кутафина (МГЮА), доктор юридических наук, профессор

РЕГИСТРАЦИЯ СМИ	Журнал зарегистрирован Федеральной службой по надзору в сфере связи, информационных технологий и массовых коммуникаций (Роскомнадзор) ПИ № ФС77-67361 от 5 октября 2016 г.
ISSN	2311-5998
ПЕРИОДИЧНОСТЬ	12 раз в год
УЧРЕДИТЕЛЬ И ИЗДАТЕЛЬ	Федеральное государственное бюджетное образовательное учреждение высшего образования «Московский государственный юридический университет имени О.Е. Кутафина (МГЮА)» Садовая-Кудринская ул., д. 9, г. Москва, Россия, 125993
АДРЕС РЕДАКЦИИ	Садовая-Кудринская ул., д. 9, г. Москва, Россия, 125993 Тел.: 8 (499) 244-88-88 (доб. 687). E-mail: vestnik@msal.ru
ПОДПИСКА И РАСПРОСТРАНЕНИЕ	Свободная цена Журнал распространяется через объединенный каталог «Пресса России» и интернет-каталог агентства «Книга-Сервис» Подписной индекс 40650. Подписка на журнал возможна с любого месяца
ТИПОГРАФИЯ	Отпечатано в Издательском центре Университета имени О.Е. Кутафина (МГЮА) Садовая-Кудринская ул., д. 9, г. Москва, Россия, 125993
ВЫПУСКНЫЕ ДАННЫЕ	Дата выхода в свет: 21.09.2021 Объем 19,53 усл. печ. л. (15,55 а. л.), формат 84×108/16 Тираж 150 экз. Печать цифровая. Бумага офсетная

При использовании опубликованных материалов журнала ссылка на «Вестник Университета имени О.Е. Кутафина (МГЮА)» обязательна. Перепечатка допускается только по согласованию с редакцией. Точка зрения редакции не всегда совпадает с точкой зрения авторов публикаций.

Редактор	Л. А. Мункеева
Корректор	А. Б. Рыбакова
Компьютерная верстка	Д. А. Беляков

COURIER

OF THE KUTAFIN MOSCOW STATE LAW UNIVERSITY (MSAL)

№ 6 (82)
2021

Edition
**INSTITUTE
OF ADMINISTRATIVE COERCION**

Published from the year of 2014
Monthly journal

Chairperson of the Council of Editors:

BLAZHEEV Victor Vladimirovich — Rector of Kutafin Moscow State Law University (MSAL), Professor of the Department of Civil and Administrative Court Proceedings, Cand. Sci. (Law), Associate Professor, Moscow, Russia

Vice-Chairperson of the Council of Editors:

GRACHEVA Elena Yurievna — First Vice-Rector of Kutafin Moscow State Law University (MSAL), Head of the Department of Financial Law, Dr. Sci. (Law), Professor, Moscow, Russia

Chief Editor:

SHPAKOVSKIY Yuriy Grigorievich — Professor of the Department of Environmental and Natural Resources Law of Kutafin Moscow State Law University (MSAL), Dr. Sci. (Law), Professor, Moscow, Russia

Executive Secretary Editor:

SEVRYUGINA Olga Alexandrovna — Expert of the Research and Publishing Policy Department of the Research Institute of Kutafin Moscow State Law University (MSAL), Moscow, Russia

Council of editors:

AFANASIEV Sergey Fedorovich — Head of the Department of Arbitrazh Procedure of Saratov State Academy of Law, Dr. Sci. (Law), Professor, Saratov, Russia

BEZVERKHOV Arthur Gennadevich — Dean of the Law Faculty of the National Research University named after Academician Sergey P. Korolev, Dr. Sci. (Law), Professor, Samara, Russia

BIRUKOV Pavel Nikolaevich — Head of the Department of Theory of the State and Law, International Law and Comparative Law of Voronezh State University, Dr. Sci. (Law), Professor, Voronezh, Russia

BUKALEROVA Ludmila Alexandrovna — Head of the Department of Criminal Law, Criminal Procedure and Criminology of the Peoples' Friendship University of Russia, Dr. Sci. (Law), Professor, Moscow, Russia

VOLKOV Gennadiy Aleksandrovich — Professor of the Department of Environmental and Land Law of the Faculty of Law of Lomonosov Moscow State University, Dr. Sci. (Law), Moscow, Russia

VOSKOBITOVA Lidia Alekseevna — Head of the Department of Criminal Procedure Law of Kutafin Moscow State Law University (MSAL), Dr. Sci. (Law), Professor, Moscow, Russia

DUFLLOT Alain — an expert practitioner in the field of law, founder of the law firm «Dufлот & Partners», Lecturer at the Jean Moulin Lyon 3 University, Lyon, France

EGOROVA Maria Alexandrovna — Professor of the Department of Competition Law, Head of the Department of International Cooperation of Kutafin Moscow State Law University (MSAL), Dr. Sci. (Law), Professor, Moscow, Russia

ERSHOVA Inna Vladimirovna — Head of the Department of Business and Corporate Law of Kutafin Moscow State Law University (MSAL), Dr. Sci. (Law), Professor, Moscow, Russia

EFIMOVA Lyudmila Georgievna — Head of the Department of Banking Law of Kutafin Moscow State Law University (MSAL), Dr. Sci. (Law), Professor, Moscow, Russia

ZHAVORONKOVA Natalya Grigorevna — Head of the Department of Environmental and Natural Resources Law of Kutafin Moscow State Law University (MSAL), Dr. Sci. (Law), Professor, Moscow, Russia

ZRAZHEVSKAYA Tatyana Dmitrievna — Professor of the Department of Constitutional and Municipal Law of Voronezh State University, Commissioner for Human Rights in the Voronezh Region, Dr. Sci. (Law), Professor, Voronezh, Russia

ZUBAREV Sergey Mikhailovich — Head of the Department of Administrative Law and Procedure of Kutafin Moscow State Law University (MSAL), Dr. Sci. (Law), Professor, Moscow, Russia

ISHCHENKO Evgeniy Petrovich — Head of the Department of Criminalistics of Kutafin Moscow State Law University (MSAL), Dr. Sci. (Law), Professor, Moscow, Russia

ISHCHENKO Nina Sergeevna — PhD in Law, Professor, Head of the Department of Jurisprudence of the Gomel Branch of the International University «MITSO», Gomel, Republic of Belarus

KISELEV Sergey Georgievich — Head of the Department of Theory and History of the State and Law of the State University of Management, Dr. Sci. (Philosophy), Professor, Moscow, Russia

KOMAROVA Valentina Viktorovna — Head of the Department of Constitutional and Municipal Law of Kutafin Moscow State Law University (MSAL), Dr. Sci. (Law), Professor, Moscow, Russia

Recommended by the Higher Attestation Commission of the Ministry of Science and Higher Education of the Russian Federation for publication of results of doctoral theses.
Materials included in the journal Russian Science Citation Index



© Kutafin Moscow State Law University (MSAL), 2021

LAPINA Marina Afanasyeva — Professor of the Department of Legal Regulation of Economic Activity of the Financial University under the Government of the Russia, Dr. Sci. (Law), Moscow, Russia

LYUTOV Nikita Leonidovich — Head of the Department of Labor and Social Security Law of Kutafin Moscow State Law University (MSAL), Dr. Sci. (Law), Professor, Moscow, Russia

MIROSHNICHENKO Vladimir Mikhailovich — Rector of the Academy of Security and Special Programs, Dr. Sci. (Economics), Professor, Moscow, Russia

NIKITIN Sergey Vasilyevich — Head of the Department of Civil and Administrative Court Proceedings of the Russian State University of Justice, Dr. Sci. (Law), Professor, Moscow, Russia

NOVOSELOVA Lyudmila Alexandrovna — Head of the Department of Intellectual Property Law of Kutafin Moscow State Law University (MSAL), Dr. Sci. (Law), Professor, Moscow, Russia

PLYUSHCHIKOV Vadim Gennadyevich — Director of Agrarian and Technological Institute of the Peoples' Friendship University of Russia, Dr. Sci. (Agr. Sc.), Professor, Moscow, Russia

RASSOLOV Ilya Mikhailovich — Professor of the Department of Information Law and Digital Technologies of Kutafin Moscow State Law University (MSAL), Dr. Sci. (Law), Associate Professor, Moscow, Russia

ROSA Fabrice — Professor of the Department of Labour Law at the University of Reims Champagne-Ardenne, France

ROMANOVA Victoria Valeryevna — Head of the Department of Energy Law of Kutafin Moscow State Law University (MSAL), Dr. Sci. (Law), Moscow, Russia

ROSSINSKAYA Elena Rafailovna — Director of the Forensic Examination Institute, Head of the Department of Forensic Examination of Kutafin Moscow State Law University (MSAL), Dr. Sci. (Law), Professor, Moscow, Russia

RYLSKAYA Marina Alexandrovna — Director of the Institute of Problems of the Efficient State and Civil Society of the Financial

University under the Government of the Russia, Dr. Sci. (Law), Associate Professor, Moscow, Russia

SINYUKOV Vladimir Nikolaevich — Vice-Rector for Science of Kutafin Moscow State Law University (MSAL), Professor of the Department of Theory of the State and Law, Dr. Sci. (Law), Professor, Moscow, Russia

SOKOLOVA Natalya Alexandrovna — Head of the Department of International Law, Academic Director of the Research Institute of Kutafin Moscow State Law University (MSAL), Dr. Sci. (Law), Associate Professor, Moscow, Russia

USTYUKOVA Valentina Vladimirovna — Acting Head of the Sector of Environmental, Land and Agricultural Law of the Institute of the State and Law of the RAS, Dr. Sci. (Law), Professor, Moscow, Russia

TSAY TSZYUN — Director of the Law Institute of Henan University, Dr. Sci. (Law), Professor, Kaifen, the PRC

TSOPANOVA Indira Georgievna — Dean of the Law Faculty of the Russian Customs Academy, Cand. Sci. (Law), Associate Professor, Moscow, Russia

CHILSTEIN David — Professor of Law, Head of the Department of Criminal Law at the University of Paris 1 Pantheon-Sorbonne, Paris, France

SHCHEGOLEV Vitaliy Valentinovich — Vice-Rector for Research and International Cooperation of the Moscow University of Humanities and Economics, Dr. Sci. (Political Sciences), Moscow, Russia

Managing Editor of the Issue:

STAROSTIN Sergey Alekseevich — Professor of the Department of Administrative Law of the Kutafin Moscow State Law University (MSAL), Dr. Sci. (Law), Professor

THE CERTIFICATE OF MASS MEDIA REGISTRATION	The journal was registered by the Federal Service for Supervision of Communications, Information Technology and Mass Media (Roskomnadzor) on 5 October 2016. The Certificate of Mass Media Registration: PI No. FS77-67361
ISSN	2311-5998
PUBLICATION FREQUENCY	12 issues per year
FOUNDER AND PUBLISHER	Federal State Budgetary Educational Institution of Higher Education "Kutafin Moscow State Law University (MSAL)". 9 Sadovaya-Kudrinskaya ul., Moscow, Russia, 125993
EDITORIAL OFFICE. POSTAL ADDRESS	9 Sadovaya-Kudrinskaya ul., Moscow, Russia, 125993 Tel.: +7 (499) 244-88-88 (ext. 687) E-mail: vestnik@msal.ru
SUBSCRIPTION AND DISTRIBUTION	Free price The journal is distributed through "Press of Russia" joint catalogue and the Internet catalogue of "Kniga-Servis" Agency Subscription index: 40650. Journal subscription is possible from any month
PRINTING HOUSE	Printed in Publishing Center of Kutafin Moscow State Law University (MSAL) 9 Sadovaya-Kudrinskaya ul., Moscow, Russia, 125993
SIGNED FOR PRINTING	21.09.2021 Volume: 19,53 conventional printer's sheets (15,55 author's sheets). Format: 84×108/16. An edition of 150 copies. Digital printing. Offset paper
<i>When using published materials of the journal, reference to "Courier of the Kutafin Moscow State Law University (MSAL)" is obligatory. Full or partial use of materials is allowed only with the written permission of the authors or editors. The point of view of the Editorial Board may not coincide with the point of view of the authors of publications.</i>	
Editor	<i>L. A. Munkueva</i>
Proof-reader	<i>A. B. Rybakova</i>
Computer layout	<i>D. A. Belyakov</i>

СОДЕРЖАНИЕ

СЛОВО К ЧИТАТЕЛЮ	8
УНИВЕРСИТЕТСКАЯ ХРОНИКА В ЮБИЛЕЙНЫЙ ГОД	10
АВТОРИТЕТНОЕ МНЕНИЕ	
Зубарев С. М. Имеет ли место административное принуждение при осуществлении контроля, квазиконтроля и надзора в сфере государственного управления?	23
ВЕКТОР ЮРИДИЧЕСКОЙ НАУКИ	
Принуждение в административном праве	
Попов Л. Л. Убеждение и административное принуждение как методы публичного (государственного) управления	33
Старостин С. А. Административно-правовое принуждение: проблемы теории	48
Бакурова Н. Н. Административное принуждение в исполнительном производстве	56
Меркулов В. Г. Меры административного предупреждения: теоретические подходы к понятию и классификации	63
Каплунов А. И. Значение понятия «способ принудительного воздействия» для совершенствования правовой регламентации мер административного принуждения	71
Меры административного принуждения: современная практика	
Анисифорова М. В. Меры административного предупреждения незаконного оборота прекурсоров наркотических средств и психотропных веществ	80
Лебедева Е. А., Бобылева К. Н. Некоторые аспекты применения мер административного принуждения в сфере миграции	89
Огиенко А. С., Проскурякова Л. Б. Особенности административно-правового принуждения в сфере миграции	101
Соколова О. В. Проблемы регулирования и правоприменительная практика применения мер принуждения в виде изоляции и принудительной госпитализации по эпидемиологическим основаниям	109
Спиридонов П. Е. Меры административного предупреждения и вопросы их административно-процессуального применения	116

Стандзоль Л. В.

- Меры административного пресечения,
применяемые в лицензионных отношениях 125

Административное судопроизводство:
теория и практика

Гридин С. И.

- Административное судопроизводство в римском праве 133

Панкова О. В.

- Оптимизация правосудия по делам
об административных правонарушениях в России 145

Трибуна молодого ученого

Ананенко А. О.

- Юридическая ответственность в области
использования беспилотных транспортных средств 155

Ализаде М. Г.

- Административная ответственность как способ обеспечения
законности при оказании государственных услуг
в Российской Федерации и Азербайджанской Республике 162

Добкин А. Г.

- О контроле и ответственности
в сфере стратегического планирования 170

Олейник М. В.

- Совершенствование государственной политики
в области предупреждения и ликвидации лесных пожаров:
административно-правовые аспекты 177

Политова Е. Ю.

- Административные наказания юридических лиц
как разновидность мер административного принуждения 185

Прокопов М. С.

- Цифровизация предоставления государственных услуг ГИБДД 191

Зайцев Д. И.

- Приостановление действия актов органов
исполнительной власти субъектов Российской Федерации
как мера государственного принуждения 197

Право в историческом преломлении

Румянцева В. Г.

- «Власть должна быть ограничена правом во имя справедливости» 207

Котляревский С. А.

- Власть и право: проблема правового государства 210

Постскриптум

Шпаковский Ю. Г.

- Битва за престол! 221

CONTENTS

A WORD TO THE READERS	8
UNIVERSITY CHRONICLE IN THE JUBILEE YEAR	10
EXPERT OPINION	
Zubarev S. M.	
Is administrative coercion present during implementation of control, quasi-control and oversight in the public administration sphere?	23
VECTOR OF LEGAL SCIENCE	
Administrative coercion in administrative law	
Popov L. L.	
Persuasion and administrative coercion as methods of public (state) administration	33
Starostin S. A.	
Administrative and legal coercion: theoretical issues	48
Bakurova N. N.	
Administrative coercion in enforcement proceedings	56
Merkulov V. G.	
Administrative prevention measures: theoretical approaches to the concept and classification	63
Kaplunov A. I.	
The role of the coercive influence method in improving the legal regulation of administrative coercion measures	71
Measures of administrative coercion: modern practice	
Anisiforova M. V.	
Measures of administrative prevention of illegal traffic in precursors of narcotic drugs and psychotropic substances	80
Lebedeva E. A., Bobyleva K. N.	
Certain aspects of the application of administrative coercion measures in the mi-gration sphere	89
Ogienko A. S., Proskuriakova L. B.	
Features of administrative and legal coercion in the migration sphere	101
Sokolova O. V.	
Regulatory issues and law enforcement practice of using coercive measures, such as isolation and involuntary hospitalization on epidemiological grounds	109
Spiridonov P. E.	
Administrative prevention measures and issues of their administrative procedural application	116

Standzon L. V. Administrative restraint measures applied in licensing relations	125
Administrative proceedings: theory and practice	
Gridin S. I. Administrative proceedings in Roman law	133
Pankova O. V. Optimization of justice: administrative offense cases in Russia	145
YOUNG RESEARCHERS' PERSPECTIVE	
Ananenko A. O. Unmanned vehicle use: legal responsibility	155
Alizade M. G. Administrative responsibility as a way to ensure legitimacy during provision of public services in the Russian Federation and the Republic of Azerbaijan	162
Dobkin A. G. On control and responsibility in strategic planning	170
Oleynik M. V. Improving state policy on forest fire prevention and extinguishing: administrative and legal aspects	177
Politova E. Yu. Administrative punishment of legal entities as an administrative coercion measure	185
Prokopov M. S. Digitalization of the provision of GIBDD public services	191
Zaycev D. I. Suspension of executive acts in the constituent entities of the Russian Federation as a state coercion measure	197
LAW IN HISTORICAL REFRACTION	
Rumyantseva V. G. "Power must be limited to law in the name of justice"	207
Kotlyarevsky S. A. Power and law: the problem of the law-governed state	210
POSTSCRIPT	
Shpakovsky Yu. G. Battle for the throne!	221

Слово к читателю



Уважаемый читатель!

Номер «Вестника», который вы держите в руках или читаете в электронном формате, подготовлен кафедрой административного права и процесса Университета имени О.Е. Кутафина (МГЮА). Темой выпуска является один из краеугольных камней административно-правовой науки — институт административного принуждения.

Как известно, административное принуждение стало предметно исследоваться с 50-х гг. XX в. Первые труды, посвященные этому методу государственного управления, написали такие выдающиеся правоведы, как Валериан Андреевич Власов, Иван Иванович Евтихийев, Семен Севастьянович Студеникин, Цецилия Абрамовна Ямпольская и некоторые другие авторы.

В нашем Университете изучение государственного принуждения также началось не позднее середины прошлого столетия. Например, уже в 1957 г. Тамара Ивановна Козырева прочитала для студентов ВЮЗИ лекцию на тему «Административное принуждение и его виды», которая впоследствии была издана отдельной брошюрой.

Но настоящий прорыв в рассматриваемой области случился в 1965 г., когда преподаватель кафедры административного права Высшей школы МВД СССР Лев Леонидович Попов защитил кандидатскую диссертацию

на тему «Убеждение и принуждение в административной деятельности советской милиции». С этого события явление государственного принуждения — аморфное, «беспозвоночное», заполняющее собой едва ли не все направления управленческой мысли, как бы кристаллизуется, обретает строгие, законченные, подлинно научные формы, в которых и существует по сей день.

В настоящее время кафедра административного права и процесса ведет сложную, но плодотворную работу, связанную с анализом современных проблем государственного принуждения. Так, 26 ноября 2020 г. в рамках Кутафинских чтений состоялась организованная нашей кафедрой конференция на тему «Административное принуждение: теория, законодательство, практика». А весной 2021 г. на книжных прилавках столицы появилось первое отечественное учебное пособие по административному принуждению, подготовленное сотрудниками кафедры «Административное принуждение» (отв. ред. Л. В. Стандзюнь. М., 2021).

На страницах журнала «Вестник Университета имени О.Е. Кутафина (МГЮА)» читатель может ознакомиться с позициями патриарха отрасли административного права С. М. Зубарева (рубрика «Авторитетное мнение») и состоявшихся административистов (рубрика «Вектор юридической науки»), а также с трудами перспективных начинающих исследователей (рубрика «Трибуна молодого ученого»). Такая подборка символизирует собой связь поколений и преемственность публично-правовой мысли.

Кроме того, особенно отрадно осознавать, что Лев Леонидович Попов, с 1997 г. по сегодняшнее время являющийся профессором нашей кафедры (а в 1997—2015 гг. еще и ее заведующим), спустя более чем полвека с момента опубликования первых работ по административному принуждению снова обращается к данному вопросу. Это пример верности своему предмету, своей отрасли, своим взглядам, а в конечном счете — и своей профессии.

С уважением,
С. А. Старостин,
ответственный редактор выпуска,
профессор кафедры административного права и процесса
Университета имени О.Е. Кутафина (МГЮА),
доктор юридических наук, профессор

ГЛАВНЫЕ СОБЫТИЯ МЕСЯЦА

Виктор Блажеев награжден орденом Почета



Ректор Университета имени О.Е. Кутафина (МГЮА) Виктор Блажеев награжден орденом Почета за заслуги в научно-педагогической деятельности, подготовке квалифицированных специалистов и многолетнюю добросовестную работу.

ФОРУМЫ, КОНФЕРЕНЦИИ, КРУГЛЫЕ СТОЛЫ



Петербургский международный экономический форум

4 июня 2021 г. ректор Университета имени О.Е. Кутафина (МГЮА) Виктор Блажеев принял участие в Петербургском международном экономическом форуме.

Виктор Блажеев представил краткий обзор трансформации учебного процесса в юридическом образовании, обусловленной современными вызовами, в том числе пандемией.

«Цифровые процессы активно влияют на систему образования: с внедрением новых информационных технологий появился так называемый гибридный

¹ URL: <https://msal.ru/news/>



или смешанный формат обучения, появилась возможность реализации сетевых проектов, появляются новые образовательные программы и курсы, — сообщил правовед, высказав уверенность в том, что «в будущем профессия юриста будет меняться, и поэтому юридическое образование должно быть фундаментальным и отвечающим всем современным вызовам».

Также Виктор Блажеев принял активное участие в обсуждении вопроса, связанного с запросом бизнес-сообщества на сильные национальные арбитражные центры:

«Произошла революция: мы перешли от заявительного порядка создания третейских судов, который был по закону 2002 г., к разрешительному, в соответствии с которым решение о наделинии автономной некоммерческой организации правом создать постоянно действующее арбитражное учреждение принимает исполнительный орган, а перед этим рекомендацию должен дать Совет по совершенствованию третейского законодательства, созданный при Минюсте». Такая усложненная система, по словам ректора МГЮА, «создала все предпосылки к созданию мощных национальных арбитражных центров», хоть и требуется определенное количество времени для периода их становления и развития.

В рамках секции спикерами выступили и такие известные эксперты, как генеральный прокурор Российской Федерации Игорь Краснов, Уполномоченный при Президенте Российской Федерации по защите прав предпринимателей Борис Титов, заместитель председателя правления, «Газпромбанк» Елена Борисенко и генеральный прокурор Республики Армения Артур Давтян.



Участие в дискуссии также приняли:

- Борис Болтянский, главный редактор, портала «Право.ru»;
- Лидия Михеева, секретарь Общественной палаты Российской Федерации, председатель совета Исследовательского центра частного права при Президенте Российской Федерации;
- Виктория Бурковская, партнер, руководитель уголовно-правовой практики адвокатского бюро «Егоров, Пугинский, Афанасьев и партнеры»;
- Александр Исаевич, генеральный директор, председатель правления, АО «Корпорация «МСП»»;
- Алексей Серко, статс-секретарь, заместитель министра Российской Федерации по делам гражданской обороны, чрезвычайным ситуациям и ликвидации последствий стихийных бедствий;
- Елена Безденежных, вице-президент по региональной политике и взаимодействию с органами власти и управления РУСАЛ;
- Дмитрий Пристансков, статс-секретарь — вице-президент ПАО «ГМК Норильский никель».

Летняя онлайн-школа зарубежного права



16 июня 2021 г. в Университете имени О.Е. Кутафина (МГЮА) стартовала II Летняя школа зарубежного права «Право и инновации в контексте новых социально-экономических вызовов».

В связи с обострившейся эпидемиологической ситуацией мероприятие было полностью переведено в дистанционный формат. Модераторами выступили начальник Управления международного сотрудничества Университета имени О.Е. Кутафина (МГЮА), руководитель Летней школы зарубежного права Мария Егорова и доцент кафедры международного частного права, доцент кафедры правового моделирования Университета имени О.Е. Кутафина (МГЮА) Олеся Засемкова.

В работе школы приняли участие более 100 студентов из Франции, Италии, Испании, Болгарии, Бангладеш, Индии, Камбоджи, Эквадора и России. Среди лекторов известные правоведаы из Франции, Италии, Испании, Словакии, Индии, Бразилии и России.

С приветственным словом выступила начальник Управления международного сотрудничества Университета имени О.Е. Кутафина (МГЮА), сопresident Международного союза юристов и экономистов (Франция), доктор юридических наук, профессор Мария Егорова. Она отметила, что Школа проводится уже третий раз, постоянно расширяется география как наших лекторов, так и студентов. В числе приоритетных задач



школы — повышение уровня знаний о российской и зарубежных правовых системах, формирование профессиональных навыков, развитие взаимодействия в образовательной среде между представителями университетов разных стран и развитие навыков реализации междисциплинарного подхода.

В церемонии открытия принял участие проректор по научной работе Университета имени О.Е. Кутафина (МГЮА) Владимир Синюков, который поприветствовал лекторов и слушателей от лица администрации МГЮА, отметив повышенную актуальность темы II Летней школы:

«Современный мир очень противоречив, но при всей самобытности стран, народов, тем не менее, существуют общие универсальные векторы глобального развития — таковым, безусловно, выступает научно-технический прогресс».

Владимир Синюков подчеркнул, что *«нынешний век характеризуется значительным отличием от всего предыдущего этапа развития правового регулирования»*, и выделил два направления взаимодействия права и инноваций:

«Первое — это, конечно, право, правовое регулирование. Государство должно всячески способствовать развитию инновационного сектора», — считает спикер.

Вторым же направлением Владимир Синюков назвал влияние самих инноваций на правовое регулирование, подчеркнув его глобальный характер:

«Научно-технологические инновации оказывают значительное влияние на природу права, на основополагающие категории правового регулирования, такие как “субъект”, “объект”, “вина” и другие».

Правовед акцентировал внимание участников на возникновении рисков и угроз в связи с развитием различных технологий, в частности биотехнологий и цифровизации, а также выразил заинтересованность в кооперации с зарубежными и российскими партнерами.

В завершение Владимир Синюков высказал надежду на то, участники Школы почерпнут новые знания, расширят творческий кругозор и, что очень важно, смогут применить свои знания на практике, а также пожелал всем коллегам крепкого здоровья и успехов в творческой деятельности.

В первый день работы Школы участникам и гостям было предложено обсудить «Влияние технологий на развитие отдельных отраслей правового регулирования». В рамках главной темы были рассмотрены такие вопросы, как основные правовые проблемы, связанные с внедрением новых технологий, экологическое право и достижение целей устойчивого развития, защита интеллектуальной собственности и векторы трансформации интеллектуального права, а также вызовы космического права и др.

С лекциями выступили генеральный секретарь Европейского института политических, экономических и социальных исследований (Рим, Италия) Марко Ричери; доктор права, профессор трудового права в Неаполитанском университете имени Фридриха II, адвокат по гражданскому праву Кассационного суда (Неаполь,





Италия) Марчелло Д'апонте; доцент факультета права Университета Банарас Хинду, кандидат юридических наук (Варанаси, Индия) Аджай Кумар Барнуэл; эксперт-практик в области права, основатель адвокатского бюро «Дюфло и партнеры» (Лион, Франция), профессор Университета Лион-3 имени Жана Мулена (Франция) Ален Дюфло.

Также лекционный цикл продолжили кандидат юридических наук, доцент кафедры международного частного права Университета имени О.Е. Кутафина (МГЮА) Бениамин Шахназаров, кандидат юридических наук, доцент кафедры международного частного права, доцент кафедры правового моделирования Университета имени О.Е. Кутафина (МГЮА) Евгения Пузырева, доцент Варминьско-Мазурского университета (Польша) Михаил Петкевич.

17 июня 2021 г., во второй день II Летней школы зарубежного права «Право и инновации в контексте новых социально-экономических вызовов» модератором мероприятия выступили заведующий кафедрой международного частного права Университета имени О.Е. Кутафина (МГЮА) Владимир Канашевский и доцент кафедры международного частного права, доцент кафедры правового моделирования Университета имени О.Е. Кутафина (МГЮА) Олеся Засемкова.

В ходе активной работы Школы ученые из Испании, Бельгии, Индии, России, США и Бразилии провели лекции и мастер-классы для студентов из разных стран. В качестве главной темы дня было предложено обсудить «Инновации в сфере предпринимательской деятельности и бизнес-практики». Известными международными экспертами были подняты такие вопросы, как правовое регулирование инновационно-предпринимательских экосистем, развитие комплаенс-практики в российских и зарубежных компаниях и проблемы правового обеспечения, онлайн-урегулирование споров (ODR), правовое регулирование стимулирования инноваций в рамках рынка государственных закупок в ЕС и России, а также регулирование телеработы: проблемы и решения в Европейском Союзе и др.

Перед слушателями выступили доцент юридического факультета Университета Галготиас, основатель и приглашенный преподаватель Американского Румынского университета (Индия) Кумар Нитиш Упадхьяй, старший преподаватель кафедры правового моделирования Университета имени О.Е. Кутафина (МГЮА) Наталья Головина, профессор факультета права Университета Павла Йозефа Шафарика (Словакия) Диана Трешчакова, советник Департамента функционирования внутреннего рынка Евразийской экономической

Италия) Марчелло Д'апонте; доцент факультета права Университета Банарас Хинду, кандидат юридических наук (Варанаси, Индия) Аджай Кумар Барнуэл; эксперт-практик в области права, основатель адвокатского бюро «Дюфло и партнеры» (Лион, Франция), профессор Университета Лион-3 имени Жана Мулена (Франция) Ален Дюфло.



комиссии Марина Романова, профессор трудового права Леонского университета (Испания) Хенар Альварес Куэста.

Также перед слушателями выступили преподаватель Лёвенского католического университета (Бельгия) Томас Шоллерт, независимый исследователь, доктор права и управления (Индия) Ануджа Мишра, главный редактор Бразильского журнала по альтернативному разрешению споров — RBADR Даниэль Брантес Феррейра, профессор права Иллинойского университета в Урбана-Шампейне (США) Питер Б. Мэггс, генеральный директор Sirius Global Габриэлла Марчелья и др.

18 июня 2021 г. прошел третий и заключительный день работы Летней школы зарубежного права «Право и инновации в контексте новых социально-экономических вызовов». Модератором дискуссии выступили заместитель заведующего кафедрой интеграционного и европейского права Университета имени О.Е. Кутафина (МГЮА) Виталий Слепак, доцент кафедры международного частного права, доцент кафедры правового моделирования МГЮА Олеся Засемкова и заместитель заведующего кафедрой практической юриспруденции МГЮА Дарья Пономарева.

Перед слушателями выступили Роберто Фернандес-Фернандес, доктор права, профессор кафедры трудового права и социального обеспечения факультета частного и предпринимательского права Леонского университета (Испания); доцент Глобального университета имени О. П. Джиндала (Индия) Неха Мишр, доцент кафедры права юридического факультета Университета Дели (Индия) Анита Ядав; доцент Юридической школы Джаграна (Индия) Бхумика Шарма, доцент юридического факультета Университета Шарда (Индия), научный сотрудник сети Case Matrix Network Паван Кумар; доктор права Федерального университета Риу-Грандиду-Сул, сотрудник Университетского центра Бразилии Ардиллис Алвес Соарес, международный арбитр Американской арбитражной ассоциации (AAA) и почетный вице-президент CorningInc. (США) Томас Шиллинглоу.

В завершение руководитель Летней школы зарубежного права, начальник Управления международного сотрудничества Мария Егорова поблагодарила лекторов и слушателей за активное участие в мероприятиях школы:

«За три дня работы Школы вы приобрели ценные знания, которые не только помогут вам в освоении учебной программы, но и расширят общий кругозор, а также позволят сформировать юридическое мышление».

Примечательно, что в Школе приняли участие представители более чем 15 стран, среди которых как традиционные партнеры Университета из Европы и США, так и новые коллеги из Индии и Бразилии.



В МГЮА прошла научно-практическая конференция «Обеспечение доступа к правосудию в уголовном судопроизводстве в условиях развития цифровых технологий»



22 июня 2021 г. в Доме прав человека состоялась Всероссийская научно-практическая конференция «Обеспечение доступа к правосудию в уголовном судопроизводстве в условиях развития цифровых технологий». Мероприятие прошло в гибридном формате с использованием видеоконференции.

Организаторами конференции выступили Научно-образовательный центр по правам человека Университета имени О.Е. Кутафина (МГЮА) и аппарат Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации.

В конференции приняли участие ученые из Москвы, Томска, Челябинска, Перми, региональные уполномоченные по правам человека и сотрудники их аппаратов (из Республика Саха (Якутия), Рязанской, Калужской, Тульской Владимирской, Московской областей, г. Москвы, Ханты-Мансийского автономного округа — Югры), представители Судебного департамента при Верховном Суде РФ, Министерства юстиции РФ, Министерства внутренних дел РФ, Следственного комитета РФ, Федеральной палаты адвокатов, представители некоммерческих правозащитных организаций.

С приветственным словом к участникам конференции обратились Уполномоченный по правам человека в Российской Федерации, доктор юридических наук, профессор, научный руководитель Научно-образовательного центра по правам человека Университета имени О.Е. Кутафина (МГЮА) Татьяна Москалькова и проректор по научной работе Университета имени О.Е. Кутафина (МГЮА) доктор юридических наук, профессор Владимир Синюков.

Модераторами мероприятия выступили руководитель Научно-образовательного центра по правам человека Университета имени О.Е. Кутафина (МГЮА) доктор юридических наук, профессор Игорь Дудко и профессор кафедры уголовно-процессуального права Университета имени О.Е. Кутафина (МГЮА) доктор юридических наук, профессор Лариса Масленникова.

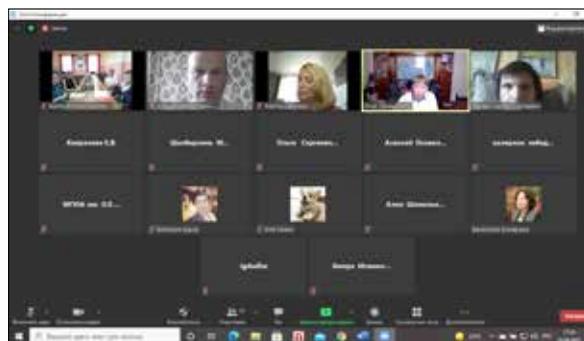
На обсуждение были вынесены наиболее важные проблемы применения IT-технологий в уголовном процессе и судопроизводстве. На форуме с докладами выступили спикеры: Лариса Масленникова, профессор кафедры уголовно-процессуального права



Университета имени О.Е. Кутафина (МГЮА); Ольга Андреева, заведующий кафедрой уголовного процесса, прокурорского надзора и правоохранительной деятельности Томского государственного университета; Сергей Зуев, заведующий кафедрой правоохранительной деятельности и национальной безопасности Южно-Уральского государственного университета; Павел Пастухов, профессор кафедры уголовного процесса и криминалистики Пермского государственного университета и др.

По итогам конференции были приняты рекомендации для органов государственной власти, в том числе выдвинуто предложение о создании государственной автоматизированной системы «Доступ к правосудию».

Круглый стол, посвященный дню рождения академика О. Е. Кутафина



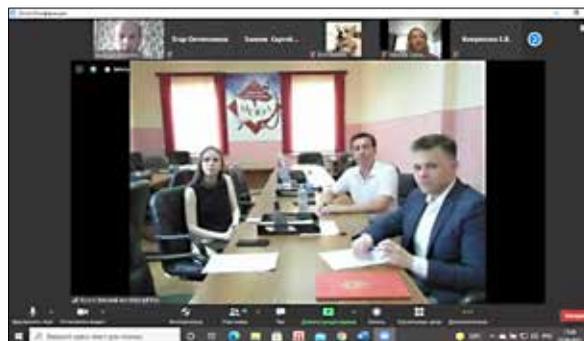
23 июня 2021 г. в Университете имени О.Е. Кутафина (МГЮА) в онлайн-формате состоялся круглый стол, посвященный дню рождения академика О. Е. Кутафина.

Мероприятие было организовано кафедрой конституционного и муниципального права Университета имени О.Е. Кутафина (МГЮА) совместно с кафедрой государственно-правовых дисциплин Волго-Вятского института (филиала) МГЮА.

Модераторами круглого стола выступили доцент кафедры конституционного и муниципального права Университета имени О.Е. Кутафина (МГЮА), кандидат юридических наук Андрей Будаев и доцент кафедры государственно-правовых дисциплин Волго-Вятского института МГЮА, кандидат юридических наук Игорь Пибаяев.

Подобные научные мероприятия кафедры являются традиционным и проводятся ежегодно в июне в рамках празднования дня рождения академика Олега Емельяновича Кутафина.

В проведении круглого стола активное участие приняли преподаватели кафедры конституционного и муниципального права Университета имени





О.Е. Кутафина (МГЮА) и его институтов (филиалов): заведующий кафедрой конституционного и муниципального права, профессор, доктор юридических наук Валентина Комарова; профессор, доктор юридических наук Алексей Осавелюк; профессор, доктор юридических наук Валериан Лебедев; доцент, кандидат юридических наук Ольга Рыбакова; доцент, кандидат юридических наук Алия Будагова; доцент, кандидат юридических наук Елена Коврякова; доцент, кандидат юридических наук Сергей Заикин, а также заведующий кафедрой государственно-правовых дисциплин Северо-Западного института (филиала) МГЮА, доцент, кандидат юридических наук Марина Лазарева.

В МГЮА обсудили современные воззрения на взаимодействие культуры и права



28 июня 2021 г. в Университете имени О.Е. Кутафина (МГЮА) состоялась Международная научно-практическая онлайн-конференция «Современные воззрения на взаимодействие культуры и права: мировой опыт и российская практика трансформации законодательства».

Организаторами мероприятия выступили Управление международного сотрудничества и кафедра конкурентного права Университета имени О.Е. Кутафина (МГЮА), а также Международный научно-образовательный центр сравнительного правоведения Московского регионального отделения общероссийской общественной организации «Ассоциация юристов России» при содействии Международного

альянса юристов и экономистов (Франция) и Российской государственной академии интеллектуальной собственности (РГАИС). Партнер конференции — Институт научной информации по общественным наукам РАН (ИНИОН РАН).

Модерировали конференцию начальник Управления международного сотрудничества Университета имени О.Е. Кутафина (МГЮА), сопредзидент Международного альянса юристов и экономистов (Франция), доктор юридических наук, профессор Мария Егорова и проректор по инновационному развитию и науке Российской государственной академии интеллектуальной собственности, кандидат философских наук Майя Евдокимова.

Участникам мероприятия предлагалось обсудить современные проблемы и тенденции развития правовой культуры и правосознания, формирования новой этики и защиты прав человека в условиях цифровизации.

В рамках конференции состоялось торжественное подписание соглашения о сотрудничестве в области научной и образовательной деятельности между Университетом имени О.Е. Кутафина (МГЮА) и Институтом Дальнего Востока Российской академии наук (ИДВ РАН). Ректор МГЮА Виктор Блажеев и врио директора Института Дальнего Востока Алексей Маслов выразили надежду на плодотворное и взаимовыгодное сотрудничество.



В МГЮА прошла II научно-практическая конференция «Уголовные дела: процессуальные вопросы»

23 июня 2021 г. в Университете имени О.Е. Кутафина (МГЮА) в дистанционном формате прошла II научно-практическая конференция «Уголовные дела: процессуальные вопросы». Модератором выступил преподаватель кафедры практической юриспруденции, старший партнер адвокатского бюро «ЗКС» Андрей Гривцов, а «провокаторами» стали: советник уголовно-правовой и общей практики Alliance Legal CG Ксения Амдур, доцент кафедры уголовного права, кандидат юридических наук Арсений Бимбинов, доцент кафедры уголовного права, кандидат юридических наук Вячеслав Воронин, преподаватель кафедры практической юриспруденции, партнер московской коллегии адвокатов «Князев и партнеры» Владимир Китсинг.

Открыл конференцию заведующий кафедрой уголовного права МГЮА, заслуженный юрист РФ, доктор юридических наук, профессор Игорь Звечаровский.

«Меня искренне радует, что на нашу конференцию сегодня много народу собралось — у меня на экране 117 человек. Если говорить о нашей теме



дискуссии, то она, несомненно, важная и достаточно конкретная. Я всегда в образовательном процессе обращаю внимание прежде всего своих коллег на необходимость совместного изучения преподавания материального и процессуального уголовного права, так как недопустимо это разрывать», — отметил Игорь Звечаровский.

МЕРОПРИЯТИЯ РЕКТОРАТА

Заседание Ученого совета МГЮА



28 июня 2021 г. в Университете имени О.Е. Кутафина (МГЮА) прошло очередное заседание Ученого совета. Открыл заседание ректор Университета имени О.Е. Кутафина (МГЮА) Виктор Блажеев. Он обозначил повестку дня, уточнив, что перед началом летних каникул Ученый совет подведет итоги работы Содружества выпускников МГЮА, Ассоциации студентов, Студенческого научного общества (СНО) и Совета молодых ученых МГЮА.

«Заключительное в этом учебном году заседание Ученого совета по традиции начинаем с поздравления наших коллег, которые в июне отметили юбилей. Это профессор кафедры экологического и природоресурсного права Маргарита Павловна Пашова, профессор кафедры адвокатуры Игорь Семенович Яртых, профессор кафедры международного права Людмила Петровна Ануфриева, доцент кафедры философии и социологии Магомед Шахмадарович Гунибский. Всех давайте поздравим, пожелаем успехов, здоровья и удачи», — высказал

пожелания ректор МГЮА и передал слово директору Правового департамента Министерства науки и высшего образования РФ Максиму Мерзлякову.

«Министерством науки и высшего образования России принято решение за значительные заслуги в сфере образования и многолетний добросовестный труд наградить Почетной грамотой Минобрнауки РФ преподавателя кафедры практической юриспруденции и директора Содружества выпускников МГЮА Вахтанга Важаевича Федорова», — сообщил Максим Мерзляков, вручая Почетную грамоту Вахтангу Федорову.

О присуждении других почетных наград преподавателям Университета имени О.Е. Кутафина (МГЮА) объявила проректор по учебной и методической работе МГЮА Мария Мажорина. Она рассказала о награждении Почетной грамотой МГЮА известного профессора Людмилы Ануфриевой, а также о том, что доцент кафедры уголовного права МГЮА Арсений Бимбинов стал победителем конкурса 2021 г. на право получения гранта Президента Российской Федерации для государственной поддержки молодых российских ученых — кандидатов наук в области знаний «Общественные и гуманитарные науки».

Мария Мажорина огласила еще одну приятную новость: за многолетнюю и продуктивную работу в качестве члена Общественного совета при Управлении делами Президента Российской Федерации и в составе Аттестационной комиссии государственных и гражданских служащих Управления делами Президента Российской Федерации профессор кафедры административного права и процесса Сергей Старостин поощрен Благодарственным письмом Управления делами Президента Российской Федерации.

О победах студентов МГЮА Ученому совету доложила заведующий кафедрой энергетического права Виктория Романова — она проинформировала коллег о том, что девять студентов МГЮА стали лауреатами престижного конкурса по энергетическому праву имени С. С. Филя, который ежегодно проводится компанией «Газпром энергохолдинг». Она также напомнила, что стипендия имени Сергея Сергеевича Филя, который преподавал на кафедре энергетического права с момента ее основания, была учреждена ООО «Газпром энергохолдинг» в 2019 г., ее размер составляет 60 000 рублей.

«Ребята очень хорошие, они очень достойно проявили себя, и мы желаем им дальнейших побед в учебе», — поздравила студентов Виктория Романова.

Далее члены Ученого совета заслушали доклад руководителя Содружества выпускников МГЮА Вахтанга Федорова. Он констатировал, что, несмотря на все сложности пандемийного года, в завершающемся учебном году Содружеству удалось расширить и пул компаний-партнеров, и сообщество активных выпускников, а также провести такие интересные мероприятия современного формата, как «Диалог карьерных траекторий» и многие другие.

Председатель Ассоциации студентов МГЮА Алевтина Рогозина привела позитивную статистику, свидетельствующую о росте числа студентов-активистов — их



в студенческом объединении действует уже больше тысячи. Отчет о работе СНО представила председатель общества Кристина Воробьева. Председатель Совета молодых ученых МГЮА Владислав Ватаманюк также обнародовал интересные цифры, которые наглядно показали рост научной активности молодых исследователей МГЮА.

Члены Ученого совета также заслушали отчеты докторантов МГЮА ряда кафедр и утвердили темы новых диссертаций.

ПАМЯТНЫЕ ДАТЫ

День памяти Олега Емельяновича Кутафина



Наш Университет носит имя выдающегося советского и российского юриста, блестящего ученого, прекрасного педагога и великого гражданина России — Олега Емельяновича Кутафина.

26 июня — его день рождения. Каждый год в этот день в нашем Университете вспоминают Олега Емельяновича и его вклад в развитие российской юридической науки и юридического образования в нашей стране.

В профессиональном сообществе Олег Емельянович Кутафин прошел путь от преподавателя до ректора одного из самых крупных юридических вузов России. Олег Емельянович бессменно возглавлял МГЮА на протяжении 20 лет, сыграв ключевую роль в его формировании как учебного заведения нового типа.

Олег Емельянович прожил удивительную, яркую жизнь, насыщенную богатством идей и свершений. Он оставил заметный след, и многие сферы жизни нашей Родины коснулась неутолимая энергия его неординарной и деятельной натуры.

Научное наследие Олега Емельяновича Кутафина уникально. Любая из его монографий поражает своей основательностью и фундаментальностью. По масштабу и охвату источников, уровню и обобщению научных взглядов, глубине анализа его работы не имеют аналогов. Каждая из них является энциклопедией по исследуемой проблематике. И по своей совокупности они составляют энциклопедию конституционного права России.

Традиционно в Университете имени О.Е. Кутафина (МГЮА) проводятся мероприятия, посвященные памяти выдающегося юриста — это Кутафинские чтения, Кутафинская олимпиада школьников по праву, а также отраслевые круглые столы и конференции, нацеленные на популяризацию научного наследия Олега Емельяновича.

Память о нем сохраняется в наших сердцах, потому что в душе мы все кутафинцы и всегда гордо произносим имя любимой alma mater: Московский государственный юридический университет имени О.Е. Кутафина (МГЮА).

АВТОРИТЕТНОЕ МНЕНИЕ

ИМЕЕТ ЛИ МЕСТО АДМИНИСТРАТИВНОЕ ПРИНУЖДЕНИЕ ПРИ ОСУЩЕСТВЛЕНИИ КОНТРОЛЯ, КВАЗИКОНТРОЛЯ И НАДЗОРА В СФЕРЕ ГОСУДАРСТВЕННОГО УПРАВЛЕНИЯ?

Аннотация. Реформа контрольной и надзорной деятельности получила законодательное оформление с принятием двух базовых федеральных законов — «Об обязательных требованиях в Российской Федерации» и «О государственном контроле (надзоре) и муниципальном контроле в Российской Федерации». Данное обстоятельство повысило научный интерес к проблеме наличия и пределов административного принуждения при осуществлении контрольной и надзорной деятельности. На основе анализа нормативных правовых актов в статье исследуются вопросы применения мер административного принуждения при проведении контроля, квазиконтроля и надзора в сфере государственного управления. Обоснован вывод о том, что административное принуждение выступает обязательным элементом надзорной деятельности, критерием, позволяющим отграничить эту деятельность от контрольной. При осуществлении контроля принуждение имеет дисциплинарный характер. Однако в условиях законодательного отождествления контроля и надзора происходит проникновение мер принудительного характера в осуществление контроля, что превращает его в квазиконтроль.

Ключевые слова: административное принуждение, контроль, квазиконтроль, надзор, государственное управление, передача государственных полномочий.



**Сергей Михайлович
ЗУБАРЕВ,**

заведующий кафедрой административного права и процесса Университета имени О.Е. Кутафина (МГЮА), доктор юридических наук, профессор
lab.kapp@msal.ru
125993, Россия, г. Москва, ул. Садовая-Кудринская, д. 9

DOI: 10.17803/2311-5998.2021.82.6.023-032

S. M. ZUBAREV,

Head, Department of Administrative Law and Process of the Kutafin Moscow State Law University (MSAL), Dr. Sci. (Law), Professor
zubarevsm@yandex.ru
9, ul. Sadovaya-Kudrinskaya, Moscow, Russia, 125993

IS ADMINISTRATIVE COERCION PRESENT DURING IMPLEMENTATION OF CONTROL, QUASI-CONTROL AND OVERSIGHT IN THE PUBLIC ADMINISTRATION SPHERE?

Abstract. The reform of control and supervisory activities received legislative registration with the adoption of two basic federal laws “On Mandatory Requirements in the Russian Federation” and “On State Control (Supervision) and Municipal Control in the Russian Federation”. This circumstance has increased

© С. М. Зубарев, 2021

scientific interest in the problem of the presence and limits of administrative coercion in the implementation of control and supervisory activities. Based on the analysis of normative legal acts, the article examines the application of administrative coercion measures in the conduct of control, quasi-control and supervision in the field of public administration. The conclusion is substantiated that administrative coercion is an obligatory element of supervisory activity, a criterion that allows to distinguish this activity from the control one. In the exercise of control, coercion is disciplinary in nature. However, in the conditions of legislative identification of control and supervision, coercive measures penetrate into the implementation of control, which turns it into quasi-control.
Keywords: administrative coercion, control, quasi-control, supervision, public administration, transfer of state powers.

Реформа контрольной и надзорной деятельности в 2020 г. получила новый импульс в связи принятием двух базовых законодательных актов — федеральных законов об обязательных требованиях и государственном контроле и надзоре — Федерального закона от 31 июля 2020 г. № 247-ФЗ «Об обязательных требованиях в Российской Федерации» и Федерального закона от 31 июля 2020 г. № 248-ФЗ «О государственном контроле (надзоре) и муниципальном контроле в Российской Федерации»¹ (далее — Закон № 248-ФЗ).

Многие ученые, в том числе и автор данной статьи, неоднократно высказывали критическое отношение к названию и содержанию последнего Закона². Вместе с тем Закон принят, а значит, задача науки — помочь правоприменителю в вопросах реализации установленных норм. Одним из таких вопросов является определение пределов административного принуждения при осуществлении контрольной и надзорной деятельности.

Для выяснения соотношения контрольной и надзорной деятельности с административным принуждением представляется необходимым выяснить сущность используемых терминов. Так, этимологически термин «принуждать» означает «силою побуждать к чему-либо; заставлять»³, «заставить что-нибудь сделать»⁴.

¹ СПС «КонсультантПлюс».

² См., например: Дехтярь И. Н. О необходимости законодательного разграничения функций государственного контроля и надзора в аспекте административной реформы // Административное право и процесс. 2020. № 3. С. 54—56; Зубарев С. М. О некоторых проблемах правового обеспечения реформы контрольной и надзорной деятельности в России // Законодательство. 2020. № 8. С. 38—47; Калинин Г. И. Проект Федерального закона «О государственном контроле (надзоре) и муниципальном контроле в Российской Федерации»: некоторые проблемы и спорные моменты // Административное право и процесс. 2019. № 1. С. 34—37; Ноздрачев А. Ф., Зырянов С. М., Калмыкова А. В. Реформа государственного контроля (надзора) и муниципального контроля // Журнал российского права. 2017. № 9. С. 34—46.

³ Словарь современного русского литературного языка / Институт русского языка. М. ; Л. : Изд-во Академии наук СССР, 1961. Т. 11. С. 635.

⁴ См. : Ожегов С. И. Словарь русского языка / под ред. Н. Ю. Шведовой. 19-е изд., испр. М. : Русский язык, 1987. С. 483.

Указанная позиция воспринята и в административно-правовой науке. По словам Л. Л. Попова, «административное принуждение по своему содержанию заключается во внешнем государственно-правовом психическом (угроза, страх наказания) и физическом воздействии на сознание и поведение людей в форме ограничений (лишений) личного, организационного или имущественного характера, т.е. тех или иных неблагоприятных последствий»⁵.

А. И. Каплунов пишет: «Меры принуждения — это установленные законом способы, приемы, средства и действия, позволяющие заставить лицо исполнять юридические обязанности и соблюдать правовые запреты, либо это дополнительные обременения в связи с совершением лицом противоправных деяний. Их применение обеспечивает предупреждение и пресечение правонарушений, привлечение виновных лиц к ответственности, восстановление нарушенных субъективных прав, защиту личности и ее имущества от источника опасности»⁶.

Таким образом, административное принуждение имеет ярко выраженный правоохранительный характер, включает в себя элементы устрашения и кары, существенно ограничивая права физических и юридических лиц, что делает необходимым строго законодательную регламентацию применяемых принудительных мер. Поэтому использование административного принуждения при осуществлении контрольной и надзорной деятельности имеет не столько теоретическое, сколько практическое значение.

В науке административного права справедливо подчеркивается управленческая природа контроля, который в системе исполнительной власти осуществляется в отношении подчиненных или подведомственных органов, предприятий и учреждений с целью улучшения их функционирования⁷. При этом реализующие контрольную функцию органы и должностные лица должны не только обнаружить имеющиеся недостатки в деятельности подконтрольных органов и организаций, но и оказать им помощь в устранении выявленных отклонений. При этом используются организационно-распорядительные средства.

Правовое принуждение здесь применяется в рамках дисциплинарных полномочий контролирующих лиц или по их ходатайству соответствующим органом или должностным лицом, которым в дисциплинарном порядке подчинены контролируемые субъекты. Административное принуждение может иметь место только в тех редких случаях, когда в ходе контрольных мероприятий были выявлены признаки административного правонарушения. Тогда соответствующие материалы передаются в компетентный орган или должностному лицу для проверки и возбуждения дела об административном правонарушении.

Регламентация контрольной деятельности в системе органов исполнительной власти проводится, как правило, на подзаконном уровне. Так, согласно пп. «г» п. 3 Указа Президента РФ от 9 марта 2004 г. № 314⁸ федеральные министерства

⁵ Административное право : учебник / под ред. Л. Л. Попова, М. С. Студеникиной. 3-е изд., перераб. и доп. М. : Норма ; Инфра-М, 2020. С. 223—224.

⁶ Каплунов А. И. Административное принуждение, применяемое органами внутренних дел (системно-правовой анализ) : дис. ... д-ра юрид. наук. М., 2005. С. 44—45.

⁷ Административное право : учебник / под ред. Л. Л. Попова, М. С. Студеникиной. С. 267.

⁸ Указ Президента Российской Федерации от 9 марта 2004 г. № 314 «О системе и структуре федеральных органов исполнительной власти» // СПС «КонсультантПлюс».



наделены правом контроля деятельности находящихся в их ведении федеральных служб и федеральных агентств. В развитие данной нормы многие федеральные министерства своими актами установили порядок осуществления такого вида контрольной деятельности. Например, Минюст России издал соответствующую Инструкцию, регулирующую порядок организации и проведения плановых проверок деятельности подведомственных ФССП России и ФСИН России служб⁹.

Согласно Инструкции участвующие в проведении проверки должностные лица Министерства могут вносить мотивированные предложения по совершенствованию деятельности проверяемой федеральной службы, о поощрении или привлечении к ответственности ее сотрудников. По результатам проверки составляется итоговая справка, в которой наряду с выводами и предложениями комиссии содержится информация о выявленных фактах нарушения законодательства, об обнаруженных признаках преступления, административного правонарушения, дисциплинарного проступка. Итоговая справка после подписания членами комиссии и ознакомления с ее содержанием директором федеральной службы представляется министру.

Сходный порядок осуществления Минсельхозом России контроля в отношении подведомственных федеральных органов исполнительной власти закреплен в разделе IX Регламента этого Министерства¹⁰. Результатом контроля здесь выступает акт проверки деятельности, который после ознакомления с его содержанием руководителя проверяемого подведомственного Министерства федерального органа исполнительной власти представляется министру с необходимыми предложениями. В акте проверки излагаются сведения о выявленных нарушениях и обосновывающие их материалы. Если по результатам проверки в действиях должностных лиц проверяемого органа были выявлены признаки преступления или административного правонарушения, то копия акта проверки и прилагаемые к нему материалы направляются в правоохранительные и иные органы.

Тем самым приведенные примеры показывают, что осуществление ведомственного контроля не сопровождается административным принуждением.

Не может быть административного принуждения и при проведении внутриведомственного контроля, который осуществляется, как правило, специальными подразделениями органов исполнительной власти в отношении территориальных органов, структурных подразделений, а также подведомственных организаций. Так, в Минюсте России эта функция возложена на Департамент организации и контроля¹¹, задачами которого являются координация, организация и осуществление контроля деятельности территориальных органов Минюста России,

⁹ Приказ Минюста России от 27 октября 2009 г. № 361 «Об организации проверок в подведомственных Министерству юстиции Российской Федерации федеральных службах, осуществлении координации и контроля их деятельности» // СПС «КонсультантПлюс».

¹⁰ Приказ Минсельхоза России от 12 февраля 2013 г. № 56 (ред. от 6 октября 2020 г.) «О Регламенте Министерства сельского хозяйства Российской Федерации» // СПС «КонсультантПлюс».

¹¹ Приказ Минюста России от 4 июня 2009 г. № 170 (ред. от 9 октября 2019 г.) «Об утверждении Положения о Департаменте организации и контроля» // СПС «КонсультантПлюс».

федеральных бюджетных и казенного учреждений Минюста России, а также организация и осуществление контроля за исполнением поручений министра и его заместителей.

В последнее время в связи с неприятием законодателями теоретических позиций по разграничению контроля и надзора появились виды контрольной деятельности, которая, хотя и имеет соответствующее название, но по своей сущности таковой не является. Подобную деятельность предлагается назвать квазиконтрольной. Примером может служить контроль за осуществлением органами государственной власти субъектов РФ переданных им полномочий Российской Федерации по предметам ведения Российской Федерации и (или) предметам совместного ведения Российской Федерации и субъектов Российской Федерации (далее — контроль за переданными полномочиями). Очевидно, что сама по себе подобная передача полномочий представляет собой управленческое решение, основанное на положении ч. 2 ст. 78 Конституции РФ, реализация которого призвана обеспечить оптимизацию и рационализацию государственного управления в конкретной сфере общественной жизни.

При этом, что следует признать абсолютно логичным, функция контроля за реализацией переданных государственных полномочий остается за соответствующим федеральным органом исполнительной власти. В этой связи, исходя из теоретических установлений, контрольная деятельность должна включать преимущественно управленческие процедуры и призвана обеспечить законность, целесообразность и эффективность осуществления субъектами РФ переданных им полномочий Российской Федерации.

Однако данные доктринальные положения законодатель в очередной раз проигнорировал. Вместо внедрения в законодательство и правоприменительную практику контрольных форм и процедур, которые получили развитие в системе органов исполнительной власти, законодатель прибегнул к модели «государственного контроля (надзора)», апробированной в отношении бизнеса¹² и органов местного самоуправления¹³.

В 2016 г. Федеральный закон от 6 октября 1999 г. № 184-ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации»¹⁴ (далее — Закон № 184-ФЗ) был дополнен статьей 29.2, регламентирующей вопросы контроля за деятельностью органов государственной власти субъектов РФ, в том числе в части исполнения переданных полномочий. Из всего арсенала форм контрольной деятельности здесь задействованы только плановые и внеплановые

¹² См.: Федеральный закон от 26 декабря 2008 г. № 294-ФЗ «О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля» // СПС «КонсультантПлюс».

¹³ См.: Федеральный закон от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации». Ст. 77 // СПС «КонсультантПлюс».

¹⁴ Федеральный закон от 6 октября 1999 г. № 184-ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» // СПС «КонсультантПлюс».



проверки, проведение которых осуществляется по согласованию с органами прокуратуры. Тем самым по аналогии использован «надзорный» вариант, который применяется в отношении хозяйствующих субъектов и не учитывает ни характер государственно-управленческих отношений, ни статусные особенности органов исполнительной власти.

В феврале 2018 г. рассматриваемая статья Закона № 184-ФЗ была дополнена специальным пунктом 7.1, определившим порядок осуществления контроля за эффективностью и качеством осуществления органами государственной власти субъектов РФ переданных полномочий. На первый взгляд подобная конкретизация предмета контроля должна была придать ему большее управленческое «звучание», однако этого, к сожалению, не произошло.

Порядок осуществления такого контроля должен регулироваться нормативными правовыми актами федеральных министерств, подготовленными в соответствии с правилами, которые утверждены постановлением Правительства РФ от 3 июля 2018 г. № 780¹⁵. Эти Правила, несмотря на используемую терминологию, сохраняют надзорную направленность. В частности, определение «качество осуществления переданных полномочий» предполагает оценку только соблюдения органами государственной власти субъектов РФ требований, установленных федеральными законами и принимаемыми в соответствии с ними иными нормативными правовыми актами Российской Федерации.

Тем самым вместо оценивания всей совокупности свойств и характеристик процесса осуществления органами исполнительной власти субъектов РФ переданных полномочий оценке подлежит только его законность.

Еще бóльшую надзорную сущность имеют принятые в соответствии с Правилами ведомственные акты. Например, порядок контроля за эффективностью и качеством осуществления переданных субъектам РФ полномочий Российской Федерации в области лесных отношений утвержден приказом Минприроды России от 3 июля 2019 г. № 434¹⁶. Целями такого контроля определены выявление и предупреждение нарушений и лишь потом оценка эффективности и качества исполнения переданных полномочий, а его предметом — соблюдение законодательства Российской Федерации в области лесных отношений.

Согласно приказу должностные лица Рослесхоза и его территориальных органов при осуществлении контроля за переданными полномочиями обязаны

¹⁵ Постановление Правительства РФ от 3 июля 2018 г. № 780 «Об утверждении Правил подготовки нормативных правовых актов федеральных органов исполнительной власти, устанавливающих порядок осуществления контроля за эффективностью и качеством осуществления органами государственной власти субъектов Российской Федерации переданных им для осуществления полномочий Российской Федерации по предметам ведения Российской Федерации и (или) предметам совместного ведения Российской Федерации и субъектов Российской Федерации» // СПС «КонсультантПлюс».

¹⁶ Приказ Министерства природных ресурсов и экологии Российской Федерации от 3 июля 2019 г. № 434 «Об утверждении Порядка осуществления контроля за эффективностью и качеством осуществления органами государственной власти субъектов Российской Федерации переданных им для осуществления полномочий Российской Федерации в области лесных отношений».

своевременно и в полной мере исполнять предоставленные им полномочия по предупреждению, выявлению и пресечению нарушений требований, установленных лесным и бюджетным законодательством РФ. Они имеют право использовать различные меры административного принуждения, в том числе осуществлять в пределах своей компетенции производство по делам об административных правонарушениях; направлять обязательные для исполнения предписания об устранении выявленных нарушений и др.

Аналогичные меры административного принуждения, обычно применяемые при осуществлении административного надзора, также указаны и в других нормативных правовых актах, регулирующих порядок контроля за эффективностью и качеством осуществления органами государственной власти субъектов РФ переданных им полномочий¹⁷. Тем самым наблюдается процесс замещения управленческой сущности контроля правоохранительным наполнением.

Этот процесс получил подтверждение в Федеральном законе от 24 апреля 2020 г. № 147-ФЗ¹⁸, которым во многих отраслевых законах словосочетание «контроль и надзор за полнотой и качеством выполнения» было заменено словами «контроль за эффективностью и качеством осуществления».

Кроме того, во многих законах применительно к полномочиям федеральных органов исполнительной власти появился пункт следующего содержания: «...осуществляет контроль за эффективностью и качеством осуществления переданных органам государственной власти субъектов Российской Федерации... полномочий с правом направления обязательных для исполнения предписаний об устранении выявленных нарушений, а также представлений об отстранении от должности и (или) о привлечении к дисциплинарной ответственности, в том числе об освобождении от занимаемой должности, должностных лиц, ответственных за неисполнение или ненадлежащее исполнение переданных полномочий».

Предписание об устранении выявленных нарушений в теоретической юриспруденции и административно-правовой науке традиционно рассматривается как форма государственного принуждения¹⁹; инструмент принуждения к соблюдению

¹⁷ См., например: приказ Минздрава России от 11 июня 2019 г. № 389н «Об утверждении Порядка осуществления контроля за эффективностью и качеством осуществления органами государственной власти субъектов Российской Федерации переданных полномочий Российской Федерации по лицензированию медицинской деятельности (за исключением указанной деятельности, осуществляемой медицинскими организациями и другими организациями, входящими в частную систему здравоохранения, на территории инновационного центра «Сколково»), фармацевтической деятельности, деятельности по обороту наркотических средств, психотропных веществ и их прекурсоров, культивированию наркосодержащих растений» // СПС «КонсультантПлюс».

¹⁸ Федеральный закон от 24 апреля 2020 г. № 147-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации по вопросам контроля за эффективностью и качеством осуществления переданных органам государственной власти субъектов Российской Федерации полномочий» // СПС «КонсультантПлюс».

¹⁹ См.: Ожегова Г. А. К вопросу о государственном принуждении // Государственная власть и местное самоуправление. 2020. № 12. С. 22—28.



юридическим лицом или индивидуальным предпринимателем требований права²⁰; акт властно-распорядительного характера, содержащий обязательные для исполнения указания, влекущий юридически значимые последствия²¹.

Согласно ст. 17 Федерального закона от 26 декабря 2008 г. № 294-ФЗ «О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля» предписание содержит требование об устранении выявленных нарушений с указанием сроков их устранения и (или) о проведении мероприятий по предотвращению причинения вреда жизни, здоровью людей, а также других мероприятий, предусмотренных федеральными законами. Неисполнение в установленный срок предписания влечет ответственность по ч. 27 и 28 ст. 19.5 КоАП РФ.

Вынесение предписания, как и применение иных мер административного принуждения, по словам Ю. М. Козлова, «всегда связано с конфликтной ситуацией и имеет своим назначением не только ее разрешение (применение санкций), но и, что также нельзя игнорировать, ее предупреждение и пресечение (блокирование)»²². Именно поэтому применение мер административного принуждения, как правило, признается неотъемлемым элементом надзорной деятельности и одним из критериев разграничения контроля и надзора. Л. Л. Попов отмечает, что органы административного надзора одновременно являются и органами административной юрисдикции. Органы вневедомственного, внешнего контроля таким объемом административно-принудительных мер не обладают²³.

Подобный подход отчасти воспринят законодателем. Федеральным законом от 18.07.2011 № 242-ФЗ²⁴ более чем в 60 законодательных актах слова «государственный контроль» были заменены на «государственный надзор». Например, в Законе РФ от 07.02.1992 № 2300-1 «О защите прав потребителей» соответствующим образом изменены название и текст ст. 40, но в п. 2 были конкретизированы меры административного принуждения, применяемые в процессе федерального государственного надзора в области защиты прав потребителей: пресечение нарушений обязательных требований; предписания о прекращении нарушений прав потребителей, о прекращении нарушений обязательных требований; привлечение к ответственности лиц, совершивших такие нарушения.

К сожалению, полной ревизии нормативной базы контрольной и надзорной деятельности не произошло, возобладала концепция единой контрольно-надзорной деятельности.

²⁰ См.: *Роцин Д. О.* Предписания и представления органов, осуществляющих государственный контроль (надзор) в социальной сфере // *Административное и муниципальное право.* 2018. № 8. С. 36—44.

²¹ См.: *Шатохин А. Ю.* Предписание органа государственного пожарного надзора об устранении выявленных нарушений: неочевидная подведомственность при обжаловании // *Административное право и процесс.* 2019. № 2. С. 70—73.

²² *Козлов Ю. М.* Административное право : учебник. М., 2005. С. 473.

²³ Административное право : учебник / под ред. Л. Л. Попова, М. С. Студеникиной. С. 319.

²⁴ Федеральный закон от 18.07.2011 № 242-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации по вопросам осуществления государственного контроля (надзора) и муниципального контроля» // СПС «КонсультантПлюс».

В новом законодательстве о государственном контроле и надзоре утвердились все признаки надзорной деятельности, в том числе связанные с административным принуждением. Это наглядно видно из содержания базовой дефиниции: цель — предупреждение, выявление и пресечение нарушений; предмет — обязательные требования; субъекты — уполномоченные органы; способы — выявление, пресечение выявленных нарушений обязательных требований, устранение их последствий (ч. 1 ст. 1 Закона № 248-ФЗ). При осуществлении последних органы и должностные лица могут выдавать предписания, принимать иные меры по недопущению причинения вреда (ущерба) охраняемым законом ценностям, в том числе привлекать виновных к ответственности (ст. 90).

Такой подход абсолютно оправдан в отношении деятельности граждан и организаций, в рамках которой должны соблюдаться обязательные требования (п. 1 ч. 1 ст. 16 Закона № 248-ФЗ). Однако он не может быть использован при контроле за функционированием государственных органов и органов местного самоуправления, тем более в условиях формирования единой системы публичной власти. И если в ч. 2 ст. 2 Закона № 248-ФЗ есть оговорка о применении норм данного Закона в отношении контроля только за деятельностью органов государственной власти, «не связанной с осуществлением ими властных полномочий», то в отношении органов местного самоуправления исключением является их деятельность по решению вопросов местного значения.

При этом, с одной стороны, очень трудно выделить «невластную» деятельность органов исполнительной власти, так как подобной градации в нормативных актах нет. Не ясно, будет ли относиться к таковым, например, деятельность по оказанию государственных услуг либо по организации дополнительного профессионального образования государственных служащих. По-видимому, речь все-таки идет об обеспечительных полномочиях органов исполнительной власти, к примеру по осуществлению государственных закупок. Однако все это требует дополнительного научного осмысления. С другой стороны, по сути, в предмет данного Закона попадают многие формы взаимодействия как между органами исполнительной власти, так и между органами исполнительной власти и иными субъектами публичной власти, в том числе и в части передачи полномочий. Подобная ситуация создает опасность подмены управленческой сущности контрольной деятельности на правоохранительную, надзорную, т.е. замещение контроля квазиконтролем.

Таким образом, административное принуждение выступает элементом надзорной деятельности, критерием, позволяющим отграничить эту деятельность от контрольной. Однако в условиях законодательного отождествления контроля и надзора происходит проникновение мер принудительного характера в осуществление контроля, превращение его в квазиконтроль. Такую тенденцию нельзя признать позитивной, так как контроль утрачивает свои имманентные качества, становится якобы проще, но не лучше, а в целом снижает как возможность управленческого воздействия на деятельность субъектов публичной власти, так и ее эффективность.



БИБЛИОГРАФИЯ

1. Административное право : учебник / под ред. Л. Л. Попова, М. С. Студеникиной. — 3-е изд., перераб. и доп. — М. : Норма ; Инфра-М, 2020.
2. Дехтярь И. Н. О необходимости законодательного разграничения функций государственного контроля и надзора в аспекте административной реформы // Административное право и процесс. — 2020. — № 3. — С. 54—56.
3. Зубарев С. М. О некоторых проблемах правового обеспечения реформы контрольной и надзорной деятельности в России // Законодательство. — 2020. — № 8. — С. 38—47.
4. Зубарев С. М. О современном этапе реформы надзорной деятельности в Российской Федерации // Вестник Университета имени О.Е. Кутафина (МГЮА). — 2018. — № 1 (41). — С. 13—23.
5. Калинин Г. И. Проект федерального закона «О государственном контроле (надзоре) и муниципальном контроле в Российской Федерации»: некоторые проблемы и спорные моменты // Административное право и процесс. — 2019. — № 1. — С. 34—37.
6. Каплунов А. И. Административное принуждение, применяемое органами внутренних дел (системно-правовой анализ) : дис. ... д-ра юрид. наук. — М., 2005. — С. 44—45.
7. Козлов Ю. М. Административное право : учебник. — М., 2005.
8. Ноздрачев А. Ф., Зырянов С. М., Калмыкова А. В. Реформа государственного контроля (надзора) и муниципального контроля // Журнал российского права. — 2017. — № 9. — С. 34—46.
9. Ожегов С. И. Словарь русского языка / под ред. Н. Ю. Шведовой. 19-е изд., испр. — М. : Русский язык, 1987.
10. Ожегова Г. А. К вопросу о государственном принуждении // Государственная власть и местное самоуправление. — 2020. — № 12. — С. 22—28.
11. Попов Л. Л. Проблемы административных реформ в России // Вестник Университета имени О.Е. Кутафина (МГЮА). — 2018. — № 1 (41). — С. 24—20.
12. Роцин Д. О. Предписания и представления органов, осуществляющих государственный контроль (надзор) в социальной сфере // Административное и муниципальное право. — 2018. — № 8. — С. 36—44.
13. Словарь современного русского литературного языка / Институт русского языка. — М. ; Л. : Изд-во Академии наук СССР, 1961. — Т. 11.
14. Шатохин А. Ю. Предписание органа государственного пожарного надзора об устранении выявленных нарушений: неочевидная подведомственность при обжаловании // Административное право и процесс. — 2019. — № 2. — С. 70—73.

Принуждение в административном праве

УБЕЖДЕНИЕ И АДМИНИСТРАТИВНОЕ ПРИНУЖДЕНИЕ КАК МЕТОДЫ ПУБЛИЧНОГО (ГОСУДАРСТВЕННОГО) УПРАВЛЕНИЯ

Аннотация. В статье раскрываются сущность, назначение и содержание данных методов управления, их объективная обусловленность материальными и надстроечными факторами, государственным строем общества, который может быть демократическим или тоталитарным. Отсюда вытекает, что ни одно государство, в том числе и Российская Федерация, не свободно в выборе способов управления делами общества.

Основным методом, с помощью которого осуществляется воздействие на общественные отношения, взаимодействие людей, является убеждение. Лозунг классика «Мы должны во что бы то ни стало сначала убедить, а потом принудить» — остается неизблемым и в наши дни. В статье приводятся конкретные признаки убеждения и административного принуждения, которые позволяют их четко различать, не противопоставлять и не терять, как это произошло в современной жизни с убеждением и его важнейшей формой — воспитанием.

