

№ 5 (141)
2026

ВЕСТНИК УНИВЕРСИТЕТА

имени О.Е. Кутафина (МГЮА)

Право есть
искусство добра
и справедливости

*Jus est ars
boni et aequi*

В номере

Выпуск ОБЕСПЕЧЕНИЕ ЗАКОННОСТИ В ПУБЛИЧНОМ УПРАВЛЕНИИ

ВЕКТОР ЮРИДИЧЕСКОЙ НАУКИ

- 38** *Россинский Б. В.*
Особенности обеспечения законности
в системе публичного управления
- 46** *Старостин С. А.*
Обеспечение законности
в чрезвычайных ситуациях
- 57** *Субанова Н. В.*
Обеспечение законности правовых актов
управления средствами прокурорского надзора:
история и современность
- 106** *Емельянов А. С.*
Административное принуждение
в системе обеспечения законности в XXI в.
- 142** *Лебедева Е. А.*
Обеспечение законности при реализации
отдельных государственно-властных
полномочий в сфере миграции

№ 5 (141)
2026

ВЕСТНИК УНИВЕРСИТЕТА имени О.Е. Кутафина (МГЮА)

Выпуск

**ОБЕСПЕЧЕНИЕ ЗАКОННОСТИ
В ПУБЛИЧНОМ УПРАВЛЕНИИ**

Издается с 2014 года
Выходит один раз в месяц

Председатель редакционного совета:

БЛАЖЕЕВ Виктор Владимирович — ректор Университета имени О.Е. Кутафина (МГЮА), кандидат юридических наук, профессор, г. Москва, Россия

Заместитель председателя редакционного совета:

ГРАЧЕВА Елена Юрьевна — заведующий кафедрой финансового права Университета имени О.Е. Кутафина (МГЮА), 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:

БУЛЫЧЕВ Евгений Геннадьевич — начальник отдела научно-издательской политики Научно-исследовательского института Университета имени О.Е. Кутафина (МГЮА), г. Москва, Россия

Редакционный совет:

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

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

БУКАЛЕРОВА Людмила Александровна — проректор Российской государственной адвокатуры и нотариата имени Г.Б. Мирзоева, 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

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, помощник проректора по научно-исследовательской деятельности Университета имени О.Е. Кутафина (МГЮА), доктор юридических наук, профессор, г. Москва, Россия

ЕРШОВА Инна Владимировна — первый проректор Университета имени О.Е. Кутафина (МГЮА), заведующий кафедрой предпринимательского и корпоративного права, 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

ЖАВОРОНKOVA Наталья Григорьевна — 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 имени Л.Л. Попова Университета имени О.Е. Кутафина (МГЮА), доктор юридических наук, профессор, г. Москва, Россия

ИЩЕНКО Евгений Петрович — профессор кафедры 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 — профессор Института права и национальной безопасности РАНХиГС при Президенте Российской Федерации, профессор Института международных отношений и социально-политических наук Московского государственного лингвистического университета, 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.

КОМАРОВА Валентина Викторовна — профессор кафедры 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 Российской Федерации, доктор юридических наук, 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 имени В.М. Лебедева, 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

РОССИНСКАЯ Елена Рафаиловна — заведующий кафедрой судебных экспертиз Университета имени О.Е. Кутафина (МГЮА), доктор юридических наук, профессор, г. Москва, Россия

РЫЛЬСКАЯ Марина Александровна — директор Института проблем эффективного государства и гражданского общества Фи-

нансового университета при Правительстве Российской Федерации, доктор юридических наук, доцент, г. Москва, Россия

СИНЮКОВ Владимир Николаевич — проректор по научно-исследовательской деятельности 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, профессор, 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 имени Л.Л. Попова Университета имени О.Е. Кутафина (МГЮА), доктор юридических наук, профессор

В журнале публикуются статьи по научным специальностям группы 5.1 «Право» (юридические науки)	5.1.1. Теоретико-исторические правовые науки. 5.1.2. Публично-правовые (государственно-правовые) науки. 5.1.3. Частно-правовые (цивилистические) науки. 5.1.4. Уголовно-правовые науки. 5.1.5. Международно-правовые науки.
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 (Print), 2782-6163 (Online)
ПЕРИОДИЧНОСТЬ	12 раз в год
УЧРЕДИТЕЛЬ И ИЗДАТЕЛЬ	Федеральное государственное автономное образовательное учреждение высшего образования «Московский государственный юридический университет имени О.Е. Кутафина (МГЮА)» Садовая-Кудринская ул., д. 9, стр. 1, вн. тер. г. муниципальный округ Пресненский, г. Москва, Россия, 123242
АДРЕС РЕДАКЦИИ	Садовая-Кудринская ул., д. 9, стр. 2, 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, стр. 2, г. Москва, Россия, 125993
ВЫПУСКНЫЕ ДАННЫЕ	Дата выхода в свет: 24.08.2026 Объем 23,20 усл. печ. л. (14,55 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. Мункуева

Корректор В. А. Целищева

Компьютерная верстка Д. А. Беляков

**№ 5 (141)
2026**

COURIER

OF THE KUTAFIN MOSCOW STATE LAW UNIVERSITY (MSAL)

Edition

**ENSURING LEGALITY
IN PUBLIC ADMINISTRATION**

**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), Cand. Sci. (Law), Professor, Moscow, Russia

Vice-Chairperson of the Council of Editors:

GRACHEVA Elena Yurievna — Head of the Department of Financial Law of Kutafin Moscow State Law University (MSAL), 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:

BULYCHEV Evgeniy Gennadievich — Head 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, Advocacy and Notary of Saratov State Academy of Law, Dr. Sci. (Law), Professor, Saratov, Russia

BIRIUKOV Pavel Nikolaevich — Head of the Department of International and Eurasian Law of Voronezh State University, Doctor of Law, Professor, Voronezh, Russia

BUKALEROVA Ludmila Alexandrovna — Vice-Rector, Russian University of Advocacy and Notary named after G.B. Mirzoev (RUAN), 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

DUFLOT 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, Assistant of Vice-Rector for Research of Kutafin Moscow State Law University (MSAL), Dr. Sci. (Law), Professor, Moscow, Russia

ERSHOVA Inna Vladimirovna — First Vice-Rector of Kutafin Moscow State Law University (MSAL), Head of the Department of Business and Corporate Law, 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 — 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 named after L.L. Popov 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 Sergeyevna — 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 — Professor, Institute of Law and National Security, RANEPA University; Professor, Institute of International Relations and Socio-Political Sciences, Moscow State Linguistic University, Dr. Sci. (Philosophy), Professor, Moscow, Russia

KOMAROVA Valentina Viktorovna — Professor 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), 2026

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

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 Lebedev 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

ROSSINSKAYA Elena Rafailovna — 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 Research 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), 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

Editor-in-Chief of the issue:

STAROSTIN Sergey Alekseevich — Professor of the Administrative Law and Procedure Department named after L.L. Popov of the Kutafin Moscow State Law University (MSAL), Dr. Sci. (Law), Professor

The Journal publishes research papers written on scientific specialties of Group 5.1 «Law» (Legal Sciences)	5.1.1. Theory and History of Law. 5.1.2. Public Law and State Law. 5.1.3. Private Law (Civil Law). 5.1.4. Criminal Law. 5.1.5. International Law.
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 (Print), 2782-6163 (Online)
PUBLICATION FREQUENCY	12 issues per year
FOUNDER AND PUBLISHER	Federal State Autonomous Educational Institution of Higher Education "Kutafin Moscow State Law University (MSAL)" Sadovaya-Kudrinskaya ul., d. 9, str. 1, Presnensky intra-urb. ter. municipal district, Moscow, Russia, 123242
EDITORIAL OFFICE. POSTAL ADDRESS	Sadovaya-Kudrinskaya ul., d. 9, str. 2, 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) Sadovaya-Kudrinskaya ul., d. 9, str. 2, Moscow, Russia, 125993
SIGNED FOR PRINTING	24.08.2026 Volume: 23,20 conventional printer's sheets (14,55 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 L. A. Munkueva	Proof-reader V. A. Tselishcheva
Computer layout D. A. Belyakov	

СОДЕРЖАНИЕ

СЛОВО К ЧИТАТЕЛЮ	8
УНИВЕРСИТЕТСКАЯ ХРОНИКА	10
АВТОРИТЕТНОЕ МНЕНИЕ	
Зубарев С. М. Обеспечение законности в публичном управлении: взгляд через призму системного подхода	28
ВЕКТОР ЮРИДИЧЕСКОЙ НАУКИ	
Общие вопросы обеспечения законности в публичном управлении	
Россинский Б. В. Особенности обеспечения законности в системе публичного управления	38
Старостин С. А. Обеспечение законности в чрезвычайных ситуациях	46
Субанова Н. В. Обеспечение законности правовых актов управления средствами прокурорского надзора: история и современность	57
Зайцев Д. И. Дискреционный нигилизм как нелегитимная законность: о пределах нормативности в публичном управлении	66
Обеспечение законности в отдельных областях публичного управления	
Агапов А. Б. Атрибуты публичного управления в системе обеспечения законности по немецкому административному праву	76
Анисифорова М. В. «Министерство счастья» — первая и единственная задача хорошего правительства на пути укрепления законности в публичном управлении?	88
Ведяшкин С. В. Противодействие коррупции как средство обеспечения законности в деятельности публичных органов власти	98
Емельянов А. С. Административное принуждение в системе обеспечения законности в XXI в.	106
Зокиров Т. З. Ответственность за contraventions (административные правонарушения) в праве Канады и ее провинций как средство обеспечения законности	114
Кириловский О. В. Систематизация нормативных правовых актов субъектов Российской Федерации как условие обеспечения законности в области туризма	123

Косырев Е. В.

- Участие субъектов исполнительной власти
в правовом просвещении населения 133

Лебедева Е. А.

- Обеспечение законности при реализации отдельных
государственно-властных полномочий в сфере миграции 142

Поляков М. М.

- Президентский контроль в сфере противодействия коррупции 149

Рогачева О. С.

- Укрепление законности и предупреждение нарушений
в сфере административных и иных публичных правоотношений —
наиважнейшая задача административного судопроизводства 156

Стандзюль Л. В.

- Способы обеспечения законности в лицензионной системе 167

Труфанов М. Е.

- Проблемы реализации принципа законности
при квалификации административных правонарушений 177

НАУЧНЫЙ ПОИСК

Ха Шуцзюй

- Характеристики надзорного права
в Китайской Народной Республике (на англ. яз.) 186

Трибуна молодого ученого

Озов А. А.

- Административная ответственность как средство
обеспечения законности в сфере высшего образования 195

Книжная полка кафедры 203

Право в историческом преломлении

Юридическое наследие

- Н. М. Коркунов: ученый на страже законности 206

Коркунов Н. М.

- Русское государственное право (извлечение) 207

Евстигнеев А. Ф.

- Понятие об административном акте 213

ПОСТСКРИПТУМ

Шпаковский Ю. Г.

- Познавательное о разном 215

CONTENTS

NOTE TO THE READERS	8
UNIVERSITY CHRONICLE	10
AUTHORITATIVE OPINION	
Zubarev S. M. Ensuring Legality in Public Administration: a Look Through the Prism of a Systematic Approach	28
VECTOR OF LEGAL SCIENCE	
General Issues of Ensuring Legality in Public Administration	
Rossinskiy B. V. Peculiarities of Ensuring Legality in the Public Administration System	38
Starostin S. A. Ensuring the Rule of Law in Emergencies	46
Subanova N. V. Ensure the Legality of Legal Acts Managing Prosecutorial Supervision: History and Present	57
Zaitsev D. I. Discretionary Nihilism as Illegitimate Legitimacy: on the Limits of Normativity in Public Administration	66
Ensuring legality in specific areas of public administration	
Agapov A. B. Attributes of Public Administration in the System of Law Enforcement under German Administrative Law	76
Anisiforova M. V. Is the «Ministry of Happiness» the First and only Task of Good Government towards Strengthening the Rule of Law in Public Administration?	88
Vedyashkin S. V. Combating Corruption as a Means of Ensuring the Legality of Public Authorities	98
Emelyanov A. S. Administrative Coercion in the Law Enforcement System in the 21st Century	106
Zokirov T. Z. Responsibility for Contraventions (Administrative Offenses) in the Law of Canada and its Provinces as a Means of Ensuring Legality	114
Kirilovsky O. V. Systematization of Regulatory Legal Acts of the Constituent Entities of the Russian Federation as a Condition for Ensuring Legality in the Field of Tourism	123

Kosyrev E. V.

- Participation of Executive Authorities
in Legal Education of the Population 133

Lebedeva E. A.

- Ensuring of Legality in the Implementation
of Specific State Authorities in the Field of Migration 142

Polyakov M. M.

- Presidential Control in the Anti-Corruption Sphere 149

Rogacheva O. S.

- Strengthening the Rule of Law and Preventing Violations
in the Sphere of Administrative and other Public Legal Relations
is the Most Important Task of Administrative Legal Proceedings 156

Standzon L. V.

- Ways to Ensure Legality in the Licensing System 167

Trufanov M. E.

- Problems with Implementing the Principles of Legality
in the Qualification of Administrative Offenses 177

SCIENTIFIC RESEARCH

Ha Shuju

- Characteristics of Supervisory Law
in the People's Republic of China 186

YOUNG RESEARCHERS' PERSPECTIVE

Ozov A. A.

- Administrative Liability as a Means
of Enforcing Law in Higher Education 195

BOOKSHELF OF THE DEPARTMENT 203

LAW IN HISTORICAL REFRACTION

Legal Heritage

- N. M. Korkunov: A Scholar Guarding the Rule of Law 206

Korkunov N. M.

- Russian State Law (excerpt) 207

Evtikhiev A. F.

- The Concept of the Administrative Act 213

POSTSCRIPT

Shpakovsky Yu. G.

- Curious Facts & More 215

СЛОВО К ЧИТАТЕЛЮ



Уважаемые читатели!

Прошедший год стал для административно-правовой науки временем тяжких, безвозвратных потерь. С прискорбием сообщаем, что 19 января 2025 г. скончался заслуженный деятель науки Российской Федерации, заслуженный юрист РСФСР, президент Национальной ассоциации административистов (НАСА), доктор юридических наук, профессор, профессор кафедры административного права и процесса Университета имени О.Е. Кутафина (МГЮА) Лев Леонидович Попов, именем которого теперь названа кафедра. 25 мая 2025 г. не стало кандидата юридических наук, доцента, доцента кафедры административного права и процесса МГЮА Станислава Ивановича Гридина. 17 ноября 2025 г. ушел из жизни заслуженный деятель науки Российской Федерации, доктор юридических наук, профессор, главный научный сотрудник Института законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации Юрий Александрович Тихомиров.

Если же говорить о текущем годе, то его начало символизирует наступление новой, может быть поворотной вехи в истории кафедры административного права и процесса имени Л.Л. Попова. 3 февраля 2026 г. состоялась защита кандидатской диссертации ассистента кафедры Виолетты Викторовны Белоусовой на тему «Административная ответственность за правонарушения в области земельных отношений» (научный руководитель — Ю. В. Степаненко); 24 марта 2026 г. — защита кандидатской диссертации ассистента кафедры Дмитрия Иго-

ревича Зайцева на тему «Теория административного усмотрения» (научный руководитель — С. А. Старостин); 7 апреля 2026 г. — защита кандидатской диссертации ассистента кафедры Тургунбая Зокировича Зокирова на тему «Реализация принципа федерализма в правовом регулировании административной ответственности» (научный руководитель — С. А. Старостин). Работы Д. И. Зайцева и Т. З. Зокирова, подготовленные ими уже в новом солидном статусе, представлены в данном выпуске журнала. Желаем молодым ученым дальнейших успехов!

Настоящий номер журнала «Вестник Университета имени О.Е. Кутафина (МГЮА)» носит мемориальный характер и посвящается светлой памяти наших товарищей-административистов. Все они — Л. Л. Попов, С. И. Гридин и Ю. А. Тихомиров — в своей практической и научной работе содействовали торжеству законности и правопорядка, построению в России сильного, честного, справедливого правового государства, поэтому темой данного номера является обеспечение законности в публичном управлении.

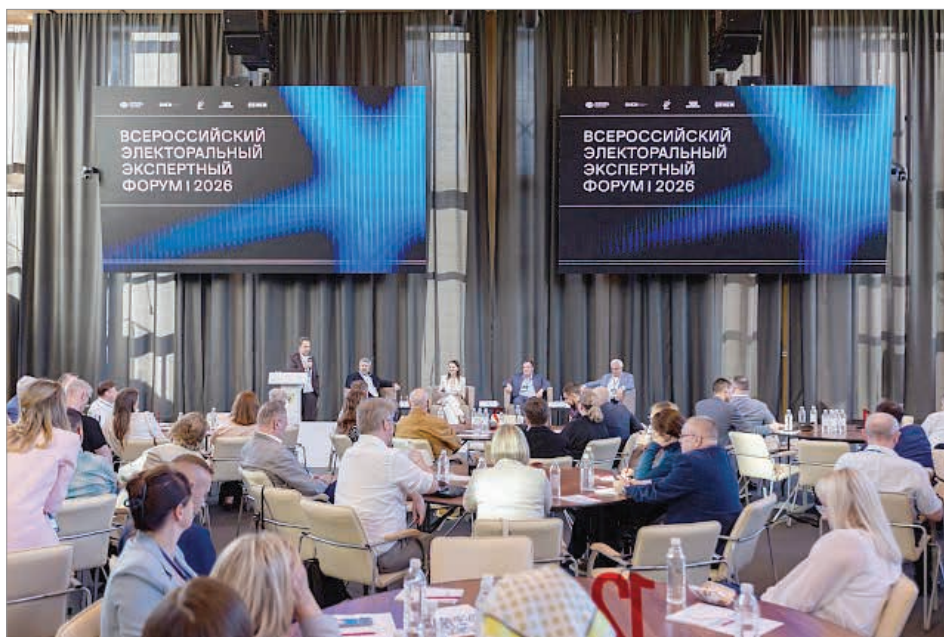
Авторы представленных в журнале статей постарались подготовить важные, актуальные для сегодняшних дней исследования, которые в то же время затрагивали бы как богатое академическое наследие ушедших от нас коллег, так и те проблемы, которые беспокоили их в последние годы, но по которым они не успели подготовить или опубликовать какие-либо труды. Надеемся, что данный номер будет интересен как специалистам в сфере публичного управления — ученым и практикам, так и широкому кругу российских и зарубежных юристов.

Приятного чтения!

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

Май 2026¹

Университет в общественной и научной жизни страны



Всероссийский электоральный экспертный форум

23 мая 2026 г. на площадке Мастерской управления «Сенеж» состоялся Всероссийский электоральный экспертный форум, который объединил свыше 200 экспертов в сфере сопровождения избирательных кампаний из всех регионов России. В мероприятии также принял участие ректор Университета имени О.Е. Кутафина (МГЮА) Виктор Блажеев.

В рамках форума участники обсудили миссию общественного наблюдения за выборами, методы экспертной оценки доверия к выборам, а также влияние изменений в медиасреде и цифровизации на работу наблюдателей в ходе голосования.

¹ URL: <https://msal.ru/news/>.

Ректор Университета имени О.Е. Кутафина (МГЮА) Виктор Блажеев провел сессию на Международном форуме по безопасности



27 мая 2026 г. в рамках Международного форума по безопасности под эгидой Совета Безопасности Российской Федерации состоялся круглый стол «НКО как инструмент подрыва национальной безопасности». Участники сессии обсудили вопросы развития законодательства в сфере некоммерческих организаций, а также противодействия использованию НКО в целях дестабилизации основ российской государственности.

Модератором площадки выступил ректор Университета имени О.Е. Кутафина (МГЮА) Виктор Блажеев. Он рассказал, что деятельность некоммерческих организаций является важным источником гражданских инициатив, однако не все НКО действуют исключительно в тех общественно полезных целях, которые прописаны в их уставах.

В рамках площадки также выступили статс-секретарь, заместитель директора Росфинмониторинга Герман Негляд, директор Департамента информации и печати Министерства иностранных дел Российской Федерации Мария Захарова, заместитель руководителя Роскомнадзора Вадим Субботин, заместитель председателя Комитета Государственной Думы по безопасности и противодействию коррупции Андрей Альшевский и заместитель начальника Управления Генеральной прокуратуры Российской Федерации Алексей Жафяров.

Ректор Университета имени О.Е. Кутафина (МГЮА) Виктор Блажеев вошел в состав нового созыва Общественного совета при МВД России



Состоялось первое заседание Общественного совета при МВД России созыва 2026—2029 гг. Во встрече принял участие министр внутренних дел Российской Федерации Владимир Колокольцев. Во вступительном слове он обратил внимание, что в состав Общественного совета вошли известные правозащитники, представители общероссийских объединений и основных религиозных конфессий, журналисты и медиаменеджеры, деятели науки, искусства и спорта.

Председателем обновленного Общественного совета был единогласно избран заслуженный юрист Российской Федерации, профессор кафедры адвокатуры Университета имени О.Е. Кутафина (МГЮА) Анатолий

Кучерена. Заместителями председателя Общественного совета стали ректор Университета имени О.Е. Кутафина (МГЮА) Виктор Блажеев и генеральный директор МИЦ «Известия» Владимир Тюлин.

Хоккейный клуб «Легион» Университета имени О.Е. Кутафина (МГЮА) стал чемпионом МСХЛ



30 мая 2026 г. состоялся финальный матч дивизиона «Бакалавр» Московской студенческой хоккейной лиги. Хоккейный клуб «Легион» Университета имени О.Е. Кутафина (МГЮА) одержал уверенную победу со счетом 5:0 над хоккейной командой МГУСиТ и стал обладателем золотого кубка чемпионата. На трибунах команду поддерживали десятки болельщиков во главе с ректором Университета Виктором Блажеевым.

«От всей души поздравляю команду, болельщиков, тренерский состав, каждого, кто стал частью этой долгожданной победы! Мы шли к этому моменту много времени, и знаменательно, что чемпионами мы стали именно в год нашего 95-летнего юбилея! Первые по праву теперь еще и первые в хоккее! Спасибо всем за эту потрясающую игру, яркие эмоции и весь сезон!» — подытожил Виктор Блажеев.

Конференции, круглые столы, семинары

Главная стратегическая сессия XIII Московского инновационного юридического форума

14—15 мая 2026 г. состоялся XIII Московский инновационный юридический форум «Право для лидерства», который стал одной из ключевых экспертных площадок, посвященных трансформации права в условиях стремительного технологического развития. Форум объединил представителей государства, бизнеса, науки и юридического сообщества для выработки решений, обеспечивающих технологическое лидерство России.

В центре деловой программы были вопросы формирования современной правовой среды, способной не только реагировать на технологические изменения, но и опережать их, создавая условия для устойчивого развития экономики и общества.

14 мая 2026 г. в рамках XIII Московского инновационного юридического форума состоялась главная стратегическая сессия «Право как условие технологического лидерства». Главная стратегическая сессия задала рамку всей дискуссии: право рассматривается как инструмент ускорения внедрения инноваций, развития новых рынков и формирования эффективной инфраструктуры для научно-технологического развития.

Государство ставит задачи по обеспечению технологической независимости и формированию новых рынков в таких направлениях, как биоэкономика, сбережение здоровья граждан, продовольственная безопасность, беспилотные авиационные системы, средства производства и автоматизации, транспортная мобильность, экономика данных и цифровая трансформация, искусственный интеллект, новые материалы и химия, перспективные космические технологии и сервисы, новые энергетические технологии. Новые рынки требуют не только создания новых технологий, но и формирования организационно-правовой инфраструктуры для инноваций, трансфера технологий, построения цепочек коопераций. Главная стратегическая сессия была посвящена вызовам и решениям в сфере технологизации права.

В начале мероприятия начальник Управления Президента Российской Федерации по обеспечению конституционных прав граждан Татьяна Локаткина





прочитала приветственный адрес Президента Российской Федерации Владимира Путина: «*Университет имени О.Е. Кутафина (МГЮА) прошел долгий путь — от Центральных заочных курсов советского права до одного из флагманов высшего юридического образования в нашей стране. Сохраняя сложившиеся традиции, он всегда открыт для новых идей и реализации перспективных, востребованных на практике проектов, и потому дипломы Университета имени О.Е. Кутафина (МГЮА) — это свидетельство глубоких, основательных знаний, которые позволяют выпускникам уверенно смотреть в будущее, строить успешную карьеру, служить России и нашему народу.*

Для того чтобы занимать ведущие позиции в глобальной конкуренции, обеспечивать национальные цели развития, важно создавать надежную правовую среду, готовить квалифицированные юридические кадры. На протяжении многих лет при поддержке Правительства Москвы и Ассоциации юристов России Университет проводит такое масштабное мероприятие, как Московский инновационный юридический форум, объединяющий на своей площадке представителей органов власти, юридического, делового сообществ, ученых, преподавателей, студентов профильных вузов».

Первый заместитель руководителя Аппарата Мэра и Правительства Москвы Павел Гончаренко произнес приветственный адрес Мэра Москвы Сергея Собянина: «*В эпоху развития новых технологий очень важно правовое обеспечение их внедрения. Искусственный интеллект, кибербезопасность, биотех, беспилотный транспорт, интеллектуальная собственность, управление данными и экосистемами требуют поиска баланса между традициями и инновационностью. Москва — умный город, активно внедряющий прорывные технологии, заинтересованный в правовых решениях, стимулирующих инновационное развитие. Убежден, что выработанные на форуме предложения будут способствовать достижению национальной цели технологического лидерства России».*

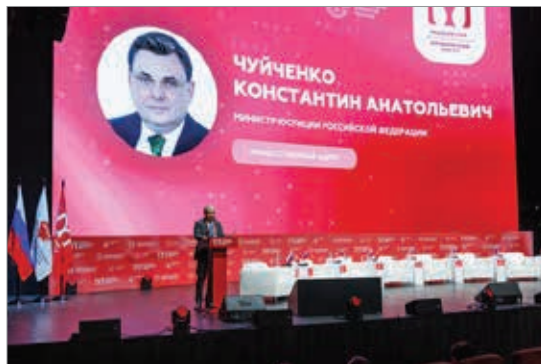
Заместитель министра науки и высшего образования Российской Федерации Анастасия Бондаренко зачитала приветственный адрес министра науки и высшего образования Российской Федерации Валерия Фалькова: «*МИЮФ обновил свою концепцию и стал не просто научным, а индустриальным форумом, где право выступает сквозной функцией, артерией, которая питает различные отрасли экономики и промышленности. Мировой опыт однозначно свидетельствует о том, что любой технологический проект сопровождается трансформацией правовой среды. Без права как прорывной науки не может быть достигнуто технологическое лидерство. Развитие наукоемкого и передового законодательства в высокотехнологичных отраслях экономики — это задача, которая должна решаться на полях форума».*

Заместитель министра юстиции Российской Федерации Олег Свириденко озвучил приветственное слово министра юстиции Российской Федерации Константина Чуйченко: «*В этом году Московский инновационный юридический форум посвящен актуальным вопросам развития современной правовой среды, отвечающей*

целям достижения технологического лидерства России. Право — надежная основа для дальнейшего укрепления суверенитета ключевых отраслей экономики и становления рынков будущего. От уровня эффективности организационно-правовой инфраструктуры, сбалансированности и понятности регуляторной политики зависит как создание благоприятных условий для предпринимательства, так и формирование привлекательного инвестиционного климата для трансфера наукоемких технологий. Совершенствование российской правовой системы и подготовка квалифицированных юридических кадров с учетом национальных приоритетов и внешних вызовов — наша общая ответственность и важная задача, которая носит не только юридический, но и стратегический характер. Она требует глубокой экспертизы и тесного взаимодействия всех органов государственной власти, представителей бизнеса и науки».

Председатель Комитета Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации по науке и высшему образованию, профессор кафедры конституционного и муниципального права Университета имени О.Е. Кутафина (МГЮА) Сергей Кабышев обратился с приветственным словом к участникам сессии: «Сама постановка проблемы о роли права в обеспечении технологического лидерства задает высокую планку дискуссии. Мы собрались здесь, чтобы глубже осмыслить роль права как фундамента, на котором выстраивается вся парадигма технологического лидерства. Право в научно-технологическом контексте — это не сугубо формальный инструментарий, а живое и деятельное начало, которое не сводится к набору запретов и дозволений. Право призвано обеспечить социально ориентированное научно-техническое развитие, четко сообразованное с императивами национальной культуры и стратегическими приоритетами государства».

С приветственным словом выступил Председатель Московской городской Думы, доцент кафедры конституционного и муниципального права Университета имени О.Е. Кутафина (МГЮА) Алексей Шапошников: «Вопросы правового регулирования технологического развития относятся к наиболее сложным. Для их обсуждения необходимо не только обладать юридическим инструментарием, но и на базовом уровне понимать регулируемые процессы, учитывать масштаб их влияния на экономику, городскую среду и повседневную жизнь граждан. Нормативное регулирование не всегда успевает за динамикой изменений.



В результате возникают лакуны, которые могут затруднять внедрение новых решений и снижать доверие к ним. Наша общая задача заключается не просто в реагировании на уже возникшие проблемы, а в предварительном формировании понятных и сбалансированных правил».



Череду приветственных слов завершил ректор Университета имени О.Е. Кутафина (МГЮА) Виктор Блажеев: «Москва — самый умный город с современными технологиями. Бесценный опыт, накопленный этим городом, станет предметом обсуждения на наших сессиях, а выработанные предложения будут ценны для всей страны. Право должно играть опережающую роль, быть с теми, кто разрабатывает и внедряет современные технологии. На секциях мы обсудим, какие правовые риски существуют, какие механизмы мы должны создать, чтобы право стало драйвером развития науки и общества».



В ходе главной стратегической сессии стартовала дискуссия с приглашенными экспертами. Модератором выступила проректор по международному и стратегическому развитию Университета имени О.Е. Кутафина (МГЮА) Мария Мажорина. Она сообщила, что ключевыми темами для обсуждения станут запросы представителей государства и бизнеса к юридическому сообществу, а также роль юристов в достижении национальных целей технологического лидерства.

В рамках XIII Московского инновационного юридического форума прошло несколько десятков различных стратегических сессий и дискуссионных площадок.

Значительный блок программы был посвящен взаимодействию информационных технологий и права. Эксперты обсудили правовые границы применения искусственного интеллекта, трансформацию юридической профессии и формирование новых компетенций.

Блок «Промышленность. Технологии и право» раскрывает правовые аспекты развития ключевых отраслей промышленности. Участники обсудили трансформацию энергетики, включая правовое обеспечение энергетического перехода и развитие альтернативных источников энергии, цифровизацию транспортной системы и регулирование беспилотных решений, а также вопросы развития агропромышленного комплекса и морской отрасли.

Экономическая повестка форума охватила регулирование цифровых рынков, финансовых технологий и предпринимательской деятельности. В центре обсуждения — платформенная экономика, правовые модели функционирования маркетплейсов и баланс интересов участников цифровых экосистем.

Отдельный трек был посвящен науке и высоким технологиям, где ключевым становится формирование правовой инфраструктуры для внедрения прорывных разработок. Участники обсудили развитие биоэкономики и биотехнологий, устранение регуляторных барьеров и создание условий для привлечения инвестиций.



В центре внимания блока «Общество. Технологии и право» были противодействие кибермошенничеству и защита цифровой инфраструктуры, разработка эффективных правовых механизмов реагирования на новые виды преступлений.

В целом XIII Московский инновационный юридический форум способствовал формированию комплексной повестки будущего права — права, способного обеспечить технологическое развитие, устойчивость экономики и защиту интересов в условиях глобальных изменений.

IX Всероссийский публично-правовой форум

С 20 по 21 мая 2026 г. в Университете имени О.Е. Кутафина (МГЮА) прошел IX Всероссийский публично-правовой форум на тему «Технологии и традиции: поиск баланса в публично-правовом поле». В мероприятии участвовали обучающиеся вузов, а также соискатели и молодые ученые в возрасте до 35 лет.

Ключевой площадкой форума стала панельная дискуссия на тему «Технологии, право и государственное управление: векторы развития». В ней участвовали проректор по научно-исследовательской деятельности Владимир Синюков, директор Института публичного права и управления Джавгарат Казанбекова, а также представители правоохранительного, общественного и экспертно-образовательного секторов.





В рамках форума также прошли круглые столы, на которых обсудили вопросы традиций и технологических инноваций в прокурорской и следственной деятельности, цифровой трансформации государственного управления, трансформации налоговых отношений в условиях цифровой среды, цифровизации публичного права и местного самоуправления, применения технологий искусственного интеллекта в вооруженных конфликтах, административно-правовой защиты детства, а также обеспечения государственного суверенитета Российской Федерации в условиях новых вызовов и угроз.

Научно-практическая конференция «Право и закон: исторический опыт»

27 мая 2026 г. в Университете состоялась IX Научно-практическая конференция «Право и закон: исторический опыт», приуроченная к 95-летию вуза. Традиционное мероприятие, организованное студенческими научными клубами «История государства и права», «История права и историческая политика», Antiquitas и Студенческим научным обществом МГЮА, было посвящено ключевым, переломным моментам истории государства и права России и зарубежных стран.

С приветственным словом к участникам обратились проректор по научно-исследовательской деятельности Владимир Синюков, начальник Управления по молодежной политике и воспитательной деятельности Антон Журков, а также руководители студенческих научных клубов — доценты Анжелика Берзина и Михаил Приходько. Почетным гостем конференции стал руководитель Аппарата Народного Собрания — Парламента Республики Абхазия Вадим Бжания.



В центре дискуссий оказались самые яркие и сложные периоды отечественной истории, а также уникальный путь становления самого Университета. Доклады-исследования были посвящены биографиям выдающихся личностей в истории вуза. Активисты взяли интервью у ветеранов Университета, изучили роль Всесоюзного юридического заочного института (ВЮЗИ) в Советском Союзе на основе упоминаний в военных сводках и архивных материалах. Отдельное внимание докладчики уделили приоритету духа права над буквой закона.

Всероссийская научно-практическая конференция «Правовое обеспечение инновационной кооперации»

29 мая 2026 г. в стенах Университета имени О.Е. Кутафина (МГЮА) состоялась I Всероссийская научно-практическая конференция «Правовое обеспечение инновационной кооперации», организованная кафедрой гражданского права Университета. В мероприятии приняли участие представители научного сообщества, эксперты и специалисты в сфере гражданского права.

В рамках конференции участники обсудили важные проблемы инновационной кооперации, в том числе теоретико-правовые основы правового обеспечения инновационной кооперации для разработки технологий, обеспечивающих технологическое



лидерство, договорное взаимодействие субъектов технологического развития в сфере создания инновационных продуктов, организационно-правовые формы инновационной кооперации, участие государства в инновационной кооперации, а также иные вопросы правового обеспечения инновационной кооперации.

Делегация Университета имени О.Е. Кутафина (МГЮА) на XV Международной научно-практической конференции «Право и бизнес в современной России»



С 28 по 30 мая 2026 г. в Ульяновске состоялась XV Международная научно-практическая конференция «Право и бизнес в современной России». Организаторами форума выступили Ульяновский государственный университет совместно с Университетом имени О.Е. Кутафина (МГЮА) и Московским государственным университетом имени М.В.Ломоносова при поддержке Правительства Ульяновской области и Ульяновского регионального отделения Общероссийской общественной организации «Ассоциация юристов России».

От Университета имени О.Е. Кутафина (МГЮА) на конференции присутствовали: первый проректор, заведующий кафедрой предпринимательского и корпоративного права Инна Ершова, профессор кафедры предпринимательского и корпоративного права Василий Лаптев, Анатолий Левушкин, Ольга Тарасенко, профессор кафедры гражданского права Ольга Кузнецова, профессор кафедры банковского права Алексей Курбатов и др.

Модераторами пленарного заседания выступили заведующий кафедрой предпринимательского права Московского государственного университета имени М.В.Ломоносова Евгений Губин, первый проректор, заведующий кафедрой предпринимательского и корпоративного права Университета имени О.Е. Кутафина (МГЮА) Инна Ершова и декан юридического факультета Ульяновского государственного университета Сергей Морозов.



Международная научная конференция «Россия — Бразилия: развитие международно-правового сотрудничества в области научной дипломатии и образования»

25 мая 2026 г. в Университете состоялась Международная научная конференция «Россия — Бразилия: развитие международно-правового сотрудничества в области научной дипломатии и образования». Организаторами конфе-

ренции стали Университет имени О.Е. Кутафина (МГЮА) и Университет Конго (Демократическая Республика Конго).

С приветственными словами к участникам конференции обратились ее модераторы: Мария Егорова, директор Центра международного научного сотрудничества Университета имени О.Е. Кутафина (МГЮА), и Дейлтон Рибейру Бразил, профессор Университета Итауны (Минас-Жерайс, Бразилия).

Конференция была посвящена вопросам изучения механизмов научной дипломатии и ее роли в укреплении международно-правового сотрудничества России и Бразилии. Особое внимание было уделено анализу существующих угроз безопасности, инструментам научного взаимодействия, перспективам развития многостороннего сотрудничества.

XIII Пермские чтения состоялись под патронажем Университета имени О.Е. Кутафина (МГЮА)

С 21 по 23 мая 2026 г. в Перми под патронажем Университета имени О.Е. Кутафина (МГЮА) состоялась Ежегодная общероссийская научная конференция «Пермские чтения», затрагивающая методологические проблемы цивилистических исследований (XIII сессия). Мероприятие было посвящено памяти профессора М. Ю. Чельшева. В конференции приняла участие представительная делегация Университета во главе с первым проректором Инной Ершовой, которая в торжественной обстановке огласила приветствие ректора Университета Виктора Блажеева.