Ключевые слова: убеждение и принуждение, их обусловленность закономерностями развития общества, признаки убеждения, признаки принуждения, признаки административного принуждения.



**Лев Леонидович
ПОПОВ,**

профессор кафедры административного права и процесса Университета имени О.Е. Кутафина (МГЮА), академик Военной академии наук РФ, академик РАЕН, заслуженный деятель науки РФ, президент Национальной ассоциации административистов, доктор юридических наук, профессор lab.kapp@msal.ru 125993, Россия, г. Москва, ул. Садовая-Кудринская, д. 9

DOI: 10.17803/2311-5998.2021.82.6.033-047

L. L. POPOV,

Professor, Department of Administrative Law and Process
of the Kutafin Moscow State Law University (MSAL);
President, National Association of Administrativists,
Academic of the Military Academy of Sciences of the Russian Federation,
Distinguished Scientist of the Russian Federation, Dr. Sci. (Law), Professor
lab.kapp@msal.ru
9, ul. Sadovaya-Kudrinskaya, Moscow, Russia, 125993

PERSUASION AND ADMINISTRATIVE COERCION AS METHODS OF PUBLIC (STATE) ADMINISTRATION

Abstract. The article reveals the essence, purpose and content of these management methods, their objective conditionality by material and superstructure factors, the state structure of society, which can be democratic or

© Л. Л. Попов, 2021

totalitarian. It follows from this that not a single state, including the Russian Federation, is free in the choice of methods of managing the affairs of society. The main method of influencing public relations, the interaction of people is persuasion. The slogan of the classic — “We must at all costs first convince, and then compel” — remains unshakable in our days. The article provides specific signs of persuasion and administrative coercion, which make it possible to clearly distinguish them, not to oppose and not to lose, as happened in modern life with persuasion and its most important form — education.

Keywords: *persuasion and coercion, their conditioning by the laws of the development of society. Signs of persuasion, signs of coercion in general and signs of administrative coercion in particular.*

1. Каждая общественно-экономическая формация, а также каждая стадия экономико-социального развития общества образует базу формирования государственных организаций, систем права и, конечно, методов управления. Можно заметить, что объективные закономерности определяют и те цели, которые мы перед собой ставим, а также возможности и способы/средства воздействия на социум, имеющиеся для достижения этих целей.

В результате никакое государство, в том числе и Российская Федерация, не свободно в выборе методов управления делами общества, где действуют объективные законы, которые невозможно игнорировать. В противном случае волюнтаристские, субъективные, ошибочные решения, не отвечающие историческому ходу развития, жестоко мстят за себя и оказываются отброшенными. Социально-политическая природа отношений, составляющих объект управления, предопределяет и методы воздействия на них, их качественные особенности¹.

Государство и его органы в зависимости от специфики осуществляемых функций должны четко определять наиболее приемлемые способы воздействия на управляемые объекты, действия и поступки людей и тем самым на явления и процессы социальной действительности.

Управление социумом в Российской Федерации, а также осуществление обеспечения дисциплины и правопорядка в нем выполняются путем целенаправленного воздействия с помощью имеющихся активных способов на сознание, а также поведение граждан. В обществе, где присутствует демократия, имеются два таких способа: *убеждение и принуждение*².

¹ См.: Керимов Д. А. Философские проблемы права. М., 1072. с. 375—376.

² Положение о существовании в нашем государстве двух «основных», «определяющих», «универсальных» методов управления — убеждения и принуждения — является общепризнанным. См., например: Петров Г. И. Основы советского социального управления. Л. : Изд-во Ленингр. ун-та, 1974. С. 258 ; Козлов Ю. М. Советское административное право. М., 1973. С. 209 ; Попов Л. Л. Убеждение и принуждение в Советском государстве. Л., 1963 ; Он же. Убеждение и принуждение : Организационно-воспитательные и административно-правовые средства охраны общественного порядка в деятельности советской милиции. М., 1968.

Вместе с тем высказываются мнения о том, что убеждением и принуждением не ограничивается система методов управления, и предпринимаются попытки создания соответствующей системы методов применительно к конкретному предмету исследования: социального или государственного управления обществом, управления народным хозяйством, управления экономическими процессами, общественного управления и т.д.³

Так, А. Е. Лунев предлагает все методы государственного управления разделить на четыре группы:

- 1) морально-политические (убеждение, воспитание, моральное поощрение);
- 2) экономические (материальное поощрение конкретных лиц и коллективов, стимулирование производственной и иной деятельности);
- 3) организационные (прогнозирование, организация, координация, контроль и т.д.);
- 4) административно-властные.⁴

Предложения А. Е. Лунева и других авторов по данной проблеме представляются весьма интересными и заслуживающими дальнейшего осмысления.

Под методами в сфере управления обществом принято понимать способы и средства сознательного прямого воздействия на социальные процессы, применяемые государственным аппаратом для достижения его целей, или способы и средства влияния субъекта управления на поведение управляемой подсистемы, т.е. на организованную деятельность людей, человеческих коллективов, всего общества⁵.

Исходя из сущности убеждения и принуждения как методов публичного (государственного) управления, социального назначения и эффективности этих методов, можно сформулировать некоторые отправные положения:

Эти методы обусловлены общими социально-экономическими закономерностями развития демократического, социально справедливого государства, поскольку их возникновение и формирование внутренне согласовано с требованиями исторического прогресса, вызвано интересами и потребностями общества, что делает их объективно необходимыми.

Они определяются их содержанием и направленностью, которые должны находиться в диалектическом единстве, в соответствии, во взаимосвязи и взаимодействии с социальной средой.

Убеждение и принуждение зависят от того, насколько правильно, социально адекватно они отражают требования жизни, экономические потребности развития общества.

³ См., например: *Афанасьев В. Г.* Научное управление обществом (опыт системного исследования). М., 1968 ; *Козлов Ю. М.* Управление народным хозяйством СССР. Изд-во Моск. ун-та, 1971. Ч. 1 ; *Основин В. С.* Основы науки социального управления. Воронеж : Изд-во Воронеж. ун-та, 1971 ; *Бахрах Д. Н.* Административные методы управления // Ученые записки Перм. ун-та. 1973. № 299.

⁴ См.: *Лунев А. Е.* Теоретические проблемы государственного управления. М., 1974. С. 139—140 ; *Он же.* Взаимосвязь методов и технических средств в управлении // Управление и право. 1974. Вып. 1.

⁵ *Лазарев Б. М.* Компетентность органов управления. М., 1972. С. 30.



Данные методы связаны с их обратным влиянием (обратная связь) на социальную действительность, на общественные отношения, их возникновение, совершенствование и охрану.

Они основываются на соотношении этих методов, обусловливаемого сущностью демократического государства, которое является государством для всех граждан, для всего российского народа. Будучи социальным государством, оно по самой своей природе не может строить отношения с населением на каких-либо иных основах, кроме убеждения большинства в правильности своей политики и принуждения в отношении того меньшинства, устремления и действия которого расходятся с волей большинства. Иначе оно оторвется от народа, потеряет его поддержку, подорвет в конце концов корни своего могущества⁶. Убеждение и принуждение используются государством не во имя каких-то абстрактных целей, а во имя человека и для человека, в интересах создания необходимых условий его свободного гармоничного развития. Эта цель может быть достигнута только в том случае, если деятельность государства будет осуществляться средствами и методами, которые бы соответствовали этой цели, если последствия их применения не противоречат, а совпадают с процессом «возрождения суверенной государственности России и утверждения незыблемости ее демократической основы»⁷.

2. Для того, чтобы развить изложенные отправные положения, наполнить их конкретным содержанием, разобраться во всем многообразии форм, видов и отдельных мер воздействия на общественные отношения, понять тенденцию их движения, необходимо раскрыть теоретическую сущность и практическую значимость убеждения и принуждения, их роль в обеспечении установленного правопорядка.

Для раскрытия сущности этих методов необходимо диалектически осмыслить их роль в формировании общественных отношений, выйти за рамки обыденного понимания их содержания.

В. И. Ленин в своих трудах рассматривал убеждение и принуждение как методы, которые выражают сущность организаторской функции диктатуры пролетариата, как способы руководства обществом, которые дополняют друг друга, опираются друг на друга и только в правильном сочетании выполняют свое социальное назначение. Он проводил четкое различие не только между насилием, с одной стороны, убеждением и принуждением — с другой, но и последовательно отличал убеждение от принуждения, видя в этих методах управления качественное своеобразие, не допускающее их смешения или отождествления.

В то же время, эти методы тесно взаимосвязаны. Недооценка убеждения или принуждения, отрыв одного от другого или их противопоставление ведут, как показывает опыт, к серьезным отрицательным последствиям⁸. В отношении трудящихся, отмечал В. И. Ленин, социалистическое государство применяет в

⁶ См.: Самощенко И. С. Убеждение и принуждение в социалистическом государстве // Сов. государство и право. 1967. № 2. С. 11.

⁷ Конституция Российской Федерации (принята всенародным голосованием 12.12.1993 с изменениями, одобренными в ходе общероссийского голосования 01.07.2020). Преамбула.

⁸ Ленин В. И. Полн. собр. соч. Т. 43. С. 54.

качестве главного средства воспитания и руководства массами метод убеждения, а его призыв «Мы должны во что бы то ни стало сначала убедить, а потом принудить» — вытекает из самой природы демократического строя, из подлинно народного характера социального государства.

Итак, основным методом деятельности государства является убеждение своих граждан в осознанной необходимости, а также добровольное выполнение всех предписаний законодательства, а также его требований.

Средства и меры, которые используются для регулирования поведения граждан в стране, имеют весьма специфический характер, что качественно и определяет как метод убеждения, так и метод принуждения.

Между тем в отдельных работах неоправданно смешиваются убеждение с принуждением. В частности, И. И. Карпец пишет: «Убеждение может в себе самом носить определенную “дозу” принуждения...». И далее: «Образно говоря, убеждение может и воспитывать, и принуждать...»⁹. Однако убеждение и принуждение являются средствами самостоятельными, различными и имеющими специфические особенности. «Забвение этого, — справедливо отмечает И. С. Самощенко, — ведет к странной конструкции «принудительного убеждения», которая несовместима с самой сущностью убеждения, ибо отождествляет, по существу, принуждение и убеждение»¹⁰.

Видимо, подобная позиция является следствием внешней «похожести», в частности, психического принуждения и убеждения, непосредственным объектом воздействия которых выступает психика человека — его разум, эмоции и воля. Однако этим обстоятельством их внешнее «сходство», собственно, и исчерпывается.

В то же время интересы укрепления законности обуславливают необходимость четкого разграничения методов психического принуждения и убеждения, недопустимость их смешения. Разграничение этих методов проходит, как представляется, по двум направлениям. Во-первых, их разграничивает направленность, назначение воздействия. Убеждение создает внутренние моральные стимулы для определения человеком добровольно, сознательно варианта правомерного поведения, отвечающего его собственным представлениям о должном. Психическое принуждение призвано принудить, заставить его делать то, что он не желает, либо не делать то, что он желает. Здесь мы отмечаем состояние подчиненности субъекта внешней государственной воле. Его правомерное поведение является вынужденным, конформным, оно есть проявление воли субъекта, но воли подчиненной и, следовательно, не свободной¹¹.

Во-вторых, их различия обуславливаются разными сферами психического воздействия и мотивами социального поведения. Психическое принуждение вызывает, как правило, мотив страха перед неблагоприятными последствиями неповиновения, желание избежать их. Субъект, применяющий психическое принуждение

⁹ Карпец И. И. Наказание. Социальные, правовые и криминологические проблемы. М., 1973. С. 67.

¹⁰ Самощенко И. С. Понятие правонарушения по советскому законодательству. М., 1963. С. 259.

¹¹ См.: Государственные решения в системе управления. М., 1974. С. 43.



(государственный орган, должностное лицо), передает лицу информацию об этих последствиях. Представления о них трансформируются в чувство страха и желание избежать неблагоприятных последствий, создавая тем самым мотивы поведения, имеющие, по существу, негативную окраску. Убеждение вызывает, как правило, положительные мотивы правомерного поведения, отражающие глубинные, социально-психологические характеристики личности, позволяющие без особых усилий над собой, без внутренней борьбы следовать велениям права.

Таким образом, психическое принуждение и убеждение действуют на разных уровнях сознания и психики, и это обстоятельство, естественно, надо учитывать при выборе метода воздействия в каждом конкретном случае.

Надстроечные явления, в том числе и методы государственного управления обществом, не могут быть поняты вне общественного бытия, экономического базиса, объективных экономических законов. «Даже туманные образования в мозгу людей, — писали К Маркс и Ф. Энгельс, — и те являются необходимыми продуктами, своего рода испарениями их материального жизненного процесса, который может быть установлен эмпирически и который связан с материальными предпосылками»¹². Сущность убеждения и принуждения не может быть выявлена и вне связи с государством, которое эти методы конституирует, а также вне связи с правом, в качестве способов реализации которого они выступают, облекаясь обычно в правовую форму»¹³.

Итак, мы можем сделать вывод о том, что в демократическом обществе в процессе функционирования методов государственного управления имеются реальные возможности сознательного, организованного и активного воздействия на структуру общественных отношений, сознание и поведение людей. И эти возможности повседневной практикой превращаются в реальную действительность. Убеждение и принуждение, будучи надстроечными категориями, развиваясь и функционируя в соответствии с общими закономерностями развития, отражают и несут в себе социальную эффективность государственно-правовой системы в целом.

3. Раскрытие социального назначения и эффективности убеждения и принуждения требует более конкретной характеристики их содержания. Сущность вскрывает то, чем убеждение и принуждение фактически являются — методами воздействия на общественные отношения, а их содержание включает комплекс разнообразных конкретных мер воздействия на сознание и поведение людей.

Отсюда под содержанием убеждения и принуждения следует понимать систему мер, в которых конкретизируется государственное управляющее воздействие в целях обеспечения должного или возможного поведения субъектов общественных отношений.

Осуществление грандиозных задач развития страны требует убеждения масс. И «чем глубже преобразование, которое мы хотим произвести, тем больше

¹² Маркс К., Энгельс Ф. Соч. Т. 3. С. 25.

¹³ Ю. М. Козлов, характеризуя связь общих методов управления с их правовым опосредованием, справедливо полагает, что суть «соотношения методов управления и соответствующих форм состоит в том, что если метод отражает содержание управленческой деятельности, то форма есть способ выражения этого содержания» (Козлов Ю. М. Методы управления народным хозяйством СССР // Сов. государство и право. 1968. № 4. С. 69).

надо поднять интерес к нему и сознательное отношение, убедить в этой необходимости новые и новые миллионы и десятки миллионов»¹⁴. Именно поэтому определяющим методом воспитания граждан в духе соблюдения общественной дисциплины, обеспечения правопорядка является метод убеждения. При этом убеждение предполагает воздействие на сознание и волю человека преимущественно средствами нравственного характера. Результатом таких методов воздействия на чужую волю становится подчинение лица, по отношению к которому это осуществляется, таким образом, воля подчиняемого становится идентичной взглядам убеждающего.

Однако из того, что убеждающее воздействие носит преимущественно идеологический, нравственный характер, вовсе не следует, что все убеждение сводится только к слову, словесному увещанию, правовой пропаганде и т.д. В. И. Ленин, говоря о содержании убеждения, используемого в отношении крестьянства, указывал, что думать, будто крестьянина можно убедить только советом, только книгами, — нелепость¹⁵. Таким образом, он четко отграничивал убеждение от голых слов, организационной беспомощности, выдаваемых за убеждение. Крупнейшие педагоги прошлого нередко говорили даже о вреде «словесного воспитания». Поэтому многие авторы в систему мер убеждения вполне обоснованно включают многообразные меры организационного и поощрительного характера¹⁶.

Содержание убеждения состоит в нескольких пунктах агитационных работ: воспитательной и организаторской. Использование различных форм убеждения имеет немаловажное значение и в непосредственном обеспечении правопорядка. Убеждение здесь служит достижению ряда конкретных целей, которые весьма необходимы для осуществления управления обществом в стране.

Большинство граждан с чувством высокого долга соблюдают нормы морали и права. Можно ли, однако, на этом основании утверждать, что они больше не нуждаются в воспитательном воздействии государства? Разумеется, нет. В. И. Ленин указывал, что «задача убеждения народных масс никогда не может отодвинуться совершенно, — наоборот, она всегда будет стоять среди важных задач управления»¹⁷.

В современных условиях, когда стоит задача, чтобы уважение к праву, к закону стало личным убеждением каждого человека, нельзя довольствоваться соблюдением гражданами установленных государством правил поведения лишь в силу обязанности.

Целью убеждения в борьбе с правонарушениями, таким образом, является воспитание у граждан внутренней потребности и стойкой привычки правомерного поведения. Необходимо помнить о том, что достигнутым надо считать только то, что вошло в культуру, в быт, в привычку.

Убеждения, привычки, как и все нравственные категории, являются продуктом общественной среды и воспитания. Новые современные меры убеждения и привычки подвергаются воздействию и отрицательных факторов — сохранившихся

¹⁴ См.: Ленин В. И. Полн. собр. соч. Т. 42. С. 140.

¹⁵ См.: Ленин В. И. Полн. собр. соч. Т. 39. С. 378.

¹⁶ См., например: Петров Г. И. Указ. соч. С. 263.

¹⁷ См.: Ленин В. И. Полн. собр. соч. Т. 36. С. 127.



в нашем обществе пережитков, «родимых пятен» прошлого, проникающих из-за рубежа западных «ценностей». Поэтому глубокие убеждения и стойкие привычки правомерного поведения еще не стали достоянием всех граждан, и некоторые из них совершают антиобщественные поступки.

В связи с этим в деятельности государственных органов и общественности важное место приобретает предотвращение правонарушений, прежде всего преступлений и дорожно-транспортных происшествий, вызванных грубым нарушением правил дорожного движения. Известно, что совершению преступления, противоправного и аморального поступка нередко предшествуют те или иные внешние проявления этого намерения в психике и поведении человека. Тем самым возникает реальная возможность обнаружить психологическую подготовку лица к совершению правонарушений и своевременно их предотвратить. А там, где ее не используют, обычно наступают негативные последствия, которые иногда заканчиваются катастрофой. Так произошло в мае 2021 г. в Казани, где молодой человек (19 лет) длительное время готовил особо опасное тяжкое преступление, для которого приобрел огнестрельное оружие, огромное количество патронов к нему, изготовил благодаря рекомендациям из Интернета самодельное взрывное устройство с поражающими элементами и в гимназии города исполнил задуманное; в результате погибли школьники и преподаватели.

В современных условиях законодательство и практика его применения становятся на путь использования мер принуждения в отношении правонарушителей, как правило, вслед за убеждением и мерами общественного воздействия. Государство, устанавливая ту или иную правовую норму, нередко рассматривает применение мер убеждения или общественного воздействия к ее нарушителям как обязательное предварительное условие, подлежащее использованию, прежде чем выявится потребность применения мер государственного принуждения. В этих случаях меры принуждения применяются лишь тогда, когда убеждение и общественное воздействие не приводят к положительным результатам и правонарушители, не поддаваясь воздействию воспитательных, профилактических мер, вновь совершают антиобщественные противоправные действия.

Применение убеждения отнюдь не снимает вопроса о разумно допустимых пределах его использования в качестве средства воздействия на правонарушителей. Этот метод далеко не всегда оказывается достаточным средством воздействия в отношении отдельных лиц, нарушающих нормы поведения в современном обществе. Поэтому государство, защищая интересы общества, права и свободы граждан, принуждает лиц, не поддающихся мерам убеждения и общественного воздействия, к соблюдению порядка, устанавливает различные виды ответственности за совершение правонарушений. Убеждение при этих обстоятельствах перестает быть единственным средством воздействия. Таким образом, в социуме РФ возникает задача «обеспечить строжайшее проведение дисциплины и самодисциплины граждан... Без принуждения, — отмечал В. И. Ленин, — такая задача совершенно не выполнима»¹⁸.

Между тем некоторые авторы высказывали мнение о том, что демократическому государству принуждение вообще не свойственно, чуждо. Так, Т. В. Суворова

¹⁸ См.: Ленин В. И. Полн. собр. соч. Т. 36. С. 163.

пишет: «Демократической сущности Советского государства, его социальной природе принуждение не свойственно»¹⁹. Ошибочность подобной позиции очевидна.

В современном государстве принуждение обусловлено объективными потребностями развития общества. В нем принуждение необходимо по тем же причинам, по которым, в конечном счете, необходимо и само государство. В своем специфическом качестве государственного принуждения оно подчиняется тем же закономерностям, что и государство²⁰. Таким образом, государственное принуждение является свойством государственной власти, поскольку принуждение — это необходимый элемент всякой социальной организации и качество всякой власти.

Однако впервые и только в правовом государстве негативная функция принуждения — подавление трудящихся — сменяется его позитивной творческой задачей: при демократическом строе оно с самого начала направлено на создание новых общественных отношений. Более того, принуждение не только необходимо, но в ряде областей общественной жизни полезно, способно принести положительный эффект (оборона страны, защита ее безопасности, охрана общественного порядка, преодоление негативных пережитков прошлого в быту и в сознании).

Государственное принуждение в зависимости от непосредственного объекта воздействия подразделяется на физическое или психическое принуждение. Его цель — заставить конкретных субъектов права соблюдать определенные предписания или воздержаться от тех или иных действий. Принуждение является методом, формирующим сознание подчиненности субъектов, и представляет собой властное веление или прямое действие. Достижение требуемого результата при использовании метода принуждения осуществляется вопреки воле субъекта, при его внутреннем сопротивлении, подчас протесте против предложения подчиниться установленному правопорядку.

Государственное принуждение осуществляется компетентными органами и должностными лицами. Благодаря свойственной государству мощной организованной силе, наличию у него «вещественных орудий власти» государственное принуждение характеризуется особой «жесткостью», непреклонностью, категоричностью в утверждении государственной воли, в воздействии на поведение людей в обществе²¹.

Реально принуждение опосредуется в праве, выступает в форме правового принуждения и выражается в конкретных принудительных мерах, применяемых компетентными государственными органами. Сюда относятся:

- 1) меры юридической ответственности — административной, дисциплинарной, уголовной и материальной;
- 2) меры пресечения (доставление, задержание);
- 3) административно-предупредительные меры принудительного характера (в частности, таможенный досмотр, меры карантинного характера, принудительное медицинское освидетельствование);
- 4) меры административно-процессуального обеспечения (гл. 27 КоАП РФ).

¹⁹ См.: Суворова Т. В. Об особом характере государственного принуждения в СССР // Государство и коммунизм. М., 1963. С. 28.

²⁰ См.: Алексеев С. С. Социальная ценность права в советском обществе. М., 1971. С. 110—111.

²¹ См.: Алексеев С. С. Указ. соч. С. 106—107.



В качестве непосредственного объекта физического принуждения выступает биологическое и материальное бытие субъектов общественных отношений. Это — личность, ее неприкосновенность, свобода деятельности и поведения, имущественное (материальное) положение. Физическое принуждение может выражаться в конкретных мерах, оказывающих физическое воздействие на личность, имущество и денежные средства лица, т.е. оно реализуется в определенных ограничениях, лишении определенных благ, имеющих в распоряжении субъекта. Именно с помощью, а точнее, посредством этих свойств принуждения оказывается возможным влиять на сознание лица, его разум, чувства и мотивировать требуемое поведение. Тем самым физическое принуждение не только формирует волю лица, но и способствует внедрению в его сознание социальных мотивов общественного поведения, развитию нравственных чувств, представлений и убеждений.

Непосредственным объектом психического принуждения является психика человека — его разум, эмоции, воля. Воздействуя на них, можно «изнутри» сформировать волю человека и побудить, склонить его к необходимому и требуемому общественному поведению.

Принуждение в Российском государстве характеризуется рядом признаков.

Во-первых, государственное принуждение представляет собой выражение необходимости данного этапа развития российского общества и средство ее реализации. Его структура, функции, пределы использования определяются объективными потребностями общества. Тем самым необходимость является постоянной предпосылкой и содержанием принуждения. Подобный подход исключает возможность того, чтобы в праве принуждение было признано самодовлеющей категорией и воспринималось как явление, находящееся за пределами необходимости.

Во-вторых, государственное принуждение становится в полной мере правовым, оно подчиняется общим принципам права, выражающим его демократическое содержание, гуманизм, ответственность за вину, исключение всякого произвола из деятельности правоприменительных органов, справедливость и др. Государственное принуждение применяется на основе строгой правовой регламентации его объема и пределов, нормативного установления оснований, порядка и процедуры (процессуальных форм) реализации конкретных мер принудительного воздействия.

В-третьих, назначение принуждения состоит в воспитании правонарушителей, предупреждении новых правонарушений. Принуждение в российском обществе не имеет цели причинить человеку физические страдания или унижить его достоинство. Вместе с тем оно не лишено и устрашающего элемента, который, однако, носит подчиненный характер и направлен на предупреждение преступлений и других правонарушений.

В-четвертых, государственному принуждению свойственна закономерность изменения его объема, в зависимости от тех или иных обстоятельств он может возрастать или сокращаться. Сокращение сферы принуждения обусловливается постоянным действием таких коренных факторов, как укрепление экономики нашей страны, повышение культурного уровня населения, рост сознательности, дисциплинированности и организованности граждан, расширение их участия в управлении делами государства, общества и др.

В-пятых, государственное принуждения в период реализации глобальных целей развития характеризуется не только сужением сферы его применения, но и изменением содержания. В системе средств государственного принуждения все большее место занимают меры морального, материального воздействия на правонарушителя, такие как замечание, предупреждение, общественное порицание, возмещение причиненного ущерба.

Этот процесс внутреннего изменения государственного принуждения, его гуманизации отражает общую тенденцию развития российской государственности. Вместе с тем в современный период принуждение продолжает оставаться одним из важнейших средств, используемых государством для укрепления законности и правопорядка.

Ускорение экономического и социального развития нашего общества, рост масштабов и качественные сдвиги во всех сферах хозяйственно-организаторской, культурно-воспитательной и административно-политической деятельности предъявляют новые, более высокие требования к управлению, не позволяют довольствоваться сложившимися формами и методами работы. На первое место выдвигаются национальные цели (проекты) сбережения граждан, их здоровья, продолжительности жизни, т.е. сохранения российского народа. Этой же цели служат и рассматриваемые методы управления — убеждение и принуждение.

4. Государственное принуждение, единое по своей сущности, не исключает определенной дифференциации его на отдельные виды. Разнородность общественных отношений, регулируемых правом, и посягательств на эти отношения обуславливает необходимость в целях их охраны применения различных видов государственного принуждения, отличающихся по своему содержанию, основаниям и порядку реализации:

- гражданско-правового;
- административно-правового;
- дисциплинарного;
- уголовно-правового.

Принуждение административного характера имеет определенные специфические признаки, которые определяют его как явление самостоятельное, при этом характеризующееся качественной определенностью.

Основой разработки проблемы признаков административного принуждения является представление о нем как о сложной целостной системе.

Административное принуждение неоднородно, оно состоит из самых различных мер, которые, благодаря вхождению в его объем, приобретают сходные, интегративные, системные качества и свойства. Все это обуславливает возможность решения вопроса об общих и сходных для них признаков содержания²².

К основным признакам, характеризующим административное принуждение, можно отнести следующие.

Административное принуждение является особым видом государственного принуждения, имеющим своим назначением охрану общественных отношений, складывающихся в сфере государственного управления, реализации

²² См.: *Галаган И. А.* Административная ответственность в СССР. Воронеж : Изд-во Воронеж. ун-та, 1970. С. 71.



исполнительной власти. Меры административного принуждения устанавливаются государством, определяющим цели, основания и порядок их применения. Они используются в процессе деятельности соответствующими государственными органами и должностными лицами, что является результатом проявления их государственно-властных полномочий. Всем мерам административного принуждения присущ *властно-принудительный характер*.

Данный признак административного принуждения необходимо подчеркнуть особо, поскольку некоторые авторы отрицают принудительный характер ряда мер административного воздействия (например, таких как карантин, таможенный досмотр), отождествляя их с правовыми запретами и обязанностями, самими обязывающими нормами права, которые, разумеется, мерами принуждения не являются.

В ряде случаев отрицается принудительный характер административно-правовых мер пресечения (например, задержания и доставления в полицию), применяемых к невменяемым, лицам, находящимся в состоянии сильного алкогольного или наркотического опьянения, которые полностью или частично теряют способность к сознательному и, следовательно, волевому поведению. Обосновывается эта позиция тем, что в подобных случаях отсутствует волевой объект принуждения.

Административное принуждение по своему содержанию заключается во внешнем государственно-правовом психическом и физическом воздействии на сознание и поведение людей в форме ограничений (лишений) личного, организационного или имущественного характера, т.е. тех или иных *неблагоприятных последствий*.

Внешние формы проявления административного принуждения весьма различны. Это обусловливается громадным разнообразием обеспечиваемых с их помощью отношений, целями, основаниями применения принуждения, содержанием компетенции органов и должностных лиц, которые наделены правом использования этих мер, и рядом других обстоятельств. Личные ограничения могут выражаться, например, в административном аресте за мелкое хулиганство, в задержании и доставлении нарушителя в полицию, штаб народной дружины. Организационные ограничения — это вид ограничений, осуществляемых по отношению к организациям, имеющим большую важность в социальной сфере, например к предприятиям общественного питания за нарушения санитарного характера.

Все меры административного принуждения применяются для того, чтобы побудить, заставить субъекта совершить те или иные действия или воздержаться от них, либо подчиниться установленным правоограничениям. Таким образом, *объектом принудительного воздействия* в конечном итоге оказывается не сама ЛИЧНОСТЬ, а ее поведение.

Меры административного принуждения могут устанавливаться только правовыми актами. Применение этих мер допускается лишь на основе законов и только в пределах и формах, предусмотренных нормами права.

Следовательно, административное принуждение является *правовым принуждением*, направленным на реализацию правовых актов, регулирующих общественные отношения в сфере государственного управления. Оно полностью соответствует гуманистической природе нашего общества, интересам дальнейшего укрепления законности.

Административное принуждение применяется лишь *уполномоченными на то органами и должностными лицами*. Их круг строго определен правовыми актами. Как правило, к ним относятся органы и должностные лица структурных подразделений государственного управления, а также административные комиссии²³.

Специфика управленческих отношений объективно определяет необходимость самостоятельной и быстрой реакции соответствующих должностных лиц на правонарушения, оперативного использования ими дозволенных правом мер. Для них практически невозможно в каждом конкретном случае доказывать правомочность своего требования, на котором основано принуждение, или испрашивать разрешение на применение необходимых административно-принудительных мер. Нарушения правопорядка должны быть прекращены немедленно, ибо они затрагивают интересы всего общества, нередко угрожают личной и имущественной безопасности граждан.

Обнаруживая нарушения правопорядка или встречая сопротивление своим законным требованиям, должностные лица органов государственного управления должны самостоятельно и без промедления принимать необходимые меры административного принуждения для предупреждения или прекращения противоправных действий, для наказания лиц, совершивших административные правонарушения.

В этой связи еще более очевидной становится справедливость утверждения С. В. Бородин: «Особенность применения административного воздействия должна заключаться в *немедленном* (курсив наш. — Л. П.) следовании за совершением нарушения»²⁴. Именно в этом и состоит эффект административного принуждения, которое характеризует такое приближение момента распоряжения (требования) к моменту исполнения (соблюдения), когда промежуточная между ними стадия сокращается до минимума. Иными словами, если веление права или основанное на праве требование органа управления либо должностного лица встречает сопротивление, то столь же быстро наступает и реакция в виде применения соответствующих мер административного принуждения.

Административное принуждение осуществляется в рамках *особых охранительных административно-правовых отношений*, складывающихся в сфере государственного управления и охватывающих права и обязанности компетентных органов и лиц, к которым оно применяется. Меры административного принуждения имеют свое назначение — охрану законности и правопорядка в сфере функционирования органов исполнительной власти, предупреждение или пресечение явлений, препятствующих (или могущих препятствовать) нормальному управленческому процессу.

Данный признак имеет особое значение, поскольку он характеризует ограниченность сферы применения административно-принудительных средств в общей системе управленческих отношений, подавляющая масса которых реализуется

²³ См., например: *Еропкин М. И., Попов Л. Л., Шергин А. П.* О применении штрафов за нарушение общественного порядка // Сов. государство и право. 1971. № 7. С. 43.

²⁴ *Бородин С. В.* К вопросу о мерах административного воздействия, налагаемых народными судьями // Сов. юстиция. 1958. № 11. С. 20.



не на основе принуждения, а с помощью убеждения и организационно-правовых способов воздействия.

Некоторые авторы указывают и на такой признак административного принуждения, как «*внесудебный порядок*» его применения, имея в виду право соответствующих органов и должностных лиц применять меры принуждения непосредственно, без предварительного обращения в суд. Эта мысль, высказанная еще ранее русскими полицейстами²⁵, стала в известной мере традиционной. В частности, С. С. Студеникин определял административное принуждение как «принуждение, применяемое полномочным органом государственного управления без обращения в суд»²⁶.

Вместе с тем интересы дальнейшего укрепления законности требуют более широкого использования компетентными органами и должностными лицами процессуальных форм, их последовательного распространения на все виды публичного (государственного) управления, решающих индивидуально-конкретные юридические дела, связанные с защитой (реализацией) прав и свобод граждан и организаций. И, как справедливо отмечает известный ученый юрист-теоретик С. С. Алексеев, «процессуальная форма должна быть признана в качестве необходимой и весьма существенной черты правового принуждения»²⁷.

Итак, завершая изложение сущности, содержания и порядка применения мер убеждения и принуждения, хотелось бы подчеркнуть, что мы не должны забывать: главное — это убеждение граждан, это профилактика, предотвращение правонарушений, предупреждение антиобщественного поведения, что раньше или позже, но эта работа должна привести к сокращению сейчас весьма значительного, недопустимого объема административного принуждения.

БИБЛИОГРАФИЯ

1. Алексеев С. С. Социальная ценность права в советском обществе. — М., 1971.
2. Афанасьев В. Г. Научное управление обществом (опыт системного исследования). — М., 1968.

²⁵ Так, А. И. Елистратов определял административное принуждение как «возможность администрации прибегать к принудительным мерам по собственному почину, без предварительного судебного постановления, устанавливающего законность данного требования...» (Елистратов А. И. Основные начала административного права. М.: Изд. Лемана, 1914. С. 198).

²⁶ Студеникин С. С. Советское административное право. М., 1949. С. 133.

²⁷ См.: Алексеев С. С. Указ. соч. С. 124. При этом С. С. Алексеев подчеркивает, что фундаментальные и весьма интересные суждения о сущности и содержании административного процесса высказаны Н. Г. Сталищевой и В. Д. Сорокиным. См.: Сталищева Н. Г. Административный процесс. М., 1964; Она же. Гражданин и административная юрисдикция в СССР. М., 1970; Сорокин В. Д. Административно-процессуальное право. М., 1972; Она же. Проблемы административного процесса. М., 1968.

3. Бахрах Д. Н. Административные методы управления // Ученые записки Перм. ун-та. — 1973. — № 299.
4. Бородин С. В. К вопросу о мерах административного воздействия, налагаемых народными судьями // Сов. юстиция. — 1958. — № 11.
5. Галаган И. А. Административная ответственность в СССР. — Воронеж : Изд-во Воронеж. ун-та, 1970.
6. Государственные решения в системе управления. — М., 1974.
7. Елистратов А. И. Основные начала административного права. — М. : Изд. Лемана, 1914.
8. Еропкин М. И., Попов Л. Л., Шергин А. П. О применении штрафов за нарушение общественного порядка // Сов. государство и право. — 1971. — № 7.
9. Зубарев С. М. О современном этапе реформы надзорной деятельности в Российской Федерации // Вестник Университета имени О.Е. Кутафина (МГЮА). — 2018. — № 1 (41). — С. 13—23.
10. Карпец И. И. Наказание. Социальные, правовые и криминологические проблемы. — М., 1973.
11. Керимов Д. А. Философские проблемы права. — М., 1072.
12. Козлов Ю. М. Методы управления народным хозяйством СССР // Сов. государство и право. — 1968. — № 4.
13. Козлов Ю. М. Советское административное право. — М., 1973.
14. Козлов Ю. М. Управление народным хозяйством СССР. — М. : Изд-во Моск. ун-та, 1971. — Ч. 1.
15. Лазарев Б. М. Компетенция органов управления. — М., 1972.
16. Лунев А. Е. Взаимосвязь методов и технических средств в управлении // Управление и право. — 1974. — Вып. 1.
17. Лунев А. Е. Теоретические проблемы государственного управления. — М., 1974.
18. Основин В. С. Основы науки социального управления. — Воронеж : Изд-во Воронеж. ун-та, 1971.
19. Петров Г. И. Основы советского социального управления. — Л. : Изд-во Ленингр. ун-та, 1974.
20. Попов Л. Л. Убеждение и принуждение в Советском государстве. — Л., 1963.
21. Попов Л. Л. Убеждение и принуждение : Организационно-воспитательные и административно-правовые средства охраны общественного порядка в деятельности советской милиции. — М., 1968.
22. Попов Л. Л. Проблемы административных реформ в России // Вестник Университета имени О.Е. Кутафина (МГЮА). — 2018. — № 1 (41). — С. 24—20.
23. Самощенко И. С. Понятие правонарушения по советскому законодательству. — М., 1963.
24. Самощенко И. С. Убеждение и принуждение в социалистическом государстве // Сов. государство и право. — 1967. — № 2.
25. Студеникин С. С. Советское административное право. — М., 1949.
26. Суворова Т. В. Об особом характере государственного принуждения в СССР // Государство и коммунизм. — М., 1963.





**Сергей Алексеевич
СТАРОСТИН,**

профессор кафедры
административного права
и процесса

Университета имени
О.Е. Кутафина (МГЮА),
доктор юридических наук,
профессор
prof.starostin@gmail.com
125993, Россия, г. Москва,
ул. Садовая-Кудринская, д. 9

АДМИНИСТРАТИВНО-ПРАВОВОЕ ПРИНУЖДЕНИЕ: ПРОБЛЕМЫ ТЕОРИИ

Аннотация. В статье рассмотрены проблемы раскрытия содержания административно-правового принуждения, анализируются различные классификации. Существующее мнение, что одним из первых авторов трехчленной классификации административно-правового принуждения является М. И. Еропкин, не вполне верно, поскольку значительно ранее предложены иные классификации. В статье они анализируются, и на этой основе сформулированы признаки административно-правового принуждения: их государственно-властный характер, принуждение применяется исключительно на правовой основе. Это отраслевой метод воздействия, состоящий в применении компетентными органами государственной власти, их должностными лицами установленных законом временных мер и ограничений прав и свобод гражданина. Сравнение содержания административной ответственности и административно-правового принуждения позволяет сделать вывод о том, что оно шире принуждения, принуждение — это лишь часть ответственности. Административно-правовое принуждение — это всегда насильственное подчинение воли управляемого субъекта воле управляющего, а ответственность этот субъект может принять и без насилия, добровольно. Этот вывод аргументируется на конкретных примерах.

Ключевые слова: административно-правовое принуждение, административная ответственность, меры и ограничения прав и свобод гражданина, классификация административно-правового принуждения.

DOI: 10.17803/2311-5998.2021.82.6.048-055

S. A. STAROSTIN,

Professor, Department of Administrative Law and Process of the Kutafin Moscow State Law University (MSAL), Dr. Sci. (Law), Professor
prof.starostin@gmail.com
9, ul. Sadovaya-Kudrinskaya, Moscow, Russia, 125993

ADMINISTRATIVE AND LEGAL COERCION: THEORETICAL ISSUES

Abstract. The article discusses the problems of disclosing the content of administrative and legal coercion, analyzes various classifications. It is noted that the existing opinion that one of the first authors of the three-term classification of administrative and legal coercion is M. I. Eropkin, is not entirely correct, since other classifications were proposed much earlier. In the article they are analyzed and on this basis the signs of administrative and

legal coercion are formulated. This is their state-imperious nature, coercion is applied exclusively on a legal basis. This is a sectoral method of influence, which consists in the application by the competent state authorities and their officials of temporary measures established by law and restrictions on the rights and freedoms of a citizen.

Comparing the content of administrative responsibility and administrative-legal coercion, it was concluded that it is broader than coercion, coercion is only part of the responsibility. Administrative-legal coercion is always the forcible submission of the will of the controlled subject to the will of the manager, and this subject can take responsibility without violence, voluntarily. This conclusion is based on specific examples.

Keywords: *administrative and legal coercion, administrative responsibility, measures and restrictions on the rights and freedoms of a citizen, classification of administrative and legal coercion.*

Проблема раскрытия содержания государственного принуждения, казалось бы, давно решена, об этой категории много написано и сказано, все известно и понятно. И действительно, многие из известных и уважаемых административистов уже высказали свою позицию относительно содержания понятия и классификации методов принуждения.

Так, еще в 40-е гг. XX в. И. И. Евтихийев, С. С. Студеникин, Ц. А. Ямпольская и другие ученые размежевали административно-принудительные меры на две группы: административные наказания и иные меры, которые, будучи по своей сути принудительными, лишены характера наказания¹.

В статье «Акты советского государственного управления» С. С. Студеникин пишет: «Меры административного принуждения можно дифференцировать на две группы: во-первых, меры административного взыскания (предупреждение, штраф, исправительно-трудовые работы, конфискация) и, во-вторых, административно-правовые меры социальной защиты (принудительное лечение, личное задержание, административно-санитарные и административно-технические меры предупреждения, задержание и арест имущества, реквизиция)»².

Немного позднее М. И. Еропкин предложил уже трехчленную классификацию мер административного принуждения, которая была положена в фундамент общепризнанной на сегодняшний день классификации: административно-предупредительные меры; меры административного пресечения; административные наказания³.

¹ Студеникин С. С., Власов В. А., Евтихийев И. И. Советское административное право. М., 1950. С. 173—191; Ямпольская Ц. А. Об убеждении и принуждении в советском административном праве // Вопросы административного права и финансового права. М., 1952. С. 175—181.

² Студеникин С. С. Акты советского государственного управления // Вестник Университета имени О.Е. Кутафина (МГЮА). Выпуск «Административное право и процесс. Административная ответственность». 2014. № 2. С. 240.

³ Еропкин М. И. О классификации мер административного принуждения // Вопросы административного права на современном этапе. М., 1963. С. 60—69.



Тоже трехчленную, но несколько иную систематизацию мер государственного принуждения разработал И. И. Веремеенко. Это административно-процессуальные меры; административно-предупредительные меры и административно-правовые санкции⁴. Единоы во взглядах на классификацию мер принуждения А. П. Корнев и Л. Л. Попов. Их классификация наиболее востребована сегодня. Это меры: административного предупреждения (административно-предупредительные), административного пресечения (административно-пресекаательные), административно-процессуального обеспечения, административного взыскания⁵.

Особое место среди научных работ, исследовавших природу и содержание административного принуждения, следует отнести докторской диссертации А. И. Каплунова «Административное принуждение, применяемое органами внутренних дел (системно-правовой анализ)»⁶.

В последние годы продолжают исследования данной проблемы, написано множество монографий, диссертаций, научных статей по каждому из видов административного принуждения⁷.

Следует отметить, что государственное принуждение как юридический институт находится в поле научного зрения не только правоведов, но и исследователей, представляющих иные отраслевые науки. Данный факт объясняется целями, потенциалом и многовекторностью государственного принуждения, а также теми многочисленными мерами, которые применяются при его реализации⁸.

Приведем несколько теоретических и принципиальных положений. Во-первых, употребляя термин «государственное принуждение», следует понимать только лишь правовое принуждение со стороны государства. Иных форм государственного принуждения, принуждения вне правового регулирования не существует.

Во-вторых, государственное принуждение — это отраслевой метод воздействия, представляющий собой использование компетентными органами государственной власти, их должностными лицами законодательно предписанных временных мер и ограничений прав и свобод человека для защиты населения и территорий от чрезвычайных ситуаций различного генезиса, дающий возможность обязать указанных лиц осуществлять возложенные на них юридические обязанности и не нарушать установленные законом запреты, а также обеспечить

⁴ Веремеенко И. И. О классификации мер административного принуждения // Вестник Московского университета. Сер. 12 : Право. 1970. № 4. С. 73—79.

⁵ Корнев А. П. Административное право России: Часть общая. М., 1997. С. 192 ; Козлов Ю. М., Попов Л. Л. Административное право России. М., 1999. С. 300.

⁶ Каплунов А. И. Административное принуждение, применяемое органами внутренних дел (системно-правовой анализ) : дис. ... д-ра юрид. наук. М., 2005. С. 128—130.

⁷ Кисин В. Р. Меры административно-процессуального принуждения и их применение (по материалам деятельности органов внутренних дел) : автореф. дис. ... канд. юрид. наук. М., 1983 ; Коркин А. В. Конституционные основы института административно-правового принуждения в деятельности сотрудников милиции : автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Челябинск, 2002 ;

⁸ Анненков А. Ю. Государственно правовое принуждение: философско-правовые основы понимания // URL: <https://cyberleninka.ru/article/n/gosudarstvenno-pravovoe-prinuzhdenie-filosofsko-pravovye-osnovy-ponimaniya>.

правопорядок, безопасность личности, общества и государства от потенциальных и реальных угроз.

В-третьих, принуждение необходимо анализировать в совокупности и взаимодействии объективного и субъективного при осуществлении органами государственной власти своих полномочий. Объективный элемент детерминирован степенью общественной опасности сложившейся чрезвычайной ситуации и формально-юридическими положениями закона, регламентирующего правовой статус должностного лица органа государственной власти. Субъективный элемент зиждется на свободе усмотрения этого должностного лица, т.е. на его дискреционном выборе тех или иных действий или решений, которые закреплены в правовых нормах и ориентированы на защиту прав и свобод граждан, охрану правопорядка и обеспечение общественной безопасности. В основу таких действий или решений должен быть положен принцип «разрешено только то, что предусмотрено законом».

В-четвертых, согласно ч. 3 ст. 55 Конституции РФ меры административно-правового принуждения, используемые органами государственной власти и ограничивающие права и свободы граждан, а также порядок их реализации должны регламентироваться исключительно федеральным законом, при этом перечень их должен быть исчерпывающим.

В-пятых, меры государственного принуждения традиционно разделяются на 4 группы: административного предупреждения, административного пресечения, административно-процессуального обеспечения, административной ответственности.

В современных исследованиях упоминается и такая юридическая форма публичного принуждения, как правовосстановление. Впрочем, по нашему мнению, она не присуща административному принуждению как отраслевой разновидности юридического принуждения.

Необходимыми и достаточными признаками государственного принуждения являются следующие.

Принуждение это всегда насилие, государство на то и аппарат принуждения, поскольку имеет право, основания и возможность применять насилие. Добровольного принуждения не бывает.

Хочу предложить рассмотреть принуждение с другой стороны, во взаимоотношении этой категории с близкими, но не синонимическими понятиями, такими как свобода, целесообразность, административная ответственность.

Принуждение и свобода. Кант был убежден, что в юриспруденции существует только принуждение, не допускающее покушений на свободу личности; несмотря на то, что законодательные нормы принуждают человека извне, их вполне можно соблюдать по внутренним мотивам долга: «Свобода есть только идея разума, объективная реальность которой сама по себе подлежит сомнению»⁹.

По мнению Гессена, принуждение и свобода не нивелируют друг друга, а являются категориями взаимной диффузии¹⁰.

⁹ Кант И. Основоположение к метафизике нравов // Grundlegung zur Metaphysik der Sitten. [И. Кант. Сочинения на немецком и русском языках.] Riga, 1785. Т. 3. Р. 351.

¹⁰ Очироконова Н. В. Проблема человека в философии С. И. Гессена : дис. ... канд. филос. наук. М., 2005. С. 91.



Принуждение — универсальный метод реализации публичной власти, способ осуществления реального управления. В широком понимании принуждение есть «насилие, применяемое коллективными субъектами или отдельными лицами, возможно лишь настолько, насколько государство, со своей стороны, допускает это насилие: единственным источником права на насилие является государство»¹¹.

Принуждение и целесообразность. Нормативное регулирование во всяком организованном социуме «предполагает принуждение, без которого нормативность размывается, рамки и границы поведения стираются. Принуждение есть реальность действия права, право переходит в состояние реальности, реально действует»¹².

По мнению Гегеля, публичное принуждение является правом на санкцию, а принуждение в целом представляет собой активную реакцию воли на любое внешнее воздействие. Важен его вывод о том, что границы принуждения должны быть точно установлены в целях того, чтобы никто не мог злоупотребить правом на принуждение.

Шопенгауэр считал, что принуждение должно всегда соотноситься с правом, так как оно есть вмешательство в волевую сферу человека, порождающее у него чувство несправедливости¹³.

Принуждение и административная ответственность. О корреляции между административным принуждением и административной ответственностью писали многие, но отмечу две, на мой взгляд, наиболее важные и отличающиеся новизной взглядов публикации М. С. Студеникиной и А. А. Демина.

По мнению М. С. Студеникиной, нельзя считать принуждением предупредительные меры. В качестве примера она приводит ситуацию, когда работник не хочет, но идет на работу. В широком смысле это, конечно, принуждение, но это принуждение, которое принимается как обязанность, которая исполняется добровольно¹⁴.

А. А. Демин считает, что ответственность прямой связи с принуждением не имеет. «Ответственность, — пишет он, — это применение наказания, а не обязательно принуждение. Принуждение — это насильственное подчинение воли управляемого субъекта воле управляющего, а ответственность этот субъект может принять и без насилия, добровольно, например, уплатить штраф как наказание»¹⁵.

Соглашаясь с М. С. Студеникиной, хочу возразить А. А. Демину: ответственность — всегда требование к исполнению закона, содержание, смысл юридической ответственности и состоит в исполнении требований закона. Принуждение невозможно без норм закона. Понятие ответственности шире принуждения, принуждение — только лишь часть ответственности.

¹¹ Вебер М. Избранные произведения / Пер. с нем. ; сост., общ. ред. и послесл. Ю. Н. Давыдова ; предисл. П. П. Гайденко. М. : Прогресс, 1990. С. 645.

¹² Ильин И. А. Понятие права и силы (опыт методологического анализа) // Собрание сочинений : в 10 т. М., 1994. Т. 4. С. 15.

¹³ Шопенгауэр А. Мир как воля и представление : в 2 т. / пер. с нем. Минск : Попурри, 1999. Т. 1—2. С. 601.

¹⁴ Студеникина М. С. Соотношение административного принуждения и административной ответственности // Советское государство и право. 1968. № 10. С. 20—25.

¹⁵ Демин А. А. Является ли ответственность видом принуждения? Современные проблемы административного и полицейского права : сборник статей. Омск : Омская юридическая академия, 2013. С. 55—57.

Сегодня вновь возникает дискуссия о соотношении добровольного подчинения и принуждения в виде страха ответственности. В условиях неопределенности и непредсказуемости ситуации, реальности рисков правовое регулирование должно быть ориентировано на защиту населения, исключать компромиссы и изъятия, бланкетные нормы.

Логика принимаемых в таких условиях норм состоит в том, что принимаемые решения субъективно не нравятся многим, но достижение необходимых результатов возможно исключительно в их добросовестном исполнении, самодисциплине и ответственности. Субъективные интересы должны быть подчинены общественным интересам, необходимо уgomонить субъективный эгоизм.

Жить в обществе и не жертвовать безопасностью нельзя. Нормальное общежитие людей всегда требует самоограничения. Свобода — это не безответственность. Рассмотрим этот тезис на конкретном примере. В последние месяцы часто используется термин «режим самоизоляции». Что это за режим? Откуда он взялся?

Кант определял принуждение как любое ограничение свободы одного человека посредством волеизъявления другого¹⁶. Он классифицировал принуждение на внутреннее (моральное) и внешнее (правовое). Первое представляет собой самоличное принуждение человека, обуславливающееся психологическим конфликтом между внутренним, морально-этическим долгом личности и ее слабостями и пристрастиями. Данный вид принуждения философ обозначал как «свободное самопринуждение».

Внешнее принуждение стимулирует человека извне и детерминирует противоположную ситуацию: побудительным фактором для совершения требуемых действий становится нежелание наступления юридической ответственности, страх наказания¹⁷. Иначе говоря, в моральном принуждении нет угрозы юридической санкции, поэтому лицо не имеет стремления избежать ее, а в правовом принуждении данное стремление наличествует.

Кроме того, Кант обосновал закон взаимного и равного принуждения, в силу которого принуждение есть способ секвестирования личной свободы для осуществления справедливости. Не согласиться с этим нельзя: я могу быть вынужден совершать действия, преследующие некоторую цель, но меня никак нельзя заставить определять ту или иную цель, поскольку только я и только для самого себя могу избрать что-то своей целью¹⁸.

А теперь посмотрите, как у нас установлен режим самоизоляции. Впервые этот режим мы находим в п. 1.3 постановления главного санитарного врача РФ от 30 марта 2020 г. № 9 «О дополнительных мерах по недопущению распространения COVID-19»: «Высшим должностным лицам субъектов Российской Федерации (руководителям высшего исполнительного органа государственной власти субъектов Российской Федерации) необходимо обеспечить введение ограничительных мероприятий, включая режим самоизоляции».

Первый вопрос: кому обеспечить? Себе, населению? Что означает термин «самоизоляция»? Где изолироваться, на какой срок, какова ответственность за нарушение режима?

¹⁶ Абдулаев М. И. Учение Канта о праве и государстве // Правоведение. 1998. № 3.

¹⁷ Кант И. Метафизика нравов : в 2 ч. // И. Кант. Критика практического разума. СПб., 1995. С. 277.

¹⁸ Кант И. Метафизика нравов : в 2 ч. Часть вторая : Метафизические начала учения о добродетели // Собрание сочинений : в 6 т. М., 1965. Т. 4. С. 314.



Второй вопрос: из текста постановления следует, что режим самоизоляции является ограничительным мероприятием. Где посмотреть эти мероприятия, кто и кого ограничивает? Ответов на эти вопросы в постановлении нет.

Термин «самоизоляция» активно используется в указе Мэра г. Москвы от 5 марта 2020 г. № 12-УМ «О введении режима повышенной готовности» (в последней редакции), обязывающем граждан:

- соблюдать постановления руководителя Федеральной службы по надзору в сфере защиты прав потребителей и благополучия человека — главного государственного санитарного врача РФ, санитарных врачей о нахождении в режиме изоляции на дому (п. 9.1.3);
- прибывшим из других стран (перечисляются страны) обеспечить самоизоляцию на дому на срок 14 дней со дня возвращения в Россию — не посещать работу, учебу, минимизировать посещение общественных мест (п. 9.2).

И вот уже Законом г. Москвы от 1 апреля 2020 г. № 6 в КоАП г. Москвы вводится ст. 3.18.1 «Нарушение требований нормативных правовых актов города Москвы, направленных на введение и обеспечение режима повышенной готовности на территории города Москвы».

Обратите внимание на формулировку диспозиции ч. 2 ст. 3.18.1: «обеспечение режима повышенной готовности на территории города Москвы, в том числе необеспечение режима самоизоляции». Это означает, что режим повышенной готовности включает в себя режим самоизоляции.

Но это не так, режим повышенной готовности ничего не говорит о режиме самоизоляции. Как можно писать такие нормы?

Я понимаю самоизоляцию как добровольную изоляцию, внутреннее мое решение. Органы государственной власти могут только просить граждан самоизолироваться и надеяться на понимание граждан. Нельзя же устанавливать за невыполнение просьбы административную ответственность.

Этот режим мне очень напоминает режим карантина. Но посмотрите, как законодатель определил карантин. Он это сделал через ограничительные мероприятия, через принуждение: т.е. карантин — это часть ограничительных мероприятий.

В статье 1 Федерального закона от 30 марта 1999 г. № 52-ФЗ «О санитарно-эпидемиологическом благополучии населения» (далее — Закон № 52-ФЗ) дано определение ограничительным мероприятиям (карантину) — это «административные, медико-санитарные, ветеринарные и иные меры, направленные на предотвращение распространения инфекционных заболеваний и предусматривающие особый режим хозяйственной и иной деятельности, ограничение передвижения населения, транспортных средств, грузов, товаров и животных».

Кстати, в средствах массовой информации часто можно встретить ошибочное утверждение, что в настоящее время карантин не вводится, поскольку предполагает временное освобождение от налогов, а вводится режим самоизоляции, который это не предусматривает. Это заблуждение — в условиях карантина освобождения от налогов не происходит.

И еще один пример использования мер принуждения — пример, как в условиях недостатка времени быстро, но крайне некачественно формулируются важные нормы. Постановлением Правительства РФ от 2 апреля 2020 г. № 417 утверждены Правила поведения, обязательные для исполнения гражданами и организациями, при введении режима повышенной готовности или чрезвычайной ситуации.

В Правилах всего семь пунктов, но и они вызывают множество вопросов — по структуре постановления, по некоторым формулировкам.

Для иллюстрации данного тезиса назовем отдельные неудачные дефиниции: «1. Граждане и организации обязаны выполнять решения Правительства Российской Федерации, Правительственной комиссии по предупреждению и ликвидации...»;

«3. При введении режима повышенной готовности или чрезвычайной ситуации на территории, на которой существует угроза возникновения чрезвычайной ситуации, или в зоне чрезвычайной ситуации граждане обязаны: а) соблюдать общественный порядок, требования законодательства Российской Федерации о защите...». Можно было бы добавить: «граждане обязаны переходить улицу на зеленый сигнал светофора» и т.д.

К чему такие декларации?

Закончить статью хочу ответом на часто встречающийся вопрос о законности принудительной госпитализации лиц, которые инфицированы, либо есть подозрение об этом.

Основания данной меры предусмотрены в ст. 33 Закона № 52-ФЗ. Для реализации содержащихся в этой статье положений требуется наличие хотя бы подозрения на инфекционное заболевание у физического лица либо взаимодействие (контактирование) последнего с лицами, уже больными инфекционными заболеваниями.

Принудительная госпитализация осуществляется в рамках одной из двух процедур: либо административной, либо судебной. Первая из них предусматривает вынесение главным санитарным врачом или его заместителем мотивированного постановления о госпитализации (соответствующие полномочия указанных лиц закреплены в п. 6 ч. 1 ст. 51 Закона № 52-ФЗ).

Если же первая процедура не будет исполнена, возможно инициирование второй процедуры — судебной. Однако специальный раздел, посвященный судебному порядку госпитализации, в КАС РФ отсутствует. Но есть п. 3 ч. 1 ст. 274 КАС РФ, в силу которого административные дела о принудительной госпитализации граждан рассматриваются судами по правилам главы 30 Кодекса (в случае, если федеральным законом установлен судебный порядок рассмотрения таких требований).

Наконец, из положений ст. 275 КАС РФ следует, что административный иск о принудительной госпитализации в недобровольном порядке подается либо прокурором, либо представителем медицинской организации, в которой находится гражданин.

БИБЛИОГРАФИЯ

1. *Васюхно И. О.* Совершенствование законодательного регулирования применения органами внутренних дел мер административного пресечения // Вестник Университета имени О.Е. Кутафина (МГЮА). — 2018. — № 1. — С. 174—180.
2. *Карпухин Д. В.* Проблемы применения мер административного принуждения субъектами административной юрисдикции // Вестник Университета имени О.Е. Кутафина (МГЮА). — 2015. — № 8. — С. 192—199.





**Наталья Николаевна
БАКУРОВА,**

доцент Университета
имени О.Е. Кутафина
(МГЮА),

кандидат юридических
наук, доцент

**natalyabakurova@
yandex.ru**

125993, Россия, г. Москва,
ул. Садовая-Кудринская, д. 9

АДМИНИСТРАТИВНОЕ ПРИНУЖДЕНИЕ В ИСПОЛНИТЕЛЬНОМ ПРОИЗВОДСТВЕ

Аннотация. В статье исследуется административное принуждение в исполнительном производстве как правовое явление. Автор рассматривает его, во-первых, как один из видов государственного принуждения, во-вторых, как разновидность административного принуждения, приходит к выводу о том, что исполнительное производство неотделимо от административного принуждения по своей природе. Оба элемента, составляющих общее исследуемое понятие, порождены государством, необходимы для осуществления государственной власти, достижения публично значимой цели.

Эта цель обусловлена собственно исполнительным производством как необходимым специфическим видом деятельности, направленной на завершение цикла юрисдикционного производства: по делам об административных правонарушениях, гражданского, арбитражного, административного судопроизводства и иным, на решение его задач. В исполнительном производстве только сочетание его с административным принуждением позволяет достичь цели публичной власти, достичь реального исполнения акта юрисдикционного органа, должностного лица. Кроме того, административное принуждение представляет собой метод государственного управления, действенный инструментарий, с помощью которого осуществляется исполнительное производство. Также в статье приводится авторская классификация видов административного принуждения в исполнительном производстве, поставлена проблема совершенствования законодательства о нем.

Ключевые слова: административное принуждение, исполнительное производство, права человека, регистрационное производство, должник, судебный пристав-исполнитель.

DOI: 10.17803/2311-5998.2021.82.6.056-062

N. N. BAKUROVA,

Associate Professor, Department of Administrative Law and Process
of the Kutafin Moscow State Law University (MSAL),
Cand. Sci. (Law), Associate Professor

natalyabakurova@yandex.ru

9, ul. Sadovaya-Kudrinskaya, Moscow, Russia, 125993

ADMINISTRATIVE COERCION IN ENFORCEMENT PROCEEDINGS

Abstract. The article examines administrative coercion in enforcement proceedings as a legal phenomenon. The author considers it, firstly, as one of the types of state coercion, and secondly, as a kind of administrative coercion,

and comes to the conclusion that enforcement proceedings are inseparable from administrative coercion by their nature. Both elements that make up the general concept under study are generated by the state, are necessary for the exercise of state power, the achievement of a publicly significant goal. This goal is determined by the actual enforcement proceedings as a necessary specific type of activity aimed at completing the cycle of jurisdictional proceedings: in cases of administrative offenses, civil, arbitration, administrative proceedings, and others, to solve its tasks. In enforcement proceedings, only its combination with administrative coercion can achieve the goal of public authority, to achieve the real execution of the act of a jurisdictional body, an official. In addition, administrative coercion is a method of public administration, an effective tool with which enforcement proceedings are carried out. The article also presents the author's classification of types of administrative coercion in enforcement proceedings, and raises the problem of improving the legislation on it.

Keywords: administrative coercion, enforcement proceedings, human rights, registration proceedings, debtor, bailiff.

В Российской Федерации исполнительное производство как вид деятельности государства в лице его компетентного органа — это принудительное исполнение актов органов публичной власти и должностных лиц.

С развитием цифровых технологий, новыми санитарно-эпидемиологическими условиями исполнительное производство, его организация требуют глубокого научного исследования вопросов, относящихся к этому сложному правовому явлению, что обуславливает актуальность его изучения.

Эта деятельность обусловлена публично значимой целью защиты нарушенных прав, свобод и законных интересов граждан и организаций, для достижения которой решается задача: правильного и своевременного исполнения судебных актов, актов других органов и должностных лиц, иных документов, предусмотренных законодательством Российской Федерации.

Исполнительное производство может рассматриваться в качестве формы государственно-властной деятельности, в процессе которой используются соответствующие средства воздействия на поведение должника. Должник — гражданин или организация, приобретающие такой статус в случае неисполнения ими добровольно акта судебного органа, органа исполнительной власти или его должностного лица, иных органов и должностных лиц. Когда исполнительный документ вышеназванного субъекта публичной власти поступает в орган принудительного исполнения, в установленном законом порядке судебным приставом-исполнителем начинается процесс такого исполнения. В процессе исполнительного производства в отношении должника применяется административное принуждение.

Административное принуждение и исполнительное производство неотделимы друг от друга по своей природе. Оба правовых явления порождены государством, необходимы для осуществления государственной власти, достижения публично значимой цели. Эта цель обусловлена собственно исполнительным производством как необходимым специфическим видом деятельности, направленной на завершение цикла юрисдикционного производства: по делам об административных правонарушениях, гражданского, арбитражного, административного судопроизводства, иных, на решение его задач.



В исполнительном производстве только сочетание его с административным принуждением позволяет достичь цели публичной власти, достичь реального исполнения акта юрисдикционного органа, должностного лица. Как формы и методы неотделимы друг от друга, так и административное принуждение неотделимо от исполнительного производства. При этом административное принуждение — действенный инструментарий, с помощью которого осуществляется последнее, которое, по своей сути, в этом ряду является одной из форм государственного управления. Сегодня с его помощью обеспечиваются государственно-властные решения, имеющие вид исполнительного документа.

Таким образом, и административное принуждение, и исполнительное производство — это деятельность, имеющая одно целеполагание. В рассматриваемом контексте административное принуждение обусловлено сущностью исполнительного производства как разновидности государственно-властной деятельности в сфере реализации исполнительной власти, направленной на принудительное исполнение актов публичных органов и должностных лиц, представляет собой важную, значимую практическую составляющую по реализации публичной власти в системе государственного механизма.

Рассматривая оба явления в их единстве в качестве правового явления, можно представить их в виде совокупности двух взаимосвязанных и взаимообусловленных элементов, которым присущи прямые и обратные связи. Административному принуждению в исполнительном производстве присущ дуализм. При этом, если мы в качестве причины такого симбиоза называем исполнительное производство, то с точки зрения его качественной составляющей, а также практической составляющей, административное принуждение является следствием, оно вторично по отношению к исполнительному производству.

Следует отметить, что иногда факт возбуждения исполнительного производства порождает для должника мотивы необходимого исполнения без применения административного принуждения как такового. Однако чаще именно административное принуждение является наполнением, неотъемлемой частью процесса исполнения акта, и тогда к должнику применяются специфические меры административного принуждения: исполнительский сбор, арест имущества, временный запрет выезда за пределы России и др.

Административное принуждение рассматривается в качестве вида государственного принуждения наравне с уголовным, налоговым, банковским и др. В исполнительном производстве оно характеризуется прежде всего общими чертами, присущими административно-правовой и административно-процессуальной материи: возникает в публичной сфере, обеспечивается нормами административного права и процесса, осуществляется специальным органом, обладающим специальным административно-правовым статусом, ему посвящен отдельный Федеральный закон.¹ Это государственно-властная деятельность юрисдикционного характера вплоть до применения механизма административной ответственности.

¹ Федеральный закон от 01.10.2019 № 328-ФЗ «О службе в органах принудительного исполнения Российской Федерации и внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации // СЗ РФ. 2019. № 40. Ст. 5488.

В то же время административное принуждение в исполнительном производстве также характеризуется и особенными чертами, оно имеет свою специфику, собственные признаки, отличающие это явление от иных видов государственного (обозначенного выше) и административного принуждения (например, от административного принуждения на первой стадии производства об административных правонарушениях за нарушение правил дорожного движения, таможенных правил).

Это происходит потому, что в силу особенностей сферы исполнительного производства (круга общественных отношений, возникающих в связи с необходимостью принудительного исполнения властного решения) административное принуждение воздействует, во-первых, на определенном этапе существования такого решения, во-вторых, на специального субъекта — так называемого должника, заставляет (понуждает) его действовать в соответствии с нормами морали, принципами права, взятыми на себя договорными обязательствами, в конечном счете в соответствии с установленными законом правилами. Кроме того, оно проявляет себя специфическим образом в виде обязываний и запретов в отношении такого специального субъекта.²

Однако исполнительному производству как системе общественных отношений и административному принуждению как методу государственного управления — каждому из названных элементов отдельно — присущи собственные черты, соединенные в одно целое в качестве социального явления, они наделяют общее правовое явление — административное принуждение в исполнительном производстве — своими сущностными признаками, основанными на тех признаках, которыми обладают его части.

Таким образом, административное принуждение в исполнительном производстве представляет собой сложное, многоаспектное правовое явление.

Так, исполнительное производство по своей природе представляет собой деятельность компетентного должностного лица органа принудительного исполнения в отношении должника с применением к нему ограничений и запретов. Последние предстают в качестве разновидности административного принуждения как в сфере государственного управления в целом, так и в исполнительном производстве.

Такая деятельность носит принудительный характер, поскольку осуществляется помимо воли должника, выражена в ограничении его основных прав и свобод как следствие ретроспективного неправомерного поведения последнего, не исполняющего судебный или иной юрисдикционный акт добровольно. Речь идет о таких мерах административного принуждения в исполнительном производстве, как, например, временное ограничение права на выезд за пределы Российской Федерации (направлено на ограничение права должника свободно передвигаться); ограничение права должника управлять транспортным средством (направлено на ограничение возможности по своему усмотрению владеть имуществом)³ и др.

² См.: *Фиалковская И. Д.* Значение административного принуждения как метода государственного управления // *Административное право и процесс.* 2018. № 4. С. 47—52; *Она же.* Сущность метода принуждения в теории административного права // *Вестник Нижегородского университета имени Н. И. Лобачевского.* 2014. № 2—1. С. 290—294.

³ Федеральный закон от 02.10.2007 № 229-ФЗ «Об исполнительном производстве». Ст. 67, 67.1 // *СЗ РФ.* 2007. № 41. Ст. 4849.



Административное принуждение в исполнительном производстве может принимать вид ограничений, которые направлены на имущество или на имущественный статус должника. Это проявляется в обращении взыскания на имущество должника посредством процедуры ареста имущества⁴, который можно рассматривать в качестве особого вида административного принуждения в исполнительном производстве. Тем самым должник лишается права владения, пользования, распоряжения, например, земельным участком, автомобилем, компьютером. Кроме того, объектом ограничений могут быть ценные бумаги, периодические выплаты, получаемые должником в силу трудовых, гражданско-правовых или социальных правоотношений, имущественные права должника, результаты интеллектуальной деятельности и иные.⁵

Такого рода деятельность, являясь в исполнительном производстве административным принуждением по своей сути, в законодательстве носит название мер принудительного исполнения (ст. 64 Закона «Об исполнительном производстве»), и ее можно рассматривать в качестве разновидности административного принуждения в целом, части единого механизма государственного принуждения в публичной сфере.

Законодатель использует понятия «исполнительные действия» и «меры принудительного исполнения». При этом из нормы Закона следует, что исполнительные действия — условия для применения мер принудительного исполнения. Они являются основаниями применения административного принуждения. Меры принудительного исполнения, по сути, устанавливают полномочия судебного пристава-исполнителя, которые применяются в соответствии с Федеральным законом об исполнительном производстве, создают условия для применения мер административного принуждения, понуждающих должника исполнить акт публичного органа.

Виды административного принуждения в исполнительном производстве можно классифицировать по их направленности, назвать те из них, которые направлены на понуждение должника: а) к полному; б) к правильному; в) своевременному исполнению требований, содержащихся в исполнительном документе.

Также это может быть классификация по объекту, тогда надо выделить те, что направлены на: а) имущественные права; б) неимущественные права.

Среди видов административного принуждения в исполнительном производстве также можно назвать те, которые порождают самостоятельный вид государственно-властной деятельности, что, безусловно, подчеркивает особенный характер явления. Речь идет об обусловленных административным принуждением в исполнительном производстве административных процедурах.

Теперь о регистрационном производстве в отношении имущества должника. Оно может быть направлено на имущество, и тогда можно выделить такие меры административного принуждения в исполнительном производстве, как:

а) регистрационное производство недвижимого имущества (земельный участок, квартира);

⁴ Постановление Первого арбитражного апелляционного суда от 20.09.2018 № 01АП-6510/2018 по делу № А43-35938/2017.

⁵ В каких случаях может быть наложен запрет на совершение регистрационных действий с автомобилем? // Азбука права. СПС «КонсультантПлюс».

б) регистрационное производство транспортных средств (автомобиль; автотранспортное средство и прицеп к нему; трактор; самоходная, дорожно-строительная или иная машина; маломерное судно и проч.).

Это также может быть принудительное регистрационное производство, направленное на реализацию права должника заниматься предпринимательской деятельностью и, соответственно, регистрация юридического лица или регистрация должника в качестве индивидуального предпринимателя, выдача патента на изобретение, полезную модель или промышленный образец, реализация права на товарный знак, знак обслуживания и проч. Такого рода деятельность можно назвать административно-принудительным регистрационным производством, она имеет свои особенности.

Также административное принуждение для органа принудительного исполнения можно рассматривать в зависимости от вида органа исполнительной власти, с которым он взаимодействует и который в пределах своей компетенции с помощью присущих ему средств помогает осуществлять административное принуждение во взаимодействии:

- а) с Федеральной службой государственной регистрации, кадастра и картографии;
- б) Государственной инспекцией безопасности дорожного движения Министерства внутренних дел РФ;
- в) Государственной автомобильной инспекцией МВД России и др.

Именно меры административного принуждения как средство воздействия в полной мере мотивируют должника исполнить юрисдикционный акт. В этой связи выделяем административно-принудительные регистрационные меры в качестве разновидности административного принуждения в исполнительном производстве.

Имущественные меры административного принуждения в исполнительном производстве — это те, которые непосредственно направлены на имущество должника и применяемые к нему с целью исполнить исполнительный документ за счет имущества последнего. По направленности они могут быть: а) прямыми; б) косвенными.

Прямые меры административного принуждения в исполнительном производстве непосредственно направлены на имущество должника, косвенные — на то, что с ними связано.

Однако открытый перечень полномочий органа принудительного исполнения (ст. 64 Закона «Об исполнительном производстве») влечет наделение его дискреционными полномочиями, возможностью широкого толкования правил применения административного принуждения, что представляется неверным, поскольку такой путь юридической техники, по сути, не ограничивает в применении полномочий, направленных на ограничение прав и свобод человека и гражданина.

Административное принуждение в исполнительном производстве осуществляется судебным приставом-исполнителем Федеральной службы судебных приставов, который является государственным служащим органа принудительного исполнения. Административное принуждение в исполнительном производстве осуществляется на основе норм административного процесса, обусловлено необходимостью претворения в жизнь судебного акта или акта иного публичного органа, состоит в возложении на обязанное лицо — должника дополнительных



обязанностей, запретов, обусловлено смыслом восстановления справедливости, обеспечением охраны и защиты прав взыскателя.