В рамках Пермских чтений состоялся круглый стол «Методологические основы и особенности цивилистических и междисциплинарных исследований в области договорного права: к 30-летию принятия части второй ГК РФ». Модераторами выступили представители Университета имени О.Е. Кутафина (МГЮА): первый проректор, заведующий кафедрой предпринимательского и корпоративного права Инна Ершова, заведующий кафедрой интеллектуальных прав Людмила Новоселова, заведующий кафедрой гражданского права Евгений Вавилин.



XII Международная научно-практическая конференция «Гусовские чтения»

С 29 по 30 мая 2026 г. в Университете имени О.Е. Кутафина (МГЮА) прошла XII Международная научно-практическая конференция «Гусовские чтения» на тему «Научное прогнозирование и опережающее развитие трудового права и права социального обеспечения». В 2026 г. конференция была посвящена актуальным вопросам развития трудового права и права социального обеспечения, включая гибкость и цифровую трансформацию трудовых отношений, перспективы





легализации платформенной занятости, а также развитие научных исследований в условиях новой номенклатуры научных специальностей.

С приветственным словом к участникам конференции обратился ректор Университета Виктор Блажеев: *«Технологическая революция, в условиях которой мы живем, приносит новые вызовы, и право должно отвечать на них. Сегодня уже не работает модель, при которой право сначала ожидает появления общественных отношений, а затем регулирует их. Право должно быть в начале пути, когда рождается идея и начинается ее реализация, учитывать возможные риски и сопровождать внедрение новых технологий. Особенно это касается искусственного интеллекта, который активно влияет и на правовую сферу, и на трудовые отношения. Появляются новые форматы занятости, дистанционная работа, а значит, необходимы новые правовые механизмы и модели регулирования. Поэтому тема конференции сегодня особенно актуальна».*

В конференции участвовали представители органов государственной власти, международных организаций, профсоюзных объединений, научного и экспертного сообщества, ведущих российских и зарубежных образовательных организаций, а также профессионального юридического сообщества.

Университет имени О.Е. Кутафина (МГЮА) принял участие в заседании Совета Международного сетевого института в сфере ПОД/ФТ

21 мая 2026 г. в Ашхабаде (Туркменистан) на полях 44-й Пленарной недели Евразийской группы по противодействию легализации преступных доходов и финансированию терроризма состоялось 24-е заседание Совета Международного сете-

вого института в сфере противодействия легализации доходов, полученных преступным путем, и финансированию терроризма.

Встреча прошла под председательством директора Федеральной службы по финансовому мониторингу Юрия Чиханчина. В работе Совета приняли участие представители органов государственной власти, подразделений финансовой разведки стран — участниц ЕАГ, а также ведущих образовательных организаций.

Университет на мероприятии представил проректор по молодежной политике Александр Чанышев.



Первая международная конференция «Философское осмысление историографических и перспективных задач современного частного права»

С 29 по 30 апреля 2026 г. в Институте государства и права РАН состоялась Первая международная конференция «Философское осмысление историографических и перспективных задач современного частного права».

Открыл пленарное заседание директор Института государства и права РАН, академик РАН Александр Савенков. С приветственным словом к участникам обратились заместитель Председателя Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации Борис Чернышов, полномочный представитель Правительства Российской Федерации в Государственной Думе Федерального Собрания Александр Синенко.



В работе конференции приняли участие представители Университета имени О.Е. Кутафина (МГЮА): первый проректор Инна Ершова выступила с приветственным словом и докладом на тему «Развитие учения о хозяйствующих субъектах в современном предпринимательском праве»; заведующий кафедрой гражданского права Евгений Вавилин сделал доклад на тему «Механизм правового регулирования сферы применения искусственного интеллекта»; профессор кафедры предпринимательского и корпоративного права Василий Лаптев выступил сомодератором пленарного заседания и сделал доклад на тему «Пути развития корпоративного хозяйствования в России на современном этапе».



Международное сотрудничество



Встреча с представителями Китайской академии общественных наук

В Университете имени О.Е. Кутафина (МГЮА) состоялась встреча с представителями Китайской академии общественных наук. На мероприятии участники обсудили перспективные направления научного сотрудничества Университета имени О.Е. Кутафина (МГЮА) и Китайской академии общественных наук, в том числе подготовку совместных научных исследований и организацию совместных мероприятий.

Встречу открыл проректор по научно-исследовательской деятельности Владимир Синюков, который напомнил, что Президентом Российской Федерации Владимиром Путиным 2026—2027 годы объявлены Годом российско-китайского сотрудничества в области образования.

Китайскую академию общественных наук представили заместитель директора Центра исследований науки, технологий и права Института права Цзяо Сюйпэн, главный редактор журнала «Юридический обзор» Цзя Юань, академический ассистент Центра исследований науки, технологий и права Института права Чжу Сяосюань.

Мероприятия ректората

Цикл праздничных мероприятий в преддверии Дня Победы



6 мая 2026 г. в Университете прошла серия мероприятий, посвященных 81-й годовщине Победы советского народа в Великой Отечественной войне. В этот день студенты, преподаватели, работники и приглашенные гости вспоминали о подвигах героев прошлого, почтили их память.

В преддверии Дня Победы прошло торжественное построение Военного учебного центра. В мероприятии приняли участие ректор Университета Виктор Блажеев, Герой России, директор Департамента государственной молодежной политики и воспитательной деятельности Минобрнауки России Сергей Бойко, Герой России Михаил Попов и начальник Военного учебного центра Роман Даниленко.

«Горжусь, что наш Университет воспитывает настоящих защитников, готовых отстаивать интересы своего Отечества. Мы живем в непростое время, когда военнослужащие и добровольцы защищают нашу Родину, историческую правду и свободу, как это делали наши прадеды во времена Великой Отечественной войны. Я уверен, нас ждет победа. Сейчас наша с вами главная»

задача — хорошо учиться военному делу, любить Родину и быть ей преданными. С праздником!» — обратился с напутственным словом к студентам ректор Университета Виктор Блажеев.



Заседание Ученого совета Университета имени О.Е. Кутафина (МГЮА)

25 мая 2026 г. в Университете состоялось очередное заседание Ученого совета, в ходе которого были рассмотрены текущие кадровые вопросы, а также деятельность структурных подразделений.

Первый проректор Инна Ершова сообщила, что 15 мая 2026 г. на 86-м году жизни скончался доктор юридических наук, профессор Геннадий Владимирович Дашков, который ранее работал в Университете имени О.Е. Кутафина (МГЮА) в должности проректора, затем — профессора на кафедре криминологии и уголовно-исполнительного права имени В.Е. Эминова. Участники заседания Ученого совета почтили память выдающегося ученого минутой молчания.

Далее состоялось награждение работников и обучающихся за достигнутые высокие результаты. Ректор Университета Виктор Блажеев вручил за многолетнюю безупречную работу заместителю директора Центра карьеры и развития компетенций Елене Бархатовой почетную грамоту Университета имени О.Е. Кутафина (МГЮА).

За заслуги в работе по аттестации научных и научно-педагогических кадров почетной грамотой Высшей аттестационной комиссии награжден заведующий кафедрой теории государства и права Аркадий Корнев.

Также на Ученом совете были подведены итоги конкурса педагогического мастерства среди работников из числа профессорско-преподавательского состава Университета имени О.Е. Кутафина (МГЮА) «Первые по праву». В 2025/26 учебном году конкурс «Первые по праву» впервые был проведен в формате проблемно-аналитической сессии в номинации «Педагогический конструктор: стратегическое проектирование образовательных решений».





По итогам двух этапов лучшей стала команда «Киселята», которая разработала методические рекомендации по проведению смарт-лекции. Дипломами победителя были награждены старший преподаватель кафедры уголовно-процессуального права имени П.А. Лупинской Александр Ничипоренко и преподаватели той же кафедры Татьяна Топилина и Павел Самсонов.

Традиционно на Ученом совете в торжественной обстановке были вручены дипломы кандидатов юридических наук преподавателям, успешно защитившим диссертации на соискание ученой степени в диссертационных советах Университета. Дипломы были вручены члену Центральной избирательной комиссии РФ, старшему преподавателю кафедры конституционного и муниципального права Константину Мазуревскому, члену Центральной избирательной комиссии РФ Людмиле Маркиной, а также и.о. директора Высшей школы права МГЮА Виолетте Белоусовой.

Далее состоялось награждение победителей XV Международного конкурса на лучшую научную работу «Отправление правосудия по уголовным делам через призму уголовно-процессуального, криминалистического, оперативно-розыскного и судебно-экспертного опыта», проводимого Юго-Западным государственным университетом.



Кроме того, на заседании Ученого совета состоялось награждение победителей II Конкурса переводов Sub Alia Forma, который прошел с 19 марта по 23 апреля 2026 г.

Заседание продолжилось поздравлением работников, которые отметили свой юбилей в мае 2026 г. Поздравления получили доцент кафедры экологического и природо-ресурсного права Наталия Ведышева, доцент кафедры финансового права Александр Быля, профессор кафедры административного права и процесса имени Л.Л. Попова Борис Россинский, доцент кафедры английского языка Виталий Родионов, доцент кафедры истории государства и права Николай Кувырченков, доцент кафедры медицинского права и права биотехнологий Алексей Пекшев и доцент кафедры уголовно-процессуального права имени П.А. Лупинской Сергей Матвеев.

Также ректор Университета Виктор Блажеев представил коллективу исполняющего обязанности заведующего кафедрой уголовного права Евгения Русскевича, который сменил на этой должности Игоря Звечаровского.

Проректор по стратегическому и международному развитию Мария Мажорина рассказала об итогах XIII Московского инновационного юридического форума «Право для лидерства», который прошел 14 и 15 мая на площадке Цифрового делового пространства. Мария Мажорина поблагодарила коллектив Университета за работу над проектом, а также анонсировала проведение XIV Московского инновационного юридического форума 20 и 21 мая 2027 г.

О результатах реализации мероприятий внутренней системы качества образования в 2025/26 учебном году рассказала заместитель начальника Учебно-методического управления Александра Киселева. Она отметила, что система качества трансформируется от контроля к культуре качества через централизацию требований и аналитику, и обозначила задачи на 2026/27 учебный год: обеспечить объективность оценочных процедур, скорректировать образовательный процесс по выявленным в ходе мониторинга проблемным зонам и успешно пройти внешние процедуры оценки качества образования.

Заседание Ученого совета продолжилось выступлением директора Центра карьеры и развития компетенций Рубена Овсепяна, который представил ключевые стратегии и перспективные направления работы, направленные на повышение эффективности трудоустройства выпускников. Рубен Овсепян рассказал, что в настоящий момент к приоритетным сферам трудоустройства выпускников относятся консалтинг, работа инхаус-юристом и предпринимательская деятельность.

Темы диссертаций на соискание ученых степеней представил проректор по научно-исследовательской деятельности Владимир Синюков, темы магистерских диссертаций — первый проректор Инна Ершова. Ученый совет утвердил представленные предложения.

По вопросам текущей образовательной деятельности выступили директор Оренбургского института (филиала) Дмитрий Великий, директор Северо-Западного института (филиала) Татьяна Уторова и директор Волго-Вятского института (филиала) Александр Плотников.

Кроме того, Ученым советом были утверждены новые программы дополнительного профессионального образования, перевод отдельных обучающихся на ускоренное обучение, а также Правила применения технологий искусственного интеллекта в образовательном процессе.

Фестиваль дружбы народов

Мероприятие было приурочено к Году единства народов России, объявленному Президентом Российской Федерации Владимиром Путиным. Организатором мероприятия выступили активисты Комитета по межнациональному взаимодействию Университета имени О.Е. Кутафина (МГЮА).

Фестиваль начался с традиционной ярмарки, в рамках которой 16 студенческих сообществ представили элементы своих национальных культур. Коллективы объединений продемонстрировали свои национальные костюмы, произведения культуры и искусства, а также познакомили гостей ярмарки с обычаями и традициями, которые передаются из поколения в поколение.

Представители объединений, диаспор и землячеств выступили на сцене Кутафинского зала с народными танцами и песнями, а также показали актерские постановки по мотивам национальных легенд и былин.





**Сергей Михайлович
ЗУБАРЕВ,**

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

Обеспечение законности в публичном управлении: взгляд через призму системного подхода

Аннотация. Обеспечение законности в публичном управлении рассматривается в статье в качестве системы, включающей подсистему общих условий (предпосылок) и подсистему специальных (юридических) способов и средств. Эта система находится в тесной взаимосвязи с системой публичного управления, интегрирована в нее. Общие условия и предпосылки обеспечения законности оказывают непосредственное влияние как на систему публичного управления, так и на формирование специальных (юридических) способов и средств обеспечения законности.

Для обеспечения законности деятельности самих субъектов публичного управления используются государственный контроль, прокурорский надзор, дисциплинарная ответственность. Субъекты публичного управления через механизм прямой связи применяют в отношении объектов управления такие способы и средства обеспечения законности, как административный надзор (государственный контроль (надзор)) и административное принуждение, в том числе меры административной ответственности. Организации и отдельные граждане (объекты публичного управления) для обеспечения законности деятельности субъектов публичного управления в рамках обратной связи используют различные формы общественного контроля, административное и судебное обжалование. Сделан вывод, что законность в публичном управлении базируется на позитивной юридической ответственности граждан и публичных служащих.

Ключевые слова: законность, публичное управление, обеспечение, система, субъект публичного управления, объект публичного управления, общие условия (предпосылки), специальные (юридические) способы и средства

DOI: 10.17803/2311-5998.2026.141.5.028-037

Sergey M. ZUBAREV,

*Head of the Administrative Law
and Procedure Department named after L.L. Popov
of the Kutafin Moscow State Law
University (MSAL),
Dr. Sci. (Law), Professor
smzubarev@msal.ru*

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

Ensuring Legality in Public Administration: a Look Through the Prism of a Systematic Approach

Abstract. *In the article, ensuring legality in public administration is considered as a system that includes a subsystem of general conditions (prerequisites) and a subsystem of special (legal) methods and means. This system is integrated and closely related to the public administration system. The general conditions and prerequisites for ensuring legality have a direct impact on both the public administration system and the formation of special (legal) ways and means of ensuring legality. State control, prosecutorial supervision, and disciplinary responsibility are used to ensure the legality of the activities of public administration entities themselves. Public administration entities, through a direct communication mechanism, apply to management facilities such methods and means of ensuring legality as administrative supervision (state control (supervision)) and administrative coercion, including measures of administrative responsibility. Organizations and individual citizens (public administration entities) use various forms of public control, administrative and judicial appeals, to ensure the legality of the activities of public administration entities within the framework of feedback. It is concluded that legality in public administration is based on the positive legal responsibility of citizens and public servants.*

Keywords: *legality, public administration, provision, system, subject of public administration, object of public administration, general conditions (prerequisites), special (legal) ways and means*

Новые угрозы и вызовы, с которыми наши государство и общество столкнулись в последние годы, потребовали от органов публичной власти принятия оперативных разноплановых управленческих решений по противодействию беспрецедентным санкциям в отношении России, стабилизации экономической ситуации, обеспечению социального мира и согласия в стране. В этих условиях, что абсолютно логично, возрастает внимание общества и отдельных граждан к законности деятельности аппарата публичного управления. Законность в его деятельности сегодня как никогда является необходимым условием стабильного функционирования Российского государства и его правовой системы, призванных обеспечить приоритет прав и свобод граждан, правовое равенство и свободную конкуренцию субъектов предпринимательства, взаимную



ответственность государства и личности, а также неотвратимость наступления негативных юридических последствий в случае совершения противоправных деяний.

В настоящее время в научных источниках и учебной литературе доминируют взгляды на обеспечение законности в публичном (государственном) управлении как на систему, обычно включающую в себя общие (политические, экономические, социальные, организационные и др.) условия (предпосылки) и правовые методы, формы, процедуры деятельности государственных органов и общественных структур, применяемые для соблюдения и исполнения законов в сфере реализации исполнительной власти (контроль, надзор, обжалование, юридическая ответственность)¹. Тем самым в теории административного права различают общие условия (предпосылки) и специальные (юридические) способы и средства обеспечения законности.

Современные научные воззрения на сущность социальных систем — а обеспечение законности в публичном управлении, безусловно, представляет такую — позволяют рассмотреть его (обеспечение) как комплексное целое, которое состоит из множества элементов, объединенных различными взаимосвязями. При этом мы исходим из того, что *публичное управление* представляет собой целенаправленное, организующее воздействие органов публичной власти, организаций, осуществляющих публично значимые функции, институтов гражданского общества на жизнедеятельность общества и государства для достижения публичных интересов и удовлетворения общественных потребностей². Функционирование системы публичного управления, в том числе законность деятельности отдельных ее элементов, обеспечивается совокупностью способов и средств, которые сами образуют определенную систему. Представляется логичным, что указанные системы имманентны, взаимосвязаны, по сути интегрированы друг в друга. Публичное управление в государстве априори не может быть незаконным, а законность в государстве не может существовать вне публичного управления.

В организационном контексте **система публичного управления** включает в качестве важнейших структурных элементов субъект (управляющую подсистему) и объект (управляемую подсистему) управления, а также прямые и обратные связи между ними. Не углубляясь в подробности, отметим основные признаки, характеризующие указанные элементы. В качестве субъектов публичного управления выступают различные органы и организации, их должностные лица, выполняющие функции исполнительной власти, которые мы именуем субъектами исполнительной власти, а также их должностные лица, государственные и муниципальные служащие. Объектом публичного управления является деятельность граждан и организаций. Прямая связь представляет собой собственно управленческое воздействие (посредством принятия и реализации управленческих решений)

¹ См., например: *Попов Л. Л., Мигачев Ю. И.* Административное право Российской Федерации : учебник / отв. ред. Л. Л. Попов. 2-е изд., перераб. и доп. М., 2019 ; *Мелехин А. В.* Административное право Российской Федерации : курс лекций // СПС «Консультант-Плюс», 2009.

² См.: Административное право Российской Федерации : учебник : в 2 т. М., 2024. Т. 1 / отв. ред. С. М. Зубарев, Л. Л. Попов. С. 18.

субъекта на объект публичного управления, которое преимущественно осуществляется в правовых формах. Обратная связь — важнейший канал получения субъектами публичного управления объективной информации, с одной стороны, обо всех процессах, протекающих в жизни общества, с другой — об исполняемости управленческих решений. Именно сведения, полученные по каналам обратной связи, позволяют своевременно скорректировать управленческое воздействие.

В системе обеспечения законности в публичном управлении следует выделить два структурных элемента — *подсистему общих условий (предпосылок)* и *подсистему специальных (юридических) способов и средств*. Первая из них представлена идеологическими, политическими, правовыми, социально-экономическими, организационными и иными внешними условиями (предпосылками), которые выступают соответствующими основами для применения специальных (юридических) способов и средств, а также как внешние факторы оказывают непосредственное воздействие на всю систему публичного управления. Перечисленные условия (предпосылки) нами были проанализированы в ранее опубликованной работе³, поэтому нет необходимости останавливаться на них подробно.

Вместе с тем в современных условиях следует обратить внимание на новый их вид — технологические условия (предпосылки). Широкомасштабное развитие и внедрение цифровых технологий во все сферы общественной жизни, безусловно, оказало влияние на состояние законности в публичном управлении. Электронные государственные услуги, информационно-коммуникационные технологии государственного контроля и надзора, повсеместная цифровая трансформация органов публичной власти в основном позитивно сказались на деятельности государственных и муниципальных служащих, способствовали снижению коррупционных рисков и укреплению законности прежде всего в аппарате управления. Активное применение систем видеонаблюдения и видеофиксации в общественных местах (безопасный город, система распознавания лиц и т.п.), а также на всех видах общественного транспорта позволили значительно уменьшить количество правонарушений и преступлений, повысить их раскрываемость.

Однако нельзя оценивать воздействие процесса цифровизации на обеспечение законности в публичном управлении только положительно. В последние годы резко возросло число противоправных деяний с использованием мобильной связи, мессенджеров, социальных сетей. И это не только широко распространенное мошенничество, но и вовлечение российских граждан в экстремистскую и террористическую деятельность. Обеспечение законности в цифровой среде осложняется высокой скоростью появления новых цифровых продуктов и технологических решений, используемых для противоправной деятельности, трансграничностью правонарушений, отсутствием должного опыта по противодействию им у компетентных органов.

Эти негативные явления отрицательно влияют на общее состояние законности в публичном управлении. Для их преодоления возможно использовать различные варианты. Наиболее жестким из них является внедрение китайской модели, основанной на концепции цифрового суверенитета и тотальном государственном

³ См.: Зубарев С. М. Общие условия (предпосылки) обеспечения законности в публичном управлении // Актуальные проблемы российского права. 2023. Т. 18. № 9. С. 47—58.



контроле цифровой среды. «Виртуальное пространство рассматривается как продолжение публичного управления, а ключевая роль в формировании правил принадлежит государственным регуляторам»⁴. Наиболее яркой иллюстрацией здесь является система социального рейтинга, которая с экономической сферы распространяется на все общество. Это основанная на цифровых данных система оценки благонадежности граждан и компаний, определяющая их уровень социального доверия и, соответственно, доступ к социальным благам⁵. В нашей стране разработка подобного проекта под названием «Социальный скоринг» осуществляется в Российском государственном социальном университете с 2022 г.⁶

Переходя к рассмотрению *подсистемы специальных (юридических) способов и средств*, следует отметить необходимость первостепенного обеспечения законности среди самих субъектов публичного управления. От ее уровня во многом зависит реализация принципа, метода и режима законности не только в отношении объекта, но и во всей системе публичного управления. В управляющей подсистеме, которая характеризуется полиструктурностью, представлены различные исполнительные органы публичной власти федерального, регионального и местного уровней, органы и организации, исполняющие отдельные функции исполнительной власти и наделенные для этого государственными полномочиями. Поэтому доминирующими специальными (юридическими) способами и средствами обеспечения законности здесь выступают государственный контроль, прокурорский надзор, а в отношении должностных лиц, государственных и муниципальных служащих еще и дисциплинарная ответственность. Мы не ставим целью подробно описывать указанные способы обеспечения законности, они неоднократно освещались нами в иных работах⁷.

Подчеркнем, что именно в управляющей системе применяются все виды государственного контроля: вневедомственный, ведомственный, внутриведомственный. Особое значение для обеспечения законности в повседневной деятельности аппарата публичного управления имеет внутриведомственный контроль. Он осуществляется постоянно в иерархическом порядке всеми руководителями органов публичной власти и их структурных подразделений, а также иными должностными лицами органов и организаций, наделенных государственными полномочиями. Являясь обязательной частью служебных обязанностей руководителей всех уровней, внутриведомственный контроль направлен на установление соответствия деятельности подчиненных подразделений и отдельных государственных

⁴ Цифровая трансформация как вызов правовой системе // URL: <https://alrf.ru/articles/pravo-i-tsifrovaya-sreda/> (дата обращения: 15.02.2026).

⁵ См. подробно: Как работает социальный рейтинг в Китае // URL: <https://style.rbc.ru/life/643d3f839a7947afd12e9f35> (дата обращения: 15.02.2026) ; Го Хань. Система социального рейтинга в Китае, ее влияние на общество и конкретное воплощение на примере платежной платформы Alipay // Теория и практика общественного развития. 2025. № 3. С. 74—79.

⁶ URL: <https://w.rgsu.net/#about> (дата обращения: 15.02.2026).

⁷ См.: Зубарев С. М. Система контроля в сфере государственного управления : монография. М., 2019 ; Зубарев С. М., Лебедева Е. А., Петров М. П. Обеспечение законности в государственном управлении : учебное пособие / отв. ред. С. М. Зубарев. М., 2023.

(муниципальных) служащих требованиям законодательства и иных нормативных правовых актов. Руководители несут персональную ответственность не только за осуществление внутриведомственного контроля, но и за устранение обнаруженных недостатков.

Прокуратура осуществляет надзор за соблюдением Конституции РФ и исполнением законов, действующих на территории Российской Федерации, субъектами исполнительной власти, а также за соответствием законам правовых актов, издаваемых органами и должностными лицами (ч. 1 ст. 21 Федерального закона «О прокуратуре Российской Федерации»). Этот вид прокурорского надзора является традиционным, получившим название общего, так как имеет своим предметом законодательство в различных областях публичного управления. Кроме того, прокуроры надзирают за соблюдением субъектами исполнительной власти прав и свобод человека и гражданина (ч. 1 ст. 26 Федерального закона «О прокуратуре Российской Федерации»). При осуществлении надзора прокуроры обладают широкими полномочиями в отношении аппарата публичного управления.

Субъекты публичного управления в рамках прямого управленческого воздействия на граждан и организации (прямой связи) используют такие способы обеспечения законности, как административный надзор (государственный контроль (надзор)) и административное принуждение, в том числе меры административной ответственности. Эти способы и средства имеют ярко выраженную внешнюю направленность, применяются уполномоченными субъектами исполнительной власти к гражданам и организациям, в отношении которых отсутствует организационная подчиненность, призваны обеспечить законность прежде всего в отдельных компонентах национальной безопасности (общественной, экологической, промышленной, энергетической, продовольственной безопасности и т.д.) и в наиболее важных областях жизнедеятельности граждан. В меньшем объеме указанные способы и средства задействованы в самой управляющей подсистеме для обеспечения законности и соблюдения субъектами публичного управления установленных правил информационной, пожарной, экологической и иной безопасности.

Организации и отдельные граждане по каналам обратной связи в контексте обеспечения законности деятельности субъектов публичного управления могут использовать такие способы и средства, как различные формы общественного контроля, административное и судебное обжалование. Общественный контроль не обладает властным содержанием, основное его предназначение — обратить внимание органов публичной власти на те нарушения законов и иных нормативных правовых актов, которые имеют место в деятельности конкретных органов власти и должностных лиц. Для этого могут быть использованы как правовые механизмы, предусмотренные Федеральным законом «Об основах общественного контроля в Российской Федерации», так и обращение к общественному мнению через средства массовой информации, социальные сети и мессенджеры.

Обжалование неправомерных решений (действий) субъектов исполнительной власти и их должностных лиц на протяжении многих десятилетий признается эффективным способом обеспечения законности в государственном, а теперь и в публичном управлении. Граждане и их объединения обладают соответствующим конституционным правом, которое они могут реализовать как в



административном, так и в судебном порядке. В настоящее время административное обжалование осуществляется как по общим правилам, установленным Федеральным законом «О порядке рассмотрения обращений граждан Российской Федерации», так и по специальным нормам, которые закреплены в отдельных федеральных законах (например, в гл. 2.1 Федерального закона «Об организации предоставления государственных и муниципальных услуг»; гл. 9 Федерального закона «О государственном контроле (надзоре) и муниципальном контроле в Российской Федерации» и др.). Судебное обжалование осуществляется в соответствии с Кодексом административного судопроизводства РФ и Арбитражно-процессуальным кодексом РФ.

Тем самым мы наблюдаем следующее распределение способов и средств обеспечения законности применительно к элементам системы публичного управления:

- общие условия и предпосылки обеспечения законности оказывают непосредственное влияние как на систему публичного управления, так и на формирование специальных (юридических) способов и средств обеспечения законности;
- в управляющей подсистеме для обеспечения законности деятельности самих субъектов публичного управления доминируют государственный контроль, прокурорский надзор, дисциплинарная ответственность;
- управляющая подсистема (субъекты публичного управления) через механизм прямой связи применяет в отношении объектов управления такие способы и средства обеспечения законности, как административный надзор (государственный контроль (надзор)) и административное принуждение, в том числе меры административной ответственности;
- организации и отдельные граждане (управляемая подсистема) для обеспечения законности деятельности субъектов публичного управления в рамках обратной связи используют различные формы общественного контроля, административное и судебное обжалование.

Схематично систему обеспечения законности в публичном управлении можно представить в следующем виде (см. рисунок).



Рассмотрение системы обеспечения законности в публичном управлении будет неполным, если не попытаться определить ее первооснову, первичный элемент, во многом предопределяющий не только применение различных способов и средств обеспечения законности, но и ее состояние в целом. Выбор способа обеспечения законности в конкретном случае зависит от различных факторов, среди которых огромное значение имеет восприятие сложившейся правовой ситуации ее участником (гражданином, должностным лицом, государственным или муниципальным служащим), основанное на сочетании как личностных правовых характеристик (правовое самосознание, правовая образованность, правовое воспитание и др.), так и морально-нравственных установок. Чем они выше у отдельного субъекта права, тем более уважительное у него отношение к законам, их добровольное и сознательное соблюдение, а значит, необходимо применять меньше дополнительных способов и средств для обеспечения законности. В первую очередь это, безусловно, относится к должностным лицам субъектов исполнительной власти, государственным и муниципальным служащим, которые своим поведением и практической деятельностью призваны обеспечивать законность в публичном управлении.

Сочетание правовых и морально-нравственных аспектов предполагает использование в качестве исходного элемента рассматриваемой системы позитивную юридическую ответственность. По мнению Н. И. Матузова, «позитивная ответственность, в отличие от негативной, не временная и не принудительная, а постоянная (перманентная), добровольная и глубоко осознанная ответственность личности за свое поведение в настоящем и будущем, за надлежащее исполнение своих юридических обязанностей и гражданского долга»⁸. Несмотря на отсутствие в юридическом сообществе единства в вопросе о правовой состоятельности данной категории⁹, представляется оправданным этот вид ответственности рассматривать одновременно и как необходимое условие законности, и как основание применения способов и средств обеспечения законности в публичном управлении.

Позитивной юридической ответственностью обладают не столько граждане, сколько должностные лица, государственные и муниципальные служащие, которые, помимо общих юридических обязанностей, имеют специальные обязанности, ограничения и запреты, предусмотренные законодательством, а также должны соблюдать этические нормы и правила служебного поведения. По сути, это добровольная форма реализации юридической ответственности, которая предполагает точное исполнение юридических обязанностей, строгое соблюдение запретов и ограничений, добросовестное отношение к служебному долгу, к реализации принципов служебной этики и основных правил служебного поведения.

⁸ Матузов Н. И. Правовая система и личность. Саратов, 1987. С. 208.

⁹ См., например: Архипов С. В. Понятия позитивной и ретроспективной юридической ответственности в современной теории права // Ленинградский юридический журнал. 2022. № 3 (69). С. 6—21 ; Захаров Д. Е. О позитивной юридической ответственности // Российское право: образование, практика, наука. 2018. № 4. С. 46—54 ; Малина М. А. Концептуальные основы позитивной ответственности: правовой аспект // Lex russica. 2023. Т. 76. № 7. С. 133—143.



В совокупности эти элементы формируют правомерное поведение должностного лица, государственного или муниципального служащего, выступают основой законности их управленческой деятельности. Результатом реализации позитивной ответственности является одобрение со стороны руководителя или применение мер поощрения.

Таким образом, обеспечение законности представляет собой интегрированную в систему публичного управления систему, включающую подсистему общих условий (предпосылок) и подсистему специальных (юридических) способов и средств. Первая из них выступает внешним фактором (средой), который, одновременно воздействуя на субъекты и объекты публичного управления, формирует условия для применения специальных (юридических) способов и средств обеспечения законности. Субъекты публичного управления по каналам прямой связи для обеспечения законности деятельности граждан и организаций используют административный надзор (государственный контроль (надзор)), административное принуждение, в том числе административную ответственность.

Объекты публичного управления в случаях неправомерных действий (решений) субъектов исполнительной власти и их должностных лиц в рамках обратной связи осуществляют общественный контроль, административное и судебное обжалование. Для обеспечения законности в деятельности субъектов публичного управления применяются различные виды государственного контроля, прокурорский надзор, дисциплинарная ответственность. Необходимость применения специальных (юридических) способов и средств обеспечения законности в публичном управлении во многом зависит от уровня позитивной юридической ответственности его участников.

БИБЛИОГРАФИЯ

1. Административное право Российской Федерации : учебник : в 2 т. — М., 2024. — Т. 1 / отв. ред. С. М. Зубарев, Л. Л. Попов. — 472 с.
2. Архипов С. В. Понятия позитивной и ретроспективной юридической ответственности в современной теории права // Ленинградский юридический журнал. — 2022. — № 3 (69). — С. 6—21.
3. Го Хань. Система социального рейтинга в Китае, ее влияние на общество и конкретное воплощение на примере платежной платформы Alipay // Теория и практика общественного развития. — 2025. — № 3. — С. 74—79.
4. Захаров Д. Е. О позитивной юридической ответственности // Российское право: образование, практика, наука. — 2018. — № 4. — С. 46—54.
5. Зубарев С. М. Общие условия (предпосылки) обеспечения законности в публичном управлении // Актуальные проблемы российского права. — 2023. — Т. 18. — № 9. — С. 47—58.
6. Зубарев С. М. Система контроля в сфере государственного управления : монография. — М., 2019.
7. Зубарев С. М., Лебедева Е. А., Петров М. П. Обеспечение законности в государственном управлении : учебное пособие / отв. ред. С. М. Зубарев. — М., 2023.

8. Как работает социальный рейтинг в Китае // URL: <https://style.rbc.ru/life/643d3f839a7947afd12e9f35> (дата обращения: 15.02.2026).
9. Малина М. А. Концептуальные основы позитивной ответственности: правовой аспект // Lex russica. — 2023. — Т. 76. — № 7. — С. 133—143.
10. Матузов Н. И. Правовая система и личность. — Саратов, 1987.
11. Мелехин А. В. Административное право Российской Федерации : курс лекций // СПС «КонсультантПлюс».
12. Попов Л. Л., Мигачев Ю. И. Административное право Российской Федерации : учебник / отв. ред. Л. Л. Попов. — 2-е изд., перераб. и доп. — М., 2019. — 544 с.
13. Цифровая трансформация как вызов правовой системе // URL: <https://alrf.ru/articles/pravo-i-tsifrovaya-sreda/> (дата обращения: 15.02.2026).

Общие вопросы обеспечения законности в публичном управлении



**Борис Вульфович
РОССИНСКИЙ,**

профессор кафедры
административного
права и процесса
имени Л.Л. Попова
Университета имени
О.Е. Кутафина (МГЮА),
доктор юридических наук,
профессор,
заслуженный юрист РФ
bvrossinskij@msal.ru
125993, Россия, г. Москва,
ул. Садовая-Кудринская, д. 9

Особенности обеспечения законности в системе публичного управления

Аннотация. Определено, что публичное управление и система публичного управления, не будучи упомянутыми ни в одном из законодательных актов, а являясь в настоящее время лишь чисто научными категориями, по-разному понимаются в литературе. Отмечается, что к субъектам публичного управления, помимо государственных и муниципальных органов, неизбежно стали относить и организации, осуществляющие публично значимые функции и наделенные отдельными государственно-властными полномочиями. Сделаны выводы, что специфика самого понятия «публичное управление» неизбежно подразумевает и весомое участие в его осуществлении институтов гражданского общества, что в целом система публичного управления состоит из трех подсистем. Утверждается, что интегральная степень предотвращения и выявления случаев нарушений законности, а также их пресечения в системе публичного управления в целом при ее должной организации более высокая, чем соответствующие суммарные возможности в отдельности всех трех составляющих данную систему подсистем.

Ключевые слова: обеспечение законности; система публичной власти; система публичного управления; органы государственного управления; органы местного самоуправления; организации, осуществляющие публично значимые функции; контроль; надзор; институты гражданского общества

DOI: 10.17803/2311-5998.2026.141.5.038-045

Boris V. ROSSINSKIY,

*Professor of the Administrative Law
and Procedure Department named after L.L. Popov
of the Kutafin Moscow State Law University (MSAL), Dr. Sci. (Law), Professor,
Honoured Lawyer of the Russian Federation
bvrossinskij@msal.ru
9, ul. Sadovaya-Kudrinskaya, Moscow, Russia, 125993*

Peculiarities of Ensuring Legality in the Public Administration System

Abstract. *It has been determined that public administration and the public administration system, not being mentioned in any legislative acts, and being currently only purely scientific categories, are understood differently in the literature. It is noted that, in addition to state and municipal bodies, organizations implementing publicly significant functions and vested with specific state powers have inevitably come to be considered public administration entities. It is concluded that the specific nature of the very concept of "public administration" inevitably implies the significant participation of civil society institutions in its implementation, and that, overall, the public administration system consists of three subsystems. It is argued that the integrated degree of prevention, detection, and suppression of violations of the law within the public administration system as a whole, when properly organized, is higher than the respective combined capabilities of all three subsystems comprising this system individually.*

Keywords: *ensuring the rule of law; public authority system; public administration system; government bodies; local government bodies; organizations performing publicly significant functions; control; supervision; civil society institutions*

При рассмотрении видов обеспечения законности в процессе государственного управления обычно называют президентский контроль, парламентский контроль, судебный контроль, контроль органов исполнительной власти, общественный контроль, прокурорский надзор и административный надзор. Безусловно, все эти виды обеспечения законности должны использоваться и при обеспечении законности в системе публичного управления. Однако система публичного управления, являясь более глобальным образованием, чем система государственного управления, нуждается и в иных способах обеспечения законности.

Как известно, понятие публичной власти было определено в ч. 3 ст. 132 Конституции России¹ и получило развитие в ст. 2 Федерального закона «О Государственном Совете Российской Федерации»². Однако ни в этом Федеральном

¹ Российская газета. 25.12.1993. № 237 (853).

² Федеральный закон от 08.12.2020 № 394-ФЗ «О Государственном Совете Российской Федерации».



законе, ни в других законодательных актах нет положений, определяющих сущность публичного управления. Пока публичное управление и система публичного управления остаются только научными категориями, причем подход к ним в литературе весьма разнообразен.

Пионерами в изложении вопросов публичного управления были зарубежные авторы. В качестве характерного примера назовем изданный еще в середине 60-х гг. прошлого века учебник по административному праву югославского ученого С. Поповича (на русский язык переведен в 1968 г.)³, в котором автор писал, что предметом административного права является публичное управление как совокупность государственного и общественного управления⁴. При этом С. Попович исходил из югославской доктрины государственного управления, определявшей, что оно включает в себя деятельность не только органов, но и организаций, обеспечивающих общественные потребности.

В России заговорили о публичной власти и, соответственно, о публичном управлении только в 2000-е гг. При этом речь в основном шла о совокупной системе власти в Российской Федерации в целом, ее субъектах и муниципальных образованиях⁵. Интерес к созданию единой системы, объединяющей государственные и муниципальные властные полномочия, был естественным. Ведь в советских конституциях органы разделялись на центральные, республиканские, краевые, областные, а также местные. Но тем не менее все они, в том числе местные, рассматривались как государственные органы. В статье же 12 Конституции РФ установлено, что органы местного самоуправления не входят в систему государственных органов. Столь резкая, категоричная редакция данного положения фактически обусловила разрушение властной вертикали, особенно в системе исполнительных органов. В этой связи в ч. 3 ст. 132 Конституции РФ теперь сказано, что органы местного самоуправления и органы государственной власти входят в единую систему публичной власти. Указание именно на органы местного самоуправления и органы государственной власти как на составные элементы властной системы направлено на определенное противодействие тенденции к их разобщению.

Однако с позиций конвергенции частного и публичного права, отмечавшейся еще в первое десятилетие нового века⁶, к субъектам системы публичного управления, помимо государственных и муниципальных органов, неизбежно стали

³ Попович С. Административное право. М., 1968.

⁴ Попович С. Указ. соч. С. 47.

⁵ См., например: Особенности публичного управления в современной России / О. Г. Александров, Р. Р. Вафин, В. В. Запарий, Я. М. Злоченко [и др.] ; под общ. ред. Т. М. Резер. Екатеринбург, 2018 ; Атаманчук Г. В. Теория государственного управления : курс лекций. М., 2004 ; Тихомиров Ю. А. Современное публичное право : монографический учебник. М., 2008 ; Чиркин В. Е. Юридическое лицо публичного права. М., 2007 ; Его же. Публично-правовое образование. М., 2011 ; Его же. Основы публично-правового управления. М., Воронеж, 2016 ; Его же. Территориальная организация публичной власти. М., 2019 ; Ястребов О. А. Юридическое лицо публичного права. Вопросы теории. М., 2010.

⁶ См.: Коршунов Н. М. Конвергенция частного и публичного права: проблемы теории и практики. М., 2011.

относить и организации, осуществляющие публично значимые функции и наделенные отдельными государственно-властными полномочиями (государственные корпорации, публично-правовые компании, государственные внебюджетные фонды и др.). Они, среди прочего, занимаются правовым регулированием, контролем и даже надзором в определенных областях управления, а некоторые вообще реализуют юрисдикционные полномочия⁷. Такие административно-производственные формирования, являясь в соответствии с их правовым статусом некоммерческими организациями, тем не менее в ряде случаев законодательно признаются органами государственного управления⁸.

Обладая двойственной природой, подобные организации реализуют и принципиально разные контрольные полномочия. Но такие организации сами по себе нередко являются немалыми системными образованиями, поэтому нуждаются и в серьезном контроле их собственной работы, в том числе с точки зрения обеспечения законности. Естественно, не отрицая значения указанных выше видов обеспечения законности, которые предназначены в большей степени для проверки деятельности государственных, в частности исполнительных, органов⁹, в организациях они имеют во многом ограниченные возможности и не в состоянии охватить в должной мере все стороны работы этих организаций. В этой связи необходим дополнительный внутренний эффективный контроль с целью обеспечения законности в их деятельности. Неслучайно законодательством установлены особенности правового, достаточно жесткого, регулирования работы

⁷ См.: *Россинский Б. В.* Значение организаций, реализующих государственно-властные полномочия, в системе публичного управления // *Административное право и процесс.* 2024. № 2 ; *Его же.* Государственные корпорации как субъекты публичного управления // *Вестник Нижегородского университета имени Н.И. Лобачевского.* 2024. № 2 ; *Его же.* Государственные внебюджетные фонды как субъекты публичного управления // *Административное право и процесс.* 2025. № 1.

⁸ См., например: Федеральный закон от 01.12.2007 № 317-ФЗ «О Государственной корпорации по атомной энергии «Росатом»». Ст. 2 ; Федеральный закон от 13.07.2015 № 215-ФЗ «О Государственной корпорации по космической деятельности «Роскосмос»». Ст. 1.

⁹ См., например: Федеральный конституционный закон от 06.11.2020 № 4-ФКЗ «О Правительстве Российской Федерации» ; Федеральный закон от 07.05.2013 № 77-ФЗ «О парламентском контроле» ; Положение об Администрации Президента Российской Федерации (утв. Указом Президента РФ от 06.04.2004 № 490) ; Положение о Контрольном управлении Президента Российской Федерации (утв. Указом Президента РФ от 08.06.2004 № 729) ; Положение о полномочном представителе Президента Российской Федерации в федеральном округе (утв. Указом Президента РФ от 13 мая 2000 г. № 849) ; Регламент Правительства Российской Федерации (утв. постановлением Правительства РФ от 01.06.2004 № 260) ; Регламент Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации (принят постановлением Государственной Думы Федерального Собрания РФ от 22.01.1998 № 2134-II ГД) ; Регламент Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации (принят постановлением Совета Федерации Федерального Собрания РФ от 30.01.2002 № 33-СФ).



сотрудников таких организаций¹⁰, что отражено во многих локальных актах¹¹. Аналогичные требования содержатся в локальных нормативных актах и многих других организаций, осуществляющих публично значимые функции и реализующих государственно-властные полномочия¹².

При этом везде ограничения и запреты, присущие их сотрудникам, намного более серьезны, чем для граждан, трудовая деятельность которых регулируется только ТК РФ. Более того, проведенный нами анализ показал, что нормы, их ограничения и запреты, установленные для работников подобных организаций, как правило, не мягче регулирующих работу государственных служащих, в некоторых же случаях они представляются более жесткими¹³.

Учитывая, что выявление большинства из соответствующих нарушений требует осуществления постоянного специального наблюдения, которое, помимо таких случаев, должно способствовать обнаружению и иных вариантов несоблюдения законности, внутриорганизационный контроль здесь ничем не заменить. Его эффективность по сравнению с названными выше централизованными видами государственного контроля обуславливается как перманентным применением в конкретных локальных условиях и принятием при этом оперативных и гибких организационных решений, так и другими, чем у бюджетных структур, финансовыми возможностями для достижения целей, стоящих перед контрольными мероприятиями.

Кроме того, специфика самого понятия «публичное управление» неизбежно подразумевает весомое участие в его осуществлении институтов гражданского общества. О необходимости участия субъектов гражданского общества в

¹⁰ См., например: Трудовой кодекс РФ (Федеральный закон от 30.12.2001 № 197-ФЗ). Ст. 349.1 ; Федеральный закон от 25.12.2008 № 273-ФЗ «О противодействии коррупции» ; постановление Правительства РФ от 05.07.2013 № 568 «О распространении на отдельные категории граждан ограничений, запретов и обязанностей, установленных Федеральным законом “О противодействии коррупции” и другими федеральными законами в целях противодействия коррупции».

¹¹ См., например: Кодекс корпоративной этики ПАО «Объединенная авиастроительная корпорация», утв. приказом ПАО «ОАК» от 16.06.2017 № 148 (п. 6) ; Положение о порядке подготовки предложений и определения позиций ПАО «ОАК» по вопросам повестки дня органов управления дочерних обществ, представителей ПАО «ОАК» в органах управления и контроля дочерних обществ, утв. приказом ПАО «ОАК» от 23.04.2018 № 100 ; приказ ПАО «ОАК» от 04.06.2021 № 82 «Об утверждении матриц визирования договоров ПАО “ОАК”» ; Положение о порядке проведения антикоррупционной экспертизы нормативных документов и проектов нормативных документов ПАО «ОАК», утв. приказом ПАО «ОАК» от 12.05.2022 № 79.

¹² См.: *Астанин В. В.* Конфликт интересов: практика управления рисками и их предупреждение в организациях, контролируемых госкорпорациями : практическое пособие / ПАО «Объединенная авиастроительная корпорация», Государственная корпорация «Ростех». М. : Юстицинформ, 2024.

¹³ См.: *Россинский Б. В.* Административно-правовое регулирование работы в организациях, наделенных государственно-властными полномочиями, как атрибут публичного управления // *Административное право и процесс.* 2024. № 9.

публичном управлении писал, в частности, Ю. А. Тихомиров, который к основным институтам самоуправления относил деятельность общественных организаций, профессиональных ассоциаций, трудовых коллективов, опросы общественного мнения, выдвижение народных инициатив и другие мероприятия¹⁴.

В целом можно говорить, что система публичного управления состоит из трех подсистем, а публичное управление, соответственно, является воздействием на общество и государство, во-первых, органов публичной власти, во-вторых, организаций, осуществляющих публично значимые функции, в-третьих, институтов гражданского общества¹⁵.

При этом, как мы уже писали в ранее опубликованной статье¹⁶, субъектам гражданского общества среди управленческих функций свойствен прежде всего контроль, результаты которого нередко незаменимы, в том числе при проверке работоспособности принятых управленческих решений, их соответствия сложившимся объективным условиям функционирования системы, наконец реальным, а не эфемерным потребностям публичного управления. Здесь действительны любые виды контрольной деятельности субъектов гражданского общества: и общественного контроля в целом¹⁷, и контроля со стороны политических партий¹⁸, иных общественных организаций, общественных движений, в частности Народного фронта¹⁹, общественных фондов²⁰, Общественной палаты РФ²¹, общественных палат субъектов РФ, средств массовой информации, других институтов гражданского общества. Реализация ими контроля в различных его формах всегда затрагивает ключевые вопросы жизни граждан и страны в целом, в том числе способствует обеспечению законности в государстве.

Даже исходя из сказанного соответствующая деятельность институтов гражданского общества, как и организаций, осуществляющих публичные функции, определяет значительные отличия в механизме обеспечения законности

¹⁴ См.: Тихомиров Ю. А. Указ. соч. С. 214—215.

¹⁵ См.: Административное право Российской Федерации : учебник : в 2 т. / А. Б. Агапов, Э. П. Андрюхина, С. М. Зубарев [и др.] ; отв. ред. С. М. Зубарев, Л. Л. Попов. М., 2024. Т. 1. С. 18.

¹⁶ Росинский Б. В. Система публичного управления как новая правовая категория // Законы России: опыт, анализ, практика. 2025. № 11. С. 6.

¹⁷ См.: Федеральный закон от 21.07.2014 № 212-ФЗ «Об основах общественного контроля в Российской Федерации».

¹⁸ См.: Федеральный закон от 11.07.2001 № 95-ФЗ «О политических партиях».

¹⁹ См.: Устав Общественного движения «Народный фронт “За Россию”», утв. Учредительным съездом движения 12.06.2013.

²⁰ Например, одним из основных действий Федерального фонда обязательного медицинского страхования является контроль за соблюдением законодательства в этой сфере и за использованием соответствующих финансовых средств, осуществляемый путем проведения проверок и ревизий. См.: постановление Правительства РФ от 29.07.1998 № 857 «Об утверждении устава Федерального фонда обязательного медицинского страхования».

²¹ См.: Федеральный закон от 04.04.2005 № 32-ФЗ «Об Общественной палате Российской Федерации».



в системе публичного управления по сравнению с системой государственного управления. Но есть и более серьезное основание, обуславливающее не просто отличия, а принципиальные особенности обеспечения законности в системе публичного управления.

Дело в том, что всем трем подсистемам системы публичного управления присущи разные информационные каналы прямой и обратной связи, которые при их надлежащей организации и координации с использованием соответствующих цифровых технологий способны обеспечить хорошо известное системное качество неаддитивности. Это качество означает, что свойства системы в целом не сводятся к простой совокупности свойств ее отдельных элементов: общие возможности системы становятся существенно больше, чем суммарные потенциальные возможности составляющих систему частей²².

В этой связи интегральная степень предотвращения и выявления случаев нарушений законности, а также их пресечения в системе публичного управления в целом при ее должной организации — более высокая, чем соответствующие суммарные возможности в отдельности всех трех подсистем, составляющих данную систему.

БИБЛИОГРАФИЯ

1. Административное право Российской Федерации : учебник : в 2 т. / отв. ред. С. М. Зубарев, Л. Л. Попов. — М., 2024. — Т. 1. — 472 с.
2. Астанин В. В. Конфликт интересов: практика управления рисками и их предупреждение в организациях, контролируемых госкорпорациями : практическое пособие / ПАО «Объединенная авиастроительная корпорация», Государственная корпорация «Ростех». — М. : Юстицинформ, 2024. — 240 с.
3. Атаманчук Г. В. Теория государственного управления : курс лекций. — М., 2004. — 584 с.
4. Богданов А. А. Тектология : Всеобщая организационная наука / под ред. Г. Д. Гловелли. — 6-е изд. — М., 2019. — 680 с.
5. Коршунов Н. М. Конвергенция частного и публичного права: проблемы теории и практики. — М., 2011. — 238 с.
6. Особенности публичного управления в современной России / О. Г. Александров, Р. Р. Вафин, В. В. Запарий, Я. М. Злоченко [и др.] ; под общ. ред. Т. М. Резер. — Екатеринбург, 2018. — 154 с.
7. Попович С. Административное право. — М., 1968. — 543 с.
8. Россинский Б. В. Административно-правовое регулирование работы в организациях, наделенных государственно-властными полномочиями, как атрибут публичного управления // Административное право и процесс. — 2024. — № 9. — С. 35—38.
9. Россинский Б. В. Государственные внебюджетные фонды как субъекты публичного управления // Административное право и процесс. — 2025. — № 1. — С. 3—7.

²² См.: Богданов А. А. Тектология : Всеобщая организационная наука / под ред. Г. Д. Гловелли. 6-е изд. М., 2019. С.142.

10. *Россинский Б. В.* Государственные корпорации как субъекты публичного управления // Вестник Нижегородского университета имени Н.И. Лобачевского. — 2024. — № 2. — С. 153—160.
11. *Россинский Б. В.* Значение организаций, реализующих государственно-властные полномочия, в системе публичного управления // Административное право и процесс. — 2024. — № 2. — С. 3—9.
12. *Россинский Б. В.* Система публичного управления как новая правовая категория // Законы России: опыт, анализ, практика. — 2025. — № 11. — С. 3—9.
13. *Тихомиров Ю. А.* Современное публичное право : монографический учебник. — М., 2008. — 448 с.
14. *Чиркин В. Е.* Основы публично-правового управления. — М. : Воронеж, 2016. — 488 с.
15. *Чиркин В. Е.* Публично-правовое образование. — М., 2011. — 336 с.
16. *Чиркин В. Е.* Территориальная организация публичной власти. — М., 2019. — 208 с.
17. *Чиркин В. Е.* Юридическое лицо публичного права. — М., 2007. — 352 с.
18. *Ястребов О. А.* Юридическое лицо публичного права. Вопросы теории. — М., 2010. — 382 с.





**Сергей Алексеевич
СТАРОСТИН,**

профессор кафедры
административного
права и процесса
имени Л.Л. Попова
Университета имени
О.Е. Кутафина (МГЮА),
доктор юридических наук,
профессор
sastarostin@msal.ru
125993, Россия, г. Москва,
ул. Садовая-Кудринская, д. 9

Обеспечение законности в чрезвычайных ситуациях

Аннотация. В статье на наиболее характерных примерах чрезвычайных ситуаций социального, природного и техногенного характера, произошедших в последние годы, анализируются решения и действия органов государственной власти по обеспечению законности, защите прав и свобод граждан и территорий. В основу выводов положено утверждение, что законность и целесообразность — не противоречивые категории, наоборот, достаточно часто возникают ситуации, когда спасение людей и обеспечение их безопасности возможны только путем принятия решений, выходящих за рамки правового поля. Доказано, что распространенный принцип — законность первична и целесообразность не может оправдывать нарушение закона — ошибочен. Такие ситуации вполне возможны, и яркие тому подтверждения — COVID-19 и специальная военная операция. Другой важный, но вторичный вопрос: необходимо выяснить причины таких неправомерных решений и сделать все, чтобы в максимально короткое время привести нормативные правовые акты в необходимое состояние. Доказательством этого является не только ч. 3 ст. 55 Конституции РФ, но и практический опыт решений и действий органов государственной власти.

Ключевые слова: законность, целесообразность, чрезвычайная ситуация, COVID-19, специальная военная операция

DOI: 10.17803/2311-5998.2026.141.5.046-056

Sergei A. STAROSTIN,

Professor of the Administrative Law
and Procedure Department named after L.L. Popov
of the Kutafin Moscow State Law University (MSAL),
Dr. Sci. (Law), Professor
sastarostin@msal.ru
9, ul. Sadovaya-Kudrinskaya, Moscow, Russia, 125993

Ensuring the Rule of Law in Emergencies

Abstract. This article analyzes the decisions and actions of government agencies to ensure the rule of law and protect the rights and freedoms of citizens and territories using the most common examples of social, natural, and man-made emergencies in recent years. The conclusions are based on the assertion that legality and expediency are not contradictory categories at all, but, on the contrary, situations often arise where the goal of saving people and ensuring their safety is possible by making decisions that go even

beyond the legal framework. The widely held principle that legality is primary and expediency cannot justify breaking the law has been proven wrong. Such situations are entirely possible, as COVID-19 and the special military operation provide clear evidence. Another issue is the need to clarify the reasons for such decisions and do everything possible to bring regulatory legal acts into the required state as quickly as possible. This is evidenced not only by Part 3 of Article 55 of the Constitution of the Russian Federation, but also by the practical experience of decisions and actions by government bodies.
Keywords: *legality, expediency, emergency, COVID-19, special military operation*

Обращение к проблеме обеспечения законности в чрезвычайных ситуациях (ЧС)¹ обусловлено вовсе не несовершенством законодательства РФ в области защиты населения и территорий от ЧС — с этим утверждением вряд ли кто может поспорить. Подтверждением тому является не столько официальная статистика, сколько остающийся многие годы высокий уровень количества чрезвычайных ситуаций, а также то, что значительную часть от их общего количества составляют ситуации муниципального, локального и регионального характера². По данным МЧС России, в 2024 г. на территории Российской Федерации произошли 272 чрезвычайные ситуации (в 2023 г. — 305), в том числе: федерального характера — 9 (в 2023 г. — 3), межрегионального характера — 2 (в 2023 г. — 1); регионального характера — 40 (в 2023 г. — 33), межмуниципального характера — 7 (в 2023 г. — 9), муниципального характера — 166 (в 2023 г. — 202), локального характера — 48 (в 2023 г. — 57)³.

Статистика подтверждает древние и более поздние утверждения⁴, что в любом государстве, при любых режимах существует риск возникновения таких

¹ В целях данной статьи под чрезвычайной ситуацией мы будем понимать обстановку, которая сложилась в результате чрезвычайных ситуаций не только природного и техногенного, но и социального характера (преступления террористического характера, массовые беспорядки, межнациональные конфликты и т.д.), которые могут повлечь или повлекли за собой человеческие жертвы, ущерб здоровью людей или окружающей среде, значительные материальные потери и нарушение условий жизнедеятельности людей и для устранения которых требуется привлечение специальных сил и средств.

² На наш взгляд, употребление термина «характер» (федеральный, межрегиональный и т.д.) не вполне удачно. Было бы корректнее использовать термин «уровень» (федеральный, межрегиональный и т.п.).

³ Государственный доклад «О состоянии защиты населения и территорий Российской Федерации от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера в 2023 году» // URL: <https://mchs.gov.ru/uploads/document/2025-03-24/d024103b1a3e96c702fb4874599272fd.pdf>.

См. также аналогичные доклады за 2024, 2025 гг.

⁴ Марк Тулий Цицерон утверждал: «Великие бедствия нуждаются в великих средствах» (трактат «О государстве»); Никколо Макиавелли писал: «Те республики, которые при неминуемой угрозе не прибегают ни к диктатуре, ни к другой форме власти, ей ана-



ситуаций (мы обобщенно называем их ЧС), при которых нарушаются нормальные, обычные условия жизнедеятельности граждан, функционирование органов государственной власти. В таких случаях государство обязано защитить права и свободы человека и гражданина, обеспечить их безопасность, минимизировать негативные последствия, организовать нормальное функционирование государственных и общественных институтов.

Управление в таких ситуациях возможно лишь с помощью таких же чрезвычайных, особых, адекватных ситуации мер нормативно-правового, организационно-правового, административно-распорядительного, материально-технического, финансового, медицинского и иного характера. И чем опаснее кризис, чем сложнее ситуация, тем жестче должны быть действия власти. Чрезвычайные меры — исключительное, но необходимое и временное средство спасения людей и защиты государства: *ad extremos morbos extrema remedia* (против крайних зол — крайние средства).

Кроме того, межотраслевой характер принимаемых в таких ситуациях нормативных правовых актов, бессистемное реформирование уже существующих законов и правовых актов управления не только ухудшают качество регулирования важнейших отраслей и общественных отношений, но и не способствуют эффективности защиты прав и свобод граждан и организаций⁵. В значительной степени это касается и так называемого чрезвычайного законодательства, о котором писали В. А. Винокуров, И. В. Гончаров, О. А. Дизер, А. Н. Домрин, О. В. Зиборов, И. Н. Иванов, А. В. Мелехин, А. В. Кудашкин, Б. Н. Порфирьев и др.

Когда же мы говорим о законности, то в первую очередь должны понимать, что это правовой режим соблюдения установленных правовых норм не только гражданами, но и органами государственной власти, их должностными лицами. И он всегда обеспечивается силой государственного принуждения, а в условиях ЧС степень принуждения значительно возрастает, что обуславливается возможностью эскалации конфликта, возникновением тяжких последствий сложившейся ЧС.

Проблема обеспечения законности в ЧС во многом состоит в том, что в последние годы при остающемся высоким уровне ЧС, особенно федерального характера⁶, имеют место многочисленные случаи принятия решений, которые выходят за рамки правового регулирования, по сути, принимаются решения, нарушающие нормы законодательства, да и ошибочные решения. Но эти ошибки часто не связаны с незнанием и некомпетентностью должностных лиц, принимающих такие решения. Достаточно примеров, когда указанные должностные лица все прекрасно понимали, были вынуждены и обязаны принимать хоть какие-то

логичной, будут всегда разрушены, когда злой рок падет на них» («Рассуждения о первой декаде Тита Ливия», книга 1) ; в докладе в Государственной Думе в 1907 г. П. А. Столыпина были слова: «Бывают роковые моменты в жизни государства, когда государственная необходимость стоит выше права».

⁵ *Осипов М. Ю.* Качество российского законодательства как ключ к повышению его эффективности // *Актуальные проблемы экономики и права.* 2016. Т. 10. № 4. С. 88—94.

⁶ ЧС иного уровня — локальные, муниципальные, межмуниципальные, региональные и межрегиональные — нами не рассматриваются в силу их меньшей степени опасности.

решения, но не могли этого сделать, поскольку качество нашего чрезвычайного законодательства несовершенно, оно изобилует многочисленными противоречиями и, что особенно важно, лакунами.

Примеров этому утверждению более чем достаточно, но в силу небольшого объема нашей статьи наиболее подробно рассмотрим те решения, которые принимались в условиях эпидемии COVID-19 и проведения специальной военной операции. Нами намеренно взяты примеры, которые не имеют никакого отношения к ЧС в современном их легальном понимании, т.е. не связанные ни с природными, ни с техногенными ситуациями или катастрофами. Все дело в том, что для граждан, территорий, организаций не так уж и важно, что явилось причиной возникновения ЧС, для них важны наступившие последствия — погибшие, пострадавшие, экономический ущерб, экологические проблемы и т.п. (т.е. по какой причине погибли люди, от эпидемии или теракта, неважно, важны последствия ЧС). Природа, причины, источники и обстоятельства возникновения трагических (чрезвычайных) ситуаций в этом случае не имеют значения. Но после ликвидации угрозы ЧС и восстановления повседневных условий предметом глубокого анализа должны стать принятые решения и действия органов государственной власти, формирование эффективной системы органов управления ЧС, привлечение необходимых сил и средств для ликвидации последствий, минимизации ущерба.

Рассмотрим, каким образом органы государственной власти противодействовали эпидемии COVID-19. Сразу отметим важный аспект: мы сознательно называем сложившуюся в 2020 г. ситуацию эпидемией, поскольку это было массовое инфекционное заболевание людей на определенной территории, значительно превышающее обычный уровень и вызвавшее ЧС. Но тогда сложившаяся обстановка не была названа ни эпидемией, ни чрезвычайной ситуацией. Понятие «карантин» не установлено Федеральным законом «О санитарно-эпидемиологическом благополучии населения»⁷, но оно дается в скобках как синоним понятия «ограничительные мероприятия» (ст. 1 Закона), которые представляют собой 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.

Можно только предполагать, что законодатель не стал называть ситуацию с COVID-19 эпидемией именно потому, что тогда не было ясно, является ли это заболевание инфекционным и потребуются ли соответствующие противоэпидемиологические меры. Но очевидно ошибочным было распространяемое в те годы мнение о том, что карантин не вводился, поскольку в этом случае у индивидуальных предпринимателей и юридических лиц возникало бы право на возмещение вреда, причиненного их имуществу (ст. 9 Закона), и якобы возникала необходимость освобождения их от налогов. Следовательно, именно поэтому и был введен режим самоизоляции, ничего подобного не предусматривающий.

На наш взгляд, термин «самоизоляция» был употреблен по иной причине. Понятия данного термина в законодательстве тогда не существовало, но мы его

⁷ Федеральный закон от 30.03.1999 № 52-ФЗ «О санитарно-эпидемиологическом благополучии населения» // СЗ РФ. 1999. № 14. Ст. 1650.



находим в п. 1.3 постановления Главного санитарного врача РФ от 30.03.2020 «О дополнительных мерах по недопущению распространения COVID-19». В нем сказано, что высшим должностным лицам субъектов РФ (руководителям высшего исполнительного органа государственной власти субъекта РФ) необходимо обеспечить введение ограничительных мероприятий, включая «режим самоизоляции»⁸.

Таким образом, ограничительные меры, по мнению главного санитарного врача, включали в себя режим самоизоляции, но по закону о санитарно-эпидемиологическом благополучии населения ограничительные мероприятия и есть карантин. В пункте 3.1 руководителям органов исполнительной власти субъектов РФ в сфере охраны здоровья было предписано обеспечить соблюдение противозидемического режима. Но что это за режим, с какой целью, кем, на какой период он вводится, какие ограничения применяются, где и как надо изолировать — ответы на эти вопросы можно лишь частично найти в указанном положении.

Отдадим должное законодателю г. Москвы, который достаточно быстро отреагировал на указанное постановление главного санитарного врача — уже через месяц был принят Закон г. Москвы от 01.04.2020 № 6, которым в КоАП г. Москвы была введена новая статья: 3.18.1 «Нарушение требований нормативных правовых актов города Москвы, направленных на введение и обеспечение режима повышенной готовности на территории города Москвы»⁹. Вместе с тем к содержанию указанной статьи имеется много замечаний, например, ее ч. 2 устанавливает административную ответственность граждан за невыполнение ими требований нормативных правовых актов г. Москвы, направленных на введение и обеспечение режима повышенной готовности (далее — режим ПГ) на территории г. Москвы, в том числе необеспечение режима самоизоляции, если эти действия (бездействие) не содержат уголовно наказуемого деяния или не влекут административной ответственности в соответствии с Кодексом РФ об административных правонарушениях. О каких актах идет речь в этой статье — остается лишь догадываться. Да и по смыслу формулировки диспозиции статьи очевидно, что режим ПГ должен включать в себя режим самоизоляции, но это не так.

В начале статьи мы говорили о том, что формулировать и принимать нормативные правовые акты в условиях ЧС, когда время крайне ограничено, — значит обречь себя на принятие документов низкого качества. Ярким примером такого решения является постановление Правительства РФ от 02.04.2020 № 417, которым утверждены семь правил поведения, обязательных для исполнения гражданами и организациями, при введении режима ПГ или ЧС. Многие из правил указанного постановления настолько очевидны, что вызывают вопрос о необходимости

⁸ Постановление Главного санитарного врача РФ от 30.03.2020 № 9 «О дополнительных мерах по недопущению распространения COVID-19» // Официальный интернет-портал правовой информации. URL: <http://www.pravo.gov.ru>, 01.04.2020.

⁹ Закон г. Москвы от 01.04.2020 № 6 «О внесении изменений в статьи 2 и 8 Закона города Москвы от 10 декабря 2003 года № 77 “Об общественных пунктах охраны порядка в городе Москве” и Закон города Москвы от 21 ноября 2007 года № 45 “Кодекс города Москвы об административных правонарушениях”» // Официальный сайт Московской городской Думы. URL: <http://www.duma.mos.ru>, 02.04.2020.

их принятия (например, правила о том, что граждане и организации обязаны выполнять решения Правительства РФ, Правительственной комиссии по предупреждению и ликвидации; при введении режима ПГ или ЧС на территории, на которой существует угроза возникновения ЧС, или в зоне ЧС граждане обязаны соблюдать общественный порядок, требования законодательства РФ¹⁰).

В связи с этим для граждан безразлично, в связи с какими обстоятельствами и по какой причине возникла та или иная ЧС. Произошли ли наводнение, землетрясение, массовые беспорядки, акты терроризма и проч., не играет роли для признания ситуации чрезвычайной, для оценки реальных и прогнозируемых угроз. В любых ситуациях прежде всего должна идти речь о спасении людей, их защите, обеспечении безопасности, минимизации последствий. При этом не имеет значения, подверглись ли граждане обстрелу со стороны противника (в случае СВО, что будет рассмотрено далее) или возникла эпидемия, подобная COVID-19, и введен карантин. Надо спасать людей и предотвратить эскалацию ЧС.

В таких ситуациях не могут быть эффективными правовые нормы, которые пишутся в срочном порядке, без достаточной проработки последствий их принятия. Примеров тому более чем достаточно. В период COVID-19 были приняты многочисленные нормы (о них несколько позже), которые нарушали не только правила, установленные правовыми актами управления, но и нормы законодательства. И это делалось намеренно, и те, кто принимал такие решения, не могли этого не знать.

Хочу поддержать такие решения и действия и высказать непопулярную, а для многих крамольную мысль. Мне дает такое право не только анализ решений, принятых в последние годы, но и приобретенный многолетний опыт участия в ликвидации различных ЧС, в том числе ЧС социального характера. Если возникает вопрос, что делать, когда ЧС не может быть ликвидирована без нарушения законности, когда обычными способами невозможно спасти людей, но надо обеспечивать их безопасность, надо принимать любые, порой неправовые решения. С нарушенными правами и свободами надо разбираться позже, после окончания ЧС. Вот в таких ситуациях справедливо критикуемое утверждение: «Цель оправдывает средства». Да, в соответствии со ст. 2 Конституции РФ человек, его права и свободы являются высшей ценностью. Признание, соблюдение и защита прав и свобод человека и гражданина — обязанность государства. Но есть еще и ч. 3 ст. 55 Конституции РФ: права и свободы человека и гражданина могут быть ограничены федеральным законом только в той мере, в какой это необходимо в целях защиты основ конституционного строя, нравственности, здоровья, прав и законных интересов других лиц, обеспечения обороны страны и безопасности государства.

При этом требуются решительные действия в сжатые сроки, а уже потом следует разбираться, какие нормы были нарушены и что надо исправлять. То, что Россия менее болезненно прошла период эпидемии COVID-19 (у нас не было

¹⁰ Постановление Правительства РФ от 02.04.2020 № 417 «Об утверждении Правил поведения, обязательных для исполнения гражданами и организациями, при введении режима повышенной готовности или чрезвычайной ситуации» // СЗ РФ. 2020. № 15 (ч. IV). Ст. 2274.



братских могил в парках, не было в городах рефрижераторов с трупами, как в Италии, США и других странах), — заслуга тех, кто действовал решительно, часто жестко и быстро принимал необходимые, но выходившие за правовые рамки решения.

В настоящее время, по прошествии нескольких лет, возникает вполне обоснованный вопрос: почему законодатель не проанализирует сегодня, в спокойной обстановке, те нормы, которые тогда принимались, и не внесет необходимые поправки, которые бы совершенствовали действующее чрезвычайное законодательство? Вот где нужно принимать правовые акты вдумчиво, без излишней спешки. Разве мы застрахованы от возникновения подобных COVID-19 ситуаций?

Приведу пример, как оперативно и, главное, качественно отреагировал на эту проблему Верховный Суд РФ¹¹. В принятом им обзоре даны ответы на многие вопросы, и нашему законодателю необходимо учесть их.

Требуется значительно усовершенствовать важнейший Федеральный закон «О защите населения и территорий от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера», в особенности его ст. 4.1, которая называется «Функционирование органов управления и сил единой государственной системы предупреждения и ликвидации чрезвычайных ситуаций». Она не только неудачно структурирована (в ней бессистемно собраны и уровни функционирования указанной системы, и координационные органы, и режимы и уровни функционирования и реагирования, установлены дополнительные меры по защите от ЧС), но и хаотична, содержит элементарные ошибки. Установленные в статье уровни реагирования органов власти не совпадают с действующей классификацией ЧС, используются разные по содержанию формулировки. Что же касается защиты населения, то в статье об этом речи нет, она не о гражданах, а о режимах функционирования системы органов власти.

Заслуживает упоминания и п. 10 указанной статьи, которая устанавливает правило, что при введении режимов ПГ и ЧС правительственная комиссия может принимать дополнительные меры по защите населения и территорий от ЧС. Но этих дополнительных мер в статье нет, а меры, которые в ней приведены, либо неясны, либо очевидны, их не требуется устанавливать законом (соблюдать общественный порядок, выполнять законные требования органов власти и т.п.). В этой связи приведу исторический пример. 13.12.1894 Вятское губернское земское собрание утвердило обязательные постановления для населения Вятской губернии о «мерах охранения народного здоровья»¹². Данный акт был принят уже после имевшейся чрезвычайной ситуации — эпидемии холеры 1892 г.¹³ В обязательных постановлениях предусмотрены вполне разумные правила, не носящие очевидного характера.

¹¹ Обзор по отдельным вопросам судебной практики, связанным с применением законодательства и мер по противодействию распространению на территории Российской Федерации новой коронавирусной инфекции (COVID-19), № 3 (утв. Президиумом Верховного Суда РФ 17.02.2021) // URL: https://vsrf.ru/press_center/news/29690/.

¹² Обязательные постановления Вятского губернского земского собрания «О мерах охранения народного здоровья», принятые 13 декабря 1894 г. Вятка, 1910.

¹³ Доклад о холерной эпидемии, бывшей в Вятской губернии летом 1892 года. Вятка, 1892.

Так, среди *общих* мер охраны народного здоровья указаны вовсе не обязанность соблюдения имперского законодательства, актов министров, земства и т.д., а действительно необходимые и неочевидные (для XIX в., разумеется) обязанности. Например, п. 6 обязательных постановлений: «Трупы павших животных воспрещается зарывать близ рек, около болот и вообще в низких местах, следует вывозить и зарывать на особо отведенных для сего местах». А меры административно-предупредительного характера имелись в приложении к обязательным постановлениям. Например, согласно п. 13 приложения к обязательным постановлениям, санитарные попечители¹⁴ обеспечивали соблюдение населением обязательных постановлений «советом и убеждением», имея при этом возможность «только в крайних случаях упорного нарушения» составить акт о нарушении обязательных постановлений¹⁵.

К чему приводит неточность формулировок, можно увидеть на примерах некоторых решений, принятых в условиях специальной военной операции. Распоряжением администрации Климовского района Брянской области от 14.04.2022 № 19-р на территории Климовского района был введен режим функционирования «чрезвычайная ситуация». В распоряжении имеются ссылки на необходимые правовые основы данного решения и указаны основания его принятия: «...в связи с причинением вреда здоровью более 5 человек, разрушением зданий и сооружений, предназначенных для постоянного проживания людей на территории Климовского района в результате авианалета со стороны сопредельного государства». Но ведь речь в распоряжении идет как минимум об акте терроризма со стороны Украины (она названа «сопредельным государством»), а не о ЧС природного или техногенного характера.

Другой пример: указом главы Донецкой Народной Республики от 18.11.2025 № 859 «О чрезвычайной ситуации на территории Донецкой Народной Республики» обстановка, сложившаяся на территории ДНР в результате массовой атаки беспилотными летательными аппаратами филиалов акционерного общества «Инфраструктурные проекты» — Зуевской тепловой электрической станции и Старобешевской тепловой электрической станции, повлекшей разрушения энергогенерирующих установок, признана ЧС регионального характера. Введен режим функционирования «чрезвычайная ситуация» для органов управления и сил территориальной подсистемы ДНР и установлен региональный уровень реагирования на данную ЧС.

¹⁴ Особые должностные лица, дополнительно учрежденные Вятским губернским земством «сверх установленного законом надзора».

¹⁵ См.: Зокиров Т. З. Роль административного усмотрения в дореволюционной России как предпосылки возникновения принципа федерализма в правовом регулировании административной ответственности // Правовое обеспечение суверенитета России: проблемы и перспективы : XXIV Международная научно-практическая конференция в рамках XIII Московской юридической недели, Москва, 21—24 ноября 2023 года. М., 2024. С. 349 ; Его же. Предпосылки принципа федерализма в правовом регулировании административной ответственности (на примере управленческих решений) // Вестник Университета имени О.Е. Кутафина (МГЮА). 2024. № 5 (117). С. 204—205.