В этой связи административное принуждение является сутью исполнительного производства. Однако, как показало проведенное исследование, требуется совершенствование норм о применении мер административного принуждения в исполнительном производстве.

БИБЛИОГРАФИЯ

1. Административное право : учебник / под ред. Л. Л. Попова, М. С. Студеникиной. — 3-е изд. перераб. и доп. — М. : Норма ; Инфра- М, 2020. — 736 с.
2. Бакурова Н. Н. Административно-правовое регулирование деятельности судебных приставов : автореферат дис. ... канд. юрид. наук. — М., 2010.
3. Бахрах Д. Н. Административное принуждение в СССР, его виды и основные тенденции развития : автореф. дис. ... д-ра юрид. наук. М., 1972.
4. Зубарев С. М. О современном этапе реформы надзорной деятельности в Российской Федерации // Вестник Университета имени О.Е. Кутафина (МГЮА). — 2018. — № 1 (41). — С. 13—23.
5. Еропкин М. И. О классификации мер административного принуждения // Вопросы административного права на современном этапе : сборник статей. — М. : Юриздат, 1963.
6. Каплунов А. И. Административная ответственность как форма административного принуждения // Сибирское юридическое обозрение. — 2019. — № 4. — С. 518—524.
7. Кононов П. И. Проблемы административного права и процесса : монография. — Киров : Аверс, 2013. — 391 с.
8. Коркин А. В. Институт административно-правового принуждения: меры, применяемые сотрудниками милиции : дис. ... канд. юрид. наук. — Челябинск, 2004. — 182 с.
9. Попов Л. Л. Проблемы административных реформ в России // Вестник Университета имени О.Е. Кутафина (МГЮА). — 2018. — № 1 (41). — С. 24—20.
10. Фиалковская И. Д. Значение административного принуждения как метода государственного управления // Административное право и процесс. — 2018. — № 4. — С. 47—52.

МЕРЫ АДМИНИСТРАТИВНОГО ПРЕДУПРЕЖДЕНИЯ: ТЕОРЕТИЧЕСКИЕ ПОДХОДЫ К ПОНЯТИЮ И КЛАССИФИКАЦИИ

Аннотация. В статье проанализированы различные мнения ученых-административистов относительно понятия административно-предупредительных мер, их классификации. Приводятся конкретные принудительные меры административного предупреждения, применяемые к несовершеннолетним. Автор дает примеры классификации административно-предупредительных мер, раскрывая их основные и отличительные черты.

В зависимости от цели принуждения автор выделяет две группы мер административного предупреждения: 1) меры, применяемые при возникновении угрозы общественной безопасности и безопасности личности для предотвращения возможного наступления; 2) меры, применяемые в отношении лиц, совершивших противоправное деяние, с целью предупреждения совершения ими новых правонарушений. В заключение статьи автор определяет в качестве основного признака мер административного принуждения принудительный характер данной группы мер, состоящий в реализации властных и односторонних действий, которые не согласуются с противоположной стороной, обязанной исполнить предписание, выполнить необходимые в данной ситуации действия либо воздержаться от их совершения.

Ключевые слова: принудительные меры административного предупреждения, классификация административно-предупредительных мер, административно-предупредительные меры, применяемые только к несовершеннолетним.



**Владимир Геннадьевич
МЕРКУЛОВ,**

доцент кафедры тактико-специальной подготовки Ленинградского областного филиала Санкт-Петербургского университета МВД России, кандидат юридических наук
mvg.spb@bk.ru
188662, Россия,
Ленинградская обл.,
г. Мурино, ул. Лесная, д. 18А

DOI: 10.17803/2311-5998.2021.82.6.063-070

V. G. MERKULOV,

Associate Professor, Department of Tactical and Special Training
Leningrad Regional Branch of the St. Petersburg University of the Ministry
of Internal Affairs of Russia, Cand. Sci. (Law)
mvg.spb@bk.ru

18A, ul. Lesnaya, Murino, Leningrad Region, Russia, 188662

ADMINISTRATIVE PREVENTION MEASURES: THEORETICAL APPROACHES TO THE CONCEPT AND CLASSIFICATION

Abstract. The article analyzes various opinions of administrative scientists regarding the concept of administrative preventive measures, their classification. Specific compulsory measures of administrative warning applied to

© В. Г. Меркулов, 2021

minors are given. The author gives examples of the classification of administrative and preventive measures, revealing their main and distinctive features. Depending on the purpose of coercion, the author identifies two groups of administrative prevention measures: 1) measures applied in the event of a threat to public safety and personal safety to prevent possible harm, and 2) measures applied in relation to persons who have committed a wrongful act in order to prevent them from committing new offenses.

In conclusion of the article, the author defines as the main feature of administrative coercion measures the coercive nature of this group of measures, consisting in the implementation of imperious and unilateral actions that are not agreed with the opposite party who is obliged to fulfill the order, perform the actions necessary in this situation, or refrain from committing them.

Keywords: *compulsory measures of administrative warning, classification of administrative preventive measures, administrative preventive measures applied only to minors.*

В современных научных исследованиях, посвященных проблемам административно-правового принуждения, пока не сложился единообразный подход к дефиниции административно-предупредительных мер.

Меры административного предупреждения носят принудительный характер и, что вытекает из их наименования, используются для профилактики потенциальных нарушений юридических норм в области функционирования публичной администрации, которые, в свою очередь, способны детерминировать аналогичные девиации в сферах правопорядка и социальной безопасности и иные негативные проявления, искажающие и подрывающие нормальную государственно-управленческую деятельность¹.

А. П. Корнев полагает, что под анализируемыми мерами можно подразумевать приемы и средства, цель которых — упреждение реализации административно-правовых нарушений и их неблагоприятной консеквенции, устранение факторов, создающих угрозу для безопасности и здоровья населения, жизни отдельных лиц, функционирования публичных ведомств и учреждений².

По мнению А. И. Каплунова, административно-принудительные меры представляют собой легально закрепленные приемы, способы, действия, попирающие права, свободы и законные интересы граждан и организаций и имеющие адресную концентрацию на поиске и ликвидации административно-правовых нарушений в области всех видов безопасности, а также на минимизировании соответствующего потенциального ущерба³.

¹ *Россинский Б. В., Стариков Ю. Н.* Административное право : учебник. 6-е изд., пересмотр. М. : Норма ; Инфра-М, 2020. С. 414.

² *Корнев А. П.* Административное право России : учебник : в 3 ч. М. : МЮИ МВД России, 1996. Ч. 1. С. 196.

³ *Каплунов А. И.* Административное принуждение, применяемое органами внутренних дел: системно-правовой анализ : автореферат дис. ... д-ра юрид. наук : 12.00.14. М. : Моск. ун-т МВД России. 2005. С. 32.

Анализируя приведенные определения, выделим наиболее характерные для мер административного принуждения признаки:

- 1) данные меры не имеют прямой причинно-следственной связи с административными правонарушениями;
- 2) государственно-обязывающая сущность этих мер заключается в осуществлении действий в рамках отношений власти — подчинения, содержание которых не координируется с другими (невластными) участниками;
- 3) они имеют легальное оформление в законодательстве, которое включает в себя установление обязанности совершения некоторых действий или запрет (ограничение) на совершение действий, а также соответствующие административные наказания.

Хотя административно-предупредительные меры имеют очевидную профилактическую направленность, их реализация происходит в ходе одностороннего и принудительного функционирования органов исполнительной ветви государственной власти и их должностных лиц. Все меры подобного рода характеризуются властно-принудительной мотивацией⁴.

Отмечая бесспорную значимость предупредительных мер, некоторые авторы не относят их к принудительным. Так, А. А. Гайдуков, рассматривая компетенцию органов внутренних дел, относящуюся к профилактике нарушений в области бытовой и семейной повседневной жизни, классифицирует административно-предупредительные меры на меры общего и специального, принудительного и непринудительного характера. По его мнению, общие меры предупреждения (к ним автор относит правовое просвещение, правовое информирование, пропаганду правовых знаний) сфокусированы на определении и ликвидации условий и причин, опосредующих поведение правонарушителя, в том числе на развитие правовой грамотности и повышение уровня правосознания. Означенные меры регламентируют поведение неопределенного круга граждан, не ущемляя вместе с тем конституционные права и свободы населения. Формы их реализации не урегулированы⁵.

На наш взгляд, автор заблуждается, относя правовое просвещение, правовое информирование, пропаганду правовых знаний к общим мерам предупреждения. Принуждение выражается в виде определенных ограничений и запретов, а это характеризует принудительную природу административно-предупредительных мер. Речь здесь идет не о генерализированных запретах, а о совершенно определенных административно-предупредительных мерах, эксплицирующихся в предельно конкретной административной деятельности, в реторсии воли и поведения граждан. В качестве иллюстрации такой деятельности можно привести изоляцию по месту жительства (пребывания)⁶ или производство личного досмотра пассажиров

⁴ Административное право : учебник / под ред. Л. Л. Попова, М. С. Студеникиной. М., 2019. С. 223.

⁵ Гайдуков А. А. Административно-правовое регулирование деятельности полиции по предупреждению и пресечению правонарушений в сфере семейно-бытовых отношений : дис. ... канд. юрид. наук. Омск, 2018. С. 107—109.

⁶ В соответствии с п. 2.2 постановления Главного государственного санитарного врача РФ от 18 марта 2020 г. № 7 «Об обеспечении режима изоляции в целях предотвращения



воздушных судов⁷. При этом даже невынужденное соблюдение или исполнение общеобязательных предписаний (применительно к досмотру или самоизоляции) лицами, которым они предназначаются, не лишает их фактически подневольного характера (секвестирования личной свободы или неприкосновенности).

Обратимся к классификации — одному из методов научного познания исследуемого объекта. По мнению И. В. Максимова, сепарация административно-принудительных мер зиждется на субстанциональных свойствах и отличительных особенностях, находящихся в сущности сепарируемого материала, наиболее релевантной из которых он полагает цель, для достижения которой реализуется та или иная мера⁸.

Используя цель в качестве критерия классификации, назовем следующие группы административно-предупредительных мер:

- 1) меры, необходимые для сохранения общественной безопасности и безопасности отдельных лиц, применяемые для устранения рисков нанесения ущерба (вреда);
- 2) меры, необходимые для профилактики совершения противоправных деяний лицами, которые уже совершали их в прошлом.

Аналогичным образом систематизирует меры предупреждения Ю. С. Рябов, подразделяя их:

- 1) на меры, необходимые для устранения рисков дестабилизации общественной безопасности (изоляция, карантин, принудительное лечение заразных больных);
- 2) меры, необходимые для профилактики противоправных деяний (например, административный надзор за освобожденными из мест лишения свободы лицами).

Кроме того, каждая из указанных мер дифференцируется на меры, ограничивающие субъективные права граждан, и меры, ограничивающие их имущественные права⁹.

Напротив, Ю. С. Адушкин и В. М. Манохин по тому же критерию выделяют контрольно-профилактические меры (их цель — установление противоправного

распространения COVID-2019» в течение трех календарных дней со дня прибытия на территорию Российской Федерации граждане РФ обязаны пройти лабораторное исследование на COVID-19 методом ПЦР и разместить информацию о результате лабораторного исследования на COVID-19 методом ПЦР в ЕПГУ, заполнив форму «Предоставление сведений о результатах теста на новую коронавирусную инфекцию для прибывающих на территорию Российской Федерации». До получения результатов лабораторного исследования на COVID-19 методом ПЦР требуется соблюдать режим изоляции по месту жительства (пребывания).

⁷ Воздушный кодекс Российской Федерации от 19 марта 1997 г. № 60-ФЗ. Ст. 85 // Российская газета. № 59—60. 26.03.1997.

⁸ Максимов И. В. О классификации мер административного принуждения // Вестник Российской правовой академии. 2017. № 3. С. 11—15.

⁹ Рябов Ю. С. Административно-предупредительные меры: теоретические вопросы. Пермь, 1974. С. 57.

деяния) и особые меры (цель — обеспечение специфической, сугубо государственной или иной необходимости)¹⁰.

На наш взгляд, включение контрольно-надзорных полномочий в данную классификационную группу представляется неверным. Подобного мнения придерживается А. Ю. Соколов, справедливо утверждая, что меры, используемые в рамках указанной деятельности (ревизия, проверки отчетной документации, инспектирование), не являются правообременяющими, на них не распространяется весь объем административного принуждения; их можно охарактеризовать как одну из разновидностей контроля за реализацией субъектами права порученных им обязанностей¹¹. Однако применение мер административного предупреждения может последовать по результатам приведенных проверок.

И. И. Веремеенко делил меры административного принуждения на меры индивидуального (например, изоляция больных, принудительный врачебный осмотр) и территориального (например, закрытие участков границ, карантин) характера¹².

Л. Л. Попов и М. С. Студеникина среди административно-предупредительных мер выделяют четыре общности:

- 1) меры, применяемые для ликвидации угроз потенциально вредных, опасных или даже тяжких последствий (например, карантин на территориях, пораженных эпизоотией или эпидемией);
- 2) меры, используемые для профилактики противоправных деяний — как административных правонарушений, так и преступлений (например, таможенный досмотр);
- 3) меры, противодействующие уклонению субъектов от возложенных на них обязанностей (например, реквизиция);
- 4) так называемые лечебно-предупредительные меры, миссия которых — не только поддержание общественной безопасности, но и исцеление наркоманов, инфекционных больных, опасных душевнобольных¹³.

По критерию обстановки (условий) административисты называют меры, используемые¹⁴:

- 1) в стандартных условиях (досмотр багажа, вещей);
- 2) в условиях особого положения (особый режим въезда и выезда);
- 3) в условиях чрезвычайного положения (эвакуация населения из непригодных для жизни местностей);
- 4) в условиях военного положения (реквизиция имущества, принадлежащего физическим и (или) юридическим лицам).

¹⁰ Административная ответственность в СССР / под ред. В. М. Манохина, Ю. С. Адушкина. Саратов, 1988. С. 17—18.

¹¹ Соколов А. Ю. Меры обеспечения производства по делам об административных правонарушениях в системе мер административного принуждения : дис. ... д-ра юрид. наук. Саратов, 2012.

¹² Веремеенко И. И. О классификации мер административного принуждения // Вестник Московского университета. Сер. 12 : Право. 1970. № 4. С. 78.

¹³ Административное право : учебник / под ред. Л. Л. Попова, М. С. Студеникиной. 2 е изд., перераб. и доп. М. : Норма ; Инфра-М, 2019. С. 228—229.

¹⁴ Чуйкина О. О. Об отличительных чертах принудительных мер административного предупреждения // Алтайский юридический вестник. 2014. № 2 (6). С. 57.



Приведем еще две представляющие интерес классификации, которые будем использовать в дальнейшем. Так, О. О. Лебедева классифицирует меры административного предупреждения исходя из способов принудительного воздействия:

- 1) на действие должностного уполномоченного лица, носящее правоохранительный характер и зафиксированное в диспозиции правовой нормы;
- 2) действие, зафиксированное в санкции правовой нормы, закрепляющей административно-предупредительную меру, правоограничение, лишение, дополнительное обременение, не принадлежащее к какому-либо виду административных наказаний, которое предназначено для лица, применительно к которому осуществляется некое принудительное воздействие¹⁵.

И. А. Каплунов, исследуя процессуальные особенности реализации административно-предупредительных мер, установил, что формой реализации мер, способ принудительного воздействия которых содержится в санкции нормы права, есть административное производство по применению отдельных принудительных мер административного предупреждения¹⁶ и административное судопроизводство по делам, перечисленным в ч. 3 ст. 1 КАС РФ. Следовательно, меры, в которых этот способ определен в диспозиции нормы, осуществляются в форме реализации права в пределах материально-правовой административной процедуры.

Меры административного предупреждения весьма и весьма полиморфны, при этом используются они как индивидуальными, так и коллективными субъектами административного права, осуществляющими исполнительную власть. Административно-предупредительные меры достаточно многообразны, применяются различными субъектами системы исполнительной власти. Кроме того, меры административного предупреждения содержатся в различных нормативных правовых актах, имеющих различную юридическую силу, что не способствует их унификации, в конечном итоге отрицательно влияет на правоприменительную практику.

Рассмотрим меры административного предупреждения, применяемые к несовершеннолетним. Эти меры дифференцируются на две группы: общие; специальные. Здесь мы не будем акцентировать внимание на общих мерах, которые реализуются применительно к множеству субъектов, а проанализируем только специальные, относящиеся исключительно к несовершеннолетним лицам. В соответствующем законодательстве установлено, что превентивные меры принуждения могут быть употреблены в отношении несовершеннолетних, чье поведение

¹⁵ Лебедева О. О. Правовое регулирование применения принудительных мер административного предупреждения и пресечения : монография / под ред. А. И. Каплунова. СПб. : Изд-во СПб ун-та МВД России, 2019. С. 32.

¹⁶ Например, аннулирование лицензий и разрешений (ст. 20 Федерального закона от 4 мая 2011 г. № 99-ФЗ «О лицензировании отдельных видов деятельности»); помещение несовершеннолетних, не подлежащих уголовной ответственности, в специальные учреждения закрытого типа (Федеральный закон от 24 июня 1999 г. № 120-ФЗ «Об основах системы профилактики безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних»); психиатрическое освидетельствование лица, страдающего психическим расстройством и представляющего непосредственную опасность для окружающих, без его согласия или без согласия его законного представителя (Закон РФ от 2 июля 1992 г. № 3185-1 «О психиатрической помощи и гарантиях прав при ее оказании»).

является девиантным (отклоняющимся от общепринятых норм поведения человека в обществе).

К числу административно-предупредительных мер, используемых исключительно в отношении несовершеннолетних, следует отнести:

- доставку должностными лицами подразделений по делам несовершеннолетних органов внутренних дел в подразделения органов внутренних дел несовершеннолетних, совершивших антиобщественные действия, а также безнадзорных и беспризорных;
- помещение несовершеннолетних с девиантным поведением в возрасте от 11 до 18 лет в специальные учебно-воспитательные учреждения закрытого типа.

Должностные лица означенных подразделений на основании п. 1 ч. 1 ст. 21 Федерального закона «Об основах системы профилактики безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних»¹⁷ вправе доставлять в соответствующие подразделения несовершеннолетних, безнадзорных и беспризорных, совершивших правонарушение или антиобщественное действие. Содержание данной меры составляет принудительное препровождение несовершеннолетних, демонстрирующих поведенческие девиации, выходящие за рамки правового поля.

Разделяя озвученную выше позицию А. И. Каплунова, расскажем об административно-процессуальных основах помещения несовершеннолетних, не подлежащих уголовной ответственности, в специальные учебно-воспитательные учреждения закрытого типа (далее — СУВУЗТ). Оперативная реализация данной меры — это действенное средство предупреждения правонарушений, совершаемых несовершеннолетними лицами, и безнадзорности. В связи с этим поддержим мнение Л. С. Буториной о том, что упоминание в ст. 92 Уголовного кодекса РФ исследуемой нами меры и конкретизация сроков ее использования не модифицируют ее юридической сущности как профилактической принудительной меры, а лишь подчеркивают тот факт, что для исправления правонарушителя подобает использовать административно-правовые средства, а не уголовно-правовые¹⁸.

Процесс помещения несовершеннолетних, не подлежащих уголовной ответственности, в СУВУЗТ, включает в себя следующую последовательность стадий:

- возбуждение производства;
- рассмотрение материалов о помещении несовершеннолетнего в СУВУЗТ;
- рассмотрение жалобы, протеста на постановление судьи о помещении несовершеннолетнего в СУВУЗТ (стадия факультативного характера);
- исполнение постановления судьи о помещении несовершеннолетнего в СУВУЗТ.

Полагаем, что сказанного достаточно для того, чтобы утверждать: осуществление всех без исключения процессуальных действий крайне важно для

¹⁷ Федеральный закон от 24 июня 1999 г. № 120-ФЗ «Об основах системы профилактики безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних» // СЗ РФ. 1999. № 26. Ст. 3177.

¹⁸ Буторина Л. С. Принудительные меры административного предупреждения, применяемые к несовершеннолетним // Актуальные проблемы административного и административно-процессуального права : сборник статей по материалам юбилейной Международной научно-практической конференции (Сорокинские чтения) / под общ. ред. А. И. Каплунова. 2019. С. 687.



реализации того способа принудительного воздействия, который характеризует содержание помещения несовершеннолетних, не подлежащих уголовной ответственности, в СУВУЗТ.

Таким образом, сопоставляя уже имеющиеся позиции юристов-правоведов с учетом озвученных ранее научных взглядов, укажем на принудительный характер данной совокупности мер, выражающийся в осуществлении властных и односторонних актов. Основанием реализации административно-предупредительных мер следует считать наступление конкретных условий, специально прописанных в законодательстве, как обусловленных, так и не обусловленных противоправным поведением того лица, в отношении которого применяются эти меры.

Отдельные превентивные меры могут использоваться исключительно при введении в России или на ее отдельных территориях специальных административно-правовых режимов.

БИБЛИОГРАФИЯ

1. *Васюхно И. О.* Совершенствование законодательного регулирования применения органами внутренних дел мер административного пресечения // Вестник Университета имени О.Е. Кутафина (МГЮА). — 2018. — № 1. — С. 174—180.
2. *Карлухин Д. В.* Проблемы применения мер административного принуждения субъектами административной юрисдикции // Вестник Университета имени О.Е. Кутафина (МГЮА). — 2015. — № 8. — С. 192—199.

ЗНАЧЕНИЕ ПОНЯТИЯ «СПОСОБ ПРИНУДИТЕЛЬНОГО ВОЗДЕЙСТВИЯ» ДЛЯ СОВЕРШЕНСТВОВАНИЯ ПРАВОВОЙ РЕГЛАМЕНТАЦИИ МЕР АДМИНИСТРАТИВНОГО ПРИНУЖДЕНИЯ

Аннотация. Меры административного принуждения как базовые структурные единицы административного принуждения рассматриваются в статье через призму понятия «способ принудительного воздействия», которое является ключевым, сущностным для характеристики содержания меры административного принуждения, и элементов, определяющих законность ее применения. Избранный методологический подход позволил автору на более глубоком теоретическом уровне оценить качество правового регулирования отдельных мер административного принуждения, применяемых полицией, и выявить недостатки, связанные закреплением в законодательстве самого способа их принудительного воздействия (физической силы, огнестрельного оружия, отстранения от управления транспортным средством), выявить проблемные моменты в реализации данных способов принудительного воздействия, обусловленные регламентацией оснований, порядка и условий применения этих административно принудительных мер. Предлагается вариант понятия «сопротивление» для устранения пробела в действующем законодательстве.

Ключевые слова: мера административного принуждения, законность применения административно принудительных мер, способ принудительного воздействия, основания, порядок, условия его реализации, сопротивление, применение огнестрельного оружия.



**Андрей Иванович
КАПЛУНОВ,**

профессор кафедры
административного права
Санкт-Петербургского
университета МВД России,
доктор юридических наук,
профессор,
заслуженный работник
высшей школы РФ
and-kaplunov@yandex.ru
198206, Россия, г. Санкт-
Петербург, ул. Летчика
Пилютова, д. 1

DOI: 10.17803/2311-5998.2021.82.6.071-079

A. I. KAPLUNOV,

Professor, Department of Administrative Law
of the Saint-Petersburg University of Ministry of Internal Affairs of Russia,
Honored Worker of Higher School of the Russian Federation, Dr. Sci. (Law), Professor
and-kaplunov@yandex.ru

1, ul. Pilyutov Pilot, St. Petersburg, Russia, 198206

THE ROLE OF THE COERCIVE INFLUENCE METHOD IN IMPROVING THE LEGAL REGULATION OF ADMINISTRATIVE COERCION MEASURES

Abstract. The legal regulation of administrative coercion measures as the basic structural units of administrative coercion is considered in the article through the prism of the concept of "method of coercive influence", which is

© А. И. Каплунов, 2021

the key, essential for the characterization of the content of the administrative coercion measure, and the elements that determine the legality of its application. The chosen methodological approach allowed the author to assess at a deeper theoretical level the quality of the legal regulation of certain administrative enforcement measures used by the police, and to identify the shortcomings associated with the consolidation in the legislation of the method of coercive influence of such coercive measures as the use of physical force and firearms, suspension from driving a vehicle, to identify problematic issues in the use of firearms by police officers, due to the regulation of the grounds, the procedure and conditions for the implementation of this method of coercive influence. A variant of the concept of "resistance" is proposed to eliminate the gap in the current legislation.

Keywords: *the measure of administrative coercion, the method of coercive influence, the legality of the application of the coercive measure, the grounds, procedure, conditions for implementing the method of coercive influence, resistance, the use of firearms.*

Под мерами административного принуждения как базовыми структурными единицами административного принуждения в учебной литературе понимают «закрепленные законом способы, приемы и средства воздействия личного, имущественного и организационного характера, позволяющие заставить лицо исполнять юридические обязанности и соблюдать правовые запреты и состоящие из правовых ограничений, лишений, обременений, ответных физических действий насильственного характера, влекущих наступление правового урона, причинение морального, материального и (или) физического вреда»¹.

В научной литературе для характеристики содержания мер административного принуждения используется различная терминология, его раскрывают через такие термины, как «способы, приемы и средства воздействия»², «конкретные виды воздействия»³, «способы целенаправленного воздействия»⁴, «способы принудительного воздействия»⁵.

¹ Административное право : учебник / под общ. ред. А. И. Каплунова. М. : ДГСК МВД России, 2011. С. 181.

² Каплунов А. И. Административное принуждение, применяемое органами внутренних дел (системно-правовой анализ) : автореф. дис. ... д-ра юрид. наук. М., 2005. С. 19—20.

³ Майоров В. И., Коркин А. В. Административное принуждение: понятие, место и формы выражения // Административное право и процесс. 2016. № 4 (11). С. 18.

⁴ Крылова Е. А., Сулова Г. Н. Применение сотрудниками полиции мер административно-правового принуждения к несовершеннолетним лицам и их законным представителям : монография. М., 2012. С. 4.

⁵ См.: Лебедева О. О. Правовое регулирование применения принудительных мер административного предупреждения и пресечения : автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Новгород, 2017. С. 19 ; Мамедов Э. Х. Обеспечение законности применения полицией мер административного принуждения : автореф. дис. ... канд. юрид. наук. СПб., 2020. С. 11.

Думается, что последний из перечисленных вариантов терминов — «способы принудительного воздействия» — более точно характеризует содержание административно принудительных мер.

В свою очередь, способ принудительного воздействия представляет собой «предусмотренное законом правоохранительное действие в виде силового и иного воздействия морального, материального или организационного характера, влекущее ограничение прав лица, претерпевание им лишений, дополнительных обременений, причинение материального и физического вреда»⁶.

Понятие «способ принудительного воздействия» является сердцевинной меры административного принуждения, сущностным для характеристики ее содержания, имеет ключевое значение для более точного определения таких понятий, как «применение административно-принудительной меры», «основания», «порядок», «условия», «законность» и «правомерность» ее применения. Такой методологический подход позволяет оценить качество правовой регламентации административно принудительных мер через способ их принудительного воздействия и критериев правомерности его реализации.

Способ воздействия является принудительным, поскольку представляет собой конкретное правоограничение, лишение, дополнительное обременение или силовое правоохранительное действие, которое реализуется независимо от воли и желания лица, на которого оказывается такое воздействие.

К сожалению, в законодательстве, регламентирующем полномочия полиции по применению мер административного принуждения, до сих пор нет четкой характеристики отдельных способов принудительного воздействия силового характера. Речь идет о таких мерах воздействия, как применение физической силы, применение огнестрельного оружия.

К примеру, несмотря на имеющиеся различия между способами воздействия огнестрельным оружием в случаях, перечисленных в ст. 23 Федерального закона от 7 февраля 2011 г. № 3-ФЗ «О полиции», а именно в ее ч. 1 (прицельный выстрел в человека) и ч. 3 (выстрел по иным объектам), они подпадают под один термин — «применение», тогда как ранее в Законе РФ от 18 апреля 1991 г. № 1026-1 для их терминологического разграничения при возникновении оснований, предусмотренных второй группой случаев, к действиям (выстрел по иным объектам) применялся термин «использование».

Глубоко убежден, что в п. 3 ст. 23 Закона «О полиции» необходимо вернуть термин «использование» огнестрельного оружия, а саму ст. 23 дополнить нормами-дефинициями «применение» и «использование» огнестрельного оружия, в которых раскрыть содержание этих силовых способов принудительного воздействия и конкретизировать правовую основу их реализации⁷.

⁶ Мамедов Э. Х. Обеспечение законности применения полицией мер административного принуждения : автореф. дис. ... канд. юрид. наук. С. 11.

⁷ Каплунов А. И. О праве сотрудников полиции на «применение огнестрельного оружия» как способе принудительного воздействия, предусмотренном Федеральным законом «О полиции» // Актуальные вопросы применения норм административного права («Корневские чтения») : сборник научных трудов II Международной научно-практической конференции, Москва, 15 ноября 2018 г. М. : Московский университет МВД России имени В. Я. Кикотя, 2018. С. 262—269.



Аналогичная ситуация складывается по такой мере обеспечения производства по делу об административном правонарушении, как отстранение от управления транспортным средством (ст. 27.12 КоАП РФ⁸), в названии которой указано ее целевое назначение, дающее ответ на вопрос: «Что надо сделать?». Но в этой статье и подзаконных нормативных актах мы не найдем ответа на то, какими способами принудительного воздействия можно добиться цели. Это обстоятельство позволило К. С. Баканову сделать вывод, что эта мера «фактически представляет собой словесную правовую абстракцию»⁹, и предложить исключить эту меру из КоАП РФ.

Такая позиция, на мой взгляд, является спорной, хотя имеет и рациональное зерно, поскольку речь идет о водителе, управляющим транспортным средством в состоянии опьянения. Однако применение этой меры влечет ограничение права лица на пользование транспортным средством, поэтому целесообразнее будет устранить имеющийся пробел, перечислив в примечании к ст. 27.12 КоАП РФ возможные способы принудительного воздействия, которые могут выражаться в следующих действиях: потребовать, чтобы водитель вышел из транспортного средства; при невыполнении данного требования извлечь водителя из транспортного средства с применением физической силы.

Приведенные примеры свидетельствуют о необходимости обязательного и четкого закрепления в законе способа принудительного воздействия, чтобы исключить недопонимание правоприменителем того, как он должен действовать при его реализации, и минимизировать возможности возникновения при этом конфликтных ситуаций между сотрудниками полиции и нарушителями.

Реализация принудительного воздействия непосредственно связана с понятием «законность применения меры административного принуждения», под которой Э. Х. Мамедов предлагает понимать «соответствие фактических действий» уполномоченных должностных лиц «положениям административного или административно-процессуального законодательства, устанавливающего основания, цели, порядок и условия реализации способа принудительного воздействия, характеризующего содержание конкретной меры принуждения, а также устанавливающего процедурно-процессуальные сроки и требования к документированию»¹⁰. В приведенной дефиниции перечислены элементы, которые должны обязательно быть представлены в законе при регламентации меры принуждения, которые определяют законность ее применения.

Особое значение имеет четкость закрепления в законе оснований реализации способа принудительного воздействия. К примеру, основания для производства выстрела из огнестрельного оружия закреплены в ст. 23 Закона «О полиции» в виде случаев его применения. В научной литературе обращается внимание на сложность принятия решения о производстве выстрела в человека в следующих случаях:

⁸ Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях от 30 декабря 2001 г. № 195-ФЗ // СПС «КонсультантПлюс».

⁹ Баканов К. С. Административно-правовой запрет на управление транспортным средством в состоянии опьянения : дис. ... канд. юрид. наук. М., 2018. С. 14.

¹⁰ Мамедов Э. Х. О понятии законности применения полицией мер административного принуждения // Вестник Уральского юридического института МВД России. 2019. № 4 (24). С. 22.

- «для пресечения попытки завладения огнестрельным оружием, транспортным средством полиции, специальной и боевой техникой, состоящими на вооружении (обеспечении) полиции»¹¹ (ч. 1 п. 2);
- «для отражения группового... нападения на здания, помещения, сооружения и иные объекты государственных и муниципальных органов, общественных объединений, организаций и граждан»¹² (ч. 1, п. 6).

В данных случаях предметом посягательства являются материальные объекты, а способ принудительного воздействия предполагает причинения вреда здоровью нарушителя. В такой ситуации возникают сложности в определении момента, когда возникает право на производство выстрела на поражение нападающих лиц.

Как показывает практика, такого рода основания могут возникнуть и в ходе протестных «несанкционированных уличных акций», с помощью которых запускается сценарий так называемых «оранжевых революций», конечной целью которых является государственный переворот и захват государственной власти. Однако опыт пресечения массовых протестов в Республике Беларусь после официального оглашения результатов голосования на выборах Президента, состоявшихся 3 сентября 2020 г., показал, что в подобных ситуациях наиболее эффективным является применение специальных средств или служебного огнестрельного оружия ограниченного поражения.

Далее рассмотрим случай, предусмотренный п. 1 ч. 3 ст. 23 Закона «О полиции», когда выстрел из оружия производится «для остановки транспортного средства путем его повреждения, если управляющее им лицо отказывается выполнить неоднократные требования сотрудника полиции об остановке и пытается скрыться, создавая угрозу жизни и здоровью граждан»,

Обратим внимание, что данный случай устанавливает сразу три элемента законности реализации способа принудительного воздействия:

- 1) цель (остановка транспортного средства);
- 2) условие в виде ограничения права на использование поражающих свойств огнестрельного оружия (путем повреждения исключительно транспортного средства);
- 3) и только потом — само основание (если управляющее им лицо...).

Основанием для производства выстрела из огнестрельного оружия в конечном счете является угроза «жизни и здоровью граждан». Оружие применяется для предотвращения вреда, который может наступить в результате такой «угрозы». Однако в этот момент действия нарушителя, создающие «угрозу», подпадают только под признаки соответствующего административного правонарушения, предусмотренного гл. 12 КоАП РФ. И если в результате выстрела будет причинен

¹¹ Равнюшкин А. В., Мягков А. В. Пресечение попытки завладения огнестрельным оружием сотрудника полиции, транспортным средством полиции как основание применения сотрудником полиции огнестрельного оружия // Административное право и процесс. 2018. № 5. С. 62—66.

¹² Занина Т. М., Никулин Р. В. О правомерности применения сотрудниками полиции огнестрельного оружия для защиты объектов собственности от преступных посягательств // Вестник Воронежского института МВД России. 2014. № 1. С. 192.



уголовно наказуемый вред водителю или пассажирам остановливаемого транспортного средства, то сотрудник полиции может быть привлечен к уголовной ответственности за превышение полномочий, поскольку повреждать допускается только транспортное средство, кроме того, обстоятельства, исключающие преступность деяния сотрудника, отсутствуют, так как поводом для преследования транспортного средства и его остановки в ходе преследования являются всего лишь административные правонарушения.

Даже краткий анализ этого случая, показывает проблемность как закрепленного в нем основания, так и встроеного в него ограничения, которое изложено в достаточно неопределенной форме и двусмысленно¹³. Все это свидетельствует о необходимости доработки соответствующего нормативного предписания как по содержанию, так и по форме.

В целом же во всех перечисленных выше случаях применения огнестрельного оружия возникает вопрос о соответствии и соразмерности предусмотренного законом способа принудительного воздействия и вреда, который может быть причинен при его реализации, характеру той опасности, которая возникает в рамках конкретного предусмотренного законом случая.

Встречаются случаи, когда в законе нет четкой формулировки основания применения меры принуждения. Речь идет о понятии «сопротивление», которое используется в гл. 5 Закона «О полиции» для характеристики вида противодействия, которое самостоятельным основанием для привлечения нарушителя к административной или уголовной ответственности не является. Разъяснения в Законе «О полиции» по данному виду противоправного поведения также отсутствуют. Несмотря на очевидный пробел в законодательстве, он до настоящего времени так и не устранен.

Сопротивление, по мнению О. И. Бекетова и С. В. Белова, — «это форма активного противодействия, которая... сопряжена с применением насилия или угрозой его применения, что в зависимости от обстоятельств дела влечет уголовную ответственность за применение насилия в отношении представителя власти (ст. 318 УК РФ) либо за посягательство на жизнь сотрудника правоохранительного органа (ст. 317 УК РФ)»¹⁴.

С такой трактовкой сопротивления согласиться трудно, поскольку она сводит данную форму противодействия к уголовно наказуемым видам насилия и посягательства на жизнь сотрудника полиции.

Более предпочтительным является мнение, согласно которому «линия разграничения между неповиновением и сопротивлением как формами противодействия сотруднику полиции должна проходить в зависимости от того, силовое это противодействие или не силовое. Необходимость ответного применения сотрудником полиции специальных мер административного пресечения, «если несиловые способы не обеспечивают выполнения возложенных на полицию

¹³ Каплунов А. И. О правомерности применения сотрудниками полиции огнестрельного оружия для остановки транспортного средства // Административное право и процесс. Научно-практический журнал. 2015. № 4. С. 36—41.

¹⁴ Бекетов О. И., Белов С. В. О разграничении отдельных форм противодействия сотруднику полиции // Научный портал МВД России. 2019. № 1. С. 85.

обязанностей», обусловлена именно этим обстоятельством, оказанием лицом силового противодействия сотруднику полиции»¹⁵.

Трактовка существующих форм силового противодействия только через призму уголовно или административно наказуемых форм противодействия, которые являются основанием для привлечения к соответствующему виду юридической ответственности, не должна быть определяющей при решении вопроса о применении физической силы и специальных средств на месте и во время совершения противоправных действий. Это создает серьезные трудности на практике в преодолении такого противодействия.

С учетом предложенных в научной литературе вариантов понятия «сопротивление»¹⁶, оно может быть изложено в следующей формулировке:

«Сопротивлением, указанным в части 3 статьи 19, пункте 3 и 6 части 1 статьи 21 настоящего Федерального закона, признаются активные действия лица, совершившего объективно противоправное уголовно или административно наказуемое деяние, если такие его действия выразились в попытках вырваться от захвата или убежать при задержании и доставлении, в ином силовом противодействии, направленном в отношении сотрудника полиции, в том числе нанесении ударов, побоев, причинении материального ущерба имуществу».

Следующим по степени важности является порядок применения административно-принудительной меры, он определяет *последовательность* действий по реализации «закрепленного в диспозиции или санкции правовой нормы, устанавливающей принудительную меру, способа воздействия для достижения необходимого юридического результата»¹⁷ и может быть как *процедурным*, так и *процессуальным*. Из числа административно принудительных мер «в процедурном порядке применяются все меры административного пресечения и меры процессуального обеспечения, а также отдельные принудительные меры административного предупреждения»¹⁸.

Обратимся к тексту ст. 19 Закона «О полиции», устанавливающей порядок применения физической силы, специальных средств и огнестрельного оружия, в ч. 3 которой сказано, что при их применении сотрудник полиции «действует с учетом создавшейся обстановки, характера и степени опасности действий лиц, в отношении которых применяются физическая сила, специальные средства или огнестрельное оружие, характера и силы оказываемого ими сопротивления».

¹⁵ Мамедов Э. Х. Обеспечение законности применения полицией мер административного принуждения : дис. ... канд. юрид. наук. С. 104.

¹⁶ Сильников А. М. Организационно-правовые основы применения сотрудниками полиции специальных средств принуждения : автореф. дис. ... канд. юрид. наук. СПб., 2011. С. 10 ; Мамедов Э. Х. Обеспечение законности применения полицией мер административного принуждения : автореф. дис. ... канд. юрид. наук. С. 14—15.

¹⁷ Административно-процессуальное право : учебник / под ред. А. И. Каплунова. 2-е издание, перераб. и доп. СПб. : Изд-во СПб ун-та МВД России ; Р-КОПИ, 2017. С. 188.

¹⁸ Каплунов А. И., Лебедева О. О. Производство по применению отдельных принудительных мер административного предупреждения как структурный элемент административного процесса // Административное право и процесс. 2017. № 3. С. 73.



Анализ показывает, что данная норма устанавливает, не порядок (т.е. последовательность) действий по реализации указанных способов принудительного воздействия, а условия соразмерности этих действий опасности возникшей правовой аномалии. В ней определяются пределы ситуационного усмотрения сотрудника полиции, который вправе действовать исходя из складывающейся обстановки. Необходимость учета сотрудником указанных условий свидетельствует о том, что его действия должны быть не только законными, но и соразмерными характеру и опасности самой правовой аномалии, т.е. «правомерными».

Процитированная норма ч. 3 ст. 19 Закона «О полиции», как правило, рассматривается в ограничительном контексте, учитывая, что она заканчивается словами о том, что «при этом сотрудник полиции обязан стремиться к минимизации любого ущерба». Но если ее проецировать на ситуации по пресечению несанкционированных уличных акций, то в ней можно обнаружить и расширительный потенциал для применения мер административного пресечения, обусловленный возрастанием «возникшей опасности и существующей угрозы» при перерастании публичного массового мероприятия в массовые беспорядки.

Проведенный анализ норм, устанавливающих административно-принудительные меры, применяемые полицией, через призму способа их принудительного воздействия позволяет более четко уяснить их содержание, структурировать эти нормы по элементам, определяющим законность их применения, а затем скорректировать, чтобы сделать эти нормы более понятными для применителя, а их реализацию реально достижимой на практике.

Понятие «способ принудительного воздействия» имеет важное теоретическое и методологическое значение для дальнейшего совершенствования правовой регламентации административно принудительных мер, создания надежных гарантий защиты прав граждан от преступных посягательств и усиления правовой защищенности самих стражей правопорядка.

БИБЛИОГРАФИЯ

1. Административное право : учебник / под общ. ред. А. И. Каплунова. — М. : ДГСК МВД России, 2011. — 536 с.
2. Административно-процессуальное право : учебник / под ред. А. И. Каплунова. — 2-е издание, перераб. и доп. — СПб. : Изд-во СПб ун-та МВД России ; Р-КОПИ, 2017. — 376 с.
3. *Баканов К. С.* Административно-правовой запрет на управление транспортным средством в состоянии опьянения : дис. ... канд. юрид. наук. — М., 2018. — 256 с.
4. *Бекетов О. И., Белов С. В.* О разграничении отдельных форм противодействия сотруднику полиции // Научный портал МВД России. — 2019. — № 1. — С. 81—87.
5. *Занина Т. М., Никулин Р. В.* О правомерности применения сотрудниками полиции огнестрельного оружия для защиты объектов собственности от преступных посягательств // Вестник Воронежского института МВД России. — 2014. — № 1. — С. 187—193.

6. *Зубарев С. М.* О современном этапе реформы надзорной деятельности в Российской Федерации // Вестник Университета имени О.Е. Кутафина (МГЮА). — 2018. — № 1 (41). — С. 13—23.
7. *Каплунов А. И.* Административное принуждение, применяемое органами внутренних дел (системно-правовой анализ) : автореф. дис. ... д-ра юрид. наук. — М., 2005. — 58 с.
8. *Каплунов А. И., Лебедева О. О.* Производство по применению отдельных принудительных мер административного предупреждения как структурный элемент административного процесса // Административное право и процесс. — 2017. — № 3. — С. 70—76.
9. *Каплунов А. И.* О праве сотрудников полиции на «применение огнестрельного оружия» как способе принудительного воздействия, предусмотренном Федеральным законом «О полиции» // Актуальные вопросы применения норм административного права («Корневские чтения») : сборник научных трудов II Международной научно-практической конференции, Москва, 15 ноября 2018 г. М. : Московский университет МВД России имени В. Я. Кикотя, 2018. С. 262—269.
10. *Каплунов А. И.* О правомерности применения сотрудниками полиции огнестрельного оружия для остановки транспортного средства // Административное право и процесс. Научно-практический журнал. — 2015. — № 4. — С. 36—41.
11. *Крылова Е. А., Суслова Г. Н.* Применение сотрудниками полиции мер административно-правового принуждения к несовершеннолетним лицам и их законным представителям : монография. — М., 2012. — 84 с.
12. *Лебедева О. О.* Правовое регулирование применения принудительных мер административного предупреждения и пресечения : автореф. дис. ... канд. юрид. наук. — Н. Новгород, 2017. — 32 с.
13. *Майоров В. И., Коркин А. В.* Административное принуждение: понятие, место и формы выражения // Административное право и процесс. — 2016. — № 4 (11). — С. 8—20.
14. *Мамедов Э. Х.* Обеспечение законности применения полицией мер административного принуждения : автореф. дис. ... канд. юрид. наук. — СПб., 2020. — 33 с.
15. *Мамедов Э. Х.* Обеспечение законности применения полицией мер административного принуждения : дис. ... канд. юрид. наук. — СПб., 2020. — 205 с.
16. *Мамедов Э. Х.* О понятии законности применения полицией мер административного принуждения // Вестник Уральского юридического института МВД России. — 2019. — № 4 (24). — С. 17—23.
17. *Попов Л. Л.* Проблемы административных реформ в России // Вестник Университета имени О.Е. Кутафина (МГЮА). — 2018. — № 1 (41). — С. 24—20.
18. *Равнюшкин А. В., Мясков А. В.* Пресечение попытки завладения огнестрельным оружием сотрудника полиции, транспортным средством полиции как основание применения сотрудником полиции огнестрельного оружия // Административное право и процесс. — 2018. — № 5. — С. 62—66.
19. *Сильников А. М.* Организационно-правовые основы применения сотрудниками полиции специальных средств принуждения : автореф. дис. ... канд. юрид. наук. — СПб., 2011. — 30 с.

Меры административного принуждения: современная практика



Марьям Владимировна АНИСИФОРОВА,

ведущий научный сотрудник ВНИИ МВД России, преподаватель кафедры административного права и процесса Университета имени О.Е. Кутафина (МГЮА), кандидат юридических наук
maribuchneva@mail.ru
125993, Россия, г. Москва, ул. Садовая-Кудринская, д. 9

МЕРЫ АДМИНИСТРАТИВНОГО ПРЕДУПРЕЖДЕНИЯ НЕЗАКОННОГО ОБОРОТА ПРЕКУРСОРОВ НАРКОТИЧЕСКИХ СРЕДСТВ И ПСИХОТРОПНЫХ ВЕЩЕСТВ

Аннотация. В статье раскрываются цели и содержание превентивной деятельности, направленной на противодействие незаконному обороту прекурсоров наркотических средств и психотропных веществ, а также растений и их частей, содержащих прекурсоры наркотиков, правовой статус субъектов публичной власти, уполномоченных в этой области. Приводится авторское обоснование классификации мер административного предупреждения, применяемых в целях противодействия незаконному обороту прекурсоров. При этом разграничение проводится относительно сфер общественной жизни, охватываемых применением конкретной административно-предупредительной меры, в том числе выделяются: экономическая, социальная, правовая, медицинская, образовательная и культурно-досуговая области. На примерах раскрываются особенности предупредительной работы отдельных органов исполнительной власти, осуществляющих соответствующие функции отраслевого управления. В заключение делается вывод о необходимости планирования профилактических мероприятий с учетом тщательного изучения всех возможных рисков, обусловленных осуществлением операций с прекурсорами. Признается недопустимым стихийный подход к реализации мер административного предупреждения в этой сфере.

Ключевые слова: административное принуждение, административно-предупредительные меры, прекурсоры наркотических средств и психотропных веществ, противодействие незаконному обороту прекурсоров.

DOI: 10.17803/2311-5998.2021.82.6.080-088

M. B. ANISIFOROVA,

*Leading Researcher, Research Institute
of the Ministry of Internal Affairs of Russia;
Department of Administrative Law and Process
of the Kutafin Moscow State Law University (MSAL),
Cand. Sci. (Law)*

maribuchneva@mail.ru

9, ul. Sadovaya-Kudrinskaya, Moscow, Russia, 125993

MEASURES OF ADMINISTRATIVE PREVENTION OF ILLEGAL TRAFFIC IN PRECURSORS OF NARCOTIC DRUGS AND PSYCHOTROPIC SUBSTANCES

Abstract. *The article reveals the goals and content of preventive activities aimed at countering the illicit trafficking of precursors of narcotic drugs and psychotropic substances, as well as plants and their parts containing drug precursors, the legal status of public authorities authorized in this area. The author's justification for the classification of administrative prevention measures used to counteract the illicit trafficking of precursors is given. At the same time, a distinction is made regarding the spheres of public life covered by the application of a specific administrative and preventive measure, including the following: economic, social, legal, medical, educational, and cultural and leisure areas. The examples reveal the features of the preventive work of individual executive authorities that perform the relevant functions of branch management.*

In conclusion, it is concluded that it is necessary to plan preventive measures, taking into account a thorough study of all possible risks associated with the implementation of operations with precursors. A spontaneous approach to the implementation of administrative prevention measures in this area is considered unacceptable.

Keywords: *administrative coercion, administrative preventive measures, precursors of narcotic drugs and psychotropic substances, counteraction to illegal trafficking of precursors.*

Предупредительная работа является крайне важной и одновременно сложной задачей в деятельности всех субъектов, уполномоченных в области противодействия незаконному обороту прекурсоров наркотических средств и психотропных веществ. Она направлена на минимизацию случаев утечки прекурсоров из области их законного оборота, а также на устранение социально опасных последствий, к которым такие факты и обстоятельства могут привести.

Превентивные меры реализуют не только правоохранительные (в том числе контрольно-надзорные) органы исполнительной власти, но и органы государственной власти со специальной компетенцией, а также специально созданные для выполнения задач в рассматриваемой сфере органы, обеспечивающие координацию работы единой системы публичной власти (к примеру, Государственная



антинаркотическая комиссия Российской Федерации, антинаркотические комиссии субъектов РФ).

Применение мер административного предупреждения в рассматриваемой области, как, впрочем, и в других областях, напрямую не связано с совершением административных правонарушений. Цель профилактических мероприятий заключается в том, чтобы устранить причины и условия, которые могут способствовать совершению правонарушений наркотической направленности, а также оказать воспитательное воздействие на граждан и организации в целях недопущения как социально вредного, антиобщественного, так и противоправного, общественно опасного поведения.

Меры административного предупреждения являются составной частью административного принуждения. В их природе изначально заложены определенные лишения, т.е. ограничения и запреты. Преследуемые в результате осуществления профилактических мероприятий общественно значимые цели в виде обеспечения безопасности, сохранения жизни и здоровья граждан и т.д., оправдывают заложенный в них элемент принуждения. При этом административное предупреждение всегда предшествует более серьезным принудительным мерам (применению мер административно-процессуального обеспечения, привлечению к административной ответственности и т.д.).

Профилактика незаконного оборота прекурсоров наркотических средств и психотропных веществ охватывает комплекс мероприятий различного характера, которые объединяет единая цель — недопущение опасного поведения физического, должностного или юридического лица, которое могло бы привести к неправомерному использованию прекурсоров. Такие меры находят закрепление в нормативных правовых актах, отличающихся по своей юридической силе. Это могут быть положения международных договоров, федеральные и региональные законодательные акты, подзаконные акты Президента и Правительства РФ, акты федеральных органов исполнительной власти.

Следует отметить, что меры административного предупреждения, принимаемые в целях противодействия незаконному обороту прекурсоров, очень разнообразны, поэтому неудивительно, что единого нормативного правового акта, регулирующего все их возможные виды, нет. Однако в практическом плане для того, чтобы качественно и своевременно осуществлять профилактические мероприятия, необходимо опираться на закон, конкретные его требования, определяющие единые концепты применения упреждающих мер. Кроме того, такая деятельность должна быть хорошо спланирована.

В целях правильного и разностороннего понимания мер административного предупреждения проведем их классификацию по сферам, охватываемым применением административно-предупредительной меры.

Во-первых, наиболее перспективно упреждающее воздействие на область, связанную с материальной жизнью людей, производством и потреблением ими материальных благ. Развитие материального производства способствует укреплению производительных сил — процессу, когда предмет труда может быть преобразован в продукт труда. Формирование благонадежной экономической сферы жизни общества и вовлечение в достойно оплачиваемую трудовую деятельность как можно большего количества людей, в том числе потенциальных

правонарушителей, позволит обеспечить высокий уровень дисциплины и законности в обществе. Известно, что гражданин, совершающий правонарушение, связанное с наркотиками, это лицо, не видящее жизненных перспектив. Мотивация его противоправного, а порой общественно опасного поведения может быть разной — от извлечения прибыли до желания уйти от обыденной реальности, в которой он испытывает проблемы и стресс.

Условиями достижения качественной экономической среды являются снижение уровня безработицы и степени дифференциации населения по уровню доходов на «богатых» и «бедных», обеспечение высокого уровня прожиточного минимума, достойной оплаты труда и др. На реализацию этих задач должны быть направлены государственные усилия. Правовая основа для реализации соответствующих административно-предупредительных мероприятий уже имеется. Пример — перспективные направления экономического развития, определенные для территории Приволжского федерального округа¹. При этом в настоящее время Министерством экономического развития РФ разрабатывается стратегия социально-экономического развития России до 2035 г., в которой будут закреплены генеральные цели и национальные приоритеты в этой сфере, принципы взаимодействия государства и общественных институтов.

Все указанные меры носят общеэкономический, укрепляющий характер. Специальными примерами реализации административно-предупредительных мер, непосредственно затрагивающих экономическую сферу, являются выделение целевых денежных средств для создания хорошего ресурсного обеспечения подразделений правоохранительных органов, осуществляющих противодействие незаконному обороту прекурсоров, финансирование программ социальной реабилитации и ресоциализации лиц, больных наркоманией, и т.д. В целом развитие инфраструктуры профилактики незаконного оборота прекурсоров наркотиков требует значительных экономических затрат.

Во-вторых, применение административно-предупредительных мер, как правило, бывает тесно связано не только с экономической, но и социальной сферой. Здесь могут иметь значение социально-статусные, социально-демографические и даже социально-культурные особенности, влияющие на ценностные ориентиры граждан, их отношение к обороту наркотиков и их прекурсоров, употреблению запрещенных веществ. То есть помимо материального достатка и благополучия, имеет значение социальная сторона жизни: отношение друзей и родителей, формат проведения свободного времени, учебные и трудовые перспективы.

Можно полагать, что неустойчивые социальные связи, недостатки семейного воспитания, выражающиеся в замкнутости, отсутствии волевых качеств, навыков самоконтроля, неблагополучие в семье — все это условия, способствующие усугублению проблемы незаконного оборота прекурсоров наркотиков. Предотвращать их можно, непосредственно применяя в этой сфере средства административного предупреждения. Например, одновременно с введением карантинных и самоизоляционных мероприятий в рамках реализации мер предупреждения распространения

¹ Распоряжение Правительства РФ от 7 февраля 2011 г. № 165-р «Об утверждении Стратегии социально-экономического развития Приволжского федерального округа до 2020 года» // СПС «КонсультантПлюс».



новой коронавирусной инфекции (COVID-19)² государство позаботилось о благополучии многих сфер социальной жизни: были организованы электронные площадки для получения образовательных услуг, осуществлен перевод работников на удаленную работу, произведены дополнительные выплаты семьям с детьми и т.д.

Помимо этого, важной мерой административного предупреждения, касающейся социальной сферы, является социологический мониторинг (социологическое исследование), который, по сути, позволяет проанализировать, оценить ситуацию, спрогнозировать возможные варианты ее развития, к примеру, установить сложившееся в обществе отношение к наркотикам и их прекурсорам, социальные группы, в большей степени подверженные девиантной практике потребления наркотиков и т.д. Выбор последующих мер административного предупреждения должен опираться на результаты таких исследований, поскольку невозможно эффективно осуществлять профилактические мероприятия, не зная конкретных причин и условий, способствующих развитию и усугублению проблемы.

В-третьих, усилия государства по предупреждению незаконного оборота прекурсоров наркотиков должны охватывать в том числе и правовую сферу. Это связано с тем, что, с одной стороны, любая из рассматриваемых мер административного предупреждения должна иметь соответствующую правовую основу, т.е. реализовываться только компетентными органами исполнительной власти и их должностными лицами и в строгом соответствии с правовыми нормами. Для этих целей органы публичной власти (прежде всего федеральные и региональные органы исполнительной власти, а также муниципальные органы) совершенствуют нормативно-правовое регулирование вопросов, возникающих в этой области, разрабатывают и реализуют в сфере профилактики незаконного оборота наркотиков и их прекурсоров федеральные и ведомственные программы.

С другой стороны, в качестве юридических средств предупреждения административных правонарушений, связанных с прекурсорами, может рассматриваться так называемое правовое информирование граждан и их объединений, в том числе юридических лиц, о мерах ответственности за совершение подобных действий. Так, в качестве меры административного предупреждения, затрагивающей правовую сферу, можно рассматривать осуществление правового информирования организаций, осуществляющих законную деятельность, связанную с оборотом прекурсоров, о недопустимости нарушения требований законодательства, установленных административным и уголовным законодательством мерах наказаний за их нарушение и т.д.

В-четвертых, отдельные меры административного предупреждения охватывают медицинскую сферу, поскольку государство прикладывает значительные усилия по сокращению числа больных наркоманией не только путем пресечения их незаконных действий и привлечения к ответственности, но и применяя доступное лечение. Ранняя медицинская диагностика способствует своевременному установлению лиц, нуждающихся в помощи.

² См.: Указ Президента РФ от 2 апреля 2020 г. № 239 «О мерах по обеспечению санитарно-эпидемиологического благополучия населения на территории Российской Федерации в связи с распространением новой коронавирусной инфекции (COVID-19)» // СПС «КонсультантПлюс».

В данном случае общепредупредительными мерами могут быть: организация лечения и медицинской реабилитации больных наркоманией, совершенствование материально-технической базы медицинских организаций наркологического профиля и подразделений наркологического профиля в медицинских организациях общего профиля, поддержание деятельности медицинских реабилитационных центров и отделений.

В-пятых, важным направлением административно-предупредительной деятельности является раннее выявление случаев потребления наркотиков. В качестве объектов такой деятельности справедливо называют обучающихся образовательных организаций, поскольку они представляют собой самую незащищенную категорию граждан, в значительной мере подверженных в процессе своего формирования влияниям извне. В этом смысле образовательная сфера представляет значительный интерес для реализации мер административного предупреждения.

В настоящее время предусмотрено два вида таких мероприятий.

Первый вид — это проведение социально-психологических тестирований в отношении обучающихся (к ним относятся все лица, осваивающие образовательные программы, предусмотренные Федеральным законом от 29 декабря 2012 г. № 273-ФЗ «Об образовании в Российской Федерации»). Некоторое время в этой сфере действовал приказ Министерства образования и науки РФ от 16 июня 2014 г. № 658 «Об утверждении Порядка проведения социально-психологического тестирования лиц, обучающихся в общеобразовательных организациях и профессиональных образовательных организациях, а также в образовательных организациях высшего образования»³, который детально разъяснял порядок проведения тестирований.

Для целей осуществления мероприятия необходимо добровольное информированное согласие обучающихся, при условии достижения ими 15-летнего возраста, либо родителей или иных законных представителей, если обучающийся не достиг 15 лет. Тестирование осуществляется в соответствии с распорядительным актом руководителя образовательной организации, который создает специальную комиссию из состава работников такой организации. Помимо указанных членов комиссии, при самой процедуре тестирования могут присутствовать в качестве наблюдателей представители родительской общественности.

Результаты тестирования группируются по возрастным группам и передаются руководителем образовательной организации в течение 3 дней в орган исполнительной власти субъекта РФ, осуществляющий государственное управление в сфере образования.

Новые ведомственные нормативные правовые акты в этой сфере, разработанные Министерством просвещения РФ⁴ и Министерством высшего образования

³ Утратил силу в соответствии с приказом Минпросвещения России № 60, Минобрнауки России № 240 от 20 февраля 2020 г. «О признании утратившими силу некоторых приказов Министерства образования и науки Российской Федерации по вопросу проведения социально-психологического тестирования обучающихся» // СПС «КонсультантПлюс».

⁴ Приказ Министерства просвещения Российской Федерации от 20 февраля 2020 г. № 59 «Об утверждении Порядка проведения социально-психологического тестирования лиц, обучающихся в общеобразовательных организациях и профессиональных образовательных организациях» // СПС «КонсультантПлюс».



и науки РФ⁵, внесли определенные изменения, которые коснулись ограничения возраста обучающихся, в отношении которых может быть проведено тестирование (13 лет, с 7-го класса), возможности проведения тестирования в электронной форме наряду с бланковой (на бумажных носителях) и др.

Следует отметить, что проведение подобных профилактических мероприятий позволяет на раннем этапе выявлять случаи употребления обучающимися наркотических средств или психотропных веществ, а в некоторых случаях — снять необоснованные подозрения родителей или иных законных представителей в употреблении наркотиков их детьми и подопечными и т.д.

Ко второму виду в качестве мер предупреждения раннего выявления случаев потребления наркотических средств и психотропных веществ относят профилактические медицинские осмотры обучающихся — представителей школьной и студенческой среды. Данная группа мер тесно связана не только с образовательной, но и медицинской сферой.

Особенностью применения данных мер административного предупреждения является их добровольный характер. Они могут проводиться в отношении обучающихся, которые достигли 13-летнего возраста. Перед осуществлением осмотров медицинским работникам (как правило, врачам-психиатрам-наркологам) необходимо получить информированное добровольное согласие⁶. Сама процедура включает в себя четыре этапа:

- профилактическая информационно-разъяснительная беседа с обучающимся по вопросам вреда потребления наркотиков, сбор анамнестических сведений и сведений о принимаемых по назначению врача наркотических и психотропных лекарственных препаратах, а также медицинский осмотр, проводимый врачом и включающий исследование кожных покровов, поверхностных лимфатических узлов, видимых слизистых оболочек, перкуссию и пальпацию участков тела (органов), внешний осмотр и ощупывание костей, суставов и поверхностно расположенных кровеносных сосудов, аускультацию органов дыхания, сердца и магистральных сосудов, измерение артериального давления, частоты дыхания и пульса, исследование вестибулярных функций;
- предварительные химико-токсикологические исследования, направленные на получение доказательных результатов выявления в образцах биологических жидкостей человека наркотиков;
- подтверждающие химико-токсикологические исследования, направленные на идентификацию в образцах биологических жидкостей человека наркотических средств, психотропных и иных токсических веществ (их метаболитов);

⁵ Приказ Минобрнауки России от 20 февраля 2020 г. № 239 «Об утверждении Порядка проведения социально-психологического тестирования обучающихся в образовательных организациях высшего образования» // СПС «КонсультантПлюс».

⁶ См., например: приказ Минздрава России от 20 декабря 2012 г. № 1177н «Об утверждении порядка дачи информированного добровольного согласия на медицинское вмешательство и отказа от медицинского вмешательства в отношении определенных видов медицинских вмешательств, форм информированного добровольного согласия на медицинское вмешательство и форм отказа от медицинского вмешательства» // СПС «КонсультантПлюс».

— разъяснение результатов проведенного профилактического медицинского осмотра, которое осуществляется в отношении лица, не достигшего возраста 15 лет, его законному представителю, а в отношении лица, достигшего указанного возраста, но не приобретшего дееспособность в полном объеме, этому лицу, а также до достижения этим лицом совершеннолетия его законному представителю⁷.

В результате проведения такой профилактической работы при условии подтверждающего наличие наркотика в биологическом образце исследования обучающийся может быть направлен в специализированную медицинскую организацию для получения наркологической помощи в порядке, установленном приказом Минздрава России от 14 июля 2015 г. № 443н⁸.

В-шестых, административно-предупредительные сферы охватывают культурно-досуговую сферу, поскольку развитие системы комплексной профилактической деятельности предполагает формирование и реализацию программ гражданско-патриотического, духовно-нравственного воспитания граждан, в особенности детей и молодежи, вырабатывающих в их сознании нетерпимость к наркотикам (см., например, постановление Правительства РФ от 30 декабря 2015 г. № 1493 «О государственной программе “Патриотическое воспитание граждан Российской Федерации на 2016 — 2020 годы”», постановление администрации городского округа г. Бор Нижегородской области от 9 ноября 2016 г. № 5245 «Об утверждении муниципальной программы “Патриотическое и духовно-нравственное воспитание граждан в городском округе г. Бор”» и др.).

Помимо этого, в качестве меры предупреждения незаконного оборота наркотиков и их прекурсоров также можно рассматривать случаи отказа Министерства культуры РФ от предоставления услуги по выдаче прокатных удостоверений на фильм, если он содержит сведения о способах, методах разработки и изготовления наркотических средств и психотропных веществ или их прекурсоров⁹.

⁷ См. Порядок проведения профилактических медицинских осмотров обучающихся в общеобразовательных организациях и профессиональных образовательных организациях, а также образовательных организациях высшего образования в целях раннего выявления незаконного потребления наркотических средств и психотропных веществ, утвержденного приказом Минздрава России от 6 октября 2014 г. № 581н. П. 15 // СПС «КонсультантПлюс».

⁸ См.: приказ Минздрава России от 14 июля 2015 г. № 443н «О Порядке направления обучающегося в специализированную медицинскую организацию или ее структурное подразделение, оказывающее наркологическую помощь, в случае выявления незаконного потребления обучающимся наркотических средств и психотропных веществ в результате социально-психологического тестирования и (или) профилактического медицинского осмотра» // СПС «КонсультантПлюс».

⁹ См.: Административный регламент Министерства культуры Российской Федерации по предоставлению государственной услуги по выдаче прокатных удостоверений на фильмы, созданные в Российской Федерации или приобретенные за рубежом для проката на ее территории, и по ведению Государственного регистра фильмов, утвержденного приказом Министерства культуры Российской Федерации от 20 июля 2012 г. № 787. Абз. 2 пп. «г» п. 10.2 // СПС «КонсультантПлюс».



Посредством организованной культурно-досуговой занятости населения достигаются цели предупредительной деятельности, а именно — сокращается количество новых случаев вовлечения граждан в потребление наркотиков, совершаемых противоправных и антиобщественных деяний в рассматриваемой области.

Итак, можно сделать вывод, что меры административного предупреждения являются самой многочисленной группой мер административного принуждения, которые находят свое применения во всех сферах общественной жизни. Разрешение проблем, связанных с их совершенствованием, предполагает выработку комплексного подхода, который позволит, с одной стороны, исключить стихийный характер их реализации, а с другой — планировать профилактические действия, основываясь на тщательном анализе всей серии правовых ситуаций, которые могут возникнуть в результате нарушения правил оборота прекурсоров и потребовать урегулирования.

БИБЛИОГРАФИЯ

1. *Радько З. Т., Шигина Н. В.* Анализ международной ситуации незаконного оборота наркотиков на современном этапе // Вестник Университета имени О.Е. Кутафина (МГЮА). — 2017. — № 7. — С. 135—154.
2. *Щербаков А. Д.* Противодействие обороту наркотиков в Индии // Вестник Университета имени О.Е. Кутафина (МГЮА). — 2015. — № 7. — С. 168—173.

НЕКОТОРЫЕ АСПЕКТЫ ПРИМЕНЕНИЯ МЕР АДМИНИСТРАТИВНОГО ПРИНУЖДЕНИЯ В СФЕРЕ МИГРАЦИИ

Аннотация. В статье анализируется применение мер административного принуждения в российской миграционной политике. Исследуются особенности применения как мер административной ответственности, так и иных мер, не являющихся административными наказаниями. Также авторами уделяется внимание мерам процессуального обеспечения в миграционных правоотношениях. В статье отмечается важность того, что меры административного принуждения в сфере миграции применяются в Российской Федерации исключительно с целью защиты интересов государства, обеспечения безопасности граждан и базируются как на нормах национального законодательства, так и на нормах международного права.

Проводится анализ действующего российского законодательства, регулирующего правоотношения в сфере миграции. Особое внимание уделяется составам административных правонарушений в исследуемой отрасли, подробно рассматриваются виды наказаний за них, особенности их применения. Приводятся конкретные примеры из судебной практики рассмотрения указанной категории дел. Авторы также исследуют развивающиеся тенденции судебной практики по делам об административных правонарушениях за неисполнение такого вида наказания, как административное выдворение.

Ключевые слова: миграция, иностранный гражданин, меры административного принуждения, миграционная политика, административные наказания, миграционный учет.

DOI: 10.17803/2311-5998.2021.82.6.089-100



Екатерина Алексеевна ЛЕБЕДЕВА,

доцент кафедры административного права и процесса Университета имени О.Е. Кутафина (МГЮА), кандидат юридических наук, доцент
adv.lebedeva@gmail.com
125993, Россия, г. Москва, ул. Садовая-Кудринская, д. 9



Кристина Николаевна БОБЫЛЕВА,

старший преподаватель кафедры административного права и процесса Университета имени О.Е. Кутафина (МГЮА), кандидат юридических наук
bobyleva.k@mail.ru
125993, Россия, г. Москва, ул. Садовая-Кудринская, д. 9

© Е. А. Лебедева,
К. Н. Бобылева, 2021

E. A. LEBEDEVA,

*Associate Professor, Department of Administrative Law and Process of the Kutafin
Moscow State Law University (MSAL), Cand. Sci. (Law), Associate Professor*

lab.kapp@msal.ru

9, ul. Sadovaya-Kudrinskaya, Moscow, Russia, 125993

K. N. BOBYLEVA,

*Senior Lecturer, Department of Administrative Law and Process of the Kutafin
Moscow State Law University (MSAL), Cand. Sci. (Law)*

lab.kapp@msal.ru

9, ul. Sadovaya-Kudrinskaya, Moscow, Russia, 125993

CERTAIN ASPECTS OF THE APPLICATION OF ADMINISTRATIVE COERCION MEASURES IN THE MIGRATION SPHERE

Abstract. *The article provides an analysis of the application of administrative enforcement measures applied in the Russian migration policy. The features of the application of both administrative liability measures and other measures that are not administrative penalties are investigated. The authors also pay attention to the application of procedural security measures in migration legal relations. The article notes the importance of the fact that administrative enforcement measures in the field of migration are applied in the Russian Federation solely for the purpose of protecting the interests of the state, ensuring the safety of citizens and are based both on the norms of national legislation and on the norms of international law. The analysis of the current Russian legislation regulating legal relations in the field of migration is carried out. Special attention is paid to the composition of administrative offenses in the industry under study, the types of penalties for them, and the specifics of their application are considered in detail. Specific examples from judicial practice of consideration of the designated category of cases are given. The article examines the developing trend of judicial practice in cases of administrative offenses for non-execution of such a type of punishment as administrative expulsion.*

Keywords: *migration, foreign citizen, measures of administrative coercion, migration policy, administrative penalties, migration registration.*

Российская Федерация — один из мировых лидеров по количеству принимаемых мигрантов. За 2020 г. органы внутренних дел оформили 138 279 приглашений на въезд в Российскую Федерацию (из них более половины в центральном федеральном округе, и прежде всего в г. Москве и Московской области), выдали 224 666 виз. За этот же период на миграционный учет было поставлено 9 802 448 иностранных граждан и лиц без гражданства.

В соответствии с Государственной программой по оказанию содействия добровольному переселению в Российскую Федерацию соотечественников,

проживающих за рубежом, и членов их семей¹ поставлено на учет 61 952 иностранных гражданина². Безусловно, эти цифры значительно ниже, чем в предшествующие периоды, на что оказали существенное влияние эпидемиологическая ситуация и, как следствие, закрытие границ.

Меры государственного принуждения в настоящее время играют значительную роль в российской миграционной политике. При этом большая часть из них — это меры административно-правового принуждения.

Административно-правовое принуждение в сфере миграции заключается в применении как мер административной ответственности, так и иных мер, не являющихся административными наказаниями, таких как депортация, реадмиссия, неразрешение въезда в Российскую Федерацию, решение о нежелательном пребывании (проживании) в Российской Федерации, а также таких мер процессуального обеспечения, как помещение в специальные учреждения иностранных граждан или лиц без гражданства, подлежащих принудительному выдворению за пределы Российской Федерации.

С целью защиты интересов государства, обеспечения безопасности граждан Российская Федерация вправе применять меры административного принуждения в сфере миграции, руководствуясь как нормами национального законодательства, так и международными актами.

На основании международного принципа невмешательства в политику государственных органов по вопросу допуска на свою территорию иностранцев государственные власти могут высылать прежде всего граждан иностранных государств, которые проникли на их территорию незаконным способом, либо в иных случаях.

В частности, иностранный гражданин, на законном основании находящийся на территории государства, может быть выслан с территории этого государства только во исполнение решения, вынесенного в соответствии с законом. Если императивные соображения государственной безопасности не требуют иного, он имеет право на представление доводов против своей высылки, на пересмотр своего дела компетентной властью либо лицом или лицами, специально назначенными компетентной властью, и на то, чтобы быть представленным для этой цели перед этой властью, лицом или лицами³.

К примеру, в Российской Федерации существует правовая возможность установления запрета въезда на территорию страны иностранным гражданам путем принятия решения о нежелательности их пребывания в Российской Федерации либо ограничения въезда⁴. Подобные решения могут быть вынесены в отношении

¹ Указ Президента РФ от 22 июня 2006 г. № 637 «О мерах по оказанию содействия добровольному переселению в Российскую Федерацию соотечественников, проживающих за рубежом» // Российская газета. Федеральный выпуск. 28 июня 2006 г.

² Официальный сайт ГИАЦ МВД России. URL: <https://xn--b1aew.xn--p1ai/Deljatelnost/statistics/migracionnaya/item/22689548/> (дата обращения: 15 апреля 2021 г.).

³ См.: Декларация о правах человека в отношении лиц, не являющихся гражданами страны, в которой они проживают (принята 13 декабря 1985 г. Резолюцией 40/144 на 116-м пленарном заседании 40-й сессии Генеральной Ассамблеи ООН). Ст. 7 // СПС «КонсультантПлюс».

⁴ Институт нежелательности пребывания (проживания) иностранных граждан и лиц без гражданства на территории Российской Федерации введен в 2003 г. в связи с приня-



иностранных граждан, которые незаконно находятся на территории Российской Федерации, в отношении иностранцев, которым не разрешен въезд в Российскую Федерацию, а также если их пребывание создает реальную угрозу обороноспособности или безопасности государства либо общественному порядку и здоровью населения. Исходя из изложенного, запрет на въезд в Российскую Федерацию иностранцам допускается только в тех случаях, когда он необходим для обеспечения безопасности и соразмерен публично-правовым целям.

Ограничение права на передвижение и выбор места жительства допускается в случаях, когда это предусмотрено законом и необходимо для охраны государственной безопасности, общественного порядка, здоровья и нравственности населения или прав и свобод других граждан, что следует из ч. 3 ст. 12 Международного пакта о гражданских и политических правах⁵.