Очевидно, что сложившаяся ситуация стала результатом террористического акта (атака беспилотников — это теракт) и является чрезвычайной. Чрезвычайной потому, что она в полной степени соответствует определению ЧС, сформулированному в Федеральном законе «О защите населения и территорий от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера»¹⁶. Данная ситуация представляет опасность для окружающих, поскольку повлекла за собой значительные материальные потери и нарушение условий жизнедеятельности людей. О количестве погибших или пострадавших в указе ничего не сказано. Но и этих результатов более чем достаточно, чтобы признать ситуацию чрезвычайной.

Но проблема в другом: в определении ЧС есть еще существенные и определяющие ее признаки. ЧС — это обстановка, возникшая исключительно в результате аварии, опасного природного явления, катастрофы или распространения загрязнения. Но ничего подобного в указанной ситуации не было, а следовательно, и обстановка, которая возникла, не может называться чрезвычайной, т.е. приведенный выше указ не соответствует законодательству.

Важно, что в преамбуле все необходимые нормативные правовые акты и федерального, и регионального уровня перечислены. Мы полагаем, что авторы (как и в Климовском районе, так и в ДНР) прекрасно понимают ситуацию, знают чрезвычайное законодательство, но преднамеренно идут на его нарушение: иного выхода у них просто нет, поскольку надо реагировать на случившееся и принимать какие-то меры. Именно здесь в наибольшей степени проявляется институт административного усмотрения¹⁷.

Конституция РФ (ее ч. 3 ст. 55) в определенной степени позволяет принимать такие решения, поскольку, во-первых, права и свободы человека и гражданина могут быть ограничены только федеральным законом, во-вторых (подчеркнем это важное, на наш взгляд, условие), только в той мере, в какой это необходимо в целях защиты основ конституционного строя, нравственности, здоровья, прав и законных интересов других лиц, обеспечения обороны страны и безопасности государства.

Неверно считать, что законность решений и действий органов государственной власти должна быть неременным условием принятия подобных решений. Нарушение норм, в том числе законодательства, возможна в указанных выше целях.

Таким образом, действующее чрезвычайное законодательство в значительной степени позволяет государству принимать необходимые меры по обеспечению законности в условиях ЧС. Но насколько оно эффективно — остается большим вопросом, особенно на начальном этапе развития ЧС, когда только начинают

¹⁶ Федеральный закон от 21.12.1994 № 68-ФЗ «О защите населения и территорий от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера» // СЗ РФ. 1994. № 35. Ст. 3648.

¹⁷ Ведяшкин С. В., Зайцев Д. И. Административное усмотрение в системе обеспечения государственного суверенитета: функциональный анализ // Вестник Томского государственного университета. Право. 2024. № 53. С. 22—34 ; Зайцев Д. И. Административное усмотрение в чрезвычайных ситуациях // Государство и право России в современном мире : сборник докладов XII Московской юридической недели, Москва, 23—25 ноября 2022 года : в 5 ч. Часть 5. М. : Издательский центр Университета имени О.Е. Кутафина (МГЮА), 2023. С. 193—196.

формироваться угрозы, еще нет эскалации конфликта и когда еще можно решительными действиями ее остановить. В таких ситуациях, еще не чрезвычайных, в распоряжении государства должны быть меры, которые бы наделяли полицию, Росгвардию и другие органы соответствующими полномочиями. Не надо ограничивать политические права, но надо, например, ограничить передвижение людей и транспорта и т.п.¹⁸ Если ситуация нормализовалась, следует отменить меры и ограничения, если нет — вводить более жесткий режим с другими, более жесткими мерами и ограничениями (возможно, и политическими).

Главный вывод: для любой ЧС, независимо от ее генезиса, всегда характерны неопределенность и непредсказуемость последствий, возникновение новых рисков. Следовательно, правовое регулирование в ЧС должно быть ориентировано в первую очередь на защиту населения и исключать изъятия, неопределенности, бланкетные нормы. Потому и правовое регулирование в ЧС следует максимально формально и полно разрабатывать заранее, так как в сжатые сроки невозможно качественно и продуманно это сделать.

БИБЛИОГРАФИЯ

1. Административное право Российской Федерации : учебник / отв. ред. С. М. Зубарев, Л. Л. Попов. — М., 2024. — 472 с.
2. Ведяшкин С. В., Зайцев Д. И. Административное усмотрение в системе обеспечения государственного суверенитета: функциональный анализ // Вестник Томского государственного университета. Право. — 2024. — № 53. — С. 22—34.
3. Зайцев Д. И. Административное усмотрение в чрезвычайных ситуациях // Государство и право России в современном мире : сборник докладов XII Московской юридической недели, Москва, 23—25 ноября 2022 года : в 5 ч. Часть 5. М. : Издательский центр Университета имени О.Е. Кутафина (МГЮА). — 2023. — С. 193—196.
4. Заряева Н. П., Олийнык И. Л. Ограничение свободы передвижения в условиях режима повышенной готовности // Пенитенциарная наука. — 2021. — Т. 15. — № 2 (54). — С. 308—320.
5. Зокиров Т. З. Предпосылки принципа федерализма в правовом регулировании административной ответственности (на примере управленческих решений) // Вестник Университета имени О.Е. Кутафина (МГЮА). — 2024. — № 5 (117). — С. 199—207.
6. Зокиров Т. З. Роль административного усмотрения в дореволюционной России как предпосылки возникновения принципа федерализма в правовом регулировании административной ответственности // Правовое обеспечение суверенитета России: проблемы и перспективы : XXIV Международная научно-практическая конференция в рамках XIII Московской юридической недели, Москва, 21—24 ноября 2023 года. — М., 2024. — С. 348—350.

¹⁸ Заряева Н. П., Олийнык И. Л. Ограничение свободы передвижения в условиях режима повышенной готовности // Пенитенциарная наука. 2021. Т. 15. № 2 (54). С. 308—320.

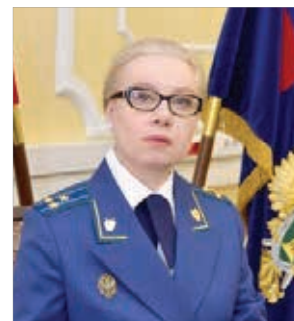


7. *Осипов М. Ю.* Качество российского законодательства как ключ к повышению его эффективности // Актуальные проблемы экономики и права. — 2016. — Т. 10. — № 4. — С. 88—94.
8. Специальные административно-правовые режимы : учебное пособие / под ред. С. А. Старостина. — М., 2022. — 200 с.
9. *Старостин С. А.* Еще раз о чрезвычайных административно-правовых режимах (на примере разлива мазута в Черном море) // Вестник Томского государственного университета. Право. — 2025. — № 56. — С. 56—72.
10. *Старостин С. А.* Чрезвычайное положение : монография. — М., 2019. — 120 с.
11. *Старостин С. А.* Чрезвычайные административно-правовые режимы : монография. — М., 2022. — 112 с.

Обеспечение законности правовых актов управления средствами прокурорского надзора: история и современность¹

Аннотация. На основе анализа законодательства (в том числе в ретроспективном плане) и практики правоприменения, статистических данных, научных трудов, посвященных обеспечению прокуратурой законности правовых актов управления средствами прокурорского надзора, раскрыт отечественный опыт его становления и развития. Показаны направления работы прокуроров и средства прокурорского воздействия на протяжении длительной истории прокурорского надзора. На основе современной концепции законности раскрыт установленный федеральным законодательством порядок деятельности прокуратуры, интегрированной с конституционным механизмом правотворчества, по предотвращению принятия противоречащих Конституции РФ и законам правовых актов, восстановлению законности. Дальнейшее совершенствование надзорного механизма и практики его реализации предполагает учет необходимости превентивной работы и правового воспитания должностных лиц, а также исследования принципов законности, объективных критериев законности административных актов, развитие научных представлений о явлениях, порождающих деформации законности в деятельности публичной администрации, мер по их предупреждению, форм и пределов прокурорского реагирования.

Ключевые слова: законность, закон, правовые акты, нормативные правовые акты, критерии законности правовых актов, правотворческая деятельность, прокуратура, прокурор, надзор, протест, представление



**Наталья Викторовна
СУБАНОВА,**

проректор Университета
прокуратуры
Российской Федерации,
доктор юридических наук,
профессор
agp@agprf.org
117638, Россия, г. Москва,
ул. 2-я Звенигородская,
д. 15

DOI: 10.17803/2311-5998.2026.141.5.057-065

Natalya V. SUBANOVA,

Vice-Rector of the University of the Prosecutor's Office
of the Russian Federation, Dr. Sci. (Law), Professor
agp@agprf.org

15, ul. 2-ya Zvenigorodskaya, Moscow, Russia, 117638

Ensure the Legality of Legal Acts Managing Prosecutorial Supervision: History and Present

Abstract. Based on an analysis of legislation (including retrospective analysis) and law enforcement practices, statistical data, and scholarly works on ensuring the legality of administrative legal acts by the prosecutor's office, this article explores the domestic experience of its formation and development.

¹ Статья подготовлена при информационной поддержке СПС «КонсультантПлюс».

It also highlights the areas of prosecutorial work and the means of prosecutorial influence throughout the long history of prosecutorial oversight. Based on the modern concept of legality, this article describes the procedures established by federal legislation for the prosecutor's office, integrated with the constitutional lawmaking mechanism, to prevent the adoption of legal acts that contradict the Constitution of the Russian Federation and other laws and to restore the rule of law. Further improvement of the oversight mechanism and its implementation requires consideration of the need for preventive work and legal education of officials, as well as research into the principles of legality, objective criteria for the legality of administrative acts, and the development of scientific understanding of the phenomena that lead to distortions of legality in public administration, measures to prevent them, and the forms and limits of prosecutorial response.

Keywords: *legality, law, legal acts, regulatory legal acts, criteria for the legality of legal acts, lawmaking, prosecutor's office, prosecutor, oversight, protest, submission*

Система обеспечения прокуратурой законности актов публичного управления формировалась и развивалась на протяжении длительного времени. Прообраз отечественной прокуратуры изначально предполагал концентрацию усилий прокуроров на реализации правовых актов, с сопутствующим устранением выявленных деформаций законности²: по делам, в которых не было ясного предписания закона, генерал-прокурор предлагал Сенату разъяснить законоположение и постановить новое³.

В последующий период существенным инструментом восстановления законности в сфере государственного управления на местах (негативная характеристика которой получила практически общепринятую оценку современников⁴) стала губернская прокуратура. После принятия новых общегосударственных правовых актов губернское правление и палаты заслушивали заключения губернского прокурора⁵. Факт просмотра прокурором журнала присутственного места (для уездных присутственных мест — уездными стряпчими⁶) подтверждался письменно («читал»), с указанием числа. Особое внимание уделялось

² Именной указ от 27.04.1722 «Должность генерал-прокурора» // Прокуратура России (1722—2017). Документы / авт.-сост. В. С. Павлов. СПб., 2018. С. 34—36.

³ *Иванов П. И.* Опыт биографий генерал-прокуроров и министров юстиции. СПб.: Тип. Правительствующего сената, 1863. С. 3.

⁴ Состояние делопроизводства администрации того времени, как отмечал, например, профессор Э. Н. Берендтс, было крайне запутанным: приказные позволяли себе делать подчистки, самостоятельно вносить изменения в прихода-расходные и крепостные книги, использовались даже поддельные высочайшие указы (см.: *Берендтс Э. Н.* О прошлом и настоящем русской администрации. СПб., 1913. С. 69).

⁵ Учреждения для управления губерний Всероссийской империи от 07.11.1775. Ст. 405.

⁶ Указ Правительствующего сената от 27.12.1830 «О просмотре уездными стряпчими журналов уездных присутственных мест».

организации своевременной оценки прокурорами законности актов — до приведения их к исполнению⁷.

В случае выявления акта управления, противоречащего закону, информировались генерал-губернатор и генерал-прокурор⁸. В Учреждении губернских правлений⁹ порядок и сроки оценки прокурором законности актов губернского правления и его реагирования фиксировались более детально: все журналы губернского правления по распорядительным и судебным делам должны были просматриваться прокурорами до исполнения, журналы по исполнительным делам (закрывающие только маловажные и не подлежащие сомнению или особому обсуждению дела) исполнялись без просмотра прокурора, с последующим доведением до его сведения.

В случае устного замечания губернского прокурора на журнал и удовлетворения его присутствием постановление подлежало изменению с согласия губернатора. При направлении письменного уведомления («представления») присутствием оформлялось соответствующее постановление, затем исполнялась резолюция начальника губернии и прокурору предоставлялся журнал для сведения (ст. 77, 78)¹⁰. В целом существо прокурорского надзора состояло в наблюдении прокуратуры за исполнением законов административными органами¹¹, а его конструкция, безусловно, не была совершенной¹².

Обеспечение единства правового пространства в период становления молодой Советской Республики, преодоление тем самым местного влияния на законность явилось одним из основных аргументов избрания Советским правительством централизованной модели воссозданной прокуратуры, предполагающей предоставление прокурорам права опротестования любых решений губисполкомов и местных

⁷ См.: указы Правительствующего сената от 31.12.1809 ; от 28(30).09.1824 ; от 12.11.1828 «О подтверждении губернским правлениям и прочим местам, дабы журналы и протоколы своевременно и прежде исполнения доставляли на просмотр к губернским прокурорам» ; от 21.02.1831 «О подтверждении, чтобы присутственные места без просмотра губернских прокуроров не приводили в исполнение своих постановлений».

⁸ Указ Правительствующего сената от 30.06.1809 «Об обязанностях прокуроров при просмотре журналов присутственных мест».

⁹ Указ именной, данный Сенату, от 02.01.1845 «Высочайше утвержденное учреждение губернских правлений».

¹⁰ Прокуратура Российской империи в документах, 1722—1917 : хрестоматия / В. В. Лавров, А. В. Еремин, Н. М. Иванова ; под ред. Г. В. Штадлера. СПб., 2018.

¹¹ Разумеется, такая упрощенная модель прокурорской деятельности дореформенного периода не отражает полномочий генерал-прокурора как министра юстиции, иных государственных органов (например, Сената), а также всего многообразия практики правоприменения, включая трансформацию власти генерал-прокурора в область верховного органа управления во время царствования Екатерины II, коллизии компетенции прокуроров, губернаторов и наместников в части надзора за законностью и др. См. об этом, например: Корф С. А. Административная юстиция в России. Книга первая. СПб., 1910. С. 42—43, 73—76.

¹² См. об этом, например: Муравьев Н. В. Прокурорский надзор в его устройстве и деятельности : пособие для прокурорской службы. М., 1889. Т. 1. С. 348.



властей вообще¹³. По общему правилу исполнение опротестованных актов не приостанавливалось (ст. 9 Положения о прокурорском надзоре¹⁴). Однако нерассмотрение исполнительными комитетами и советами приносимых прокурорами протестов позднее приостанавливало действие опротестованных постановлений¹⁵.

В резолюции совещания губернских и областных прокуроров, состоявшегося в июне 1925 г., отмечалась необходимость наблюдения за различного рода обязательными постановлениями и иными распоряжениями уездных административных органов, особенно по отраслям, которые непосредственно сталкивались с бытом и жизнью широких масс населения (вопросами финансово-налогового характера, штрафами, наложением повинностей и др.)¹⁶.

Главнейшими средствами надзора за законностью актов органов государственного управления признавались предварительный просмотр проектов обязательных постановлений (местных или ведомственных нормативных актов, обращенных к населению¹⁷) до утверждения их исполкомами, а также имеющих принципиальное значение циркуляров и приказов отделов исполнительных органов. Целесообразным считался последующий просмотр губернской прокуратурой издаваемых на периферии (уездными исполнительными комитетами) обязательных постановлений и иных постановлений и протоколов, что предоставляло возможность осуществления непрерывного надзора за законностью¹⁸.

Постепенно практикой были выработаны обязательные реквизиты протеста, включая предложение по привлечению нарушителя к дисциплинарной ответственности либо сообщение о привлечении его к уголовной ответственности¹⁹.

Существенное значение для развития теории законности правовых актов приобрела деятельность научных школ прокурорского надзора, формирование которых началось в 50-х гг. XX в., сопровождаясь активизацией исследований. Анализ проблем и способов обеспечения законности актов государственного управления, предпосылок и гарантий законности получил детальную проработку²⁰.

¹³ См.: *Ленин В. И.* О двойном подчинении и законности (товарищу Сталину для Политбюро). Продиктовано по телефону 20.05.1922 // Полн. собр. соч. : в 55 т. 5-е изд. М., 1970. Т. 45. С. 197—201.

¹⁴ Постановление 3-й сессии ВЦИК 9-го созыва от 28.05.1922.

¹⁵ Постановление ВЦИК и СНК РСФСР от 10.06.1929 «О приостановлении действия постановлений местных советов и исполнительных комитетов в случаях нерассмотрения в установленный срок принесенных на эти постановления протестов прокурорского надзора».

¹⁶ Материалы совещания губернских и областных прокуроров. 15—19 июня 1925 г. М. : Юридическое издательство НКЮ РСФСР, 1925. С. 32—33.

¹⁷ *Елистратов А. И.* Административное право РСФСР. Л. : Государственное издательство, 1925. С. 49.

¹⁸ *Лаговьер Н.* Еще о методах общего надзора // Еженедельник советской юстиции. 1924. № 32. С. 743—744.

¹⁹ Краткий юридический словарь / под общ. ред. К. П. Горшенина, М. С. Строговича, М. Л. Шифмана. М. : Юридическое издательство НКЮ СССР, 1945. С. 276.

²⁰ См., например: *Альбицкий П.* Надзор за законностью актов, издаваемых местными органами государственной власти и управления // Социалистическая законность. 1953. № 12. С. 9—18 ; *Новоселов В. И.* Законность актов органов управления. М., 1968.

Более четкое нормативное определение²¹ полномочий прокуроров по выявлению нарушений законов способствовало реализации оснований для опротестования: а) нарушений органом, издавшим акт, его законной компетенции; б) нарушений закона, на основе или во исполнение которого издан данный акт; в) нарушений установленного для отдельных категорий актов порядка их издания²². Протест прокурора подлежал рассмотрению не позднее чем в десятидневный срок. Исполнение административного взыскания приостанавливалось до рассмотрения протеста соответствующим органом²³.

Принятый в 1979 г. Закон о прокуратуре СССР²⁴ урегулировал опротестование прокурорами противоречащих закону актов, издаваемых поднадзорными органами, а также незаконных актов и действий должностных лиц; передачу материалов о правонарушителях общественным организациям для решения вопроса о применении мер общественного воздействия. Прямо устанавливалось, что принесение протеста на акт, нарушающий охраняемые законом права и свободы граждан, а также в иных предусмотренных законом случаях приостанавливает действие такого акта до рассмотрения протеста. Позднее императивным стало приостановление действия любого опротестованного прокурором противоречащего закону акта (до рассмотрения протеста)²⁵.

При этом большинством ученых признавалось право прокурора и на опротестование незаконного действия должностного лица, не облеченного в форму правового акта²⁶. Практике того времени были известны случаи опротестования незаконного бездействия должностного лица (например, незаконного отказа в прописке)²⁷ и устного принесения прокурорских протестов в качестве формы реагирования на незаконный административный акт²⁸.

В 1991 г. прокурорам были законодательно предоставлены полномочия на обращение в суд с заявлением о признании акта незаконным в случае отклонения протеста на него. Такое заявление рассматривалось судом в десятидневный срок с участием прокурора и руководителя органа, принявшего решение об отклонении протеста, либо его представителя. Обращение прокурора в суд

²¹ Указ Президиума Верховного Совета СССР от 24.05.1955 «Об утверждении Положения о прокурорском надзоре в СССР».

²² Березовская С. Г. Прокурорский надзор за законностью правовых актов органов управления СССР. М. : Государственное издательство юридической литературы, 1959. С. 70—71.

²³ Данная норма Положения о прокурорском надзоре в СССР 1955 г. в несколько измененном виде сохранилась и в современном законодательстве об административных правонарушениях — ч. 1 ст. 31.6 КоАП РФ.

²⁴ Закон СССР от 30.11.1979 № 1162-Х «О прокуратуре СССР».

²⁵ Указ Президиума Верховного Совета СССР от 16.06.1987 № 7188-XI «О внесении изменений и дополнений в Закон СССР “О прокуратуре СССР”».

²⁶ См., например: Березовская С. Г. Указ. соч. С. 42.

²⁷ См.: Николаева Л. А. Общий надзор прокуратуры в советском государственном управлении : учебное пособие. Л., 1979. С. 77.

²⁸ Комментарий к Положению о прокурорском надзоре в СССР / под ред. Н. В. Жогина. М. : Юрид. лит., 1968. С. 48.



приостанавливало действие опротестованного правового акта до рассмотрения дела судом²⁹.

Дальнейшее кардинальное изменение политической и социально-экономической обстановки в результате распада СССР, которое спустя годы было справедливо охарактеризовано как «крупнейшая геополитическая катастрофа XX века»³⁰, повлекло трансформацию организационной основы работы прокуратуры. Образованное после вступления в силу нового статутного Закона³¹ Управление общего надзора Генеральной прокуратуры РФ включало отдел по надзору за законностью правовых актов, издаваемых министерствами, органами государственного и хозяйственного управления и контроля, общественными, политическими организациями и движениями, должностными лицами (отдел по надзору за законностью правовых актов)³².

Приказ Генерального прокурора РФ от 11.03.1992 № 7 «О задачах органов прокуратуры, вытекающих из Закона Российской Федерации «О прокуратуре Российской Федерации»» предписывал прокурорам уделять особое внимание законности правовых актов и исполнению законов местными представительными органами, органами исполнительной власти и местной администрации, поддерживая их в осуществлении реформ правовыми средствами, проявлять твердость и последовательность в пресечении противоречащих законам действий и решений; активно влиять на законодательный процесс.

Преодоление на рубеже XX—XXI столетий болезненного переходного этапа трансформации всех государственно-правовых институтов нашей страны требовало не только гибкости и маневренности правового регулирования, но и значительных усилий по воссозданию единого конституционного пространства. Только в 2000 г. благодаря прокуратуре в соответствии с Конституцией РФ и федеральным законодательством были приведены 60 конституций и уставов субъектов Федерации, более 2 тыс. региональных правовых актов³³.

В целом проведенная органами прокуратуры в этот период работа по устранению предоставленными средствами из правовой системы огромного массива дефектных нормативных актов регионального и местного уровня, безусловно, способствовала упрочению конституционной законности, четкому разграничению предметов ведения и полномочий органов власти, преодолению сепаратизма.

Сегодня характеристика законности воспринимается как мера действия закона, отражающая главный смысл правоприменения — процесса действия права, что выражается в соответствии нормам Конституции РФ, имеющим обще-регулятивное значение для правовой системы, и законодательству любых актов

²⁹ Закон СССР от 11.06.1991 № 2245-1 «О рассмотрении судом обращения прокурора о признании правового акта незаконным и о внесении дополнений в Закон СССР «О прокуратуре СССР»».

³⁰ Послание Президента Российской Федерации Федеральному Собранию от 25.04.2005.

³¹ Закон РФ от 17.01.1992 № 2202-1 «О прокуратуре Российской Федерации».

³² Приказ Генерального прокурора РФ от 21.02.1992 № 166-к «Об изменении структуры».

³³ Выступление Президента РФ В. В. Путина на Всероссийском совещании прокуроров 11.01.2001 // URL: <http://kremlin.ru/events/president/transcripts/page/564> (дата обращения: 11.12.2021).

управления, коррелирующих с действиями по их реализации и фактическими результатами в регулируемой сфере. Элементами законности (а также генетически связанной с ней категории обоснованности) административных актов как разновидности юридических документов (в соответствии с концепцией, разработанной профессором Ю. А. Тихомировым³⁴) являются качество, эффективность, а также действия обеспечивающих институтов, степень влияния норм на социально-экономическое развитие³⁵.

Надзор за законностью правовых актов осуществляется независимо от поступления информации о нарушениях законности. Прокурор обязан безотлагательно принести протест на незаконный правовой акт, а в случае его отклонения (либо затягивания вопроса восстановления законности) — в установленном порядке обратиться с заявлением в суд³⁶. Стоит отметить, что динамика использования протестов в качестве средства восстановления законности стабильна на протяжении десятилетия³⁷. Действующее законодательство, включая ст. 23 Федерального закона «О прокуратуре Российской Федерации», не предусматривает возможности приостановления действия акта управления в связи с принесением прокурорского протеста, хотя на пространстве СНГ подобные правовые конструкции (в различных модификациях) достаточно распространены.

В соответствии с установленной компетенцией органами прокуратуры проводится антикоррупционная экспертиза в отношении нормативных правовых актов, принятых поднадзорными им субъектами. Нормативные правовые акты подлежат изучению не позднее одного года со дня их принятия. В требовании прокурора об изменении нормативного правового акта указываются конкретные предложения о способе устранения коррупциогенных факторов, в случае отклонения требований используется право на обращение в суд³⁸.

³⁴ Законность: теория и практика : монография / М. С. Андрианов, С. А. Боголюбов, Н. Д. Бут [и др.] ; отв. ред. Ю. А. Тихомиров, Н. В. Субанова. 3-е изд. М., 2017. С. 36—38.

³⁵ В зарубежных странах контроль за законностью (формальный контроль или контроль за правомерностью (*juricidad*), правильностью (*regularidad*)) также предполагает проверку компетенции субъекта, принявшего административный акт (не принят ли акт с превышением власти (*ultra vires*)); соответствия акта цели предоставления соответствующих полномочий; соблюдения формы и процедуры. См.: Тенденции развития контроля за деятельностью публичной администрации в зарубежных государствах : монография / А. Б. Зеленцов, Н. М. Касаткина, В. И. Лафитский [и др.] ; отв. ред. В. И. Лафитский, И. Г. Тимошенко. М., 2015.

³⁶ Приказы Генерального прокурора РФ: от 07.12.2007 № 195 «Об организации прокурорского надзора за исполнением законов, соблюдением прав и свобод человека и гражданина» ; от 31.08.2023 № 583 «Об организации прокурорского надзора за законностью нормативных правовых актов органов государственной власти субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления».

³⁷ Выборочные данные из ведомственной статистической отчетности «Надзор за исполнением законов, соблюдением прав и свобод человека и гражданина» по форме ОН за 2017—2025 гг.

³⁸ Приказ Генерального прокурора РФ от 10.10.2022 № 581 «Об осуществлении прокурорского надзора и реализации прокурорами иных полномочий в сфере противодействия коррупции».



Материалы прокурорского надзора используются в правотворческой деятельности прокуратуры³⁹, элементом которой является принятие мер, направленных на предотвращение издания региональными законодательными и высшими исполнительными органами нормативных правовых актов, противоречащих Конституции РФ и федеральному законодательству. По-прежнему востребована организация правового воспитания должностных лиц, учитывающая выявленные недостатки правового регулирования.

Принятие комплексных мер по обеспечению законности в сфере публичного управления, минимизации и (или) ликвидации последствий ее нарушений, на наш взгляд, предполагает дальнейшие исследования принципов законности, объективных критериев законности административных актов (уровня, динамики законности), формирование единой методологической основы их оценки, развитие научных представлений о явлениях, порождающих деформации законности в деятельности публичной администрации и мерах по их предупреждению (в том числе в контексте междисциплинарности данной проблемы), а также о формах и пределах прокурорского реагирования.

БИБЛИОГРАФИЯ

1. Альбицкий П. Надзор за законностью актов, издаваемых местными органами государственной власти и управления // Социалистическая законность. — 1953. — № 12. — С. 9—18.
2. Березовская С. Г. Прокурорский надзор за законностью правовых актов органов управления в СССР. — М. : Государственное издательство юридической литературы, 1959.
3. Берендтс Э. Н. О прошлом и настоящем русской администрации. — СПб., 1913.
4. Елистратов А. И. Административное право РСФСР. — Л. : Государственное издательство, 1925.
5. Законность: теория и практика : монография / М. С. Андрианов, С. А. Боголюбов, Н. Д. Бут [и др.] ; отв. ред. Ю. А. Тихомиров, Н. В. Субанова. — 3-е изд. — М., 2017.
6. Иванов П. И. Опыт биографий генерал-прокуроров и министров юстиции. — СПб. : Тип. Правительствующего сената, 1863.
7. Комментарий к Положению о прокурорском надзоре в СССР / под ред. Н. В. Жогина. — М. : Юрид. лит., 1968.
8. Корф С. А. Административная юстиция в России. Книга первая. — СПб., 1910.
9. Краткий юридический словарь / под общ. ред. К. П. Горшенина, М. С. Строговича, М. Л. Шифмана. — М. : Юридическое издательство НКЮ СССР, 1945.

³⁹ Приказ Генерального прокурора РФ от 28.10.2025 № 731 «О правотворческой деятельности органов прокуратуры Российской Федерации и об улучшении взаимодействия с законодательными и исполнительными органами государственной власти и органами местного самоуправления».

10. *Лаговьер Н.* Еще о методах общего надзора // Еженедельник советской юстиции. — 1924. — № 32. — С. 743—744.
11. *Ленин В. И.* О двойном подчинении и законности (товарищу Сталину для Политбюро). Продиктовано по телефону 20.05.1922 // Полн. собр. соч. : в 55 т. — 5-е изд. — М., 1970. — Т. 45. — С. 197—201.
12. *Муравьев Н. В.* Прокурорский надзор в его устройстве и деятельности : пособие для прокурорской службы. — М., 1889. — Т. 1.
13. *Николаева Л. А.* Общий надзор прокуратуры в советском государственном управлении : учебное пособие. — Л., 1979.
14. *Новоселов В. И.* Законность актов органов управления. — М., 1968.
15. Прокуратура России (1722—2017). Документы / авт.-сост. В. С. Павлов. — СПб., 2018.
16. Прокуратура Российской империи в документах, 1722—1917 : хрестоматия / В. В. Лавров, А. В. Еремин, Н. М. Иванова ; под ред. Г. В. Штадлера. — СПб., 2018. — 172 с.
17. Тенденции развития контроля за деятельностью публичной администрации в зарубежных государствах : монография / А. Б. Зеленцов, Н. М. Касаткина, В. И. Лафитский [и др.] ; отв. ред. В. И. Лафитский, И. Г. Тимошенко. — М., 2015. — 446 с.



**Дмитрий Игоревич
ЗАЙЦЕВ,**

ассистент кафедры
административного
права и процесса
имени Л.Л. Попова
Университета имени
О.Е. Кутафина (МГЮА),
кандидат юридических наук
dizajcev@msal.ru
125993, Россия, г. Москва,
ул. Садовая-Кудринская, д. 9

**Дискреционный нигилизм
как нелегитимная законность:
о пределах нормативности
в публичном управлении**

Аннотация. В статье анализируется новая для отечественной юридической науки категория — дискреционный нигилизм, под которым предлагается понимать деформацию правосознания правоприменителя, выражающуюся в негативном отношении к административному усмотрению, а также в отказе от реализации своих дискреционных полномочий. Автор изучает дискреционный нигилизм с онтологических позиций, выстраивая определенную таксономию, т.е. соотношение дискреционного нигилизма с различными понятиями, в частности такими как «законность», «нормативность» и «публичное управление». В целях этого прежде всего раскрываются некоторые отличия дискреционного нигилизма от правового нигилизма, демонстрируются корреляция и зависимость между ними. Далее автор рассуждает о легитимной и нелегитимной законности, аргументируя гипотезу о том, что дискреционный нигилизм тесно связан с последней из них. В последней части исследования фокус сосредоточивается на конфликте между должным (нормативно-правовым) и сущим (нормативно-фактическим); показывается, что триумф должного и порождает дискреционный нигилизм. В завершение автор приглашает к дискуссии о дискреционном нигилизме представителей академического цеха.

Ключевые слова: дискреционный нигилизм, правовой нигилизм, административное усмотрение, дискреционные полномочия, законность, нормативность, публичное управление

DOI: 10.17803/2311-5998.2026.141.5.066-075

Dmitry I. ZAITSEV,

Assistant of the Administrative Law
and Procedure Department named after L.L. Popov
of the Kutafin Moscow State Law University (MSAL), Cand. Sci. (Law)
dizajcev@msal.ru

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

**Discretionary Nihilism as Illegitimate Legitimacy:
on the Limits of Normativity in Public Administration**

Abstract. This article analyzes a category that is new to Russian legal scholarship — discretionary nihilism — which is defined as a distortion of the legal consciousness of the law enforcer, manifested in a negative attitude toward administrative discretion and a refusal to exercise one's discretionary powers.

The author examines discretionary nihilism from an ontological perspective, constructing a specific taxonomy — that is, the relationship between discretionary nihilism and various concepts, in particular «legality», «normativity», and «public administration». To this end, the author first highlights certain differences between discretionary nihilism and legal nihilism, demonstrating the correlation and interdependence between them. The author then discusses legitimate and illegitimate legality, arguing that discretionary nihilism is closely linked to the latter. In the final part of the study, the focus shifts to the conflict between the ought (normative-legal) and the is (normative-factual); it is shown that the triumph of the ought gives rise to discretionary nihilism. In conclusion, the author invites representatives of the academic community to join the discussion on discretionary nihilism.

Keywords: discretionary nihilism, legal nihilism, administrative discretion, discretionary powers, legality, normativity, public administration

Властвовать сверх меры —
самая большая опасность для правителей.

Оноре де Мирабо

Введение

Настоящая статья состоит из трех взаимосвязанных эссе, посвященных дискреционному нигилизму и его сочетанию с такими классическими для теории административного права и административного процесса категориями, как «законность», «нормативность» и «публичное управление».

Эссе как полемический жанр обыкновенно используется для предварительного изучения проблем, находящихся на грани нескольких отраслей академического знания, а равно и за их гранью, в пространстве научных сумерек, рассеять которые в силах лишь всполохи озарения и искры интуиции ученого. Ступать по этой зыбкой, междисциплинарной почве непросто, ибо она обязывает исследователя, не имеющего ни четкой цели, ни строгого плана работы, к легкости, ловкости, эвристике и казуистике. Зато и наградой за такое усердие может стать результат, многократно превосходящий самые смелые ожидания автора.

Проблему дискреционного нигилизма на текущий момент вряд ли стоит анализировать при помощи привычных нам методов юридического познания, будь то формально-догматический, сравнительно-правовой или статистический метод. Как социальный феномен дискреционный нигилизм существует несколько веков, но как научный объект — всего несколько лет. Поэтому он еще не осмотрен, не описан, не атрибутирован, он всего лишь *выявлен* (верифицирован). Другими словами, сейчас институт дискреционного нигилизма пребывает в *доконвенциональном статусе*: правоведам предстоит договориться по поводу его природы и признаков в ближайшем будущем. Соответственно, любые исследования дискреционно-нигилистической тематики пока предпочтительно проводить с онтологических позиций, предусматривающих, в частности, построение определенной таксономии, т.е. установление корреляции между дискреционным нигилизмом и смежными с ним понятиями.



1. Нигилизм: правовой и дискреционный

Правовой нигилизм считается бичом современного правопорядка. Усилия законодателя — от легислативной инициативы и драфтирования закона до его санкционирования и промугляции — все чаще и чаще разбиваются о нежелание населения соблюдать содержащиеся в нем требования. При этом демократизация государственного строя, неизбежно сопровождающаяся увеличением каталога прав и свобод граждан, порой лишь форсирует нигилистические настроения в обществе. Как отмечает Е. К. Матевосова, «условия, которые должны <...> способствовать большей свободе граждан, являются одновременно условиями, при которых правовой нигилизм облекается в одно из проявлений этой свободы, и как минимум — свободы в отрицании ценности права»¹. Таким образом, иногда разработки законов, сами того не желая, создают вполне благоприятные факторы для их же нарушения. В данном смысле правовой нигилизм можно, опираясь на органическую теорию происхождения государства, охарактеризовать как *паразита демократии*, т.е. вредного, антагонистически настроенного, но имманентно присущего народовластию иждивенца.

Другой причиной правового нигилизма, по наблюдению Л. А. Петручак, выступает «повсеместное массовое несоблюдение и неисполнение юридических предписаний»². Трудно не согласиться с данным тезисом. Вместе с тем, как бы парадоксально это ни прозвучало, к отрицанию правовой материи со стороны невластных субъектов права приводит и *скрупулезное применение законодательных норм* агентами публичной власти, например в тех случаях, когда такое применение ограничивает права и свободы граждан или противоречит их законным интересам. В 1930 г. И. В. Сталин назвал подобную ситуацию термином «перегибы на местах»³ (применительно к ведущейся с серьезными нарушениями коллективизации), который впоследствии получил весьма обширное распространение в бюрократическом обиходе. А в настоящее время, по нашему мнению, вместо указанного термина целесообразнее употреблять более емкое и наряду с этим нейтрально-корректное, академическое понятие — *дискреционный нигилизм*.

Дискреционный нигилизм, согласно нашему авторскому определению, есть деформация правосознания правоприменителя (субъекта исполнительной власти), выражающаяся в негативном отношении к административному усмотрению — как собственному, так и других правоприменителей, — а также в умышленном отказе, полном или частичном, от претворения дискреционных полномочий в жизнь⁴. Для теоретико-исторических и публично-правовых (государственно-правовых) наук

¹ Матевосова Е. К. Доктрина правового нигилизма // Актуальные проблемы российского права. 2014. № 6 (43). С. 1040.

² Петручак Л. А. Причины правового нигилизма в современной России // Актуальные проблемы российского права. 2008. № 4 (9). С. 22.

³ Сталин И. В. Головокружение от успехов (К вопросам колхозного движения) // Правда. 1930. № 60. С. 1.

⁴ Зайцев Д. И. Дискреционный нигилизм: на подступах к проблеме // Сибирское юридическое обозрение. 2025. Т. 22. № 4. С. 545.