Институт нежелательного пребывания (проживания) иностранного гражданина на территории государства, законодательно закрепленный Федеральным законом от 6 мая 2008 г. № 60-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон “О правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации” и отдельные законодательные акты Российской Федерации»⁶, дает полномочие органам исполнительной власти принимать решения о депортации иностранных граждан, а также об ограничении возможности их въезда в страну в дальнейшем. Такой институт был связан с введением правового института реадмиссии.

Запрещение въезда иностранного гражданина на территорию Российской Федерации (выезда) был введен в 2013 г. также путем внесения соответствующих законодательных изменений. Федеральным законом от 23 июля 2013 г. № 224-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» были внесены изменения в Закон от 15 августа 1996 г. № 114-ФЗ «О порядке выезда из Российской Федерации и въезда в Российскую Федерацию» и Закон от 25 июля 2002 г. № 115-ФЗ «О правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации»⁷.

Решение о неразрешении въезда иностранцам было принято в качестве дополнительного ограничения на въезд в Российскую Федерацию и пребывание в Российской Федерации иностранного гражданина к решению о нежелательности его пребывания.

Меры административного принуждения отражены не только в Кодексе Российской Федерации об административных правонарушениях (далее — КоАП РФ), но и в иных законах, в том числе и в главах VI и VI.1 Федерального закона от 25 июля 2002 г. № 115-ФЗ «О правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации»⁸. Они есть и в иных положениях поименованного Закона, касающихся

тием положений статей 25.10, 27 Федерального закона от 15 августа 1996 г. № 114-ФЗ «О порядке выезда из Российской Федерации и въезда в Российскую Федерацию» (СПС «КонсультантПлюс»).

⁵ Принят 16 декабря 1966 г. Резолюцией 2200 (XXI) на 1496-м пленарном заседании Генеральной Ассамблеи ООН (СПС «КонсультантПлюс»).

⁶ СЗ РФ. 2008. № 19. Ст. 2094.

⁷ СЗ РФ. 2013. № 30 (ч. I). Ст. 4057.

⁸ СЗ РФ. 2002. № 30. Ст. 3032.

также, например, аннулирования вида на жительство и аннулирования разрешения на временное проживание иностранцев в России. Некоторые меры административного принуждения содержатся и в Федеральном законе от 15.08.1996 № 114-ФЗ «О порядке выезда из Российской Федерации и въезда в Российскую Федерацию», в частности они устанавливают порядок принятия решения о нежелательности проживания иностранного гражданина на территории Российской Федерации, решения о неразрешении ему последующего въезда в страну.

В названных Законах содержатся лишь общие положения. Более детально вопросы, касающиеся основания назначения административных наказаний за административные правонарушения в сфере миграции, порядок их назначения и исполнения, порядок применения мер обеспечения производства по делам об административных правонарушениях в указанной сфере уже закреплены в КоАП РФ.

Административная ответственность в России занимает центральное место среди административно-правовых средств принуждения.

Большинство составов административных правонарушений в рассматриваемой нами сфере содержатся в гл. 18 КоАП РФ «Административные правонарушения в области защиты Государственной границы Российской Федерации и обеспечения режима пребывания иностранных граждан или лиц без гражданства на территории Российской Федерации». Не все составы административных правонарушений в названной главе связаны с вопросами миграции. Часть из них касается режима защиты Государственной границы Российской Федерации, например, в ч. 2 ст. 18.1 КоАП РФ закреплена административная ответственность за нарушение иностранными гражданами правил пересечения Государственной границы Российской Федерации.

К числу таких составов можно отнести и следующие статьи КоАП РФ: ст. 18.8 «Нарушение иностранным гражданином или лицом без гражданства правил въезда в Российскую Федерацию либо режима пребывания (проживания) в Российской Федерации», ст. 18.9 «Нарушение правил пребывания в Российской Федерации иностранных граждан и лиц без гражданства», ст. 18.10 «Незаконное осуществление иностранным гражданином или лицом без гражданства трудовой деятельности в Российской Федерации», ст. 18.11 «Нарушение иммиграционных правил», ст. 18.14 «Незаконный провоз лиц через Государственную границу Российской Федерации», ст. 18.15 «Незаконное привлечение к трудовой деятельности в Российской Федерации иностранного гражданина или лица без гражданства», ст. 18.16 «Нарушение правил привлечения иностранных граждан и лиц без гражданства к трудовой деятельности, осуществляемой на торговых объектах (в том числе в торговых комплексах)», ст. 18.17 «Несоблюдение установленных в соответствии с федеральным законом в отношении иностранных граждан, лиц без гражданства и иностранных организаций ограничений на осуществление отдельных видов деятельности».

В статье 19.15.2 КоАП РФ закрепляет административную ответственность российского гражданина за проживание по месту пребывания или по месту жительства в жилом помещении без регистрации; за нарушение правил регистрации гражданина РФ по месту пребывания или по месту жительства в жилом помещении. Ответственность за нарушение правил уведомления уполномоченных



государственных органов об обучении или о прекращении обучения иностранных граждан и лиц без гражданства в образовательных организациях установлена в ст. 18.19 КоАП РФ. А с 2015 г. действует новая статья КоАП РФ — 18.20⁹, в которой закреплена ответственность за нарушение иностранным гражданином или лицом без гражданства срока обращения за выдачей патента. Принятие новых составов административных правонарушений одновременно сопровождалось ужесточением наказаний по ранее установленным составам.

Основными видами административных наказаний, предусмотренных КоАП РФ за нарушение законодательства в сфере миграции, являются:

- административный штраф (ст. 3.5);
- административное выдворение иностранного гражданина или лица без гражданства за пределы Российской Федерации (ст. 3.10);
- административное приостановление деятельности (ст. 3.12).

Проведя анализ составов административных правонарушений, содержащихся в гл. 18 КоАП РФ, можно сделать вывод, что санкции всех ее статей содержат административный штраф.

Размеры штрафа за нарушение миграционного законодательства варьируются от 300 руб. до 15 тыс. руб. для граждан, от 40 тыс. руб. до 70 тыс. руб. для должностных лиц, от 250 тыс. до 1 млн руб. для юридических лиц. При этом в ряде случаев по составам правонарушений, предусмотренных ч. 2 ст. 18.1, повторном нарушении по ч. 1, 2 ст. 18-8, ч. 1.1, ч. 3.1, ч. 3 ст. 18.8 КоАП РФ, назначение административного штрафа сопровождается обязательным административным выдворением. Юридическим лицам в некоторых составах административный штраф имеет альтернативное наказание в виде административного приостановления деятельности на период от 14 до 90 суток.

Административный штраф является наиболее распространенным видом административного наказания, который применяется по отношению ко всем субъектам административной ответственности и в качестве санкции предусмотрен ко всем видам административных правонарушений в сфере миграции.

Административное приостановление деятельности может применяться только в отношении юридических лиц или индивидуальных предпринимателей и является наиболее строгим видом наказания.

Административное выдворение из Российской Федерации назначается в качестве основного или дополнительного вида наказания только специальным субъектам — иностранным гражданам и лицам без гражданства.

В статье 34 Федерального закона «О правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации» закреплён порядок административного выдворения. Положения данной статьи во многом дублируются в ст. 32.10 КоАП РФ, посвященной порядку исполнения постановления об административном выдворении.

В 2013 г. в КоАП РФ были внесены некоторые изменения, в соответствии с которыми административное выдворение является обязательным наказанием за некоторые названные правонарушения. До этого момента санкция за такие правонарушения предусматривала административное выдворение в качестве дополнительного наказания к штрафу, применяемого по усмотрению суда.

⁹ Федеральный закон от 24 ноября 2014 г. № 357-ФЗ // СЗ РФ. 2014. № 48. Ст. 6638.

Административное выдворение по своей природе достаточно сходно с другой мерой административного принуждения — депортацией.

Однако депортация не является административным наказанием, а применяется как принудительная мера за нарушение положений законодательства о правовом положении иностранных граждан.

Следует отметить, что Указом Президента РФ от 18 апреля 2020 г. № 274 «О временных мерах по урегулированию правового положения иностранных граждан и лиц без гражданства в Российской Федерации в связи с угрозой дальнейшего распространения новой коронавирусной инфекции»¹⁰ (в редакции Указа Президента РФ от 2 января 2021 г. № 1) в период с 15 марта по 15 июня 2021 г. приостанавливаются процедуры административного выдворения за пределы Российской Федерации в форме контролируемого самостоятельного выезда из России или депортации, а также передачи иностранному государству в соответствии с международным договором Российской Федерации о реадмиссии и применения иных мер административного принуждения.

15 июня 2021 г. был принят новый Указ Президента РФ¹¹, который уточнил сроки действия названных временных ограничений, установив, что некоторые из них действуют до истечения 90 суток с даты снятия введенных Российской Федерацией временных ограничений на транспортное сообщение с конкретным государством, а некоторые — до 30 сентября 2021 г. и до 31 декабря 2021 г.

Федеральный законодатель все более жестко регулирует порядок содержания иностранных граждан и лиц без гражданства, подлежащих принудительному выдворению, в специальных учреждениях.

Подчеркнем, что Федеральный закон «О правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации» в части 5 статьи 34 подчеркивает, что именно суд обладает полномочиями на выдачу санкций на временное содержание иностранцев в специальных помещениях органов безопасности либо в специальных учреждениях.

Аналогичную норму содержит ст. 3.10 КоАП РФ, которая закрепляет, что судья может применить к субъектам, подлежащим принудительному административному выдворению, содержание в специальных учреждениях.

Федеральным законом от 21.07.2014 № 232-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в части совершенствования законодательства Российской Федерации, касающегося специальных учреждений в сфере миграции»¹² в ряд нормативных актов были внесены изменения, касающиеся статуса таких учреждений. Этим актом Закон № 115-ФЗ был дополнен главой VI.I «Содержание иностранного гражданина в специальном учреждении».

¹⁰ СЗ РФ. 2020. № 16. Ст. 2573.

¹¹ Указ Президента РФ от 15.06.2021 № 364 «О временных мерах по урегулированию правового положения иностранных граждан и лиц без гражданства в Российской Федерации в период преодоления последствий распространения новой коронавирусной инфекции (COVID-19)» // СЗ РФ. 2021. № 25. Ст. 4787.

¹² СЗ РФ. 2014. № 30 (ч. I). Ст. 4233.



В соответствии с ч. 5 ст. 35.1 КоАП РФ условия и порядок содержания (пребывания), в том числе вопросы первичного медико-санитарного обеспечения, иностранных граждан в специальных учреждениях устанавливаются Правительством РФ. Постановлением Правительства РФ от 30 декабря 2013 г. № 1306¹³ утверждены Правила содержания (пребывания) в специальных учреждениях Министерства внутренних дел Российской Федерации или его территориального органа иностранных граждан и лиц без гражданства, подлежащих административному выдворению за пределы Российской Федерации в форме принудительного выдворения за пределы Российской Федерации, депортации или реадмиссии.

В качестве тенденции судебной практики по делам об административном выдворении следует отметить усиление административной ответственности за неисполнение такого административного наказания, как административное выдворение.

В качестве примера можно привести решение Звенигородского городского суда Московской области по делу № 5-193/19, в соответствии с которым гражданин Таджикистана Х* был привлечен к административной ответственности за совершение административного правонарушения, предусмотренного ч. 3 ст. 20.25 КоАП РФ. До этого Х* было назначено административное выдворение в форме контролируемого самостоятельного выезда из Российской Федерации. Х* уклонился от исполнения вступившего в законную силу постановления в установленные сроки, чем нарушил ч. 3 ст. 20.25 КоАП РФ. За совершение административного правонарушения Х* был назначен административный штраф в размере 5 000 рублей с принудительным административным выдворением за пределы Российской Федерации.

В целях исполнения данного административного наказания Х* был помещен в Центр временного содержания иностранных граждан ОМВД по г. Егорьевску.

Вместе с тем судам при назначении административного выдворения необходимо учитывать характер совершенного административного правонарушения, личность виновного, его имущественное положение, обстоятельства, смягчающие административную ответственность, и обстоятельства, отягчающие административную ответственность.

Так, Верховный Суд РФ в постановлении от 16 марта 2020 г. № 5-АД20-16¹⁴ в процессе пересмотра постановления Кунцевского районного суда г. Москвы о назначении гражданке Киргизской Республики С* административного наказания в виде административного штрафа с административным выдворением за пределы Российской Федерации в форме контролируемого самостоятельного выезда из Российской Федерации отметил, что назначение дополнительного наказания в виде административного выдворения за пределы Российской Федерации должно основываться на данных, подтверждающих действительную необходимость применения к лицу, в отношении которого ведется производство по делу об административном правонарушении, данной меры ответственности, а также учитывать ее соразмерность в качестве единственно возможного способа достижения баланса публичных и частных интересов в рамках административного судопроизводства.

¹³ СЗ РФ. 2014. № 2 (ч. I). Ст. 130.

¹⁴ СПС «КонсультантПлюс».

В данном случае, учитывая наличие у С* на иждивении несовершеннолетнего ребенка, проживающего на территории Российской Федерации, а также конкретных обстоятельств дела, назначение ей административного наказания в виде административного выдворения за пределы Российской Федерации, влекущее пятилетнее ограничение права на въезд в страну, Верховный Суд РФ счел чрезмерным ограничением права на уважение частной жизни и несоразмерным целям административного наказания.

Российская Федерация регулирует потоки незаконных мигрантов путем сочетания методов регулирования и применения мер административного принуждения.

Так, в целях реализации дополнительных правовых гарантий соблюдения иностранными гражданами и лицами без гражданства цели въезда и срока пребывания в Российской Федерации, соответствия заявленной иностранным гражданином цели въезда в Российскую Федерацию, фактически осуществляемой в период пребывания (проживания) в Российской Федерации деятельности или роду занятий, Федеральным законом от 19 июля 2018 г. № 216-ФЗ «О внесении изменения в статью 16 Федерального закона “О правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации”»¹⁵ (далее — Федеральный закон № 216-ФЗ) статья 16 Федерального закона «О правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации» была дополнена пунктом 6, устанавливающим обязанность приглашающей стороны принимать меры по обеспечению соблюдения приглашенным иностранным гражданином порядка пребывания (проживания) в Российской Федерации в части соответствия заявленной им цели въезда в Российскую Федерацию фактически осуществляемой в период пребывания (проживания) в Российской Федерации деятельности или роду занятий, а также по обеспечению своевременного выезда приглашенного иностранного гражданина за пределы Российской Федерации по истечении определенного срока его пребывания в Российской Федерации. Федеральный закон № 216-ФЗ вступил в силу 16 января 2019 г.

Указанный Закон распространяется на иностранных граждан, въезжающих на территорию Российской Федерации исключительно в визовом порядке. Принятие Закона было направлено на обеспечение дополнительного контроля за исполнением иностранными гражданами миграционного законодательства, предупреждение появления нелегальных мигрантов.

Непринятие приглашающей стороной мер по обеспечению своевременного выезда приглашенного иностранного гражданина из России приводит к утрате им легального статуса и отсутствию законных источников средств к существованию, что зачастую влечет за собой совершение им административных правонарушений, преступлений и негативно сказывается на миграционной и криминогенной ситуации в стране. Кроме того, отсутствие каких-либо мер со стороны лиц, пригласивших иностранцев в Россию, по обеспечению соблюдения ими обязательных требований миграционного законодательства и невозможность привлечения их к административной ответственности в ряде случаев приводит к организации каналов незаконной миграции.

Действие либо бездействие приглашающей стороны влияют на общественную безопасность и общественный порядок и не могут оставаться без внимания.

¹⁵ СЗ РФ. 2018. № 30. Ст. 4551.



Таких примеров на самом деле можно приводить очень много. Очень характерен пример с гражданами из Филиппин, которые оформляются здесь в качестве высококвалифицированных специалистов, а на самом деле осуществляют помощь по хозяйству физическим лицам.

До принятия указанного Закона законодательно закреплялись только гарантии материального, медицинского и жилищного обеспечения иностранного гражданина на период его пребывания в России.

Одновременно с Федеральным законом № 216-ФЗ был принят Федеральный закон от 19 июля 2018 г. № 215-ФЗ «О внесении изменения в статью 18.9 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях»¹⁶ (далее — Федеральный закон № 215-ФЗ), который также вступил в силу 16 января 2019 г.

Федеральным законом № 215-ФЗ часть 2 статьи 18.9 КоАП РФ «Нарушение правил пребывания в Российской Федерации иностранных граждан и лиц без гражданства» была изложена в новой редакции, установившей административную ответственность за непринятие приглашающей стороной установленных мер по обеспечению соблюдения приглашенным иностранным гражданином или лицом без гражданства режима пребывания (проживания) в Российской Федерации в части соответствия заявленной ими цели въезда в Российскую Федерацию, фактически осуществляемой в период пребывания (проживания) в Российской Федерации деятельности или роду занятий, либо непринятие приглашающей стороной установленных мер по обеспечению своевременного выезда приглашенного иностранного гражданина или лица без гражданства за пределы Российской Федерации по истечении определенного срока их пребывания в стране.

Непринятие приглашающей стороной установленных мер влечет наложение административного штрафа на граждан в размере от 2 000 до 4 000 тысяч рублей; на должностных лиц — от 45 000 до 50 000 рублей; на юридических лиц — от 400 тысяч до 500 тысяч рублей.

В соответствии со статьей 23.3 КоАП РФ дела об административных правонарушениях, предусмотренных ст. 18.9 КоАП РФ, рассматривают органы внутренних дел (полиция).

Как следует из п. 6 ст. 16 Федерального закона «О правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации», виды и порядок применения мер по обеспечению соблюдения приглашенным иностранным гражданином порядка пребывания (проживания) в Российской Федерации в части соответствия заявленной им цели въезда в Российскую Федерацию, фактически осуществляемой в период пребывания (проживания) в Российской Федерации деятельности или роду занятий, а также по обеспечению своевременного выезда приглашенного иностранного гражданина за пределы Российской Федерации по истечении определенного срока его пребывания в Российской Федерации должны быть установлены Правительством РФ.

Соответствующее постановление Правительства РФ № 1428 «О принимаемых приглашающей стороной мерах по обеспечению соблюдения приглашенным иностранным гражданином или лицом без гражданства порядка пребывания

¹⁶ СЗ РФ. 2018. № 30. Ст. 4551.

(проживания) в Российской Федерации»¹⁷ было принято 15 сентября 2020 г. Оно утверждает Положение о применении приглашающей стороной мер по обеспечению соблюдения приглашенным иностранным гражданином или лицом без гражданства порядка пребывания (проживания) в Российской Федерации (далее — Положение).

Положением закреплено, что к названным мерам относятся:

- а) предоставление прибывшему по приглашению иностранному гражданину доступных контактных данных в целях поддержания связей с приглашающей стороной;
- б) обеспечение гарантий материального, медицинского и жилищного обеспечения иностранного гражданина на период его пребывания в Российской Федерации;
- в) обеспечение указанных при оформлении приглашения условий для соблюдения приглашенным иностранным гражданином заявленной цели въезда;
- г) уведомление территориального органа полиции об утрате контактов с находящимися в России приглашенными иностранными гражданами.

Оказание содействия иностранному гражданину в реализации цели въезда осуществляется приглашающей стороной путем выполнения определенного набора действий, зависящих от конкретной цели — деловой, рабочей, учебной, гуманитарной или частной. Например, если цель въезда учебная, то необходимы оформление договора на обучение или организация обучения.

Отметим, что данное постановление имеет ограниченный срок действия: в течение 6 лет с момента его вступления в силу, т.е. до 25 сентября 2026 г.

Кроме того, указанное Положение не распространяется на дипломатические представительства и консульские учреждения иностранных государств в Российской Федерации, международные организации и их представительства в Российской Федерации, а также представительства иностранных государств при международных организациях, находящихся в Российской Федерации.

По нашему мнению, принятый Федеральный закон № 216-ФЗ имеет ряд недостатков, препятствующих его эффективной реализации и достижению названных целей.

Так, например, законодательно не закреплена необходимость наличия причинно-следственной связи между непринятием приглашающей стороной указанных мер и наступлением негативных последствий в виде нарушения приглашенным иностранным гражданином порядка его пребывания. Таким образом, возможна ситуация, когда приглашающая сторона будет привлечена к ответственности только за то, что не осуществляла поддержание связи с приглашенным или ведение с ним переписки, не направила заблаговременно электронное письмо с уведомлениями, при том, что иностранный гражданин в итоге ничего не нарушил.

Кроме того, высококвалифицированный специалист имеет право находиться на территории России до 30 рабочих дней после расторжения трудового договора. В указанной ситуации нет возможности проконтролировать его своевременный выезд за пределы России.

Также поддержание связи с иностранным гражданином в течение длительного срока возможно, пока он работает или учится у приглашающей стороны.

¹⁷ СЗ РФ. 2020. № 38. Ст. 5901.



После окончания работы или учебы приглашающая сторона не может обязать иностранного гражданина поддерживать с ней связь.

Соблюдение возложенных на приглашающую сторону обязанностей, предусмотренных данным законом, влечет за собой дополнительные материальные и кадровые ресурсы.

Постановление Правительства № 1428 от 15 сентября 2020 г. также несет неопределенность в толковании мер, которые должны быть приняты приглашающей стороной, что создает риск привлечения последней к административной ответственности в связи с различным толкованием контролирующими органами объема обязанностей приглашающей стороны.

Приведенные законы касаются только иностранцев, которые приезжают на территорию Российской Федерации в визовом порядке. При этом большинство иностранных граждан въезжают в Российскую Федерацию без виз из стран ближнего зарубежья. С учетом того, что это наибольшая часть иностранных граждан, именно ими совершается большинство правонарушений на территории Российской Федерации. Но вот эти лица, по сути, оказываются бесконтрольными.

Несмотря на высказанные замечания, считаем, что принятие рассмотренных федеральных законов и постановления Правительства РФ стало дополнительным рычагом в борьбе с незаконной миграцией, а эффективность этих актов покажет время.

БИБЛИОГРАФИЯ

1. *Анисифорова М. В., Лебедева Е. А., Огиенко А. С., Россинский Б. В., Стан-дзюль Л. В., Шилюк Т. О.* Административное принуждение : учебное пособие. — М. : Проспект, 2021.
2. *Зубарев С. М.* О современном этапе реформы надзорной деятельности в Российской Федерации // Вестник Университета имени О.Е. Кутафина (МГЮА). — 2018. — № 1 (41). — С. 13—23.
3. *Лебедева Е. А.* . Некоторые проблемы миграционной политики России // Законы России: опыт, анализ, практика. — 2018. — № 11. — С. 24—27.
4. *Попов Л. Л.* Проблемы административных реформ в России // Вестник Университета имени О.Е. Кутафина (МГЮА). — 2018. — № 1 (41). — С. 24—20.
5. *Хабриева Т. Я.* Миграционное право: сравнительно-правовое исследование : монография. — М., 2019.

ОСОБЕННОСТИ АДМИНИСТРАТИВНО-ПРАВОВОГО ПРИНУЖДЕНИЯ В СФЕРЕ МИГРАЦИИ

Аннотация. В статье исследуются особенности административно-правового принуждения в сфере миграции. В ней дан анализ нормативных правовых актов, в которых функция миграционного контроля возложена на органы внутренних дел, определены меры по предупреждению и сокращению неконтролируемой миграции. Особое место занимают направления совершенствования государственного управления в области миграционной политики.

Анализ постоянных изменений правового статуса «миграционных» подразделений, когда они то повышали свой статус до федеральной службы подведомственной МВД России, потом до самостоятельной федеральной службы, подведомственной Правительству РФ, то снова возвращались в МВД России, но уже на уровень обычных структурных подразделений Министерства, показал, что эти решения были ошибочными.

Упразднение Федеральной миграционной службы в 2016 г. и передача ее функций в МВД России повлекли кардинальные институциональные изменения, что отражает устойчивую закономерность в преобладании в государственном управлении мер административно-правового принуждения, не способствует повышению эффективности государственного управления в сфере миграции, осложняет проблемы реализации функций социальной адаптации и интеграции мигрантов, которую, по нашему мнению, МВД России эффективно реализовать не способно.

Ключевые слова: миграционная политика, миграция, административное принуждение, федеральная служба в сфере миграции, органы внутренних дел, управление в сфере миграции, Концепция миграционной политики.

DOI: 10.17803/2311-5998.2021.82.6.101-108



**Александр Сергеевич
ОГИЕНКО,**

кандидат юридических наук, Управление Судебного департамента в Московской области, администратор Звенигородского городского суда
gans777@inbox.ru
143180, Россия, Московская обл., г. Звенигород, ул. Почтовая, д. 51



**Людмила Борисовна
ПРОСКУРЯКОВА,**

доктор педагогических наук, доцент, директор Звенигородского учебного корпуса Одинцовского филиала Международного юридического института
znokdir@mail.ru
143180, Россия, Московская обл., Одинцовский р-н, д. Новошихово, уч. 1, стр. 5

© А. С. Огиенко,
Л. Б. Проскурякова, 2021

A. S. OGIENKO,

*Administrator, Zvenigorod City Court of the Departments of the Judicial Department
in the Moscow Region,
Cand. Sci. (Law)*

gans777@inbox.ru

51, ul. Pochtovaya, Moscow Region, Russia, 143180

L. B. PROSKURYAKOVA,

*Director, Zvenigorod Educational Building Odintsovo
Branch International Law Institute,
Dr. Sci. (Pedagogy), Associate Professor*

znokdir@mail.ru

1/5, Odintsovo district, v. Novoshikhovo, Moscow Region, Russia, 143180

FEATURES OF ADMINISTRATIVE AND LEGAL COERCION IN THE MIGRATION SPHERE

Abstract. The article examines the features of administrative and legal coercion in the field of migration. It provides an analysis of regulatory legal acts in which the function of migration control is assigned to the internal affairs bodies and measures to prevent and reduce uncontrolled migration are determined. A special place is occupied by the directions of improving public administration in the field of migration policy.

Analysis of constant changes in the legal status of "migration" units, when they then raised their status to a federal service, first subordinate to the Ministry of Internal Affairs of Russia, then to an independent federal service subordinate to the Government of the Russian Federation, then they returned to the Ministry of Internal Affairs of Russia, but now to the level the usual structural divisions of the ministry showed that these decisions were erroneous. The abolition of the Federal Migration Service in 2016 and the transfer of its functions to the Ministry of Internal Affairs of Russia entailed fundamental institutional changes, which reflects a stable pattern in the prevalence of administrative and legal coercion measures in public administration, does not contribute to an increase in the efficiency of public administration in the field of migration, complicates problems of implementing the functions of social adaptation and integration of migrants, which the Ministry of Internal Affairs of Russia is unable to effectively implement.

Keywords: *migration policy, migration, administrative coercion, federal service in the field of migration, internal affairs bodies, management in the field of migration, Concept of migration policy.*

Принудительные меры сегодня образуют весомую составляющую миграционной политики Российского государства. Поэтому именно на их реализацию во многом направлены цели данной политики. Основная часть означенных мер представлена мерами административно-правового принуждения.

Отличительная черта государственно-управленческой деятельности в сфере миграции заключается в том, что в весьма продолжительный период времени реализация данной деятельности в современной России входила в компетенцию органов внутренних дел.

Данная черта, с одной стороны, объективно детерминирована тем фактом, что контроль за процессами в области миграции возложен на органы внутренних дел. Например, они регистрируют граждан как по месту жительства, так и по месту пребывания, а также выдают российским гражданам паспорта.

С другой стороны, включение функций по контролю за миграционными потоками в полномочия органов внутренних дел не предусматривает того, что трудовая миграция в Российском государстве теснейшим образом переплетена с его экономическим развитием, в связи с чем ее регулирование должно также осуществляться федеральными органами исполнительной власти, ответственными за рост экономики.

Представляется бесспорным, что имеющееся состояние дел было обусловлено историческим заострением общественного и государственного внимания на проблемах контроля за миграционными процессами и борьбе с нелегальной миграцией. Так, одним из первых правовых актов государственного управления, вверивших анализируемую функцию МВД России, явилось постановление Правительства РФ от 8 сентября 1994 г. № 1201 «О мерах по предупреждению и сокращению внешней неконтролируемой миграции»¹.

Несколько позднее, по прошествии 7 лет, были приняты указы Президента РФ от 16 ноября 2001 г. № 1230 «Вопросы структуры федеральных органов исполнительной власти»², а также от 23 февраля 2002 г. № 232 «О совершенствовании государственного управления в области миграционной политики»³. Указанными административными актами прочие функции в миграционной сфере были отнесены к компетенции МВД России.

Важно подчеркнуть, что концентрация функций по управлению миграцией в сфере ответственности ведомства с сугубо полицейским назначением не отвечало экономической необходимости в привлечении рабочих рук из других стран.

Ввиду вышесказанного в 2012 г. вышестоящим над ФМС России ведомством стало не МВД России, а Правительство России⁴. Но за сравнительно короткий срок деятельности (4 года) ФМС России как независимый орган власти не сумела преодолеть важнейшие проблемы в области миграционных отношений. Главным образом это замечание относится к соответствующей нормативно-правовой базе, которая не была обновлена в достаточной степени, но претерпела множественные корректировки, которые, в свою очередь, дезорганизовали внутреннюю стройность административных актов.

На сегодняшний момент времени, спустя более чем четверть века эволюции государственного управления в сфере миграции, на первый план снова выходят

¹ СЗ РФ. 1994. № 21. Ст. 2385.

² СЗ РФ. 2001. № 43. Ст. 4071.

³ СЗ РФ. 2002. № 8. Ст. 813.

⁴ СЗ РФ. 2012. № 22. Ст. 2754.



рекомендации по сосредоточению всех «миграционных» функций в компетенции одного, отдельного органа.

Например, в соответствии с Указом Президента РФ от 24 августа 2017 г. № 399 Федеральное агентство по делам национальностей (ФАДН России) обладает полномочиями как в сфере подготовки и осуществления миграционной политики, так и в области ее нормативно-правовой регламентации⁵.

На наш взгляд, в сегодняшней России имеется насущная необходимость в дальнейшем становлении управления миграционными отношениями со стороны государства. Важным условием такого становления следует назвать структурно-юридическую дифференциацию данного функционального вектора в исполнительной ветви государственной власти.

МВД России, из века в век обеспечивающее и охраняющее общественную безопасность и общественный порядок, защищающее отечественный правопорядок в целом, в соответствии со своими ведомственными позициями при осуществлении функций в сфере миграционных процессов главным образом будет концентрировать внимание на контроле за этими процессами и усилении мер по борьбе с нелегальной миграцией.

В регулировании миграционных отношений жизненно необходима система сдержек и противовесов. Краеугольные камни такого регулирования представлены, с одной стороны, стимулированием миграции, а с другой — контролем за ней, выдворением иностранных граждан, совершивших нарушение отечественных законодательных норм.

Получившие широкий резонанс массовые выступления граждан, причиной которых стали межэтнические противоречия (речь идет о событиях на Манежной площади⁶ и в Ростове-на-Дону⁷ в 2010 г., в районе Бирюлёво Западное в 2013 г.⁸ и др.), лишний раз подчеркивают сложности, обусловленные негативными аспектами взаимодействия «коренных» и иностранных граждан.

В странах Западной Европы, как известно, в миграционной сфере применяется подход, получивший название мультикультурализма. Однако сегодня он вызывает все более и более ожесточенную критику⁹.

Ввиду этого борьбу с миграционными правонарушениями следует считать одним из элементов в общей системе мер, целью которых является максимально продуктивная реализация миграционной политики. В рамках данной системы становится совершенно очевидной необходимость интеграции и адаптации иностранных граждан в российское общество.

В современных научных исследованиях, посвященных осмыслению демографических «трудностей» Российского государства, утверждается, что в отечественном общественно-политическом сознании, как и в некоторых иных социумах, принимающих иностранных граждан, не ослабевает внимание к рискам, обусловленным миграционными процессами, — общественным трениям, напряжениям и

⁵ СЗ РФ. 2017. № 35. Ст. 5335.

⁶ URL: [https://ru.wikipedia.org/wiki/Беспорядки_на_Манежной_площади_\(2010\)](https://ru.wikipedia.org/wiki/Беспорядки_на_Манежной_площади_(2010)).

⁷ URL: https://ru.wikipedia.org/wiki/Смерть_Максима_Сычева.

⁸ URL: https://ru.wikipedia.org/wiki/Беспорядки_в_Бирюлево_Западном.

⁹ См., например: *Саррацин Т.* Германия: самоликвидация / пер. с нем. М., 2012. 400 с.

конфликтам, деструкции национально-культурной идентичности принимающего общества и т.п. Данные проблемы, вне всякого сомнения, имеют место, однако детерминируются они не какими-либо нативными свойствами мигрантов, а исключительно их частичной интегрированностью с коренным населением. Следовательно, ключевой вызов для России в рассматриваемой сфере — интеграция мигрантов в сложившийся в нашей стране социум¹⁰.

Концепция миграционной политики, принятая в 2018 г., констатирует важность создания оптимальных факторов для переезда в Россию иностранных граждан, которые обладают желанием и возможностями «влиться» в систему добропорядочного взаимодействия между гражданами и занять полноправное место в обществе.

Иначе говоря, в данной Концепции предлагается фокусировать внимание не на тех лицах, которые приехали в Россию на временные заработки, а на лицах, которые имеют возможность и желание быть членами российского общества.

Впрочем, в той же Концепции декларируется, что при соблюдении разумного баланса частных и публичных интересов нужно сохранять открытость России и для тех лиц, которые не намереваются оставаться в стране на долгое время и растить здесь своих детей и не желают полностью интегрироваться в российское общество, однако считают Россию страной с достаточными условиями для реализации своих экономических, социальных и культурных запросов, готовы соблюдать российское законодательство, бережно относиться к природным ресурсам страны, национально-историческим и общекультурным традициям, чтить разнородность и многоликость Российского государства.

В данной формулировке озвучены основные требования к иностранным гражданам, которые не преследуют цели интеграции в российское общество. В современной же концепции первенство отдается такой миграционной обстановке, которая способствовала бы преодолению задач в области демографического, пространственного и социально-экономического развития страны.

Следовательно, в эволюции государственно-управленческой деятельности по контролю за миграционными потоками все более явно вырисовывается предельно взвешенный в сфере баланса интересов в области безопасности и интересов в области экономики подход.

Изучение миграционного законодательства приводит к следующему выводу: юридические нормы, регламентирующие миграционную политику, прописаны фрагментарно. Главным образом означенные нормы регулируют вопросы миграционного учета и контроля, а также регистрации иностранных граждан.

Так, соответствующие предписания правового характера включают в себя главы III и V Федерального закона от 25 июля 2002 г. № 115-ФЗ «О правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации». В отношении же миграционного учета общеобязательные предписания конкретизируются в отдельном правовом акте — Федеральном законе от 18 июля 2006 г. № 109-ФЗ «О миграционном учете иностранных граждан и лиц без гражданства в Российской Федерации».

¹⁰ Вишневецкий А. Г. и др. Демографические вызовы России. Часть третья — миграция // Демоскоп Weekly. 2017. № 753–754. С. 1–10..



Вместе с тем приведенные положения не распространяются на всю систему государственного управления миграционными процессами. В существующие нормативные правовые акты по-прежнему не внесены нормы, регламентирующие государственное управление такими процессами, как интеграция и адаптация «приезжих» граждан в сложившееся в Российской Федерации общество.

Для заполнения означенных лакун по поручению Президента России и был подготовлен проект федерального закона «О социальной и культурной адаптации и интеграции иностранных граждан в Российской Федерации и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации»¹¹.

Полагаем уместным более подробно осветить новеллы правового регулирования, получившие воплощение в названном проекте федерального закона.

1. Рассматриваемый проект актуализирует такие публично-правовые дефициты, как государственная политика в сфере культурной и социальной адаптации мигрантов и государственная политика в сфере социальной и культурной интеграции мигрантов.

Соответственно, эволюция государственной миграционной политики выходит на качественно новый уровень, характеризующийся разграничением и конкретизацией разных направлений государственного управления в области миграции.

2. Как уточняется в анализируемом законопроекте, функционирование публичной власти в области адаптации и интеграции мигрантов в Российской Федерации осуществляется с учетом отличительных характеристик национальной, экономической, социально-культурной и иной обстановки в России¹².

Таким образом, рекомендуется законодательно дифференцировать государственную миграционную политику применительно к специфике каждого субъекта РФ. Данное предложение, по нашему мнению, давно стоит на повестке дня и потому является весьма злободневным.

3. В связи с принятием проекта федерального закона важной задачей станет оценка продуктивности политики по интеграции и адаптации иностранных граждан.

По мнению законодателя, интеграция есть куда более глубокий и сложный процесс по освоению отечественной культуры и социальных норм, который осуществляется уже после процесса адаптации. Думается, впрочем, что каждый из этих терминов в той трактовке, которую им придает законодатель, является мало-пригодным для качественного целеполагания и оценки эффективности государственной миграционной политики.

То, как в проекте федерального закона определены задачи социально-культурной интеграции и адаптации мигрантов, равным образом нельзя считать удовлетворительным. Дело в том, что как адаптация, так и интеграция оказываются сведенными к образовательным и социальным услугам иностранным гражданам, а также предоставлению им врачебной помощи. Но, по нашему мнению, данные задачи не отражают подлинного значения столь важной для отечественного социума системы социально-культурной интеграции и адаптации мигрантов.

¹¹ Поручение Президента Российской Федерации от 4 декабря 2016 г. № Пр-2338 // URL: <http://kremlin.ru/acts/assignments/orders/53412>.

¹² URL: <http://regulation.gov.ru/projects#npa=72909>.

Представляется, что это значение выражается в том, чтобы мигранты соблюдали все нормы российского социума — как социальные в целом, так и сугубо юридические в частности, а также в том, чтобы обеспечить для такого соблюдения подобающую обстановку. А для того, чтобы оценить, насколько успешными являются адаптация и интеграция, необходимо будет как выявить количество нарушений указанных норм мигрантами, так и проанализировать состояние тех условий, в которых они вынуждены существовать.

По замыслу авторов законопроекта, адаптировать и интегрировать иностранных граждан в российское общество будут некоммерческие организации, которым для этих целей будут передаваться денежные средства в форме грантов из государственного бюджета через соответствующие программные мероприятия. При этом вопрос об оценке эффективности использования данных средств остается открытым, так как ответа на этот вопрос, на наш взгляд, в проекте федерального закона не приводится.

Любопытно также и то, что обсуждаемой функцией, согласно проекту, не обладают ни федеральные органы исполнительной власти, ни региональные органы государственной власти. Претворение в жизнь данной функции оказывается частью компетенции органов местного самоуправления и названных ранее некоммерческих организаций.

Следовательно, предписания проекта федерального закона, касающиеся социально-культурной интеграции и адаптации мигрантов в России, нельзя оценить как достаточные для эффективной реализации государственной миграционной политики ввиду того, что они не дают понять цели и конечные результаты указанного направления. Однако то, что проект федерального закона подготавливался в ФАДН России, свидетельствует об уровне осмысления сотрудниками ФАДН России своей миссии в рассматриваемой области.

Думается, что такими результатами могли бы быть статистические обобщения числа правонарушений, совершаемых мигрантами, а также сведения мониторинга (опроса) отношения к таким правонарушениям как среди самих мигрантов, так и среди местного населения. Данные результаты можно было бы обозначить в проекте федерального закона.

Централизация юридического регулирования миграционных процессов представляет собой еще одну немаловажную черту государственной миграционной политики. Несмотря на то, в ст. 71—73 и 132 Конституции России ничего не говорится о вопросах, связанных с миграционными процессами, толкование предписаний, содержащихся в этих статьях, дает право относить указанные вопросы к ведению Российской Федерации.

Отдельные ученые с учетом зарубежного опыта утверждают о неминемости децентрализации данного регулирования. Один из сторонников этой позиции — Р. Р. Хабибулин полагает, что на отдельных территориях (таких, где наиболее остро ощущается потребность в рабочей силе) следует предоставить полномочия по правовому регулированию миграции органам местного самоуправления, что в целом могло бы обеспечить конкуренцию между регионами и привести к позитивным экономическим сдвигам¹³.

¹³ Хабибулин Р. Р. Модели правового регулирования миграции в Российской Федерации // Актуальные проблемы российского права. 2018. № 3. С. 87—95.



По нашему мнению, разграничение моделей правового управления миграцией на разных территориях требуется потому, что эти территории имеют неодинаковое текущее состояние и разные темпы развития. Оптимальным здесь представляется использование программного подхода, предусматривающего, что отдельные области будут самостоятельно готовить программы по мобилизации мигрантов в областную экономику.

Одним из наиболее важных признаков мер административного принуждения в сфере миграции следует назвать характер используемых мер. В современных работах утверждается, что ограничение прав, свобод и законных интересов физических и юридических лиц образует сущностное свойство рассматриваемого метода государственного управления¹⁴.

Вместе с тем лакуны и недостатки технико-юридических приемов в миграционном законодательстве создают почву для обширного использования административного усмотрения в общественных отношениях, связанных с миграционными процессами.

Положения о неразрешении въезда в Россию иностранным гражданам содержатся в Федеральном законе от 15 августа 1996 г. № 114-ФЗ «О порядке выезда из Российской Федерации и въезда в Российскую Федерацию». В статье 26 данного Закона сформулированы основания, по которым иностранному гражданину может быть не разрешен въезд, т.е. содержащаяся в ней правовая норма носит диспозитивный характер. В статье 27 Закона № 114-ФЗ определен перечень оснований, при обнаружении которых иностранному гражданину не разрешается въезд. Данные основания, напротив, являются императивными, так как при их наличии въезд иностранному гражданину не разрешается однозначно. Наконец, в ст. 28 данного Закона закреплена диспозитивная норма, которая устанавливает основания, по которым иностранным гражданам может быть ограничен выезд из России.

Важно подчеркнуть, что рассмотренные положения не конкретизируют, какой именно субъект вправе реализовывать указанные диспозитивные нормы, т.е. по усмотрению кого используются ограничительные меры в отношении мигрантов. Данная особенность — важный недостаток современного законодательства.

БИБЛИОГРАФИЯ

1. *Огиенко А. С.* Полномочия субъектов Российской Федерации по противодействию правонарушениям в сфере иммиграционных отношений // Вестник Университета имени О.Е. Кутафина (МГЮА). — 2019. — № 6. — С. 200—207.
2. *Надинова А. К.* Трудовая миграция и новые подходы к регламентации труда иностранных работников // Вестник Университета имени О.Е. Кутафина (МГЮА). — 2017. — № 10. — С. 199—206.

¹⁴ См.: *Мельников В. А.* Административное принуждение: анализ подходов к определению и его основных черт // *Полицейское право. Научно-практический журнал.* 2005. № 1 (1). С. 32; *Максимов И. В.* Указ. соч. С. 17—18.

ПРОБЛЕМЫ РЕГУЛИРОВАНИЯ И ПРАВОПРИМЕНИТЕЛЬНАЯ ПРАКТИКА ПРИМЕНЕНИЯ МЕР ПРИНУЖДЕНИЯ В ВИДЕ ИЗОЛЯЦИИ И ПРИНУДИТЕЛЬНОЙ ГОСПИТАЛИЗАЦИИ ПО ЭПИДЕМИОЛОГИЧЕСКИМ ОСНОВАНИЯМ

Аннотация. В статье рассматривается возможность применения принудительной госпитализации и изоляции к лицам, зараженным коронавирусом, и к лицам, контактировавшим с больным (больными). Автором выделяются такие механизмы принуждения, как принудительные меры и обязательные меры. Кроме того, автор проводит различие между понятиями «госпитализация» и «изоляция», анализирует субъектный состав соответствующих правоотношений. Научные и теоретические положения статьи иллюстрируются автором на примере российского законодательства (кодексов и других федеральных законов, подзаконных актов Министерства здравоохранения РФ и Роспотребнадзора, относящихся как к материальному праву, так и к процессуальному праву), а также практики, сложившейся или только складывающейся в отечественных судах. В статье описываются существующие проблемы регулирования, в частности дублирующее регулирование, и предлагаются способы их решения, в частности межведомственное взаимодействие Минздрава России и Роспотребнадзора в вопросе определения оснований для госпитализации и изоляции.

Ключевые слова: коронавирусная инфекция, COVID-19, госпитализация, изоляция, административное принуждение, административное судопроизводство, меры процессуального принуждения, Кодекс административного судопроизводства РФ, санитарно-эпидемиологическое законодательство.



Ольга Владимировна СОКОЛОВА,

доцент кафедры административного и финансового права МГИМО (У) МИД России, кандидат юридических наук sokolova.olga.mgimo@inbox.ru

117454, Россия, г. Москва, просп. Вернадского, д. 76

DOI: 10.17803/2311-5998.2021.82.6.109-115

O. V. SOKOLOVA,

*Associate Professor, Department of Administrative and Financial Law
of the MGIMO University, Cand. Sci. (Law)*

sokolova.olga.mgimo@inbox.ru

76, pr. Vernadsky, Moscow, Russia, 117454

**REGULATORY ISSUES AND LAW ENFORCEMENT
PRACTICE OF USING COERCIVE MEASURES, SUCH
AS ISOLATION AND INVOLUNTARY HOSPITALIZATION
ON EPIDEMIOLOGICAL GROUNDS**

Abstract. *The article examines the possibility of applying compulsory hospitalization and isolation to persons infected with the coronavirus, and to persons who have been in contact with the former. There are two mechanisms of coercion: coercive measures and mandatory measures. A distinction is made between the concepts of hospitalization and isolation, and legal subjects of the relevant legal relations are analyzed. The scientific and theoretical provisions of the article are illustrated by the author using the example of Russian legislation (codes and other federal laws, bylaws of the Ministry of Health of the Russian Federation and Rospotrebnadzor, relating to both substantive law and procedural law), as well as practice that has developed or is only emerging in domestic courts. At the end of the article, the existing regulatory problems, in particular conflicting regulation, are described and some solutions are proposed.*

Keywords: *coronavirus, COVID-19, hospitalization, isolation, administrative coercion, administrative proceedings, measures of procedural coercion, code of administrative procedure of the Russian Federation, public health legislation.*

За последние месяцы распространения новой коронавирусной инфекции COVID-19 (далее — коронавирусная инфекция) значительно увеличился объем административного регулирования в области санитарно-эпидемиологического благополучия населения. Одними из мер, широко применяемых на практике, являются обязательная изоляция и госпитализация. В данной связи встают вопросы о мере необходимого ограничения прав граждан в целом и эффективности механизма правоприменения в частности.

Различие принудительных и обязательных мер. До 2015 г. принудительная госпитализация осуществлялась в рамках гл. 35 ГПК РФ¹ в медицинскую организацию, оказывающую психиатрическую помощь в стационарных условиях, в недобровольном порядке. Однако с 2015 г. данная глава была изъята из ГПК РФ и перенесена в новый Кодекс административного судопроизводства (КАС РФ)².

¹ Гражданский процессуальный кодекс Российской Федерации от 14.11.2002 № 138-ФЗ (ред. от 06.04.2015) // СПС «КонсультантПлюс».

² Кодекс административного судопроизводства Российской Федерации от 08.03.2015 № 21-ФЗ (ред. от 31.07.2020) // СПС «КонсультантПлюс».

На фоне существования института госпитализации граждан в недобровольном порядке в психиатрический стационар (гл. 30 КАС РФ) также появился и институт госпитализации в противотуберкулезную организацию (гл. 31 КАС РФ). С учетом данного регулирования все чаще встает вопрос о принудительной госпитализации коронавирусных больных в судебном порядке. Более того, остается открытым вопрос о месте обязательных административных мер на основании п. 6 ч. 1 ст. 51 Федерального закона «О санитарно-эпидемиологическом благополучии населения»³.

Несмотря на различную практику судов первой инстанции по принудительной госпитализации коронавирусных больных⁴, для госпитализации в данном случае необходима законодательная база. Это подтверждается Обзором Президиума Верховного Суда РФ⁵. В вопросе 22 Президиум разъяснил, что «федеральный законодатель допускает медицинское вмешательство, а также принятие изоляционных мер различного характера в отношении соответствующих лиц в порядке, установленном законодательством». Следовательно, порядок медицинского вмешательства и изоляции должен быть установлен законодательством.

Согласно ст. 1 Федерального закона «О санитарно-эпидемиологическом благополучии населения» и п. 16 Перечня заболеваний, представляющих опасность для окружающих⁶, коронавирусная инфекция является «инфекционным заболеванием, представляющим опасность для окружающих». Поэтому п. 1 ст. 33 Федерального закона «О санитарно-эпидемиологическом благополучии населения» в качестве возможной меры предусматривает *обязательную* госпитализацию или изоляцию для определенных законом лиц. К таким лицам относятся: больные инфекционными заболеваниями, лица с подозрением на такие заболевания, контактировавшие с больными инфекционными заболеваниями, являющиеся носителями возбудителей инфекционных болезней (далее — лица, связанные с заболеванием).

Однако указанные обязательные меры по госпитализации и изоляции лиц, связанных с коронавирусной инфекцией, не тождественны принудительной госпитализации в психиатрический стационар или в туберкулезную организацию. Данное различие обосновывается следующими причинами.

³ Федеральный закон от 30.03.1999 № 52-ФЗ «О санитарно-эпидемиологическом благополучии населения» (ред. от 13.07.2020) // СПС «КонсультантПлюс».

⁴ См.: решение Горячеключевского городского суда Краснодарского края от 16.05.2020 по делу № 2а-739/2020 ; решение Яшалтинского районного суда Республики Калмыкия от 07.05.2020 по делу № 2а-67/2020 ; решение Брюховецкого районного суда Краснодарского края от 09.06.2020 по делу № 2а-583/2020 ; решение Облученского районного суда Еврейской автономной области от 20.05.2020 по делу № 2а-286/2020.

⁵ Обзор по отдельным вопросам судебной практики, связанным с применением законодательства и мер по противодействию распространению на территории Российской Федерации новой коронавирусной инфекции (COVID-19) № 1 (утв. Президиумом Верховного Суда РФ 21.04.2020) // СПС «КонсультантПлюс».

⁶ Перечень заболеваний, представляющих опасность для окружающих, утв. постановлением Правительства РФ от 01.12.2004 № 715 «Об утверждении перечня социально значимых заболеваний и перечня заболеваний, представляющих опасность для окружающих» // СПС «КонсультантПлюс».



Во-первых, для обоих случаев принудительной госпитализации существуют специальный судебный порядок рассмотрения требований, который предусмотрен как в процессуальном законодательстве (гл. 30—31 КАС РФ), так и в материальных нормах (например, в ст. 29 и ст. 33 Закона РФ «О психиатрической помощи и гарантиях прав граждан при ее оказании»⁷, а также в ст. 10 Федерального закона «О предупреждении распространения туберкулеза в Российской Федерации»⁸). Конечно, пп. 3 п. 1 ст. 274 КАС РФ указывает на возможность применения порядка, предусмотренного гл. 30 КАС РФ при рассмотрении иных требований о принудительной госпитализации, но только в том случае, если федеральным законом предусмотрен именно судебный порядок рассмотрения таких требований. Однако для принудительной госпитализации, связанной с инфекционным заболеванием, такой порядок законом не предусмотрен.

Во-вторых, процессуальные нормы для принудительной госпитализации также невозможно применить по аналогии с обязательными мерами, ссылаясь на п. 4 ст. 2 КАС РФ. Дело в том, что субъектный состав лиц, подлежащих принудительной госпитализации в туберкулезную организацию в соответствии с гл. 31 КАС РФ, существенно отличается от субъектного состава лиц, связанных с коронавирусной инфекцией. Так, согласно п. 2 ст. 10 Федерального закона «О предупреждении распространения туберкулеза в Российской Федерации», принудительная госпитализация применяется к больным заразными формами туберкулеза, неоднократно нарушающим санитарно-противоэпидемический режим, а также умышленно уклоняющимся от обследования в целях выявления туберкулеза или от лечения туберкулеза. Данный квалифицированный субъектный состав больных туберкулезом, установленный федеральным законом, существенно отличается от широкой группы лиц, подпадающих под действие санитарных норм по противодействию коронавирусной инфекции.

Таким образом, в связи с коронавирусной инфекцией невозможно применять к лицам меры принудительной госпитализации, а тем более изоляции.

В данном случае используется иной механизм принуждения, а именно обязательные меры. Для применения обязательных мер по госпитализации и изоляции, по смыслу п. 2 ст. 50, а также п. 6 ч. 1 ст. 51 Федерального закона «О санитарно-эпидемиологическом благополучии населения», выносятся мотивированные предписания, которые обязательны к исполнению лицами в связи с коронавирусной инфекцией. Перечень основания вынесения таких предписаний является закрытым⁹. Нарушение предписания влечет наступление административной ответственности по ч. 2 ст. 6.3 КоАП РФ.

Таким образом, механизм принуждения, скорее, основывается на угрозе наступления административной ответственности в форме штрафа для физических лиц. При этом нельзя забывать и об уголовной ответственности, которая

⁷ Закон РФ от 02.07.1992 № 3185-1 «О психиатрической помощи и гарантиях прав граждан при ее оказании» (ред. от 19.07.2018) // СПС «КонсультантПлюс».

⁸ Федеральный закон от 18.06.2001 № 77-ФЗ «О предупреждении распространения туберкулеза в Российской Федерации» (в ред. от 03.08.2018 г.) // СПС «КонсультантПлюс».

⁹ Постановление Арбитражного суда Уральского округа от 05.02.2019 № Ф09-194/19 по делу № А60-20552/2018.

наступает за нарушение санитарно-эпидемиологических правил, если оно повлекло по неосторожности массовое заражение (ч. 1 ст. 236 УК РФ) или смерть людей (ч. 2—3 ст. 236 УК РФ).

Различие изоляции и госпитализации. Несмотря на то, что обязательные госпитализация и изоляция в федеральном законодательстве чаще всего упоминаются вместе, между ними существует серьезное различие на уровне подзаконных актов. В данных вопросах полномочия по подзаконному нормотворчеству принадлежат Главному государственному санитарному врачу РФ и Федеральной службе по надзору в сфере защиты прав потребителей и благополучия человека (Роспотребнадзору) на основании п. 3 ст. 51 Закона «О санитарно-эпидемиологическом благополучии населения» и п. 1, 5.8.1, 8 Положения о Роспотребнадзоре¹⁰. В рамках данных полномочий Главный государственный санитарный врач РФ своими постановлениями утверждает санитарные правила, которые более подробно регулируют вопросы госпитализации и изоляции.

Санитарно-эпидемиологические правила СП 3.1.3597-20¹¹ (далее — Правила) различают госпитализацию и изоляцию по категории лиц, к которым применяется та или иная обязательная мера. Так, согласно п. 5.1 Правил, госпитализации подлежат лица с подтвержденным диагнозом «коронавирусная инфекция», т.е. больные, или лица с подозрением на данное заболевание. Госпитализация данных лиц осуществляется не только по клиническим (например, с внебольничной пневмонией, п. 5.3 Правил), но и по эпидемиологическим показаниям: проживание в общежитии, отсутствие возможности самоизоляции при наличии в окружении указанных лиц, лиц, относящихся к группе риска.

В отличие от госпитализации, согласно п. 3.8 Правил, изоляции подлежат лица, контактировавшие с больными коронавирусной инфекцией. Они различаются по месту прохождения изоляции: в обсерваторе или по месту жительства. Согласно п. 4.3 Правил, этот вопрос разрешается в зависимости от эпидемических показаний, к которым относятся: наличие подозрений на коронавирусную инфекцию и отсутствие условий для изоляции в домашних условиях, как следует из п. 4.3.1 Методических рекомендаций Роспотребнадзора № 3.1.0170-20¹².

Важно подчеркнуть, что к помещению в обсерватор допускаются только полностью здоровые контактировавшие люди, что подтверждается п. 1.3 Приложения к письму Роспотребнадзора от 22.03.2020 № 02/4708-2020-27¹³. Таким образом,

¹⁰ Постановление Правительства РФ от 30.06.2004 № 322 «Об утверждении Положения о Федеральной службе по надзору в сфере защиты прав потребителей и благополучия человека» // СПС «КонсультантПлюс».

¹¹ Постановление Главного государственного санитарного врача РФ от 22.05.2020 № 15 «Об утверждении санитарно-эпидемиологических правил СП 3.1.3597-20 «Профилактика новой коронавирусной инфекции (COVID-19)»» (в ред. от 13.11.2020) // СПС «КонсультантПлюс».

¹² Методические рекомендации Роспотребнадзора № МР 3.1.0170-20 (в редакции МР 3.1.0175-20 «Изменения № 1 в МР 3.1.0170-20 «Эпидемиология и профилактика COVID-19»», утвержденных Роспотребнадзором 30.04.2020).

¹³ Письмо Федеральной службы по надзору в сфере защиты прав потребителей и благополучия человека от 22.03.2020 № 02/4708-2020-27 «О направлении рекомендаций по



в актах Роспотребнадзора, эпидемиологические (эпидемические) показания для целей госпитализации и изоляции в обсерваторе различаются.

Однако Министерство здравоохранения РФ также участвует в нормотворчестве по данным вопросам, основывая свои полномочия по изданию нормативных актов в данной сфере на Федеральном законе «Об основах охраны здоровья граждан в Российской Федерации»¹⁴ и п. 5.2.208 Положения о Министерстве здравоохранения РФ¹⁵. Акты Министерства также определяют субъектный состав лиц, подлежащих обязательной госпитализации. Как следует из п. 3 Приложения № 8 к приказу Министерства здравоохранения РФ от 19.03.2020 № 198н¹⁶, следующие лица подлежат госпитализации вне зависимости от тяжести заболевания:

- а) пациенты, относящиеся к группе риска;
- б) пациенты, проживающие в общежитии, многонаселенной квартире, с лицами старше 65 лет, с лицами, страдающими хроническими заболеваниями бронхолегочной, сердечно-сосудистой и эндокринной систем.

Более того, в пп. «б» п. 3 данного Приложения указан дополнительный критерий, обязательный для оказания медицинской помощи на дому: у пациента должна иметься возможность находиться в отдельной комнате. Следовательно, пациенты, у которых нет такой возможности, также должны быть госпитализированы. В отсутствие наименования какой-либо группы лиц в такой классификации «эпидемиологической», параллели с регулированием Роспотребнадзора все же четко прослеживаются.

Акты Министерства также частично затрагивают прохождение изоляции в обсерваторе. Так, согласно п. 5.10 Временных методических рекомендаций № 9¹⁷, пациент с улучшающейся клинической картиной может быть выписан из стационара в обсерватор для целей изоляции до получения двух отрицательных ПЦР-тестов в случае отсутствия у пациента условий для самоизоляции.

организации работы обсерватора для лиц, прибывших из регионов, неблагополучных по COVID-2019».

Согласно п. 1.1 данного Приложения, обсерватор — это специально приспособляемое учреждение для изоляции и медицинского наблюдения за лицами, прибывшими из эпидемически неблагополучной территории по новой коронавирусной инфекции. В настоящий момент, конечно, изоляцию в них проходят не только прибывшие из других регионов лица.

¹⁴ Федеральный закон от 21.11.2011 № 323-ФЗ «Об основах охраны здоровья граждан в Российской Федерации» (ред. от 29.11.2020) // СПС «КонсультантПлюс».

¹⁵ Постановление Правительства РФ от 19.06.2012 № 608 «Об утверждении Положения о Министерстве здравоохранения Российской Федерации» (ред. от 01.06.2020) // СПС «КонсультантПлюс».

¹⁶ Приказ Минздрава России от 19.03.2020 № 198н «О временном порядке организации работы медицинских организаций в целях реализации мер по профилактике и снижению рисков распространения новой коронавирусной инфекции COVID-19» (ред. от 30.10.2020) // СПС «КонсультантПлюс».

¹⁷ Временные методические рекомендации «Профилактика, диагностика и лечение новой коронавирусной инфекции (COVID-19). Версия 9» (утв. Министерством здравоохранения РФ 26.10.2020).

Проблема дублирующего регулирования. Анализ субъектного состава лиц, подлежащих изоляции, по актам Роспотребнадзора и Министерства здравоохранения выявил определенные несоответствия. Интересно, что в п. 5.1 Методических рекомендаций Роспотребнадзора № 3.1.0170-20 присутствует разделение на госпитализацию по клиническим и эпидемиологическим показаниям, при том что клинические показания должны формироваться «с учетом критериев, установленных Минздравом России», а эпидемиологические остаются в компетенции Роспотребнадзора. Несмотря на это, акты двух органов исполнительной власти дублируют друг друга, что на практике приводит к путанице с опасными последствиями. Такими примерами являются: выписка больного «с улучшающейся клинической картиной» в обсерватор, где находятся здоровые контактные лица, что повышает риск заражения последних; госпитализация лица, которое хотя и живет в многоквартирной квартире, но имеет возможность самоизолироваться; изоляция контактного лица с подозрением на данное заболевание, которое должно быть госпитализировано; госпитализация больного, у которого отсутствует возможность самоизоляции из-за наличия в окружении других больных и т.д.

Устранить данные несоответствия возможно во взаимодействии Минздрава России и Роспотребнадзора в вопросе определения оснований для госпитализации и изоляции по каждому из критериев: клиническому и эпидемиологическому (эпидемическому). Это будет способствовать правовой определенности, уменьшению рисков распространения коронавирусной инфекции и снижению загруженности госпиталей и обсерваторов.

БИБЛИОГРАФИЯ

1. *Жаворонкова Н. Г., Шпаковский Ю. Г.* Правовые аспекты реформирования системы государственного управления защитой населения и территорий при чрезвычайных ситуациях: уроки пандемии COVID-19 // Вестник Университета имени О.Е. Кутафина (МГЮА). — 2020. — № 5 (69). — С. 130—142.
2. *Пекшев А. В.* Формирование единых межотраслевых подходов к надлежащему обеспечению биологической безопасности // Вестник Университета имени О.Е. Кутафина (МГЮА). — 2020. — № 5. — С. 74—82.
3. *Тихомирова Ю. В.* Некоторые вопросы возбуждения производства по административным делам о госпитализации гражданина в медицинскую организацию, оказывающую психиатрическую помощь в стационарных условиях, в недобровольном порядке; о продлении срока госпитализации в недобровольном порядке // Вестник Университета имени О.Е. Кутафина (МГЮА). — 2017. — № 3. — С. 80—87.





**Павел Евгеньевич
СПИРИДОНОВ,**

доцент кафедры теории
и истории государства и
права

Санкт-Петербургского
университета ГПС МЧС
России,

кандидат юридических наук

pr@igps.ru

196105, Россия,

г. Санкт-Петербург,

Московский просп., д. 149

МЕРЫ АДМИНИСТРАТИВНОГО ПРЕДУПРЕЖДЕНИЯ И ВОПРОСЫ ИХ АДМИНИСТРАТИВНО-ПРОЦЕССУАЛЬНОГО ПРИМЕНЕНИЯ

Аннотация. Предметом исследования в данной работе являются меры административного предупреждения и такая их разновидность, как меры профилактики. Цель исследования заключается в анализе сущности мер административного предупреждения и административно-процессуального порядка их применения. В работе делается вывод о том, что вести речь о существовании производства по применению мер административного предупреждения (профилактики) преждевременно, так как в Российской Федерации не сформировалась в полном объеме система административно-процессуальных норм, регламентирующих данный вид производства от стадии возбуждения административного дела до стадии обжалования. При этом, с учетом внедрения риск-ориентированного подхода в публичное управление, возрастает необходимость в формировании такого вида административного производства. Также делается предположение, что особенности правового регулирования процессуального порядка применения мер административного предупреждения зависят от двух важных условий: 1) эффективности применения соответствующей меры должностными лицами правоохранительного органа и их должностных лиц; 2) способности обеспечения соблюдения прав и свобод человека и гражданина при существующем порядке применения.

Ключевые слова: административно-процессуальная деятельность, административное предупреждение, меры административного предупреждения, меры профилактики, профилактические мероприятия.

DOI: 10.17803/2311-5998.2021.82.6.116-124

P. E. SPIRIDONOV

Associate Professor, Department of Theory and History of State and Law of the
Saint-Petersburg University of State Fire Service
of Emercom of Russia, Cand. Sci. (Law)

pr@igps.ru

149, pr. Moskovsky, St. Petersburg, Russia, 196105

ADMINISTRATIVE PREVENTION MEASURES AND ISSUES OF THEIR ADMINISTRATIVE PROCEDURAL APPLICATION

Abstract. The subject of the study in this paper is administrative prevention measures and their variety, such as preventive measures. The purpose of the study is to analyze the nature of administrative prevention measures and

their administrative procedure. The paper concludes that it is premature to talk about the existence of proceedings on the application of administrative prevention (preventive) measures, since the Russian Federation has not fully developed a system of administrative procedural rules governing this type of proceedings from the stage of initiating an administrative case to the stage of appeal. At the same time, taking into account the introduction of a risk-oriented approach in public administration, the need for the formation of this type of administrative proceedings increases. It is also suggested that the peculiarities of the legal regulation of the procedural procedure for the application of administrative prevention measures depend on two important conditions: (1) the effectiveness of the application of the relevant measure by law enforcement officials and their officials; (2) the ability to ensure respect for the rights and freedoms of a person and citizen in the existing procedure of application.

Keywords: *administrative and procedural activities, administrative prevention, administrative prevention measures, preventive measures, preventive action.*

В XVIII в. Вильгельм фон Гумбольдт отмечал: «Государство должно запретить или постараться предупредить действия, представляющие посягательство на чужое право, либо последствия, от которых может произойти нарушение этого права. Отсюда и проистекают полицейские, гражданские и уголовные законы»¹. В настоящее время «полицейские» (административные) законы также сохраняют свое значение. Меры административного принуждения, урегулированные такими нормативными правовыми актами, все больше и больше имеют значение при воздействии на любые общественные отношения.

В науке административного права всегда уделялось много внимания мерам административного принуждения и их применению. Актуальным это остается и в современных условиях, когда усилилось внимание к соблюдению противоэпидемических мероприятий, а также к проведению несанкционированных массовых мероприятий.

Особенно повышается значимость мер административного предупреждения как разновидности мер административного принуждения, которые позволяют не только предотвратить совершение любого вида правонарушения, но и реализацию угроз безопасности и общественного порядка. Имея профилактический характер, данные меры применяются для предотвращения аварий, пожаров, обеспечения санитарно-эпидемиологического благополучия населения и т.п.²

Одной из современных тенденций правового регулирования в Российской Федерации является повышение процессуализации правоотношений, которая, по мнению законодателей и правоприменителей, должна обеспечить в том числе

¹ См.: Гумбольдт В. фон. О пределах государственной деятельности. М. ; Челябинск : Социум, 2019. С. 133.

² См.: Общее административное право : учебник: в 2 ч. Ч. 2 : Административно-деликтное право (КоАП РФ). Административное судопроизводство (КАС РФ) / под ред. Ю. Н. Старилова. Воронеж : ИД ВГУ, 2017. С. 12.



снижение злоупотреблений со стороны субъектов публичного управления и, конечно, обеспечить соблюдение прав и свобод человека и гражданина в Российской Федерации. В данной работе мы постараемся рассмотреть, насколько вопросы процессуализации повлияли на применение мер административного предупреждения и профилактики.

В законодательстве Российской Федерации и в теории административного права активно используются два термина: меры административного предупреждения и меры профилактики. **Попробуем установить различия между административными мерами профилактики и мерами административного предупреждения.**

Одним из важных средств обеспечения правопорядка, общественного порядка в государстве является такая правовая форма государственного принуждения, как предупреждение (превенция). При этом административно-предупредительные меры (в отличие от таких мер административного принуждения, как меры административного пресечения, правовосстановительные меры, меры административно-процессуального обеспечения и, конечно, юридической ответственности, которые применяются в качестве реакции на факт совершающегося или совершенного правонарушения) позволяют активно влиять на предотвращение правонарушений, а также на ликвидацию различных вариантов вредных последствий³.

Е. В. Шубина полагает, что существуют различные основания применения мер административного предупреждения принудительного характера. Для одних видов мер административного предупреждения таким основанием будут выступать предположения о намерении лица совершить правонарушение, для других — о возможности наступления неблагоприятных последствий для личности, общества, государства в результате чрезвычайных происшествий природного, техногенного или социального характера. В целом, как отмечает данный автор, основой для принятия решения о применении принудительных мер административного предупреждения является наличие потенциальной или реально существующей угрозы безопасности отдельных лиц, общественной безопасности, а также наличие потенциальной угрозы нарушения правопорядка в какой-либо сфере жизнедеятельности. Общим для всей совокупности мер административного предупреждения является то, что они применяются в связи с обстоятельствами, которые содержат потенциальную или реальную угрозу интересам общества или отдельных граждан, независимо от оснований их применения⁴.

В полной мере с такой позицией согласиться нельзя, так как, на наш взгляд, основанием применения мер административного предупреждения является не конкретное правонарушение, а обоснованное предположение о возможности наступления определенных последствий, как связанных, так и не связанных с противоправным поведением лица, к которому применяются данные меры.

³ См.: Канунникова Н. Г. К вопросу о принудительных мерах административного предупреждения // Административное право и процесс. 2016. № 6. С. 62.

⁴ См.: Шубина Е. В. К вопросу об основаниях и порядке применения административно-предупредительных мер правового принуждения // Вестник Московского университета МВД России. 2015. № 6. С. 184—185.

В связи с этим Н. Г. Канунникова выделяет такие цели применения мер административного предупреждения, как:

- обеспечение общественного порядка;
- выявление и устранение нарушений норм права, регламентирующих общественные отношения в сфере общественной безопасности;
- обеспечение безопасности личности;
- обеспечение общественной безопасности;
- предупреждение (путем исключения возможности совершения) правонарушений;
- минимизация вреда, который может быть причинен в результате противоправного деяния человека, опасного поведения животного или в результате природной стихии⁵.

В свою очередь, И. Н. Фиалковская справедливо относит к мерам административного предупреждения следующие характерные признаки:

- они не связаны с правонарушением либо связаны с правонарушением опосредованно;
- направлены на профилактику возможных негативных последствий;
- применяются в административном порядке;
- используются в отношении как конкретного субъекта, так и в отношении неограниченного круга лиц;
- регулируются различными нормативными актами⁶.

Как известно, меры административного предупреждения в деятельности государственных органов применяются в целях обеспечения безопасности личности, общества, государства как средство предотвращения возможных нежелательных вредных последствий либо правонарушений. Такие меры предотвращают правонарушения и их нежелательные последствия и в этом смысле предшествуют применению иных мер принуждения, направленных против виновных в совершении административных правонарушений, дисциплинарных проступков и т.п. Они выступают в виде либо ограничений либо определенных действий в отношении той или иной категории организаций и лиц.

Поэтому можно сделать вывод о том, что меры административного предупреждения могут содержать мероприятия как правового, так и организационного характера, направленные на снижение рисков наступления различных угроз безопасности и совершения разных видов правонарушений, и в этом плане они обладают чертами, которые их делают похожими на административно-правовые режимы, которые также носят профилактический характер. При этом меры профилактики являются частью всей системы административного предупреждения и административно-правовых режимов, они всегда конкретны, и поэтому именно они требуют в некоторых случаях более детальной регламентации деятельности должностных лиц государственных органов, т.е. соответствующей процессуализации.

Применение мер административного предупреждения должно осуществляться: в соответствии с действующими нормативными правовыми актами,

⁵ См.: Канунникова Н. Г. Указ. соч. С. 63.

⁶ См.: Фиалковская И. Д. Значение административного принуждения как метода государственного управления // Административное право и процесс. 2018. № 4. С. 50.



уполномоченными должностными лицами органов исполнительной власти, с соблюдением определенного порядка и вынесением соответствующих административных решений.

Анализируя проблемы разграничения нормативно-правового и правоприменительного способов ограничения прав граждан при применении к ним административно-предупредительных мер, В. А. Мельников пришел к выводу, что «управленческой деятельностью правоограничительного характера будет являться только та деятельность уполномоченного должностного лица, которая заключается в реализации норм административного права, закрепляющих содержание, основания и порядок применения меры административного принуждения путем принятия этим лицом самостоятельного решения в виде издания индивидуального правового акта управления (акта-документа или акта-действия) о необходимости и объеме причинения правоограничений»⁷.

С другой стороны, ряд исследователей выделяют в структуре административного процесса отдельное производство по применению мер административного предупреждения⁸, под которым, например, О. О. Лебедева понимает «деятельность уполномоченных органов (должностных лиц) по разрешению индивидуально-конкретных дел о применении принудительных мер административного предупреждения, способ принудительного воздействия которых закреплен в санкции правовой нормы, их устанавливающих, и реализации предусмотренного санкцией данной правовой нормы принудительного способа воздействия»⁹.

С увязыванием способа принудительного воздействия и элементом нормы как основанием для отнесения к административному производству сложно согласиться, так как, на наш взгляд, административно-процессуальный порядок применения мер административного принуждения необходимо увязывать не с элементом нормы, в котором отражена соответствующая мера, а с конкретной позицией законодателя, касающейся особенности правового регулирования такого применения, поэтому полагаем, что меры административного предупреждения не всегда требуют процессуальной детализации каждой меры в отдельности.

Можно предположить, что особенности правового регулирования процессуального порядка применения мер административного предупреждения зависят от двух важных условий:

- 1) эффективность применения соответствующей меры должностными лицами правоохранительного органа и их должностных лиц;
- 2) способность обеспечения соблюдения прав и свобод человека и гражданина при существующем порядке применения.

⁷ См.: Мельников В. А. Проблемы разграничения нормативно-правового и правоприменительного способов ограничения прав граждан при применении к ним административно-предупредительных мер // Вестник Волгоградской академии МВД России. 2011. № 4 (19). С. 24.

⁸ См.: Лебедева О. О. Применение отдельных принудительных мер административного предупреждения как самостоятельное производство в структуре административного процесса // Ленинградский юридический журнал. 2015. № 3 (41). С. 203—210; Шубина Е. В. Указ. соч. С. 182—185.

⁹ См.: Лебедева О. О. Указ. соч. С. 209.

Таким образом, когда существующий порядок удовлетворяет этим условиям, он имеет право на существование.