дискреционный нигилизм — это *terra incognita*: новая, непознанная категория, которая тем не менее открыто наличествует в объективной действительности, по нашей предварительной оценке, с XVII—XVIII в. до сегодняшних дней. В отечественной юридической науке данный термин впервые произнес С. В. Щепалов⁵, а следом за ним — С. М. Зубарев⁶. Что же касается зарубежной социально-гуманитарной доктрины, то ей понятие «дискреционный нигилизм», по всей видимости, до сих пор не знакомо⁷.

В прошлом вопрос о дискреционном нигилизме явно уступал по своей актуальности проблеме правового нигилизма. Теперь их положение на чаше весов начинает меняться. Да, разнообразные нарушения законности во всех сферах и отраслях публичного управления по-прежнему тревожат власть и социум. Но по-своему опасной представляется и иная тенденция: распространение практики «слепого», машинального, заведомо ненужного применения закона в тех ситуациях, о которых законодатель даже и не думал при его подготовке⁸. С учетом непрерывного усложнения общественных отношений, причем едва ли не в геометрической прогрессии⁹, данная практика не столько дискредитирует принцип разделения властей («левая рука не ведает, что творит правая»), сколько подрывает доверие народа к правовому регулированию как таковому. В результате этого государство в глазах населяющих его граждан превращается в *медлительного и примитивного голема*, а законность оказывается его грубым, архаичным, нелепым, а самое страшное — *нелегитимным* орудием.

2. Законность: легитимная и нелегитимная

Как известно, термины «легальность» и «легитимность» на протяжении длительного периода были синонимами (собственно говоря, в латинском языке это две формы одной и той же лексемы, т.е. однокоренные слова — *legitimus* и *legalis*), однако после исследований немецкого социолога Макса Вебера (*Max Weber*), начавшихся примерно в конце XIX в. и связанных с *признанием государственной*

⁵ См.: Щепалов С. В. Об истоках административного и судебного усмотрения в российской административно-юрисдикционной деятельности // Сибирское юридическое обозрение. 2023. Т. 20. № 3. С. 299.

⁶ См.: Зубарев С. М. Административное право в системе публично-правового обеспечения внутреннего государственного суверенитета Российской Федерации // Российская правовая система: в поисках национальной идентичности : сборник докладов XIV Московской юридической недели : в 6 ч. М., 2025. Ч. 2. С. 71.

⁷ Справедливости ради хочется упомянуть о том, что некоторые иностранные ученые воспринимают дискреционно-нигилистические деяния как такие решения или поступки, на которые априорно не способны адекватные судьи и администраторы (см. заключение данной статьи).

⁸ См., например: Зайцев Д. И. Дискреционный нигилизм: на подступах к проблеме. С. 547—550.

⁹ См.: Зайцев Д. И. Теория административного усмотрения : дис. ... канд. юрид. наук. М., 2025. С. 154—155.



власти со стороны ее граждан или подданных¹⁰, знак равенства между легальностью и легитимностью был навсегда зачеркнут¹¹. Теперь легальность трактуется как законность, а легитимность — как соответствие представлениям народа о справедливости и целесообразности¹². Следовательно, законность может быть *легитимной* (одобряемой и поддерживаемой) и *нелегитимной* (неодобряемой и неподдерживаемой).

Легитимная законность, согласно С. С. Стародубцеву, «отражает соответствие правовых норм, институтов и юридической деятельности исполнительных органов власти национально-нравственному и общечеловеческому измерению»¹³. В данной характеристике любопытно то, что ее автор в общем-то верно экстрагирует из легитимной законности ее составляющие — *легитимное правотворчество* и *легитимное правоприменение*. Впрочем, мы убеждены в истинности несколько перпендикулярного суждения: если легитимно правоприменение, то легитимность правотворчества *практически презюмируется*. Граждане оценивают легитимность не по тому, что написано в законах, а по тому, как складывается общение с их блюстителями. Например, американский философ Генри Дэвид Торо (*Henry David Thoreau*), критикуя правительство США, заявлял: «Мои претензии обращены к людям, а не к пергаменту»¹⁴. Можно здесь вспомнить и русскую народную мудрость, которая гласит: «Законы — миротворцы, да законники — крючкотворцы»¹⁵.

Нелегитимная законность *провоцирует совершение правонарушений*. «Если индивид, — провозглашал Г. Д. Гурвич по этому поводу, — приходит к выводу о том, что законы и система органов публичной власти в целом противоречат его правосознанию, подразумевающему свободу и равенство, то он освобождается от обязанности повиноваться»¹⁶. Для ученого-правоведа означенный тезис, вероятно, звучит чересчур радикально, однако он достаточно правдоподобно иллюстрирует воззрения многих слоев общества. Не учитывать его при разработке законов, а тем более при принятии управленческих решений — это стратегическая ошибка, которая может обернуться катастрофическими последствиями. Так, в 1966—1968 гг. французский министр Кристиан Фуше (*Christian Fouchet*) провел образовательную реформу, направленную в том числе на сокращение количества

¹⁰ В свою очередь, Макс Вебер испытывал некоторое влияние идей своего товарища — Георга Еллинека, о котором будет сказано далее. См. об этом: Вебер М. Жизнь и творчество Макса Вебера / пер. с нем. М., 2007. С. 274.

¹¹ См.: Принцип формального равенства и взаимное признание права : колл. монография / под общ. ред. В. В. Лапаевой, А. В. Полякова, В. В. Денисенко. М., 2016. С. 127—128.

¹² См.: Кожевников В. В. Легальность, легитимность государственной власти и политическое отчуждение в современной России // Аграрное и земельное право. 2020. № 7 (187). С. 38.

¹³ Стародубцев С. С. Легитимность исполнительной власти: классическая и неклассическая интерпретации // Философия права. 2014. № 2 (63). С. 102.

¹⁴ Торо Г. Д. О гражданском неповиновении / пер. с англ. З. Е. Александровой. М., 2021. С. 19.

¹⁵ Даль В. И. Пословицы русского народа : сборник : в 2 т. М., 1989. Т. 1. С. 215.

¹⁶ Гурвич Г. Д. Философия и социология права : избранные сочинения / пер. М. В. Антонова, Л. В. Ворониной. СПб., 2004. С. 304.

студентов на некоторых популярных отделениях и распространение неполного (двухлетнего) обучения¹⁷. Итогом реформы стали сперва массовые студенческие волнения и демонстрации, затем всеобщие беспорядки и забастовки, а в конечном счете — отставка Президента Франции Шарля де Голля (*Charles de Gaulle*) и смена правительства.

В рамках правоприменительного процесса дискреционно-нигилистическое административное поведение не обязательно затрагивает права, свободы и законные интересы частных лиц, но всегда оставляет у них неизгладимое впечатление о нелегитимности законности. Граждане чувствуют, что закон бескомпромиссен и догматичен и что в их положение при его реализации не станет вникать ни один агент публичной власти, каким бы фантазмагоричным или по-кафкиански абсурдным оно ни было. В этом заключается еще одна отрицательная сторона дискреционного нигилизма: встречаясь с ним, люди испытывают состояние детской беспомощности перед безжалостной и невежественной силой, действующей якобы от их же имени. А после такого негативного опыта они начинают искать *защиту от государства* и находят ее во всевозможных социальных группах (нередко и девиантного характера) *со своими нормативными порядками* — от профессиональных союзов и клубов спортивных болельщиков до религиозных сект и мафиозно-криминальных структур.

3. Нормативность: правовая и фактическая

Вопрос о «нормативной силе фактического», т.е. о несовпадении между двумя философскими категориями — *должным* (применительно к юридической науке — нормативно-правовым) и *сущим* (нормативно-фактическим), встал перед юристами в полный рост в Прекрасную эпоху¹⁸. Постановка этого вопроса традиционно ассоциируется с персоной видного немецкого позитивиста Георга Еллинека (*Georg Jellinek*)¹⁹. Как полагает Н. Н. Алексеев, именно он, будучи приверженцем критической философии Иммануила Канта (*Immanuel Kant*)²⁰, зафиксировал то обстоятельство, что «для юриста некоторые факты не могут не иметь нормативного значения, — правда, не по внутренне присущей им силе нормативности, но просто по психологической склонности людей обращать повседневное и при-

¹⁷ См.: Семенов А. Л. Май 1968 г. во Франции // Левые в Европе XX века: люди и идеи / под ред. Н. П. Комоловой и В. В. Дамье. М., 2001. С. 279; Коломийцев В. Ф. Рабочий класс и профсоюзы Франции в борьбе против монополий (1968—1981 годы). М., 1981. С. 92; Родин И. В. Французские студенты и общество в 1960-е гг.: время перемен // Очерки по истории стран европейского Средиземноморья. К юбилею засл. проф. МГУ В. П. Смирнова / под общ. ред. Л. С. Белоусова. СПб., 2020. С. 241—242.

¹⁸ Прекрасная эпоха (фр. *La Belle Époque*) — промежуток времени между 1890 и 1914 гг. См.: Бодрийяр Ж. Симулякры и симуляции / пер. с фр. А. Качалова. М., 2015. С. 226.

¹⁹ См.: Еллинек Г. Право современного государства. Т. 1 : Общее учение о государстве. 2-е, изд., испр. и доп. С. И. Гессеном. СПб., 1908. С. 247—252.

²⁰ См.: Кант И. Критика чистого разума. Критика практического разума. Критика способности суждения / пер. с нем. Н. Лосского, Н. Соколова. СПб., 2024.



вычное в должное»²¹. Впоследствии аналогичные проблемы исследовались и прочими иностранными, и некоторыми отечественными учеными.

Так, в 1902 г. русский правовед Н. И. Палиенко констатировал, что «для науки о государстве... понимание нормативной силы фактически сложившихся отношений имеет огромное значение»²². К сожалению, в современной российской юриспруденции об этом тезисе вспоминают не очень часто. Между тем законы, по которым *на самом деле* живет общество, могут принципиально отличаться от законов, которые пишутся для него в парламенте. Неслучайно в нашей стране появились и довольно герметично укоренились такие выражения, как «закон улицы», «закон джунглей», «закон гор», «закон — тайга, прокурор — медведь», «волчий закон» и др.²³ Все они, в сущности, отсылают нас к различным нормативным порядкам, которые подчас не имеют с правовым порядком ничего общего, однако совершенно не уступают ему по своей валидности. «Закон суров, но это закон» (лат. *Dura lex sed lex*)²⁴ — кажется, теперь это древнее изречение относится не только к праву.

Когда должное и сущее начинают противоречить друг другу, сталкиваясь, словно тектонические плиты, в недрах массового правосознания рождается нигилизм. Если верх в этом конфликте одерживает сущее, нигилизм становится *правовым*, а если должное — *дискреционным*. Но и в том и в другом случае ткань социальной нормативности, обыденной или юридической, не разрывается ни на секунду, чего нельзя сказать о нитях публичного управления, для прочности которых и при правовом, и при дискреционном нигилизме возникают серьезные и системные риски. Ведь в одинаковой степени трудно управлять теми, кто презирует законы, и подчиняться тому, кто игнорирует реальность. Вот почему солидарные усилия власти и общества должны быть направлены на то, чтобы постоянно лавировать между Сциллой и Харибдой — правовым и дискреционным нигилизмом, каждый из которых может принять угрожающие государственному бытию масштабы.

Любая нормативность имеет свою меру, свои *пределы*, и юридическая нормативность — не исключение из этого правила²⁵. Бессмысленно и опасно принимать прогрессивный закон в социуме со средневековой правовой культурой, ибо всякая либеральная норма непременно будет воспринята им как аномалия или патология — символ слабости, разобщенности и ненадежности верховной власти. Но ничуть не менее безрассудно прибегать к полицейским методам управления в странах с вековыми демократическими устоями. Правительство и парламент должны жить со своим народом, должны знать его, понимать его, общаться с ним, дышать одним и тем же воздухом с ним, и лишь из-за этого не испытывать

²¹ Алексеев Н. Н. Основы философии права. СПб., 1998. С. 174.

²² Палиенко Н. И. Нормативный характер права и его отличительные признаки. К вопросу о позитивизме в праве. Ярославль, 1902. С. 42.

²³ См., например: Кожевников А. Ю. Большой синонимический словарь русского языка. Речевые эквиваленты : практический справочник : в 2 т. СПб., 2003. Т. 1. С. 47, 115.

²⁴ См.: Душенко К. В., Багриновский К. Ю. Большой словарь латинских цитат и выражений / под науч. ред. Д. О. Торшилова. 2-е изд., испр. и доп. М., 2017. С. 177.

²⁵ В научных работах также употребляется понятие «пределы правового регулирования». См., например: Зайцева Е. С. Пределы правового регулирования : дис. ... д-ра юрид. наук. СПб., 2024.

на его счет никаких иллюзий, радужных или пессимистичных. Правовой нигилизм же есть в некотором роде реакция на то, что власть не знает своего населения, дискреционный нигилизм — демонстрация того, что и не хочет знать, а в своей совокупности они олицетворяют раскол, отчужденность и враждебность, нахождение элиты и масс по разные стороны баррикад.

Лучшим подтверждением сказанного является закат Советского государства. В 1983 г. Генеральный секретарь ЦК КПСС Ю. В. Андропов постулировал: «Мы еще не изучили в должной степени общество, в котором живем и трудимся, не полностью раскрыли присущие ему закономерности, особенно экономические. <...> Теряется связь партии с народом»²⁶. Это было верное, однако слишком запоздавшее осознание. Несколько лет спустя стартовала перестройка, и вскоре Союз ССР распался.

Заключение

Изложенные в нашей статье взгляды вряд ли можно назвать полностью оригинальными. В иностранной литературе множество раз подчеркивалась неприемлемость применения закона тогда, когда от такого применения гораздо больше вреда, чем пользы. Так, лауреат Нобелевской премии по экономике Даниэль Канеман (*Daniel Kahneman*), профессор Парижской школы перспективных коммерческих исследований Оливье Сибони (*Olivier Sibony*) и профессор Гарвардской школы права Касс Р. Санстейн (*Cass R. Sunstein*) утверждали следующее: «Допустим, что в определенных ситуациях применение правил приводит к ужасающим последствиям. В этом случае судьи начнут просто игнорировать установки, считая их слишком грубыми, и будут действовать на свое усмотрение. <...> Точно так же и правительственные учреждения, облеченные функциями защиты национальной безопасности и здравоохранения, способны пренебречь установленными положениями, если те слишком неэластичны»²⁷. Примечательно, что сегодня эта точка зрения совсем не выглядит как нечто революционное и радикальное, даже с учетом того, что при желании в ней можно отыскать симпатию к административному и судебному произволу.

Тем не менее мы уверены в том, что о дискреционном нигилизме надо рассуждать не намеками и обобщениями, а предметно и прямо, отбросив прочь всякую академическую беспристрастность, профессиональную сдержанность и политическую корректность. Требуется решительно, окончательно и бесповоротно признать: административное усмотрение — это, по справедливому соображению С. А. Старостина, «характерный признак и необходимый элемент государственного управления»²⁸, а потому отказ от реализации дискреционных

²⁶ Цит. по: Захаровский Л. В., Разинков С. Л. История России советского периода : учебное пособие. Екатеринбург, 2019. С. 178.

²⁷ Канеман Д., Сибони О., Санстейн К. Р. Шум. Несовершенство человеческих суждений / пер. с англ. А. Котовой, С. Селифоновой, В. Тулаева. М., 2021. С. 418.

²⁸ Старостин С. А. Размышления об административном усмотрении // Вестник Томского государственного университета. Право. 2024. № 51. С. 68.



полномочий, не будучи преступлением, может быть намного пагубнее, чем преступление. Дискреционный нигилизм угрожает не только конкретным лицам, но и, с одной стороны, жизнеспособности всего государственного аппарата, а с другой — *доверию населения к закону*. Рост дискреционно-нигилистических проявлений в правоприменительной практике превращает незначительную, «шаговую» дистанцию между властью и обществом в непроходимую для граждан бездну, марианскую впадину, в глубинах которой попираются законы физики и обитают неподвластные логике существа.

В статье 75.1 Конституции России, внесенной в Основной закон в рамках конституционной реформы 2020 г., декларируется, что в нашей стране «создаются условия... для взаимного доверия государства и общества»²⁹. Дискреционный нигилизм, несомненно, препятствует такому доверию. Об этом не следует забывать и об этом следует говорить. Надеемся, что настоящая статья привлечет внимание специалистов в области публичного права, государственного управления, политологии, социологии и экономики, и представленная в ней концепция послужит стимулом для дальнейшей научной дискуссии.

БИБЛИОГРАФИЯ

1. Алексеев Н. Н. Основы философии права. — СПб., 1998. — 216 с.
2. Бодрийяр Ж. Симулякры и симуляции / пер. с фр. А. Качалова. — М., 2015. — 240 с.
3. Вебер М. Жизнь и творчество Макса Вебера / пер. с нем. — М., 2007. — 656 с.
4. Гурвич Г. Д. Философия и социология права : избранные сочинения / пер. М. В. Антонова, Л. В. Ворониной. — СПб., 2004. — 848 с.
5. Даль В. И. Пословицы русского народа : сборник : в 2 т. — М., 1989. — Т. 1. — 431 с.
6. Душенко К. В., Багриновский К. Ю. Большой словарь латинских цитат и выражений / под науч. ред. Д. О. Торшилова. — 2-е изд., испр. и доп. — М., 2017.
7. Еллинек Г. Право современного государства. — 2-е изд., испр. и доп. С. И. Гессеном. — СПб., 1908. — Т. 1 : Общее учение о государстве. — 599 с.
8. Зайцев Д. И. Дискреционный нигилизм: на подступах к проблеме // Сибирское юридическое обозрение. — 2025. — Т. 22. — № 4. — С. 542—554.
9. Зайцев Д. И. Теория административного усмотрения : дис. ... канд. юрид. наук. — М., 2025. — 175 с.
10. Зайцева Е. С. Пределы правового регулирования : дис. ... д-ра юрид. наук. — СПб., 2024. — 538 с.
11. Захаровский Л. В., Разинков С. Л. История России советского периода : учебное пособие. — Екатеринбург, 2019. — 211 с.
12. Зубарев С. М. Административное право в системе публично-правового обеспечения внутреннего государственного суверенитета Российской Федерации // Российская правовая система: в поисках национальной идентичности :

²⁹ Конституция Российской Федерации. Официальный текст / вступ. ст. Т. Я. Хабриевой. М., 2022. С. 64.

- сборник докладов XIV Московской юридической недели : в 6 ч. — М., 2025. — Ч. 2. — С. 68—72.
13. Канеман Д., Сибони О., Санстейн К. Р. Шум. Несовершенство человеческих суждений / пер. с англ. А. Котовой, С. Селифоновой, В. Тулаева. — М., 2021. — 544 с.
14. Кант И. Критика чистого разума. Критика практического разума. Критика способности суждения / пер. с нем. Н. Лосского, Н. Соколова. — СПб., 2024. — 1056 с.
15. Кожевников А. Ю. Большой синонимический словарь русского языка. Речевые эквиваленты : практический справочник : в 2 т. — СПб., 2003. — Т. 1. — 448 с.
16. Кожевников В. В. Легальность, легитимность государственной власти и политическое отчуждение в современной России // Аграрное и земельное право. — 2020. — № 7 (187). — С. 37—49.
17. Коломийцев В. Ф. Рабочий класс и профсоюзы Франции в борьбе против монополий (1968—1981 годы). — М., 1981. — 176 с.
18. Конституция Российской Федерации. Официальный текст / вступ. ст. Т. Я. Хабриевой. — М., 2022. — 136 с.
19. Матевосова Е. К. Доктрина правового нигилизма // Актуальные проблемы российского права. — 2014. — № 6 (43). — С. 1037—1043.
20. Палиенко Н. И. Нормативный характер права и его отличительные признаки. К вопросу о позитивизме в праве. — Ярославль, 1902. — 48 с.
21. Петручак Л. А. Причины правового нигилизма в современной России // Актуальные проблемы российского права. — 2008. — № 4 (9). — С. 17—23.
22. Принцип формального равенства и взаимное признание права : колл. монография / под общ. ред. В. В. Лапаевой, А. В. Полякова, В. В. Денисенко. — М., 2016. — 208 с.
23. Родин И. В. Французские студенты и общество в 1960-е гг.: время перемен // Очерки по истории стран европейского Средиземноморья. К юбилею засл. проф. МГУ В. П. Смирнова / под общ. ред. Л. С. Белоусова. — СПб., 2020. — С. 238—246.
24. Семенов А. Л. Май 1968 г. во Франции // Левые в Европе XX века: люди и идеи / под ред. Н. П. Комоловой и В. В. Дамье. — М., 2001. — С. 265—295.
25. Сталин И. В. Головокружение от успехов (К вопросам колхозного движения) // Правда. — 1930. — № 60. — С. 1.
26. Стародубцев С. С. Легитимность исполнительной власти: классическая и неклассическая интерпретации // Философия права. — 2014. — № 2 (63). — С. 100—103.
27. Старостин С. А. Размышления об административном усмотрении // Вестник Томского государственного университета. Право. — 2024. — № 51. — С. 58—75.
28. Торо Г. Д. О гражданском неповиновении / пер. с англ. З. Е. Александровой. — М., 2021. — 448 с.
29. Щепалов С. В. Об истоках административного и судебного усмотрения в российской административно-юрисдикционной деятельности // Сибирское юридическое обозрение. — 2023. — Т. 20. — № 3. — С. 297—312.

Обеспечение законности в отдельных областях публичного управления



**Андрей Борисович
АГАПОВ,**

профессор кафедры
административного
права и процесса
имени Л.Л. Попова

Университета имени

О.Е. Кутафина (МГЮА),

доктор юридических наук,

профессор

abagapov@msal.ru

125993, Россия, г. Москва,

ул. Садовая-Кудринская, д. 9

Атрибуты публичного управления в системе обеспечения законности по немецкому административному праву

Аннотация. Исследуются основополагающие категории немецкого публичного права, и прежде всего «публичное управление», «право-охрана».

В немецкой административно-правовой доктрине публичного управления подчеркивается прежде всего его властная основа — субъект публичной власти, *Öffentliche Gewalt* является и носителем государственно-властного полномочия — *Staatsgewalt*.

Значительное внимание уделено постулатам публичного управления, а именно непосредственному государственному управлению — *unmittelbare Staatsverwaltung*, в рамках которого всегда учитывается федеративная основа немецкой государственности, а именно различия правомочий федерации и земель с находящимися в их ведении региональными распорядительными органами.

В немецкой административно-правовой доктрине принимается во внимание статус ординарных субъектов публичного управления — *mittelbare Staatsverwaltung*, подведомственных муниципальным исполнительным органам.

Участники непосредственного государственного управления, как и ординарные субъекты, в равной мере наделены правомочиями субъектов административного права — *Verwaltungsträger*.

В немецком Общем административном праве *Allgemeines Verwaltungsrecht* в равной мере рассматриваются различные организационно-правовые формы субъектов административного права, совмещающих публичное и частноправовое регулирование, и прежде всего к таким субъектам относятся корпорации — *Körperschaften*, учреждения — *Anstalten* и фонды — *Stiftungen*.

Ключевые слова: публичное управление в Германии, Общее административное право Германии, субъекты административного права Германии, контроль, надзор, федеральные земли, округа, муниципальное право Германии, территориальные объединения публичного права, *Öffentliche Gewalt*, *Staatsgewalt*, *unmittelbare Staatsverwaltung*, *mittelbare Staatsverwaltung*, *Verwaltungsträger*, *Allgemeines Verwaltungsrecht*, *Körperschaften*, *Anstalten*, *Stiftungen*, *Bundesstaatsprinzip*, *Stiftung des öffentlichen Rechts*, *Landschaftsverbände*, *Kommunalverwaltung*

Andrey B. AGAPOV,

*Professor of the Administrative Law
and Procedure Department named after L.L. Popov
of the Kutafin Moscow State Law University (MSAL), Dr. Sci. (Law), Professor*
abagapov@msal.ru
9, ul. Sadovaya-Kudrinskaya, Moscow, Russia, 125993

Attributes of Public Administration in the System of Law Enforcement under German Administrative Law

Abstract. *The fundamental categories of German public law are examined, primarily “public administration” and “law enforcement.”*

The German administrative-legal doctrine of public administration emphasizes, first and foremost, its basis of authority — the subject of public authority — the Öffentliche Gewalt (public authority) is also the bearer of state authority (Staatsgewalt).

Considerable attention is paid to the tenets of public administration, namely, direct state administration (unmittelbare Staatsverwaltung), which always takes into account the federal basis of German statehood, namely, the differences in the powers of the federation and the states with the regional administrative bodies under their jurisdiction.

The German administrative-legal doctrine takes into account the status of ordinary subjects of public administration (mittelbare Staatsverwaltung), subordinate to municipal executive bodies. Participants in direct public administration and ordinary subjects are equally endowed with the powers of administrative law subjects (Verwaltungsträger).

German General Administrative Law (Allgemeines Verwaltungsrecht) equally considers various organizational and legal forms of administrative law subjects that combine public and private law regulation. These subjects primarily include corporations (associations) (Körperschaften), institutions (Anstalten), and foundations (Stiftungen).

The pluralism of administrative law subjects, namely corporations, institutions, and foundations, is determined not only by their public legal purpose and the socially significant goals of their activities, but also — especially in the case of institutions and foundations — by the specific target nature of corporate asset turnover.

The binarity of the German federation is considered a fundamental principle of the activities of all its public bodies (Bundesstaatsprinzip), including: and in relation to the delimitation of powers between federal and regional authorities. The three-tiered structure of regional governments is characteristic of most of Germany’s federal states, primarily due to the national and historical characteristics, ethnic, and religious traditions of each of the sixteen states. However, there are also specific differences in the structure of executive bodies in some federal states, particularly Brandenburg, Lower Saxony, Schleswig-Holstein, and Saarland.



Keywords: *public administration in Germany, General administrative law of Germany, subjects of administrative law in Germany, control, supervision, federal states, districts, municipal law of Germany, territorial associations of public law, Öffentliche Gewalt, Staatsgewalt, unmittelbare Staatsverwaltung, mittelbare Staatsverwaltung, Verwaltungsträger, Allgemeines Verwaltungsrecht, Körperschaften, Anstalten, Stiftungen, Bundesstaatsprinzip, Stiftung des öffentlichen Rechts, Landschaftsverbände, Kommunalverwaltung*

Основополагающие теоретические постулаты немецкого Общего административного права (Allgemeines Verwaltungsrecht) зиждутся на предшествующем опыте научной и преподавательской деятельности, при этом учитываются особенности национально-исторического развития на региональном и федеральном уровнях. Все это обуславливает доктрину Общего административного права, его архитектуру, наличие в научных и прикладных изданиях разделов, посвященных федеральному, региональному и муниципальному управлению (Aufbau des Bundes-, Landes- und Kommunalverwaltung). Именно в этих целях в обиход административно-правовых исследований вводится основополагающий теоретический институт публичного управления (öffentliche Verwaltung).

Доктринальное восприятие этой категории исходит из неоднозначности ее истолкования применительно к общетеоретическим и прагматическим исследованиям. Под публичным управлением в сущностном, непосредственном восприятии (im materiellen Sinne) понимается распорядительная деятельность, воплощенная в задачах, функциях и полномочиях субъектов публичного права (Verwaltungsträger). В данном случае под öffentliche Verwaltung понимаются методы юридической формализации, выраженные, в частности, в нормативно-правовом регулировании, формой их непосредственного выражения является компетенция публичного органа, т.е. совокупность его задач, функций и полномочий.

Что касается истолкования öffentliche Verwaltung в его догматическом восприятии (in formellen Sinne), то под этим термином обычно понимаются его общепринятые атрибуты, и прежде всего управление общественным порядком (Ordnungsverwaltung). Оба эти понятия введены также в обиход особого административного права (Besonderes Verwaltungsrecht), в особенности применительно к полицейскому праву и праву общественного порядка (Polizei- und Ordnungsrecht). В этих случаях усматриваются определенная общность и взаимообусловленность с базовым понятием «общественный порядок» (öffentliche Ordnung) и с соответствующей ему правовой подотраслью права общественного порядка (öffentliche Ordnungsrecht).

Категория öffentliche Verwaltung традиционно отождествляется с распорядительной деятельностью органов исполнительной власти, а также организаций и учреждений публичного права.

Öffentliche Verwaltung в догматическом восприятии опосредовано теоретическими постулатами не только общего, но и особого административного права. Категория «публичное управление» рассматривается в общем административном праве во взаимосвязи с постулатом правоохраны — Gefahrenabwehr, основополагающим теоретическим институтом полицейского права и права общественного

порядка, а в пространном истолковании — с неотъемлемыми задачами полицейской деятельности, воплощенными в обеспечении общественной безопасности (öffentliche Sicherheit), защите общественного порядка (öffentliche Ordnung). В этой связи в общем контексте с Gefahrenabwehr рассматриваются и меры полицейского внесудебного воздействия, применяемые к нарушителю общественного порядка, — Störer.

Понятие Gefahrenabwehr рассматривается в Allgemeines Verwaltungsrecht в его прикладном аналитическом обосновании как совокупность мер превентивной полицейской деятельности, а именно — обеспечительных мер (präventiven Verbote) и мер карательного воздействия (repressiven Verbote) с присущими им запретительными мерами, сопряженными с психологическим и физическим принуждением. Оба упомянутых понятия следует воспринимать в контексте мер административного (бессудного) принуждения (Eingriffsverwaltung). Дуализм Gefahrenabwehr в общем административном праве позволяет выявить очевидные взаимообусловленность и взаимосвязь категории «правопорядок» с основополагающими понятиями Polizei- und Ordnungsrecht, а именно «общественная безопасность» и «общественный порядок» (öffentliche Ordnung).

Немецкие административисты характеризуют Ordnungsverwaltung как традиционное восприятие управления в целом, воспринимая эту категорию также и в контексте упорядочивающего воздействия, опосредованного правоохранительной деятельностью полиции. Очевидно, что это понятие рассматривается лишь в качестве одного из основополагающих постулатов öffentliche Verwaltung. В рамках универсального управленческого контекста в обиход немецкого общего административного права введено абстрактное и во многом умозрительное понятие «администрирование достижений» (Leistungverwaltung), непосредственно увязывающее процесс распорядительной деятельности с его результатом, суть этого понятия заключается в обобщающем восприятии надлежащих административных и финансовых предпосылок действенности социального государства в целом, именно поэтому во взаимосвязи с ним рассматривается также и категория Fiskalverwaltung — фискальное управление. Основное предназначение всей системы öffentliche Verwaltung, включая и распорядительные муниципальные органы, заключено в повышении благосостояния населения, включая и предоставление надлежащих социальных услуг. В этих целях используются различные методы финансирования публичной социальной деятельности, включая выделение дотаций и субвенций.

Понятие Leistungverwaltung, как отмечают немецкие административисты, следует воспринимать как форму обеспечения социальной гармонии и материальных условий защиты прав граждан в различных сферах деловой и общественно-политической активности, в том числе и применительно к культуре и искусству.

Fiskalverwaltung следует также рассматривать как форму обеспечения фискальных потребностей публичного управления в целом. Деятельность всех субъектов публичного управления (Verwaltungsträger), по мнению немецких полицистов, отождествляется с фиском (der Verwaltungsträger wird als «Fiskus» bezeichnet), т.е. субъект управления должен не только исполнять свои личные фискальные обязанности, но и создавать надлежащие материально-технические предпосылки для их исполнения всеми гражданами, в том числе государственными и муниципальными должностными лицами.



Субъект управления в административно-правовых отношениях исходит из альтернативы выбора между публично-правовыми и частноправовыми методами, применительно к последним в немецкой административно-правовой доктрине подразумевается избирательное толкование гражданско-правовых атрибутов юридических лиц частного и публичного права с доминантой властной регламентации. В данном случае имеется в виду использование постулатов административно-частного права — *Verwaltungsprivatrecht*.

В избирательности действий *Verwaltungsträger* и заключена суть так называемой бинарной теории (*Zwei-Stufen-Theorie*): носитель административно-правовых прав и обязанностей должен самостоятельно, иногда с возможным участием органа исполнительной власти, избрать должную альтернативу частноправового или публичного управления. В условиях доминанты публичного управления субъект административного права для достижения максимальных результатов руководствуется также и частноправовым предписанием.

В немецкой административно-правовой теории и практике подчеркивается избирательная основа бинарной теории: возникновение публично-правовых отношений обычно предшествует исполнению частноправовых обязанностей и является неизбежным следствием реализации властного предписания, что подчеркивает его особую значимость и во многом определяет последующие цивилистические устремления *Verwaltungsträger*.

Субъект административно-правового отношения — получатель государственных субвенций, осуществляя выплаты из муниципальной сберегательной кассы и исполняя в этих случаях цивилистические обязанности, во взаимоотношениях с муниципальным распорядительным органом (*Bezirksregierung*) инициирует и последующие публично-правовые отношения.

Адресат публично-правового регулирования — *Adressat Öffentlicher Verwaltung* в *Allgemeines Verwaltungsrecht*, вступая в иерархически соподчиненные отношения с органом исполнительной власти или его должностным лицом (*Unterordnungsverhältnis*) наделяется полномочиями субъекта административного права (*Verwaltungsunterworfenen*), физического или юридического лица частного и публичного права. Фактор соподчиненности, обусловленный исполнением публично-правовых обязанностей — фискальных, правоохранительных и иных, рассматривается в этих случаях в качестве основополагающего атрибута субъекта административного права.

В немецкой административно-правовой доктрине (*Öffentliche Verwaltung*) подчеркивается прежде всего властная основа публичного управления; субъект публичной власти (*Öffentliche Gewalt*) является и носителем государственно-властного полномочия (*Staatsgewalt*).

Применительно к непосредственному государственному управлению (*unmittelbare Staatsverwaltung*) всегда учитывается федеральная основа немецкой государственности, а именно различия полномочий федерации и земель с находящимися в их ведении региональными распорядительными органами. В немецкой административно-правовой доктрине принимается во внимание статус ординарных субъектов публичного управления (*mittelbare Staatsverwaltung*), подведомственных муниципальным исполнительным органам.

Участники непосредственного государственного управления, как и ординарные субъекты, в равной мере наделены полномочиями субъектов административного права (*Verwaltungsträger*). Система регионального управления включает исполнительно-распорядительные органы трех уровней, различаемых в зависимости от вверенных им территориальных сфер деятельности и компетенции. Распорядительные полномочия высших органов регионального управления (*Oberste Landesbehörden*) действительны на всей территории федеральной земли. К таким органам относятся правительство федеральной земли, администрация премьер-министра и региональные министерства, полномочиями коллегиального органа наделено только правительство федеральной земли.

Решения министерств федеральной земли распространяются на всю ее территорию только в пределах полномочий, отнесенных к непосредственному ведению федеральной земли (*Fachverwaltungsbericht*), при этом сохраняется и административная соподчиненность вышестоящим региональным или федеральным органам в тех случаях, когда она предусмотрена федеральным законодательством.

Наряду с указанными видами субъектов распорядительной деятельности в *Allgemeines Verwaltungsrecht* в равной мере рассматриваются иные организационно-правовые формы субъектов административного права, совмещающих публичное и частноправовое регулирование. Прежде всего к таким субъектам относятся корпорации (*Körperschaften*), учреждения (*Anstalten*) и фонды (*Stiftungen*). Тем самым очевидна соподчиненность и сопричастность таких институтов *Allgemeines Verwaltungsrecht* как субъектов публичного права (*Rechtsträgern des öffentlichen Rechts*), но в то же время и как субъектов административного права (*Verwaltungsträger*). Общность этих понятий очевидна во взаимоотношениях корпораций, учреждений и фондов с органами исполнительной власти регионального и федерального подчинения применительно к их правомерной деятельности либо с правоохранительными органами при выявлении факта корпоративного правонарушения.

Значимость корпораций публичного права усматривается прежде всего в их компетенции и особенностях структурного управления. Все это позволяет рассматривать корпорации публичного права в качестве самостоятельных субъектов административного права (*Selbstverwaltungsträger*). Немецкая административно-правовая доктрина наделяет полномочиями объединений публичного права наряду с государственно-правовыми, такими как ФРГ и федеральные земли, также и муниципальные образования. Полномочия всех вышеупомянутых субъектов ограничены прежде всего установленными территориальными пределами, что позволяет отнести их к особой организационно-правовой форме (*Selbstverwaltungsträger*), а именно к особому виду территориальных объединений публичного права (*Gebietskörperschaften des öffentlichen Rechts*).

Учреждения (*Anstalten*) как особая разновидность субъектов административного права, совмещающих цивилистическое и публичное предназначение, аккумулируют свой кадровый и материальный потенциал (*personellen und sächlichen Mittel*) в целях, определяемых владельцем учреждения — субъектом его финансирования (*Anstaltsträger*).

Применительно к атрибутам административно-правового статуса учреждения особую значимость имеет его правосубъектность, т.е. способность быть



носителем публичных прав и обязанностей (*rechtsfähige Anstalt des öffentlichen Rechts*).

Учреждения как субъекты немецкого публичного права имеют статус федерального или земельного юридического лица, в некоторых случаях учреждения действуют на основе договора между федерацией и соответствующей федеральной землей и в этом случае совмещают общегосударственные и региональные полномочия. Подобный универсальный статус распространяется на некоторые образовательные учреждения, созданные на основе публичного договора между Федерацией и федеральной землей Северный Рейн — Вестфалия и оказывающие услуги повышения квалификации (*Fortbildung*) федеральным и региональным госслужащим.

Региональное учреждение действует на территории соответствующей федеральной земли и оказывает на основе регионального законодательства публичные услуги прежде всего пользователям федеральной земли.