Эффективность профилактической деятельности органов публичного управления во многом зависит от уровня ее правового регулирования. Правовое регулирование в таком случае происходит как на законодательном, так и на подзаконном уровне. Например, применение мер профилактики регламентируется федеральными законами «Об основах системы профилактики безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних», «Об основах профилактики правонарушений в Российской Федерации», «О противодействии коррупции», «О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля», «О государственном контроле (надзоре) и муниципальном контроле в Российской Федерации», подзаконными нормативными правовыми актами¹⁰.

Исходя из этого, следует отметить, что сложилась достаточно разнообразная система нормативного правового регулирования применения мер профилактики, которая обеспечила отсутствие единообразного понимания сущности мер профилактики и их применения в процессе публичного управления.

Также следует учитывать, что новый Федеральный закон «О государственном контроле (надзоре) и муниципальном контроле в Российской Федерации» содержит отдельный раздел IV «Профилактика рисков причинения вреда (ущерба) охраняемым законом ценностям, независимая оценка соблюдения обязательных требований», в котором устанавливаются такие виды профилактических мероприятий, как: информирование; обобщение правоприменительной практики; меры стимулирования добросовестности; объявление предостережения; консультирование; самообследование; профилактический визит. При этом, как указано в ч. 6 ст. 44 указанного Федерального закона, профилактические мероприятия, предусмотренные программой профилактики рисков причинения вреда, обязательны для проведения контрольным (надзорным) органом.

В основном порядок проведения профилактических мероприятий устанавливается данным Федеральным законом, три из семи мероприятий (меры стимулирования добросовестности, консультирование и профилактический визит) устанавливаются нормативными правовыми актами о конкретном виде государственного

¹⁰ См., например: приказ МВД России от 4 марта 2020 г. № 119 «О некоторых вопросах объявления органами внутренних дел Российской Федерации официального предостережения (предостережения) о недопустимости действий, создающих условия для совершения преступлений, административных правонарушений, разрешение которых отнесено к компетенции полиции, либо недопустимости продолжения антиобщественного поведения»; приказ ФСИН России от 21 декабря 2017 г. № 1225 «Об утверждении Порядка объявления официального предостережения (предостережения) о недопустимости действий, создающих условия для совершения правонарушений, либо недопустимости продолжения антиобщественного поведения, формы официального предостережения (предостережения) о недопустимости действий, создающих условия для совершения правонарушений, либо недопустимости продолжения антиобщественного поведения, а также перечня категорий должностных лиц, уполномоченных объявлять официальное предостережение (предостережение)».



контроля. Если внимательно проанализировать нормы гл. 10 Федерального закона «О государственном контроле (надзоре) и муниципальном контроле в Российской Федерации», то можно сделать вывод, что проведение профилактических мероприятий не носит самостоятельный процессуальный характер и органично включено в производство по осуществлению государственного контроля.

По нашему мнению, необходимо выделить следующие признаки процессуальной формы, свойственные административно-процессуальному характеру применения мер административного предупреждения (в том числе меры профилактики):

- 1) применение мер административного предупреждения выражается в совокупности последовательных действий, направленных на принятие решения о применении конкретного вида мер профилактики;
- 2) совершение таких последовательных действий урегулировано административно-процессуальными нормами;
- 3) императивный характер административно-процессуальных норм, регулирующих применение мер административного предупреждения, из чего следует, что совершаются только те действия, которые установлены соответствующими нормами;
- 4) одним из субъектов в такого рода правоотношениях всегда будут органы публичного управления в лице их должностных лиц;
- 5) наличие процессуальных сроков на совершение административно-процессуальных действий, связанных с применением мер административного предупреждения;
- 6) юридическая значимость принимаемых административно-процессуальных решений.

Вместе с тем применение ряда мер профилактики не влечет за собой серьезных юридических последствий. В частности, это касается мер профилактики, применяемых в соответствии с Федеральным законом «Об основах системы профилактики правонарушений в Российской Федерации». На наш взгляд, результат применения мер профилактики должен быть очевиден для гражданина или юридического лица. В то же время, как это ни странно, необходимо исключать возможность обжаловать применение таких мер, так как они направлены на профилактику и предупреждение правонарушений.

Что в этом случае необходимо обжаловать? Ведь если гражданин или юридическое лицо полагают, что они ничего противоправного не совершают, то могут продолжать свои деяния. Однако, если в дальнейшем в их действиях будет обнаружено и процессуально закреплено окончательное правонарушение (административное правонарушение или преступление), в этом случае сам факт применения к лицу мер профилактики должен трактоваться как обстоятельство,отягчающее ответственность лица, потому что лицо наглядно демонстрирует свое пренебрежение существующими правовыми нормами и свое стремление их нарушить.

Возможно, исключением могут быть два представления: представление об устранении причин и условий, способствующих совершению правонарушения, и представление об устранении причин и условий, способствующих реализации угроз безопасности. Обращаем внимание на то, что это две разные меры профилактики, предусмотренные разными федеральными законами. Порядок их вынесения определяется также разными нормативными правовыми актами.

Почему в данном случае возможно исключение? Представляется, что проведение мероприятий, указанных в обоих видах представлений, могут влечь серьезные материальные издержки для юридических и физических лиц, поэтому незаконное вынесение таких представлений может привести к необоснованным материальным затратам.

О. О. Лебедева полагает, что производство по применению мер административного предупреждения (или административно-предупредительных мер) включает в себя: аннулирование различного вида лицензий и разрешений; принудительную госпитализацию и лечение больных, страдающих психическим заболеванием и представляющих опасность для окружающих; помещение несовершеннолетних, не подлежащих уголовной ответственности, в специальные учебно-воспитательные учреждения закрытого типа и др.¹¹

Несмотря на то, что и аннулирование лицензий (разрешений), и принудительная госпитализация носят предупредительный характер, все-таки есть разница в основаниях для возникновения правоотношений, связанных с этими предупредительными мерами. В случае с аннулированием лицензий (разрешений) указанные меры применяются при осуществлении мероприятий государственного контроля (надзора) и являются его составной частью, а основания осуществления принудительной госпитализации указаны в Федеральных законах «О психиатрической помощи и гарантиях прав граждан при ее оказании» и «О предупреждении распространения туберкулеза в Российской Федерации», и они не связаны с проведением мероприятий государственного контроля.

Таким образом, можно сделать ряд выводов.

Представляется, что меры административного предупреждения носят двойственный характер: во-первых, одни меры административного предупреждения имеют принудительный характер и их применение обеспечено государственным принуждением (в том числе возможностью привлечения к административной ответственности); во-вторых, в ряде случаев неисполнение решения должностного лица органа публичного управления о применении меры административного предупреждения может не влечь за собой каких-либо отрицательных последствий для того, кто не исполнил соответствующее административное решение. Указанный недостаток необходимо устранить посредством включения в перечень обстоятельств, отягчающих любой вид юридической ответственности, факт неисполнения решения о применении меры административного предупреждения (меры профилактики).

Полагаем, что не все меры административного предупреждения применяются в административно-процессуальном порядке. Такой порядок зависит от уровня внимания со стороны государства к соответствующим охраняемым общественным отношениям и необходимости обеспечить права и свободы лиц, в отношении которых выносится административное решение о применении мер административного предупреждения.

На наш взгляд, утверждать о существовании производства по применению мер административного предупреждения (профилактики) преждевременно, так как не сформирована полностью система административно-процессуальных

¹¹ См.: Лебедева О. О. Указ. соч. С. 208.



норм, регламентирующих данный вид производства — от стадии возбуждения административного дела до стадии обжалования. Тем не менее в связи с выработкой риск-ориентированного подхода в публичном управлении необходимость в формировании такого вида административного производства возрастает.

БИБЛИОГРАФИЯ

1. *Гумбольдт В.* О пределах государственной деятельности. — М. ; Челябинск : Социум, 2019.
2. *Зубарев С. М.* О современном этапе реформы надзорной деятельности в Российской Федерации // Вестник Университета имени О.Е. Кутафина (МГЮА). — 2018. — № 1 (41). — С. 13—23.
3. *Попов Л. Л.* Проблемы административных реформ в России // Вестник Университета имени О.Е. Кутафина (МГЮА). — 2018. — № 1 (41). — С. 24—20.
4. *Лебедева О. О.* Применение отдельных принудительных мер административного предупреждения как самостоятельное производство в структуре административного процесса // Ленинградский юридический журнал. — 2015. — № 3 (41). — С. 203—210.
5. *Канунникова Н. Г.* К вопросу о принудительных мерах административного предупреждения // Административное право и процесс. — 2016. — № 6.
6. *Мельников В. А.* Проблемы разграничения нормативно-правового и правоприменительного способов ограничения прав граждан при применении к ним административно-предупредительных мер // Вестник Волгоградской академии МВД России. — 2011. — № 4 (19). — С. 21—24.
7. *Общее административное право : учебник: в 2 ч. — Ч. 2 : Административно-деликтное право (КоАП РФ). Административное судопроизводство (КАС РФ) / под ред. Ю. Н. Старилова.* — Воронеж : ИД ВГУ, 2017.
8. *Фиалковская И. Д.* Значение административного принуждения как метода государственного управления // Административное право и процесс. — 2018. — № 4. — С. 47—52.
9. *Шубина Е. В.* К вопросу об основаниях и порядке применения административно-предупредительных мер правового принуждения // Вестник Московского университета МВД России. — 2015. — № 6. — С. 182—185.

МЕРЫ АДМИНИСТРАТИВНОГО ПРЕСЕЧЕНИЯ, ПРИМЕНЯЕМЫЕ В ЛИЦЕНЗИОННЫХ ОТНОШЕНИЯХ

Аннотация. *Важнейшее место среди мер административного принуждения занимают меры административного пресечения, выделяемые всеми авторами, занимающимися вопросами государственного управления и исследующими эффективность применяемых методов реализации исполнительной власти. Нынешнее законодательство предусматривает значительный арсенал средств, являющихся способом реагирования на прекращение нарушений в сфере государственного управления. Охватывая различные общественные отношения, данные меры весьма успешно применяются при реализации лицензионных правоотношений. Лицензирование и осуществление последующего лицензионного контроля предполагает активное использование мер административного пресечения, таких как отзыв или лишение лицензии, приостановление ее действия, а также выдача предписания об устранении нарушений лицензионного законодательства. Вместе с тем существуют различные точки зрения по вопросу отнесения тех или иных мер к мерам административного пресечения, что и вызвало необходимость дополнительного обращения к данной теме исследования. Автором сделаны выводы и высказаны собственные суждения по видам мер административного пресечения, относящимся к лицензионно-разрешительной сфере.*

Ключевые слова: лицензия, лицензирование, классификация мер административного принуждения; меры административного пресечения; отзыв лицензии, лишение лицензии; приостановление действия лицензии, выдача предписания об устранении нарушений лицензионного законодательства.



Людмила Владимировна СТАНДЗОНЬ,
доцент кафедры
административного права
и процесса
Университета имени
О.Е. Кутафина (МГЮА),
кандидат юридических
наук, доцент
kynsh@mail.ru
125993, Россия, г. Москва,
ул. Садовая-Кудринская, д. 9

DOI: 10.17803/2311-5998.2021.82.6.125-132

L. V. STANDZON,

Associate Professor, Department of Administrative Law and Process of the Kutafin
Moscow State Law University (MSAL), Cand. Sci. (Law), Associate Professor
kynsh@mail.ru

9, ul. Sadovaya-Kudrinskaya, Moscow, Russia, 125993

ADMINISTRATIVE RESTRAINT MEASURES APPLIED IN LICENSING RELATIONS

Abstract. *The most important place among the measures of administrative coercion is occupied by measures of administrative restraint, highlighted by all authors dealing with public administration issues and investigating the effectiveness of the methods used to implement executive power. The current legislation provides for a significant arsenal of tools that are a way to respond*

© Л. В. Стандзень, 2021

to the cessation of violations in the field of public administration. Covering various public relations, these measures are very successfully applied in the implementation of licensing legal relations. Licensing and the implementation of subsequent licensing control involves the active use of administrative measures such as revocation or revocation of the license, suspension of its validity, as well as the issuance of an order to eliminate violations of the license legislation. At the same time, there are different points of view on the issue of attributing certain measures to administrative measures of restraint, which caused the need for additional reference to this topic of research. The author draws conclusions and expresses his own opinions on the types of administrative preventive measures related to the licensing and licensing sphere.

Keywords: *license, licensing, classification of administrative enforcement measures; administrative measures of restraint; revocation of license, revocation of license; suspension of license, issuing an order to eliminate violations of license legislation.*

Административное принуждение многогранно и охватывает разнообразные сферы общественных отношений. Не являются исключением и лицензионные отношения, связанные с выдачей и получением специального вида разрешений в Российской Федерации — лицензий.

В рамках системы административных мер принуждения меры административного пресечения являются ее частью и одновременно целым. У них особый объект, предмет и способы применения, которые меняются в зависимости от сферы общественных отношений.

В юридической литературе можно выделить две правовые позиции относительно правовой природы и сущности выделения мер административного пресечения. Одни авторы, которых меньшинство, меры административного пресечения в отдельную группу административно-принудительных мер не выделяют¹; другие, которых большинство, наоборот, выделяют².

Применительно к сфере лицензионных отношений меры административного пресечения не часто становятся объектом исследования. В связи с этим интересен вывод Б. Ю. Джамирзе, которая отметила, что применение мер административного пресечения тесно взаимосвязано с контрольно-предупредительными мерами, поскольку предписание об устранении допущенных нарушений лицензионных требований может быть вынесено только по результатам контрольно-надзорной проверки³. На основании изложенного можно сделать заключение о

¹ Тарасов И. Т. Очерки науки полицейского права. М., 1897. С. 68, 77—89.

² Например, М. И. Еропкин одним из первых выделил меры административного пресечения в качестве самостоятельной группы. См.: Еропкин М. И. Административно-правовая охрана общественного порядка. Л. : Лениздат, 1973. С. 128—276.

³ Джамирзе Б. Ю. Меры административного принуждения, применяемые к юридическим лицам в связи с нарушениями лицензионных требований : дис. ... канд. юрид. наук. Саратов : СГЮА, 2018. С. 73.

вторичности данных мер. Действительно, они появляются в результате реализации контрольно-надзорной деятельности лицензирующих органов⁴.

Вместе с тем частично следует не согласиться с данным утверждением. На наш взгляд, предупредительные меры выступают как самостоятельная группа мер административного принуждения и не всегда опосредуют пресекательные действия уполномоченных органов публичной власти. Так, рекомендации, разъяснения о лицензионных правилах, введение карантина на лицензируемых объектах, осмотр помещений и территорий и т.д. имеют собственное назначение и зачастую их профилактическая, предупредительная направленность исключает необходимость применения мер административного пресечения⁵.

Также становится возможным проводить контрольно-надзорные мероприятия в сфере лицензирования в максимально удобном режиме в условиях пандемии COVID-19.

Таким образом, можно говорить о самостоятельном существовании мер административного пресечения в качестве отдельного вида в общей классификации мер административного принуждения. В связи с этим, а также с учетом специфики лицензионных отношений предлагаем акцентировать внимание на следующих признаках и особенностях мер административного пресечения.

Содержание административного пресечения заключается в императивном воздействии субъектов — лицензирующих органов⁶: Росгвардии, Рособнадзора, Росздравнадзора, ФСБ, Федеральной пробирной палаты⁷; Службы потребительского рынка и лицензирования Иркутской области⁸, Департамента образования г. Москвы и пр.

Применение мер административного пресечения опосредовано контрольно-надзорной деятельностью органов публичной власти, осуществляющих свои полномочия. Эта работа важна для действенной реализации задач по противодействию противоправности в сфере лицензирования.

⁴ См.: *Стандзоль Л. В.* Лицензионно-разрешительная система. М. : Проспект, 2021. С. 129—135.

⁵ В качестве примера приведем средства предупреждения, установленные постановлением Правительства РФ от 03.04.2020 № 440 «О продлении действия разрешений и иных особенностях в отношении разрешительной деятельности в 2020 и 2021 годах». В соответствии с этим постановлением, федеральные органы исполнительной власти, уполномоченные на осуществление нормативно-правового регулирования в соответствующей сфере деятельности, Государственная корпорация по космической деятельности «Роскосмос» могут принимать и принимали решения о проведении выездных проверок соискателей лицензии, лицензиатов посредством использования дистанционных средств контроля, средств фото-, аудио- и видеофиксации, видео-конференц-связи.

⁶ Перечень лицензирующих органов чрезвычайно обширный и охватывает как федеральный уровень, так и уровень субъектов Российской Федерации.

⁷ Подробный список см.: постановление Правительства РФ от 21.11.2011 № 957 «Об организации лицензирования отдельных видов деятельности» // СЗ РФ. 2011. № 48. Ст. 6931.

⁸ Постановление Правительства Иркутской области от 18.05.2010 г. № 111-пп «О службе потребительского рынка и лицензирования Иркутской области».



Субъекты, на которые осуществляется воздействие лицензирующих контрольно-надзорных органов, не обладают властными полномочиями. В сфере лицензирования они имеют особое название — соискатели лицензии или лицензиаты (индивидуальные предприниматели, юридические лица, их структурные подразделения). Лейтмотивом применения к ним мер административного пресечения служит то обстоятельство, что их деятельность должна носить противоправный характер.

Применение мер административного пресечения всякий раз нацелено на достижение конкретных целей — прерывание противоправных действий и устранение угрозы их наступления, например в функционировании объектов атомной энергии, транспорта, связи и т.д. Вместе с тем глубокий анализ мер административного пресечения позволяет выделить еще одну цель применения мер административного пресечения — создание условий, предусматривающих в будущем привлечение правонарушителя к административной ответственности. Например, выдача предписания лицензиату и последующее его неисполнение влечет применение мер административной ответственности.

Использование мер пресечения оказывает психологическое влияние на лицензиата, соискателя лицензии, останавливает его от совершения повторных противоправных поступков, напоминает о социальной ответственности перед социумом, государством за результаты избранных решений⁹. Еще одним назначением мер административного пресечения является устранение вредных последствий противоправного поведения. Их устранение восстанавливает нормальную ситуацию, гармонизирует личные и общественные интересы, обеспечивает незыблемость установленного правопорядка.

Следует отметить, что круг оснований административного пресечения обширный, но не такой разнообразный, как у административно-предупредительных мер. В административно-правовой литературе различают нормативные основания мер административного пресечения: материальное и процессуальное. Следует отметить, что содержатся они в многочисленных нормативных правовых актах различного уровня, как законодательных¹⁰, так и подзаконных¹¹. Из этого вытекает, что в России отсутствует единый нормативный правовой акт в отношении мер административного пресечения, что вызывает дискуссии о необходимости его появления.

Подводя итог вышесказанному, можно сформулировать следующее авторское определение мер административного пресечения в сфере лицензионных отношений. Под ними понимается вариация мер административно-правового

⁹ Жумагулов М. И. Правовые основы административного принуждения : монография. Нур-Султан : КИСИ при Президенте РК, 2019. С. 191 ; Административное право : учебник / под ред. Л. Л. Попова, М. С. Студеникиной. 2-е изд. М. : Норма ; Инфра-М, 2016. С. 217.

¹⁰ См., например, КоАП РФ; Федеральный закон от 04.05.2011 № 99-ФЗ «О лицензировании отдельных видов деятельности» // СЗ РФ. 2011. № 19. Ст. 2716 ; Федеральный закон от 07.07.2003 № 126-ФЗ «О связи» // СЗ РФ. 2003. № 28. Ст. 2895.

¹¹ См., например, постановления Правительства РФ от 29.03.2013 № 280 «О лицензировании деятельности в области использования атомной энергии»; от 30.12.2019 № 1938 «Об утверждении положения о лицензировании деятельности по содержанию и использованию животных в зоопарках, зоосадах, цирках, зоотеатрах, дельфинариях и океанариумах».

принуждения, применяемых лицензирующими органами в отношении соискателей лицензии, лицензиатов в целях прекращения противоправного деяния, предотвращения вредных последствий, угрозы их наступления или в целях обеспечения условий для нормального функционирования объекта.

В Российской Федерации виды мер административного пресечения, применяемые в сфере лицензионных отношений, немногочисленны. Несмотря на это, ряд авторов включают меры пресечения в лицензионной сфере в качестве самостоятельного подвида. Хотелось бы привести классификацию, предложенную Л. Л. Поповым¹², который выделяет меры, связанные с осуществлением лицензионно-разрешительной системы, наряду с иными мерами; это меры, применяемые непосредственно к личности правонарушителя; имущественного, технического, финансового, медико-санитарного характера; меры специального или исключительного назначения. Данное обстоятельство подчеркивает особую значимость и «потенциальную опасность» лицензионных объектов и отношений.

К мерам административного пресечения, связанным с осуществлением лицензионно-разрешительной деятельности, разные авторы относят: аннулирование лицензии, отказ в выдаче лицензии, приостановление действия лицензии или ее отзыв; выдачу предписания об устранении выявленных нарушений. Попытаемся разобраться, все ли из них относятся к мерам административного пресечения.

Выдача предписания является одной из самых распространенных мер административного принуждения. Оно состоит в требовании лицензирующего органа к лицензиату в определенный срок привести его деятельность в соответствие с лицензионными требованиями и условиями, установленными для данного вида деятельности¹³.

Данную меру некоторые авторы относят к пресекаательно-восстановительным мерам¹⁴. Действительно, результат выдачи предписания может быть двояким: может быть пресечено и прекращено противоправное деяние, а также одновременно может быть восстановлено положение, существовавшее до нарушения. Вместе с тем в сфере лицензионной деятельности большая часть предписаний являются мерами пресечения. Поэтому, соглашаясь с Д. Н. Бахрахом, который рассматривает предписание как меру административного пресечения¹⁵, считаем ее мерой административно-пресекаательного характера.

¹² Административное право : учебник / под ред. Л. Л. Попова, М. С. Студеникиной. 2-е изд. М. : Норма ; Инфра-М, 2016. С. 217—218.

¹³ В общем виде к нарушениям лицензионных требований могут относиться нарушения, повлекшие за собой: возникновение угрозы причинения вреда жизни, здоровью граждан, вреда животным, растениям, окружающей среде, объектам культурного наследия народов Российской Федерации, а также угрозы чрезвычайных ситуаций техногенного характера; человеческие жертвы или причинение тяжкого вреда здоровью граждан, нанесение ущерба правам, законным интересам граждан, организаций, обороне страны и безопасности государства и др.

¹⁴ См.: *Червякова Т. А.* Особенности применения отдельных мер правового принуждения в отношении лицензиата // Вестник Полоцкого гос. ун-та. Серия : экономические и юридические науки. 2009. № 10. С. 151—161.

¹⁵ См.: *Бахрах Д. Н.* Административное право России : учебник. М. : Норма, 2001. С. 452.



Одним из показателей результативности лицензионного контроля являются данные о количестве грубых нарушений лицензионных требований, выявленных в результате проверок, заканчивающихся выдачей предписаний.

Так, в 2020 г.¹⁶ было выявлено 818 случаев грубых нарушений лицензионных требований, что на 22,1 % больше, чем в 2019 г. (в 2019 г. — 670 случаев). Из них федеральными лицензирующими органами и органами исполнительной власти субъектов РФ в рамках переданных полномочий в 2020 г. зафиксировано 524 грубых нарушения лицензионных требований, лицензирующими органами субъектов РФ в рамках реализации собственных полномочий — 294. Внушает оптимизм, несмотря на такое значительное количество выявленных нарушений в лицензионной сфере тот факт, что они составляют всего 2,5% от общего количества грубых нарушений.

К особым мерам административного пресечения относят приостановление действия лицензии, отзыв, аннулирование и лишение лицензии. Данные меры являются одними из распространенных мер административного принуждения. В юридической литературе дискуссионным остается вопрос о том, к какому виду административно-принудительных мер они относятся.

Г. В. Мельничук отмечает, что приостановление действия лицензии — мера пресечения, а аннулирование лицензии — административное наказание¹⁷.

О. С. Соболев называет приостановление действия и аннулирование лицензии санкциями¹⁸. Указанные меры как административные наказания часто сравнивают с лишением специального права, предоставленного физическому лицу¹⁹. С ним коррелируют лишение, отзыв лицензии. Однако фактически КоАП РФ не включает их в перечень административных наказаний, что вызывает продолжительную дискуссию в научных кругах.

Лишение (приостановление, отзыв или отмена) лицензии являются одними из самых дискуссионных вопросов²⁰. В основном преобладающее число ученых-административистов предлагают включить их в число административных наказаний. Так, С. А. Тарасов считает, что приостановление действия и аннулирование лицензии являются самостоятельными видами административных наказаний (взысканий)²¹.

¹⁶ См.: Сводный доклад о лицензировании отдельных видов деятельности в Российской Федерации Минэкономразвития за 2020 г.

¹⁷ См.: Мельничук Г. В. Лицензирование как форма государственного регулирования предпринимательской деятельности в России и США : автореф. дис. ... канд. юрид. наук. М., 2007. С. 21.

¹⁸ См.: Соболев О. С. Лицензирование предпринимательской деятельности (правовой аспект) : автореф. дис. ... канд. юрид. наук. М., 2004.

¹⁹ См.: Козлов Ю. М. Вступительная статья к комментариям к Кодексу РФ об Административных правонарушениях // Вестник Университета имени О.Е. Кутафина. 2014. № 2. С. 261—262.

²⁰ См. например, Багандов А. Б. Лицензионное право РФ: теория, законодательство, практика : учебник. М. : Эксмо, 2004. С. 135.

²¹ См.: Тарасов С. А. Лицензирование как метод государственной разрешительной политики в сфере предпринимательской деятельности : автореф. дис. ... канд. юрид. наук. М., 2001. С. 20.

Вместе с тем фактический анализ законодательства РФ позволяет сделать вывод, что данные меры не включены в КоАП РФ, следовательно, они не являются на сегодняшний день административными наказаниями. Таким образом, пока их следует рассматривать именно как меру административного пресечения, так как основная цель их применения — пресечение противоправных деяний.

Лицензионный орган приостанавливает действие лицензии, например, при привлечении лицензиата к административной ответственности. При этом происходит повторная выдача предписания, в котором отображается необходимость устранить лицензиатом грубое нарушение²².

Анализ правоприменительной практики показывает, что в 2020 г. в сферах деятельности, лицензируемых публичными органами власти в рамках переданных полномочий, приостанавливалось действие 82 лицензии в связи с назначением такого наказания, как административное приостановление деятельности лицензиатов. Данный показатель существенно уменьшился по сравнению с 2019 г., когда был зафиксирован 191 случай.

Также в 2020 г. 219 лицензий было приостановлено по решениям лицензирующих публичных органов власти в рамках переданных полномочий и судов в связи с привлечением лицензиата к административной ответственности за неисполнение в установленный срок предписания об устранении грубого нарушения лицензионных требований (в 2019 г. — 332).

Что касается иных принудительных мер, таких как аннулирование, отзыв, лишение лицензии, то анализ действующего лицензионного законодательства РФ показал их неоднородность. Так, можно выделить некоторые отличия в их применении.

В зависимости от органа, который выдает предписание, можно выделить: аннулирование лицензии, которое осуществляется только в судебном порядке, и иные меры, например отзыв лицензии, осуществляемый в административном порядке.

В зависимости от объекта лицензирования используется термин «отзыв лицензии (например, в банковской, страховой сфере и т.д.) или «лишение лицензии» (в сфере страхования, атомной энергии, оружия, здравоохранении и пр.). У всех этих мер, несмотря на различные названия, есть несколько общих черт — односторонне-властный, принудительный характер, невозможность осуществлять лицензируемый вид деятельности. Во всем остальном есть различия.

По мнению автора, данные меры являются, безусловно, административно-принудительными. Однако нельзя согласиться с авторами, считающими данные меры — отзыв, лишение, аннулирование — мерами административного пресечения. По сути, аннулирование лицензии осуществляется после совершения нарушений и применения мер административной ответственности. Остальные меры — отзыв и лишение — применяются после совершения нарушений лицензионного законодательства.

Следовательно, правовая природа данных мер иная. Лицензиаты лишаются права заниматься предпринимательской деятельностью, так как лицензии у них больше нет из-за несоблюдения и нарушения правовых лицензионных правил и условий. В целях оптимизации и установления единообразия в терминологии

²² Федеральный закон «О лицензировании отдельных видов деятельности». Ст. 20.



считаем возможным объединить все данные меры в одну — «лишение права на занятие предпринимательской деятельностью» и внести ее в КоАП РФ в качестве нового административного наказания.

Таким образом, к мерам административного пресечения в лицензионной сфере, исходя из целей и правовой природы, следует отнести только две — выдача предписаний об устранении нарушений лицензионного законодательства и приостановление действия лицензии. Все остальные меры, на сегодняшний день считающиеся мерами административного пресечения, требуют модернизации и изменений.

БИБЛИОГРАФИЯ

1. Административное право : учебник /под ред. Л. Л. Попова, М. С. Студеникиной. — 2-е изд. — М. : Норма : Инфра-М, 2016.
2. Багандов А. Б. Лицензионное право РФ: теория, законодательство, практика : учебник. — М. : Эксмо, 2004.
3. Бахрах Д. Н. Административное право России : учебник. — М. : Норма, 2001.
4. Джамирзе Б. Ю. Меры административного принуждения, применяемые к юридическим лицам в связи с нарушениями лицензионных требований : дис. ... канд. юрид. наук. — Саратов : СГЮА, 2018.
5. Еропкин М. И. Административно-правовая охрана общественного порядка. — Л. : Лениздат, 1973. — С. 128—276.
6. Жумагулов М. И. Правовые основы административного принуждения : монография. — Нур-Султан : КИСИ при Президенте РК, 2019.
7. Козлов Ю. М. Вступительная статья к комментариям к Кодексу РФ об административных правонарушениях // Вестник Университета имени О.Е. Кутафина. — 2014. — № 2. — С. 261—262.
8. Корнев А. П. Административное право России : учебник : в 3 ч. — М., 1996. — Ч. 1.
9. Мельничук Г. В. Лицензирование как форма государственного регулирования предпринимательской деятельности в России и США : автореф. дис. ... канд. юрид. наук. — М., 2007.
10. Попов Л. Л. Проблемы административных реформ в России // Вестник Университета имени О.Е. Кутафина (МГЮА). — 2018. — № 1 (41). — С. 24—20.
11. Соболев О. С. Лицензирование предпринимательской деятельности (правовой аспект) : автореф. дис. ... канд. юрид. наук. — М., 2004.
12. Стандзона Л. В. Лицензионно-разрешительная система. — М. : Проспект, 2021.
13. Тарасов С. А. Лицензирование как метод государственной разрешительной политики в сфере предпринимательской деятельности : автореф. дис. ... канд. юрид. наук. — М., 2001.
14. Червякова Т. А. Особенности применения отдельных мер правового принуждения в отношении лицензиата // Вестник Полоцкого гос. ун-та. — Серия : экономические и юридические науки. — 2009. — № 10. — С. 151—161.

Административное судопроизводство: теория и практика

АДМИНИСТРАТИВНОЕ СУДОПРОИЗВОДСТВО В РИМСКОМ ПРАВЕ

Аннотация. В статье рассматриваются вопросы административного судопроизводства в римском праве. Его начало было заложено в 5 в. до н.э. законами XII таблиц. В них кратко рассматриваются вопросы судопроизводства, которое в то время называлась судоговорением. Свободные граждане собирались на форуме (городской площади), где истец предъявлял претензии ответчику. В римском праве было установлено правило — предъявлять претензии через иски, которые должен был поддержать магистрат (претор). Судьи при этом избирались народом. Постепенно преторы меняли формулы исков. Часто они исходили не из закона, а из обстоятельств дела, поэтому могли дать указание судье рассмотреть дело «по доброй совести». Постепенно сформировались различные формы исков, что способствовало совершенствованию административного судопроизводства. В римском праве были заложены многие понятия, которые остались в современном судопроизводстве. Это выборность и сменяемость судей, необходимая оборона, исполнительный лист и лица, которые следили за их исполнением, подсудность, коррупция, порядок обыска, юрисдикция, привилегии, обжалование решений суда, требование к свидетелям, рассмотрение дел полицией, деликты, исковая давность и некоторые другие. Это делает изучение римского судопроизводства актуальным.

Ключевые слова: римское право, законы XII таблиц, иски, преторы, судьи, процесс, виды процесса, исковая давность, правонарушение, наказание, привилегии, обыск, свидетели, формулы в исках, юрисдикция, время судопроизводства.



**Станислав Иванович
ГРИДИН,**

доцент кафедры
административного права
и процесса
Университета имени
О.Е. Кутафина (МГЮА),
кандидат юридических
наук, доцент
crass_83@mail.ru
125993, Россия, г. Москва,
ул. Садовая-Кудринская, д. 9

DOI: 10.17803/2311-5998.2021.82.6.133-144

S. A. GRIDIN,

Associate Professor, Department of Administrative Law and Process
of the Kutafin Moscow State Law University (MSAL),
Cand. Sci. (Law), Associate Professor
crass_83@mail.ru
9, ul. Sadovaya-Kudrinskaya, Moscow, Russia, 125993

ADMINISTRATIVE PROCEEDINGS IN ROMAN LAW

Abstract. *The article deals with the issues of administrative proceedings in Roman law. Its beginning was laid in the 5th century BC by the laws of XII tables. They briefly deal with the issues of legal proceedings, which at that time was called court agreement. Free citizens gathered at the forum (city square), where the plaintiff presented claims to the defendant. In Roman law, the rule was established to make claims through claims, which the magistrate (praetor) had to support. The judges were elected by the people. Gradually, the praetors changed the formulas of claims, which contributed to the development of Roman law. Often they proceeded not from the law, but from the circumstances of the case, therefore they could instruct the judge to consider the case "in good faith." Gradually, various forms of claims were formed, which contributed to the improvement of administrative proceedings. In Roman law, many concepts were laid that have remained in modern legal proceedings. This is the election and turnover of judges, the necessary defense, the writ of execution and the persons who monitored their execution; jurisdiction; corruption; search procedure; jurisdiction; privilege; appeal against court decisions; requirement for witnesses; consideration of cases by the police; torts; limitation of actions; and some others. This makes the study of Roman justice relevant.*

Keywords: *Roman law, laws of XII tables, claims, praetors, judges, process, types of process, limitation of actions, offense, punishment, privileges, search, attesting witnesses, formulas in claims, jurisdiction, time of legal proceedings.*

Римское право появилось в античной Италии около двух с половиной тысяч лет назад. Оно развивалось на основе судебной защиты прав граждан всего Рима, а не работоторговцев, как тогда называли олигархов. Магистраты, преторы и другие чиновники издавали эдикты (своего рода нормативные акты), в которых говорилось, как они будут управлять городом, охранять общественный порядок, решать вопросы благоустройства и другие вопросы. Магистраты обладали высшей административной властью. Только через них граждане могли подать иск в суд. Магистры определяли, в каких ситуациях дается иск, какие нормы они отменяют в предыдущих эдиктах. Их иски могли противоречить нормам закона, но они имели на это право.

Можно сказать, что иски имели ключевое значение. Только через иски осуществлялось право во всех общественных отношениях. Иск подавался в суд, и только судебная защита придавала ему ценность. Только через иски право

личности защищалось государством. Поэтому можно говорить, что римское право есть система исков.

Иски вырабатывались годами, но их список был ограничен. Поэтому претор мог отказать в иске. Дигесты так определяют иск: «Иск есть не что иное, как право лица осуществлять судебным порядком принадлежащее ему требование» (Дигесты, книга 44, титул 7, фрагмент 51).

Первым памятником римского права являются законы XII таблиц. Они были приняты народным собранием в V в. до н.э., примерно в 440—445 г.

Закон регулировал различные стороны жизни римских граждан. Уже в этом законе определена роль администрации города. По этому закону судопроизводство осуществлялось публично, в общественном месте на форуме, а не в специальном здании. Любой гражданин мог вызвать любого римлянина на суд. Этот процесс назывался судоговорением. Вызов производился в присутствии свидетелей. Если гражданин отказывался прийти, его можно было доставить принудительно, применив силу. О чем эти граждане договорятся на суде, то и будет решением.

Дискуссию на судоговорении можно было вести до обеда, чтобы (как сегодня бы сказали) не было злоупотребления правом. К полудню спор прекращался и решение принималось в пользу присутствующей стороны, при отсутствии второй. Но если спор вели две стороны, то заход солнца был крайним сроком судоговорения. Если стороны не пришли к соглашению, в дело вмешивался магистрат, т.е. высшее должностное лицо города. Магистрат принимал или утверждал решение по делу.

Споры о вещах при судоговорении осуществлялись в присутствии претора. При этом претендент накладывал свою руку на вещь и в торжественных выражениях отстаивал свое право. Отчуждение вещи также производилось по определенной процедуре. Оно осуществлялось в присутствии пяти свидетелей, весовщика, путем отказа собственника от этой вещи. Это была своего рода купля-продажа, она также производилась при обязательном участии претора. Называлась эта процедура манципацией. Существовали определенные требования к участникам сделки купли-продажи. В законе XII таблиц указывалось, что если кто-то участвовал при сделке в качестве свидетеля или весовщика, а затем отказывался это засвидетельствовать, то пусть он будет признан бесчестным и в дальнейшем утратит право быть свидетелем. Закон предъявлял жесткие требования к свидетелю, не только лишая права быть свидетелем, в случае лжесвидетельства его подвергали смертной казни и сбрасывали с Тарпейской скалы.

Таблица VIII закона XII таблиц регулировала вопросы кражи. Если вором был раб, его сбрасывали со скалы, в лучшем случае могли наказать кнутом. Если кражу совершал несовершеннолетний, то по усмотрению претора он мог быть подвергнут телесному наказанию или взысканию с него причиненного убытка. Были различные отношения за совершенные правонарушения к свободным людям, рабам, несовершеннолетним. Так, если кражу совершал свободный человек и был пойман с поличным, он подвергался телесному наказанию и выдавался тому, у кого совершена кража — потерпевшему. Как сказано в таблице, наказание определял претор, т.е. он выполнял функцию судьи.

Но мог быть назначен штраф в размере тройной стоимости вещи в том случае, «когда вещь отыскивалась у кого-либо при формальном обыске или когда



она была принесена к укрывателю или найдена у него» (таблица VIII закона XII таблиц).

Закон XII таблиц предъявлял жесткие требования к проведению обыска. При производстве обыска обыскивающий не должен иметь при себе одежды, кроме «полотняной повязки» или иметь чашу в руках. Видимо, еще в Древнем Риме обыскивающий мог подбросить что-либо в дом. Так что привычка «подбрасывать» имеет древнюю историю.

В законе XII таблиц нашли отражение вопросы общественного порядка. В нем говорилось, что любые сообщества могут заключать между собой соглашения, если они не нарушают какого-либо постановления, касающегося общественного порядка. Видимо, существовал нормативный акт, который регулировал вопросы общественного порядка. Это требование закона XII таблиц было заимствовано из ранее принятого закона Солона. Закон запрещал устраивать в городе «ночные сборища» (таблица VIII, ст. 26).

Актуальный для нас вопрос был поднят еще в Древнем Риме: это вопрос о привилегиях. Уже тогда было известно, что привилегии связаны с отступлением от закона в свою пользу (таблица IX). Это касалось отступления как по уголовным, так и по другим делам. Цицерон писал: «Преславные законы XII таблиц содержали два постановления, из которых одно уничтожало всякие отступления от закона в пользу отдельных лиц» (таблица IX, ст. 1.2).

В Древнем Риме сурово наказывалась коррупция, особенно в судебной системе. Судьи и посредники, назначенные для решения по делу при судоговорении, если «были уличены в том, что приняли денежную мзду по этому делу», то наказывались смертной казнью (таблица IX, ст. 3). Законы XII таблиц разрешали захват вещи. По закону такая мера была направлена против тех, кто приобрел животное, но не уплатил за него «покупной цены», а также против тех, кто не заплатил вознаграждение за взятое в наем животное (таблица XII, ст. 1).

В Древнем Риме первоначально не было государственного суда. Со всей очевидностью это вытекает из закона XII таблиц. Была эпоха расправы над обидчиком. Всякое лицо, считавшее себя обиженным, расправлялось с обидчиком собственными силами. Расправа была узаконена. Был установлен порядок расправы с обидчиком, определена регламентация насилия. На смену насилию приходит порядок добровольного, а затем система обязательного выкупа обидчика. Наконец, после этого приходит период передачи государству задачи защиты личности.

Административное судопроизводство входило в сферу частного права и рассматривалось судами по делам, нарушающим права частных лиц.

В республиканский период и в период принципата было деление процесса на две стадии. Первая стадия процесса назвалась *in iure*, вторая *in iudicio*. Эти две стадии не являлись стадиями первой и второй инстанции, как в современном судопроизводстве, где суд первой инстанции принимает решение. Суд второй инстанции рассматривает решение первой инстанции и принимает окончательное решение, которое, впрочем, тоже может быть обжаловано.

В римском праве суд принимал окончательные решения лишь в том случае, если ответчик на притязание отвечал «да».

По общему правилу, в стадии *in iure* дело только готовилось к рассмотрению. Проверка обстоятельств дела производилась во второй стадии *in iudicio*.

Следовательно, это были не две инстанции, как в современном российском судопроизводстве, а два этапа одного и того же производства. Только прохождение дела через эти два этапа приводило к окончательному решению.

На первом этапе дело рассматривал претор, на втором — суд. Претор либо другой магистрат должен был дать юридическую оценку дела, дать формулу судье, по которой нужно решить дело. Говоря современным языком, нужно было дать квалификацию. В начале возникновения этого процесса стороны должны были пользоваться устными формулами, которые строго соответствовали законам. Об этом должен был позаботиться магистрат. Поэтому этот процесс назывался легисакционным (*legis actio*).

Этот процесс отличался строгим формализмом, формулы должны были соответствовать нормам закона. Товарооборот, который все больше расширялся, требовал гибкости при решении споров товаропроизводителей. Преторы стали формировать новый порядок рассмотрения дел. Новое производство получило название формулярного. Теперь претор давал судье письменные формулы. По полученным формулам и директивам от претора судья должен был принять решение.

В этом производстве претор не был связан буквой закона. Он либо давал формулу либо отказывал в иске, исходя не из закона, а всех обстоятельств дела. Претор отказывал в иске там, где по закону он мог дать его, и давал там, где закон запрещал это делать.

Во 2 в. н.э. был принят закон, по которому формулами можно было пользоваться факультативно. Формула имела несколько частей. Она начиналась с назначения судьи претором. Претор указывал, кто именно будет судьей. Потом шла интенция (т.е. суть претензии истца). Следовательно, было видно, какой вопрос должен быть рассмотрен. Претор указывал, какую норму права нужно применить. Но если норму закона нельзя было применить, а претор считал иск справедливым, то в интенции указывались те факты, на которые истец ссылается, при наличии которых иск нужно удовлетворить.

Интересен вопрос, который возникает в российских судах. По римскому праву, если истец в интенции завышал сумму иска, то такое преувеличение приводило не только к отказу в удовлетворении иска, но и к полному освобождению ответчика от предъявленных притязаний. Преувеличение притязаний, предъявление иска преждевременно, не по месту или по другим причинам, другие нарушения правил подачи иска вели к тем же последствиям.

Вторая часть формулы называлась кондемпнацией. В ней судье предлагалось либо удовлетворить иск, либо отказать, в зависимости от того, подтвердятся факты или нет. Если нет, то следовало оправдать лицо.

Если судье было трудно понять, о чем идет речь, перед интенцией претор включал в формулу так называемую демонстрацию, т.е. пояснение. В формуле претор указывал реальные имена истцов и ответчиков.

Претор мог включить в формулу и второстепенные части. Это так называемые эксцепция и прескрипция. Буквально эксцепция означала возражение. Например, ответчик признавал вину, но требовал исключить какую-то часть.

Прескрипция, буквально — надписание, обозначала ту часть формулы, которая следовала после назначения судьи. Она означала, что истец притязает не на весь объем обвинения, а только на его часть.



Решение суда сразу вступало в законную силу. Оно признавалось за истину. Рассмотренный судом вопрос вторичному рассмотрению не подлежал. Поэтому в легисакционном и в формулярном процессе решения не подлежали обжалованию. Но если вопреки этому правилу иск подавался снова, против него подавалась эксцепция — возражение о том, что иск уже рассмотрен.

Особенностью формулярного процесса было и то, что удовлетворенный иск исполнялся в денежном выражении. Судебное решение оформлялось документом, который равнозначен современному исполнительному листу.

Если ответчик оспаривал судебное решение, но доказать свои возражения не мог, суд налагал на него наказание. Он платил указанную в иске сумму в двойном размере. Но и в те времена были люди, которые не оплачивали иски. Если иск не был оплачен, магистрат мог арестовать должника или наложить арест на его имущество с целью взыскания. Имущество продавалось с торгов, и претензии истцов удовлетворялись.

Экстраординарный процесс стал постепенно вытеснять легисакционный и формулярный. Это происходило на фоне того, что республика переходила к империи. Императоры хотели укрепить свою власть и руководить судами. Императорская власть не доверяла избранному судье. Император и его чиновники хотели сами осуществлять судопроизводство. Административные органы сами стали осуществлять судебные функции. Это были начальники городской полиции либо руководители провинций, т.е. территорий, присоединенных к Риму. По менее мелким правонарушениям дела рассматривали муниципальные магистраты. Наиболее важные дела рассматривал император, он принимал по ним решение. Публичность в таких делах отсутствовала.

Тем не менее этот процесс имел и свои положительные стороны. Впервые было допущено апелляционное обжалование. На решение по делу можно было принести жалобу императору. На решение правителя можно было принести жалобу начальнику императорской гвардии. Но и его решение можно было обжаловаться императору.

Органы государственной власти могли исполнить судебное решение, если ответчик не исполнял его добровольно. Судебные исполнители могли отобрать присужденную сумму или вещь. Но ответчику предоставлялось право возражать против иска. Такая возможность появилась не сразу.

В формулярном процессе появилась практика после интенции (притязания) ставить эксцепцию. Оно делало невозможным удовлетворить иск или уменьшить его размер. Юрист Павел дал определение эксцепции: «Эксцепция есть условие, которое изъемлет ответчика от присуждения или только уменьшает присуждение». Эксцепция была направлена на освобождение ответчика от ответственности или хотя бы уменьшение ответственности. Ульпиан отмечал, что эксцепция стремится исключить само основание иска. Эксцепция получила значение защиты, которое может поколебать формулу, и судья мог это учесть, если претор уполномочивал его на это. В эксцепцию часто включали то обстоятельство, о котором не мог знать судья.

Возникал вопрос о принятии судебного решения при конкуренции исков. Если подавалось несколько исков по деликтным правоотношениям, то допускалось одновременное рассмотрение двух исков, если они касались одного правонарушения. Еще со времен XII таблиц потерпевшему от воровства лицу

предоставлялось право на возмещение ущерба и на взыскание штрафа. Можно было требовать не только возврата похищенного либо его стоимости, но и двойной стоимости похищенного.

Ответчик в своем распоряжении имел и другие способы защиты, кроме упомянутых. В классический период сторона, недовольная решением суда, могла при наличии обстоятельств попросить у претора вернуть все в прежнее положение, признать судебное решение несостоятельным, применить реституцию. В императорское время можно было обжаловать решение императору. Но сутяжничество пресекалось. Если дело было проиграно, то жалобщик должен был заплатить в двойном размере от суммы иска.

Помимо названных производств, существовало интердиктное производство. Его особенность состоит в том, что судебный магистрат выступает как носитель высшей власти, он издавал приказы по отношению к гражданам. Такие интердикты издревле издавались преторами при расследовании дел. Это были категорические приказы, невыполнение которых грозило штрафом или взятием заложников. Интердикт претора стал приказом, проявлением высшей административной власти. Интердикты были направлены на скорейшее рассмотрение дела.

Интердикты были простые и двусторонние, в зависимости от того, обращались они к одной или к двум сторонам. Запретительные интердикты запрещали определенные действия, особенно в сфере правопорядка. Восстановительные интердикты были направлены на восстановление прежнего положения. Предъявительные интердикты требовали предъявления вещи, лица, документа и выражались словами «представить его или ее». Восстановление происходило на глазах у претора, т.е. безотлагательно. Эффект интердикта заключался в том, что ответчик немедленно повиновался ему, хотя имел право его обжаловать.

При когнитивном производстве судебный магистрат и судья сливались в одно лицо. Особенностью этого производства являлось то, что было организовано заочное производство. Если ответчик не являлся в суд, то судебное заседание продолжалось. Истец предъявлял свои доказательства, и суд принимал решение. Это производство устранило деление процесса на две стадии, отпали формулы исков. Дело от начала до конца вел государственный чиновник-магистрат. Исполнение судебного решения перестало быть частным делом. Теперь оно входило в компетенцию судебного магистрата. Для исполнения этой обязанности ему придавалась вооруженная сила — центурионы.

Что понимали под юрисдикцией римские юристы?

Судебные магистраты имели право организовать для разрешения отдельного спора судебное разбирательство присяжными судьями, которые решали дело по существу. Называлось это юрисдикцией. Оно означало содействие магистрата по организации суда (*iurisdictio*). Это право принадлежало только магистрату, обладающему высшей властью. Магистраты имели право организовывать присяжные суды. Когда юрисдикция сосредоточилась в руках претора, тогда установилось формальное определение юрисдикции. Судебное разбирательство считалось правомочным, если оно совершалось в Риме или в границах Рима, между римскими гражданами, с участием одного судьи, тоже римского гражданина. Всякое другое разбирательство, не соответствующее этим требованиям, к этой юрисдикции не относилось.



Хорошо знакомая нам подсудность широко применялась в судопроизводстве. Все дела между гражданами могли разбираться только магистрами Рима или того города, где лица имели право гражданства и свое местожительство (своего рода регистрацию). Дигест 50 устанавливал: «Местный житель обязан подчиняться тем магистрам, где он проживает, и тем, где является гражданином».

Правила подсудности применялись и в провинции. Римские граждане, проживающие в провинции, имели право требовать рассмотрения их дел магистратом Рима. «Рим — наше общее отечество» (Дигест 50). Если ответчик временно проживал в Риме, он имел право просить магистрата рассмотреть его дело по месту постоянного места жительства. Применялась также специальная подсудность — по месту исполнения исков, например, по месту совершения «недозволенных действий».

Но нас интересует вопрос: «А судьи кто?» Обычно их выбирали из лиц, внесенных в списки, из простых граждан, сенаторов или всадников (богатых людей). Всякий взрослый гражданин мог быть судьей. Судья рассматривал дело единолично или в коллегии. Но претор назначал судью индивидуально на каждое дело. Судья, который рассматривал дело по своему усмотрению, назывался арбитр (*arbiter*). Обычно в таких случаях речь шла о делах, которые носили оценочные суждения.

Ответчик, которого вызывали в суд, мог представить за себя поручителя. Он принимал на себя ответственность за явку ответчика в назначенный срок. Это была гарантийная форма вызова.

Во многих исках судье предоставлялось право принимать решение «по справедливости». Такие случаи имели место, когда вопрос невозможно было соотнести с законом. Судье предписывалось принять решение в соответствии «с доброй совестью». Такие иски назывались исками *bonae fidei* (Гай, 4, 62).

Нам кажется, что оценка доказательств по доброй совести более удачна, чем оценка «по внутреннему убеждению». Убеждение у всех разное. В условиях состязательного процесса наиболее красноречивая сторона может убедить судью в виновности или невиновности подсудимого, тем более что законодательство РФ не обязывает судью устанавливать истину по делу. В Риме были нередки случаи, когда судья выносил особое решение. Это было в тех случаях, когда судья не мог добиться от ответчика выдачи или предъявления предмета спора. Судья мог сам определить объем возмещения, исходя из принципа справедливости. Неслучайно З. М. Черниловский отмечал: «Справедливость сделалась в руках римских преторов могучим орудием, с помощью которого были сброшены старые пути»¹.

В римском праве среди различных исков (а их было около 80) видное место занимают иски из деликтов. По римскому праву деликт — это противоправное действие, правонарушение. Они делились на публичные и частные. Частные деликты рассматривались как противоправные действия, направленные на интересы частных лиц. Иски из таких деликтов представлялись частными лицами — потерпевшими. Эти иски были направлены на взыскание денежных штрафов, которые поступали потерпевшему. Такие иски рассматривались в общем порядке. В таком же порядке рассматривались дела, по которым в древнейшее время виновные несли телесные наказания.

¹ Черниловский З. М. Римское частное право. М., 2001. С. 6.

Со времен законов XII таблиц до наступления империи система частных деликтов существенно менялась. Постепенно менялось казуистическое право в сторону смягчения наказания. Но римское право так и не смогло найти общего принципа возмещения вреда правонарушением. Деяние признавалось деликтом лишь при наличии особой нормы, если оно было предусмотрено законом или преторским эдиктом. Но это ограждало от беззакония. И хотя круг деликтов расширялся, единого понятия деликта не было.

Первоначально за совершение деликта существовала месть. Со временем государство вынуждено было навести порядок в этой сфере. Оно определило, в какой степени месть является правомерной, чтобы исключить новую месть. Государство признало целесообразным охранять соглашение правонарушителя с потерпевшим о возмещении вреда в денежном выражении. Это вторая стадия развития обязательств из деликтов, которая нашла отражение в законах XII таблиц. Этот закон разрешал месть за нанесение телесных повреждений, если не было соглашения виновного с потерпевшим о возмещении вреда.

Третьей стадией развития обязательств из деликтов было установление государством штрафов, которые нужно заплатить потерпевшему. Размер штрафа стороны устанавливали самостоятельно. Это тоже было определено в законах XII таблиц.

В четвертой стадии развития обязательств из деликтов некоторые частные деликты становятся публичными. Это было вызвано тем, что напряжение в обществе, расслоение на богатых и бедных побудило государство признавать частные деликты общественно опасными. Некоторые насильственные действия, вопреки воли потерпевшего, начинают преследоваться государством и переводятся в разряд опасных, преследуемых в уголовном порядке. Прекращение обязательств из деликтов наступало в связи со смертью правонарушителя. Обязательства не распространялись на наследников. Тогда бы месть могла иметь продолжение. Но если правонарушение было совершено несколькими лицами, штрафной иск мог быть представлен каждому из них. Размер возмещения в этом случае мог превышать размер ущерба потерпевшему. Иски погашались годичной давностью.

Среди видов деликтов можно назвать посягательство на личность потерпевшего. Это правонарушение было предусмотрено еще законами XII таблиц. В этих законах называются три вида посягательств. Самая тяжкая степень посягательства — это членовредительство, которое влечет мщение потерпевшего по принципу талиона (*talio*) (око за око, зуб за зуб), если не достигнуто соглашение между потерпевшим и виновным.

Вторую степень составляют менее тяжкие повреждения. Наказание было несколько мягче. Нужно было заплатить штраф потерпевшему в размере 300 ассов, если он был свободным человеком. Если потерпевший был раб, ему нужно было заплатить 150 ассов. Видимо, и у раба было право на компенсацию.

Третьей, наиболее легкой степенью тяжести, было нанесение побоев без ранения, оскорбительных ударов и других подобных действий. Они наказывались штрафом в 25 ассов.

Нужно оговориться и понять, что в те времена к деликтам относились иначе, чем теперь. Понятием деликта охватывалось то, что сегодня отнесли бы к уголовному праву, например членовредительство либо кража и другие правонарушения.



Сегодня даже небольшое, но проникающее ранение в живот относится к тяжким телесным повреждениям.

Следует также отметить, что дела по деликтам рассматривались в срочном порядке. В трактатах Ульпиана указывается, «что и во время жатвы, и сбора винограда могут производиться дела, вытекающие из деликтов, как то: о воровстве, о неправомерном причинении ущерба, о тяжких обидах и о грабеже. Дела о свободе лица должны производиться в любое время».

Кстати, о краже. Понятие кражи не совпадало с современным понятием кражи (тайное хищение имущества). В Риме к категории «кража» относились те деликты, которые сегодня не определяются как кража. К ним также относилось присвоение, растрата (раздача продавцами товаров в долг), корыстное пользование вещами.

Деликт должен быть совершен виновно. Требовался не только прямой умысел, но и косвенный. В древнейшем римском праве, которое отражено в законах XII таблиц, вор, пойманный на месте кражи, а также тот, у которого найдена вещь, карался бичеванием, а затем отдавался в руки потерпевшего. Если вор совершил кражу ночью или был вооружен, его можно было убить. Если его схватили после кражи, он платил двойную стоимость краденной вещи.

Впоследствии расправу над вором запретили, а разрешили подавать иск о возврате вещи. Если вещь была утрачена, можно было взыскать штраф: в зависимости от ее вида в четырехкратном или двойном размере. Если собственник отнимал у кредитора переданную ему в залог вещь — это тоже считалось кражей.

Выводы. Казалось бы, римское административное судопроизводство от нас очень далеко, но при ближайшем рассмотрении оно кажется нам очень близким. Современные понятия права на самом деле имеют очень давние корни. Одни заставляют радоваться, другие огорчают. Неужели коррупция, привилегии и другие явления нашей жизни идут оттуда, и мы никак от них не избавимся?

Римские преторы издавали эдикты, которые использовали суды в своих решениях. Но разве наши суды не используют в своих решениях нормативные акты органов исполнительной власти?

Римские судьи в своих решениях часто исходили из принципа «доброй совести» и «справедливости». К сожалению, таких принципов в современном российском административном судопроизводстве нет. О чем здесь может идти речь, если привлечение к административной ответственности часто происходит в автоматическом режиме (ст. 2.6 КоАП РФ).

Законы XII таблиц заложили правовые основы обыска, при этом были определены требования к внешнему виду обыскивающих. Современное законодательство таких требований к ним не предъявляет. Закон (ст. 27.7 КоАП РФ) говорит только о количестве понятых (не менее двух).

Современные квартиры имеют десятки комнат, а земельные участки имеют десятки соток. Двое понятых не могут все усмотреть. Видимо, в законе надо указать соотношение обыскивающих и понятых с учетом размера квартир или земельных участков.

В законе XII таблиц высказан удачный подход к наказанию воров. Они должны были уплатить потерпевшему стоимость похищенного в двойном размере. По российскому законодательству воры наказываются штрафом, который зачисляется в доход государства (ст. 7.27 КоАП РФ). Далее потерпевший предоставлен

сам себе. Он может подать иск, где участники процесса равны перед судом, т.е. потерпевший равен вору и несет судебные издержки.

Римское право решало вопросы выборности судей, что для российского права также актуально. Строго наказывались судьи при коррупции, фальсификации доказательств. Их ждала смертная казнь.

Закон XII таблиц определял ответственность свидетелей. По российскому законодательству, они отвечают за дачу заведомо ложных показаний (ст. 25.6 КоАП РФ). Но в законе не установлено, кто не может быть свидетелем: наркоманы, алкоголики, бездомные, банкроты и др. Поэтому в законе напрашивается оговорка о свидетелях. Этот вопрос поднимался еще в XIX в. И. Я. Фойницким.

Римское право решало вопросы «ночной тишины», ночных беспорядков. Эта тема актуальна и для российского права. До сих пор она не решена. Речь идет о грохоте мотоциклов, ночной музыке, других нарушениях.

Актуален для нас вопрос о привилегиях, т.е. отступлении от закона. В законодательстве (ст. 1.4 КоАП РФ) делается исключение о равенстве для некоторых групп граждан, в числе которых непонятные «иные лица». В других государствах такого исключения нет. Например, в КоАП Казахстана (ст. 11), Белоруссии (п. 2.3 ст. 4.2). Там все граждане равны перед законом.

В римском праве были заложены основы необходимой обороны. В КоАП РФ это понятие отсутствует, хотя в КоАП РСФСР необходимая оборона занимала достойное место (ст. 19). Статья 18 КоАП РСФСР «крайняя необходимость» не подменяла статью «необходимая оборона».

Римские судьи оформляли свои решения в форме исполнительного листа. Исполнением занимались специальные лица. Это очень созвучно настоящему времени.

Преторы издавали восстановительные интердикты. Современные восстановительные нормы занимают достойное место среди мер принуждения.

Вопрос о юрисдикции является дискуссионным в российском праве. Римские юристы заложили основы и дали понятие юрисдикции. Оно более узкое, а не широкое, как в российском праве, и может быть принято за основу.

В римском праве правонарушение могли рассматривать начальники полиции. Статья 23.3 КоАП РФ перечисляет десятки норм, нарушение которых рассматривают органы внутренних дел (полиция). Традиция, как видим, давняя.

Римское право регулировало вопросы подсудности, что актуально сегодня и заложено в российском законодательстве.

Таким образом, римское право заложило основы современного административного судопроизводства. И мы еще раз убеждаемся, что римское право не зря называется классическим.

БИБЛИОГРАФИЯ

1. Батыр К. И. Всеобщая история государства и права. — М., 2001.
2. Борисевич М. М. Римское частное право. — М. : Юриспруденция, 2001.
3. Гегель Г. В. Ф. Философская пропедевтика // Работы разных лет. — М., 1973. — Т. 2.



4. *Графский В. Г.* Всеобщая история права и государства. — М., 2000.
5. *Гридин С. И.* Военная служба в римском праве // Вестник Университета имени О.Е. Кутафина (МГЮА). — 2019. — № 6. — С. 151—157.
6. История государства и права зарубежных стран / под общ. ред. О. А. Жидкова и Н. А. Крашенинниковой. — М., 1998.
7. *Омельченко О. А.* Всеобщая история государства и права. — М. : Приор, 1999.
8. *Скрипилев Е. Л.* Основы римского права. — М. : Ось-89, 1998.
9. *Трухин Н. Н.* История древнего Рима. — М. : Международные отношения, 1994.
10. *Федоров К. Г.* История государства и права зарубежных стран. — Л. : ЛГУ, 1977.
11. Хрестоматия по истории государства и права зарубежных стран / отв. ред. Н. А. Крашенинникова. — М. : Норма, 2003. — Т. 1.
12. *Ченерелли А.* Административные процедуры в итальянском праве // Вестник Университета имени О.Е. Кутафина (МГЮА). — 2019. — № 6. — С. 165—172.
13. *Черниловский З. М.* Римское частное право. — М. : Проспект, 2001.

ОПТИМИЗАЦИЯ ПРАВОСУДИЯ ПО ДЕЛАМ ОБ АДМИНИСТРАТИВНЫХ ПРАВОНАРУШЕНИЯХ В РОССИИ

Аннотация. Статья посвящена исследованию проблем правового регулирования подведомственности и подсудности дел об административных правонарушениях в свете предстоящего реформирования административно-деликтного законодательства. Автором показано, каким образом вопросы оптимизации подведомственности и подсудности по таким делам связаны с решением проблемы неэффективности осуществления правосудия в сфере административно-деликтных отношений и восстановлением системности законодательной регламентации административной ответственности, установлением четких критериев распределения дел об административных правонарушениях между судебными и несудебными органами, с одной стороны, и внутри отдельных звеньев судебной системы — с другой. Особое внимание уделено обоснованию необходимости установления преимущественно внесудебного порядка рассмотрения дел об административных правонарушениях. При этом подчеркивается, что оптимизация административно-юрисдикционной деятельности судов должна быть связана с такими факторами, как общественная значимость и направленность противоправного деяния, а также суровость административного наказания.

В связи с этим назначение административных наказаний в виде предупреждения, лишения специального права и административного выдворения в форме самостоятельного выезда за пределы Российской Федерации предлагается отнести к исключительной компетенции органов исполнительной власти. Применительно к административному штрафу автором формулируется вывод о том, что только в тех случаях, когда размер штрафа сопоставим с более строгим административным наказанием либо с величиной повышенных штрафов, установленных за преступления в аналогичных сферах деятельности, его наложение должно быть отнесено к исключительной компетенции суда. В определенных случаях предлагается также ввести упрощенную процедуру рассмотрения в судах дел о наложении административного штрафа.

Ключевые слова: административное правонарушение, административный деликт, административная юрисдикция, правосудие, судебная власть, административная ответственность, производство по делам об административных правонарушениях, подведомственность, подсудность, компетенция.



**Ольга Викторовна
ПАНКОВА,**

доцент кафедры
административного права
и процесса
Университета имени
О.Е. Кутафина (МГЮА),
кандидат юридических наук
ovpankova@msal.ru
125993, Россия, г. Москва,
ул. Садовая-Кудринская, д. 9

DOI: 10.17803/2311-5998.2021.82.6.145-154

© О. В. Панкова, 2021

O. V. PANKOVA

Associate Professor, Department of Administrative Law and Process
of the Kutafin Moscow State Law University (MSAL),
Cand. Sci. (Law)

ovpankova@msal.ru

9, ul. Sadovaya-Kudrinskaya, Moscow, Russia, 125993

OPTIMIZATION OF JUSTICE: ADMINISTRATIVE OFFENSE CASES IN RUSSIA

Abstract. *The article is devoted to the study of the problems of legal regulation of jurisdiction and jurisdiction of cases of administrative offenses in the light of the forthcoming reform of administrative tort legislation. The author shows how the issues of optimizing jurisdiction and jurisdiction in such cases are related to solving the problem of ineffectiveness in the administration of justice in the sphere of administrative-tort relations and restoring the systemic character of legislative regulation of administrative responsibility, establishing clear criteria for the distribution of cases of administrative offenses between judicial and non-judicial bodies, with one hand, and within individual links of the judicial system — on the other. Particular attention is paid to substantiating the need to establish a predominantly out-of-court procedure for considering cases of administrative offenses. At the same time, it is emphasized that the optimization of the administrative and jurisdictional activities of the courts should be associated with such factors as the social significance and direction of the unlawful act, as well as the severity of administrative punishment. In this regard, the appointment of administrative punishments in the form of a warning, deprivation of special rights and administrative expulsion in the form of an independent departure from the Russian Federation is proposed to be attributed to the exclusive competence of the executive authorities. With regard to an administrative fine, the author concludes that only in cases where the size of the fine is comparable to a more severe administrative penalty or the amount of increased fines established for crimes in similar areas of activity, its imposition should be attributed to the exclusive competence of the court. In certain cases, it is also proposed to introduce a simplified procedure for considering cases in the courts on the imposition of an administrative fine.*

Keywords: *administrative offense, administrative tort, administrative jurisdiction, justice, judicial power, administrative responsibility, proceedings on cases of administrative offenses, jurisdiction, jurisdiction, competence.*

В преддверии принятия новых Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях (далее — КоАП РФ) и Процессуального кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях (далее — ПКоАП РФ) особую актуальность приобретает исследование проблем, связанных с оптимизацией подсудности и подведомственности дел об административных правонарушениях судам общей юрисдикции.

Нужно ли сохранять существующий порядок привлечения к административной ответственности как судьями, так и несудебными органами? Необходимо ли и далее повышать роль суда в административно-юрисдикционном процессе или предпочтение следует отдать внесудебному порядку рассмотрения административно-деликтных дел?

Указанные вопросы активно обсуждаются в юридической литературе, однако однозначные ответы на них пока не найдены. Многие исследователи убеждены в том, что предпочтение должно быть отдано судебному порядку рассмотрения дел об административных правонарушениях, а в перспективе все подобные дела должны рассматриваться и разрешаться в судах.

Такой взгляд был наиболее широко распространен в период подготовки ныне действующего КоАП РФ, а также в первые годы его применения, когда специалисты весьма активно и с явным энтузиазмом обсуждали идею создания административных судов. Аргументов и убедительных доводов о преимуществах рассмотрения административно-деликтных дел судьями за эти годы было высказано предостаточно¹. Все они очевидны и сводятся к наличию у судей профессионального юридического образования, высокому уровню нормативной регламентации их деятельности, предоставлению им широких дискреционных полномочий, вытекающих из принципа свободы внутреннего убеждения, возможности реализации административно-процессуальных принципов осуществления правосудия и отсутствию ведомственной заинтересованности в положительном исходе дела (судьи обладают внешней, внутренней и процессуальной независимостью).

Подтвердить повторяемость аргументаций и мнений по этому вопросу можно ссылками на опубликованные в конце 90-х — начале 2000-х гг. научные статьи² и диссертационные исследования по теоретико-прикладным проблемам административной ответственности³. Отстаиваемая в них идея передачи подавляющего большинства дел о привлечении к административной ответственности в ведение органов судебной власти включалась многими авторами в систему представлений о необходимости создания административных судов. Например, А. Ю. Якимов отмечал, что в перспективе именно административные суды должны рассматривать в порядке административного судопроизводства административно-деликтные

¹ Якимов А. Ю. Суды в системе органов административной юрисдикции // Российская юстиция. 1996, № 1. С. 41—42; Россинский Б. В. Судебное и внесудебное рассмотрение дел об административных правонарушениях: проблемы и перспективы // Юриспруденция. 2003. № 4. С. 149; Женетль С. З. Административная юрисдикция в административном процессе // Российский судья. 2008. № 4.

² См., например: Якимов А. Ю. Указ. соч. С. 41—42; Россинский Б. В. Указ. соч. С. 149; Женетль С. З. Административная юрисдикция в административном процессе // Российский судья. 2008. № 4.

³ См., например: Соловьева О. М. Производство по делам об административных правонарушениях: опыт системного изучения : автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Ростов н/Д, 2004. С. 22; Зорин Л. В. Судебные органы как субъекты административно-деликтных отношений : дис. ... канд. юрид. наук. Ростов н/Д, 2005. С. 46; Комлев С. В. Административно-юрисдикционный процесс : автореф. дис. ... канд. юрид. наук. М., 2008. С. 27.



дела⁴. Той же позиции придерживался Б. В. Россинский, полагавший, что по мере создания административных судов необходимо постепенное отнесение таких дел к компетенции названных судов, которые будут специализироваться в конкретных сферах административного законодательства⁵.

Безусловно, позиция известных правоведов заслуживает уважения, если не считать того, что в современных экономических и политико-правовых реалиях предложение о создании административных судов весьма утопично. Неудивительно поэтому, что некоторые ученые со временем изменили свою точку зрения по данному вопросу. Характерна в этом отношении эволюция взглядов профессора Б. В. Россинского, который на первых этапах применения КоАП РФ высказывался в пользу повышения роли суда в административно-деликтных отношениях⁶, а затем, оценив 15-летнюю административно-юрисдикционную практику судей и органов исполнительной власти и констатировав отсутствие политической воли на создание административных судов, пришел к выводу о необходимости изменения действующего порядка разграничения административно-деликтной компетенции между судами и несудебными органами путем сосредоточения рассмотрения основной части дел об административных правонарушениях в органах исполнительной власти.

Определенный интерес представляет также позиция В. В. Денисенко, по мнению которого переход к судебному рассмотрению административно-деликтных дел влечет отказ от принципа оперативности, являющегося основополагающим принципом административной юрисдикции, и к увеличению экономических затрат на ведение дела⁷. Следуя такой логике, автор приходит к выводу, что по общему правилу все дела об административных правонарушениях должны рассматриваться во внесудебном порядке, за исключением случаев, когда лицо, привлекаемое к административной ответственности, не признает себя виновным и (или) оспаривает вид либо размер административного наказания, подлежащего применению, а также случаев назначения административных наказаний, применение которых относится к исключительной компетенции органов судебной власти⁸.

Несколько своеобразно, но в том же плане решает вопрос о соотношении судебного и внесудебного порядка рассмотрения административно-деликтных дел Ю. П. Соловей. Он считает, что осуществление органами исполнительной власти административно-юрисдикционной деятельности в судебной процедуре, предусмотренной КоАП РФ, снижает их авторитет и препятствует реализации функции поддержания публичного порядка, в связи с чем этим органам

⁴ Якимов А. Ю. Указ. соч. С. 41—42.

⁵ Россинский Б. В. Указ. соч. С. 149.

⁶ См.: Россинский Б. В. Указ. соч. С. 139—149.

⁷ См.: Денисенко В. В., Моряк С. Г. На заметку законодателя, или Возвращаясь к вопросу о разграничении судебного и административно-юрисдикционного порядка рассмотрения дел об административных правонарушениях // Актуальные проблемы административного и административно-процессуального права : сборник статей по материалам ежегодной Всероссийской научно-практической конференции (Сорокинские чтения) 25 марта 2016 г. : в 3 т. СПб., 2016. Т. 2. С. 153.

⁸ Денисенко В. В., Моряк С. Г. Указ. соч. С. 157.

необходимо передать полномочия по назначению административных наказаний в виде предупреждения и административного штрафа в минимальном размере, установленном в санкции соответствующей статьи, на месте совершения правонарушения, в упрощенном порядке, с предоставлением лицу, привлекаемому к административной ответственности, права обжаловать вынесенное в отношении него постановление в суде⁹. Рассуждая таким образом, другой авторитетный ученый — С. А. Старостин — подчеркивает, что в подобных условиях административно-наказательная деятельность органов исполнительной власти приобретет административно-надзорный характер и утратит не свойственные ей функции судей (квазиправосудие)¹⁰.

Выражая свое мнение по этому поводу, отметим, что мы выступаем за сохранение как судебного, так и внесудебного порядка привлечения к административной ответственности. В то же время мы убеждены в том, что роль суда при назначении административных наказаний должна быть минимизирована.

Объяснение тому простое — из-за отсутствия системного подхода к многочисленным изменениям, вносимым в ст. 23.1 КоАП РФ с первого года действия названного Кодекса, и четких критериев распределения дел об административных правонарушениях между органами исполнительной власти и судьями нагрузка последних оказалась неоправданно велика и достигла предела их физических возможностей, заставив работать в авральном режиме. Как справедливо отмечает Б. В. Россинский, суды, перегруженные рассмотрением других категорий дел, на административно-деликтные дела смотрят как на второстепенные или второсортные, что не позволяет должным образом сконцентрироваться на их рассмотрении и нередко приводит к дублированию в судебных постановлениях текстов протоколов об административных правонарушениях, составленных должностными лицами¹¹.

И все же большинство процессуалистов говорить о судебной нагрузке не любят, считая ее чисто ведомственным явлением, не требующим серьезных научных изысканий. Позволим себе не согласиться с коллегами, поскольку за постоянным ростом количества административно-деликтных дел в судах лежат концептуальные причины. А результат этого очевиден — невозможность обеспечить надлежащее качество осуществления правосудия в сфере административно-юрисдикционных отношений, многие из которых затрагивают антимонопольное, таможенное, валютное законодательство и другие отрасли, требующие специальных познаний, а оставление в ведении судов мелких, простых дел об административных правонарушениях нецелесообразно.

⁹ См.: *Соловей Ю. П.* Российское законодательство об административной ответственности нуждается в совершенствовании // *Вестник Университета имени О.Е. Кутафина (МГЮА)*. 2014. С. 56—60.

¹⁰ *Старостин С. А.* О процессуально-правовом аспекте административной ответственности // *Актуальные проблемы административного и административно-процессуального права: материалы ежегодной Всероссийской научно-практической конференции, посвященной памяти доктора юридических наук, профессора, заслуженного деятеля науки Российской Федерации В. Д. Сорокина (к 90-летию со дня рождения)*, 21 марта 2014 г. : в 3 ч. СПб., 2014. Ч. 1. С. 181.

¹¹ *Россинский Б. В.* Указ. соч. С. 141.



Кстати, как видно из научных публикаций, оптимизировать судебную нагрузку по данным делам некоторые ученые предлагают путем создания квазисудебных органов административной юстиции, состоящих из профессиональных юристов, не связанных ведомственными интересами с теми органами, которые выявили административное правонарушение и возбудили административно-юрисдикционное производство¹². Например, Д. Н. Бахрахом¹³ и И. В. Пановой высказана идея о создании Федеральной административной службы, в полномочия которой входили бы привлечение к административной ответственности физических и юридических лиц, а также пересмотр постановлений по административно-деликтным делам¹⁴.

Разумеется, и такое решение отмеченной проблемы — одно из возможных направлений оптимизации правосудия по делам об административных правонарушениях. Однако в подобном научно-исследовательском формате вряд ли появятся убедительные аргументы, которые заинтересовали бы законодателя и политическую элиту, оказывающую существенное влияние на процесс принятия решений по важнейшим вопросам жизни государства и общества. И здесь мы полностью согласны с Ю. Н. Стариковым, справедливо полагавшим, что указанные авторы путают цели и задачи административной и судебной реформ, пытаясь административными мерами улучшить судебную систему страны¹⁵.

Поддерживая позицию о необходимости привлечения к административной ответственности преимущественно органами исполнительной власти, мы, конечно, отдаем себе отчет в том, что практически все они осуществляют юрисдикционные функции, наряду с контрольно-надзорными, что негативно сказывается на объективности принимаемых ими решений. Поэтому действовать эти органы в любом случае должны под контролем суда, куда лицо, подвергнутое административному наказанию, сможет обжаловать вынесенное в отношении него постановление. Тем самым удастся обеспечить соответствие механизма назначения административных наказаний более высоким стандартам защиты прав и свобод граждан.

Данная концепция нам представляется теоретически обоснованной. Вопрос заключается лишь в том, чтобы сформулировать четкие критерии разграничения подведомственности дел об административных правонарушениях между судами и несудебными органами. Этот вопрос — один из трудных, поскольку выработать объективные критерии отнесения указанных дел к компетенции органов судебной власти достаточно сложно.

Вместе с тем анализ уже имеющихся подходов позволяет сделать вывод о том, что оптимизация административно-юрисдикционной деятельности судов

¹² См., например: *Клеандров М. И.* Очерки российского судоустройства. Проблемы настоящего и будущее / под ред. В. В. Лаптева, В. Ф. Яковлева. Новосибирск, 1998. С. 126.

¹³ См.: *Бахрах Д. Н.* Административное судопроизводство в России в начале XXI века // *Полицейское право.* 2007. № 1. С. 16.

¹⁴ *Панова И. В.* Административное судопроизводство и процедура внесудебного, досудебного рассмотрения административных дел // *Вестник Высшего Арбитражного Суда РФ.* 2007. № 4. С. 25.

¹⁵ См.: *Стариков Ю. Н.* Концепция нового Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях и «судьба» административно-деликтного права: два важнейших вопроса в современной правовой теории // *Вестник ВГУ. Серия : Право.* 2020. № 2. С. 26.

должна быть связана с рядом факторов, так или иначе влияющих на распределение судебной нагрузки. В их числе общественная значимость и направленность противоправного деяния, которое должно затрагивать общий интерес, а не интерес определенного, ограниченного круга лиц, а также суровость административного наказания, которое по своему характеру, продолжительности или способу исполнения должно считаться наносящим ощутимый ущерб и существенно ограничивающим права и свободы лица, в отношении которого осуществляется административное преследование.

С этой точки зрения в ходе третьей кодификации административно-деликтного законодательства к компетенции органов исполнительной власти было бы логично отнести применение таких наказаний, как предупреждение, административный штраф, лишение специального права и административное выдворение за пределы Российской Федерации в форме самостоятельного контролируемого выезда. Нам, например, так же, как и В. В. Денисенко, не ясно, почему органы исполнительной власти, наделенные полномочиями по предоставлению физическим лицам специального права в виде права управления транспортными средствами и права на охоту, не имеют полномочий по лишению лиц, совершивших административное правонарушение, такого права¹⁶.

В то же время мы не можем согласиться с мнением тех ученых, которые возражают против передачи административным органам полномочий по наложению административного штрафа, ссылаясь на то, что это противоречит положению ч. 3 ст. 35 Конституции РФ, согласно которому никто не может быть лишен своего имущества иначе, как по решению суда¹⁷. На наш взгляд, подобное толкование конституционной нормы по меньшей мере необоснованно. Ярким подтверждением тому может служить постановление Конституционного Суда РФ от 30 июля 2001 г. № 13-П, в котором сделан вывод о том, что внесудебный порядок наложения штрафных санкций не является превышением конституционно допустимого ограничения права, закрепленного в ч. 3 ст. 35 Конституции РФ, при условии, что такое решение может быть в установленном порядке обжаловано в суд¹⁸.

Другой вопрос, что освободить судей от рассмотрения всех дел об административных правонарушениях, совершение которых влечет назначение административного наказания в виде административного штрафа, как предлагают некоторые

¹⁶ См.: Денисенко В. В. Обусловленность и проблемы новой (третьей) кодификации российского административно-деликтного законодательства // Материалы IX Всероссийской научно-практической конференции с международным участием, посвященной памяти В. Д. Сорокина и 90-летию со дня его рождения («Небугские чтения») / отв. ред. В. В. Денисенко. Ростов н/Д, 2014. С. 86.

¹⁷ См., например: Соловей Ю. П. Указ. соч. С. 212.

¹⁸ См. постановление Конституционного Суда РФ от 30 июля 2001 г. № 13-П «По делу о проверке конституционности положений подпункта 7 пункта 1 статьи 7, пункта 1 статьи 77 и пункта 1 статьи 81 Федерального закона «Об исполнительном производстве» в связи с запросами Арбитражного суда Воронежской области, Арбитражного суда Саратовской области и жалобой открытого акционерного общества «Разрез «Изыхский»» // СЗ РФ. 2001. № 32. Ст. 3412.



ученые¹⁹, вряд ли возможно. Более того, нам представляется абсолютно неприемлемой существующая ныне ситуация, при которой многомиллионные и даже миллиардные суммы так называемых оборотных штрафов, предусмотренных за административные нарушения антимонопольного законодательства, взыскиваются в несудебном порядке. Нет никаких сомнений, что в случаях, когда размер административного штрафа сопоставим с более строгим административным наказанием либо с величиной повышенных штрафов, установленных за преступления в аналогичных сферах деятельности, его наложение должно быть отнесено к исключительной компетенции суда.

Также мы не поддерживаем высказанную в юридической литературе идею о целесообразности введения упрощенного порядка наложения административного штрафа в минимальном размере, предусмотренном санкцией статьи КоАП РФ, подлежащей применению, непосредственно на месте совершения административного правонарушения, независимо от того, согласно с этим лицо, привлекаемое к административной ответственности, или нет. На наш взгляд, указанная идея, так же, впрочем, как и идея о необходимости отнесения к компетенции несудебных органов рассмотрения всех дел об административных правонарушениях, влекущих административный штраф, за исключением случаев их совершения лицами, не оспаривающими своей вины, не перспективна.

Во-первых, мы наблюдаем усложнение административно-деликтных дел, исследование которых все чаще требует значительных временных затрат, связанных со сбором доказательств, необходимых для установления события административного правонарушения. Взять, к примеру, уже упоминавшуюся сферу антимонопольного регулирования, законодательство о финансах и рынке ценных бумаг, о рекламе, о естественных монополиях и о размещении заказов на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг для государственных и муниципальных нужд, законодательство о порядке организации и проведения публичных мероприятий. Исходя из особенностей совершения и выявления административных правонарушений в данных сферах, трудно себе представить, чтобы постановление о назначении административного наказания можно было бы вынести на месте совершения противоправного деяния, без составления протокола об административном правонарушении. А если лицо, привлекаемое к административной ответственности, оспаривает грозящее ему наказание, то вынесение такого постановления в упрощенном порядке вообще приведет к нарушению принципа презумпции невиновности, гарантированного Конституцией РФ.

Во-вторых, достаточно редки ситуации, когда лица, совершившие административно наказуемое деяние, признают свою вину и не оспаривают правильность составления протокола.

Изложенное объективно свидетельствует о том, что введение упрощенной формы досудебного производства по делам об административных правонарушениях не приведет к перераспределению подведомственности административно-деликтных дел в пользу органов исполнительной власти и не разгрузит суды от их рассмотрения.

¹⁹ См., например: *Салищева Н. Г.* Оптимизация деятельности судов общей юрисдикции по рассмотрению дел об административных правонарушениях // *Российское правосудие.* 2016. № 10. С. 42—43.

Не претендуя на полноту и бесспорность суждений, на наш взгляд, целесообразно выдвинуть следующие предложения, направленные на оптимизацию судебной подведомственности дел об административных правонарушениях, за совершение которых предусмотрен административный штраф.

Первое. В ходе третьей кодификации административно-деликтного законодательства предметную административно-юрисдикционную компетенцию органов исполнительной власти следовало бы расширить за счет отнесения к их исключительному ведению назначения административного штрафа в размере, не превышающем минимальной суммы штрафа, установленной в санкции соответствующей статьи, при которой в соответствии со ст. 3.13 проекта КоАП РФ может быть назначено административное наказание ниже низшего предела, а именно: для граждан — 5 000 руб., для должностных лиц и индивидуальных предпринимателей — 50 000 руб., для юридических лиц — 100 000 руб.²⁰.

Второе. Заслуживает пристального внимания возможность введения упрощенного порядка судопроизводства по делам об административных правонарушениях, за совершение которых предусмотрено административное наказание в виде административного штрафа в размере, согласованном с его максимальной величиной, установленной в ст. 3.11 проекта КоАП РФ, а именно: для должностных лиц — 100 000 руб., для индивидуальных предпринимателей — до 200 000 руб., для юридических лиц — до 1 000 000 руб.

Что же касается существующего сегодня распределения дел об административных правонарушениях внутри судов общей юрисдикции, то совершенно очевидно, что сужение круга дел, рассматриваемых мировыми судьями, за счет расширения подсудности судей районных судов, также следует оценивать негативно, поскольку последние перегружены рассмотрением других категорий дел, а также жалоб на постановления по делам об административных правонарушениях, вынесенные как мировыми судьями, так и несудебными органами.

Поэтому в перспективе за судьями районных судов следует оставить рассмотрение лишь таких дел о привлечении к административной ответственности, производство по которым осуществлялось в форме административного расследования, а также назначение административных наказаний в виде административного приостановления деятельности и административного выдворения за пределы Российской Федерации. При этом в районных судах необходимо активизировать процесс выделения специализированных судей, выступающих в качестве субъектов административной юрисдикции первой и второй инстанций.

Именно таким образом, на наш взгляд, можно добиться повышения эффективности правосудия в сфере административно-деликтных отношений.

БИБЛИОГРАФИЯ

1. *Бахрах Д. Н.* Административное судопроизводство в России в начале XXI века // *Полицейское право*. — 2007. — № 1. — С. 11—16.
2. *Денисенко В. В.* Обусловленность и проблемы новой (третьей) кодификации российского административно-деликтного законодательства // *Материалы IX Всероссийской научно-практической конференции с международным*

²⁰ Аналогичные суммы штрафных санкций значатся и в ст. 4.1 ныне действующего КоАП РФ.



- участием, посвященной памяти В. Д. Сорокина и 90-летию со дня его рождения («Небугские чтения») / отв. ред. В. В. Денисенко. Ростов н/Д, 2014. — С. 85—89.
3. *Денисенко В. В., Моряк С. Г.* На заметку законодателя, или Возвращаясь к вопросу о разграничении судебного и административно-юрисдикционного порядка рассмотрения дел об административных правонарушениях // Актуальные проблемы административного и административно-процессуального права : сборник статей по материалам ежегодной Всероссийской научно-практической конференции (Сорокинские чтения) 25 марта 2016 г. : в 3 т. — СПб., 2016. — Т. 2. — С. 152—160.
 4. *Женетль С. З.* Административная юрисдикция в административном процессе // Российский судья. — 2008. — № 4. — С. 30—33.
 5. *Зорин Л. В.* Судебные органы как субъекты административно-деликтных отношений : дис. ... канд. юрид. наук. Ростов н/Д, 2005.
 6. *Клеандров М. И.* Очерки российского судоустройства. Проблемы настоящего и будущее / под ред. В. В. Лаптева, В. Ф. Яковлева. — Новосибирск, 1998.
 7. *Комлев С. В.* Административно-юрисдикционный процесс : автореф. дис. ... канд. юрид. наук. — М., 2008.
 8. *Панова И. В.* Административное судопроизводство и процедура внесудебного, досудебного рассмотрения административных дел // Вестник Высшего Арбитражного Суда РФ. — 2007. — № 4. — С. 4—27.
 9. *Россинский Б. В.* Судебное и внесудебное рассмотрение дел об административных правонарушениях: проблемы и перспективы // Юриспруденция. — 2003. — № 4. — С. 136—139.
 10. *Салищева Н. Г.* Оптимизация деятельности судов общей юрисдикции по рассмотрению дел об административных правонарушениях // Российское правосудие. — 2016. — № 10. — С. 39—44.
 11. *Соловей Ю. П.* Российское законодательство об административной ответственности нуждается в совершенствовании // Вестник Университета имени О.Е. Кутафина (МГЮА). — 2014. — С. 56—63.
 12. *Соловьева О. М.* Производство по делам об административных правонарушениях: опыт системного изучения : автореф. дис. ... канд. юрид. наук. — Ростов н/Д, 2004.
 13. *Старилов Ю. Н.* Концепция нового Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях и «судьба» административно-деликтного права: два важнейших вопроса в современной правовой теории // Вестник ВГУ. — Серия : Право. — 2020. — № 2. — С. 14—42.
 14. *Старостин С. А.* О налоговых административных правонарушениях // Вестник Университета имени О.Е. Кутафина (МГЮА). — 2019. — № 6. — С. 65—72.
 15. *Старостин С. А.* О процессуально-правовом аспекте административной ответственности // Актуальные проблемы административного и административно-процессуального права: материалы ежегодной Всероссийской научно-практической конференции, посвященной памяти доктора юридических наук, профессора, заслуженного деятеля науки Российской Федерации В. Д. Сорокина (к 90-летию со дня рождения), 21 марта 2014 г. : в 3 ч. — СПб., 2014. — Ч. 1. — С. 178—184.
 16. *Якимов А. Ю.* Суды в системе органов административной юрисдикции // Российская юстиция. — 1996. — № 1. — С. 40—42.

ЮРИДИЧЕСКАЯ ОТВЕТСТВЕННОСТЬ В ОБЛАСТИ ИСПОЛЬЗОВАНИЯ БЕСПИЛОТНЫХ ТРАНСПОРТНЫХ СРЕДСТВ



**Андрей Олегович
АНАНЕНКО,**
соискатель кафедры
административного права
и процесса
Университета имени
О.Е. Кутафина (МГЮА)
**andrey.ananenko2017@
yandex.ru**
125993, Россия, г. Москва,
ул. Садовая-Кудринская, д. 9

Аннотация. В статье рассматриваются основные направления развития и совершенствования нормативных правовых актов, регулирующих использование в Российской Федерации беспилотных транспортных средств, юридическую ответственность производителя, собственника, оператора такого технического средства.

В связи с многообразием видов беспилотных транспортных средств (авиация, железнодорожный, автомобильный, водный транспорт, трубопроводный транспорт и др.) правовое регулирование общественных отношений при их использовании охватывает широкий спектр правоотношений, включая уголовное, гражданское и административное законодательство.

Сделан вывод о том, что приоритетом цифровизации транспортного комплекса становится широкое применение БПТС, в основном пока в области автомобильного и авиационного транспорта. Приведены примеры беспилотных транспортных средств, которые уже несколько лет проходят опытную эксплуатацию. Эксперимент, который проводится в настоящее время, будет закончен в марте 2022 г., по его результатам будет принято решение о путях развития беспилотного транспорта.

В статье дан подробный анализ трех законопроектов, регулирующих вопросы создания и применения беспилотных транспортных средств. Два из них уже были внесены в Государственную Думу в 2019 и 2020 гг. и отклонены, третий подготовлен Министерством транспорта РФ в 2021 г. и вынесен на обсуждение.

Рассмотрены вопросы формирования уголовной и административной ответственности за нарушение норм и правил использования беспилотных транспортных средств.

Ключевые слова: беспилотные транспортные средства, административно-правовое регулирование, административная ответственность, уголовная ответственность, транспортная отрасль, транспортная безопасность.

DOI: 10.17803/2311-5998.2021.82.6.155-161

A. O. ANANENKO,

*Applicant, Department of Administrative Law and Process
of the Kutafin Moscow State Law University (MSAL)*

andrey.ananencko2017@yandex.ru

9, ul. Sadovaya-Kudrinskaya, Moscow, Russia, 125993

UNMANNED VEHICLE USE: LEGAL RESPONSIBILITY

Abstract. *The article discusses the main directions of development and improvement of regulatory legal acts regulating the use of unmanned vehicles in the Russian Federation, the legal responsibility of the manufacturer, owner, operator of such a technical device.*

It is concluded that the priority of the digitalization of the transport complex is the widespread use of BPTS, mainly so far in the field of road and air transport. Examples of pilotless vehicles that have been in trial operation for several years are given. The experiment, which is currently being carried out, will be completed on the 2nd of 2022 and a decision will be made on the ways of developing unmanned vehicles.

It is concluded that the priority of the digitalization of the transport complex is the widespread use of BPTS, mainly so far in the field of road and air transport. Examples of pilotless vehicles that have been in trial operation for several years are given. The experiment, which is currently being carried out, will be completed on the 2nd of 2022 and a decision will be made on the ways of developing unmanned vehicles.

The article provides a detailed analysis of three bills regulating the creation and use of unmanned vehicles. Two of them have already been included in the State Duma of the Russian Federation in 2019 and 2020. and rejected, the third was prepared by the Ministry of Transport in 2021 and submitted for discussion.

Keywords: *unmanned vehicles, administrative and legal regulation, administrative responsibility, criminal responsibility, transport industry, transport safety.*

Проблема установления и совершенствования юридической ответственности в области беспилотных транспортных средств (далее — БПТС) обусловлена многочисленными факторами, важнейшими из которых являются следующие.

Во-первых, виды БПТС различны и включают в себя авиацию, автомобильный, железнодорожный, водный и трубопроводный транспорт. Очевидно, что правовое регулирование отношений в этих областях различно, имеются свои особенности, что должно быть учтено при установлении юридической ответственности.

Во-вторых, юридическая ответственность за нарушение норм и правил использования БПТС в зависимости от степени общественной опасности включает в себя уголовное и административное законодательство. Необходимо точно установить составы правонарушений — уголовных, административных. Значительный

спектр правового регулирования использования БПТС регулируется нормами гражданского законодательства.

В-третьих, при установлении юридической ответственности возникают проблемы квалификации деяния — установления субъекта и субъективной стороны правонарушения. Кто будет нести ответственность в случае происшествия, дорожного, железнодорожного или иного: владелец БПТС, разработчик технологических основ БПТС, его изготовитель? Нам представляется, что к ответственности должен быть привлечен только собственник БПТС. Что же касается установления вины правонарушения, то здесь можно пойти по пути ее установления не только органами юрисдикции, но и с применением технических средств контроля. Такой опыт уже накоплен органами ГИБДД и его можно использовать, естественно, с учетом специфики БПТС.

Дискуссия в этой сфере препятствует выработке решения. Существует позиция, в соответствии с которой внутри БПТС должен обязательно находиться человек, который и должен взять на себя управление транспортным средством в случае возникновения нештатной ситуации. Он же и будет привлечен к ответственности в случае нарушения БПТС установленных норм и правил. Мы считаем такой подход неприемлемым, поскольку в таком случае транспортное средство перестает быть беспилотным.

На Петербургском международном экономическом форуме, прошедшем в мае 2021 г., было заявлено, что государство все больше внимания уделяет цифровой трансформации транспортного комплекса, поскольку это не просто поможет без дополнительных вложений в инфраструктуру повысить производительность и качество перевозок, снять административные барьеры, организовать четкое навигационно-информационное обеспечение транспортного комплекса, но и значительно повысит безопасность транспортных систем.

Было особо подчеркнуто, что безусловным приоритетом цифровизации транспортного комплекса становится применение БПТС, в основном в области автомобильного и авиационного транспорта. Уже запущен воздушный беспилотник для отслеживания ситуации на дорогах, что позволяет в многочасовом режиме отслеживать и передавать информацию, а также принимать решения в режиме реального времени.

Созданы современные интеллектуальные транспортные системы, наиболее крупный блок которых включает в себя «умную» дорогу, модуль управления маршрутами, системы высокоточного позиционирования и высокоскоростного приема/передачи данных. Эти системы уже испытываются в тестовых режимах¹.

Многие компании представили свои БПСМ: Яндекс — беспилотный автомобиль на базе автомобиля «Toyota Prius», КАМАЗ — беспилотники для перевозки пассажиров «Шатл» и «Матрешка», Горьковский автомобильный завод — автономный малотоннажный грузовик «Газель».

В связи с этим появилась и приобретает все большую актуальность потребность установления правил применения беспилотных транспортных средств. В настоящее время сложилась ситуация, когда несовершенство законодательства является основным препятствием развития БПТС. Существующие нормативные

¹ URL: <https://mintrans.gov.ru/press-center/news/9142>.



правовые акты разрозненны, не согласуются как с отечественным законодательством, так и с международными правовыми актами.

Первая попытка урегулировать использование БПТС в России была предпринята в 2018 г. Постановлением Правительства РФ от 26.11.2018 № 1415 «О проведении эксперимента по опытной эксплуатации на автомобильных дорогах общего пользования высокоавтоматизированных транспортных средств»² предусмотрено в период с января 2019 г. по март 2022 г. проведение эксперимента по опытной эксплуатации на автомобильных дорогах общего пользования высокоавтоматизированных транспортных средств.

Эксперимент проводится в 13 субъектах РФ, в том числе в Москве и Санкт-Петербурге, Республике Татарстан, Чувашской Республике, в некоторых областях России. К 01.03.2022 в Правительство РФ будет представлен доклад о результатах эксперимента.

В Положении о проведении эксперимента по опытной эксплуатации на автомобильных дорогах общего пользования высокоавтоматизированных транспортных средств, утвержденном указанным постановлением Правительства РФ, даны некоторые ключевые определения терминов «автоматизированный режим управления», «автоматизированная система вождения», «собственник высокоавтоматизированного транспортного средства», «высокоавтоматизированное транспортное средство» и др. Определение термина «беспилотное транспортное средство» в данном нормативном правовом акте не дается.

Поставлено пять задач эксперимента, среди которых правовых задач нет. Тем не менее в Положение включен п. 18, в соответствии с которым собственник высокоавтоматизированного транспортного средства несет ответственность за дорожно-транспортные и иные происшествия на автомобильных дорогах Российской Федерации, произошедшие с участием принадлежащего ему высокоавтоматизированного транспортного средства при проведении эксперимента, при отсутствии виновных действий других участников дорожного движения, приведших к данному дорожно-транспортному или иному происшествию на автомобильной дороге.

Из смысла данной нормы вытекает, что вид ответственности будет определен, в зависимости от степени общественной опасности происшествия, нормой УК РФ или КоАП РФ.

В связи с проведением эксперимента 05.05.2019 в Государственную Думу внесен законопроект № 710083-7 «Об опытной эксплуатации инновационных транспортных средств и внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации»³. Отметим, что профильным комитетом по рассмотрению данного законопроекта является Комитет по транспорту и строительству, а не Комитет по государственному строительству и законодательству.

В заключении на законопроект Правового управления Государственной Думы 08.10.2019 не дается оценка его целесообразности, соответствия законодательству и т.д. Но вторая часть заключения включает в себя следующее: «Статьей 8 представленного законопроекта предусматривается, в частности, наделение

² СЗ РФ. 2018. № 49 (ч. VI). Ст. 7619.

³ URL: <https://sozd.duma.gov.ru/bill/710083-7>.

уполномоченного федерального органа исполнительной власти новыми полномочиями по рассмотрению заявлений на выдачу специального разрешения, принятию решений о выдаче или отказе в выдаче специального разрешения, по осуществлению переоформления, аннулирования, прекращения специального разрешения, по контролю выполнения требований к опытной эксплуатации инновационных транспортных средств, а также по сбору информации о результатах опытной эксплуатации инновационных транспортных средств в порядке, установленном Правительством Российской Федерации, что, в свою очередь, может потребовать проведения ряда организационно-технических и организационно-штатных мероприятий, осуществляемых за счет средств федерального бюджета».

Как видим, Правовое управление Государственной Думы не посчитало необходимым дать правовую оценку законопроекта. В свою очередь, профильный комитет Государственной Думы решил снять с дальнейшего рассмотрения проект данного федерального закона.

Следует отметить, что данный законопроект предлагал урегулировать отношения, возникающие лишь в связи с опытной эксплуатацией инновационных транспортных средств. При всех его недостатках он имел важное значение для развития и правового регулирования БПТС.

Так, среди задач законопроекта значилось создание правовых условий для осуществления опытной эксплуатации инновационных транспортных средств на территории РФ; охрана жизни и здоровья граждан, защита прав и законных интересов, а также охрана имущества граждан, юридических лиц и государства при проведении опытной эксплуатации инновационных транспортных средств.

Заслуживают внимания и изучения термины, которые предложены в целях данного законопроекта.

Но наиболее важным достоинством законопроекта считаем многочисленные и вполне разумные предложения по совершенствованию законодательства в области не только транспортной безопасности, но и использования БПТС. Это предложения в Федеральные законы «О безопасности дорожного движения», «Об организации дорожного движения в Российской Федерации и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации», «Об автомобильных дорогах и о дорожной деятельности в Российской Федерации и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации», «О техническом осмотре транспортных средств и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации», «О транспортной безопасности» (ст. 9—13 законопроекта).

Кроме того, законопроект устанавливал соответствующие нормы порядка осуществления опытной эксплуатации инновационных транспортных средств, требования к безопасности инновационных транспортных средств и др.

Второй, более успешной попыткой урегулировать использование БПТС в России стало внесение в Государственную Думу в 2020 г. законопроекта, подготовленного Госсоветом Республики Татарстан⁴. Законопроект «Об инновационных транспортных средствах и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» был призван регламентировать работу

⁴ URL: <https://rt.rbc.ru/tatarstan/freenews/5e4403e89a7947ca693459e9>.



транспортных средств с высокой степенью автоматизации, включая автомобили без водителя, управляемые операторами дистанционно.

Отметим, что данный законопроект учел недостатки предыдущего, и мы считаем его более совершенным, поскольку он сформировал и сформулировал более точно понятийный аппарат, установил полномочия федеральных органов власти, общие требования к эксплуатации инновационных транспортных средств.

Тем не менее и этот законопроект Государственной Думой был отклонен.

Третья попытка принятия необходимого закона предпринята 08.06.2021: Минтранс РФ для обсуждения был представлен законопроект «О высокоавтоматизированных транспортных средствах». Законопроект еще более совершенен, поскольку устанавливает правила эксплуатации для БПТС, передвигающихся по дорогам без участия водителя⁵, определяет общие требования к БПТС, условия их допуска к участию в дорожном движении; ключевые обязанности изготовителей, владельцев и операторов БПТС; регламентируются ответственность изготовителя, владельца и оператора БПТС.

Как видим, попытки принять закон о применении БПТС продолжаются, и мы уверены, что интенсивно развивающиеся отношения в области применения БПТС вынудят законодателя заняться решением данной проблемы.

Тем не менее было бы несправедливым не отметить некоторые уже принятые решения по урегулированию отдельных отношений в данной области. Так, в 2016 г. были усовершенствованы нормы Воздушного кодекса РФ (далее — ВК РФ). Внесенные в ВК РФ изменения касались вопросов обеспечения безопасности использования БПТС, причем в основном за счет запрета использования БПТС на дорогах общего пользования⁶. Воздушный кодекс РФ под беспилотными воздушными судами понимает передвигающиеся по воздуху суда, контролируемые и управляемые внешним пилотом⁷.

Принято, как уже отмечено, постановление Правительства РФ от 26.11.2018 № 1415 «О проведении эксперимента по эксплуатации на автодорогах высокоавтоматизированных транспортных средств». Были внесены изменения в ГОСТ Р 56122-2014 «Воздушный транспорт. Беспилотные авиационные системы. Общие требования»⁸.

Применение БПТС на железных дорогах в настоящее время регламентируется стандартом МЭК 6229065, который определяет степень роботизации и функционал для управления без оператора. Это модифицированная версия стандарта МЭК 62290-1:2014 «Железные дороги. Системы оперативного управления и контроля городским транспортом»⁹.

⁵ URL: <https://regulation.gov.ru/projects#search>.

⁶ Покровский А. Н., Ивахненко А. М., Неретин А. А. Управление системами «человек — машина»: учебное пособие. М.: МАДИ, 2013. 192 с.

⁷ Воздушный кодекс Российской Федерации от 19.03.1997 № 60-ФЗ.

⁸ ГОСТ Р 56122-2014 «Воздушный транспорт. Беспилотные авиационные системы. Общие требования». Утвержден приказом Росстандарта № 1130 от 18.09.2014 // СПС «КонсультантПлюс»

⁹ URL: <http://gost.ru/documentManager/rest/file/load/1515607321828>.

Что касается уголовной и административной ответственности за нарушения норм и правил использования БПТС, то здесь проблем не меньше.

Статья 264 УК РФ устанавливает ответственность за нарушение правил дорожного движения и эксплуатации транспортных средств. Но в данной статье речь идет только о нарушении правил дорожного движения лицом, управляющим автомобилем, трамваем либо другим механическим транспортным средством, повлекшее различной степени тяжести последствия. В данной статье не идет речь о БПТС. Мы полагаем, что вполне возможно сформулировать новую статью УК РФ, которая могла бы называться «Нарушение правил эксплуатации беспилотного транспортного средства», в которой следует разграничить ответственность производителя, собственника и оператора БПТС.

Значительно сложнее обстоит дело с нормами административной ответственности за нарушение норм и правил использования БПТС. Как нам представляется, в гл. 11 «Административные правонарушения на транспорте» необходимо внести общие и специальные нормы. Общие нормы должны регулировать отношения для всех видов БПТС, специальные — иметь отношение к каждому виду БПТС (воздушному, автомобильному, железнодорожному и др.).

Возможен другой путь, который более сложен, но, на наш взгляд, более эффективен и разумен. Общие нормы об административной ответственности должны быть сформулированы в КоАП РФ, а специальные — в отраслевых транспортных законах, хотя это, конечно, потребует внесения многочисленных изменений в законодательство.

Что касается обязанности по возмещению вреда, причиненного БПТС как источником повышенной опасности, то обязанность граждан, юридических лиц, деятельность которых связана с использованием БПТС, установлена соответствующими нормами ГК РФ. Необходимо лишь в ст. 1079 ГК РФ внести формулировку в части БПТС, приравнивающую к понятиям «автомобиль», «транспортное средство», «источник повышенной опасности».

БИБЛИОГРАФИЯ

1. *Белых В. С.* Транспортное законодательство России и зарубежных государств, ЕС, ШОС, ЕврАзЭС: сравнительно-правовой анализ. — М. : Проспект, 2017. — 152 с.
2. *Богустов А. А.* Гражданское и торговое право зарубежных стран. — М. : Тетра Системс, 2019. — 128 с.
3. *Зубарев С. М.* О современном этапе реформы надзорной деятельности в Российской Федерации // Вестник Университета имени О.Е. Кутафина (МГЮА). — 2018. — № 1 (41). — С. 13—23.
4. *Попов Л. Л.* Проблемы административных реформ в России // Вестник Университета имени О.Е. Кутафина (МГЮА). — 2018. — № 1 (41). — С. 24—20.





**Миркамил
Габиль-оглы
АЛИЗАДЕ,**

аспирант кафедры
административного права
и процесса
Университета
имени О.Е. Кутафина
(МГЮА),
alizadamirkamil@gmail.com
125993, Россия, г. Москва,
ул. Садовая-Кудринская, д. 9

АДМИНИСТРАТИВНАЯ ОТВЕТСТВЕННОСТЬ КАК СПОСОБ ОБЕСПЕЧЕНИЯ ЗАКОННОСТИ ПРИ ОКАЗАНИИ ГОСУДАРСТВЕННЫХ УСЛУГ В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ И АЗЕРБАЙДЖАНСКОЙ РЕСПУБЛИКЕ

Аннотация. В настоящей работе проведен сравнительный анализ законодательства об административных правонарушениях Азербайджанской Республики и Российской Федерации в части предоставления государственных услуг. Констатируется, что в Кодексе РФ об административных правонарушениях содержится только одна статья, посвященная соответствующему деликту. Автор подробно анализирует все части этой статьи и предлагает пути совершенствования ее диспозиции. В Кодексе Азербайджанской Республики об административных проступках также закреплена статья, устанавливающая административную ответственность за нарушение законодательства об электронной подписи и электронном документе. Кроме того, в Азербайджанской Республике существуют Правила оказания электронных услуг, ст. 13 которых устанавливает не административную ответственность, а обязанность поставщиков электронной услуги обеспечить защиту персональных данных и иных сведений, которые были получены в ходе оказания электронных услуг. В заключение настоящего исследования сделаны выводы о возможности взаимного применения положительного опыта обеих стран.

Ключевые слова: Российская Федерация, Азербайджанская Республика, административная ответственность, государственные услуги, законность.

DOI: 10.17803/2311-5998.2021.82.6.162-169

M. G. ALIZADE,

Postgraduate Student, Department of Administrative Law and Process
of the Kutafin Moscow State Law University (MSAL)

alizadamirkamil@gmail.com

9, ul. Sadovaya-Kudrinskaya, Moscow, Russia, 125993

ADMINISTRATIVE RESPONSIBILITY AS A WAY TO ENSURE LEGITIMACY DURING PROVISION OF PUBLIC SERVICES IN THE RUSSIAN FEDERATION AND THE REPUBLIC OF AZERBAIJAN

Abstract. The article provides a comparative analysis of the legislation on administrative offenses of the Russian Federation and the Republic of Azerbaijan in the provision of public services. It is noted that the Code of

Administrative Offenses of the Russian Federation provides for only one article 5.63 "Violation of the legislation on the organization of the provision of state and municipal services." The article provides a detailed analysis of all its parts. The ways of improving the disposition of the article are proposed. The Code of Administrative Offenses of the Republic of Azerbaijan contains Article 380, which establishes administrative responsibility for violation of the legislation on electronic signature and electronic document. There are Rules for the provision of electronic services in the Republic of Azerbaijan, article 13 of which establishes not administrative responsibility, but the obligation of electronic service providers to ensure the protection of personal data and other information that was obtained in the course of the provision of electronic services. At the end of the article, conclusions are made about the possibility of applying the positive experience of both countries in their legislation.

Keywords: Russian Federation, Republic of Azerbaijan, administrative responsibility, public services, legality.

Административная ответственность в области законодательства о предоставлении публичных услуг в России регламентирована статьей 5.63 КоАП РФ. Ее структура включает в себя несколько частей.

Часть 1 ст. 5.63 КоАП РФ посвящена наиболее общей ответственности в рассматриваемой сфере — ответственности за нарушение порядка оказания государственной услуги, в результате чего данная услуга либо не была предоставлена заявителю, либо была предоставлена с нарушением отведенных сроков (если указанные действия или бездействие не охватываются нормами уголовного закона).

Часть 1.1 устанавливает санкции за аналогичный деликт в случае, когда нормативно-правовое регулирование, опосредующее предоставление государственной услуги, производится актами Российской Федерации.

Часть 2 анализируемой статьи предусматривает ответственность за неправомерное требование должностными лицами документов и (или) платы (если указанное действие не охватывается уголовным законом).

Часть 3 применяется к должностному лицу, уполномоченному рассматривать жалобы в сфере оказания публичных услуг, нарушившему порядок или сроки рассмотрения такой жалобы либо неправомерно отказавшемуся или уклонившемуся от ее принятия.

Следующие части (4 и 5) дополняют объективную сторону указанных составов квалифицирующим признаком — повторностью, обуславливая усиление административной ответственности за совершение деяний, описанных в ч. 1—3, лицом, которое ранее уже подвергалось административному наказанию за совершение идентичных проступков. В настоящее время актуальной является проблема разработки единого механизма привлечения к административной ответственности граждан, участвующих в процедурах предоставления публичных услуг. При этом в понятие «единый механизм привлечения к административной ответственности» входят несколько аспектов.

Во-первых, вызывает вопросы объект названного правонарушения, в качестве которого выступают права граждан на пользование публичными услугами в



соответствии с законодательными положениями. Из диспозиции ст. 5.63 КоАП РФ следует, что Кодексом допускается административная ответственность исключительно за нарушение законодательства об организации предоставления публичных услуг, которое, в свою очередь, образовано нормами Федерального закона от 27 июля 2010 г. № 210-ФЗ «Об организации предоставления государственных и муниципальных услуг» (далее — Закон № 210-ФЗ). Ввиду этого некоторые правоведы, исследующие данную тему, не без оснований считают, что законодатель без видимых причин лимитировал объект правонарушения, ограничив действие ст. 5.63 КоАП РФ лишь теми деликтами, которые посягают на порядок оказания публичных услуг, определенный в Законе № 210-ФЗ.

Во-вторых, данная статья была введена в действие Федеральным законом от 3 декабря 2011 г. № 383-ФЗ и изначально имела предельно абстрактный характер, что подтверждается тем фактом, что впоследствии в нее регулярно вносились изменения¹.

Так, в первоначальной редакции статьи 5.63 КоАП РФ не было норм о привлечении к ответственности должностных лиц органов исполнительной власти российских субъектов и местного самоуправления; она охватывала лишь те общественные отношения, которые были связаны с проступками в области порядка предоставления государственных услуг федеральным органом исполнительной власти или государственным внебюджетным фондом РФ, а также работниками многофункциональных центров и государственных учреждений, осуществляющих деятельность по предоставлению государственных услуг в сфере государственной регистрации прав на недвижимое имущество и сделок с ним, государственного кадастрового учета недвижимого имущества.

В сложившейся ситуации на региональном уровне был использован охранительный метод регулирования отношений в сфере оказания публичных услуг. Так, во многих субъектах РФ вступили в силу акты, изменяющие законы субъектов РФ об административных правонарушениях в части установления административной ответственности за проступки в сфере предоставления государственных и муниципальных услуг.

В-третьих, юридическая конструкция рассматриваемых составов является бланкетной. Соответственно, проблема здесь заключается в том, что в норме не раскрыто, за нарушение каких конкретно правил должностные лица будут нести административную ответственность.

Говоря о признаках состава административного правонарушения, следует отметить, что к обязательному доказыванию относится факт наличия в действиях (бездействии) должностного лица несоблюдения императивных процедурных

¹ См.: Федеральный закон от 28.07.2012 № 133-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в целях устранения ограничений для предоставления государственных и муниципальных услуг по принципу «одного окна» // СЗ РФ. 2012. № 31. Ст. 4322; Федеральный закон от 28.12.2013 № 430-ФЗ «О внесении изменений в статью 5.63 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях» // СЗ РФ. 2013. № 52 (ч. I). Ст. 6995; Федеральный закон от 13.07.2015 № 250-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон «О защите конкуренции» и отдельные законодательные акты Российской Федерации».

требований, предусмотренных в акте, регламентирующем порядок оказания услуги во время ее оказания. В связи с этим можно поддержать точку зрения А. И. Стахова и И. Н. Рычковой, предлагающих конкретизировать ответственность должностных лиц органов исполнительной власти РФ или субъектов РФ посредством введения ответственности за нарушение административных процедур оказания государственной услуги².

В-четвертых, при сопоставлении ст. 28.4 КоАП РФ и ст. 11.2 Закона № 210-ФЗ обнаруживается, что возбуждение дел о нарушении порядка оказания публичных услуг есть исключительное полномочие прокурора. Согласно ч. 9 ст. 11 Закона № 210-ФЗ должностное лицо, работник органа публичной власти в случае выявления в процессе или по итогам изучения жалобы признаков состава административного правонарушения должно немедленно отправить имеющиеся у него материалы в прокуратуру.

При определении административной ответственности в региональных нормативных правовых актах необходимо определять и перечни должностных лиц, наделенных правом возбуждать соответствующие дела. В связи с этим в законодательстве субъектов Российской Федерации возникают споры о компетенции по возбуждению дел.

В-пятых, совершенствование досудебного обжалования решений и действий органов, оказывающих публичные услуги, представляется одним из ключевых векторов повышения эффективности деятельности по их предоставлению.

Задача расширения способов разрешения споров в административном порядке потребовала разработки специальных гарантий осуществления заявителями права на административное обжалование действий (бездействия) и решений органов (работников, организаций, должностных лиц, МФЦ), внедрения критериев эффективности рассмотрения споров во внесудебном порядке в систему оценки функционирования органов публичной власти и установления ответственности за нарушение порядка рассмотрения подобного рода жалоб.

Защита прав заявителей при реализации такого обжалования гарантируется не только главой 2.1 Закона № 210-ФЗ, но и тем фактом, что включение специального раздела, устанавливающего процедуру административного обжалования, является обязательным требованием к структуре административного регламента.

Закон о госуслугах в ст. 11.1 исчерпывающим образом приводит предмет досудебного обжалования. Впоследствии нормы этого Закона стали фундаментом для подзаконного регулирования. Определенный принятым постановлением Правительства РФ от 16 августа 2012 г. № 840³ порядок рекомендован

² Стахов А. И., Рычкова И. Н. Административно-процедурная регламентация предоставления государственных услуг в Российской Федерации : учебное пособие. М., 2019. С. 103.

³ Постановление Правительства РФ от 16.08.2012 № 840 «О порядке подачи и рассмотрения жалоб на решения и действия (бездействие) федеральных органов исполнительной власти и их должностных лиц, федеральных государственных служащих, должностных лиц государственных внебюджетных фондов Российской Федерации, государственных корпораций, наделенных в соответствии с федеральными законами полномочиями по предоставлению государственных услуг в установленной сфере деятельности, и их



региональным органам власти и органам местного самоуправления при закреплении специфических признаков подачи и рассмотрения жалоб на действия (бездействие) органов публичной власти на региональном и местном уровне, а также их должностных лиц.

Обратимся теперь к законодательству Азербайджанской Республики. В ст. 13 Правил оказания электронных услуг⁴ регламентирована ответственность, связанная с электронными услугами. Заметим, что при этом часть 13.1 ст. 13 Правил устанавливает не ответственность, а регламентирует обязанность поставщиков электронных услуг (т.е. центральных органов исполнительной власти и учреждений главой государства публичных юридических лиц) обеспечить защиту персональных данных и иных сведений, которые были получены в ходе оказания электронных услуг.

Часть 13.2 Правил обязывает при использовании электронной подписи каждого владельца хранить в тайне данные ее создания. А вот уже часть 13.3 ст. 13 рассматриваемого нормативного акта возлагает ответственность на самих пользователей за сохранность, передачу иным лицам данных, предоставленных ими для обращения в портал «Электронного правительства», пользование электронными услугами в соответствии с законодательством. При недостижении согласия сторон по спорам, возникающим при использовании электронных услуг, стороны вправе обратиться в суд в соответствии с законодательством.

В Кодексе Азербайджанской Республики об административных проступках⁵ находим статью 380, регламентирующую ответственность за нарушения, связанные с использованием электронной подписи и электронных документов. Указанная статья размещена в главе 32 «Административные проступки, посягающие на правила использования, распространения и охраны информации».

Закон АР от 9 марта 2004 г. № 602-IIIQ «Об электронной подписи и электронном документе»⁶ определил организационно-правовые основы применения электронной подписи и электронного документа в электронном документообороте и права соответствующих субъектов. Электронная подпись важна как с экономической точки зрения, так и с позиций времени. Документы с электронной подписью имеют

должностных лиц, организаций, предусмотренных частью 1.1 статьи 16 Федерального закона «Об организации предоставления государственных и муниципальных услуг» и их работников, а также многофункциональных центров предоставления государственных и муниципальных услуг и их работников» // СЗ РФ. 2012. № 35. Ст. 4829.

⁴ Постановление Кабинета министров Азербайджанской Республики от 24.11.2011 № 191 «Об утверждении Правил оказания центральными органами исполнительной власти и созданными Президентом Азербайджанской Республики юридическими лицами публичного права электронных услуг по конкретным сферам и Перечня видов электронных услуг» // СПС «Континент».

⁵ Закон Азербайджанской Республики от 29.12.2015 № 96-VQ «Об утверждении Кодекса Азербайджанской Республики об административных проступках» // СПС «Континент». URL: http://continent-online.com/Document/?doc_id=36865427#pos=5;-142.

⁶ Закон Азербайджанской Республики от 09.03.2004 № 602-IIIQ «Об электронной подписи и электронном документе» // СПС «Континент». URL: http://continent-online.com/Document/?doc_id=30614910#pos=0;0.

юридическую силу как обычные бумажные документы. Но здесь учитываются определенные условия. Если сертификат подписи, относящийся к электронной подписи, не утратил силу во время проверки или в момент подписания электронного документа, в то же время подлинность подписи в электронном документе подтверждена и она применяется согласно указанным в сертификате данным, то подпись в электронном документе приравнивается к подписи на бумажном носителе⁷.

Статья 380 Кодекса включает в себя несколько составов правонарушений, предусматривающих штрафную ответственность:

- за использование несертифицированных средств электронной подписи и электронного документооборота (часть 1);
- необеспечение собственником информационной системы безопасности функционирования этой системы, непроведение экспертизы информационной системы в установленном порядке (часть 2);
- необеспечение центром по сертификационным услугам защиты сведений для создания подписи и сведений о владельце подписи, полноты и достоверности сведений в сертификате, качества и точности сертифицированных услуг, незаконное приостановление действия и аннулирование сертификата, несвоевременное сообщение владельцу подписи о ставших известными ему сведениях, которые могли бы повлиять на использование сертификата (часть 3);
- отсутствие техники и технологии, обеспечивающих надежное использование информационной системы посредника при хранении, передаче и приеме электронных документов, знающего, опытного и компетентного рабочего персонала, условий, позволяющих определить время и источник обслуженных электронных документов, надежной системы для хранения информации о времени и источнике этих электронных документов (часть 4).

Исследование содержания рассматриваемой статьи позволяет прийти к выводу об отсутствии в ней состава, предусматривающего ответственность в сфере предоставления электронных услуг. Следовательно, рекомендуется дополнить статью 380 частью 5 «Необеспечение центром по сертификационным услугам безвозмездного доступа с использованием ИКТ к реестрам сертификата электронной подписи, повлекшее непредоставление электронной государственной услуги либо ее предоставление с нарушением установленных сроков».

При дальнейшем анализе Кодекса АР об административных проступках выявляется, что в нем нет интегральных положений, аналогичных ст. 5.63 КоАП РФ, регламентирующих ответственность за нарушения в сфере предоставления государственных услуг. Подобного рода составы, так или иначе касающиеся порядка предоставления государственных услуг, можно найти в разных главах Кодекса АР об административных проступках.

Так, в главе 39 Кодекса АР об административных проступках «Административные проступки, посягающие на правила управления», размещены следующие статьи.

Статья 601 Кодекса АР предусматривает наложение штрафа на должностных лиц за истребование документов, не предусмотренных в законодательстве для выдачи правоустанавливающих документов.

⁷ URL: <https://www.e-gov.az/az/content/read/1> (дата обращения: 01.08.2020).



В части 1 ст. 567 Кодекса АР регламентируется состав административного проступка, выражающийся в необоснованном отказе в выдаче (замене) гражданам удостоверений личности или паспортов, истребование не предусмотренных законом дополнительных документов для их выдачи (замены) либо допущение волокиты при выдаче (замене) удостоверения личности или паспорта, а также изменение сведений на электронном носителе удостоверения личности гражданина, его незаконное изъятие или принятие в залог.

Часть 2 ст. 567 Кодекса АР устанавливает административную ответственность за необоснованный отказ в выдаче свидетельства на возвращение в Азербайджанскую Республику, истребование не предусмотренных законодательством дополнительных документов для его выдачи либо допущение волокиты при его выдаче.

Статья 602-1 «Нарушение законодательства о лицензиях и разрешениях» Кодекса АР об административных проступках, представляет особый интерес для Российской Федерации ввиду перехода на реестровую модель оказания государственных услуг в лицензионной сфере, а в дальнейшем — в иных социально значимых сферах. Часть 3 ст. 602-1.3 Кодекса АР об административных проступках установила ответственность должностных лиц за требование органом, выдающим лицензию и разрешение, от заявителя документов, которые можно получить путем использования электронных информационных ресурсов, которые ведутся государственными органами и другими структурами (информационные базы, информационно-поисковые системы, реестры и другие информационные ресурсы). Подобную норму необходимо предусмотреть в законодательстве России.

Административная ответственность в рассматриваемой сфере закреплена в нескольких статьях Кодекса АР об административных проступках. Так, ст. 568 регламентировала ответственность должностных лиц за «допущение волокиты при рассмотрении обращения о выдаче визы иностранцам и лицам без гражданства, регистрации по месту их пребывания на территории Азербайджанской Республики, продлении срока их временного пребывания, выдачи разрешения на временное или постоянное проживание и разрешения на работу (продление срока), истребование дополнительных документов, не предусмотренных в Миграционном кодексе Азербайджанской Республики или необоснованный отказ от рассмотрения обращения».

В главе 29 Кодекса АР «Административные проступки, посягающие на правила дорожного движения» обнаруживаем часть 2 ст. 339, устанавливающую ответственность за допущение волокиты при регистрации транспортного средства или его снятии с регистрации, требование не предусмотренных документов в связи с проведением регистрации ТС, незаконный отказ от решения указанных вопросов; часть 3 ст. 339 регламентирует нерассмотрение заявления о выдаче или замене водительского удостоверения, допущение волокиты при его рассмотрении.

Таким образом, мы не только выявили проблему бланкетных диспозиций в нормах об административной ответственности в Азербайджанской Республике, но и использование оценочного термина «волокита» в формулировке диспозиций в приведенных и ряде других составов административных правонарушений (например, ч. 7 ст. 221; ч. 2 ст. 339; ч. 3 ст. 339, ст. 340; ч. 2 ст. 563 и др.).

Под волокитой принято понимать неправомерное затягивание сроков разрешения дела или решения отдельного вопроса в его рамках, а также излишнюю

длительность в целом, дополняемую осуществлением незначительных для дела формальностей, ненужной перепиской⁸. Использование в законодательстве подобных оценочных терминов порождает широту усмотрения правоприменителя.

Кроме того, законодатель Азербайджанской Республики ни в одном из рассмотренных составов не устанавливает административной ответственности за нарушение процедурных сроков, предусмотренных соответствующими административными регламентами предоставления государственных услуг. Охранительный метод охватывает собой отнюдь не все государственные услуги, оказываемые центральными органами исполнительной власти и созданными Президентом АР юридическими лицами публичного права, что, в свою очередь, приводит к безнаказанности должностных лиц, их предоставляющих.

Споры по предоставлению электронных услуг в Азербайджанской Республике разрешаются в связи с реализацией пользователем права на обжалование в административном или судебном порядке. Жалоба должна быть подана согласно ст. 74 Закона АР «Об административном производстве». Жалоба, поданная в суд, рассматривается в порядке, установленном Административно-процессуальным кодексом АР.

В Российской Федерации ч. 3 ст. 5.63 КоАП РФ предусматривает ответственность за нарушение должностным лицом порядка или сроков рассмотрения жалобы либо незаконный отказ или уклонение указанного должностного лица от принятия ее к рассмотрению, в Азербайджанской Республике это ст. 594 «Нарушение законодательства об административном производстве».

БИБЛИОГРАФИЯ

1. *Ализаде М. Г.* Государственные услуги в России: понятие и виды // Вестник Университета имени О.Е. Кутафина (МГЮА). — 2019. — № 6. — С. 173—178.
2. *Комарова В. В.* Институт муниципальных услуг: памяти Владимира Ивановича Фадеева // Вестник Университета имени О.Е. Кутафина (МГЮА). — 2019. — № 9. — С. 27—36.

⁸ *Ожегов С. И.* Толковый словарь русского языка : около 100 слов: терминов и фразеологических выражений. М., 2020. 1360 с.





**Алексей Геннадьевич
ДОБКИН,**

аспирант кафедры
административного права
и процесса

Университета имени
О.Е. Кутафина (МГЮА),

dobkinag@yandex.ru

125993, Россия, г. Москва,
ул. Садовая-Кудринская, д. 9

О КОНТРОЛЕ И ОТВЕТСТВЕННОСТИ В СФЕРЕ СТРАТЕГИЧЕСКОГО ПЛАНИРОВАНИЯ

Аннотация. Стратегическое планирование является одним из ключевых механизмов обеспечения целенаправленного и устойчивого развития государства, экономики и общества. С принятием Федерального закона от 28.06.2014 № 172-ФЗ «О стратегическом планировании в Российской Федерации» в Российской Федерации начался новый этап формирования системы государственного стратегического планирования. В статье рассматриваются недостатки действующего в Российской Федерации законодательного регулирования вопросов контроля за реализацией документов стратегического планирования, а также ответственности за их ненадлежащее исполнение. Также отмечается, что положения действующего законодательства по вопросам контроля и ответственности в сфере стратегического планирования являются недостаточными для полноценной реализации механизмов государственного стратегического планирования. При этом автором обосновывается необходимость установления единого порядка осуществления контроля и мониторинга реализации документов стратегического планирования, а также введения в действующее законодательство специальных норм, предусматривающих ответственность за правонарушения, совершаемые в данной сфере. **Ключевые слова:** стратегическое планирование, совершенствование законодательства, планирование, контроль.

DOI: 10.17803/2311-5998.2021.82.6.170-176

A. G. DOBKIN,

Postgraduate Student, Department of Administrative Law and Process
of the Kutafin Moscow State Law University (MSAL)

dobkinag@yandex.ru

9, ul. Sadovaya-Kudrinskaya, Moscow, Russia, 125993

ON CONTROL AND RESPONSIBILITY IN STRATEGIC PLANNING

Abstract. Strategic planning is one of the key mechanisms for ensuring purposeful and sustainable development of the state, economy and society. With the adoption of Federal Law No. 172-FZ of 28.06.2014 "On Strategic Planning in the Russian Federation", a new stage in the formation of the state strategic planning system has begun in the Russian Federation. The article examines the shortcomings of the current legislative regulation in the Russian Federation on the issues of control over the implementation of strategic planning documents, as well as responsibility for their improper

execution. It is noted that the provisions of the current legislation on control and responsibility in the field of strategic planning are insufficient for the full implementation of the mechanisms of state strategic planning. The author substantiates the need to establish a unified procedure for monitoring and monitoring the implementation of strategic planning documents, as well as the introduction of special norms into the current legislation that provide for liability for offenses committed in this area.

Keywords: *strategic planning, improvement of legislation, planning, control.*

Одним из ключевых этапов стратегического планирования, от эффективности реализации которого в значительной степени, зависит успешность выполнения целей, задач и мероприятий, определенных в рамках предшествующих этапов (целеполагания, планирования и программирования) является этап мониторинга и контроля реализации документов стратегического планирования.

В соответствии с п. 8 ст. 3 Федерального закона от 28.06.2014 № 172-ФЗ «О стратегическом планировании в Российской Федерации» (далее — Закон № 172-ФЗ) мониторинг и контроль реализации документов стратегического планирования — это деятельность участников стратегического планирования по комплексной оценке хода и итогов реализации документов стратегического планирования, а также по оценке взаимодействия участников стратегического планирования в части соблюдения принципов стратегического планирования и реализации ими полномочий в сфере социально-экономического развития Российской Федерации и обеспечения национальной безопасности Российской Федерации.

Следует отметить, что приведенное законодательное определение не в полной мере отражает существенные характеристики и значение этапа контроля исполнения документов стратегического планирования в реализации механизма стратегического планирования.

Первым, что привлекает внимание при его рассмотрении, является тот факт, что им фактически не разграничиваются процессы контроля и мониторинга реализации документов стратегического планирования. Исходя из правовой природы функций по контролю и мониторингу, а также из их объема, такой подход, смешивающий в одном определении мониторинг, являющийся лишь одной из стадий контроля¹, и собственно сам контроль, представляется некорректным.

Следствием такого подхода является смешение задач мониторинга и контроля, определяемых Законом № 172-ФЗ. Так, в качестве одной из задач мониторинга статьей 40 данного Закона определена «разработка предложений по повышению эффективности функционирования системы стратегического планирования», а в качестве одной из задач контроля статьей 41 этого Закона определены «сбор, систематизация и обобщение информации о социально-экономическом развитии Российской Федерации, субъектов Российской Федерации и муниципальных образований».

¹ См., например: Зубарев С. М. Процессуальная природа контроля и надзора // Административное право и процесс. 2016. № 2. С. 10—14.



Помимо этого, в соответствии с данным определением под мониторингом и контролем реализации документов стратегического планирования понимается только деятельность самих субъектов стратегического планирования, ограниченный перечень которых установлен Законом № 172-ФЗ. Это ориентирует правоприменителей на приоритет «внутреннего» контроля за исполнением документов стратегического планирования, что подтверждается правоприменительной практикой.

Так, например, в соответствии с Правилами разработки, корректировки, осуществления мониторинга и контроля реализации отраслевых документов стратегического планирования Российской Федерации по вопросам, находящимся в ведении Правительства Российской Федерации (утверждены постановлением Правительства РФ от 29.10.2015 № 1162), «мониторинг и контроль реализации отраслевых документов осуществляются разработчиком отраслевого документа на основе данных официального статистического наблюдения, а также иной информации, представляемой федеральными органами исполнительной власти и органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации в соответствии с их сферой ведения».

Подобный подход существенно снижает управленческий потенциал механизмов контроля, а также создает условия для ухода от ответственности за неисполнение (ненадлежащее исполнение) документов стратегического планирования. Помимо этого, в соответствии с приведенным определением полностью исключены из числа субъектов, уполномоченных на осуществление мониторинга и контроля реализации документов стратегического планирования, субъекты общественного контроля, реализующие свои полномочия в соответствии с Федеральным законом «Об основах общественного контроля в Российской Федерации»², что существенно снижает прозрачность деятельности органов исполнительной власти по достижению стратегических целей и задач.

Контроль реализации документов стратегического планирования, особенно на этапе формирования системы стратегического планирования, является ключевым способом получения информации об эффективности системы стратегического планирования, необходимости ее корректировки и дополнения. Однако глава Закона № 172-ФЗ, посвященная контролю реализации документов стратегического планирования, содержит всего три статьи, две из которых определяют цели и задачи контроля, а третья — содержит бланкетные нормы, отсылающие к иным нормативным правовым актам субъектов стратегического планирования, которые наряду с порядком разработки и корректировки определяют и порядок осуществления мониторинга и контроля реализации. По сути, согласно действующим нормам, применительно к каждому конкретному документу стратегического планирования должен разрабатываться свой порядок контроля за его реализацией.

При этом, как правило, в таких нормативных правовых актах вопросам контроля внимание уделяется лишь формально, а в качестве единственного источника данных о результатах зачастую указываются данные, предоставляемые самими органами исполнительной власти, что создает предпосылки для злоупотреблений со стороны последних.

² Федеральный закон от 21.07.2014 № 212-ФЗ «Об основах общественного контроля в Российской Федерации».

Так, например, в соответствии с Порядком разработки, корректировки, мониторинга и контроля реализации планов деятельности федеральных органов исполнительной власти (утвержден постановлением Правительства Российской Федерации от 26.12.2015 № 1449) контроль исполнения соответствующих документов стратегического планирования осуществляется путем подготовки федеральными органами исполнительной власти ежегодных докладов о реализации.

При этом, как отмечается в Отчете Счетной палаты РФ о результатах экспертно-аналитического мероприятия «Стратегический аудит формирования и достижения показателей деятельности федеральных органов исполнительной власти, руководство деятельностью которых осуществляет Правительство Российской Федерации, в 2017—2018 годах и истекшем периоде 2019 года», «выборочный анализ итоговых докладов федеральных органов исполнительной власти показал, что в них отсутствуют сведения о недостигнутых целях и показателях деятельности и невыполненных мероприятиях. Нет в них и анализа имеющихся проблем в управлении. Отсутствие объективной оценки деятельности федеральных органов исполнительной власти снижает возможность выработки обоснованных управленческих решений по реализации государственной политики»³.

На практике, по результатам реализации Планов деятельности в 2017—2018 гг., ни один федеральный орган исполнительной власти не смог достичь плановых значений всех показателей деятельности в полном объеме⁴.

Сходный подход предусматривается Правилами разработки, корректировки, осуществления мониторинга и контроля реализации Основных направлений деятельности Правительства Российской Федерации (ОНДП) (утверждены постановлением Правительства РФ от 04.08.2015 № 789). Ими устанавливается, что единственной формой контроля и мониторинга за исполнением ОНДП является представление Минэкономразвития России проекта ежегодного отчета Правительства Российской Федерации, который формируется на основе сведений, представляемых самими федеральными органами исполнительной власти. Можно ли говорить о действительно тщательной проверке фактического достижения стратегических целей и задач, если результатом контроля служит общий публичный информационный доклад, в основу которого положены сведения самих исполнителей?

В целом представляется, что при формировании действующего механизма стратегического планирования был допущен существенный дисбаланс в части соотношения внутреннего и внешнего контроля за реализацией документов стратегического планирования, в результате которого их исполнители оказались предоставлены сами себе, а Правительство, а также контролирующие органы, в свою очередь, оказались ограничены в возможностях оперативного получения объективных сведений о текущем ходе реализации стратегических целей и задач.

С учетом изложенного, целесообразным представляется установление единого порядка осуществления контроля и мониторинга реализации документов стратегического планирования. Такой порядок должен определять формы и виды контроля за реализацией документов стратегического планирования, конкретные методы

³ Бюллетень Счетной палаты. 2020. № 1 (266). С. 20.

⁴ Бюллетень Счетной палаты. 2020. № 1 (266). С. 26.



контроля (предусматривающие, в числе прочего, получение объективных сведений из независимых от контролируемого субъекта источников) и, что особенно важно, механизмы корректировки действий участников реализации документов стратегического планирования в случае выявления тех или иных нарушений.

Разрозненное, в значительной степени бессистемное регулирование вопросов мониторинга и контроля реализации документов стратегического планирования, являющихся взаимосвязанными элементами единой системы, не может обеспечить адекватный уровень оценки эффективности их реализации, а также выявить необходимость в их корректировке. Важным шагом в направлении создания таких механизмов может стать выделение отдельного федерального органа исполнительной власти (государственного органа), обеспечивающего объективный внешний контроль за достижением стратегических целей и задач.

При этом, как представляется, положение дел в сфере контроля и мониторинга за исполнением документов стратегического планирования является лишь одним из частных проявлений системных проблем в российской системе стратегического планирования. Речь идет в первую очередь о значительном накопленном массиве несогласованных по целям, задачам и показателям документов стратегического планирования, число которых с каждым годом последовательно растет. По информации ГАС «Управление», по состоянию на май 2021 г. всего в Российской Федерации было принято более 56 тыс. документов стратегического планирования (из них только на федеральном уровне — 172). Установление единых правовых основ контроля и мониторинга за их исполнением на практике будет крайне затруднительным до синхронизации по содержанию и существенного сокращения количества разнообразных «плановых показателей», многие из которых даже не имеют признанных механизмов расчета.

Другим аспектом, важным для оценки фактического исполнения документов стратегического планирования, является однозначность и конкретность ожидаемых целевых показателей. Например, действующей редакцией ОНДП (утверждены Правительством РФ от 29.09.2018) в качестве одного из направлений работы определяется «создание электронной государственной службы», которое будет реализовываться посредством «внедрения федеральной государственной информационной системы в области государственной службы в целях цифровизации кадровых подразделений государственных органов, формирования интерактивной аналитики по вопросам государственной службы и противодействия коррупции; внедрения современных кадровых технологий на гражданской службе в целях ее эффективного функционирования; создания правового механизма сохранения профессиональных кадров, обладающих специальными и уникальными знаниями и умениями в конкретной области профессиональной служебной деятельности».

Может ли рассматриваться данный комплекс мероприятий в качестве плана (а именно в рамках планирования, согласно Закону № 172-ФЗ принимаются ОНДП)? Представляется, что нет. Наименования некоторых структурных элементов ОНДП и вовсе вызывает вопросы с точки зрения юридической техники и корректности. Примером тому может служить подраздел 6.7 «Декриминализация предпринимательской деятельности и совершенствование уголовно-исполнительной системы».

Следует отметить, что наряду с общим и достаточно абстрактным подходом к формированию ОНДП, их положения не предусматривают промежуточных целей и задач, которые позволили бы оценить ход их реализации, в ОНДП с 2018 г., несмотря на существенное изменение экономических условий, не было внесено ни одного изменения.

Важным при дальнейшей оптимизации стратегических целей и задач, а также планируемых «плановых» показателей является обеспечение их преемственности, а также проверяемости. Полагаем, что этому будет способствовать использование при доработке механизмов стратегического мониторинга и контроля потенциала формирующейся Национальной системы управления данными, в рамках которой должно быть обеспечено формирование единой информационной платформы, обеспечивающей сбор, загрузку, обработку, хранение, визуализацию и анализ всех государственных данных. Это позволит существенно повысить объективность и оперативность проводимых контрольных мероприятий, с одной стороны, освободив федеральные органы исполнительной власти от подготовки рутинных докладов, а с другой — ускорив сроки реагирования на допускаемые отклонения от достижения стратегических целей и задач.

Освещая вопросы контроля и мониторинга за реализацией документов стратегического планирования, нельзя не коснуться вопроса ответственности за нарушение законодательства в сфере стратегического планирования.

В соответствии со статьей 45 Закона № 172-ФЗ лица, виновные в нарушении законодательства РФ и иных нормативных правовых актов в сфере стратегического планирования, несут дисциплинарную, гражданско-правовую и административную ответственность в соответствии с законодательством Российской Федерации.

Вместе с тем ни трудовое законодательство, ни Кодекс РФ об административных правонарушениях, ни тем более Гражданский кодекс РФ не содержат составов правонарушений, предусматривающих ответственность за нарушение законодательства в сфере стратегического планирования.

Представляется, что отсутствие норм об ответственности за правонарушения в данной сфере является пробелом в механизме правового регулирования стратегического планирования, который нуждается в скорейшем восполнении. В первую очередь это касается вопросов ответственности за результаты непосредственного исполнения документов стратегического планирования, поскольку в противном случае любые документы стратегического планирования будут рассматриваться в качестве актов информационно-декларативного характера.

В целом следует отметить, что положения действующего законодательства по вопросам контроля и ответственности в сфере стратегического планирования являются явно недостаточными для полноценной реализации механизмов государственного стратегического планирования. Они не отвечают целям объективной оценки результатов достижения стратегических целей и задач, а также создают условия для ухода исполнителей от ответственности за ненадлежащие результаты проведенной работы.

Полагаем, что дальнейшее совершенствование законодательства в данной сфере должно быть направлено на:

— создание эффективных механизмов внешнего контроля (как текущего, так и последующего) в сфере стратегического планирования. С учетом практики



- реализации действующего законодательства первоочередной задачей на данном направлении является установление единого порядка осуществления контроля и мониторинга реализации документов стратегического планирования, предусматривающего формы, виды контроля за их реализацией, а также механизмы корректировки действий участников реализации документов стратегического планирования в случае выявления нарушений;
- повышение открытости результатов деятельности органов исполнительной власти по реализации документов стратегического планирования, а также внедрение в данной сфере механизмов использования формирующихся массивов больших данных, позволяющих в режиме реального времени отслеживать ход работы по достижению стратегических целей;
 - создание дифференцированных механизмов ответственности исполнителей документов стратегического планирования за недостижение стратегических целей и задач.

БИБЛИОГРАФИЯ

1. *Добкин А. Г.* О правовом регулировании состава участников стратегического планирования на федеральном уровне // Вестник Университета имени О.Е. Кутафина (МГЮА). — 2019. — № 6. — С. 179—185.
2. *Жаворонкова Н. Г.* Роль документов государственного стратегического планирования в обеспечении охраны окружающей среды и рационального использования природных ресурсов // Вестник Университета имени О.Е. Кутафина (МГЮА). — 2017. — № 2. — С. 42—52.

СОВЕРШЕНСТВОВАНИЕ ГОСУДАРСТВЕННОЙ ПОЛИТИКИ В ОБЛАСТИ ПРЕДУПРЕЖДЕНИЯ И ЛИКВИДАЦИИ ЛЕСНЫХ ПОЖАРОВ: АДМИНИСТРАТИВНО-ПРАВОВЫЕ АСПЕКТЫ

Аннотация. В настоящей статье сделана попытка проанализировать действующие правовые механизмы формирования государственной системы предупреждения и ликвидации лесных пожаров, наметить пути совершенствования государственной политики в данной области. Автором представлены результаты анализа содержания массива нормативных правовых актов, регламентирующих вопросы предупреждения и ликвидации лесных пожаров. Проведен генезис законодательных актов, отражающих функции государства по защите населения и территорий от чрезвычайных ситуаций. С помощью контент-анализа дана характеристика различных руководящих документов в рассматриваемой сфере. Показаны основные узловые моменты, содержащиеся в анализируемых документах. Выявлены положительные и отрицательные стороны, а также противоречия, влияющие на функционирование РСЧС и функциональной подсистемы Рослесхоза — охраны лесов от пожаров и защиты их от вредителей и болезней. Это позволило определить проблемные вопросы, которые слабо отражены в нормативных правовых документах либо имеют логическое противоречие. Обоснованы предложения по совершенствованию государственной политики в области предупреждения и ликвидации лесных пожаров в России.

Ключевые слова: лесные пожары, охрана лесов от пожаров, Лесной кодекс РФ, чрезвычайные ситуации, предупреждение и ликвидация лесных пожаров, федеральный штаб по координации деятельности по тушению лесных пожаров, лесные отношения.



**Мария Васильевна
ОЛЕЙНИК,**

аспирант кафедры
экологического и
природоресурсного права
Университета
имени О.Е. Кутафина
(МГЮА)

mariaoleynik@yandex.ru
125993, Россия, г. Москва,
ул. Садовая-Кудринская, д. 9

DOI: 10.17803/2311-5998.2021.82.6.177-184

M. V. OLEINIK,

Postgraduate Student, Department of Environmental and Natural Resource Law
of the Kutafin Moscow State Law University (MSAL)

mariaoleynik@yandex.ru

9, ul. Sadovaya-Kudrinskaya, Moscow, Russia, 125993

IMPROVING THE STATE POLICY IN THE FIELD OF FOREST FIRE PREVENTION AND ELIMINATION: ADMINISTRATIVE AND LEGAL ASPECTS

Abstract. In this article, an attempt is made to analyze the existing legal mechanisms for the formation of the state system for the prevention and elimination of forest fires, to outline ways to improve state policy in this area.

© М. В. Олейник, 2021

The author presents the results of the analysis of the content of text arrays of normative legal acts regulating the prevention and elimination of forest fires. disaster Medicine of the Ministry of Defense of the Russian Federation. The genesis of legislative acts reflecting the functions of the state to protect the population and territories from emergency situations is carried out. With the help of content analysis, the characteristics of various governing documents in the field under consideration are given. The main key points contained in the analyzed documents are shown. The positive and negative sides, as well as contradictions affecting the functioning of the RSChS and the functional subsystem of the Federal Forestry Agency for the protection of forests from fires and their protection from pests and forest diseases are revealed. The qualitative approach of content analysis allowed us to determine the content of problematic issues that are poorly reflected in regulatory legal documents, or have a logical contradiction when compared with each other. The proposals for improving the state policy in the field of prevention and elimination of forest fires in Russia are substantiated.

Keywords: forest fires, protection of forests from fires, Forest Code, emergency situations, prevention and elimination of forest fires federal headquarters for the coordination of forest fire extinguishing activities, forest relations.

Известный правовед А. Я. Антонович¹ более 130 лет назад писал, что лес в любом государстве имеет двойное значение — общегосударственное и частное. В первом отношении лес, влияя на климат страны, должен рассматриваться с точки зрения общего интереса данной страны и, согласно с потребностями последней, должен быть охраняем таким образом, чтобы эти потребности находили надлежащее удовлетворение. В то же время лес удовлетворяет и частным потребностям в топливе, строительном материале и проч.

Между этими потребностями может быть коллизия, вследствие чего возникает необходимость установления условий совместного правильного удовлетворения обеих категорий потребностей, при которых возможно было бы устранение коллизий. Эта проблема актуальна и по сей день. Антропогенная нагрузка на лесной комплекс возрастает постоянно и на протяжении многих лет среди важнейших экологических проблем особое значение отводят лесным пожарам. Данная проблема особенно важна для Российской Федерации, на территории которой расположены огромные площади лесных массивов.

Ситуация с лесными пожарами в России остается тревожной уже в течение многих лет.

В 2021 г. в Якутии наблюдался самый крупный лесной пожар. По некоторым данным лесные пожары находятся на третьем месте в рейтинге самых крупных зафиксированных пожаров в истории.

По причинам возникновения лесных пожаров статистика существенно не меняется уже многие годы. В 70 % случаев возгорания связаны с антропогенным

¹ Антонович А. Я. Курс государственного благоустройства. Киев, 1890.

воздействием и обусловлены несоблюдением правил пожарной безопасности в лесах при использовании лесов и посещении их населением. Основной причиной возникновения лесных пожаров остается неосторожное обращение граждан с огнем в лесу — 50,8 %, сюда же следует отнести переход огня с земель иных категорий — 14 %, а также пожары от выжигания сухой травянистой растительности — 2,9 %².