Фонды публичного права (*Stiftung des öffentlichen Rechts*) учреждаются на федеральном и региональном уровнях для удовлетворения духовных и иных нематериальных потребностей и представляют собой организационно-правовую форму, объединяющую юридические лица в сферах культуры и искусства, организации, преследующие правозащитные цели либо действующие в мемориальных целях — увековечения памяти лиц, отстаивающих общественно-политические права. В качестве подобных фондов, учрежденных в Германии на федеральном уровне, следует отметить Фонд прусского культурного наследия (*Stiftung Preußischer Kulturbesitz*), Фонд памяти, ответственности и будущего (*Stiftung Erinnerung, Verantwortung und Zukunft*), объединяющий бывших политкаторжан, в том числе лиц принудительного труда, Фонд бывших политических беженцев (*Stiftung für ehemalige politische Häftlinge*). Организационно-правовая форма публичного фонда допускает в этих случаях целевую аккумуляцию и расходование денежных средств и иных материальных ресурсов в уставных целях.

Немецкая административно-правовая доктрина исходит из особого предназначения фонда (*Sondervermögen*), обусловленного целевым предназначением его деятельности в сферах социального строительства, культуры, науки, искусства. Вместе с тем неординарный статус фонда публичного права отражает и целевое предназначение его имущества, созданного исключительно для удовлетворения уставных нужд и потребностей.

Плюрализм субъектов административного права (*Verwaltungsträgern*), а именно корпораций, учреждений и фондов, обусловлен не только публично-правовым предназначением, социально-значимыми целями их деятельности, но и — особенно применительно к учреждениям и фондам — целевой спецификой оборота корпоративного имущества.

Организационно-правовые формы субъектов административного права в Германии соответствуют цивилистическому восприятию, это физические лица и юридические лица (*natürliche und juristische Personen*), наделенные различным объемом правомочий в сферах публичного и частноправового регулирования.

По мнению большинства немецких административистов, правомочиями юридического лица публичного права наделены государственно-правовые субъекты, и прежде всего федеральные земли, округа — *Kreise* или *Gemeinde* — общины,

муниципальные образования. Немецкое особое административное право рассматривает указанные виды государственно-правовых образований прежде всего с позиций их распорядительных прав и обязанностей, т.е. применительно к их взаимоотношениям с иными субъектами административного права, распорядительная деятельность которых уступает в своей значимости государственно-властным полномочиям федеральных земель, округов и муниципий.

В основе *Allgemeines Verwaltungsrecht* — разграничение управленческих полномочий, осуществляемых органами исполнительной власти на федеральном и региональном уровнях, и муниципальных полномочий, отнесенных к ведению распорядительных органов местного самоуправления.

Публично-правовой статус муниципальных образований во многом определяется организационно-правовой формой, их различия обусловлены национально-историческими традициями, этническими и языковыми особенностями, конфессиональными предпочтениями, спецификой регионального обустройства, экономико-правовым положением муниципии в рамках федеральной земли. В Северном Рейне — Вестфалии, помимо наиболее распространенной в Германии муниципальной формы округа — *Kreis*, муниципии представлены также единственным в этой федеральной земле городским регионом (*Städregion Aachen*), двумя территориальными образованиями (*Landschaftsverbände* — *LWL*), учрежденными в городах Мюнстере и Кельне, региональным объединением (*Regionalverband Ruhr* — *RVR*) и так называемыми целевыми объединениями (*Zweckverbände*) — транспортным объединением городского региона Аахен, округа Дюрен и округа Хайнсберг.

Традиционалистские устои и особенности национального уклада, как это явствует из вышеприведенных данных, определяют наличие учрежденной организационно-правовой формы муниципии либо, применительно к *Zweckverbände*, сочетание различных муниципальных форм.

Понятие «муниципальное управление» (*Kommunalverwaltung*) исходит из наделения органов местного самоуправления опосредованными государственными полномочиями (*mittelbare Staatsverwaltung*), наличие которых во многом обусловлено их взаимоотношениями с федеральными и региональными органами исполнительной власти.

Административно-правовой статус муниципальных образований определяет наличие публичных задач, а именно общеобязательных задач муниципального управления (*freiwillige und pflichtliche Selbstverwaltungsaufgaben*); выполнение поручения, предусмотренного федеральным правом (*Auftragsangelegenheiten kraft Bundesrecht*).

Доктрина *Allgemeines Verwaltungsrecht* исходит из предоставления муниципальным образованиям (*Gemeinde*) или их объединениям (*Gemeindeverbände*) полномочий самостоятельного субъекта административного права (*Selbstverwaltungsträger*) они наделяются правами и обязанностями во взаимоотношениях с региональными и федеральными публичными органами. Муниципальная компетенция реализуется распорядительными органами только в пределах введенных им полномочий местного ведения, что лишь подчеркивает самобытность муниципий и их функциональное предназначение в публичном управлении.



По мнению известного немецкого полицейиста, профессора Сюзанны Гуниа, публичное управление отождествляется прежде всего с исполнительно-распорядительной деятельностью госорганов, возможной лишь при наличии соответствующей организационно-правовой структуры. При этом Гуниа обращается к известной бинарной структуре, включающей в себя непосредственное (*unmittelbare*) и косвенное (*mittelbare*) государственное управление.

В основе ее концепции *unmittelbare Staatsverwaltung* — своеобразие структур публичного управления, их административно-территориального построения на федеральном и региональном уровнях. Задачи непосредственного госуправления обеспечиваются посредством федеральных публичных органов и органов исполнительной власти соответствующей земли. Региональные публичные органы учреждаются с учетом национально-исторических традиций, этнических и конфессиональных особенностей административно-территориального деления федеральных земель и включают в себя правительство соответствующего округа (*Bezirksregierung*), а также региональные публичные органы, отражающие специфику федеральной земли, например, в земле Северный Рейн — Вестфалия учреждены региональные ведомства защиты конституционного строя (*Landesbeamter für Verfassungsschutz*). Региональные органы криминальной полиции (*Landeskriminalämter*) учреждаются лишь в случаях, специально предусмотренных конституцией соответствующей федеральной земли и региональным законодательством, и прежде всего законом об основах управления федеральной землей — *Landesorganisationgesetz* (LOG).

В целом наличие базового закона, регламентирующего ту или иную отрасль регионального управления, характерно для германской федерации. В этой связи следует отметить наличие в федеральных землях собственного полицейского законодательства, определяющего не только организационно-правовые формы полицейской деятельности, но и полномочия подразделений полиции общественной безопасности соответствующей федеральной земли — *Polizeiorganisationsgesetz* (POG), *Polizei- und Ordnungsbehördengesetz*.

Немецкие административисты рассматривают бинарность германской федерации в качестве основополагающего принципа деятельности всех ее публичных органов (*Bundesstaatsprinzip*), в том числе и применительно к разграничению компетенции федеральных и региональных органов. Этих же позиций придерживается и профессор Сюзанна Гуниа. Руководствуясь той же доктриной бинарности, она обосновывает недвусмысленный вывод о том, что все основные полномочия публичного управления в германской федерации отнесены к ведению земель.

Однако большинство немецких административистов придерживаются позиции о ведущей роли именно федерации (*Bundesverwaltung*) в осуществлении непосредственного государственного управления. Именно в этой связи в обиход немецкой административистики вводится понятие «высшее федеральное ведомство» (*oberste Bundesbehörden*) и, по существу, тождественное ему понятие «главный государственный орган» (*Bundesoberbehörden*). Различия в статусе обусловлены главным образом отнесенными к их ведению государственно-властными полномочиями, при этом к *Bundesoberbehörden* преимущественно относятся отраслевые федеральные органы исполнительной власти — Федеральное ведомство государственной статистики (*Statistische Bundesamt*), Федеральная

антимонопольная служба (Bundeskartellamt) и иные органы с подобной компетенцией, тогда как к oberste Bundesoberbehörden причисляются публичные органы, обеспечивающие полномочия высших должностных лиц, — Ведомство федерального президента (Bundespräsidialamt), Ведомство федерального канцлера (Bundeskanzleramt), а также все федеральные министерства.

К ведению федеральных органов управления среднего звена (Bundesmittelbehörden) отнесены преимущественно обеспечительные функции управления. К таким органам относятся территориальные подразделения федерального Министерства финансов (Bundesfinanzdirektionen), федеральных органов исполнительной власти в области морского транспорта (Schiffahrtsdirektionen).

В систему unmittelbare Staatsverwaltung наряду с вышеуказанными публичными органами входят также федеральные органы управления низшего звена (Bundesunterbehörden), обеспечивающие реализацию полномочий федерального ведомства в федеральных землях, например территориальные подразделения Федеральной таможенной службы, к ведению которых отнесена борьба с контрабандой (Zollfahndungsämter).

Построение органов публичного управления на региональном уровне во многом соответствует системе управления на федеральном уровне и в целом базируется на предписаниях регионального закона об основах управления федеральной землей — LOG. Применительно к федеральной земле Северный Рейн — Вестфалия (LOG NRW) в систему высших публичных органов управления (oberste Landesbehörden), как и на общегосударственном уровне, входят правительство, администрация премьер-министра и отраслевые региональные министерства — внутренних дел, финансов и юстиции.

Главные органы управления федеральной земли (Landesbehörden) находятся в непосредственном иерархическом подчинении высших публичных органов управления соответствующей федеральной земли.

Принадлежность земельных органов управления среднего звена (Landesmittelbehörden) различна и определяется исключительно законодательством федеральной земли, во всяком случае к Landesmittelbehörden причисляются правительства округов — основных единиц административно-территориального деления федеральной земли (Bezirksregierungen). Свои особенности присущи среднему управленческому звену федеральных земель Северный Рейн — Вестфалия, Тюрингия и в особенности Рейнланд-Пфальц, где полномочия правительств округов отнесены к ведению специально учрежденных публичных органов — дирекций (Direktionen).

Основной объем управленческой деятельности в федеральных землях входит в компетенцию региональных органов управления низшего звена (unteren Landesbehörden). В основном такие органы управления федеральных земель представлены ландратом (Landrat) — единоличным распорядительным органом соответствующего округа, наделенным государственно-властными полномочиями федеральной земли, но прежде всего — публичными полномочиями коммунального органа.

Распорядительная деятельность ландрата обусловлена решениями парламента федеральной земли (Landtag). Немецкие административисты особенно подчеркивают приверженность ландрата местному самоуправлению, интересы которого он прежде всего и представляет (bürgernah).



В целом рассмотренная выше трехуровневая система построения региональных органов присуща большей части федеральных земель Германии, что обусловлено прежде всего национально-историческими особенностями, этническими и конфессиональными традициями каждой из шестнадцати земель. Вместе с тем имеются и отдельные особенности построения органов исполнительной власти в некоторых федеральных землях. Это касается прежде всего Бранденбурга, Нижней Саксонии, Шлезвиг-Гольштейна и Саара. В соответствии с региональным законодательством система *unmittelbare Staatsverwaltung* в этих федеральных землях построена на бинарной основе и включает высшие органы регионального управления и подведомственные им органы; среднее управленческое звено системы публичной власти (*Landesmittelbehörden*) исключено в этих федеральных землях из общей структуры органов регионального управления.

Опосредованные функции государственного управления (*mittelbare Staatsverwaltung*) в немецкой административно-правовой доктрине построены на коллегиальной основе и представлены корпорациями публичного права (*Körperschaften des öffentlichen Rechts*).

Любые публичные правомочия *unmittelbare und mittelbare Staatsverwaltung* опосредованы соответствующими функциями. Применительно к надзору (*Aufsicht*) немецкая административно-правовая доктрина исходит из его неоднородности, обусловленной прежде всего целеполаганием надзорной деятельности.

Так называемый правовой надзор за деятельностью органов публичной власти (*Rechtsaufsicht*) проводится на уровне федеральных земель в отношении субъектов местного самоуправления, и прежде всего общин. Именно община (*Gemeinde*) является основной административно-территориальной единицей на муниципальном уровне и представлена городами и сельскими поселениями, соответствующие надзорные правомочия на этом первичном уровне отнесены к ведению правительств округов или ландратов. Примечательно, что немецкие административисты отождествляют понятия *Rechtsaufsicht* и общий надзор — *Allgemeine Aufsicht*, основная задача которого заключена в обеспечении контроля за правомерностью действий публичного органа — *Rechtmäßigkeitskontrolle*.

Как всеобъемлющий (*weitergehende staatliche Aufsicht*) государственный контроль рассматривается обычно в связи с его целеполаганием в качестве предметного (отраслевого) контроля (*Fachaufsicht*), объектом контроля в этом случае является целесообразность управленческих действий (*Zweckmäßigkeit des Verwaltungshandels*).

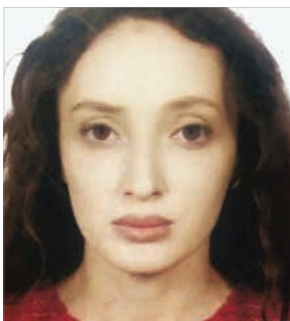
Обычно во взаимосвязи с контролем *Fachaufsicht* либо наряду с ним проводится и служебный контроль (*Dienstaufsicht*), в ходе которого проверяется соблюдение субъектом частного или публичного права установленных процедур корпоративной деятельности.

Характерно, что в немецкой публично-правовой догматике понятия надзора — *Aufsicht* и *Kontrolle* — парадоксальным образом рассматриваются не только в качестве сопряженных или взаимообусловленных, но и как синонимичные административно-правовые категории, при этом применительно к научным изысканиям одно понятие подменяется другим с сохранением единства и общей направленности аналитического исследования.

БИБЛИОГРАФИЯ

1. Allgemeines Verwaltungsrecht mit Bescheidtechnik, Verwaltungsvollstreckung und Rechtsschutz / von Prof. Harald Hofmann, Prof. Dr. Uta Hildebrandt, Prof. Dr. Susanna Gunia, Prof. Dr. Christifa Zeissler. — 12. überarbeitete Aufl. — 2022.
2. Allgemeines Verwaltungsrecht / von Dr. Arno Kahl und Dr. Sebastian Schmid. — 8, umfassend überarbeitete Aufl. — Wien, 2023.
3. *S. Bachman, G. Baumgartner, R. Feik, C. Fuchs, K. Giese, D. Jahnel, G. Lienbacher* (Hrsg.). Besonderes Verwaltungsrecht. — 12. Aufl. — Verlag Österreich.
4. *Bull/Mehde*. Allgemeines Verwaltungsrecht mit Verwaltungslehre. — 10. Aufl. — 2022.
5. *Detterbeck*. Allgemeines Verwaltungsrecht. — 20. Auflage. — 2022.
6. *Ehlers/Pünder* (Hrsg.) Allgemeines Verwaltungsrecht. — 16. Aufl. — 2022.
7. *Fehling/Kastner/Störmer* (Hrsg.). Verwaltungsrecht, Kommentar. — 5. Aufl. — 2021.
8. *Hofmann/Hildebrandt/Gunia/Zeissler*. Allgemeines Verwaltungsrecht. — 12. Aufl. — 2022.
9. *Kahl/Schmid*. Allgemeines Verwaltungsrecht. — 8. Aufl. — Wien, 2023.
10. *Rohde/Lustig/Wöhler*. Allgemeines Verwaltungsrecht. — 18. Aufl. — 2024.
11. *Schweickhardt/Vondung/Zimmermann-Kreher*. Allgemeines Verwaltungsrecht. — 11. Aufl. — 2021.





**Марьям Владимировна
АНИСИФОРОВА,**

начальник отдела
Всероссийского научно-
исследовательского
института Министерства
внутренних дел РФ,
доктор юридических наук,
доцент

maribuchneva@mail.ru
121069, Россия, г. Москва,
ул. Поварская, д. 25, стр. 1

«Министерство счастья» — первая и единственная задача хорошего правительства на пути укрепления законности в публичном управлении?

Аннотация. Проблемы, включая хронические аппаратные, в системе публичного управления исследуются многими специалистами науки управления. Часть из этих проблем, если не все, связываются с отсутствием общей концептуальной основы их разрешения, а также согласованных с гражданским обществом единых подходов к тому, на чем (на каких прорывных направлениях) должны быть сконцентрированы основные силы и средства государства в рамках публично-управленческой деятельности. Синхронно с указанным нарастающая частота обращения к идее создания в мире и Российской Федерации «министерства счастья» побудила к тому, чтобы подумать на эту тему и попробовать оценить перспективность и целесообразность реализации такого предложения.

Ключевые слова: публично-управленческая эффективность государства, система публичного управления, органы исполнительной власти, концепция «министерства счастья»

DOI: 10.17803/2311-5998.2026.141.5.088-097

Maryam V. ANISIFOROVA,

Head of the Department of the All-Russian Scientific Research Institute
of the Ministry of Internal Affairs of the Russian Federation,

Dr. Sci. (Law), Associate Professor,

Member of the National Association of Administrativists

maribuchneva@mail.ru

25/1, ul. Povarskaya, Moscow, Russia, 121069

Is the «Ministry of Happiness» the First and only Task of Good Government towards Strengthening the Rule of Law in Public Administration?

Abstract. Problems, including chronic administrative ones, in the public administration system are being studied by many management experts. Some, if not all, of these problems are linked to the lack of a common conceptual framework for their resolution, as well as a lack of unified approaches agreed upon with civil society regarding the areas (or, if you will, the breakthrough areas) where the state should focus its primary efforts and resources within public administration. The increasing frequency of appeals to the idea of creating a «ministry of happiness» worldwide, and in the Russian Federation in particular, has prompted reflection on this topic and an attempt to assess the viability and feasibility of implementing such a proposal.

Keywords: *public administration efficiency of the state, public administration system, executive authorities, the concept of the «ministry of happiness»*

На идею этой небольшой по объему публикации меня натолкнула прелестная, преисполненная добротой книга М. М. Утяшева «Воспоминания и этюды о правах человека»¹, в которой приведена одна из многочисленных цитат третьего президента США Т. Джефферсона о том, что «забота о человеческой жизни и счастье, а не об их разрушении — это первая и единственная законная задача хорошего правительства»².

В самом деле, сформулированный в заголовке вопрос, как будто немного наивный и даже шуточный, тем не менее чрезвычайно весом, и, полагаю, ответ на него как никогда важен для России.

Об исполнительной власти, ее органах, особенностях осуществления исполнительно-распорядительной деятельности написаны сотни научных работ. Нисколько не умаляя заслуг ученых, авторству которых они принадлежат, всякий раз замечая некоторую оторванность (а скорее — неакцентированность внимания) при изложении материала от центральной проблемы в праве, включая право административное, — от человека! Предположительно, на его счет причитается большая часть написанного, ведь от того, сохраняет государство свои демократические, социальные и правовые черты или нет, каким образом преобразует структуру органов управления и власти, перераспределяет между ними государственные функции и т.п., зависят состояние и реализация им правового статуса, а в конечном и общем счете — качество людской жизни.

В богатом научном и публицистическом материале, в котором тем не менее чувствуется искренний поиск учеными лучших вариантов организации исполнительной власти и ее непосредственного осуществления, в том числе при решении кадровых, организационных и технических вопросов, редко когда прямо и недвусмысленно обсуждается, если хотите, вопрос человека. А ведь центр тяжести права прошлых лет и права современного — человек. Право и есть инструмент, созданный им, принадлежащий ему, в его руках живущий и развивающийся и от его рук могущий погибнуть.

В свое время С. С. Алексеев, принявший заметное участие в подготовке высшего нормативного правового акта нашего государства, подчеркивал стремление создать не конституцию страны, а конституцию человека. Примерно на то же значение текста Основного закона указывали уважаемые С. А. Авакьян, О. Е. Кутафин, С. М. Шахрай. По общей задумке базисная концепция правового государства, заложенная в основу Конституции России, должна была найти развитие во всем отечественном законодательстве и стать вектором готовящихся политических, социально-правовых и экономических преобразований в стране. Поэтому тема человека не то чтобы небанальна и наивна, она актуальна, важна для всей отраслевой юридической науки как минимум последние 30 лет.

¹ Утяшев М. М. Воспоминания и этюды о правах человека. Уфа, 2022. С. 248.

² Утяшев М. М. Указ. соч. С. 8.



В административном праве такая постановка вопроса — вообще необходимость. Как написал еще в 1903 г. В. М. Гессен в лекции «Очерк административного права», административная деятельность — неимоверно многопредметна, до мельчайших подробностей регламентируется в полицейском государстве народная жизнь³. В диалоге государства с обществом у административного права, без сомнения, первая скрипка. Нет такой другой правовой отрасли, которая бы настолько близко соприкасалась с человеком. А. И. Елистратов более века назад замечательно иллюстрировал эту мысль: «Посылая по почте письмо, отправляя телеграмму, мы тем самым завязываем определенные отношения с правящею властью. Садимся в трамвай — уже входим в известное отношение с городскими служащими, которые так же, как и правительственные учреждения, выполняют функции государственного управления. Даже и тогда, когда мы просто идем по улице, нас захватывает эта бесконечная цепь отношений, ежеминутно слагающихся на почве государственного управления...»⁴.

Теперешнее административное право также непосредственно занимается людьми, и роль его не ограничивается поддержанием внешнего правового порядка, на него возлагается ответственная, трудная задача содействовать их счастью, во всех сферах внутренней и внешней исполнительно-распорядительной деятельности государства. Поддерживаю ранее упомянутого Владимира Матвеевича, который в той же работе признает счастье целью личной и государственной жизни и пишет об обязанности государства «доставить гражданам средства к жизни приятной и удобной... Для “счастья” народа важно, чтобы подданные пользовались удобствами жизни, довольством... Правительство — это монарх. В руках монарха сосредотачиваются все нити государственного управления»⁵.

Раньше административное право чаще «очеловечивалось», решение его проблемных вопросов облекалось в гуманистическую форму, использовалась соответствующая терминология, в том числе в заголовках, но для современных административно-правовых исследований это стало редкостью. Проблема человека в административном праве, как мне представляется, напрасно не выражена и разрабатывается менее интенсивно в сравнении с советским периодом, который является хорошим примером: в 1970 г. была издана книга Н. Г. Салищевой «Гражданин и административная юрисдикция в СССР»⁶, в 1975 г. — Л. Л. Попова и А. П. Шергина «Управление. Гражданин. Ответственность: сущность, применение и эффективность административных взысканий»⁷, в 1977 г. — В. И. Новоселова «Правовое положение граждан в отраслях государственного управления»⁸, в

³ Административное право профессора В. М. Гессена. Популярные лекции для самообразования. Юридический факультет. Семейный университет Ф. С. Комарского. СПб., 1903. С. 1.

⁴ Елистратов А. И. Основные начала административного права. М., 1914. С. 1.

⁵ Административное право профессора В. М. Гессена. С. 2, 4—5.

⁶ Салищева Н. Г. Гражданин и административная юрисдикция в СССР / Ин-т государства и права АН СССР. М., 1970.

⁷ Попов Л. Л., Шергин А. П. Управление. Гражданин. Ответственность : (Сущность, применение и эффективность административных взысканий). Л., 1975.

⁸ Новоселов В. И. Правовое положение граждан в отраслях государственного управления. Саратов, 1977.

1984 г. — Д. Н. Бахраха, Б. М. Лазарева, А. Е. Лунева и других ученых «Гражданин и аппарат управления в СССР»⁹, в 1997 г. — Н. Ю. Хаманевой «Защита прав граждан в сфере исполнительной власти»¹⁰.

В 2000-е гг. тематические работы выполнялись в виде кандидатских диссертаций. Например, М. В. Никифоров защитил исследование по теме «Граждане как субъекты административного права» (2000 г.), Ю. А. Бунеева — «Теоретические проблемы административной правосубъектности гражданина» (2000 г.), А. В. Корепина — «Административно-правовой статус гражданина Российской Федерации» (2001 г.). С тех пор ничего основательно нового по теме административно-правового статуса гражданина не публиковалось, несмотря на его динамизм и крупные изменения, произошедшие за 25 лет в стране в условиях новых подходов и новой практики в «растущей» экономике и социальной сфере, научившихся адаптироваться и быстро реагировать на возникающие угрозы, во внешней политике, переориентированной на многополярную систему международных отношений.

Решение учеными-административистами проблем административно-правового оформления статуса гражданина до сих пор имеет предметно-оттеночный характер. Под пристальным вниманием оказываются либо отдельные категории субъектов административных правоотношений (иностранец; лицо с двойным или множественным гражданством; лицо без гражданства; беженец; вынужденный переселенец; должностное лицо; государственный служащий; лицо, в отношении которого ведется производство по делу об административном правонарушении; участник производства по делу об административном правонарушении и т.п.¹¹), либо отдельные элементы их статуса (права, обязанности, ограничения, запреты, гарантии, поощрения, ответственность¹²), либо специфические вопросы реализации статуса (или его отдельных элементов) в конкретных сферах.

Не припомню, чтобы сегодня писались и обсуждались серьезные работы по осуществлению административно-правового статуса гражданина в целом (и лучше бы это было свидетельством собственного незнания).

Вопросам правового статуса гражданина, его реализации посвящаются в основном труды теоретиков и конституционалистов (вспомним Н. В. Витрука, Л. Д. Воеводина, В. А. Зинченко, В. А. Лебедева, Г. В. Мальцева, Н. И. Матузова, В. А. Туманова, В. Е. Чиркина¹³), в том числе написанные за последние десять лет

⁹ Гражданин и аппарат управления в СССР / Д. Н. Бахрах, А. Е. Лунев, В. А. Малых [и др.] ; отв. ред. Б. М. Лазарев. М., 1984.

¹⁰ Хаманева Н. Ю. Защита прав граждан в сфере исполнительной власти / Ин-т государства и права РАН. М., 1997.

¹¹ См., например: Дядькин О. Н. Правовой статус лица, привлекаемого к административной ответственности: по материалам административной практики органов внутренних дел : автореф. дис. ... канд. юрид. наук. М., 2001.

¹² См., например: Андреев А. И. Обеспечение прав граждан при назначении административных наказаний : автореф. дис. ... канд. юрид. наук. М., 2003.

¹³ См., например: Витрук Н. В. Правовой статус личности в СССР. М., 1985 ; Воеводин Л. Д. Юридический статус личности в России : учеб. пособие. М., 1997 ; Мальцев Г. В. Социалистическое право и свобода личности: теоретические вопросы. М., 1968 ; Лебедев В. А.,



работы В. М. Боера, С. С. Зенина, А. А. Макушина, Н. Н. Соломоненко, Н. С. Чимарова и многих других ученых. Реже этим вопросам уделяли внимание представители науки административного права.

С этим во многом связывается глубокая симпатия к мнению и научному творчеству В. А. Юсупова, который в содержании административного права выделял три взаимосвязанных уровня отношений: нормативный, уровень правоприменительных актов (объективное право) и уровень индивидуальных прав — личности, человека, социальных общностей (субъективное право)¹⁴. Вопрос реализации прав человека профессор считал не просто актуальным, а необходимым для понимания его роли в формировании структуры отраслей права и эффективной системы государственного управления. Обеспечение прав и свобод человека им рассматривались в качестве обязанности государства, и прежде всего его законодательных и исполнительно-распорядительных органов, которые должны «создавать организационные и иные условия для реального использования людьми своих прав и свобод»¹⁵.

Также мэтр отечественной административно-правовой науки и значимый лично для меня человек Л. Л. Попов, вспоминая ленинскую фразу об управляющих государством «кухарках», объяснял, что «не только бюрократия, чиновничество, но и народ, граждане должны хотеть и уметь управлять делами государства, и вся система органов государственной власти обязана снять административные барьеры на этом пути и открыть дорогу полезным гражданским инициативам, создать необходимые условия для их реализации»¹⁶.

Термин «счастье», конечно, не принадлежит административно-правовой науке и вообще науке юридической. Он из философии, социологии, психологии, возможно даже из экономической теории, в рамках которой была обоснована «экономическая теория счастья». Однако вряд ли следует отвергать мысль, что каждый человек к субъективному счастью стремится, а государство в лице органов исполнительной власти, иных государственных организаций ответственно за обеспечение если не субъективного, то субъективно-объективного счастья всего населения.

Да, прокуроры, адвокаты, судьи — исключительно важные люди в деле обеспечения дисциплины и правопорядка, при этом не так заметна не менее важная роль «уполномоченных исполнителей законов». Возвращаясь к вопросу, вынесенному в заголовок, надо объяснить, что я не думала серьезно обсуждать вопрос создания отдельного органа государственного управления, хотя так называемые «министерства счастья» не в новинку, в том числе для мировой практики публично-правовой организации исполнительной власти. Например, такие органы

Дудко И. Г., Кутейников Д. Л. Конституционный и отраслевой статус личности. Теория и практика трансформации : учебное пособие. М., 2021.

¹⁴ См.: Юсупов В. А. Теория административного права. М., 1985. С. 20 ; *Его же.* Административное право и права человека (к вопросу о предмете полицейского права) // Полицейское право. 2005. № 2 (2). С. 5—7.

¹⁵ Юсупов В. А. Административное право и права человека (к вопросу о предмете полицейского права) // Полицейское право. 2005. № 2 (2). С. 6.

¹⁶ Попов Л. Л. Проблемы административных реформ в России // Вестник Университета имени О.Е. Кутафина (МГЮА). 2018. № 1 (41). С. 28.

власти имеются в Бутане, Венесуэле, ОАЭ, на опыт которых ссылалась в 2023 г. В. И. Матвиенко, предложившая в очередной раз создать в России «министерство счастья... ведомство, через которое будут проходить все решения, все законы на предмет, а делает ли этот новый закон или новое постановление Правительства людей более счастливыми...»¹⁷.

В этой связи можно также вспомнить серьезный настрой губернатора Камчатского края, его предложение создать подобное ведомство и озвученную по этому поводу речь: «Я совершенно осознанно пошел на то, чтоб назвать министерство “министерством счастья”. К сожалению, чиновники региональные завалены рутинной работой, под грузом этих ежедневных, рутинных тяжелых вопросов они утрачивают видение результатов... Называя ведомство “министерством счастья”, возвращаю глобальный ориентир, мы, государственные служащие, отвечаем за то, чтобы люди становились более счастливыми... Важно сохранение социального оптимизма»¹⁸.

В результате орган исполнительной власти в регионе был создан, но с иным названием — Министерство социального благополучия и семейной политики Камчатского края. По данным с сайта регионального исполнительного органа, он наделяется функциями по выработке и реализации региональной политики, нормативному правовому регулированию, региональному государственному контролю и надзору, предоставлению государственных услуг, а также иными правоприменительными функциями «в соответствующей сфере деятельности». Хорошо, что в самом статутном нормативном документе, утверждающем положение о деятельности регионального министерства, сферы деятельности, в которых оно реализует свои полномочия, перечислены в исчерпывающем виде: социальная защита населения; социальная защита инвалидов; социальное обслуживание граждан; опека и попечительство; а также реализация государственной демографической политики¹⁹.

Кроме того, что сфера предназначения и деятельности единственного на территории Российской Федерации (хотя бы по задумке) «министерства счастья» была чрезмерно заужена и сведена фактически к вопросам исполнения социально-обеспечительного законодательства, уместно отметить отсутствие

¹⁷ URL: <https://ria.ru/20231106/matvienko-1907734019.html?ysclid=misoi7di4g795011987> (дата обращения: 05.12.2025).

Предложение Председателя Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации о создании новой управленческой структуры «министерства счастья» было использовано в рамках проведенного учеными из России и США психолингвистического эксперимента для целей определения, как возрастно-гендерная структура аудитории модифицирует траекторию поляризации при восприятии политически окрашенной инициативы. См.: *Волченков Д., Лебедев А. Н.* Дискурсивная поляризация и возрастно-гендерные ценности: комбинированный анализ реакций на инициативу «Министерство счастья» // Ученые записки Института психологии РАН. 2025. Т. 5. № 2 (15). С. 3—15.

¹⁸ URL: <https://tass.ru/obschestvo/9842705?ysclid=misoqsryoa678382086> (дата обращения: 05.12.2025).

¹⁹ URL: <https://kamgov.ru/mintrud/polozenie-o-ministerstve-socialnogo-blagopoluchiya> (дата обращения: 05.12.2025).



у Камчатского края лидирующих позиций в сравнении с другими регионами по рождаемости либо иным социально-демографическим показателям. К примеру, по интегральному показателю, составленному экспертами Центра экономических исследований «РИА Рейтинг» и учитывающему показатели масштаба экономики, ее эффективности, показатели бюджетной и социальной сфер, Камчатский край занимает 76-е место²⁰.

С одной стороны, название может в ограниченном объеме определить конъюнктурное развитие чего угодно, дать тот самый нужный импульс, а с другой — все помнят восточную пословицу: «Сколько ни говори “халва” — во рту слаще не станет». Как бы ни именовались органы исполнительной власти, если «новое» в названии не найдет «содержательный выход» в их деятельности — толку мало. По таким соображениям представляется подходящим обсуждать «министерство счастья» не в контексте перспектив создания нового органа исполнительной власти, иной государственной организации, сместив фокус внимания на более концептуальное решение проблемы повышения места страны в «мировом рейтинге счастья» (в котором, кстати, Россия, по данным прошлого года, заняла 66-е место²¹). Нужны отличные, в двух допустимых смыслах, подходы, теории, научные идеи, в которых бы счастье людей рассматривалось в качестве магистральной цели, приоритета государственно-управленческой деятельности.

С юридической точки зрения неписаная концепция «министерства счастья» частично нашла нормативное выражение в национальных целях развития Российской Федерации, определенных в соответствии с Указом Президента страны до 2030 г. и на шестилетнюю перспективу, и в многочисленных документах стратегического планирования, подстроенных под реализацию его основных положений²². У документа есть очевидные преимущества: во-первых, предметная всеобщность национальных целей развития, в рамках которой обособляются семь наиболее значимых целей не для конкретных адресатов, а для всего общества, по своему содержанию относящихся к социальным, демографическим, экономическим, технологическим, административно-политическим и другим аспектам, характеризующим его состояние и уровень развития. Тем самым охватываются все ключевые сферы жизнеобеспечения. Во-вторых, достоинством является конкретность большинства целевых показателей и задач, выполнение которых характеризует достижение каждой возведенной в статус национальной цели (одно дело — установление такого целевого показателя и задачи в связи с национальной целью «Комфортная и безопасная среда для жизни», как «устойчивое сокращение непригодного для проживания жилищного фонда» или «обеспечение значимого роста энергетической и ресурсной эффективности в жилищно-коммунальном хозяйстве, промышленном и инфраструктурном строительстве», и, например, совсем другое — «обновление к 2030 году жилищного фонда не менее чем на 20 процентов по сравнению с показателем 2019 года»).

²⁰ URL: <https://riarating.ru/infografika/20250623/630282378.html> (дата обращения: 05.12.2025).

²¹ URL: <https://www.worldhappiness.report/ed/2025/> (дата обращения: 05.12.2025).

²² Указ Президента РФ от 07.05.2024 № 309 «О национальных целях развития Российской Федерации на период до 2030 года и на перспективу до 2036 года» // СПС «Консультант-Плюс».

То же самое касается целевых установок и задач, принятых в отношении других национальных целей. Снижение их абстрактности и перевод из «стратегических амбиций» в конкретный, поддающийся измерению результат в целом способствует качественным изменениям в публичном управлении и общественной жизни.

В основном реализация национальных целей связывается с публично-управленческой эффективностью государства. В этом отношении концепцию «министерства счастья» следует интегрировать во всю систему субъектов публичного управления в стране. Ни вчера, ни, уверена, завтра государство не переживало и не будет переживать сколько-нибудь спокойное время, поэтому для него всегда актуальна трудная задача установления правильной и уравновешенной системы органов исполнительной власти, в которой любой орган исполнительной власти должен стремиться в рамках установленной компетенции обеспечить личности тот минимум благ, без которых невозможно сохранение человеческого достоинства, ощущение счастья и благополучной жизни.

Концепция «министерства счастья» — это и про включенность, участие органов публичного управления и служащих в них чиновников. У Л. Н. Толстого в повести «Смерть Ивана Ильича» (1886 г.) прекрасно описана инерция жалованья, карьерного роста и существования в природе государственно-служебных отношений отдельных государственных чинов (в современном представлении — государственных служащих)²³. Важно принимать меры, чтобы не только не плодить, как описано у классика, «ненужных членов разных ненужных учреждений», но и работать с теми, кто уже на страже закона и порядка и кому уже надлежит обеспечивать законность в публичном управлении.

Подведу некоторые итоги.

1. В науке административного права необходима реанимация темы человека, что достигается выбором и постановкой соответствующих гипотез в административно-правовых исследованиях.

2. Идеологической (мировоззренческой) основой для эффективного публичного управления, предполагающего проведение системной, единой и понятной с точки зрения преследуемых государством национальных целей административно-политической, социальной и экономической политики, могла бы стать концепция «министерства счастья».

3. Повторяющееся озвучивание с высоких трибун предложений относительно образования в системе органов исполнительной власти «министерства счастья» и, собственно, реальные попытки это сделать на территории нашей страны являются сигналом, скорее, не к созданию нового органа власти, а необходимости

²³ «...Иван Ильич умер сорока пяти лет, членом Судебной палаты. Он был сын чиновника, сделавшего в Петербурге по разным министерствам и департаментам ту карьеру, которая доводит людей до того положения, в котором хотя и ясно оказывается, что исполнять какую-нибудь существенную должность они не годятся, они все-таки по своей долгой и прошедшей службе и своим чинам не могут быть выгнаны и потому получают выдуманные фиктивные места и нефиктивные тысячи, от шести до десяти, с которыми они и доживают до глубокой старости...» (*Толстой Л. Н. Смерть Ивана Ильича*).



расширения человекоцентристских подходов и идей («с заботой о человеке»²⁴) в современном публичном управлении.

4. Соглашаясь с пониманием С. М. Зубаревым публичного управления как целенаправленного, организующего воздействия на жизнедеятельность общества и государства для достижения публичных интересов и удовлетворения общественных потребностей не только органов публичной власти, организаций, осуществляющих публично значимые функции, но и институтов гражданского общества²⁵, уместно в рамках концепции «министерства счастья» считать, что все субъекты такой деятельности должны быть едины в представлении образа будущего развития государства и общества (в восприятии отдельного человека, людей национальные цели — это в том числе прямые, ясные и экономически и социально измеримые выгоды).

5. Хотя публичное управление охватывает деятельность институтов гражданского общества, с точки зрения публично-управленческой эффективности государства в качестве основного стратегического актива следует по-прежнему рассматривать государственных служащих, которые должны быть не безмолвными проводниками в получении людьми «услуг» от государства, а полезными навигаторами, подсказчиками, помощниками и консультантами в том, как человеку с наибольшей пользой и личным эффектом вступить с государством в диалог и административно-правовые отношения.

Подытожу: останавливаться на констатации такого концептуального явления, как «министерство счастья», для которого схема публично-управленческого цикла должна начинаться и заканчиваться человеком, не хотелось бы.

БИБЛИОГРАФИЯ

1. Административное право. Популярные лекции для самообразования профессора В. М. Гессена. — СПб., 1903.
2. Административное право Российской Федерации : учебник : в 2 т. — Т. 1 / отв. ред. С. М. Зубарев, Л. Л. Попов. — М. : Проспект, 2024.
3. Андреев А. И. Обеспечение прав граждан при назначении административных наказаний : автореф. дис. ... канд. юрид. наук. — М., 2003.
4. Анисифорова М. В. Административное право: об историческом и логическом // Административное право и процесс. — 2023. — № 5.
5. Витрук Н. В. Правовой статус личности в СССР. — М., 1985.
6. Воеводин Л. Д. Юридический статус личности в России : учебное пособие. — М., 1997.
7. Волченков Д., Лебедев А. Н. Дискурсивная поляризация и возрастно-гендерные ценности: комбинированный анализ реакций на инициативу «Министерства счастья».

²⁴ См. подробно: Анисифорова М. В. Административное право: об историческом и логическом // Административное право и процесс. 2023. № 5. С. 18—22.

²⁵ Административное право Российской Федерации : учебник : в 2 т. М., 2024. Т. 1 / отв. ред. С. М. Зубарев, Л. Л. Попов. С. 18.

- ство счастья» // Ученые записки Института психологии РАН. — 2025. — Т. 5. — № 2 (15).
8. Гражданин и аппарат управления в СССР / Д. Н. Бахрах, А. Е. Лунев, В. А. Малых [и др.] ; отв. ред. Б. М. Лазарев. — М., 1984.
 9. Дядькин О. Н. Правовой статус лица, привлекаемого к административной ответственности: по материалам административной практики органов внутренних дел : автореф. дис. ... канд. юрид. наук. — М., 2001.
 10. Елистратовъ А. И. Основныя начала административнаго права. — М., 1914.
 11. Лебедев В. А., Дудко И. Г., Кутейников Д. Л. Конституционный и отраслевой статус личности. Теория и практика трансформации : учебное пособие. — М., 2021.
 12. Мальцев Г. В. Социалистическое право и свобода личности: теоретические вопросы. — М., 1968.
 13. Новоселов В. И. Правовое положение граждан в отраслях государственного управления. — Саратов, 1977.
 14. Попов Л. Л. Проблемы административных реформ в России // Вестник Университета имени О.Е. Кутафина (МГЮА). — 2018. — № 1 (41).
 15. Попов Л. Л., Шергин А. П. Управление. Гражданин. Ответственность : (Сущность, применение и эффективность административных взысканий). — Л., 1975.
 16. Салищева Н. Г. Гражданин и административная юрисдикция в СССР. — М., 1970.
 17. Утяшев М. М. Воспоминания и этюды о правах человека. — Уфа, 2022.
 18. Хаманева Н. Ю. Защита прав граждан в сфере исполнительной власти / Ин-т государства и права РАН. — М., 1997.
 19. Юсупов В. А. Административное право и права человека (к вопросу о предмете полицейского права) // Полицейское право. — 2005. — № 2 (2). — С. 5—7.
 20. Юсупов В. А. Теория административного права. — М., 1985.





**Сергей Викторович
ВЕДЯШКИН,**

директор Новосибирского
юридического
института (филиала)
Томского государственного
университета,
кандидат юридических
наук, доцент
sergved@rambler.ru
634004, Россия,
г. Новосибирск,
ул. Советская, д. 7

Противодействие коррупции как средство обеспечения законности в деятельности публичных органов власти

Аннотация. В статье речь идет о совершенствовании механизма противодействия коррупции в деятельности органов публичной власти как средства обеспечения законности. Ставится вопрос о его содержании. Дана оценка роли средств обеспечения законности в деятельности публичной администрации. Обращено внимание на необходимость развития элементов механизма противодействия коррупции в целом и конкретных его элементов в частности. Рассмотрены требования обеспечения законности, проведен анализ гарантий обеспечения законности в деятельности органов публичного управления. Исследование нормативной основы, обеспечивающей противодействие коррупции, как средства обеспечения законности в деятельности публичной администрации позволило сформулировать практико-ориентированное предложение по дополнению Особенной части КоАП РФ отдельной главой — гл. 19.1 «Административные правонарушения в области противодействия коррупции». Предлагается включить в нее ряд статей действующего КоАП РФ, коррелирующих с положениями УК РФ, в которых будет сформулирована административно-правовая преюдициальность.

Ключевые слова: законность, требования законности, органы публичной власти, коррупция, противодействие коррупции

DOI: 10.17803/2311-5998.2026.141.5.098-105

Sergey V. VEDYASHKIN,

Director of the Novosibirsk Law
Institute (branch) of Tomsk State University,
Cand. Sci. (Law), Associate Professor
sergved@rambler.ru

7, ul. Sovetskaya, Novosibirsk, Russia, 634004

Combating Corruption as a Means of Ensuring the Legality of Public Authorities

Abstract. The article discusses the improvement of the mechanism for countering corruption in the activities of public authorities as a means of ensuring the rule of law, and raises the question of its content. The article assesses the role of means of ensuring the rule of law and highlights the elements in the mechanism for countering corrupt acts of behavior.

The study of legal acts regulating anti-corruption measures and doctrinal provisions has provided significant practical suggestions, including the allocation

of an independent chapter in the Code of Administrative Offenses of the Russian Federation, which correlates with criminal law norms that contain administrative legal preclusion.

Keywords: *legality, legal requirements, public authorities, corruption, anti-corruption measures, and administrative liability*

Для генезиса права, его отдельных отраслей, правовых институтов характерно выделение этапов их бурного развития, стремительного формирования и совершенствования. Усложнение социальных связей и убыстрение взаимодействия между элементами правовой системы как сложноорганизованного организма¹ является и в современный период триггерной точкой, придающей импульс развитию права в целом, в том числе влияющей на механизм административно-правового регулирования, его элементы.

Чрезвычайно важным представляется совершенствование юридических явлений, форма и содержание которых в настоящее время претерпевают известную трансформацию. Не стала исключением и категория законности, которая красной нитью пронизывает все сферы общественной жизни, включая организацию системы публичной власти в России и ее деятельность. В основе этих процессов лежат общеизвестные факторы: цифровизация, расслоение населения по уровню доходов и качеству жизни, унификация процессов в транснациональном масштабе, появление новых видов административно-правовых режимов как рефлексия на современные вызовы, требующие адекватной реакции органов государственной власти и общественных институтов.

Законность как правовая категория постоянно развивается и наполняется новым содержанием и смыслами. Познание ее сущности в контексте предмета настоящего исследования опирается на системно-структурный подход, в основе которого лежат выделение и анализ элементов, объединенных единой программой управления, для достижения поставленной цели. Также важным является контекстуальная интерпретация законности, ориентированная на правоисполнительную, правоприменительную и правотворческую сферы, иначе ориентир только на соблюдение закона² очевидно обедняет одну из фундаментальных общеправовых категорий, сужая ее сущностную характеристику и содержательное наполнение³.

Отметим, что применительно к внутреннему строению законности единодушных подходов не сформировалось, и прежде всего из-за критериев исследования,

¹ Ахматов А. В. Законность как общеправовая категория: социологический аспект // Юридическое образование и наука. 2026. № 1. С. 15.

² «Соблюдение и исполнение законов не всегда есть законность, так как законы могут быть недемократичными, деспотичными, а иногда и античеловечными» (Хабриева Т. Я. Конституция как основа законности в Российской Федерации // Журнал российского права. 2009. № 3 (147). С. 3—12).

³ См., например определение законности в работе А. Ф. Ноздрачева «Законность в публичном управлении: есть ли пределы и исключения? (Часть 1)» // Административное право и процесс. 2026. № 1. С. 3—11.



которые за основу берут уважаемые коллеги — правоведы, философы, социологи и др.

В этой связи интересной представляется следующая позиция: «Законность — это система требований и принципов, обеспечивающих выявление основополагающих правовых ценностей в законах, в соответствующих им иных нормативных правовых актах и их реализацию в фактическом поведении всех участников общественных отношений»⁴. Нередко в структуре законности выделяют: законодательство, механизм реализации норм и контрольно-надзорную деятельность.

Социологический подход к пониманию законности и ее структуры позволил представителям этой школы сформулировать следующие выводы: законность — сложная социально-правовая система, в пределах которой одновременно происходят:

- на уровне социальной статики (уровне социальных субъективных предпосылок права) — осознание людьми своего интереса, при котором обеспечиваются исполнение, соблюдение и использование правовых норм (как регулятивного инструмента и как способа, обеспечивающего удовлетворение их потребностей);
- на уровне социальной динамики (уровне объективации права в социальном поведении) — возникновение, изменение, прекращение правовых отношений при реализации механизмов государства и социальной деятельности, отражающих процесс достижения законности как цели правового регулирования⁵.

Какими бы многообразными ни были определения законности, уточнения ее структуры, неизменным остается то, что укрепление законности — это неотъемлемый механизм развития российской государственности, системы органов публичной власти и становления институтов гражданского общества.

Примечательно, что концепт законности в современных административно-правовых исследованиях также не остается без внимания правоведов, наполняясь смыслом как широкое правовое пространство, в котором публичная администрация управляет свободно в соответствии со своим юридическим статусом, принимает необходимые меры, включая неординарные, но всегда действуя в национальном правовом поле⁶ («гранитных берегах» законности).

Законность теснейшим образом связана с деятельностью публичной администрации, ориентир функционирования которой на ее соблюдение делает данный тезис определяющим в контексте следования установленным требованиям, обеспечивая слаженную и гармоничную деятельность системы публичной власти, ее элементов.

Ю. Н. Старилов провел основательную классификацию требований законности к деятельности органов публичной власти и выделил:

- во-первых, обеспечение надлежащей организации и функционирования органов власти и их должностных лиц;

⁴ Гааг Л. В. Структура законности // Вестник Томского государственного университета. Право. 2015. № 3 (17). С. 5—6.

⁵ В основе позиции А. В. Ахматова (Ахматов А. В. Указ. соч. С. 20) лежит известная позиция представителя структурного функционализма Р. К. Мертон. См., например: Мертон Р. Социальная теория и социальная структура. М.: Букинист, 2006.

⁶ См.: Ноздрачев А. Ф. Указ. соч. С. 3.

- во-вторых, исключение из деятельности публичных служащих произвольного усмотрения посредством обеспечения приоритета права при реализации публичных функций;
- в-третьих, обеспечение противодействия правонарушениям и применения юридической ответственности;
- в-четвертых, обеспечение дисциплины и порядка в деятельности органов публичной власти⁷.

Невыполнение указанных требований будет предпосылкой актов коррупционного поведения (ненадлежащее функционирование, произвольное усмотрение, необеспечение противодействия коррупционным правонарушениям, необеспечение дисциплины и порядка в деятельности органов публичной власти требуют самого строгого пресечения и противодействия, создавая угрозу охраняемым отношениям) и нивелирует авторитет, доверие общества к публичному управлению в целом, подорвет «фундаментальные основы деятельности органов власти, которые сегодня должны работать с максимальной эффективностью»⁸.

Следует согласиться с Ю. Н. Мильшиным, который полагает, что «законность не может существовать автономно, ее следует обеспечивать при помощи специальных средств, установленных законодательством»⁹. В качестве такого средства выступает совокупность гарантий, которые могут носить политический, экономический, идеологический, юридический и организационный характер¹⁰. Подчеркнем, что указанные гарантии должны быть обеспечены публично-властными органами посредством формирования условий их реализации.

В числе правовых гарантий обеспечения законности в деятельности органов публичной власти в последнее время особую актуальность приобретает противодействие коррупции. В нашей стране к первостепенным целям отнесены противодействие коррупции, а также создание «прочной, логично выстроенной системы предупредительно-профилактических мер и мероприятий в отношении коррупции, проводимых на регулярной основе»¹¹, разрабатываются и совершенствуются правовые формы и методы борьбы с коррупционным поведением на национальном и международном уровнях. «Коррупция уже не представляет собой локальную проблему, а превратилась в транснациональное явление, которое затрагивает общество и экономику всех стран»¹².

⁷ Общее административное право : учебник : в 2 ч. Воронеж : ИД ВГУ, 2017. Ч. 2 : Административно-деликтное право (КоАП РФ). Административное судопроизводство (КАС РФ) / под ред. Ю. Н. Старилова. С. 461.

⁸ См.: Интервью Генерального прокурора Российской Федерации И. В. Краснова информационному агентству ТАСС // URL: <https://epp.genproc.gov.ru/web/gprf/mass-media/news?item=78834542> (дата обращения: 12.02.2026).

⁹ См.: Мильшин Ю. Н. Условия обеспечения законности в деятельности органов публичной власти // Административное право и процесс. 2022. № 12. С. 57—59.

¹⁰ См.: Россинский Б. В., Старилов Ю. Н. Административное право. М., 2018. С. 186.

¹¹ См.: Матвеева Н. А. Ротация в органах публичной власти в контексте противодействия коррупции // Современное право. 2025. № 6. С. 19—22.

¹² Конвенция ООН против коррупции // СЗ РФ. 2006. № 26. Ст. 2780.



В настоящее время, «несмотря на предпринимаемые усилия всех органов публичной власти (правотворческие, организационные, идеологические) по обеспечению законности, нет действенного результата в этом направлении, о чем свидетельствуют статистические данные правоохранительных структур»¹³. Ведется интенсивная работа органами Прокуратуры РФ, Следственным комитетом РФ и иными государственными органами по выявлению фактов коррупционного поведения, профилактики совершения данной группы правонарушений и их пресечению, в том числе в органах исполнительной, судебной и законодательной власти. В очередной раз отмечаем, что существующих мер противодействия коррупции недостаточно, акцент должен смещаться в сторону идеологии, нетерпимости в обществе к актам коррупционного поведения.

Правовые средства, обеспечивающие в России борьбу с коррупцией, образуют единую систему, для которой системообразующим фактором выступают определенные действия, подлежащие пресечению, — коррупция¹⁴. Очевидно, что данную систему можно представить как совокупность юридических приемов и способов, закрепленных в различных отраслях российского законодательства, но объединенных целью предотвращения коррупции, борьбы с ней. Среди известных способов по отраслевому критерию можно выделить: конституционно-правовые, уголовно-правовые, уголовно-процессуальные, трудовые и административно-правовые. Последние, в свою очередь, можно дифференцировать на государственно-служебные, административно-деликтные, административно-процессуальные и иные.

Административно-деликтный механизм в антикоррупционной сфере недостаточно развит, не систематизирован, ограничен двумя статьями в гл. 19 Особенной части КоАП РФ (это так называемые непосредственные антикоррупционные составы) и рядом (более десяти) разобщенных норм в иных главах разд. II КоАП РФ (опосредованные коррупционные составы). Качество указанных нормоположений далеко от совершенства, что подтверждается правоприменительной практикой, например ст. 19.28, 19.29 КоАП РФ, порождающими конкуренцию правовых позиций. В этих условиях очевидной становится для административно-правовой науки и практики применения норм законодательства об административной ответственности потребность в решении назревших проблем. Совершенствование административно-деликтного механизма, обеспечивающего наказание коррупционеров, должно носить системный, выверенный и взвешенный характер. Изначально должны быть устранены доктринальные противоречия и пробелы, затем сформулированы

¹³ Мильшин Ю. Н. Указ. соч. С. 60.

¹⁴ В статье 1 Федерального закона «О противодействии коррупции» содержится легальное определение коррупции, под которой понимаются злоупотребление служебным положением, дача взятки, получение взятки, злоупотребление полномочиями, коммерческий подкуп либо иное незаконное использование физическим лицом своего должностного положения вопреки законным интересам общества и государства в целях получения выгоды в виде денег, ценностей, иного имущества или услуг имущественного характера, иных имущественных прав для себя или для третьих лиц либо незаконное предоставление такой выгоды указанному лицу другими физическими лицами; совершение тех же деяний от имени или в интересах юридического лица.

изменения действующего законодательства в анализируемой части и выработаны рекомендации для практики, обеспечивающие ее унификацию.

Обращаясь к административно-правовой ответственности как одному из важных и значимых средств пресечения коррупции в России, нужно отметить, что ее механизм требует коренной трансформации.

Как отмечают Ю. Б. Аникеенко и Н. В. Новоселова, «первыми попытками законодателя ввести в КоАП РФ составы коррупционных административных правонарушений можно назвать ст. 5.39 — неправомерный отказ в предоставлении информации; ст. 5.59 — нарушение порядка рассмотрения обращений граждан; ст. 5.63 — нарушение законодательства об организации предоставления государственных и муниципальных услуг»¹⁵. Удивительно, что до введения в действие указанных норм (а это 2010—2011 гг.) КоАП РФ 2001 г. «не знал» антикоррупционных составов, т.е. законодатель как инструмент борьбы с коррупцией административную ответственность не рассматривал.

В период 2010—2012 гг. ситуация начинает меняться, формируется антикоррупционная административная законодательная основа и правоприменительная практика, устанавливается административная ответственность за коррупционные правонарушения и в отношении юридических лиц. В определении Конституционного Суда РФ от 24.12.2012 № 2360-О формулируется отказ в принятии к рассмотрению жалобы юридического лица на нарушение конституционных прав и свобод ст. 19.28 КоАП РФ, изложена позиция о том, что установление вины юридического лица в совершении административного правонарушения, в том числе определение, имелась ли у него возможность не допустить факт получения должностным лицом незаконного вознаграждения от его имени, осуществляется в производстве по делу об административном правонарушении (п. 3 ст. 26.1 КоАП РФ).

Примечательно, что современные исследователи усматривают особенности в содержании Федерального закона «О противодействии коррупции» и постулируют тот факт, что его нормоположения определяют коррупцию только в отношении граждан: «...констатируется, что субъектом коррупции, то есть субъектом коррупционного правонарушения, охватываемого законодательно закрепленным понятием “коррупция”, может являться только физическое лицо»¹⁶. Очевидно, что данный контекст законодателем усовершенствован и к числу субъектов коррупционных административных правонарушений отнесены физические и юридические лица.

В юридической литературе отмечается, что «фактическим основанием административной ответственности за нарушения законодательства о противодействии коррупции являются административные правонарушения коррупционной направленности, которые характеризуются меньшей степенью общественной опасности, чем преступления»¹⁷. Вряд ли данный факт можно и стоит относить к снижающему значимость деятельности административных и судебных органов

¹⁵ Аникеенко Ю. Б., Новоселова Н. В. Административная ответственность за коррупционные правонарушения // Вестник ВГУ. Серия : Право. 2020. № 4. С. 213.

¹⁶ Федоров А. В. Антикоррупционная политика в отношении юридических лиц // Российский следователь. 2019. № 6. С. 5.

¹⁷ Илий С. К. Административные правонарушения коррупционной направленности // Административное и муниципальное право. 2015. № 5. С. 461.



по их предупреждению, выявлению, пресечению, привлечению виновных к ответственности на основании административно-деликтного законодательства, так как именно они — административные правонарушения — являются предшественниками коррупционных преступлений.

Возникает непростой вопрос: какие составы административных правонарушений, закрепленных в КоАП РФ необходимо относить к коррупционным?

Например, С. К. Илий предлагает к коррупционным составам в КоАП РФ относить ст. 5.16 «Подкуп избирателей, участников референдума...»; ст. 19.28 «Незаконное вознаграждение от имени юридического лица» (в этих составах имеет место подкуп); ст. 5.45 «Использование преимуществ должностного или служебного положения в период избирательной кампании, кампании референдума» (эти составы связаны с использованием служебного положения, его преимуществ); ст. 19.29 «Незаконное привлечение к трудовой деятельности государственного служащего (бывшего государственного служащего)»¹⁸.

В юридической литературе, помимо предложенных, к коррупционным относят и другие правонарушения¹⁹. «Очевидно, что это некая условность — все же доминирующим, в среде административистов, является отнесение к отраслевым правонарушениям коррупционной направленности, содержащих в качестве самого деяния либо квалифицирующего признака указание на использование лицом своего служебного положения либо должностных полномочий»²⁰. Полагаем, что авторы придерживаются различных критериев в формировании своих подходов, нередко не формулируя основания, руководствуясь которыми они эти предложения подкрепляют.

В свою очередь, решение данной проблемы видится в создании отдельной главы в Особенной части КоАП РФ — гл. 19.1 под названием «Административные правонарушения в области противодействия коррупции». Предлагается включить в нее ряд статей действующего КоАП РФ, коррелирующих с положениями УК РФ, в которых будет сформулирована административно-правовая преюдициальность. Внесение указанных изменений в КоАП РФ должно привести к доктринальному переосмыслению системы административных коррупционных правонарушений и позитивно отразиться на правоприменительной практике.

БИБЛИОГРАФИЯ

1. Аникеев Ю. Б., Новоселова Н. В. Административная ответственность за коррупционные правонарушения // Вестник ВГУ. Серия : Право. — 2020. — № 4. — С. 213—219.

¹⁸ См.: Илий С. К. Указ. соч. С. 463.

¹⁹ Пленкин Н. Коррупционные правонарушения и ответственность военнослужащих // ЭНИ «Военное право». 2013. № 4 ; Ростовцева Ю. В. Административная ответственность за коррупционные правонарушения в системе государственной службы // Законы России: опыт, анализ, практика. 2012. № 3. С. 47—52.

²⁰ Коррупция: природа, проявления, противодействие : монография / отв. ред. Т. Я. Хабриева. М. : Юриспруденция, 2012. С. 66.

2. *Ахматов А. В.* Законность как общеправовая категория: социологический аспект // Юридическое образование и наука. — 2026. — № 1. — С. 15—21.
3. *Ведяшкин С. В., Мигачев Ю. И., Поляков М. М.* Административно-правовые формы и методы противодействия коррупции в Российской Федерации и Республике Беларусь // Вестник Томского государственного университета. Право. — 2022. — № 45. — С. 38—49.
4. *Гааг Л. В.* Структура законности // Вестник Томского государственного университета. Право. — 2015. — № 3 (17). — С. 5—11.
5. *Илий С. К.* Административные правонарушения коррупционной направленности // Административное и муниципальное право. — 2015. — № 5. — С. 460—468.
6. История противодействия коррупции на государственной службе России и зарубежных стран в XX веке / под ред. Д. К. Нечевина. — М., 2023. — 128 с.
7. Коррупция: природа, проявления, противодействие : монография / отв. ред. Т. Я. Хабриева. — М. : Юриспруденция, 2012. — 667 с.
8. *Матвеева Н. А.* Ротация в органах публичной власти в контексте противодействия коррупции // Современное право. — 2025. — № 6. — С. 19—22.
9. *Мертон Р.* Социальная теория и социальная структура. — М. : Букинист, 2006. — 880 с.
10. *Мильшин Ю. Н.* Условия обеспечения законности в деятельности органов публичной власти // Административное право и процесс. — 2022. — № 12. — С. 57—59.
11. *Ноздрачев А. Ф.* Законность в публичном управлении: есть ли пределы и исключения? (Часть 1) // Административное право и процесс. — 2026. — № 1. — С. 3—11.
12. 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. — 820 с.
13. *Пленкин Н.* Коррупционные правонарушения и ответственность военнослужащих // ЭНИ «Военное право». — 2013. — № 4.
14. *Россинский Б. В., Стариков Ю. Н.* Административное право. — М., 2018. — 670 с.
15. *Ростовцева Ю. В.* Административная ответственность за коррупционные правонарушения в системе государственной службы // Законы России: опыт, анализ, практика. — 2012. — № 3. — С. 47—52.
16. *Старостин С. А.* Размышления об административном усмотрении // Вестник Томского государственного университета. Право. — 2024. — № 51. — С. 58—75.
17. *Федоров А. В.* Антикоррупционная политика в отношении юридических лиц // Российский следователь. — 2019. — № 6. — С. 3—7.
18. *Хабриева Т. Я.* Конституция как основа законности в Российской Федерации // Журнал российского права. — 2009. — № 3 (147). — С. 3—12.





**Александр Сергеевич
ЕМЕЛЬЯНОВ,**

заместитель директора
Института
законодательства
и сравнительного
правоведения
при Правительстве РФ,
доктор юридических наук,
доцент
ase722@mail.ru
117218, Россия,
г. Москва, ул. Большая
Черемушkinsкая, д. 34

Административное принуждение в системе обеспечения законности в XXI в.

Аннотация. В статье рассматриваются актуальная проблематика в области административного принуждения, влияние на него изменений, происходящих в общественных отношениях. Выделены актуальные тренды в данной сфере, такие как технологизация, трансграничность и доказательность. Выступая основой для трансформации административного принуждения, они предполагают поиск новых доктринальных решений в части как совершенствования национального административного законодательства, так и его взаимодействия с международным правом, а также требуют междисциплинарных исследований, подчеркивая необходимость скоординированных усилий представителей различных областей знаний. Сделан вывод о том, что в современных условиях возрастает роль административного принуждения в обеспечении законности и безопасности. В связи с этим необходим поиск баланса названных целеполаганий. Особое внимание уделено достигнутому уровню технологического развития в контексте совершенствования механизма административного принуждения, в том числе в части его субъектного состава, применимых сил и средств. Аргументировано, что именно появление новых технологий требует пересмотра традиционных подходов к административному принуждению.

Ключевые слова: административное принуждение, субъекты административного принуждения, меры административного принуждения, установление мер административного принуждения, законность, безопасность, государственный суверенитет, технологизация, трансграничность, доказательность

DOI: 10.17803/2311-5998.2026.141.5.106-113

Alexander S. EMEL'YANOV,

Deputy Director of the Institute of Legislation and Comparative Law
under the Government of the Russian Federation,
Dr. Sci. (Law), Associate Professor
ase722@mail.ru

34, ul. Bolshaya Cheremushkinskaya, Moscow, Russia, 117218

Administrative Coercion in the Law Enforcement System in the 21st Century

Abstract. This article examines current issues in the field of administrative coercion and the impact of changes in social relations on it. Current trends in this area, such as technologization, cross-border nature, and evidence-based approach, are highlighted. These trends, serving as the basis for the

transformation of administrative coercion, suggest the search for new doctrinal solutions both in terms of improving national administrative legislation and its interaction with international law. They also require interdisciplinary research, emphasizing the need for coordinated efforts from representatives of various fields of knowledge. It is concluded that, in modern conditions, its role in ensuring the rule of law and security is increasing. Therefore, a balance between these two goals is necessary. Particular attention is paid to the significance of the achieved level of technological development in the context of improving the mechanism of administrative coercion, including in terms of its composition, forces, and means. It is argued that the emergence of new technologies requires a revision of traditional approaches to administrative coercion.

Keywords: administrative coercion, subjects of administrative coercion, measures of administrative coercion, establishment of measures of administrative coercion, legality, security, state sovereignty, technologization, cross-border nature, evidence

В теории отечественного административного права институт административного принуждения является категорией, которая давно сформировалась и рассматривается практически во всех классических учебниках. Так, по мнению профессора Ю. М. Козлова, оно, являясь одним из административно-правовых методов управления, представляет собой «комплекс различных приемов и способов управляющего воздействия в случаях недолжного поведения управляемых, отклонений их поведения от требований, сформулированных административно-правовыми нормами (в особенности), а по существу, всей системой нормативных правовых актов различной юридической силы»¹. Профессор Л. Л. Попов, соглашаясь с тем, что административное принуждение является методом публичного (государственного) управления, подчеркивает, что «его цель — заставить конкретных субъектов права соблюдать определенные предписания или воздержаться от тех или иных действий»². Профессор Д. Н. Бахрах акцентирует внимание на том, что это «особый вид правового принуждения, состоящий в применении субъектами публичной функциональной власти установленных нормами административного права принудительных мер к гражданам и коллективным субъектам административного права в связи с их неправомерными действиями»³.

Аналогичные подходы развиваются их последователями. Так, например, С. М. Зубарев исходит из того, что «административное принуждение имеет ярко выраженный правоохранный характер, включает в себя элементы устрашения и кары, существенно ограничивая права физических и юридических лиц,

¹ Козлов Ю. М. Административное право : учебник. М., 2005. С. 356.

² Попов Л. Л. Убеждение и административное принуждение как методы публичного (государственного) управления // Вестник Университета имени О.Е. Кутафина (МГЮА). 2021. № 6. С. 41.

³ Бахрах Д. Н. Административное право России : учебник. 5-е изд. М., 2010. С. 437—438.



что делает необходимой строго законодательную регламентацию применяемых принудительных мер»⁴. В свою очередь А. Ю. Соколов исходит из того, что административное принуждение заключается в оказании уполномоченными государственными и иными органами, а также их должностными лицами воздействия на коллективных и индивидуальных субъектов для достижения позитивно значимых целей, предупреждения и пресечения правонарушений, обеспечения устойчивости административного судопроизводства, осуществления своевременного и правильного рассмотрения дела об административном правонарушении и исполнения принятого по делу постановления, восстановления существовавшего до совершения правонарушения положения⁵. Следует подчеркнуть, что научная дискуссия в отношении административного принуждения продолжается и в последние годы. Так, например, С. А. Старостин обратился к проблематике его классификации⁶.

Закономерен вопрос: свидетельствует ли представленное практическое единодушие ведущих отечественных административистов по вопросу понимания административного принуждения о том, что заявленная проблематика является только предметом учебного курса «Административное право», преподаваемого в юридических вузах? Нужны ли новые исследования в этой области? Насколько изменения общественных отношений обуславливают их? Ответы на эти вопросы позволят представить научное видение перспектив развития административного принуждения в будущем.

События последних лет, и в первую очередь пандемия коронавируса и санкционное давление недружественных государств на Российскую Федерацию, позволяют констатировать, что указанные исследования необходимы. Уже сейчас очевиден ряд взаимосвязанных трендов, определяющих характер изменения общественных отношений и адаптации к ним административного принуждения. Они могут быть условно обозначены как (1) технологизация, (2) трансграничность и (3) доказательность.

Наиболее значимым является первый из выделенных трендов — технологизация. Именно достигнутый к настоящему времени уровень технологического развития в первую очередь определяет те изменения, которые происходят в области административного принуждения, его содержания и правовой основы. Вместе с тем начать рассмотрение заявленной проблематики хотелось бы с двух последних, так как они во многом являются производными от первого, а следовательно, его научное осознание возможно только при условии понимания их сути.

До последнего времени национальное право развивалось на основе парадигмы государственного суверенитета, в том числе предполагающей невме-

⁴ *Зубарев С. М.* Имеет ли место административное принуждение при осуществлении контроля, квазиконтроля и надзора в сфере государственного управления? // Вестник Университета имени О.Е. Кутафина (МГЮА). 2021. № 6. С. 25.

⁵ См.: *Соколов А. Ю.* Административное принуждение // Большая российская энциклопедия. URL: <https://bigenc.ru/c/administrativnoe-prinuzhdenie-d1b991> (дата обращения: 04.12.2025).

⁶ См.: *Старостин С. А.* Административно-правовое принуждение: проблемы теории // Вестник Университета имени О.Е. Кутафина (МГЮА). 2021. № 6. С. 48—55.

шательство одних государств во внутренние дела других. Вместе с тем уже во второй половине прошлого века были обоснованы две доктрины, позволяющие если не игнорировать данный принцип, то существенно ограничить его действие. Подчеркну, что названные доктрины являются метаправовыми, являясь результатами исследований в области политологии и социальной философии. Первая из них известна как доктрина Брежнева, а вторую можно условно назвать доктриной Ролза.

Несмотря на то, что первая из них носит имя генерального секретаря ЦК КПСС Л. И. Брежнева (1964—1982 гг.), ее авторами являются западные политики. Она заключалась в том, что СССР мог вмешиваться во внутренние дела государств Варшавского договора, в том числе военным путем, в целях обеспечения безопасности СССР и сохранения соответствующего военно-политического блока через поддержку в этих странах власти местных коммунистических (социалистических, народных) партий, подконтрольных руководству СССР⁷. В американской внешней политике существовала аналогичная доктрина — доктрина Джонсона. Их объединяла идея о примате парадигмы безопасности по отношению к парадигме суверенитета.

Вторая доктрина, направленная на ограничение государственного суверенитета, была обоснована американским социальным (политическим) философом Джоном Ролзом в его лекции «Право народов», прочитанной в 1993 г. в Оксфордском университете⁸. На внешнеполитическом уровне ей предшествовала так называемая доктрина Трумэна. Наиболее общим образом их содержание может быть представлено через примат парадигмы прав человека над парадигмой суверенитета.

Общим в рассматриваемых доктринах является возможность ограничения государственного суверенитета других стран, в том числе через возможность применения в отношении их граждан и организаций административного принуждения. Примером практического воплощения данных идей может служить санкционное давление со стороны США, ЕС и ряда иных государств на другие страны, в том числе Российскую Федерацию. При этом если характер проводимой ЕС политики в данной части не может быть безусловно идентифицирован, то в отношении США можно с уверенностью утверждать, что имеет место именно административное принуждение, так как субъектом введения соответствующих санкций является Управление Министерства финансов США по контролю за иностранными активами (OFAC, Office of Foreign Assets Control)⁹. Наряду с санкционным давлением

⁷ См., например: *Полынов М. Ф.* Реализация доктрин Брежнева и Горбачева в отношении стран Восточной Европы // Вестник Санкт-Петербургского университета. История. 2022. Т. 67. Вып. 3. С. 722—788.

⁸ См.: *Rawls J.* (1993) The Law of Peoples / On Human Rights. The Oxford Amnesty Lectures // Critical Inquiry. Autumn, 1993. Vol. 20. № 1. P. 36—68.

⁹ См., например: Министерство финансов США вводит санкции в отношении крупных российских нефтяных компаний и призывает Москву немедленно согласиться на прекращение огня (22.10.2025 ; пер. на рус.) // U.S. Department of state. URL: <https://www.state.gov/translations/%d1%80%d1%83%d1%81%d1%81%d0%ba%d0%b8%d0%b9/%d0%bc%d0%b8%d0%bd%d0%b8%d1%81%d1%82%d0%b5%d1%80%d1%81%d1%82%d0%b2>



политика США в рассматриваемой части допускает прямое физическое насилие. Так, например, 10.12.2025 у берегов Венесуэлы американским спецназом был захвачен супертанкер Skipper, ранее включенный в санкционные списки. Комментируя это, президент США Д. Трамп без указания подробностей заявил журналистам, что «он был захвачен по очень веской причине»¹⁰.

Складывающиеся в этой связи отношения требуют от правовой доктрины ответа на два вопроса: (1) допустимость таких практик, их соответствие нормам и общим принципам международного права, его соотношение с национальным регулированием на современном этапе развития международных отношений; (2) формирование национальных и международно-правовых механизмов реагирования на односторонние действия отдельных государств такого характера.

Трансграничность административного принуждения во многом обусловлена соответствующим характером современных вызовов и угроз. Так, интернализация информационного взаимодействия требует от национальных государств принятия мер, в том числе принудительного характера, направленных на обеспечение безопасности личности, общества и государства в цифровой среде. Соответствующий принцип был закреплен в обновленном тексте Конституции России (п. «м» ст. 71)¹¹. На законодательном уровне данное конституционное положение получило свое развитие в рассматриваемом контексте, например, в Федеральном законе от 01.07.2021 № 236-ФЗ «О деятельности иностранных лиц в информационно-телекоммуникационной сети Интернет на территории Российской Федерации», который, в том числе для целей административного принуждения, предполагает «приземление» в Российской Федерации крупных иностранных интернет-компаний с аудиторией свыше 500 000 пользователей в сутки. Аналогичные практики уже апробированы в Китае (Закон о кибербезопасности КНР, одобренный в третьем чтении Постоянным комитетом Всекитайского собрания народных представителей 07.11.2016).

Доказательность в рамках административного принуждения предполагает, что установление и применение соответствующих мер осуществляется не интуитивно, а на основе научно обоснованных данных, фактов, экспертиз и анализа эффективности. Это означает, что такие меры должны быть (1) обоснованы доказательствами о том, что они сработают, (2) прозрачны, а их результаты — (3) проверяемы, что требует систематизации данных, анализа издержек/выгод и сравнения с альтернативами.

%d0%be-%d1%84%d0%b8%d0%bd%d0%b0%d0%bd%d1%81%d0%be%d0%b2-%d1%81%d1%88%d0%b0-%d0%b2%d0%b2%d0%be%d0%b4%d0%b8%d1%82-%d1%81%d0%b0%d0%bd (дата обращения: 04.12.2025).

¹⁰ См., например: США захватили нефтяной танкер у берегов Венесуэлы // BBC news: Русская служба. URL: <https://www.bbc.com/russian/articles/c157ppw04nvo> (дата обращения: 04.12.2025).