Многие специалисты ухудшение ситуации с пожарами связывают, во-первых, с отсутствием достаточного финансирования мероприятий по предупреждению лесных пожаров в регионах, во-вторых, с нехваткой людей и техники, в-третьих, с отсутствием единой структуры, ответственной за предупреждение и ликвидацию лесных пожаров.

Можно назвать еще две существенные причины лесных пожаров: коррупцию и незаконные вырубki. Они нередко становятся причиной пожара. В настоящее время для решения этой проблемы Правительство РФ предлагает приравнивать к нелегальным вырубкам сам факт появления в лесу «черных лесорубов» со спецтехникой. В проекте поправок к Лесному кодексу РФ предлагается также ряд мер, направленных на создание правовых условий для контроля за всеми этапами оборота древесины и др.

Автор статьи пытается ответить на вопрос, реально ли в нашей стране сегодня организовать эффективную систему государственного управления предупреждением и ликвидацией лесных пожаров на всей территории. Для этого обратимся к истории.

В СССР существовала Гослесохрана, которая и отвечала за тушение лесных пожаров. Кроме того, территории не делились на категории и принадлежности. Если пожар возникал, то никто не рассуждал об экономической целесообразности, а власти и население просто приступали к его ликвидации. В случае необходимости к тушению привлекали армию, милицию, студенческие стройотряды, мобилизовывали население, направляли необходимую технику и т.д.³

По мнению профессоров Н. Г. Жаворонковой и Ю. Г. Шпаковского, в новейшей истории нашего государства уже есть пример коренного реформирования системы защиты населения и территорий от чрезвычайных ситуаций. Так, серия крупнейших катастроф в СССР во второй половине 1980-х гг. привела к замене прежней парадигмы гражданской обороны новым подходом, основанным на признании приоритета защиты населения и территорий от угроз, прежде всего мирного времени, и поиске новой модели организации такой защиты⁴.

² О мерах, принимаемых Правительством Российской Федерации по предотвращению и ликвидации природных пожаров, сохранению и восстановлению лесов (к «правительственному часу» 408-го заседания Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации 22 марта 2017 года) // Аналитический вестник Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации. 2017. № 7 (664). М., 2017.

³ URL: <https://cygyron.livejournal.com/8355566.html>.

⁴ См. например: *Жаворонкова Н. Г., Шпаковский Ю. Г.* Правовые аспекты реформирования системы государственного управления защитой населения и территорий в чрезвычайных ситуациях: уроки пандемии COVID-19 // Вестник Университета имени О.Е. Кутафина (МГЮА). 2020. № 5 (69). С. 130—142 ; *Они же.* Современные проблемы реформирова-



Первый этап формирования соответствующей государственной системы начался в 1989 г. Постановлением Совета министров СССР от 5 июля 1989 г. № 537 была образована Государственная комиссия Совета министров СССР по чрезвычайным ситуациям (ГКЧС) в целях обеспечения постоянной готовности к быстрым и эффективным действиям в случае возникновения экстремальной обстановки, вызванной стихийными бедствиями, крупными авариями и другими подобными причинами, координации и контроля за работой министерств, ведомств СССР и Советов министров союзных республик по профилактике, предотвращению и ликвидации последствий указанных бедствий и аварий, созданию аварийно-восстановительных и поисково-спасательных средств, системы жизнеобеспечения населения в качестве постоянного органа Совета министров СССР.

Постановлением № 537 было определено, что ГКЧС осуществляет координацию и контроль за деятельностью Государственного комитета СССР по охране природы, Государственного комитета СССР по гидрометеорологии, Государственного комитета СССР по надзору за безопасным ведением работ в промышленности и атомной энергетике по вопросам, входящим в компетенцию Комиссии.

Высокий статус и полномочия ГКЧС давали возможность данному органу организовать на всей территории страны работу по предупреждению и ликвидации чрезвычайных ситуаций, независимо от характера и масштабов. Госкомиссия имела право даже приостанавливать в необходимых случаях действие нормативных и методических документов министерств, ведомств и республиканских комиссий по чрезвычайным ситуациям, не соответствующих законодательным актам СССР, постановлениям и распоряжениям Совета министров СССР, а также решениям Комиссии по вопросам, входящим в ее компетенцию, и др.

Председателю Государственной комиссии Совета министров СССР по чрезвычайным ситуациям⁵ при осуществлении непосредственного руководства действиями по ликвидации последствий чрезвычайных ситуаций в необходимых случаях предоставлялось право:

- применять с учетом конкретных обстоятельств при объявлении чрезвычайного положения меры в интересах обеспечения безопасности граждан СССР при крупных авариях, катастрофах, стихийных бедствиях, эпидемиях и эпизоотиях;
- устанавливать по согласованию с местными органами власти режимы проживания и поведения граждан в районах бедствий, исходя из характера чрезвычайной ситуации;
- привлекать для предупреждения или ликвидации последствий чрезвычайной ситуации необходимые транспортные, спасательные, восстановительные, медицинские и другие силы и средства, независимо от их принадлежности;
- использовать в этих же целях все необходимые материально-технические, медицинские, продовольственные и другие ресурсы и запасы, а также в особых случаях использовать в пределах прав, предоставленных Совету министров СССР, запасы материальных ценностей, накопленных в государственном и других резервах.

ния государственной деятельности по защите населения и территорий от чрезвычайных ситуаций // Юридическая наука в Китае и России. Ежегодник. 2018. № 2. С. 120—127.

⁵ По должности Председатель Государственной комиссии являлся заместителем Председателя Совета министров СССР.

Вторым этапом формирования системы государственного управления в области предупреждения и ликвидации чрезвычайных ситуаций стало создание Государственной общесоюзной системы предупреждения и ликвидации чрезвычайных ситуаций (РСЧС). Система начала формироваться с принятием постановления Совета министров СССР от 15 декабря 1990 г. № 1282 «О создании Государственной общесоюзной системы по предупреждению и действиям в чрезвычайных ситуациях» и предназначалась для предупреждения чрезвычайных ситуаций, а в случае их возникновения — для обеспечения безопасности населения и уменьшения ущерба народному хозяйству.

Тем самым защита населения и территорий от чрезвычайных ситуаций мирного времени официально получила оформление как относительно самостоятельное направление государственной политики.

По замыслу разработчиков, система должна была охватывать все виды бедствий: техногенного, природного, экологического, эпидемиологического и иного характера. При этом руководящими органами РСЧС были определены комиссии по чрезвычайным ситуациям всех уровней.

Постановлением Совета министров СССР от 15 декабря 1990 г. № 1282 были определены функции министерств и ведомств по предупреждению и действиям в чрезвычайных ситуациях. Так, на Госкомприроды СССР были возложены: организация контроля экологической обстановки в стране, планирование и организация осуществления мер по ее улучшению; методическое руководство работами по ликвидации экологических последствий чрезвычайных ситуаций; организация работ по прогнозированию изменения экологической обстановки в районах размещения опасных производств и интенсивной хозяйственной деятельности, в том числе при авариях, катастрофах и стихийных бедствиях.

На Госкомлес СССР были возложены: прогнозирование возможности возникновения чрезвычайных ситуаций в лесном фонде страны; организация и осуществление мероприятий по предотвращению и ликвидации последствий чрезвычайных ситуаций в лесном фонде страны и на оленьих пастбищах; участие в проведении аварийно-спасательных и других неотложных работ силами ведомственных аварийно-спасательных подразделений, выделенных в состав сил постоянной готовности РСЧС.

Таким образом, была нормативно решена важнейшая задача — сконцентрировать в рамках единой государственной системы полномочия, силы и средства, необходимые для предупреждения и ликвидации любых кризисных ситуаций в природной, техногенной, экологической и иных сферах.

После распада СССР работы в направлении создания системы противодействия чрезвычайным ситуациям продолжались, но наметилась ограниченность сферы их действия авариями, бедствиями и катастрофами исключительно природного и техногенного характера, т.е. теми видами чрезвычайных ситуаций, которые являются прерогативой деятельности МЧС России.

Возникает вопрос: можно ли было в условиях фактически новой политической и экономической основы деятельности государства реализовать механизмы функционирования РСЧС, заложенные в нормативных актах при СССР. Наверное, нет, и для этого были веские причины.

Прежде всего, наметилось стремление в первые годы реформирования российского общества разрушить все, что связано с советским периодом, следствием



чего стало наличие в России в 1990-х гг. кризиса и резкое ослабление государственности, заметное снижение эффективности государственной власти. Несомненно, в данных условиях сохранить жесткие административные рычаги управления РСЧС было не реально. Кроме силового блока, силы и средства РСЧС переходили во вновь создаваемые негосударственные коммерческие структуры. Это коснулось и транспортной сферы, связи, материально-технического обеспечения и т.д.

Новая особенность деятельности РСЧС затронула вопросы предупреждения и ликвидации лесных пожаров⁶.

Формально подсистема охраны лесов от пожаров⁷ входит в РСЧС, но реально функционирует самостоятельно. Более того, тушение природных пожаров не является законодательно закрепленной функцией МЧС России. Его задачей являлось содействие органам исполнительной власти субъектов Российской Федерации в ликвидации лесных пожаров. Силы МЧС России привлекались для тушения пожаров, возникших вблизи населенных пунктов, когда существовала угроза жизни и здоровью людей, а также безопасности потенциально опасных объектов⁸.

В соответствии со статьей 83 Лесного кодекса РФ⁹ полномочия по охране лесов, в том числе тушение лесных пожаров, возложены на органы исполнительной власти субъектов Российской Федерации с передачей субвенций из федерального центра и должны реализовываться ими самостоятельно. При этом правила тушения лесных пожаров устанавливаются уполномоченным федеральным органом исполнительной власти — Рослесхозом¹⁰.

Далее, согласно Методическим рекомендациям по действиям органов управления и сил подсистем РСЧС, привлекаемых к тушению лесных, степных и торфяных пожаров и реагированию на чрезвычайные ситуации в паводкоопасном периоде¹¹, организацию тушения лесных пожаров осуществляет оперативный штаб лесничества (лесопарка). В состав Оперативного штаба входят должностные лица лесничества (лесопарка) и организаций, участвующих в тушении лесных пожаров.

⁶ Постановление Правительства РФ от 17 мая 2011 г. № 376 «О чрезвычайных ситуациях в лесах, возникших вследствие лесных пожаров» // СЗ РФ. 2011. № 21. Ст. 2971 ; 2016. № 26. Ст. 4040.

⁷ Приказ Рослесхоза от 11.08.2015 № 290 «Об утверждении Положения о функциональной подсистеме охраны лесов от пожаров и защиты их от вредителей и болезней леса единой государственной системы предупреждения и ликвидации чрезвычайных ситуаций» (зарегистрирован в Минюсте России 9 ноября 2015 г. № 39621).

⁸ Постановление Правительства РФ от 8 ноября 2013 г. № 1007 «О силах и средствах единой государственной системы предупреждения и ликвидации чрезвычайных ситуаций» (СЗ РФ. 2013. № 46. Ст. 5949 ; 2020. № 26. Ст. 4116).

⁹ Лесной кодекс Российской Федерации от 4 декабря 2006 г. № 200-ФЗ (ред. от 2 июля 2021 г.) (вступ. в силу с 13.07.2021).

¹⁰ Положение о Федеральном агентстве лесного хозяйства, утвержденное постановлением Правительства РФ от 23 сентября 2010 г. № 736.

¹¹ Утверждены МЧС России 18 февраля 2016 г.

Создается Федеральный штаб по координации деятельности по тушению лесных пожаров и соответствующие штабы на территориальном уровне.¹²

Штабы создаются решением Федерального агентства лесного хозяйства. В целях координации действий в состав федерального штаба включаются уполномоченные представители МЧС России, Минобороны России, Минфина России, Росгидромета и др.

Вопросы взаимодействия при тушении лесных пожаров уже решаются не в рамках РСЧС, а в рамках соглашений между федеральными органами исполнительной власти. Так, в настоящее время принято Соглашение о взаимодействии при тушении лесных пожаров между МЧС России, Минприроды России и Рослесхозом¹³, в соответствии с которым осуществляется сотрудничество по следующим направлениям: мониторинг и прогнозирование чрезвычайных ситуаций, обусловленных лесными пожарами; организация тушения лесных пожаров; разработка и реализация комплекса превентивных мероприятий, направленных на недопущение возникновения чрезвычайных ситуаций в лесах, возникающих вследствие лесных пожаров; совместное проведение противопожарной пропаганды в средствах массовой информации по вопросам охраны лесов от пожаров на основании согласованных планов; участие в подготовке предложений по разработке новой авиационной техники и специального противопожарного оборудования для обнаружения и тушения лесных пожаров.

Вызывает сомнение, что данная ситуация в сфере предупреждения и ликвидации чрезвычайных ситуаций, связанных с лесными пожарами, входит в противоречие с рядом нормативных правовых документов. Так, рассматривая нормы Закона «О защите населения и территорий от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера»¹⁴, можно отметить, что согласно ст. 1 этого документа тушение пожара в лесу является одним из направлений ликвидации чрезвычайных ситуаций, включающим аварийно-спасательные и другие неотложные работы, которые направлены: на спасение жизни и охрану здоровья людей; на снижение размеров ущерба окружающей среде и материальных потерь; на локализацию очагов пожара.

Целесообразно добавить, что правовое регулирование деятельности РСЧС (ст. 12—17 главы Закона «О защите населения и территорий от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера») включает ряд правовых конструкций:

¹² Постановление Правительства РФ от 9 февраля 2017 г. № 157 «Об утверждении Положения о формировании штабов по координации деятельности по тушению лесных пожаров».

¹³ Соглашение о взаимодействии при тушении лесных пожаров между Министерством Российской Федерации по делам гражданской обороны, чрезвычайным ситуациям и ликвидации последствий стихийных бедствий, Министерством природных ресурсов и экологии РФ и Федеральным агентством лесного хозяйства (от 29 мая 2013 г. СД-16-23С/181, 2-4-38-4).

¹⁴ Федеральный закон от 21 декабря 1994 г. № 68-ФЗ «О защите населения и территорий от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера» (СЗ РФ. 1994. № 35. Ст. 3648 ; 2020. № 26. Ст. 3999).



- определение и компетенция федерального органа исполнительной власти, уполномоченного на решение задач в сфере защиты населения и территорий от чрезвычайных ситуаций;
- перечень обязанностей федеральных органов исполнительной власти, организаций в сфере защиты населения и территорий от чрезвычайных ситуаций;
- механизм участия общественных объединений в ликвидации чрезвычайных ситуаций;
- порядок привлечения Вооруженных Сил, других войск и воинских формирований, сил и средств органов внутренних дел для ликвидации чрезвычайных ситуаций.

Данная ситуация требует приведения в соответствие организационно-правовых вопросов предупреждения и ликвидации лесных пожаров с действующим законодательством. Так, например, требует доработки положение Рослесхоза о функциональной подсистеме охраны лесов от пожаров и защиты их от вредителей и болезней леса, прежде всего в части управления ликвидацией крупных пожаров. Вопросы управления при чрезвычайных ситуациях должны входить в компетенцию не только штабов по координации деятельности по тушению лесных пожаров, но и соответствующих комиссий по предупреждению и ликвидации чрезвычайных ситуаций и обеспечению пожарной безопасности.

Именно приведение в соответствие нормативной правовой базы предупреждения и ликвидации лесных пожаров будет способствовать повышению эффективности данной сферы государственной деятельности.

БИБЛИОГРАФИЯ

1. *Жаворонкова Н. Г., Шпаковский Ю. Г.* Диффузия экологических прав: конституционно-правовой аспект // Вестник Университета имени О.Е. Кутафина (МГЮА). — 2019. — № 9 (61). — С. 140—152.
2. *Жаворонкова Н. Г., Шпаковский Ю. Г.* Конституционно-правовое регулирование ограничения прав и свобод человека и гражданина в России в особых обстоятельствах // Вестник Университета имени О.Е. Кутафина (МГЮА). — 2021. — № 4 (80). — С. 115—124.
3. *Шпаковский Ю. Г.* Современные проблемы правового регулирования охраны лесов от пожаров // Lex russica. — 2018. — № 1 (134). — С. 43—56.

АДМИНИСТРАТИВНЫЕ НАКАЗАНИЯ ЮРИДИЧЕСКИХ ЛИЦ КАК РАЗНОВИДНОСТЬ МЕР АДМИНИСТРАТИВНОГО ПРИНУЖДЕНИЯ

Аннотация. Административные наказания, применяемые к юридическим лицам, являются одними из самых встречаемых и эффективных мер административного принуждения. Анализ законодательства позволил выявить систему административных наказаний, применяемых к юридическим лицам в Российской Федерации. Автором характеризуются система и основные виды административных наказаний юридических лиц, такие как предупреждение, административный штраф, конфискация, административное приостановление деятельности. Отмечается, что наибольшее распространение имеет административный штраф. Вместе с тем при его назначении возникают проблемы. Анализируются материалы судебной практики по применению к юридическим лицам административных санкций. В результате проведенного анализа отмечается необходимость оптимизации административных наказаний, применяемых к юридическим лицам. Исследуются нормы проекта КоАП РФ об административных наказаниях, применяемых к юридическим лицам. Отмечаются положительные и отрицательные стороны предлагаемой кодификации.

Ключевые слова: административное принуждение, административное наказание, юридические лица, административный штраф, конфискация, предупреждение, административное приостановление деятельности, проект КоАП РФ, эффективность мер административного принуждения.



**Евгения Юрьевна
ПОЛИТОВА,**

соискатель кафедры
административного права
и процесса Университета
имени О.Е. Кутафина
(МГЮА)

lab.kapp@msal.ru

125993, Россия, г. Москва,
ул. Садовая-Кудринская, д. 9

DOI: 10.17803/2311-5998.2021.82.6.185-190

E. Yu. POLITOVA,

Applicant of the Department
of Administrative Law and Procedure
of the Kutafin Moscow State Law University (MSAL) **lab.kapp@msal.ru**
9, ul. Sadovaya-Kudrinskaya, Moscow, Russia, 125993

ADMINISTRATIVE PUNISHMENT OF LEGAL ENTITIES AS AN ADMINISTRATIVE COERCION MEASURE

Abstract. Administrative penalties applied to legal entities are among the most common and effective measures of administrative coercion. The analysis of the legislation made it possible to identify the system of administrative penalties applied to legal entities in the Russian Federation. The author characterizes the system and the main types of administrative penalties of legal entities, such

© Е. Ю. Политова, 2021

as a warning, an administrative fine, confiscation, administrative suspension of activity. It is noted that the most common is an administrative fine. However, there are problems with its appointment. The materials of judicial practice on the application of administrative sanctions to legal entities are analyzed. As a result of the analysis, the need to optimize administrative penalties applied to legal entities is noted. The article examines the norms of the draft Administrative Code of the Russian Federation in relation to administrative penalties applied to legal entities. The positive and negative aspects of the proposed codification are noted.

Keywords: *administrative coercion; administrative punishment; legal entities; administrative fine, confiscation, warning, administrative suspension of activity, draft Administrative Code of the Russian Federation; effectiveness of administrative coercion measures.*

Наказание — это справедливость
за допущенную несправедливость.

Августин

Административное принуждение, имея властный характер, фактически выступает «мечом возмездия» от имени государства применительно к нарушителям, которыми могут быть и юридические лица. Из всех субъектов наибольшую опасность и вред общественным отношениям наносят именно они, поэтому так важно устанавливать для них и применять в необходимых случаях меры административного принуждения. Из всех мер административного принуждения самыми действенными являются меры административной ответственности¹.

Осмысливая мнения ученых, можно сказать, что меры административной ответственности называются по-разному. В теоретическом аспекте они именовались как административные санкции. Что касается законодательства, то прежний КоАП РСФСР использовал специальный термин — административное взыскание. Понятие «административное наказание» появилось и закрепилось в КоАП РФ в 2001 г. вместо административного взыскания. В целом такой переход обоснован. Неоднократно отмечалось, что новый термин более точно отражает суть, не создает тавтологию («взыскано взыскание») и больше соответствует параллельному названию уголовного наказания².

Также выдвигается гипотеза о том, что причиной замены термина «взыскание — наказание» является необходимость перенести положения Европейской конвенции о защите прав человека и основных свобод в российское

¹ См.: Административное право : учебник / А. Б. Агапов, Э. П. Андрюхина [и др.] ; под ред. Л. Л. Попова, М. С. Студеникиной. 3-е изд., перераб. и доп. М. : Норма ; Инфра-М, 2020.

² См.: Шергин А. П. Комментарий к КоАП РФ. М., 2002. С. 44 ; Максимов И. В. Административные наказания: понятие, правовое содержание и их система / под общ. ред. Н. М. Кониной. Саратов : Изд-во Сарат. ун-та, 2003. С. 94 ; Комментарий к КоАП РФ / под общ. ред. Э. Н. Ренова. М., 2002. С. 38.

законодательство³. Поэтому данное решение можно считать взвешенным и обоснованным.

Говоря о целях административного воздействия, следует отметить, что основной целью не является наказание. Также оно не предназначено для нанесения ущерба коммерческой и деловой репутации юридического лица. Согласно статье 3.1 КоАП РФ можно заключить, что такая миссия — профилактика (предотвращение совершения новых правонарушений как самим юридическим лицом, совершившим правонарушение, — частная профилактика, так и другими юридическими лицами в целом (общая профилактика)).

Административное наказание — это своего рода принудительная административная мера, применяемая в сфере управленческих отношений за совершение административного правонарушения⁴. За последнее время юридические лица были признаны субъектами административной ответственности. И сегодня они являются «частыми виновниками» административных правонарушений. К примеру, в 2020 г. в судебном порядке дела об административных правонарушениях рассмотрены в отношении 325,8 тыс. юридических лиц (для сравнения: в 2019 г. — в отношении 399,1 тыс. лиц). Административные наказания назначены 196,4 тыс. юридических лиц, что составляет 60,3 % от привлеченных юридических лиц, 2,7 % от общего числа привлеченных лиц к административной ответственности и 3,2 % от общего количества наказанных лиц⁵.

Следовательно, можно прийти к выводу о том, что большая часть юридических лиц испытывает состояние «административной наказанности», но в общей массе «правонарушителей» составляют незначительную долю.

В общих чертах административные наказания, применяемые к юридическим лицам, внутренне упорядочены, состоят из иерархического набора видов и представляют собой систему. Система строится в том числе и по территориальному принципу: федеральный уровень и уровень субъектов РФ.

С 2002 г. в КоАП РФ впервые установлена и со временем модернизирована система административных санкций, применяемых к юридическим лицам, которая на федеральном уровне вводит такие их виды, как предупреждение, административный штраф, конфискация орудия или предмета правонарушения, административное приостановление деятельности.

На уровне субъектов РФ, в соответствии с законодательством субъектов РФ об административной ответственности, для юридических лиц могут быть предусмотрены две административные санкции: предупреждение и административный штраф.

Рассмотрим подробнее административные санкции юридических лиц, включенных в систему.

³ Реформа административной ответственности в России : монография / под ред. А. В. Кирина, В. Н. Плигина. М. : ИД ВШЭ, 2018. С. 289.

⁴ См.: Агапов А. Б. Административная ответственность : учебник. М., 2000 ; Административное право Российской Федерации : учебник для бакалавров / отв. ред. Л. Л. Попов. М. : РГ-Пресс, 2013.

⁵ См.: Обзор судебной статистики о деятельности федеральных судов общей юрисдикции и мировых судей в 2020 году. М., 2021.



Предупреждение применяется за первое нарушение, устно объявляется и письменно фиксируется (ст. 3.4 КоАП РФ). К минусам данной санкции можно отнести редкое наложение и отсутствие «профилактического эффекта» для юридических лиц. В связи с этим возможно исключить данный вид санкций из системы административных санкций, применяемых к юридическим лицам.

Административный штраф в соответствии со ст. 3.5 КоАП РФ предусматривает денежный штраф, размер которого может варьироваться в зависимости от конкретного правонарушения и достигать 60 млн рублей. Также возможно его использование в сумме, кратной стоимости объекта правонарушения, сумме неуплаченных налогов или других сборов и проч.

Статистические данные свидетельствуют о том, что за 2020 г. в Российской Федерации административные штрафы наложены на 159,9 тыс. юридических лиц⁶. Это составляет 81,4 % в структуре видов административных наказаний в отношении юридических лиц (в 2019 г. — 85,6 %). Следовательно, административный штраф является самым распространенным административным наказанием для юридических лиц.

Конфискация применяется как основное или дополнительное административное взыскание и представляет собой принудительное бесплатное обращение в федеральное имущество или в собственность субъекта РФ вещей, не изъятых из обращения в суде (ст. 3.7 КоАП РФ). Этот вид наказания успешно справляется со своими целями и способствует их достижению. Наиболее часто у юридических лиц конфискуют алкогольную и спиртосодержащую продукцию, продукты питания, не соответствующие гигиеническим нормам, и др.

Специализированным административным наказанием для юридических лиц можно назвать административное приостановление деятельности. Оно направлено на временное прекращение работы лиц, занимающихся предпринимательской деятельностью без образования юридического лица, и юридических лиц и устанавливается только судьей (ст. 3.12 КоАП РФ). Обзор судебной статистики о деятельности судов за 2020 г. показал, что 6,3 тыс. юридических лиц назначен данный вид наказания, что составляет 3,2 % от подвергнутых административному наказанию юридических лиц (в 2019 г. — 8,4 тыс., или 3,0 %). Это свидетельствует о том, что данный вид административного наказания применяется судьями с осторожностью, так как может способствовать банкротству юридического лица.

Прошло почти 20 лет со дня вступления в силу КоАП РФ. Данное обстоятельство, бесспорно, свидетельствует о том, что законодательство, устанавливающее административную ответственность юридических лиц, и применяемые к ним административные санкции требуют серьезной доработки с учетом пробелов и недостатков действующего КоАП РФ. Новые административные правонарушения, необходимость модернизации многих санкций, повышение «опасности» и значимости нарушаемых управленческих правил, новые вызовы и угрозы требуют новых подходов к ответственности юридических лиц.

Обсуждаемый проект Кодекса РФ об административных правонарушениях, разработанный в соответствии с концепцией нового Кодекса РФ об

⁶ См.: Обзор судебной статистики о деятельности федеральных судов общей юрисдикции и мировых судей в 2020 году.

административных правонарушениях, предполагает кардинальные изменения, в том числе в отношении административной ответственности юридических лиц. В связи с этим особенно актуален анализ административных санкций, применяемых к юридическим лицам.

Считаем, что для более эффективной реализации института административной ответственности необходимо внести некоторые изменения и дополнения, направленные на совершенствование института административных наказаний, применяемых к юридическим лицам.

Прежде всего, значительно увеличивается количество составов административных правонарушений, по которым юридические лица признаются субъектами административной ответственности.

Предполагается в проекте Кодекса об административных правонарушениях РФ верхний и нижний пределы административного взыскания исключить и сбалансировать их за различные виды административных правонарушений, совершенных юридическими лицами. Однако анализ глав проекта нового Кодекса об административных правонарушениях РФ показывает, что не всегда данное правило соблюдено. Так, например, по-прежнему низкая санкция за сокрытие работодателем (страхователем) несчастного случая (страхового случая), в том числе группового, и предполагает наложение административного штрафа на юридических лиц в размере от 5 тыс. до 10 тыс. рублей (ст. 8.9 проекта КоАП РФ).

Такое «вредоносное» правонарушение, как производство или оборот этилового спирта, алкогольной и спиртосодержащей продукции с нарушением лицензионных требований, предусмотренных законодательством о государственном регулировании производства и оборота этилового спирта, алкогольной и спиртосодержащей продукции и об ограничении потребления (распития) алкогольной продукции, влечет наложение необоснованно маленького административного штрафа на юридических лиц — в размере от 100 тыс. до 150 тыс. рублей с конфискацией либо без таковой⁷. Следует более взвешенно подойти к размерам штрафных санкций.

Конфискация как мера административного взыскания будет применяться не только к орудиям и предметам административного правонарушения, но и к подлежащим государственной регистрации маломерным судам, автотранспортным средствам и прицепах к ним, принадлежащим лицам.

Предложено переименовать административное приостановление деятельности в административный запрет деятельности со значительным сокращением срока — в 3 раза, до 30 дней.

Предлагаемые изменения направлены на повышение эффективности реализации административной ответственности, поскольку, как показывает практика, административные правонарушения часто совершаются юридическими лицами и необходимо учитывать «новые реалии».

В то же время мы считаем возможным расширить предлагаемый перечень административных санкций, применяемых к юридическим лицам.

⁷ Статья 25.2 «Нарушение требований к производству или обороту этилового спирта, алкогольной и спиртосодержащей продукции» проекта КоАП РФ.



Анализ зарубежного законодательства показал, что в некоторых государствах к юридическим лицам применяется такая санкция, как отзыв (лишение) специального разрешения. Считаем возможным включить его в перечень административных наказаний и распространить на главу, посвященную административным правонарушениям в области предпринимательской деятельности.

БИБЛИОГРАФИЯ

1. *Агапов А. Б.* Административная ответственность : учебник. — М., 2000.
2. Административное право Российской Федерации : учебник для бакалавров / отв. ред. Л. Л. Попов. — М. : РГ-Пресс, 2013.
3. Административное право : учебник / А. Б. Агапов, Э. П. Андрюхина [и др.] ; под ред. Л. Л. Попова, М. С. Студеникиной. — 2-е изд., перераб. и доп. — М. : Норма ; Инфра-М, 2019. — 704 с. ; 3-е изд., перераб. и доп. — М. : Норма ; Инфра-М, 2020. — 736 с.
4. *Бахрах Д. Н.* Вопросы системы административных наказаний // Вестник Уральского института экономики, управления и права. — 2009.
5. *Веремеенко И. И.* Административно-правовые санкции. — М. : Юрид. лит., 1975.
6. *Зубарев С. М.* О современном этапе реформы надзорной деятельности в Российской Федерации // Вестник Университета имени О.Е. Кутафина (МГЮА). — 2018. — № 1 (41). — С. 13—23.
7. *Лейст О. Э.* Санкции и ответственность по советскому праву (теоретические проблемы). — М. : Изд-во Моск. ун-та, 1981.
8. *Максимов И. В.* Административные наказания: понятие, правовое содержание и их система / под общ. ред. Н. М. Кониной. — Саратов : Изд-во Саратов. ун-та, 2003.
9. *Попов Л. Л.* Проблемы административных реформ в России // Вестник Университета имени О.Е. Кутафина (МГЮА). — 2018. — № 1 (41). — С. 24—20.
10. Реформа административной ответственности в России : монография / под ред. А. В. Кирина, В. Н. Плигина. — М. : ИД ВШЭ, 2018.

ЦИФРОВИЗАЦИЯ ПРЕДОСТАВЛЕНИЯ ГОСУДАРСТВЕННЫХ УСЛУГ ГИБДД

Аннотация. Статья посвящена исследованию проблем и роли цифровизации в повышении эффективности функций исполнительной власти, возможности цифровизации предоставления услуг ГИБДД. Автором рассмотрены отечественная практика и зарубежный опыт реализации полномочий по оказанию государственных услуг, а также исследованы источники нормативной базы предоставления государственных услуг в электронном виде. Особое внимание уделено масштабной трансформации предоставления государственных услуг в электронную форму. В статье указано общее количество предоставления электронных услуг МВД России, его подразделениями, отмечена перспектива развития предоставления электронных услуг в ближайшем будущем — переход от предоставления отдельных административных процедур к предоставлению единой законченной (комплексной) государственной услуги; указаны конкретные нормативные положения — шаги для достижения данной цели.

Делается вывод о неготовности перехода на исключительно электронное предоставление всех услуг на данном этапе развития правового регулирования, а также неспособности искусственного интеллекта полностью заменить и исключить человеческий фактор при предоставлении всех государственных услуг в электронном виде.

Ключевые слова: цифровизация, цифровая трансформация предоставления государственных услуг, получение государственных услуг в электронном виде, трансформация российского законодательства в области предоставления электронных государственных услуг.



**Максим Сергеевич
ПРОКОПОВ,**

соискатель кафедры
административного права
и процесса

Университета имени
О.Е. Кутафина (МГЮА)

lab.kapp@msal.ru

125993, Россия, г. Москва,
ул. Садовая-Кудринская, д. 9

DOI: 10.17803/2311-5998.2021.82.6.191-196

M. S. PROKOPOV,

Applicant, Department of Administrative Law and Process
of the Kutafin Moscow State Law University (MSAL)

lab.kapp@msal.ru

9, ul. Sadovaya-Kudrinskaya, Moscow, Russia, 125993

DIGITALIZATION OF THE PROVISION OF GIBDD PUBLIC SERVICES

Abstract. The article is devoted to the study of the problems and the role of digitalization in increasing the efficiency of the functions of the executive branch, the possibility of digitalizing the provision of traffic police services. The author considers the domestic and foreign experience in the implementation of powers for the provision of public services, and also investigates

© М. С. Прокопов, 2021

the sources of the regulatory framework for the provision of public services in electronic form. Particular attention is paid to the large-scale transformation of the provision of public services into electronic form. The article indicates the total number of the provision of electronic services by the Ministry of Internal Affairs, its divisions, the prospect of the development of the provision of electronic services in the near future is noted: the transition from the provision of separate administrative procedures to the provision of a complete (complex) public service, specific regulatory provisions (steps) are indicated. It is concluded that the transition to an exclusively electronic provision of all services at this stage of development of legal regulation is impossible, as well as the inability of artificial intelligence to completely replace and eliminate the human factor in the provision of all public services in electronic form.

Keywords: *digitalization, digital transformation of the provision of public services, receipt of public services in electronic form, transformation of Russian legislation in the field of provision of electronic public services.*

Все возрастающую роль в реализации функций органов исполнительной власти играют цифровые технологии. Цифровизация способствует изменению порядка реализации полномочий органов исполнительной власти, межведомственного взаимодействия, но большему воздействию подвергается практика реализации полномочий по оказанию государственных услуг¹.

Цифровизация порядка предоставления государственных услуг началась с принятия Федерального закона от 27 июля 2010 г. № 210-ФЗ «Об организации предоставления государственных и муниципальных услуг» (далее — Закон № 210-ФЗ), где возможность получения их в электронной форме предусматривается в качестве одного из основных принципов предоставления государственных услуг. Анализ изменений, внесенных в названный Федеральный закон, позволяет сделать вывод о все большей трансформации процедуры предоставления государственных услуг в электронную форму. Так, Федеральным законом от 30 декабря 2020 г. № 509-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» в Закон № 210-ФЗ вводятся: проактивный режим их предоставления (ст. 7.3 Закона № 210-ФЗ), реестровая модель фиксации результата оказания услуг (ст. 7.4, вступающая в силу с 1 января 2022 г.), принцип бесшовности предоставления государственных услуг в негосударственных организациях (ч. 1.1—1.9 ст. 7), электронный вид документов личного хранения (п. 3.1—3.2 ст. 17), цифровые административные регламенты (ч. 3 ст. 12, ч. 1, 6.1—6.3 ст. 13) и др.

МВД России сегодня предоставляется 33 государственные услуги, из них 5 государственных услуг — подразделениями Госавтоинспекции, 5 — ФКУ «ГИАЦ МВД России» и информационными центрами, 18 — подразделениями по вопросам миграции, 4 — подразделениями по контролю за оборотом наркотиков и 1 — ЭКЦ МВД России².

¹ См.: паспорт федерального проекта «Цифровое государственное управление».

² URL: <https://xn--b1aew.xn--p1ai/Deljatelnost/statistics> (дата обращения: 01.07.2021).

При этом в соответствии с требованиями административных регламентов МВД России предоставляются в электронном виде не только отдельные административные процедуры — подача заявления, запись на личный прием и т.д., но и некоторые государственные услуги (справка о наличии/отсутствии судимости). Перевод социально-значимых государственных услуг в электронный вид предусматривается в утвержденной Ведомственной программе цифровой трансформации МВД России на 2021—2023 гг. В качестве целей цифровой трансформации МВД России названы: повышение удовлетворенности граждан, снижение издержек бизнеса при взаимодействии с государством, повышение надежности и безопасности информационных систем, технологическая независимость от иностранного оборудования, уход от избыточной административной нагрузки на предпринимателей³.

В настоящее время можно наблюдать активную нормотворческую деятельность в указанном направлении. Так, в соответствии с внесенными изменениями в процедуру регистрационного учета граждан Российской Федерации⁴, вступающими в силу с 1 июня 2022 г., государственную услугу по регистрационному учету граждан Российской Федерации по месту пребывания можно получить в электронной форме через Единый портал государственных услуг (ЕПГУ). В таком случае свидетельство о регистрации предоставляется в форме электронного документа, подписанного усиленной квалифицированной электронной подписью должностного лица органа регистрационного учета, через личный кабинет заявителя.

В утвержденном Плане мероприятий по переходу до 2021 г. федеральных органов исполнительной власти на исполнение первоочередных государственных функций по выдаче разрешений в электронном виде⁵ по линии МВД России говорится о двух государственных услугах: проведения экзаменов на право управления транспортными средствами и выдачи водительских удостоверений и регистрации автомототранспортных средств и прицепов к ним. Проведение опытной эксплуатации и обеспечение предоставления указанных в Плане государственных услуг в электронном виде на ЕПГУ планируется в срок до 27 декабря 2021 г.

Основными целями реализации мероприятий по рассматриваемым государственным услугам являются:

- проактивное информирование при наступлении соответствующей жизненной ситуации о возможности получения государственной услуги (например, окончания срока действия водительского удостоверения, изменения фамилии, имени или отчества, изменения региона жительства гражданина);
- возможность подачи в электронном виде заявления о сдаче экзамена и других требуемых документов через личный кабинет автошколы на ЕПГУ, а также предоставление в электронной форме документов, являющихся основанием для регистрации транспортного средства;

³ По пути цифровой трансформации государственных функций // Журнал Совета министров внутренних дел СНГ. 2021. № 1. С. 24.

⁴ Постановление Правительства РФ от 17.05.2021 № 744 «О внесении изменений в Правила регистрации и снятия граждан Российской Федерации с регистрационного учета по месту пребывания и по месту жительства в пределах Российской Федерации».

⁵ Распоряжение Правительства РФ от 06.02.2020 № 218-р.



- по реестровой модели в электронной форме предоставление сведений о выданном водительском удостоверении, а также расширенной выписки из реестра транспортных средств через личный кабинет на ЕПГУ;
- передача через единую систему межведомственного электронного взаимодействия в электронном виде заинтересованным органам государственной власти результатов предоставления государственной услуги;
- автоматическое аннулирование водительского удостоверения при получении сведений о наличии у водителей медицинских противопоказаний к управлению, а также в случае смерти собственника — прекращение регистрации транспортного средства;
- оповещение гражданина об аннулировании водительского удостоверения с использованием ЕПГУ и интегрированных с ним информационных систем.

Названные цели пока не нашли отражения в соответствующих нормативных правовых актах, регламентирующих рассматриваемые государственные услуги. Так, анализируя процедуру предоставления государственной услуги по проведению экзаменов на право управления транспортными средствами и выдаче водительских удостоверений, утвержденную приказом МВД России от 20.02.2021 г. № 80,⁶ можно заметить, что электронная форма касается только отдельных административных процедур. Например, заявление может быть подано в том числе в электронной форме с использованием ЕПГУ, заверено простой электронной подписью.

Электронное заявление вместе с копиями прилагаемых документов проходит первоначальную проверку и обработку содержащихся в нем сведений, а заявителю сообщается уникальный номер, присвоенный заявлению в электронной форме, по которому через ЕПГУ будет предоставлена информация о ходе выполнения указанного заявления. Тем не менее оригиналы документов, копии которых направлены заявителем с помощью ЕПГУ, предоставляются заявителем при личном посещении экзаменационного подразделения.

В юридической литературе встречаются точки зрения о том, что говорить о полной интерактивности экзамена на право управления транспортными средствами как государственной услуги пока преждевременно ввиду отсутствия соответствующих технических предпосылок⁷.

Напротив, в Республике Узбекистан в соответствии с постановлением Кабинета министров Республики Узбекистан от 04.05.2021 № 271 «О мерах по упрощению процедур оказания государственных услуг в сфере безопасности дорожного движения» с 1 августа 2021 г. мониторинг и контроль деятельности по оказанию государственных услуг ГСБДД будет осуществляться с использованием автоматизированной электронной системы. Указанная система обладает в том числе и такими возможностями, как прием теоретических и практических экзаменов без участия человеческого фактора, а также автоматическая оценка и оформление

⁶ Приказ МВД России от 20.02.2021 № 80 «Об утверждении Административного регламента Министерства внутренних дел Российской Федерации по предоставлению государственной услуги по проведению экзаменов на право управления транспортными средствами и выдаче водительских удостоверений».

⁷ *Затолокин А. А.* Предоставление государственных услуг ГИБДД в электронном виде. Общество и право. 2019 № 2 (68). С. 103.

результатов. Так, заявитель сдает теоретический экзамен в установленном порядке через систему приема теоретических экзаменов, исключая человеческий фактор. При этом ему автоматически выдается разрешение на практический экзамен, который сдается в установленное время только на специально организованном автодроме и оценивается при помощи искусственного интеллекта, без вмешательства человеческого фактора (за исключением отдельных случаев)⁸.

Кроме того, такие государственные услуги, как регистрация учебных групп юридических лиц, оказывающих негосударственные образовательные услуги по подготовке (переподготовке, повышению квалификации) водителей автотранспортных средств и городского электротранспорта и оформление документов для приема экзаменов у кандидатов в водители автотранспортных средств и средств городского электрического транспорта, а также национальных водительских удостоверений, предоставляются в Республике Узбекистан через Единый портал интерактивных государственных услуг.

В Республике Узбекистан внедряются новые образцы водительского удостоверения и свидетельства о регистрации автотранспортного средства на основе пластиковых форм. Национальное водительское удостоверение и свидетельство о регистрации автотранспортного средства содержат персональный идентификационный номер физического лица (ПИН ФЛ) и специальную электронную метку (NFC смарт-карт), позволяющую осуществлять бесконтактный обмен данными между устройствами. А также ИНН в свидетельстве о регистрации автотранспортных средств юридических лиц⁹. Государственной программой «Год поддержки молодежи и укрепления здоровья населения» определено начать поэтапный перевод документов, истребуемых от водителя, в электронную форму, с созданием электронной базы, которая отражает историю автотранспортных средств и их владельцев¹⁰.

В Российской Федерации в соответствии с пп. «в» п. 1 Перечня поручений по итогам совещания с членами Правительства РФ от 12.02.2021 необходимо обеспечить проведение эксперимента по использованию (в том числе с применением мобильных технологий) электронных дубликатов документов, выдаваемых государственными органами, определить перечень документов, хранение, предъявление и использование электронных дубликатов которых допустимо, а также необходимые меры безопасности по защите от неправомерного их использования¹¹. Среди них — удостоверение личности, водительское удостоверение, ПТС, справка о регистрации по месту пребывания и жительства.

⁸ См.: Административный регламент оказания государственных услуг по оформлению документов для приема экзаменов у кандидатов в водители автотранспортных средств и средств городского электрического транспорта и национальных водительских удостоверений. Приложение № 2 к постановлению Кабинета министров Республики Узбекистан от 4 мая 2021 г. № 271 // СПС «Континент».

⁹ Постановление Кабинета министров Республики Узбекистан от 02.03.2017 № 116 «О мерах по внедрению новых образцов национального водительского удостоверения и свидетельства о регистрации автотранспортного средства» // СПС «Континент».

¹⁰ Указ Президента Республики Узбекистан от 03.02.2021 № УП-6155.

¹¹ URL: <http://www.kremlin.ru/acts/assignments/orders/65001>.



Примером широкого внедрения электронных документов является Украина. В соответствии с постановлением Кабинета министров Украины от 29.10.2019 № 956¹² до 29.11.2021 реализуется экспериментальный проект по применению электронного удостоверения водителя и электронного свидетельства о регистрации транспортного средства. Под электронным водительским удостоверением и электронным свидетельством о регистрации транспортного средства понимается цифровое отображение выданных лицу национального водительского удостоверения и свидетельства о регистрации транспортного средства вместе с уникальным электронным идентификатором (QR-кодом), который обеспечивает переход по ссылке на соответствующую подтверждающую запись в электронных ресурсах единой информационной системы МВД.

Лицо, получившее в установленном законодательном порядке водительское удостоверение (или свидетельство о регистрации транспортного средства), имеет право заказать е-удостоверение или е-свидетельство, загрузив на смартфон мобильное приложение Единого государственного веб-портала электронных услуг «Действие» и пройти электронную идентификацию. Е-удостоверение и е-свидетельство предъявляются владельцем транспортного средства или надлежащим пользователем на смартфоне без дополнительного предъявления удостоверения водителя и свидетельства о регистрации, изготовленных на бланках, а также документа, удостоверяющего личность. Полицейский проводит проверку достоверности предъявленных лицом электронных удостоверения водителя и свидетельства о регистрации транспортного средства с помощью технических средств, в том числе с использованием уникального электронного идентификатора (QR-кода) и сведений из Единой информационной системы МВД.

Подводя итог, необходимо заметить, что, повышая цифровую зрелость государственных услуг по направлению Госавтоинспекции путем их перевода в электронный вид и сокращения сроков предоставления, нельзя забывать о том, что некоторые административные процедуры невозможно перевести в электронный вид, например осмотр транспортного средства в процедуре регистрации. Но и отказываться от осмотра транспортного средства тоже нельзя, поскольку он является надежным барьером на пути легализации криминальных транспортных средств и противодействия транспортному терроризму.

БИБЛИОГРАФИЯ

1. *Затолокин А. А.* Предоставление государственных услуг ГИБДД в электронном виде // *Общество и право.* — 2019. — № 2 (68).
2. *Зубарев С. М.* О современном этапе реформы надзорной деятельности в Российской Федерации // *Вестник Университета имени О.Е. Кутафина (МГЮА).* — 2018. — № 1 (41). — С. 13—23.
3. *Попов Л. Л.* Проблемы административных реформ в России // *Вестник Университета имени О.Е. Кутафина (МГЮА).* — 2018. — № 1 (41). — С. 24—20.

¹² Постановление Кабинета министров Украины от 23.10.2019 № 956 «О реализации экспериментального проекта по применению электронного удостоверения водителя и электронного свидетельства о регистрации транспортного средства» // СПС «Континент».

ПРИОСТАНОВЛЕНИЕ ДЕЙСТВИЯ АКТОВ ОРГАНОВ ИСПОЛНИТЕЛЬНОЙ ВЛАСТИ СУБЪЕКТОВ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ КАК МЕРА ГОСУДАРСТВЕННОГО ПРИНУЖДЕНИЯ

Аннотация. В статье рассматривается одна из наименее изученных мер государственного принуждения — приостановление действия актов высшего должностного лица (руководителя высшего исполнительного органа государственной власти), органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации.

Основное внимание уделяется решению Президента РФ о принятии данной меры государственного принуждения: форме правового акта управления, в которой такое решение претворяется в жизнь, а также наименованию и содержанию этого административного акта. Показывается, что ни законодательное регулирование, ни правоприменительная практика в анализируемой сфере федеративных отношений не лишены некоторых недостатков.

В рамках теоретико-правовых «штудий» затрагиваются проблемы нормативности и правовой определенности указов и распоряжений главы государства о приостановлении действия актов органов исполнительной власти субъектов РФ.

Историко-правовая сторона исследуемого вопроса представлена сведениями статистического характера, которые несколько корректируют обыкновенно встречающиеся в научных работах данные о количестве вышеупомянутых актов Президента РФ.

Ключевые слова: государственное принуждение, приостановление действия актов, высшее должностное лицо субъекта РФ, органы исполнительной власти субъектов РФ, правовые акты управления, указы Президента РФ, распоряжения Президента РФ, форма правового акта, наименование правового акта, содержание правового акта, нормативность, правовая определенность.



**Дмитрий Игоревич
ЗАЙЦЕВ,**

магистрант кафедры
административного права
и процесса

Университета имени
О.Е. Кутафина (МГЮА)

zaytsew93@bk.ru

125993, Россия, г. Москва,
ул. Садовая-Кудринская, д. 9

DOI: 10.17803/2311-5998.2021.82.6.197-206

D. I. ZAITSEV,

*Master's Student, Department of Administrative Law and Process of the Kutafin
Moscow State Law University (MSAL)*

zaytsev93@bk.ru

9, ul. Sadovaya-Kudrinskaya, Moscow, Russia, 125993

SUSPENSION OF EXECUTIVE ACTS IN THE CONSTITUENT ENTITIES OF THE RUSSIAN FEDERATION AS A STATE COERCION MEASURE

Abstract. *The article contains analysis of one of the least studied public enforcement measures which is suspension of acts of the higher official (the head of the highest executive body of the state power), executive bodies of the Russian Federation constituent entities.*

The author focuses on the presidential decision to enact the public enforcement measure that is considered in the presented article, in particular, the form of the legal act of governance which implements that presidential decision, the wording of the name and the content of such a legal act is under review. It is shown that neither legislative regulation nor enforcement practice is perfect when it comes to the sphere of federal relations.

Furthermore, the presented article addresses such issues as normativity and legal certainty of decrees and orders of the Head of State which implement the presidential decision to suspend the act of the executive body of the Russian Federation constituent entities.

The historical and legal part of the subject of study is presented by statistical data that makes some corrections to the usually reported data considering the number of legal presidential acts that were mentioned.

Keywords: *public enforcement, suspension of the act, the higher official of the Russian Federation constituent entities, executive bodies of the Russian Federation constituent entities, legal acts of governance, presidential decree, presidential orders, the form of the legal act, the naming of the legal act, the content of the legal act, normativity, legal certainty.*

В 2021 г. совпали по времени две круглые даты — 30 лет с момента «рождения» института приостановления действия актов высшего должностного лица (руководителя высшего исполнительного органа государственной власти), органов исполнительной власти субъектов РФ (далее также — приостановление, суспензация)¹ и 20 лет со дня его «смерти» — издания последнего акта

¹ В 1991 г. в Конституцию РСФСР было инкорпорировано право Президента РСФСР приостанавливать действие актов главы исполнительной власти республики в составе РСФСР и решения других органов исполнительной власти на территории РСФСР. См.: Закон РСФСР от 24 мая 1991 г. № 1326-1 «Об изменениях и дополнениях Конституции (Основного Закона) РСФСР» // Ведомости Съезда народных депутатов и Верховного Совета РСФСР. 1991. № 22. Ст. 776 ; Закон РСФСР от 1 ноября 1991 г. № 1827-1 «Об из-

о приостановлении². По случаю этих годовщин хочется вспомнить о некоторых проблемах, связанных с решением Президента РФ о принятии данной меры государственного принуждения³ и не нашедших, на наш взгляд, достаточного освещения в юридической науке.

Начнем с *формы* такого решения. Считается, что реализация актов органов исполнительной власти российских субъектов приостанавливается только *указами* руководителя государства. Это мнение укоренилось как в академическом сознании⁴, так и в мышлении правоприменителя⁵. Попробуем выяснить, на каких нормах права оно зиждется.

менениях и дополнениях Конституции (Основного Закона) РСФСР» // Ведомости Съезда народных депутатов и Верховного Совета РСФСР. 1991. № 45. Ст. 1497.

² См.: Указ Президента РФ от 7 февраля 2001 г. № 132 «О приостановлении действия Указа Президента Республики Ингушетия от 22 апреля 2000 г. № 76 «Об упразднении Государственного комитета Республики Ингушетия по связи» и постановления Правительства Республики Ингушетия от 20 мая 2000 г. № 192 «Об учреждении государственного унитарного предприятия “Управление электрической связи Республики Ингушетия”» // СЗ РФ. 2001. № 7. Ст. 627.

³ Здесь мы не будем вдаваться в дискуссию о юридической природе приостановления и обсуждать, является ли оно конституционно-правовой санкцией или формой ответственности вообще (см. об этом: *Лебедев А. Н.* Статус субъекта Российской Федерации (основы концепции, конституционная модель, практика). М., 1999. С. 180) — для целей настоящей работы достаточно того тезиса, что при императивном методе регулирования общественных отношений, свойственном в том числе отношениям между федеральным центром и периферией в Российской Федерации, приостановление оказывается мерой принудительного воздействия (См.: *Бекин А. В.* К вопросу о классификации приостановлений в российском праве // Актуальные проблемы российского права. 2016. № 10 (71). С. 36; Административное принуждение : учебное пособие / отв. ред. Л. В. Стандзюнь. М., 2021. С. 11).

⁴ См., например: *Волгин Е. П.* Становление органов государственной власти субъектов РФ в 1990-е гг. // Вестник МГУ. Серия 8 : История. 2012. № 3. С. 55—56, 61; *Карасев М. Н.* О государственно-правовой ответственности высших должностных лиц субъектов РФ // Журнал российского права. 2000. № 7. С. 35; *Ярошенко Н. И.* Основания конституционно-правовой ответственности в сфере нормоконтроля // Журнал российского права. 2014. № 1. С. 111.

Но есть и исключения. В частности, констатируется, что «своими указами и распоряжениями Президент РФ вправе приостанавливать действие актов органов исполнительной власти субъектов РФ» (Трудовое право : учебник / под ред. О. В. Смирнова и И. О. Смигиревой. 3-е изд., перераб. и доп. М., 2008. С. 57).

⁵ Например, в приказе Минюста России от 4 марта 2021 г. № 27 предусматривается, что в федеральный регистр нормативных правовых актов субъектов РФ включаются указы (но не распоряжения) Президента РФ о приостановлении. См.: приказ Министерства юстиции РФ от 4 марта 2021 г. № 27 «Об организации работы по ведению федерального регистра нормативных правовых актов субъектов Российской Федерации и федерального регистра муниципальных нормативных правовых актов» // Официальный интернет-портал правовой информации. URL: <http://publication.pravo.gov.ru/Document/View/0001202103120035> (дата обращения: 1 апреля 2021 г.).



В части 2 ст. 85 Конституции России провозглашается, что Президент России может приостанавливать действие актов органов исполнительной власти субъектов Федерации в случае противоречия этих актов самой Конституции, федеральным законам, международным обязательствам Российской Федерации или нарушения прав и свобод человека и гражданина. Тут следует уточнить: это не обязанность, а *право* Президента, что обычно подчеркивается в специальной литературе (в нейтральной⁶ или негативной⁷ коннотации).

В статье 29 Федерального закона от 6 октября 1999 г. № 184-ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» (далее — Закон № 184-ФЗ), полностью посвященной приостановлению, дублируется закрепленное в ч. 2 ст. 85 Конституции правомочие Президента, а также прописываются права и обязанности государственных органов и должностных лиц, действие актов которых было приостановлено.

Наконец, в ст. 29.1 Закона № 184-ФЗ устанавливается, что решения Президента РФ о предупреждении, временном отстранении или отрешении высшего должностного лица субъекта Федерации принимаются в форме указов, но по-прежнему ничего не говорится о форме, в которую облакаются решения о суспензии.

При этом в каждой из упомянутых статей Закона № 184-ФЗ употребляется выражение «указы Президента Российской Федерации о приостановлении» и употребляется оно как нечто само собой разумеющееся. Возникает вопрос: вправе ли Президент издать *распоряжение* о приостановлении?

Грань между правовыми актами главы государства проведена в распоряжении Президента РФ от 5 февраля 1993 г. № 85-рп (далее — распоряжение № 85-рп), где разъясняется, что указы — это решения нормативного характера, а распоряжения — решения по оперативным (текущим), кадровым и организационным вопросам, которые (что отмечается особо) не должны содержать предписаний, носящих нормативный характер⁸ (однако само распоряжение № 85-рп, согласно позициям отдельных ученых-правоведов, есть *нормативный акт*⁹).

⁶ См., например: *Аникин С. Б.* Морфологические особенности административно-правовой реализации предмета совместного ведения Российской Федерации и ее субъектов // *Вестник Воронежского государственного университета*. Серия : Право. 2009. № 1. С. 150—151 ; *Аничкин Е. С.* Внутрифедеративные противоречия в России и их отражение в конституционном законодательстве // *Известия Алтайского государственного университета*. 2004. № 2 (32). С. 57 ; *Правовое обеспечение государственного управления и исполнительная власть : учебник для магистров / под ред. С. А. Старостина*. М., 2019. С. 226.

⁷ См., например: *Лучин В. О.* Конституция Российской Федерации: проблемы реализации. М., 2002. С. 96 ; *Марино И.* Ответственность органов государственной власти перед Президентом РФ (историко-правовой комментарий) // *Право. Журнал ВШЭ*. 2010. № 4. С. 64 ; *Царев А. Ю.* О текстовых дефектах Конституции Российской Федерации // *Пробелы в российском законодательстве*. 2015. № 1. С. 59.

⁸ См.: *Распоряжение Президента РФ от 5 февраля 1993 г. № 85-рп «О порядке подготовки и внесения проектов указов и распоряжений Президента Российской Федерации» // САПП РФ*. 1993. № 7. Ст. 598.

⁹ См.: *Ломакина В. Ф.* Правовая природа актов государственного управления // *Труды Института государства и права РАН*. 2015. № 4. С. 44.

Приостановление традиционно определяется как институт нормативного свойства¹⁰ (отчего, собственно, решения Президента РФ о приостановлении оформляются преимущественно в виде указов). В то же время не вызывает сомнений тот факт, что приостановление является «средством оперативного государственного вмешательства в процесс реализации нормативного правового акта»¹¹, а этот признак в большей степени корреспондирует юридической природе распоряжений, а не указов¹².

Впрочем, из-за формы самого распоряжения № 85-рп вопрос о правовой сущности приостановления не играет решающей роли. Предположим, что Президент РФ издал нормативное распоряжение о приостановлении, вступившее в противоречие с распоряжением № 85-рп. Как этот конфликт — конфликт между актами *равной* юридической силы устранил правоприменитель? Вероятнее всего, он урегулирует спор в пользу распоряжения о приостановлении, сославшись на известные с античности формулы преодоления коллизий: *lex specialis derogat generali* (специальный акт отменяет общий акт) и (или) *lex posterior derogat priori* (более поздний акт отменяет более ранний акт)¹³.

Интересно, что однажды подобная ситуация имела место: распоряжением от 16 июня 1993 г. № 445-рп (далее — распоряжение № 445-рп) Б. Н. Ельцин приостановил действие нескольких распоряжений Совета министров Удмуртской Республики¹⁴. Причиной этого выступило несоответствие региональных актов

¹⁰ В советской теории права акты, так или иначе влияющие на действие правовых норм, но не содержащие этих норм в своем теле, выделялись как акты *нормативно-вспомогательного значения*, т.е. как разновидность нормативных актов (См.: *Мицкевич А. В.* Акты высших органов Советского государства: юридическая природа нормативных актов высших органов государственной власти и управления СССР // *А. В. Мицкевич. Избранное.* М., 2010. С. 29). Той же логикой руководствуется юридическая наука сегодня. Так, С. В. Бошно понимает под нормативным правовым актом письменный документ, направленный в том числе на приостановление действия общеобязательных предписаний (см.: *Бошно С. В.* Закон о нормативных правовых актах: прошлое, настоящее и перспективы // *Право и современные государства.* 2015. № 2. С. 11).

¹¹ *Фролов А. А.* Приостановление действия нормативных правовых актов в современной России : автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Новгород, 2005. С. 13.

¹² Дело в том, что «приостанавливающие» нормы обречены на *непродолжительность* своего действия, как, следовательно, и сам акт о приостановлении. Акт же нормативный, напротив, рассчитан на длительный срок действия (см.: *Верстов В. В.* Указы в правовой системе России: история и современность // *Человек. Сообщество. Управление.* 2007. № 3. С. 26).

¹³ В науке вопрос о ранжировании содержательного и хронологического (темпорального) критериев остается открытым. Но в данном случае он не важен, так как каждый из этих критериев гарантирует один и тот же результат.

¹⁴ См.: распоряжение Президента РФ от 16 июня 1993 г. № 445-рп «О фактах нарушения Советом министров Удмуртской Республики выполнения Указов Президента Российской Федерации от 17 февраля 1992 г. № 151, от 31 марта 1992 г. № 319 и Постановления Правительства Российской Федерации от 31 декабря 1991 г. № 90» // *САПП РФ.* 1993. № 25. Ст. 2362.



указам Президента РФ и постановлению Правительства РФ (тогда допускался и такой повод, так как в абз. 3 ст. 128.1 Конституции 1978 г. — «предшественнике» ч. 2 ст. 85 Конституции 1993 г. — в качестве основания для приостановления было названо противоречие законодательству РФ¹⁵).

Завершая разговор о форме акта о приостановлении, хочется обратить внимание на еще один любопытный аспект. Указы и распоряжения Президента РФ с 1992 по 1994 г. официально публикуются в Собрании актов Президента и Правительства РФ, а с 1994 г. по настоящее время — в Собрании законодательства РФ. Однако в исторически первом собрании акты о приостановлении отнесены к ненормативным актам (помимо, как ни странно, распоряжения № 445-рп), а во втором собрании — к нормативным актам. Очевидно, что данный вопрос (о природе приостановления) не так прост, как может показаться с первого взгляда, и требует дальнейшего изучения.

Следующая проблема — *наименование* правового акта. В юридической литературе бытует мнение, что оно является единообразным: заголовок всех указов о приостановлении (мы пишем только про указы потому, что авторы никогда не учитывают распоряжение № 445-рп как акт о приостановлении) начинается со слов «О приостановлении...». Продемонстрируем конкретные примеры такого подхода.

Г. Н. Комкова и Е. А. Абаева в исследовании о президентском контроле за функционированием органов региональной власти приводят статистику указов о приостановлении и утверждают, что «насчитывается 27 подобных указов в отношении 4 республик: Ингушетии (4 указа), Адыгеи (3), Башкортостана (2), Саха (Якутия) (2), Чувашии (1); 9 областей: Оренбургской (1), Тульской (1), Архангельской (1), Владимирской (1), Воронежской (6), Тверской (1), Московской (1), Мурманской (1), Ленинградской (1) и Красноярского края (1)»¹⁶ (несовпадение озвученного числа республик и перечисленного далее количества республик есть, как нам думается, не более чем опечатка).

Аналогичные сведения сообщаются в докторской диссертации И. А. Стародубцевой «Конституционно-правовое регулирование коллизионных отношений». «В течение 1994—2001 гг., — полагает И. А. Стародубцева, — издано 27 указов Президента Российской Федерации о приостановлении... Они касались следующих регионов: Воронежская область (6 указов), Республика Ингушетия (4), Республика Адыгея (3), Республика Башкортостан, Республика Саха (Якутия) (по 2), Чувашская Республика, Архангельская, Владимирская, Ленинградская, Московская, Мурманская, Оренбургская, Тверская и Тульская области, Красноярский край (по 1)»¹⁷.

¹⁵ Термин «законодательство» по общему правилу (и в легальном, и в доктринальном плане) охватывает собой не только законы, но и подзаконные акты. Подробнее см.: *Казанцев М. Ф.* Региональное законодательство и правотворчество в России: основные теоретические характеристики и юридические свойства // Научный ежегодник Института философии и права Уральского отделения РАН. 2012. Вып. 12. С. 410—411.

¹⁶ *Комкова Г. Н., Абаева Е. А.* Президентский контроль за деятельностью органов государственной власти субъектов РФ // Вестник Университета имени О.Е. Кутафина (МГЮА). 2018. № 6. С. 80.

¹⁷ *Стародубцева И. А.* Конституционно-правовое регулирование коллизионных отношений : дис. ... д-ра юрид. наук. М., 2018. С. 168.

К сожалению, эта информация отражает реальное состояние дел лишь для указов с названием «О приостановлении...»: их действительно 27 и они действительно изданы в означенные годы применительно к означенным субъектам. Вместе с тем указы о приостановлении носили и другие названия: «О постановлении...»¹⁸, «О постановлениях...»¹⁹, «Об Указе...»²⁰, «Об указах...»²¹, «О нормативных правовых актах...»²² и т.д. Эти акты не попали в поле зрения специалистов, ввиду чего установленное ими число (27 указов о приостановлении) нельзя признать достоверным²³.

Для сравнения расскажем о наших подсчетах. В период с 1993 по 2001 г. Президент РФ издал 43 акта о приостановлении — 1 распоряжение, о котором мы говорили ранее (1993 г.), и 42 указа (1994—2001 гг.): в 1994 г. — 7 указов, в 1995 г. — 2 указа, в 1996 г. — 4 указа, в 1997 г. — 5 указов, в 1998 г. — 1 указ, в 1999 г. — 4 указа, в 2000 г. — 18 указов, в 2001 г. — 1 указ. Они приостанавливали действие региональных актов исполнительной власти в следующих субъектах Федерации: республиках Ингушетия (7 указов о приостановлении), Адыгея (5 указов), Саха (Якутия) (3 указа), Башкортостан (2 указа), Удмуртской Республике (1 указ и 1 распоряжение), республиках Коми и Чувашия (по 1 указу), в Краснодарском и Красноярском краях (по 1 указу), в Воронежской (6 указов), Курской областях (2 указа), а также в Амурской, Архангельской, Белгородской, Владимирской,

¹⁸ См., например: Указ Президента РФ от 8 августа 1997 г. № 853 «О постановлении главы администрации Краснодарского края» // СЗ РФ. 1997. № 32. Ст. 3757; Указ Президента РФ от 18 декабря 1997 г. № 1328 «О постановлении Губернатора Курской области от 13 июня 1997 г. № 725 «Об упорядочении финансово-хозяйственных отношений на территории Курской области»» // СЗ РФ. 1997. № 51. Ст. 5749.

¹⁹ См.: Указ Президента РФ от 26 января 1998 г. № 74 «О постановлениях Кабинета министров Республики Адыгея от 9 июня 1997 г. № 179, 180, 181, 182 и от 23 июня 1997 г. № 207, 208, 209, 210» // СЗ РФ. 1998. № 5. Ст. 562.

²⁰ См., например: Указ Президента РФ от 7 августа 1997 г. № 834 «Об Указе Главы Республики Коми от 31 июля 1996 г. № 215 «О мерах по сокращению задолженности предприятий Республики Коми по платежам в республиканский бюджет Республики Коми, бюджеты городов, районов и территориального дорожного фонда Республики Коми» // СЗ РФ. 1997. № 32. Ст. 3754; Указ Президента РФ от 31 января 1999 г. № 168 «Об Указе Президента Республики Ингушетия от 20 декабря 1998 г. № 304 «О назначении на 28 февраля 1999 г. референдума Республики Ингушетия» // СЗ РФ. 1999. № 6. Ст. 839.

²¹ См.: Указ Президента РФ от 7 июня 2000 г. № 1055 «Об указах Президента Республики Адыгея от 8 октября 1997 г. № 246 «О номенклатуре кадров Президента Республики Адыгея и Кабинета Министров Республики Адыгея» и от 4 июня 1999 г. № 111 «О внесении изменений и дополнений в Указ Президента Республики Адыгея от 8 октября 1997 г. № 246 «О номенклатуре кадров Президента Республики Адыгея и Кабинета Министров Республики Адыгея»» // СЗ РФ. 2000. № 24. Ст. 2544.

²² См.: Указ Президента РФ от 17 декабря 1997 г. № 1306 «О нормативных правовых актах Губернатора Курской области» // СЗ РФ. 1997. № 51. Ст. 5745.

²³ Но само допущение о том, что указы о приостановлении должны иметь унифицированное наименование, представляется весьма логичным, а фактическая разнородность их заголовков свидетельствует о дефекте юридической техники.



Ленинградской, Московской, Мурманской, Оренбургской, Смоленской, Тверской, Тульской областях, Ненецком автономном округе (по 1 указу)²⁴.

Заметим, что верховная власть уладила рассматриваемую проблему еще до того, как в нее погрузилась наука. Речь о том, что акты о приостановлении не имели *типового* названия с 1994 г. по середину 2000 г. Однако в первый срок президентства В. В. Путина эта порочная практика была прекращена: начиная с Указа Президента РФ от 12 июня 2000 г. № 1101²⁵ все указы о приостановлении обрели единый заголовок — «О приостановлении действия...».

Теперь перейдем к *содержанию* правового акта. Известно, что текст указов и распоряжений может разбиваться на констатирующую часть (преамбулу) и постановляющую (распорядительную) часть. В актах о приостановлении в констатирующей части фиксируется одно или несколько оснований для осуществления этой меры, предусмотренных в ч. 2 ст. 85 Конституции России и ч. 1 ст. 29 Закона № 184-ФЗ²⁶, а в постановляющей части — решение о приостановлении и, как правило, предложение для органа или лица, действие актов которых было приостановлено, об отмене данных актов.

В доктрине нередко акцентируется, что суспензация всегда должна характеризоваться правовой определенностью: «авторы» временно недействующего акта вправе знать, по какой причине этот акт не исполняется, в том числе для того, чтобы принять самостоятельное решение о его отмене или о внесении в него изменений²⁷. Мы солидарны с этой позицией.

Что происходило на практике? В большинстве актов о приостановлении принцип правовой определенности был соблюден. К примеру, в Указе Президента РФ от 9 сентября 2000 г. № 1621 отмечалось, что Указ Президента Республики Адыгея от 22 августа 1994 г. № 131 противоречит ч. 1 и 2 ст. 19, ч. 1 ст. 27, ч. 3 ст. 62 и п. «в» ст. 71 Конституции России, ст. 24, 32, 178, 180, 181, 184, 199, 202 и 203 КоАП РСФСР, ст. 17 Основ законодательства РФ о нотариате, ст. 10 Закона РФ «О праве граждан Российской Федерации на свободу передвижения, выбор места пребывания и жительства в пределах Российской Федерации», после чего

²⁴ Настоящая статистика подготовлена при помощи официальных электронных версий Собрания актов Президента и Правительства Российской Федерации и Собрания законодательства Российской Федерации (<http://www.szrf.ru/szrf/index.phtml?md=0>). Мы не претендуем на истину в последней инстанции и рады любым уточнениям.

²⁵ См.: Указ Президента РФ от 12 июня 2000 г. № 1101 «О приостановлении действия постановления Губернатора Тверской области от 28 сентября 1999 г. № 856 «О тарифах на электрическую энергию для населения области» // СЗ РФ. 2000. № 25. Ст. 2676.

²⁶ К таким основаниям относится противоречие Конституции РФ федеральным законам, международным обязательствам РФ или нарушение прав и свобод человека и гражданина.

²⁷ По обобщающему суждению А. И. Козулина, «во всех случаях нужны веские основания, действительно оправдывающие факты соответствующих приостановлений. К актам правотворчества о приостановлении... должно предъявляться требование точного определения в их содержании таких оснований» (Козулин А. И. Нормативные правовые акты и иные акты правотворчества // Научный ежегодник Института философии и права Уральского отделения РАН. 2001. Вып. 2. С. 275).

постановлялось приостановить действие данного Указа и предложить Президенту Республики Адыгея отменить его²⁸.

Но встречались досадные прецеденты, когда преамбула акта о приостановлении имела не настолько обстоятельные отсылки к конкретным нормам либо не имела их вовсе. Так, в Указе Президента РФ от 18 января 1996 г. № 62 постановлялось приостановить действие Указа Президента Республики Башкортостан от 16 мая 1995 г. № УП-256 в связи с тем, что он противоречит Конституции РФ и законам РФ, а Президенту Республики Башкортостан предлагалось привести этот Указ в соответствие с Конституцией РФ и законодательством РФ²⁹. В подобных ситуациях региональным властям оставалось лишь догадываться, по каким основаниям первое лицо рекомендует отменить спорный акт³⁰.

Таким образом, указы и распоряжение о приостановлении в целом отличались ясностью, логичностью, понятностью для правоприменителя (конечно, с учетом имманентно присущей для этих актов лаконичности), а их недостатки, по всей видимости, были обусловлены онтогенезом самого института приостановления, его сравнительно эпизодическим использованием и экстраординарной обстановкой 1990-х гг. Например, затронутый в предыдущем абзаце Указ Президента РФ № 62 был разработан³¹ и подписан на фоне террористического акта в городе Кизляре и селе Первомайском (9—18 января 1996 г.)³².

Подведем итоги. За неполных 10 лет «жизни» институт приостановления действия актов высшего должностного лица (руководителя высшего исполнительного органа государственной власти), органов исполнительной власти субъектов РФ нашел достойное применение, прервав реализацию более чем четырех десятков нормативных правовых актов регионального уровня, противоречащих

²⁸ См.: Указ Президента РФ от 9 сентября 2000 г. № 1621 «О приостановлении действия Указа Президента Республики Адыгея от 22 августа 1994 г. № 131 “Об административной ответственности за нарушения установленного порядка приобретения права на место жительства, порядка пребывания и правил регистрации в Республике Адыгея”» // СЗ РФ. 2000. № 38. Ст. 3778.

²⁹ См.: Указ Президента РФ от 18 января 1996 г. № 62 «О приостановлении действия Указа Президента Республики Башкортостан от 16 мая 1995 г. № УП-256 “О мерах по совершенствованию валютного контроля за импортом товаров, работ и услуг предприятиями, учреждениями, организациями Республики Башкортостан в порядке предоплаты”» // СЗ РФ. 1996. № 4. Ст. 262.

³⁰ Другой способ — обращение в суд. Однако опыт показал, что «оспариваемые Президентом Российской Федерации акты отменялись принявшими их органами еще до рассмотрения дела в суде» (Окуньков Л. А. Президент Российской Федерации. Конституция и политическая практика. М., 1996. С. 48), поэтому «примеров их проверки в соответствующих судах еще не было» (Едалов Г. В. Полномочия Президента Российской Федерации в сфере федерального вмешательства в дела субъектов Российской Федерации : автореф. дис. ... канд. юрид. наук. М., 2009. С. 18).

³¹ Это вытекает из того факта, что большая часть виз, проставленных на оборотной стороне листа первого (подлинного) экземпляра Указа Президента РФ № 62, датируется первой половиной января 1996 г.

³² См.: Кизляр — Первомайское: операция без аналогов / гл. ред. А. Г. Горлов. М., 1996. 128 с.



российскому законодательству. Но применение данной меры было сопряжено с пробельностью правового регулирования и несовершенством технико-юридических приемов, что могло нарушать и без того хрупкий баланс между центром Федерации и ее участниками.

БИБЛИОГРАФИЯ

1. *Кутафин О. Е.* Глава государства : монография. — М., 2015. — 560 с.
2. *Комкова Г. Н., Абаева Е. А.* Президентский контроль за деятельностью органов государственной власти субъектов РФ // Вестник Университета имени О.Е. Кутафина (МГЮА). — 2018. — № 6. — С. 75—87.
3. *Панов А. А.* Полномочия Президента Российской Федерации, связанные с формированием и деятельностью органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации // Вестник Университета имени О.Е. Кутафина (МГЮА). — 2018. — № 6. — С. 56—67.
4. Административное принуждение : учебное пособие / отв. ред. Л. В. Стан-дзюнь. — М., 2021. — 320 с.
5. Правовое обеспечение государственного управления и исполнительная власть : учебник / под ред. С. А. Старостина. — М., 2019. — 336 с.

ПРАВО В ИСТОРИЧЕСКОМ ПРЕЛОМЛЕНИИ

«ВЛАСТЬ ДОЛЖНА БЫТЬ ОГРАНИЧЕНА ПРАВОМ ВО ИМЯ СПРАВЕДЛИВОСТИ»

Аннотация. *Власть, государство, право, принуждение. Все эти категории бесконечно и циклично соединялись и разъединялись в трудах мыслителей и литераторов. Существенный вклад в разработку проблематики внес знаменитый русский юрист А. С. Котляревский. Например, монография «Власть и право: проблема правового государства» (1915) предвосхитила многие нашумевшие впоследствии труды зарубежных коллег.*

Ключевые слова: *политика, власть, государство, право, история, сила, насилие, господство, подчинение, принуждение.*



**Валентина
Геннадьевна
РУМЯНЦЕВА,**

*редактор рубрики «Право в историческом преломлении», доцент кафедры истории государства и права Университета имени О.Е. Кутафина (МГЮА), кандидат юридических наук, доцент
kafedra-igp@yandex.ru
125993, Россия, г. Москва,
ул. Садовая-Кудринская, д. 9*

DOI: 10.17803/2311-5998.2021.82.6.207-209

VALENTINA G. RUMYANTSEVA,

*“Law in historical refraction” Section Editor; Associate Professor, Department of History of State and Law of the Kutafin Moscow State Law University (MSAL),
Candidate of Sciences (Law), Associate Professor*

kafedra-igp@yandex.ru

9, ul. Sadovaya-Kudrinskaya, Moscow, Russia, 125993

“POWER MUST BE LIMITED TO LAW IN THE NAME OF JUSTICE”

Abstract. *Power, state, law, coercion. These categories have endlessly and cyclically combined and separated in the works of scholars and writers. The famous Russian lawyer A.S. Kotlyarevsky made a significant contribution to the development of this subject matter. For instance, his monograph **Power and Law: the Problem of the Law-Governed State** (1915) anticipated many of the later high-profile works by foreign colleagues.*

Keywords: *politics, power, state, law, history, force, violence, domination, submission, coercion.*

Многомерность аргументации, красота и емкость юридических определений и характеристик, образность языка и метафоричный стиль при погружении в исторический материал, богатство метких цитат зарубежных коллег в собственном переводе — все это так привлекает нас в творческом наследии русских юристов, подлинном золотом фонде мировой цивилизации. Мастера отечественной юриспруденции погружают нас в своих произведениях в особое состояние межвременного научного дискурса, поиска ответов на вечные вопросы человечества.

Генеральный вопрос, вопрос власти, — лейтмотив творчества русского юриста А. С. Котляревского. О власти со всеми ее светлыми и темными сторонами мыслитель знает и рассуждает в своих произведениях не просто теоретически.

© Румянцова В. Г., 2021

Активная научная и политическая деятельность переплелись в его биографии. Многие работы можно смело охарактеризовать как программные партийные документы или политические прогнозы («Классовые интересы и государственные цели», «Правительство и выборы», «Будет ли распущена вторая Дума?», «Земство и самоуправление», «Русская внешняя политика и национальные задачи»).

Яркие события жизни правоведа оказались неотделимы от истории власти и властвования нашего государства. Социальный излом России начала XX в. отразился в его непростой судьбе.

А. С. Котляревский — профессор Московского университета, Московского промышленного института, Всесоюзной правовой академии при Наркомате юстиции, депутат I Государственной думы, один из учредителей партии кадетов, участник Особого совещания, готовившего проект Положения о выборах в Учредительное собрание, член антибольшевистского подполья, юрисконсульт Наркомата юстиции и т.д.

17 апреля 1938 г. — арест: А. С. Котляревский обвинен в связях с кадетами-монархистами, Н. И. Бухариным, в шпионаже, антисоветской деятельности. 14 апреля 1939 г. — приговор и на следующий день расстрел.

«Власть и право: проблема правового государства» — одно из центральных произведений А. С. Котляревского. Русский юрист хочет быть максимально объективным при описании элементов власти — силы, господства, подчинения, принуждения — и, как следствие, методологически выбирает научный плюрализм. Эклектизм в контексте идей правовой государственности основан на популярных в то время теориях, что помогает представить проблему взаимопроникновения власти, государства, права с различных сторон. Здесь и естественно-правовая, историческая, социологическая, психологическая школы права, и юридический позитивизм, теория насилия, и многие другие направления юридических воззрений.

Натура государства у А. С. Котляревского не идеальна. Невелика возможность воплощения правового государства, верховенства права, а еще меньше — высшей справедливости, ибо корни государства произрастают из насилия, эгоизма.

У ученого нет внутреннего нравственного конфликта или разочарования в добрых началах жизни. Государство таково, каковы его граждане. Если бы они были совершенны и столь прекрасны в своих убеждениях и поступках, зачем тогда нуждались бы в государстве. А потому совершенного государства с неизменными его идеалами быть не может: «Оно не только всецело принадлежит миру временного, но, как мы видели, неизбежно отражает самые темные его стороны. Оно неразрывно связано с принуждением и насилием...»¹.

А. С. Котляревский реалистичен и отрицает крайности: государство — не «земное божество»² (Г. Гегель) и не «самое холодное из всех холодных чудовищ»³ (Ф. Ницше), а «отражение всей человеческой природы, и в ее темных низах, и в обращенных к вечному свету ее вершинах»⁴.

Государство оказывается у А. С. Котляревского монополистом принуждения. Без него государственная власть — слабая и тусклая, не способна творить право. Власть и право — две стихии государства. Право нуждается в защите, силе

¹ Котляревский С. А. Власть и право: проблема правового государства // Избранные труды. М. : РОССПЭН, 2010. С. 611.

² Гегель Г. Философия права // Соч.: в 14 т. Т. 7. М. ; Л. : Гос. изд-во, 1934. С. 238.

³ Ницше Ф. Так говорил Заратустра. М. : ИФ РАН, 2004. С. 45.

⁴ Котляревский С. А. Указ. соч. С. 611.

государства. Так, Р. Иеринг, к авторитету которого обращается русский юрист, считает, право без власти государства (защиты) — пустой звук: «Поистине можно и должно назвать значительным успехом новейшей философии права, что она признала и энергично выяснила обусловленность права государством»⁵. Право — защищенный государством интерес; в качестве защиты выступают виды принудительного осуществления права: судебный иск, исполнительное производство по судебному приговору, наказание.

Хотя у Р. Иеринга «право есть система обеспечения социальных целей путем принуждения»⁶, последнее употребляется в пределах надобности и возможности. А. С. Котляревский продолжает мысль немецкого юриста, призывая к правовому самоограничению государства. Историческое, социологическое, психологическое изучение темы властвования и подчинения русским юристом, вскрывает парадокс властвования немногих над многими. «Человек рождается и свободным, и подневольным, рождается с этой двойственностью в естественных предрасположениях»⁷. Тем не менее быть под чьей-то властью, пусть и принудительной, не тождественно отсутствию способности проявлять свою волю. Опрометчиво думать, что даже физическими воздействиями можно вынудить повиновение.

Институт принуждения государственной власти оправдан, когда к существующим организациям «властвования — подчинения» прилагается некий критерий, стандарт, «мерило такого властвования и такого подчинения, которое оправдывается неизменной основой сменяющихся правовых воззрений — оправдывается справедливостью». Именно через категорию справедливости рассматриваются все социальные процессы. А. С. Котляревский пишет: «Это требование не есть отрицание ни власти, ни силы, ибо справедливость не призывает вообще забыть окружающую нас, данную нам физическую и социальную действительность: это требование ведет к их преобразованию»⁸.

Государство обладает абсолютной монополией принуждения. Таков итог де-дуцирования А. С. Котляревского. Между тем такая монополия ограничивается правом. Ведь государство должно быть правовым, потому что оно должно быть справедливым.

БИБЛИОГРАФИЯ

1. Гегель Г. Философия права // Соч.: в 14 т. — Т. 7. — М. ; Л. : Гос. изд-во, 1934. — 380 с.
2. Иеринг Р. Цель в праве. — СПб. : Тип. В. Безобразова и Комп., Н. В. Муравьев, 1881. — Т. 1. — 443 с.
3. Иеринг Р. Интерес в праве. — Ярославль : Тип. Губ. зем. управы, 1880. — 300 с.
4. Котляревский С. А. Власть и право: проблема правового государства // Избранные труды. — М. : РОССПЭН, 2010. — 704 с.
5. Ницше Ф. Так говорил Заратустра. — М. : ИФ РАН, 2004. — 384 с.

⁵ Иеринг Р. Цель в праве. СПб. : Тип. В. Безобразова и Комп., Н. В. Муравьев, 1881. Т. I. С. 187.

⁶ Иеринг Р. Интерес в праве. Ярославль : Тип. Губ. зем. управы, 1880. С. 192.

⁷ Котляревский С. А. Указ. соч. С. 266.

⁸ Котляревский С. А. Указ. соч. С. 622.





**Сергей Андреевич
Котляревский**
(23 июля 1873 г. —
15 апреля 1939 г.),
правовед, историк,
писатель,
политический деятель

С. А. КОТЛЯРЕВСКИЙ ВЛАСТЬ И ПРАВО: ПРОБЛЕМА ПРАВОВОГО ГОСУДАРСТВА¹

Государство не отличается от других организаций и с ними связано. Оно разрушило господство рода, но родовая дисциплина послужила психологическим материалом для более широкой новой дисциплины. *Patria potestas* была школой повиновения римским магистратам. В этом смысле можно говорить и о патриархальной струе, вливающейся в поток государственной жизни, даже когда этот поток уже на много веков ушел от своих истоков. Когда абсолютная монархия успешно боролась с феодальным распылением власти и сеньоры теряли свои господские права, эти права не только в смысле юридического, но и как символы автоматического подчинения народных масс были отчуждены в пользу единодержавия; дань покорности и верности, приносившаяся ранее сеньору, поступала в распоряжение сюзерена. В свою очередь, и государство подготавливает навыки, полезные и даже необходимые для развития внесударственных организаций — тех многочисленных союзов, в которых группируются члены современных культурных обществ и которые фактически ограничивают единовластие государства. Возможно даже, что подобные организации вступают в борьбу с наличным политическим и социальным порядком, причем дисциплина, созданная этим порядком, обратится против него самого. Не раз указывалось на известную связь милитаризма и социал-демократии в Германии: усвоение и сохранение ее партийной дисциплины, вероятно, облегчалось навыками, которые приобретены населением в суровой школе немецкой воинской повинности. В этом смысле становится понятным и взгляд Руссо, столь усвоенный его последователями к великому вреду для свободы ассоциаций во Франции — взгляд, будто последние отнимают часть повиновения, которое правомерно должно быть отдано целиком власти, воплощающей общую волю. Пусть такое правомерное повиновение делается второй природой граждан, пусть они, преклоняясь перед общей волей, чувствуют себя ее органами и потому не сознают здесь какого-либо ограничения или стеснения личности — эта готовность повиноваться правомерной власти неизбежно вырождается и превратится в простую привычку слепого подчинения, раз появятся другие центры коллективной (но не общей) воли. Нельзя служить двум господам — между ними должна идти борьба за власть, за веками накопленные склонности автоматического повиновения. Мы видим здесь только лишние примеры той объективной связи, которая соединяет самые разнообразные элементы общества и при которой люди так часто работают на совершенно чуждые и неведомые им интересы, являясь лишь слепыми орудиями хитрости мирового духа, как говорил Гегель.

¹ *Котляревский С. А.* Власть и право: проблема правового государства. М.: Изд. Г. А. Лемана, С. И. Сахарова, Тип. «Мысль» Н. П. Меснянкин и Ко, 1915. 417 с. Отрывок из второй главы.

Таким образом, природа государственного властвования, несомненно, может быть понята только на фоне гораздо более широком, чем тот, который в состоянии дать изолированная наука о государстве². Основой здесь является сознание зависимости, которое вырастает из самого первобытного опыта и которое бесконечно укрепляется его одновременным переживанием у массы людей. Здесь и вскрывается этот кажущийся парадокс властвования немногих над многими. Принуждение в буквальном смысле, как его обыкновенно представляют, играет при этом ничтожную роль. В огромном большинстве случаев нельзя даже непосредственными физическими воздействиями вынудить повиновение. Впрочем, само понятие авторитета, в котором так много элементов властвования, не предполагает ли известного минимума свободы у его признающих? Быть под чьим-либо авторитетом, очевидно, не значит находиться в физической неспособности проявлять свою волю³.

Не извращение человеческой природы, а коренные ее свойства объясняют то «добровольное рабство», перед которым с таким негодующим изумлением остановился Жа Бюсси. Противоречие, столь поразившее Руссо, — противоречие между естественной свободой человека и повсеместно наложенными на него цепями — еще более глубоко, чем он думал; если верно его «l'homme est ne libre», то верно в известной мере и признание гетевского Тассо: «Der Mensch ist nicht geboren frei zu sein». Человек рождается и свободным, и подневольным, рождается с этой двойственностью в естественных предрасположениях.

Дальнейшие успехи социальной психологии, может быть даже психиатрии, в частности изучение внушения⁴, должны здесь многое дополнить, но и в настоящее время психический состав властвования и подчинения в общих чертах представляется выясненным.

² *Simmel G.* Soziologie: Untersuchungen über die Formen der Vergesellschaftung. Leipzig. Verlag von Duncker & Humblot, 1908. S. 134 u. s. w.

Интересные предвосхищения психологической теории власти даже у такого «реалиста», как Галлер; ср. его *Restauration der Staatswissenschaft*. B. I (Wintertur, 1816). S. 353: «Verdient er nicht bemerkt zu werden der allgemeine und hinreissende Hang der die Menschen treibt auch ungezwungen und freiwillig sich dem anerkannten Machtigen anzuschliessen und seiner Herrschaft sich zu unterwerfen» (насилия, которое ему часто приписывается); напр., s. 501. Ср.: *Ldning*. Статья «Staat» в *Handwörterbuch der Staatswissenschaften*. B. VI. 2. Aufl. S. 907—940; S. 918; «Die verbindliche Kraft der Herrschergewalt wie des Rechtes in dem Bewusstsein des Beherrschten ruht». *Lingg*. *Empirische Untersuchungen zur allgemeinen Staatslehre*. S. 5.

³ Годвин доказывал даже, что повиновение в силу физической необходимости является несравненно меньшей опасностью для человеческой свободы, чем повиновение, основанное на вере повинующегося в чужой авторитет // *Enquiry Concerning Political Justice*. Book VI. Ch. 6, of obedience: «Compulsory obedience often less injurious than confidence».

⁴ Очень ценные данные в книге Сиддиса. Психология внушения. Например, поразительный рассказ о «новом Мессии» — Шлатгере (с. 301); по Сиддису, внушаемость — основа общественности: человек, без сомнения, животное общественное, но он таков потому, что доступен внушению (с. 308); этим же объясняется и весь механизм общественного повиновения. Много материалов из русской действительности в книге: *Бехтерев В. М.* Внушение и его роль в общественной жизни.



Признавая, что власть первоначально создается сознанием зависимости и повиновением, мы не можем смотреть на нее исключительно как на проекцию внутренних состояний, переживаемых подвластным. «Воля к власти» есть также несомненная психологическая реальность. Ее с несравненным пафосом возвеличил Ницше⁵, и в ней современная философия империализма, хотя бы в лице Сельера, Сигеле и др., усматривает чуть ли не основной мотив человеческой и даже мировой истории. Сознанию зависимости идет навстречу стремление всеми средствами закрепить это сознание у окружающих людей и превратить его в нерасторжимую связь. Власть становится одной из величайших ценностей, одним из самых непреодолимых соблазнов⁶ — сторона человеческой души, которую так понимал Макиавелли⁷. Вопреки экономическому материализму, в современном обществе само богатство едва ли не чаще ценится как путь к влиянию и власти, чем обратно; и здесь, вероятно, лежит корень веры анархистов в сравнительную легкость экономического переворота. Но и раньше даже наиболее реалистически настроенные наблюдатели человеческой природы отмечали эту самостоятельность жажды к власти⁸. Перед нами раскрывается целая психологическая гамма от самого благородного честолюбия, стремящегося лишь деятельно и плодотворно участвовать в разрешении великих национальных и общечеловеческих задач, до самого суетного тщеславия, которому дорога лишь внешность, мишура власти, раболепное поклонение окружающих. Быть может, это искание наложить отпечаток своей личности на окружающий мир целым рядом звеньев связано с какими-либо изначальными, органическими стремлениями — например, стремлением расширяться, охватить большее пространство; последнее может быть замечено уже в движениях монеры. Борьба за существование невольно переходит в борьбу за преобладание — удержать свое место под солнцем, что возможно, только захватив чужое⁹. Инстинкт самоутверждения проявляется в разнообразнейших формах, и было бы односторонне видеть их только в тех безнадежно темных тонах, какие любил Гоббс, изображая царящий в человеческом роде хищный эгоизм, *voluntas laedendi*. Но несомненно: человеку присущи вместе с переживаниями зависимости и эти захватные устремления, и под их совместным действием слагается столь нам привычное и столь загадочное осуществление власти¹⁰.

⁵ Кроме *Der Wille zur Macht, Versuch einer Umwandlung aller Werte*, напр., в *Also sprach Zarathustra-Werke*. 9 Aus. B. VI. 8. 167: «Wo ich Lebendiges fand, da fand ich Willen zur Macht, und noch im Willen der Dienenden fand ich den Willen Gern zu sein...» Und wo Opferung und Dienste und Liebesblicke sind: auch da ist Wille, Herr zu sein.

⁶ Искушение власти — последний из трех соблазнов сатаны, поставленных перед Сыном Человеческим // Мф. 4,8—10. Есть аналогии в буддизме.

⁷ Напр., *Il principe*. С. 25; *Discorsi sopra la prima decade di Tito Livio*, 1.1. С. 5 etc.

⁸ *Hobbes*. *De Givē I*, 2: *omnis igitur societas — vel commodi causa vel gloriae... contrahitur*.

⁹ Сорель в *L'Europe et la revolution fransaise* ярко изобразил, как революционная Франция в борьбе за «естественные границы» принуждена была далеко их перейти. Это явление, постоянно повторяющееся в истории внешней политики.

¹⁰ Само собой разумеется, нужно отличать общую психологическую природу властвования и подчинения и ту обстановку, те условия, в которых они первоначально развиваются. Эти

Это осуществление, конечно, совершается не только в пределах государства. Долгое время зависимость от рода, общины, помещика была гораздо ощутимее, охватывала все моменты жизни подвластного и все поле его сознания, заслоняла слабую, тусклую власть государства¹¹, но последняя обычно в историческом ходе вещей побеждала и род, и общину, и помещика. Современное государство оказывается монополистом принуждения: юридически это выражается в том, что его власть истолковывается как первоначальная, ниоткуда не заимствованная, — и в этом усматривается даже его критерий. Такая отдаленность государственной власти от повинующихся сообщает ей некоторый абстрактный характер: эта власть уже не осложняется теми интимными, патриархальными переживаниями, которые связываются с положением человека в роде, общине, даже в крепостной зависимости. Само понятие члена государственного союза — подданного и гражданина — гораздо более отвлеченно, чем понятие сородича или сообщника; и дело здесь не только в численности этого союза: в него входят крайне разнообразные группы людей, часто чувствующие глубокую отчужденность, иногда прямое взаимное отталкивание. В современную эпоху государство есть организация власти *par excellence*; неудивительно, если именно эта власть мыслится как железная грань для личной свободы. Анархизм, который объявляет войну всякому принуждению и в нем видит первородный грех человеческих общежитий, легко забывает о деспотизме других союзов; он склонен изображать в произвольно светлых чертах эпохи, отмеченные слабостью государственной власти и сосредоточивает силу своего отрицания на государстве. Но и для современного человека вообще проблема власти в ее отношениях к личной и общественной свободе представляется прежде всего в форме проблемы именно государственной власти. Как она разрешается?

Очевидно, не через простое отрицание указанной власти. С равным основанием можно было отрицать ту сторону самой человеческой природы, на которой покоится повиновение. Категоричность анархических выводов вытекает из крайне упрощенного представления об этой природе, похожего на представления рационалистов XVIII в. и не видящего в ней основных противоречий. В этом психологическом утопизме, вероятно, лежит один из самых глубоких корней утопизма политического и социального.

Не будем закрывать глаза на лежащие здесь внутренние дисгармонии. Власть не только есть психологическая необходимость: она способна стать великой культурно-этической ценностью¹². Но в ней есть зародыш и полного порабощения,

последние должна выяснять этнография. О них весьма схематично у Поста в *Grundriss der ethnologischen Jurisprudenz*. V. I. P. 356 (*Herrschaft und Freiheit. Die Entatehung dieses Verhältnisses*); более обстоятельно у него же в *Afrikanische Jurisprudenz*. B. I. S. 87; по справедливому замечанию Поста, вполне подтвержденному и новейшей этнографией, организация властвования и подчинения получила особо типичное и яркое развитие именно в Африке. Ср.: *Webster. Primitive Secret Societies*. P. 115.

¹¹ Характеристики положения индивида в догосударственных союзах (хотя бы и остающихся после возникновения государства) у *Schurtz. Alterklassen und Menschenverbände*, у *Visscher. Religion und soziales Leben bei Naturvölkern*. B. II. S. 394.

¹² Это один из основных мотивов «культы героев» у Карлейля. *On Heroes*. Lee. VI. The hero as King: «There is no act more moral between men than that of rule and obedience. Woe to



которое идет вразрез с простым чувством самосохранения подвластных. Сомнения Руссо здесь вполне понятны, как и та задача, которая поставлена в *Contrat social* — найти такую организацию, где человек, повинаясь ее власти, повиновался бы своей собственной воле, где зависимость и свобода не переживались бы как противоположности¹³. Появляется не всегда отчетливый, часто даже не всегда сознательный запрос на какой-то противовес власти, какое-то ее ограничение. В различные эпохи, среди различных культур он удовлетворяется не одинаковым образом, но в общем его настоятельность и определенность только возрастает.

Современное европейское государство, при всей мощи своей организации, о которой не могли и думать старые деспотии, обнаруживает глубокую перемену в характере власти. С одной стороны, последняя все более рассматривается как социальная функция, как нечто, существующее не ради самой себя, а ради тех великих заданий, которые во всех областях поставлены перед этим государством¹⁴. Последние требуют сильного и авторитетного правительства, властного воздействия на жизнь нации; государственная организация, неспособная удовлетворить этим требованиям, оказывается вообще нежизнеспособной. Современный премьер английского кабинета — один из могущественнейших людей на земном шаре, реально несравненно более могущественный, чем Людовик XIV, но вся его власть основана на доверии к его способности осуществлять великие национальные замыслы и на связанной с этим доверием ответственности.

С другой стороны, власть в современном государстве принимает все более и более правовой облик. Есть несомненная связь между этой правовой формой и изменением самого содержания; оба явления суть проявления известной рационализации власти, но они вытекают из различных потребностей, и между ними мыслимо представить даже известный антагонизм. Правовой характер

him that claims obedience when it is not due; woe to him that refuses it when it is... There is a Divine Right or else a diabolic Wrong at the heart of every claim, that one man makes upon another». Это «божественное право» усматривается Карлейлем в истории двух деятелей революции: Кромвеля и (в меньшей степени) Наполеона.

¹³ *Contrat social*. 1. I, ch. 6; «Trouver une forme d'association, qui defend et protege de toute la force commune la personne et les biens de chaque associe et par laquelle chacun s'unissant a tous, n'obeira pourtant q.u'a lui meme, et reste aussi libre, qu'auparavant. Tel est le probleme fondamental dont le contrat social donne la solution». Подобный же смысл получает у Штамллера идея «общества свободно желающих людей» (*Die Gemeinschaft frei woliender Menschen*), которая для него, впрочем, имеет чисто регулятивное значение — как критерий, прилагаемый к оценке социальных принудительных норм. *Wirtschaft und Recht*. S. 576.

¹⁴ К этой власти в общем применимо определение Л. И. Петражицкого: «Государственная власть есть... социально служебная власть. Она не есть "воля", могущая делать что угодно, опираясь на силу, как ошибочно полагает современное государствоведение, а представляет собой приписываемое известным лицам правовой психикой этих лиц и других общее право повелений и иных воздействий на подвластных для исполнения долга заботы об общем благе» (*Теория права и государства*. Т. 1. С. 217). Подобное «приписывание» свойственно государству не с начала его существования. Социально-служебной становится власть в итоге долгого и тяжелого исторического процесса.

власти явственнее определяет последнюю скорее в отрицательном, чем в положительном смысле, с ним совместимы весьма различные направления и объем государственной деятельности. Потребности такого отрицательного определения отвечает по крайней мере первоначально и понятие правового государства. Последнее нисколько не отвергает принципа власти, запечатлевшегося веками в человеческой природе, но оно стремится создать возможную гармонию между ним и другими сторонами этой природы, прежде всего вытекающим из нее исканием сохранить за подвластным известную сферу правовой самостоятельности. Государство не единственная организация властвования и повиновения, и потребность ввести эти последние в правовые грани не характеризует исключительно его. В семье, в вероисповедной общине, в политической партии, во всяком союзе, всюду, где есть люди с их страстями, с деспотизмом и соблазном подавления чужой воли, может живейшим образом чувствоваться необходимость указанных ограничений. Но здесь часто имеется известная интимность или, по крайней мере, сравнительная близость между властвующими и повинующимися, могут быть и бытовые коррективы, смягчающие суровое господство. Главное же ограничение власти в этих союзах создается самим государством, охраняющим его членов от того, чтобы к ним не предъявлялось требований, противных их положению как подданных и граждан. Законы, предписывающие обязательное обучение или регулирующие труд малолетнего на фабрике, ограничивают родительскую власть и этим самым ограждают ей подвластных. Можно здесь напомнить и об институте «*appel comme d'abus*», в силу коего при всей широте притязаний католической церкви на юрисдикцию решения ее судов могли быть обжалованы перед светской властью¹⁵. Для государства такой стоящей над ним организации не существует, апеллировать от него некуда, и потребность найти грань его властвования чрезвычайно усугубляется этим его исключительным положением. Правовой характер, сообщенный государственной власти, в современной обстановке является необходимым условием для обеспечения господства права среди всяких других общественных отношений¹⁶. Здесь проявляется, между прочим, органическая связь устойчивых элементов государственного строя материального конституционного права — и всей текущей государственной деятельности. <...>

Власть и право — две стихии государства, хотя не в одинаковой степени первоначальные. Однако мы можем пользоваться и обычным сопоставлением права

¹⁵ Само собой разумеется, это нисколько не касается вопроса о канонической правомерности данного института.

¹⁶ Необходимое здесь, конечно, не значит достаточное: мы знаем, с каким трудом уступает воздействию законодательной власти создававшийся веками бытовой уклад. Особенно резко это сказывается, как и можно ожидать, в семейном праве. Эрлих приводит интересный пример. Австрийское гражданское уложение, поскольку оно касается семейного права, проникнуто совершенно индивидуалистическим мировоззрением, оно дает сравнительно с другими европейскими законодательствами весьма широкую самостоятельность жене и детям. И однако румынский крестьянин из Буковины, живший под властью этого закона, сохранял почти нетронутым облик римского *pater familias*, а в семье его господствовало чистое полновластие домовладыки. Grundlegung der Soziologie des Rechts. S. 298.



и государства, если только не забудем, что *essentiale* государства — власть, особым образом квалифицированная, но все же именно власть.

Несомненно, право имеет весьма длинную догосударственную историю¹⁷ и последняя вполне подтверждает слова Беккера, что право возникает с союзом: нет союза без права¹⁸. Достаточно здесь напомнить хотя бы о столь развитой и сложной системе экзогамических правил, распространенных среди самых разнообразных племен земного шара, системе, столь характерной для кланового строя с господством тотемизма¹⁹. Менее всего в настоящее время было бы основательно представлять себе догосударственный быт каким-то царством личной воли и личного самоопределения, анархической Аркадией²⁰. Первобытное право связывает человека по рукам и по ногам, и в первобытной кровной организации — естественной или фиктивной — личность растворяется без остатка²¹, как и все вменение — эта основа признания личности — носит чисто родовой характер. Конечно, контраст этого догосударственного и государственного состояния

¹⁷ Уже Арнольд в своей книге *Cultur und Rechtleben*, вышедшей в 1865 г., указывает, насколько в языке обозначения права древнее, чем обозначения государства. S. 164. Мастерская характеристика быта древних арабов с развитым правом, но без государства в этюде Вельгаузена: *Ein Gemeinwesen ohne Obrigkeit*.

¹⁸ *Grundbegriffe des Rechtes und Missgriffe der Gesetzgebung*, S. 41, 47; «kein Verband ohne Recht»; более спорно: «kein Recht ausserhalb der Verbände». Но существует ли общезжитие без союзов? Ср.: *Schurtz. Alterklassen und Mannerverbände* и его *Urgeschichte der Kultur*, S. 94 u. s. w. (о разнообразии и развитии этих первобытных союзов).

¹⁹ Об этом свод новейших данных у *Frazer. Totemism and Exogamy*. V. I—III, особенно важен V. IV. P. 3—40 (*Totemism and Exogamy*) и p. 71—169 (*The Origin of Exogamy*). Согласно автору, экзогамическое право в общем соответствовало жизненным интересам первобытного человека. См.: p. 169: «Exogamy has been an instrument in the hands of that known power, the masked wizard of history, who by some mysterious process some subtle alchemy so often transmutes in the crucible of suffering the dross of folly and evil into the fine gold of wisdom and good». Ср.: *Durkheim. Les prohibitions de l'inceste* в *L'annee sociologique. Premiere annee*. P. 28. *Crawley. The Mystic Rose*. P. 443.

²⁰ Ее несколько не напоминает и известная среди этнографов картина первобытного абсолютного равенства обитателей Огненной Земли, которую дает в описании своего кругосветного путешествия Дарвин (*Journal of Research*, 15 January 1833. Ed. 1840. P. 242). Впрочем, это состояние чистой бесформенности и неорганизованности не вполне подтверждается позднейшими исследователями изображенных здесь племен. Ср.: *Ratzel. Völkerkunde*. B. II. S. 677.

²¹ Говорить так — не значит утверждать обычную схему, по которой всегда и везде родовые союзы предшествовали территориальным. Подобные схемы совершенно не соответствуют духу современной этнографии с ее столь справедливым недоверием к предвзятым обобщениям, с ее стремлением идти вперед, тщательно исследуя и сопоставляя фактический материал. Неправильности обычного утверждения относительно повсеместного господства родового быта, который предшествует всяким территориальным союзам, указаны в статье: *Максимов А. Н. Теория родового быта* : сб. в честь 70-летия проф. Д. Н. Анучина. С. 333. Но все же это лишь поправки. Общая тенденция социального развития все же идет от связи кровнородственной к связи, основанной на совместной оседлости.

совершенно относительный: само происхождение государства не может быть приурочено к какому-нибудь определенному моменту вообще²², и прежде чем внешний толчок, какая-нибудь коренная перемена в обстановке заметно ускорит его образование, зародыши государственной организации сохраняются долгое время в кровнородственных союзах. Весь психический материал, необходимый для существования хотя бы и самой элементарной государственной организации, накапливается веками²³. Но раз подобный толчок дан, раз явственно сложилось государство, традиционное право обычно начинает претерпевать существенные изменения. Государство разрывает много старых связей и лишает силы старые повеления и заповеди, но на их место ставит новые, неизведанные, как и на смену принуждению привычному, автоматическому оно несет принуждение, требующее новых, чуждых нравам и привычкам человека действий, сознаваемое как гнет. Оно не всегда останавливается перед освященными верованиями, родовым пietetом, как не остановился перед ними Креон, недоступный чувствам Антигоны. Повиновение привычное, подобно окружающему нас и равномерно давящему воздуху, незаметно, и, вспоминая о нем в прошлом, мы часто не помним какого-либо умаления нашей личности; в этом, и только в этом смысле можно говорить об утрате первобытной свободы с образованием государства. Быть может, это чувство утраты отразилось в образе последовательного ухудшения жизни — образе, в котором еще Гесиод воплотил своего рода философию истории и с которым вообще мы так часто встречаемся в самых ранних попытках объяснить судьбу людей, обреченных на все тягости и несовершенства земного существования. В свете современных этнографических исследований нельзя уже сводить происхождение государства к какой-либо единой причине²⁴. Несомненно, например, здесь чрезвычайно сильно воздействовала военная потребность, наступательная или оборонительная, которая вызывает новую дисциплину, связующую группы, до сих пор крайне слабо сплоченные²⁵. Классическая фраза Цезаря, выражающая

²² Это, с точки зрения этнографии, подчеркивает *Schurtz*. *Urgeschichte der Kultur*. S. 168. О *Herdennatur des Menschen* см.: *Vierkandt*, *Naturvolker und Kulturvolker*. S. 79.

²³ Можно сопоставить это с известным представлением Бюхера о дохозяйственном существовании человека, когда у последнего нет никакой хозяйственной предусмотрительности и заботы, когда его потребности удовлетворяются изо дня в день. (*Arbeit und Rhythmus*. S. 8). Очевидно, грань, с которой, по Бюхеру, начинается человеческое хозяйство, вовсе не может быть приурочена к определенной хронологической дате. *Homo politicus*, как и *homo oeconomicus*, суть продукты непрерывного созидательного развития, а не отдельных творческих актов истории.

²⁴ Насколько еще сильны здесь априорные представления, лучше всего можно видеть на примере, вероятно, величайшего современного историка Э. Мейера, в глазах которого государство есть первичная форма человеческого общения, старейшая по сравнению с кровными союзами и семьей — и при том «nicht nur begrifflich, sondern auch geschichtlich» — «die primitive Form der menschlichen Gemeinschaft... und sein Ursprung noch alterst, die Menschengeschichte tiberhaupt». *Geschichte des Altertums*. B. I (1910). S. 11; 35 u. s. w.

²⁵ *Ehrlich*. *Grimdlegung der Soziologie des Rechts*. S. 111. О культурном значении этих первоначальных столкновений между людьми парадоксальные, но интересные мыс-



эту роль войны в быте германцев, могла бы получить свое подтверждение в целом ряде областей земного шара и эпох человеческой истории: *in pace nullus est communis magistrates, sed principes regionum ac pagorum inter suos ius dicunt*²⁶. При всех своих преувеличениях и схематизме Гумплович верно подчеркивает этот часто встречающийся военно-насильственный характер первобытного государства, столь непохожий на картины мирного синоизма, знакомого из авторов классической древности²⁷.

В других местах вместо столкновений с врагом-человеком велась борьба с трудноукротимыми стихиями природы, борьба за плодородную землю, за питательную влагу, — и она также учила людей суровой до беспощадности дисциплине и полному их подчинению²⁸. В иных получит особое подтверждение мысль Энгельса, и политическое подчинение окажется подготовленным хозяйственной зависимостью, которая вытекает из новых форм обеспечения средств жизни²⁹, и здесь, впрочем, часто можно было бы говорить о внутреннем завоевании одних групп другими. Наконец, нельзя оставить без внимания и душевный мир первобытного человека с обычным в нем господством симпатической магии, так ярко изображенным в трудах Фрезера³⁰. В мире этих представлений мы можем найти совсем иные корни образования государства: новая зависимость вытекает из признанной магической способности жреца-вождя, способности, которая, распространяясь на окружающий человека мир, в силах приносить и благоденствие, и гибель. Но как ни разнообразны причины, ускоряющие образование государства, всюду оно слагается в стихии внешнего или внутреннего насилия, в стихии, которая чужда традиционному праву, которая легко мыслится ему противоположной. И прежде чем государство станет силой правообразующей, оно является по преимуществу силой праворазрушающей. Печать этого первобытного насилия, так ярко изображенного Августином, не изглажена всей многовековой сознательной

ли см.: *Steinmetz. Die Philosophie des Krieges. S. 21, 190: «Ohne Krieg kein Staat». Ср.: Ratzehoffer. Wesen und Zweck Politik. B. I. S. 130, 193 (Патценгофер в общем верный последователь Гумпловича).*

²⁶ *Comment, de bello gallico. I. VI. C. 23.*

²⁷ Интересные возражения против взгляда, связывающего само происхождение (а не развитие) государства с войной, у *Holsti. The Relation of War to the Origin of the State. P. 116; 132, 265 etc.* Автор — ученик и последователь Вестермарка — указывает на противоречия между приведенными выводами Штейнмеца в его «*Die Philosophie des Krieges*» и этнологически гораздо более обоснованной его предшествующей работой: *Ethnologische Studien zur ersten Entwicklung der Strafe. S. 73—79.*

²⁸ Весьма важно было бы дополнить богатый этнографический материал, который находится в вашем распоряжении, касательно самых ранних стадий государства данными антропогеографии. Много ценных замечаний рассеяно у Э. Реклю, Ратцеля, Льва Мечникова и т. п.

²⁹ *Der Ursprung der Familie, des Privateigentums und des Staates; выводы; S. 121 u. a. w.*

³⁰ *The Golden Bough, 2 ed. V. I—II. особ. V. I. P. 137 etc.,* а также *Lectures on the Early History of the Kingship* и последняя двухтомная работа (1911): *The Magic Art and Evolution of Kings (Golden Bough. Sedition, I part). Ср.: Durkheim. Les formes elementaires de la vie religieuse. P. 508 ; Visscher. Religion und soziales Leben bei den Naturvölkern. B. II. S. 327.*

работой человечества над приспособлением и усовершенствованием его государственного быта. И в то же время — задолго до появления какой-нибудь юридической рефлексии — среди подвластных появляется явственное стремление к тому, чтобы у государственной власти были иные границы, кроме физической невозможности. Происхождение его слишком понятно: оно вытекает из осмысленного инстинкта самосохранения — из того инстинкта, который заставлял порабожденную массу приветствовать хотя бы суровые законы, приходящие на место чистого произвола властителей. Более неожиданно, что это стремление находит известный отклик и у держателей государственной власти. Они вводят эту власть в известные правовые формы, сами налагают на себя известные ограничения даже тогда, когда объективная для этого необходимость как будто отсутствует. Как объяснить это? А объяснить необходимо. Иногда проблема самоограничения власти как будто снимается с очереди на том основании, что здесь нет вообще ограничения, а есть только воздержание от известных действий, ненужных для цели, которую преследует государство³¹. Но такое воздержание простирается и на действия, которые, несомненно, соответствовали бы цели, как ее понимают руководители государства. При подобном объяснении вовсе не устраняется очевидная двойственность власти и права, раскрывающаяся во всей истории государства и создающая многообразные конфликты, которые разрешаются путем напряженной борьбы — разрешаются притом всегда только до известной степени. Власть не создала права, но она и не создана им.

На первый взгляд наиболее простой ответ дает здесь Иеринг, стремящийся лишить всякой загадочности проблему государственного самоограничения³². Она в его глазах есть лишь частный случай общей проблемы самоограничения. История власти на земле есть история человеческого эгоизма, но этот самый эгоизм учит людей обуздывать свои естественные импульсы. Сначала побежденное население истреблялось, затем его стали обращать в рабство, а еще позднее победители стали ограничиваться наложением на него дани: уже здесь раскрываются этапы по пути самообуздания, победы над собственным произволом, по пути взаимопроникновения права и силы. Однако право никогда не может служить самоцелью и не может вытеснить основной стихии государства — силы. Слабость власти — смертный грех государства, который менее прощается его руководителям, чем жестокость и произвол³³.

Государство, обладая абсолютной монополией принуждения, является в то же время и единственным создателем права³⁴. В том и состоит основное различие норм права от норм обычных и моральных, что у первых их повелительная

³¹ Schuppe. Der Begriff des subjectiven Rechtes. S. 82, 329.

³² Ihering. Der Zweck im Rechte 3 Aufl. 1893. B. I. S. 47. Ср. замечания у Dahn. Die Vernunft im Rechte. S. 20.

³³ Можно сопоставить здесь слова Иеринга с энергическими словами Салеменса в байроновском «Сарданапале». <...>.

³⁴ Ihering. Der Zweck im Rechte 3 Aufl. 1893. B. I. S. 318. Ср. S. 320: kein anderes Kriterium des Rechtes als Anerkennung und Verwirklichung desselben durch die Staatsgewalt. По Иерингу, в известном смысле право так же относится к государству, как религия — к Богу (Recht — Sicherheitgefühl im Staat; Religion — Sicherheitsgefühl im Gott).



сила обеспечивается государством, у вторых и третьих — обществом. Власть, конечно, подчиняется праву и закону, но когда она это делает, она руководится собственным интересом: право есть лишь хорошо понятая политика государственной власти. Первоначально норма имеет характер индивидуального приказа, затем она является односторонней, но все же вводит в требуемое повиновение порядок и равенство, которые возможны и в деспотии; наконец, она приобретает двустороннюю силу: сама государственная власть, создавшая эти нормы, им повинует³⁵. Конечно, нельзя принудить такие органы государственной власти, как монарха или присяжных, к выполнению их государственно-правовых обязанностей; но эти обязанности остаются правовыми, а не только моральными и, как правило, соблюдаются. Вся указанная система ограничений, однако, сама имеет неизбежный предел в требованиях государственного блага, которое не может быть противоположаемо благу народному. Желать, чтобы закон связывал власть в наивозможно большей степени, значит, поддаваться опасному суевию и забывать об ответственности, которая лежит на этой власти³⁶. Вообще *percat mundus fiat iustitia* — никогда не может сделаться правилом государственной жизни: ее девизом должно стать *vivat iustitia ut floreat mundus*.

³⁵ *Ib.*, S. 357.

³⁶ *Ib.*, S. 472.

БИТВА ЗА ПРЕСТОЛ!¹

*Юрий Григорьевич
ШПАКОВСКИЙ,
главный редактор
журнала «Вестник
Университета имени
О.Е. Кутафина (МГЮА)»,
доктор юридических наук,
профессор*

В апреле 1797 г. в Москве состоялась коронация императора Павла I. При коронации императора Павла I в Успенском соборе Московского Кремля был обнародован Акт о престолонаследии, который с малыми изменениями просуществовал до 1917 г. Своим первым указом Павел отменил установленный Петром I порядок престолонаследия по завещанию и ввел наследование по праву первородства по мужской линии («Учреждение об императорской фамилии»). Этот документ Павел подготовил задолго до вступления на престол. И спешность с его объявлением была связана с многолетней мыслью Павла, что его мать Екатерина Великая отобрала у него престол после смерти отца. Трон Павел все-таки получил, но горькая обида долгого унижения при дворе в бытность правления Екатерины осталась.

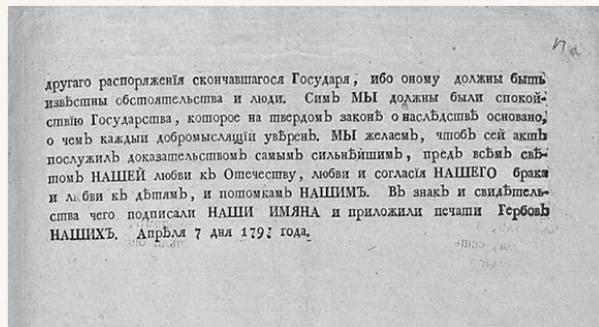
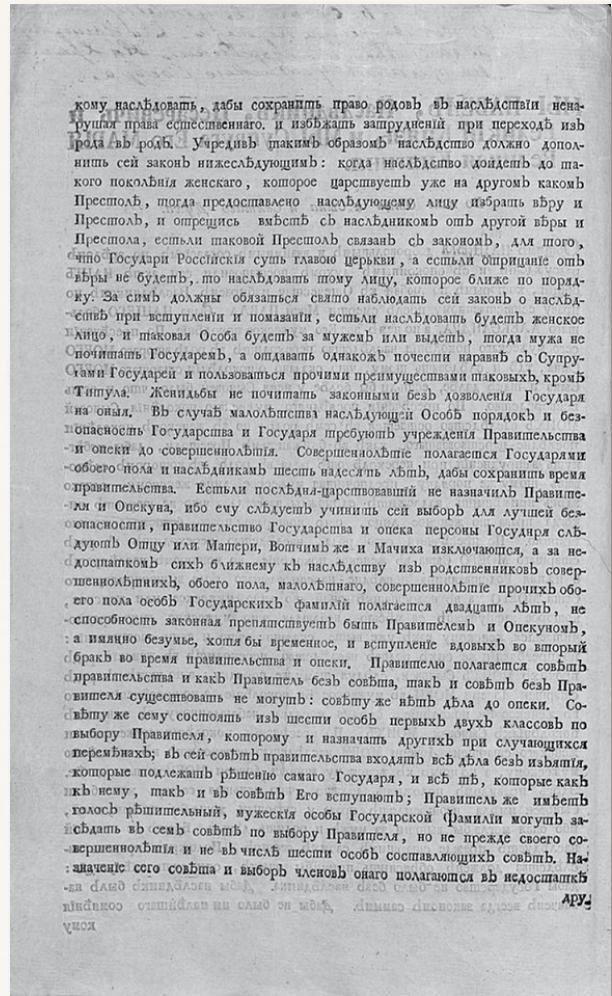
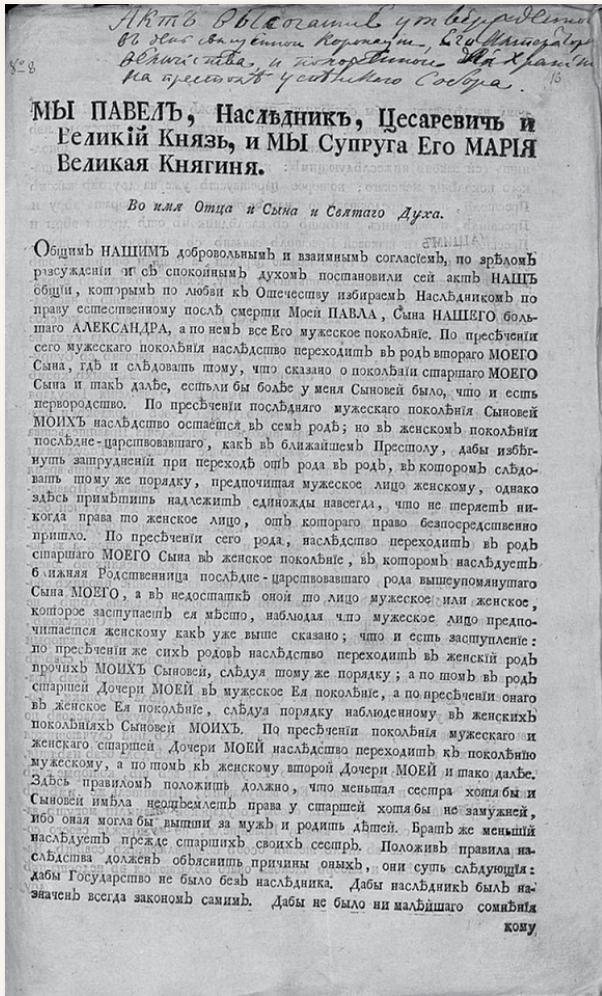
В Акте определялось преимущественное право на наследование престола за мужскими представителями императорской фамилии. Женщины не были устранены от престолонаследия, но преимущество закреплялось за мужчинами по порядку первородства. Устанавливался порядок престолонаследия: в первую очередь наследие престола принадлежало старшему сыну царствующего императора, а после него — всему его мужскому поколению. По пресечении сего мужского поколения наследство переходило в род второго сына императора и в его мужское поколение, по пресечении же второго мужского поколения, наследство переходило в род третьего сына и т.д. При пресечении последнего мужского поколения сыновей императора наследство оставлялось в том же роде, но в женском поколении. Такой порядок престолонаследия абсолютно исключал борьбу за престол. В Акте содержалось также положение о непризнании законными женитьбы членов императорского дома без дозволения государя.

Император Павел установил совершеннолетие для государей и наследников по достижении 16 лет, а для прочих членов императорской фамилии — 20 лет. На случай восшествия на престол несовершеннолетнего государя было предусмотрено назначение правителя и опекуна.



Торелли С.
Коронационный портрет Екатерины II

¹ Материал подготовлен с использованием интернет-ресурса.



В Акте о престолонаследии содержалось также исключительно важное положение о невозможности восшествия на российский престол лица, не принадлежащего к православной церкви².

Акт о престолонаследии в отредактированном виде вместе с позднейшими актами, касающимися данной темы, включался во все издания Свода законов Российской империи.

Но вернемся в 1722 г., когда порядок престолонаследия был изменен императором Петром I. Причины вполне ясные. Ранее порядок престолонаследия на Руси основывался на обычае, ведущем свое начало от основания Московского великого княжества, когда престолонаследие осуществлялось по родовому признаку, т.е. престол почти всегда переходил от отца к сыну. Лишь несколько раз в России престол переходил по выбору: в 1598 г. Земским собором был избран Борис Годунов; в 1606 г. боярами и народом был избран Василий Шуйский; в 1610 г. — польский королевич Владислав; в 1613 г. Земским собором был избран Михаил Федорович Романов.

Опасаясь за судьбу своих реформ, Петр I решил изменить порядок престолонаследия по первородству. 5 февраля 1722 г. им был издан Устав о наследовании престола, в соответствии с которым прежний порядок наследования престола прямым потомком по мужской линии был отменен. По новому правилу наследование российского императорского престола стало возможным по завещанию государя. Стать преемником по новым правилам мог любой человек, достойный, по мнению государя, возглавить государство³.

Эта реформа оказалась весьма неудачной по двум причинам. Во-первых, она противоречила христианской идее монархии, согласно которой монарх получает престол от Бога, а не от человека. Во-вторых, не указывался способ определения наследника в случае отсутствия распоряжения о его назначении. Поэтому Указ о престолонаследии оказался одной из причин дворцовых переворотов и фактического подчинения монархии дворянству в XVIII в.

Утром 28 января 1725 г. первый император России Петр I приказал вызвать к нему его дочь Анну Петровну. Она якобы должна была записать завещание царя. Но не успела. По одной из версий Петр Алексеевич успел лишь сказать «Отдайте всё...» и умер. И, как следствие, в период с 1725 по 1761 г. произошло три дворцовых переворота: в 1725 г. (к власти пришла вдова Петра I — Екатерина I), в 1741 г. (приход к власти дочери Петра I — Елизаветы Петровны) и в 1761 г. (свержение Петра III и передача трона Екатерине II).

² Позже Акт дополнили требованием равнородности браков как условия наследования детьми членов Российского императорского дома.

³ Указ явился следствием борьбы Петра I с сыном царевичем Алексеем (вокруг которого группировалась оппозиция). После смерти Алексея в 1718 г. Петр не собирался передавать власть внуку Петру Алексеевичу, опасаясь прихода к власти партии противников реформ, а собрался решать этот вопрос в духе абсолютизма. Петр ссылался на прецеденты прошлого (назначение Иваном III в наследники сначала Дмитрия Внука, а затем Василия III) и собственный Указ о единонаследии 1714 г. С идеологическим обоснованием такого престолонаследия выступил Феофан Прокопович («Правда воли монаршей»).



Конный портрет Павла I

Почти весь XVIII в. в России правили женщины. Император Павел положил этому «девичнику» конец. Он эксгумирует тело убитого матерью отца — Петра III и коронует его. Так как при жизни этого не случилось.

Правда, в 1796 г. Екатерина II готовила манифест, согласно которому на трон после нее взойдет не ее сын Павел, а внук Александр. Но екатерининский манифест не успевает выйти в свет. Императрица умирает за три недели до его оглашения⁴.

Интересный факт: осенью 1781 г., еще будучи цесаревичем, Павел Петрович проводит две недели в Вене. В честь него австро-венгерский император Иосиф II устраивает парадный спектакль — «Гамлет». Актер, который должен был играть несчастного принца датского, отказывается выйти на сцену: «Вы с ума сошли! — кричит он. — В театре будет два Гамлета: один на сцене, другой в императорской ложе!» Это прямой намек на то, что судьба Павла сходна с судьбой Гамлета. У обоих мать причастна к убийству отца. Из этических соображений

спектакль отменяют. Но за Павлом навсегда закрепляется имя — русский Гамлет.

Вступив на престол, Павел I воспользовался трансцендентными идеями московских книжников XV—XVII вв. для обоснования своей неограниченной власти. Вслед за русскими царями и их византийскими предшественниками он хотел «все знать, все видеть, везде награждать добродетель и наказывать порок». Прежде всего это стремление выразилось в желании государя подчеркнуть легитимность своей власти, ее преемственность с существующей императорской династией и с православно-самодержавной традицией.

Манифест о вступлении на престол 6 ноября 1796 г. ссылался на «Наш прародительский, наследственный, императорский, всероссийский Трон». Принцип наследственности перевесил принцип общественной выгоды, упомянутый лишь в последней строке — прошении к Богу о помощи в достижении «процветания Империи и благосостояния наших верноподданных»⁵. Император выступал как носитель этого порядка и стабильности, воплощение дисциплины. По его мнению, России и ее верховной власти была предназначена мессианская роль. Свою задачу Павел I видел в воплощении этой роли в жизнь.

Важно заметить, что Павел I положил конец огромным тратам казны на веселья. Свадьбы карликов, фавориты, роскошные балы ушли в прошлое. А после воцарения Александра I большие балы стали редкостью и проводились только по чрезвычайному случаю.

18 декабря 1796 г. в день похорон Екатерины II был издан Манифест о предстоящем короновании императора.

⁴ Некоторые из историков считают, что перед смертью Екатерина Великая издала соответствующий манифест, однако ее секретарь смог уничтожить документ, за что ему был пожалован Павлом Петровичем чин канцлера.

⁵ Полное собрание законов Российской империи. 1-е собр. СПб., 1830. Т. 24. № 17530.

6 апреля 1797 г. состоялась коронация императора Павла I и императрицы Марии Федоровны. Датой венчания Павла на царство выбрали самый главный православный праздник — день Святой Пасхи.

В обществе довольно широко распространено мнение, что современная инаугурация главы государства является тем же самым, чем была в дореволюционной России коронация. На коронации и инаугурации глава государства принимает высшие символы государственной власти и во время этого торжественного мероприятия приносит обещание верно служить стране и народу. Однако есть и существенные отличия. Коронация императоров всероссийских являлась священным обрядом, время которого определялось царствующим монархом. Император, вступив на престол, в отличие от избранного президента, уже обладал верховной властью и мог венчаться тогда, когда он это считал нужным. Законы Российской империи не предусматривали обязательного священного коронования.



Коронация императора Павла I

Но, разумеется, не исполнив эту священную традицию, царствовать монарху было практически невозможно, его не считали полноценным государем. Например, император Петр III Феодорович, который все откладывал коронование и противился ему, был в конце концов свергнут с престола, и это было спокойно воспринято народом и обществом: император не был Божьим помазанником и, главное, не хотел им быть.

Сама коронация в России делилась на два этапа: непосредственно саму коронацию, когда на монарха возлагалась большая императорская корона, и миропомазание по царскому чину в алтаре Успенского собора Кремля, которое и было главным событием коронации, после которого император становился Божьим помазанником. Коронация императора была самой важной частью монархического ритуала, к этому торжеству долго готовились и не допускали при ее проведении ни малейшей импровизации. Поэтому вполне естественно, что любое событие, нарушившее ход этой церемонии, вызывало всеобщий интерес и порождало толкования и пересуды. По таким неожиданным (иногда действительно роковым) деталям обыватели часто судили о том, каким будет грядущее царствование.

Например, во время коронации Николая I неприятный инцидент произошел уже ближе к окончанию торжественной службы в Успенском соборе Московского Кремля, когда император в полном облачении получал поздравления от членов своей семьи. Николай I в порыве чувств обнялся со своим старшим братом Константином, при этом золотая фигурная цепь ордена Андрея Первозванного на груди царя зацепилась за украшения мундира на груди царского брата. Ни царь, ни его брат не смогли самостоятельно отцепиться друг от друга и на помощь им пришлось прийти стоявшим рядом родственникам. Если учесть, что по старшинству должен был править именно Константин Павлович, то эта неожиданная зацепка имела довольно символический характер.

Во время коронации Александра II произошел неприятный случай. При возложении короны на голову императрицы ее так плохо укрепили, что она сейчас же упала. Императрица подняла ее и сказала: это знак, что я недолго буду носить ее. И действительно, через некоторое время отношения супругов расстроились. Александр II завел себе другую семью, а любимый сын и наследник императорской четы Николай скорострительно скончался. Мария Александровна доживала свои дни, будучи брошенной мужем и лишеной цели и смысла жизни.

Коронация следующего императора Александра III прошла без особых эксцессов (чем, кстати, и было отмечено и его царствование), а вот торжества коронации его сына Николая II отметились печально знаменитой ходынской драмой. Менее известен другой факт: некоторым гостям показалось, что большая императорская корона была слишком велика для головы Николая II. Многие тогда увидели в этом знак непосильного бремени власти для молодого царя.

Но вернемся в начало XIX в. Наверное, в Российской империи было заведено, что каждая следующая власть отрицает дела предшествующей.

В 1801 г. произошел последний в истории Российской империи дворцовый переворот, в результате которого заговорщики зверски убивают Павла I. Вместо него на трон садится Александр I. «При мне все будет, как при бабушке», — заявляет 24-летний император. То есть порядки, заведенные папой, отменяются. Теперь все будет снова, как при Екатерине II.

Манифест о вступлении на престол императора Александра I гласил:

«Судьбам Вышнего угодно было прекратить жизнь любезного родителя нашего государя императора Павла Петровича, скончавшегося скорострительно апоплексическим ударом в ночь с 11-го на 12-ое число сего месяца. Мы, восприемля наследственно императорский Всероссийский престол, восприемлем купно и обязанность управлять Богом нам врученный народ по законам и по сердцу в Бозе почивающей августейшей бабки нашей, государыни императрицы Екатерины Великой, коея память нам и всему Отечеству вечно пребудет любезна, да по ее премудрым намерениям шествуя, достигнем вознести Россию на верх славы и доставить ненарушимое блаженство всем верным подданным нашим, которых чрез сие призываем запечатлеть верность их к нам присягою пред лицом всевидящего Бога, прося Его да подаст нам силы к снесению бремени, ныне на нас лежащего».

Так или иначе, Александр I строит совершенно новую империю, поручает Михаилу Сперанскому разработать текст конституции и упорядочить все российские законы.

Коснулись нововведения и престолонаследия. Так, перед тем как великий князь Константин Павлович женился во второй раз 12 мая 1820 г. на польской графине Иоанне Грудзинской, последовал Манифест Александра I от 1 марта 1820 г., по которому лица императорской фамилии, вступая в неравнородный брак, не могли сообщать преимуществ, принадлежащих членам императорской фамилии, другому лицу, и дети от такого брака не имели права наследовать престол⁶.

⁶ Понятие неравнородства было принесено из немецкого права, где составлялись сложные таблицы расчетов, сложностью своей напоминающие наше старое наследственное преемство служебных отношений в Московскую эпоху, известные под названием мест-

Принцип равнородства был признан в XVIII—XIX вв. только в немецких государствах Германии, а также в Австро-Венгрии, где действовало общее немецкое княжеское право. В России этот принцип был введен Манифестом от 20 марта 1820 г. В 1886 г. он был еще усилен требованием для равнородства принадлежности к одной из царствующих династий, так что из равнородства исключались прежде царствовавшие европейские дома. В 1889 г., 23 марта, именным Высочайшим указом были запрещены членам императорского дома браки с неравнородными лицами, но сила этого указа была несколько ослаблена Именным указом от 11 августа 1911 г., запретившим такие браки только великим князьям и великим княжнам, но разрешив их для князей и княжон императорской крови.

В 1825 г. в Таганроге при неясных обстоятельствах Александр I умирает. Детей у него нет. На трон по старшинству должен взойти средний брат — Константин. Но тот от престола отрекается. Скипетр переходит к младшему — Николаю. Николай I «закручивает гайки». Устанавливает настоящую диктатуру, повсеместную цензуру, власть бюрократии и торжество чиновничьего класса. О роли новой России Николай I говорит: «Россия — государство военное, и ее предназначение быть грозой мира».

С Россией считались, и это было очевидным. Так, в Париже решили поставить пьесу из жизни Екатерины II, где русская императрица была представлена в несколько легкомысленном свете. Узнав об этом, Николай I через нашего посла выразил свое неудовольствие французскому правительству. На что последовал ответ в том духе, что, дескать, во Франции свобода слова и отменять спектакль никто не собирается. На это Николай I просил передать, что в таком случае на премьеру он пришлет 300 тысяч зрителей в серых шинелях. Едва царский ответ дошел до столицы Франции, как там без лишних проволочек отменили скандальный спектакль.

Интересно заметить, что в первые годы царствования Николай I окружил себя крупными государственными деятелями, благодаря которым удалось решить ряд капитальных задач, не выполненных его предшественниками. Так, М. М. Сперанскому он поручил кодифицировать русское право, для чего были выявлены в архивах и расположены в хронологическом порядке все законы, принятые после 1649 г., которые опубликовали в 1830 г. в 51 томе Полного собрания законов Российской империи. Затем началась подготовка действующих законов, оформленных

ничества, хотя это было нечто от него совершенно отличное. Статут каждого высокодворянского дома определял, какой брак признается для его членов равнородным; право это могло быть писаным или составлять домашний обычай, наличность которого удостоверялась семейным советом; поскольку не устанавливалось правил статута дома, применялось общее княжеское право.



развязки. «Душой» заговора против царя-освободителя считают обер-прокурора Святейшего синода Константина Победоносцева. Именно у него были основания к недовольству Александром. Он вполне мог сплотить вокруг себя влиятельную группу беспринципных чиновников и царедворцев, готовых ради собственных карьерных интересов на любое преступление, не исключая измену присяге.

Вторым серьезным фактором, определившим роковой выбор «реакционера-романтика», послужило ухудшение здоровья императрицы Марии Александровны и усиление роли возлюбленной Александра II княжны Екатерины Долгорукой.

Что касается исполнителя убийства Александра II, то в нем деятелям «Народной воли» отводилась лишь роль марионеток, исполнителей чужой, неведомой им воли. Есть все основания полагать, что и сама партия русских террористов «первой волны» появилась на свет согласно плану истинных заговорщиков.

И на престол восходит его сын Александр III. Тот, в связи с возросшей террористической угрозой, ужесточает порядки (тайная полиция и пр.). При нем становится, как при дедушке. Александр III мудро избегал войн. Не менее осторожно он действовал и во внутренней политике. Когда он сам сравнивал царствование отца и деда, сравнение было не в пользу отца: Александр II слишком много «нареформировал». Постепенный возврат к старому, укрепление сословного строя и самодержавия — вот что составляло суть внутренней политики императора, и ему удалось быстро стабилизировать обстановку после убийства Александра II. Однако в стране так и сохранилось немало острейших проблем, которые выявились уже в следующее царствование.

Он остановил реформы, чтобы осмотреться. Александр III свел на нет обсуждение «Конституции». Склонился к мнению, что одно лишь «чистое» самодержавие, такое, каким оно сложилось при Петре I и Николае I, может противостоять революции, а неумелые реформаторы своими уступками, полууступками и полуреформами способны только расшатать здание самодержавного государства. Больше к этому проекту не возвращались никогда.

Александр III был глубоко нравственным и честным, на редкость простым, веселым и очень остроумным человеком. Многие из его резолюций сделались классическими. Характерен известный эпизод с рыбалкой, которую Александр III очень любил. Однажды, когда он рыбачил на Карпином пруду, к нему примчался министр иностранных дел и стал настойчиво просить немедленно принять посла какой-то западной державы по важному европейскому делу. На это Александр III ответил: «Когда русский Царь удит рыбу, Европа может подождать». Известны его



Убийство императора Александра II





Александр III

слова, ставшие уже крылатыми, только часто их цитируют в урезанном виде, полностью они звучат так: «Во всем мире у нас только два верных союзника — наша армия и флот. Все остальные при первой возможности сами ополчатся на нас».

Но это всё слова, а показательна история с английскими офицерами, которых русский есаул выпорол за нарушение границы и контрабанду. На требование английской королевы Виктории наказать есаула и принести британской короне извинения Александр III приказал: извинений никому не приносить. Есаулу отправить телеграмму «Поздравляю полковником! Если бы повесил этих англичан, стал бы генералом. Александр»; текст телеграммы опубликовать в газетах.

В 1894 г. царь умирает. На его место садится Николай II. В 1897 г. во время первой всероссийской переписи населения в графе «профессия» Николай пишет: «хозяин земли Русской». Через 20 лет хозяин отречется от престола. Печальная судьба семьи последнего императора всем хорошо известна. Казалось бы, в делах наследных все просто. Разные эпохи и государства породили множество систем наследования трона, призванных решить потенциальные проблемы.

Исторически самым распространенным принципом престолонаследия стала так называемая кастильская, или английская, примогенитура, она же — право первородства. В соответствии с правилами примогенитуры трон наследует старший сын монарха. Если старший сын умер раньше короля — второй сын и т.д. При кастильской примогенитуре права на престол имеют и дочери короля — если сыновей нет вообще, при этом, даже если у короля есть младшие братья, дочь имеет над ними преимущество. Проще говоря, сыновья имеют преимущество над дочерьми, а дети — над дядями.

Сегодня кастильская примогенитура действует всего в двух монархических государствах: в Испании и Монако. В Великобритании она была отменена в 2012 г. и заменена шведской, или абсолютной, примогенитурой — системой, в рамках которой мужчины не имеют преимущества над женщинами. То есть при наличии старшей дочери именно она становится королевой, даже если все остальные дети — сыновья.

Помимо Великобритании, абсолютная примогенитура «работает» в Швеции, Норвегии, Бельгии, Нидерландах, Дании и Люксембурге. Это относительно новый принцип престолонаследия — впервые он был введен в Швеции в 1980 г. и с тех пор начал постепенно распространяться по Европе.

Салическую систему престолонаследия изобрели и некогда активно насаждали франки. В соответствии с ней женщины полностью исключаются из права наследия, т.е. это самая жесткая из вариаций примогенитуры. полная противоположность абсолютной примогенитуре. Помимо Франции, такой закон использовали немецкие и итальянские княжества, а также ряд других территорий.

С применением салического закона связан ряд курьезных историй. Самая известная из них случилась в 1316 г., когда в возрасте 26 лет по глупейшей причине скончался король Франции Людовик X Сварливый.

На тот момент жена Людовика Клеменция была беременна — и все ждали, кто же родится, мальчик или девочка. А регентом тем временем стал младший брат Людовика Филипп. На тот момент во Франции действовала обычная примогенитура, и любой ребенок Людовика независимо от пола отстранил бы Филиппа от трона. Поэтому Филипп спешно «продал» и издал закон о введении салического права, чтобы исключить девочку и поднять свои шансы на трон до 50 %. Но ему не повезло: 15 ноября 1316 г., спустя полгода после смерти короля, родился мальчик, который тут же был объявлен королем Франции.

Единственная монархия в мире, где салический закон действует по сей день, — Япония. Хотя тут тоже не обошлось без казусов. К 2006 г. наследному принцу Фумихито, сыну императора Акихито, стукнул 41 год, его супруге — 39 лет, а детей мужского пола в планах у них, похоже, не имелось. Премьер-министр Синдзо Абэ забил тревогу и выдвинул на обсуждение парламента закон о замене салического права так называемой австрийской, или полусалической, системой, при которой женщина имела право на престол в случае полного отсутствия любых наследников мужского пола в роду, включая самых дальних родственников. Но Фумихито среагировал по-мужски, и 6 сентября 2006 г. его супруга родила мальчика Хисахито, наследника престола. Петицию об изменении закона пришлось отозвать.

Полусалический закон в прошлом применялся в Австрии, Греции и Российской империи. Он отчасти сходен с примогенитурой, но в соответствии с последней женщина имеет преимущество перед некоторыми мужчинами в роду, а в полусалическом законе — не имеет, т.е. она становится королевой только в случае смерти всех без исключения мужчин рода.

Совершенно другая, не сходная ни с примогенитурой, ни с салическим правом, система престолонаследия действует в Саудовской Аравии. Она называется сеньоратом, и при ней наследником считается старший мужчина в роду. То есть королю наследует не сын, а брат, или, например, дядя, или племянник, если кто-то из них — старший в семье.

Сеньоратный принцип характерен для исламских государств — он действовал, к примеру, в Османской империи, но интереснее то, что принятый в Киевской Руси принцип престолонаследия, лестничное право, был не чем иным, как сеньоратом.

Если вернуться к Османской империи, где практиковались братоубийство и заточение престолонаследников, несложно догадаться, что все это происходило из-за желания править к тому времени могущественным государством. В результате возникали внутренние конфликты, что мешало в развитии и давало преимущество противникам.

Борьба была жесткая и беспощадная. Тот, кто садился на трон, отдавал приказ казнить всех потенциальных престолонаследников. Это могли быть младенцы, жены, дети, братья.





Султан Мехмед II



Палата (кафес) во дворце Топкапы в Стамбуле

С первых дней существования Османской империи новый султан часто убивал своих братьев, даже тех, кто были младенцами. Как и во многих исламских династиях, турки практиковали «правило старости», когда наследство переходило от брата к брату, а не от отца к сыну. Таким образом, все мужчины в старшем поколении должны были быть уничтожены до того, как власть перейдет к старшему мужчине в следующем поколении.

Султан Мехмед II, покоривший Константинополь в XV в., был первым, кто превратил эту практику ритуальных убийств в закон: тот, кому удастся захватить трон после смерти старого султана, должен убить своих братьев и любых неудобных дядей и двоюродных братьев, чтобы уменьшить вероятность будущего восстания и гражданской войны. В течение следующих 150 лет закон Мехмеда привел к гибели по меньшей мере 80 сыновей султанов. Самый жестокий эпизод братоубийства в истории империи произошел на рубеже XVII в., когда недавно коронованный султан Мехмед III всех 19 своих братьев задушил шелковым шнуром.

Возможно, именно этот жестокий эпизод вызвал перемену в сердце сына Мехмеда III, Ахмеда I, который отказался убивать своего умственно неполноценного брата Мустафу I, став султаном. Вместо этого Мустафа I был помещен под домашний арест во дворце Топкапы, и родилась система кафеса.

Османе поняли, что лучше содержать всех наследников мужского пола в комфортных условиях, где они не могут причинить неприятности, чем убивать их напрямую, особенно если правящий султан внезапно умер, не имея сына. В этом случае следующий старший наследник освобождался из кафеса и занимал трон. Наследников переводили в кафес в восемь лет, и они оставались там до смерти или, если повезет, до восшествия на престол. Двери в кафес постоянно охранялись, но наследники пользовались определенной свободой. Они могли заниматься с учителями, им разрешалось иметь наложниц, но нельзя было жениться и иметь детей.

Годы изоляции приводили к ожесточению наследников до такой степени, что они не могли выполнять свои обязанности султана, когда приходило их время.

Неблагоприятные последствия длительного пребывания в заключении задокументированы. Когда Сулейман II вззошел на трон в 1687 г., после 36 лет в кафесе дворца Топкапы, он сказал: «С самого детства я перенес 40 лет тюремного заключения. Лучше умереть один раз, чем умирать каждый день. Какой ужас мы терпим...»

Последнему османскому султану Мехмету VI Вахидеттину было 56 лет, когда он, наконец, вступил на престол, проведя почти всю свою жизнь в кафесе. Он пережил в кафесе правление дяди Абдулазиза и правления трех старших братьев. Это было самое длинное и последнее заключение султана. Он правил до тех пор, пока Османская империя не перестала существовать после Первой мировой войны.

В различные эпохи существовали и другие странные способы передачи трона. Например, в некоторых древнеиндийских государствах престол передавался по женской линии. Скажем, магарадже Травангора наследовал не его собственный сын, а сын его сестры при наличии таковой, причем этот закон официально отменили лишь в 1956 г.

В противоположность примогенигуре существует понятие ультимогенитуры — когда трон и наследство переходят не перворожденному, а самому младшему, последнему из детей монарха. Подобный принцип использовался в ряде мелких немецких княжеств (в частности, в герцогстве Саксен-Альтенбург), в средневековой Монголии и еще в некоторых культурах.

В любом государстве, независимо от действующих принципов и ухищрений, на трон найдется всегда несколько претендентов.

Однако XXI в. достаточно цивилизован и культурен, чтобы подобные расхождения не вызывали гражданских войн и междоусобиц, — если и возникают какие-либо споры, все решается мирным путем.

Риторический вопрос: кто может претендовать сегодня на престол по законам бывшей Российской империи? После гибели императора Николая II, его семьи и родственников в 1918—1919 гг., казалось, династия уничтожена, и сама идея реставрации монархии — не более чем фантазия. Но в определенных случаях споры за престол Российской империи не прекращаются.



Мурад IV



Стрелецкий бунт 1682

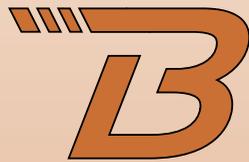


Великая княгиня Мария Владимировна и цесаревич
и великий князь Георгий Михайлович

В соответствии с законодательством Российской империи о престолонаследии в настоящее время российский императорский дом состоит из двух человек: главы российского императорского дома великой княгини Марии Владимировны (род. в 1953 г.) и цесаревича и великого князя Георгия Михайловича (род. в 1981 г.).

Остальные потомки членов императорской фамилии рождены от мorganатических браков и поэтому не принадлежат к императорскому дому (ст. 188 Основных государственных законов Российской империи) и не имели бы прав на престол в случае реставрации монархии (ст. 36).

Однако серьезно это никто не воспринимает.



ISSN 2311-5998



9 772311 599771 >