¹¹ См., например: *Хабриева Т. Я., Клишас А. А.* Тематический комментарий к Закону Российской Федерации о поправке к Конституции Российской Федерации от 14 марта 2020 г. № 1-ФКЗ «О совершенствовании регулирования отдельных вопросов организации и функционирования публичной власти». М., 2020.

Ключевыми аспектами доказательности являются: (1) опора на данные; (2) наличие теоретической модели; (3) анализ издержек и выгод; (4) прозрачность и проверяемость; (5) оценка эффективности. Первый аспект предполагает использование при установлении мер административного принуждения не только и не столько предположений, сколько верифицированных статистических данных, социологических опросов, экспертных оценок. Второй аспект требует аргументированного объяснения, почему предложенная мера будет эффективна; третий — сравнения потенциальных затрат и выгод (прямых, косвенных) от реализации проектируемой меры; четвертый — чтобы результаты расчетов и обоснования были обнародованы и доступны для проверки; пятый — анализа уже реализованных мер для накопления доказательной базы.

Трансграничность административного принуждения, как уже отмечалось, обусловлена достигнутым современным обществом уровнем технологического развития. Он же (достигнутый уровень технологического развития) позволяет не только декларировать доказательность административного принуждения, но и реально достичь ее.

Вместе с тем современное право и законодательство не дает ответа на вопрос, что такое технология. В российском законодательстве ее определение содержится в двух федеральных законах: (1) от 31.12.2014 № 488-ФЗ «О промышленной политике в Российской Федерации» и (2) от 28.12.2024 № 523-ФЗ «О технологической политике в Российской Федерации...». При этом положения названных законодательных актов в рассматриваемой части не согласованы. Так, если в первом акцент делается на правовой форме, то во втором — на прикладном содержании. И даже в своей совокупности они не позволяют в полной мере раскрыть сущность данного феномена.

На доктринальном уровне наиболее полное определение технологии предложено академиком Т. Я. Хабриевой, которая на основе исторического анализа определяет ее сущность через типизированное (модельное) решение некой прикладной задачи (группы сопряженных решений) практически в любой сфере жизнедеятельности человека, влекущее: (1) повышение результативности, точности или иных значимых характеристик соответствующего процесса; (2) повышение качества или иных значимых характеристик его результата, достижение его предсказуемости; (3) снижение связанных с ним издержек¹².

Предложенный подход, с одной стороны, позволяет достаточно полно определить значение современных, в первую очередь цифровых, технологий в контексте административного принуждения, а с другой — оценить данный феномен в качестве системы сопряженных технологий, целью применения которых является обеспечение законности и безопасности. В этом контексте элементами соответствующих технологий выступают: компетенции и процедуры, с точки зрения права, а также силы и средства, с позиции организации.

В заключение хотелось бы остановиться еще на одном аспекте развития административного принуждения в контексте современного этапа технологического развития. Его можно условно определить как диффузию частного в публичное.

¹² См.: Хабриева Т. Я. Право в реалиях технологической революции : монография. М., 2025. С. 134.



Данный феномен имеет характер именно диффузии, а не конвергенции, которая уже достаточно давно привлекла внимание различных исследователей.

Речь здесь идет о роли различных субъектов частного права, таких как операторы связи, информационные посредники и т.п., в механизме реализации отдельных мер административного принуждения. Как было отмечено в самом начале, такое принуждение является функцией «субъектов публичной функциональной власти» (из определения Д. Н. Бахраха). Вместе с тем указанные лица к таковым не относятся. При этом их действия, взятые автономно, не являются основаниями применения отдельных мер административного принуждения, не будучи административными правонарушениями и непосредственно не создавая угроз законности и безопасности. При этом они, в силу властного предписания, а в некоторых случаях, предусмотренных в законе, и собственной инициативы, обязаны тем или иным образом воздействовать на граждан и организации, с которыми находятся в договорных отношениях.

Данное воздействие может носить принудительный характер. Так, например, в соответствии с п. 2 ч. 4.2 ст. 10.1 Федерального закона от 27.07.2006 № 149-ФЗ «Об информации, информационных технологиях и о защите информации» организатор распространения информации в сети Интернет в течение суток с момента получения соответствующего требования уполномоченного федерального органа исполнительной власти обязан ограничить возможность осуществления пользователем сервиса обмена мгновенными сообщениями, указанным в этом требовании, передачи электронных сообщений, содержащих информацию, распространение которой в Российской Федерации запрещено, а также информацию, распространяемую с нарушением требований законодательства РФ, в порядке, определенном Правительством РФ. В описанном примере происходит расслоение объекта административного принуждения. С одной стороны, властное предписание адресовано невиновному лицу — организатору распространения информации; с другой — правоограничение претерпевает лицо, которое не находится с субъектом публичной функциональной власти в непосредственных отношениях. Данная правовая конструкция еще не в полной мере осознана правовой доктриной и нуждается в полноценной идентификации, так как характеризуется опосредованностью и включением в механизм административного принуждения третьих лиц.

Это обстоятельство усугубляется фактическим единством информационного (цифрового) пространства на основе информационно-коммуникационной сети Интернет, которая в известной степени игнорирует государственные границы. При этом наиболее значимые субъекты, обеспечивающие ее функционирование, находятся под юрисдикцией США. В результате пользователи из других стран, в том числе из Российской Федерации, вынуждены при осуществлении своей деятельности учитывать возможность того, что к ним могут быть применены принудительные меры, предусмотренные не только федеральным законодательством США, но и законодательством отдельных штатов¹³.

¹³ См. подробно: Емельянов А. С. Информационная безопасность и перспективы правовой регламентации информационно-коммуникационной сети Интернет // Журнал российского права. 2022. № 5. С. 57—64.

Рассмотренные обстоятельства обуславливают необходимость в дальнейшем развитии теории административного принуждения. Следовательно, она не является исключительно предметом учебного курса «Административное право», а предполагает проведение актуальных исследований, нуждаясь в постановке новых научно-познавательных задач и их решении.

БИБЛИОГРАФИЯ

1. Бахрах Д. Н. Административное право России : учебник. — 5-е изд. — М., 2010. — 607 с.
2. Емельянов А. С. Информационная безопасность и перспективы правовой регламентации информационно-коммуникационной сети Интернет // Журнал российского права. — 2022. — № 5. — С. 57—64.
3. Зубарев С. М. Имеет ли место административное принуждение при осуществлении контроля, квазиконтроля и надзора в сфере государственного управления? // Вестник Университета имени О.Е. Кутафина (МГЮА). — 2021. — № 6. — С. 23—32.
4. Козлов Ю. М. Административное право : учебник. — М., 2005. — 554 с.
5. Польшов М. Ф. Реализация доктрин Брежнева и Горбачева в отношении стран Восточной Европы // Вестник Санкт-Петербургского университета. История. — 2022. — Т. 67. — Вып. 3. — С. 722—788.
6. Попов Л. Л. Убеждение и административное принуждение как методы публичного (государственного) управления // Вестник Университета имени О.Е. Кутафина (МГЮА). — 2021. — № 6. — С. 33—47.
7. Соколов А. Ю. Административное принуждение // Большая российская энциклопедия. URL: <https://bigenc.ru/c/administrativnoe-prinuzhdenie-d1b991> (дата обращения: 04.12.2025).
8. Старостин С. А. Административно-правовое принуждение: проблемы теории // Вестник Университета имени О.Е. Кутафина (МГЮА). — 2021. — № 6. — С. 48—55.
9. Хабриева Т. Я. Право в реалиях технологической революции : монография. — М., 2025. — 168 с.
10. Хабриева Т. Я., Клишас А. А. Тематический комментарий к Закону Российской Федерации о поправке к Конституции Российской Федерации от 14 марта 2020 г. № 1-ФКЗ «О совершенствовании регулирования отдельных вопросов организации и функционирования публичной власти». — М., 2020. — 240 с.
11. Rawls J. (1993) The Law of Peoples / On Human Rights. The Oxford Amnesty Lectures // Critical Inquiry. — Autumn, 1993. — Vol. 20. — № 1. — P. 36—68.





**Тургунбой Зокирович
ЗОКИРОВ,**

ассистент кафедры
административного
права и процесса
имени Л.Л. Попова
Университета имени
О.Е. Кутафина (МГЮА),
кандидат юридических наук
tzzokirov@msal.ru
125993, Россия, г. Москва,
ул. Садовая-Кудринская, д. 9

Ответственность за *contraventions* (административные правонарушения) в праве Канады и ее провинций как средство обеспечения законности

Аннотация. В статье рассмотрено правовое регулирование ответственности за *contraventions* (правонарушения) в Канаде и некоторых ее провинциях, в частности Альберте, Онтарио и Саскачеване. *Contraventions* в канадском праве отграничиваются от *criminal offences* (преступлений). На федеральном уровне не в полной мере урегулированы общие вопросы материально-правового и процессуального регулирования данного вида юридической ответственности, включая и понятийный аппарат, допускающий использование различных синонимов термина *contravention*. Это предопределило опережающее правовое регулирование в провинциях Канады. Составы *contraventions* устанавливаются, как правило, подзаконными нормативными актами. В некоторых нормативных актах провинций Канады есть термин *administrative penalty* (административное наказание), рассматриваемый как мера ответственности за правонарушение. Порядок производства по делам о таких правонарушениях определяется провинциями. Делается вывод о становлении в праве Канады и ее провинций института административной ответственности как важного средства обеспечения законности. В основе данного института лежит конструкция *contraventions*. Правовое регулирование административной ответственности Канады основывается на принципе федерализма.

Ключевые слова: обеспечение законности, административная ответственность, административно-деликтное право, административное правонарушение, административное наказание, принцип федерализма, право Канады, канадский федерализм, провинции Канады, *contravention*, *ticketable offence*, *administrative penalty*

DOI: 10.17803/2311-5998.2026.141.5.114-122

Turgunboy Z. ZOKIROV,

Assistant of the Administrative Law
and Procedure Department named after L.L. Popov
of the Kutafin Moscow State Law University (MSAL)

tzzokirov@msal.ru

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

**Responsibility for Contraventions
(Administrative Offenses) in the Law
of Canada and its Provinces
as a Means of Ensuring Legality**

Abstract. *This article examines the legal regulation of liability for so-called contraventions in Canada and some of its provinces, in particular, Alberta, Ontario and Saskatchewan. Contraventions in Canadian law are distinguished from criminal offenses. At the federal level, the general issues of the substantive and procedural regulation of this type of legal liability have not been fully resolved, including the conceptual framework that allows the use of various synonyms of the term “contravention”. This predetermined the advanced legal regulation in the provinces of Canada. Contraventions compositions are established, as a rule, by subordinate regulations. In some regulations of the provinces of Canada, there is the term “administrative penalty”, considered as a measure of responsibility for an offense. The procedure for dealing with such offences is determined by the provinces. The conclusion is drawn about the establishment of the institution of administrative responsibility in the law of Canada and its provinces as an important means of ensuring legality. The contraventions design is at the heart of this institution. The legal regulation of administrative responsibility in Canada is based on the principle of federalism.*

Keywords: *enforcing legality, administrative responsibility, administrative and tort law, administrative offense, administrative punishment, principle of federalism, Canadian law, Canadian federalism, provinces of Canada, contravention, ticketable offense, administrative penalty*

Одним из важнейших средств обеспечения законности является институт административной ответственности. В федеративных государствах данный институт основывается на принципе федерализма. Принцип федерализма в правовом регулировании административной ответственности предполагает разграничение предметов ведения между федерацией и ее субъектами по поводу установления составов административных правонарушений, а также их применения. Благодаря этому обеспечивается законность как на уровне федерации, так и на уровне ее субъектов.

В Российской Федерации принцип федерализма логически выводится из ст. 1.3, 1.3.1 и других положений КоАП РФ. Данный принцип присущ и германскому



административно-деликтному праву, о чем писали С. А. Старостин, А. Д. Майле¹, Л. В. Гаврилова² и др.

Вместе с тем достаточных исследований принципа федерализма в административно-деликтном праве Канады и иных государств англосаксонской правовой семьи не проводилось. Более того, в административно-правовой науке нет единой позиции относительно наличия в этих странах института административной ответственности. Так, по мнению отдельных ученых, в Канаде сложился институт административной ответственности³, носящий, по замечанию Н. И. Орешин⁴, характер ослабленного продолжения уголовной ответственности⁴. При этом И. В. Максимов подмечает отсутствие административно-деликтного законодательства в Канаде, как и в США и других странах англосаксонской правовой семьи, не отрицая, однако, развитости административного регулирования как правовой регламентации деятельности исполнительной власти⁵.

Однако отсутствие четко выраженного в нормативном плане административно-деликтного права само по себе не является показателем его отсутствия. Административно-деликтные нормы могут быть рассеяны в различных законодательных актах, имеющих позитивно-управленческий предмет регулирования. Подтверждение этой позиции можно обнаружить в историографии отечественного регулирования административной ответственности. А. Е. Лунев⁶ убежден, что административная ответственность впервые устанавливается уже в первых правовых актах советского периода с различным предметом регулирования⁷. Такие нормы до 1921 г. не были должным образом упорядочены, что вряд ли умаляло уже сложившийся в правовой действительности Советской России институт административной ответственности. Следовательно, мы не отказываем институту административной ответственности в Канаде в праве на существование.

Канада — федерация, основы которой заложены Конституционным актом 1867 г. (Constitution Act, 1867) и рядом последующих документов⁸. Субъектами канадской федерации являются десять провинций.

¹ Майле А. Д., Старостин С. А. Особенности германского административно-деликтного законодательства // Вестник Университета имени О.Е. Кутафина (МГЮА). 2018. № 1 (41). С. 158—166.

² См., например: Гаврилова Л. В. Административно-деликтное законодательство Федеративной Республики Германии. Значение законодательного опыта ФРГ для Российской Федерации. Иркутск, 2005. С. 79—80.

³ См.: Кабышев С. В. Канадская модель парламентского контроля: проблемы эффективности // Международное публичное и частное право. 2013. № 1. С. 45—48; Носков Б. П. Привлечение к административной ответственности собственников (владельцев) транспортных средств // Юридический мир. 2010. № 9. С. 23—26.

⁴ Орешина Н. И. Некоторые вопросы ответственности за правонарушения в сфере миграции в зарубежных странах // Общество и право. 2010. № 1. С. 282—286.

⁵ Максимов И. В. Административные наказания. М., 2009. С. 249.

⁶ Лунев А. Е. Административная ответственность за правонарушения. М., 1961. С. 25—26.

⁷ См., например: постановление Наркомюста РСФСР от 18.12.1917 «О революционном трибунале печати» // Собрание узаконений РСФСР. 1917. № 10. Ст. 156.

⁸ Constitutional documents // Justice Laws Website. URL: https://lois.justice.gc.ca/eng/const/const_index.html.

Вывод об отсутствии в Канаде какого-либо обособленного законодательства об административных правонарушениях представляется несколько преждевременным. В Канаде действует An Act respecting contraventions of federal enactments (Акт о нарушениях федерального законодательства), сокращенно именуемый Contraventions Act (Акт о правонарушениях), вступивший в силу 15.10.1992⁹.

На странице, посвященной Акту о правонарушениях, размещенной на официальном интернет-сайте Правительства Канады, говорится о «давно признанном» (has long been recognized) разграничении преступлений (criminal offences) и административных правонарушений (statutory offences), напоминает об отмеченной еще в 1976 г. неверности смешения преступлений и административных правонарушений¹⁰. В силу ст. 4 Акта одной из целей его принятия является установление процедуры преследования за правонарушение, отражающее разницу (reflects the distinction) между преступлениями (criminal offences) и нарушениями правовых актов (regulatory offences). Таким образом, административные правонарушения по федеральному праву Канады могут именоваться contraventions, statutory offences, regulatory offences, а также ticketable offences¹¹.

Противоправное деяние в силу п. 1 ст. 2 Акта о правонарушениях 1992 г. определяется на основе законов (created by an enactment) и признается как административное правонарушение (designated as a contravention) постановлениями генерал-губернатора Канады (regulation of the Governor in Council).

Генерал-губернатор, в силу п. 1 ст. 65.1 Акта о правонарушениях 1992 г., вправе своими постановлениями признавать в качестве административных правонарушений, предусмотренные законами провинций (offences that are created by a law of the province). В соответствии с п. 1 ст. 8 генерал-губернатор вправе определять подлежащие защите нормативные акты, устанавливать диспозиции составов административных правонарушений (short-form descriptions of contraventions), определять величину штрафа в качестве наказания (establishing... an amount as the amount of the fine), а также предусматривать иные обязательные платежи и наказания (fees, costs, penalties and other amounts), которые налагаются (shall be imposed) или могут налагаться (maybe imposed) в связи с правонарушением¹².

⁹ Contraventions Act, S.C. 1992. с 47 // Justice Laws Website. URL: <https://laws-lois.justice.gc.ca/eng/acts/c-38.7/page-1.html>.

¹⁰ Law Reform Commission of Canada (1976). Report — Our Criminal Law. Ottawa. P. 11, 17, 19 // Contraventions Act Evaluation, Final Report / Government of Canada. URL: <https://justice.gc.ca/eng/rp-pr/cp-pm/eval/rep-rap/10/ca-lc/p2.html>.

¹¹ Акт о Конвенции о миграции птиц (Migratory Birds Convention Act, 1994). Ст. 19 // Canadian Legal Information Institute. URL: <https://canlii.org/en/ca/laws/stat/sc-1994-c-22/latest/sc-1994-c-22.html>.

¹² Для аналогии приведем постановление главы Администрации Амурской области от 17.02.1994 № 190 «Об административной ответственности должностных лиц за неисполнение правовых (законодательных) актов Амурской области, постановлений, распоряжений главы областной Администрации, законодательства России по вопросам гражданской обороны и борьбы со стихийными бедствиями, авариями и катастрофами». См.: Зокиров Т. З. Некоторые аспекты реализации принципа федерализма в правовом регулировании административной ответственности (на примере субъектов Российской



Размеры таких платежей могут отличаться в разных провинциях (п. 1.1 ст. 8 Акта о правонарушениях 1992 г.).

Вместе с тем предусматривается возможность самостоятельного установления в провинциях ответственности за совершение административных правонарушений. В соответствии с п. 2 ст. 65.1 Акта о правонарушениях 1992 г. к законам провинций, устанавливающим административные правонарушения, должны применяться определенные статьи Акта, в том числе касающиеся основ административно-юрисдикционного процесса. То есть Акт о правонарушениях 1992 г. приобретает здесь характер закона об общих принципах административной ответственности, включая основы производства по делам об административных правонарушениях.

Большинство процессуальных норм Акта о правонарушениях 1992 г. было признано утратившими силу, даже ст. 16 о содержании протокола (contents of ticket). Действуют на 2026 г. лишь отдельные процессуальные нормы о принудительном взыскании, о наложенных посредством протокола (ticket) суммах штрафов (fine) и дополнительных платежей в связи с совершением правонарушения (fee), содержащиеся в ст. 55.

Помимо этого, предусмотрены дополнительные последствия неисполнения мер административного наказания. Например, в силу ч. «i» и «ii» п. «b» ст. 58 Акта о правонарушениях 1992 г., это отказ в регистрации предприятия (refuse to register the establishment) либо приостановление, отзыв или отказ продления регистрации предприятия (suspend or revoke or refuse to renew the registration of the establishment).

Примером провинциального закона об административной ответственности послужит Акт провинции Онтарио о провинциальных правонарушениях 1990 г. (Provincial Offences Act)¹³, сохраняющий свое действие после вступления в силу федерального Акта о правонарушениях 1992 г. Пункт 1 ст. 1 Акта провинции Онтарио о провинциальных правонарушениях касается административных правонарушений (offence), предусмотренных законом (Act of the Legislature) или подзаконными актами (при этом одновременно использованы термины regulation и by-law), принятыми в соответствии с законами. Составы административных правонарушений данным Актом не установлены.

Примеры же состава административного правонарушения, установленного субъектом канадской федерации, можно найти в Акте провинции Онтарио об улучшении доступа к правосудию (Enhancing Access to Justice Act)¹⁴, которым был внесен ряд изменений в действовавшее законодательство провинции Онтарио. В том числе был изменен Акт провинции Онтарио о пожарной охране

Федерации, входящих в состав Дальневосточного федерального округа) // Российский следователь. 2023. № 4. С. 56.

Сходное регулирование имеется в Херсонской области.

¹³ Provincial Offences Act, RSO 1990, с 33 // Consolidated Statutes of Ontario. URL: <https://canlii.ca/t/568dl>.

¹⁴ An Act to amend various Acts in relation to the courts and other justice matters (Enhancing Access to Justice Act. 2024. SO 2024, с 2) // Annual Statutes of Ontario. URL: <https://canlii.ca/t/566z2>.

и профилактике пожаров (Fire Protection and Prevention Act)¹⁵. Пункт 1 введенной статьи 30.2 данного Акта вводит термины «административное наказание» (administrative penalty) и «внесудебный порядок его применения компетентным должностным лицом» (the prescribed authorized person may, by order, impose an administrative penalty). Правоприменительным документом о применении административного наказания в силу п. 2 данной статьи является предписание (order), содержание которого определено в п. 3. Денежный характер меры ответственности определяется п. 4, исходя из чего можно сказать, что административным наказанием здесь является штраф (fine, согласно Акту о правонарушениях 1992 г.).

В Саскачеване административное наказание также предусмотрено в виде штрафа. Например, согласно ст. 26.1 Акта провинции Саскачеван о лицензировании электроэнергии, административное наказание может исчисляться посредством единого платежа (a single monetary amount) не свыше 5 000 канадских долларов, ежедневных платежей за каждый день длящегося нарушения (a daily amount for each day the infraction continues) не свыше 1 000 канадских долларов либо путем комбинирования этих способов (a combination of clauses)¹⁶.

Для сравнения: в провинции Альберта административное наказание (также именуется administrative penalty) включает в себя как штраф (fine)¹⁷, так и любые иные административные последствия (any other administrative consequence), в которые включаются, помимо прочего (without limitation), санкции (sanction), ограничения прав (restriction), запреты (prohibition), ужесточение требований и условий (requirement, condition), приостановление специального статуса (suspension), дисквалификация или отмена специального статуса (disqualification or cancellation), налагаемые на правонарушителя. Из числа административных наказаний исключается тюремное заключение (but does not include imprisonment).

Максимальный размер административного наказания согласно п. 4 ст. 30.2 Акта Онтарио о пожарной охране и профилактике пожаров — 10 тыс. долларов для физических лиц (an individual) и 100 тыс. долларов для субъектов, не являющихся физическими лицами (a person other than an individual). Помимо этого, п. 9—14 установлены нормы о порядке рассмотрения дел и о праве пересмотра (right to review) предписания о применении административного наказания,

¹⁵ Fire Protection and Prevention Act, 1997, SO 1997, c 4 // Consolidated Statutes of Ontario.
URL: <https://canlii.ca/t/5689f>.

¹⁶ The Electrical Licensing Act, SS 1988-89, c E-7.2 // Consolidated Statutes of Saskatchewan.
URL: <https://canlii.ca/t/56b3d>.

¹⁷ Например, административный штраф, не превышающий 1 млн канадских долларов для физических лиц (an individual) и 10 млн канадских долларов для корпораций (a corporation), за *каждый день* совершения или продолжения административного правонарушения (for each day or part of a day on which the offence occurs or continues) предусмотрен п. 2 ст. 7 Акта о сохранении экономического процветания Канады. См.: Preserving Canada's Economic Prosperity Act, SA 2021, c P-21.51 // Consolidated Statutes of Alberta.
URL: <https://canlii.ca/t/553z2>.

Примечательно, что данный акт, несмотря на свое название, был принят Законодательным собранием Альберты.



включая регулирование окончательности решения по жалобе (п. 14), а также об исполнении административного наказания (п. 15—20).

Акт провинции Онтарио о провинциальных правонарушениях регулирует в основном процессуальные вопросы административной ответственности, связанные с производством по делам об административных правонарушениях. Это оправдано в связи с утратой силы большей части процессуальных норм Акта о правонарушениях 1992 г. Например, в соответствии с п. 1 ст. 3 данного Акта устанавливаются иные документы о возбуждении дела об административном правонарушении — certificate of offence и offence notice, в то время как в федеральном Акте о правонарушениях указан такой документ, как ticket (талон)¹⁸. И certificate of offence, и ticket сходны с протоколом об административном правонарушении. Offence notice не имеет аналога в российском производстве по делам об административных правонарушениях, с ним, скорее, сходно уведомление о подозрении в преступлении, предусмотренное ст. 223.1 УПК РФ.

В свою очередь, в провинции Альберта разграничено материально-правовое и процессуальное регулирование административной ответственности, представленное, соответственно, Актом о провинциальных административных наказаниях (Provincial Administrative Penalties Act)¹⁹ и Актом о производстве по делам о провинциальных административных правонарушениях (Provincial Offences Procedure Act)²⁰.

Недостаточность норм Акта провинции Онтарио о провинциальных правонарушениях, а также утрата силы рядом процессуальных норм Акта о правонарушениях 1992 г. вызвали необходимость подзаконного регулирования оснований признания протокола об административном правонарушении (а именно — certificate of offence) недействительным. 27.05.2021 генеральным прокурором провинции Онтарио Дагом Дауни был издан приказ (regulation) «О недействительности протоколов об административных правонарушениях» (Defective Certificate of Offence, O Reg 472/21)²¹. В этом документе определены обязательные сведения, которые должны указываться в протоколе²².

¹⁸ Акт о правонарушениях 1992 г. Ст. 2.

В свою очередь, в Саскачеване предусматривается offence notice ticket. См.: п. «о» ст. 2 The Summary Offences Procedure Act, 1990, SS 1990-91, с S-63.1 // Consolidated Statutes of Saskatchewan. URL: <https://canlii.ca/t/569vn>.

¹⁹ Provincial Administrative Penalties Act, SA 2020, с P-30.8 // Consolidated Statutes of Alberta. URL: <https://canlii.ca/t/55v9c>.

²⁰ Provincial Offences Procedure Act, RSA 2000, с P-34 // Consolidated Statutes of Alberta. URL: <https://canlii.ca/t/56crh>.

²¹ Defective Certificate of Offence, O Reg 472/21 // Consolidated Regulations of Ontario. URL: <https://canlii.ca/t/556vc>.

²² Данный акт можно рассматривать как официальное разъяснение, в котором правовая неопределенность преодолена посредством административного усмотрения. См. подробно: *Полежаев Д. А.* Официальное разъяснение нормативных правовых актов // Вестник Нижегородского университета имени Н.И. Лобачевского. 2025. № 2. С. 136—144 ; *Зайцев Д. И.* Административное усмотрение как средство преодоления неопределенности в правовых актах управления // Законы России: опыт, анализ, практика. 2024.

Возвращаясь к Акту о правонарушениях 1992 г., необходимо отметить, что по соглашению с министром юстиции Канады процессуальные предметы ведения могут быть переданы провинциям и муниципалитетам (ст. 65.2). При этом могут заключаться общие соглашения (*general agreements*), по которым провинции или муниципалитеты вправе полностью принимать на себя функции по применению и принудительному исполнению Акта (*administration and enforcement*), а также частичные соглашения (*particular agreements*), по которым могут передаваться вопросы по «преследованию правонарушений» (*prosecution of contraventions*) либо по исполнению и принудительному взысканию штрафов и платежей (*discharge and enforcement of fines and fees*) за правонарушения, совершенные в пределах провинции.

Таким образом, мы приходим к следующим выводам.

Во-первых, в Канаде сложился предрасположенный к принципу федерализма институт административной ответственности как одно из средств обеспечения законности.

Во-вторых, данный принцип реализован в Канаде иначе, чем в России, что выражается в различных подходах к распределению законодательных и правоприменительных полномочий органов публичной власти разного уровня.

В-третьих, для российского законодателя может представлять определенный интерес опыт Канады в части возможности возрождения подзаконного установления составов административных правонарушений; введения аналога применяемого в провинции Онтарио *offence notice* в российский институт административной ответственности как уведомления о подозрении в совершении административного правонарушения, которым производится возбуждение дела об административном правонарушении.

БИБЛИОГРАФИЯ

1. Административная ответственность в области связи и информации : учебное пособие / отв. ред. А. В. Сладкова. — М., 2024. — 200 с.
2. Административное право Российской Федерации : учебник / отв. ред. С. М. Зубарев, Л. Л. Попов : в 2 т. — М., 2024. — Т. 1. — 472 с.
3. *Гаврилова Л. В.* Административно-деликтное законодательство Федеративной Республики Германии. Значение законодательного опыта ФРГ для Российской Федерации. — Иркутск, 2005.
4. *Зайцев Д. И.* Административное усмотрение как средство преодоления неопределенности в правовых актах управления // *Законы России: опыт, анализ, практика.* — 2024. — № 1. — С. 14—21.

№ 1. С. 14—21 ; *Зокиров Т. З.* Роль административного усмотрения в дореволюционной России как предпосылки возникновения принципа федерализма в правовом регулировании административной ответственности // *Правовое обеспечение суверенитета России: проблемы и перспективы* : XXIV Международная научно-практическая конференция в рамках XIII Московской юридической недели, Москва, 21—24 ноября 2023 года. М., 2024. С. 348—350.



5. *Зокиров Т. З.* Некоторые аспекты реализации принципа федерализма в правовом регулировании административной ответственности (на примере субъектов Российской Федерации, входящих в состав Дальневосточного федерального округа) // *Российский следователь*. — 2023. — № 4. — С. 53—57.
6. *Зокиров Т. З.* Роль административного усмотрения в дореволюционной России как предпосылки возникновения принципа федерализма в правовом регулировании административной ответственности // *Правовое обеспечение суверенитета России: проблемы и перспективы : XXIV Международная научно-практическая конференция в рамках XIII Московской юридической недели, Москва, 21—24 ноября 2023 года*. — М., 2024. — С. 348—350.
7. *Кабышев С. В.* Канадская модель парламентского контроля: проблемы эффективности // *Международное публичное и частное право*. — 2013. — № 1. — С. 45—48.
8. *Лунев А. Е.* Административная ответственность за правонарушения. — М. : Госюриздат, 1961. — 187 с.
9. *Майле А. Д., Старостин С. А.* Особенности германского административно-деликтного законодательства // *Вестник Университета имени О.Е. Кутафина (МГЮА)*. — 2018. — № 1 (41). — С. 158—166.
10. *Максимов И. В.* Административные наказания. — М., 2009. — 464 с.
11. *Нагорных Р. В.* Административно-правовые средства регулирования государственной службы в правоохранительной сфере // *Пенитенциарная наука*. — 2019. — Т. 13. — № 4 (48). — С. 558—562.
12. *Носков Б. П.* Привлечение к административной ответственности собственников (владельцев) транспортных средств // *Юридический мир*. — 2010. — № 9. — С. 23—26.
13. *Орешина Н. И.* Некоторые вопросы ответственности за правонарушения в сфере миграции в зарубежных странах // *Общество и право*. — 2010. — № 1. — С. 282—287.
14. *Полежаев Д. А.* Официальное разъяснение нормативных правовых актов // *Вестник Нижегородского университета имени Н.И. Лобачевского*. — 2025. — № 2. — С. 136—144.

Систематизация нормативных правовых актов субъектов Российской Федерации как условие обеспечения законности в области туризма

Аннотация. В статье предпринята попытка систематизации нормативных правовых актов субъектов РФ в области туризма. Общественные отношения в сфере туристской деятельности на региональном уровне регулируются значительным объемом разнообразных нормативных правовых актов, что указывает на необходимость приведения данного массива в упорядоченное состояние, проведения их систематизации. Систематизация правовой базы, в свою очередь, выступает ключевым условием для обеспечения законности в рассматриваемой сфере. В качестве основы для систематизации выбраны несколько общепринятых критериев. Основным критерием предлагается юридическая сила актов. Следующим критерием разделения выступил предмет регулирования, заключительным критерием разделения всего массива правовых актов в сфере туризма на региональном уровне определен характер норм, содержащихся в них (материальные и процессуальные). При этом перечень критериев систематизации, а также групп актов, соответствующих определенному критерию, остается открытым и при необходимости может быть расширен.

Ключевые слова: систематизация, нормативные правовые акты, субъекты Российской Федерации, туризм, туристская деятельность, обеспечение законности



Олег Валерьевич КИРИЛОВСКИЙ,
доцент кафедры
административного
права и процесса
имени Л.Л. Попова
Университета имени
О.Е. Кутафина (МГЮА),
кандидат юридических
наук, доцент
kirilovskiy77@mail.ru
125993, Россия, г. Москва,
ул. Садовая-Кудринская, д. 9

DOI: 10.17803/2311-5998.2026.141.5.123-132

Oleg V. KIRILOVSKY,

Associate Professor of the Administrative Law
and Procedure Department named after L.L. Popov
of the Kutafin Moscow State Law
University (MSAL),

Cand. Sai. (Law), Associate Professor
kirilovskiy77@mail.ru

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

Systematization of Regulatory Legal Acts of the Constituent Entities of the Russian Federation as a Condition for Ensuring Legality in the Field of Tourism

Abstract. This study is about the systematization of regulatory legal acts of the constituent entities of the Russian Federation in the field of tourism, as one of the actively developing sectors of the national economy with significant growth potential in the near future, which determines the relevance of the

© Кириловский О. В., 2026

topic chosen for the study. Public relations in the field of tourism activities at the regional level are regulated by a significant volume and variety of regulatory legal acts, which indicates the need to bring this array into an orderly state and systematize them. The systematization of the legal framework, in turn, is a key condition for ensuring legality in the area under consideration. Several generally accepted criteria were chosen as the basis for this systematization. The primary classification criterion is the legal force of acts. In accordance with this criterion, groups were identified: Constitutions (Charters) of federal subjects, regional legislation, and acts of the highest bodies and officials of the subject. The next criterion for division was the subject of regulation, where acts are divided into groups: strategic and programmatic documents regulating tourism activities, aimed at developing tourism infrastructure in the region, related to image policy, and aimed at developing human resources for the tourism industry. The final criterion for dividing the entire body of legal acts in the field of tourism at the regional level is the nature of the norms contained therein (substantive and procedural). However, the list of classification criteria, as well as the groups of acts that meet a given criterion, remains open and can be expanded if necessary.

Keywords: *systematization, regulatory legal acts, subjects of the Russian Federation, tourism, tourist activities, ensuring the rule of law*

По сведениям Минэкономразвития России, ключевые макроэкономические показатели в сфере туристической за 20 лет выросли более чем в 2,7 раза. Если в 2005 г. они составляли 143 млн руб., в 2010 — 157,3 млн руб., в 2015 г. — 196,6 млн руб., то в 2020 г. — 265,5 млн руб. В 2025 г. прогнозировалось получить 396,1 млн руб.¹

Согласно прогнозу социально-экономического развития Российской Федерации на 2024 год и на плановый период 2025 и 2026 годов продолжится рост числа внутренних туристических поездок на фоне увеличения предложения, ограничений выездного туризма и развития круглогодичной туристической инфраструктуры, при этом ежегодный рост составит от 5 до 8 %. Он будет обеспечен увеличением доступного номерного фонда, в том числе по программе быстровозводимых модульных гостиниц, повышением популярности путешествий внутри страны, а также увеличением числа зарубежных туристов. Сфера туризма в Российской Федерации является активно развивающейся отраслью, что указывает на актуальность выбранной темы.

В качестве задач настоящего исследования предлагаем рассмотреть научные и теоретические основы, связанные с систематизацией законодательства и его соотношением с обеспечением законности. Другим и, на наш взгляд, основным компонентом настоящего исследования будет анализ правовых основ (нормативных правовых актов) субъектов РФ в области туризма и их приведение к

¹ См.: Официальный сайт Минэкономразвития России. Туризм в России. Итоги 2024 года. URL: https://www.economy.gov.ru/material/directions/turizm/turizm_v_rossii_itogi_2024_goda.html (дата обращения: 08.11.2025).

определенной системе, упорядочивание, структурирование по определенным критериям и группам. В рамках решения данной задачи придется столкнуться с объективными трудностями, а именно широким разнообразием (географическим, климатическим, этнокультурным и т.д.) субъектов РФ и объемом нормативных правовых актов в каждом из субъектов РФ. В связи с этим считаем возможным остановиться на рассмотрении правовых основ в сфере туризма на примере некоторых субъектов РФ.

Слово «систематизация» означает приведение в систему, которая представляет собой совокупность взаимосвязанных, взаимозависимых элементов, представляющих единое целое. Под системой следует понимать «определенный порядок в расположении и связи действий. Например, привести в систему свои наблюдения, работать по строгой системе»².

Как справедливо отмечает В. Д. Перевалов, в результате процесса систематизации значительного по объему массива правовых актов достигается согласованность их между собой, выявляются и устраняются противоречия, пробелы и коллизии, что обеспечивает удобство работы с ними³.

Важность и необходимость законодательного закрепления понятия «систематизация» обозначена М. В. Кондратьевым: «...следует раскрыть термины “систематизация”, “кодификация”, “консолидация”, “инкорпорация”, нужно решить вопрос, связанный с правовым статусом единого официального государственного ресурса нормативных правовых актов всех уровней публичной власти»⁴.

Следовательно, под систематизацией нормативных правовых актов следует рассматривать совокупность связанных между собой, последовательных действий, направленных на их упорядочивание по определенным группам, где основанием распределения будут выступать четкие критерии, которые выбираются субъектом, осуществляющим данный процесс, исходя из объективных предпосылок и субъективных предпочтений.

Обеспечение законности предполагает наличие действующей системы средств и способов, направленной на строгое и точное соблюдение всеми участниками общественных отношений установленных правил поведения, закрепленных в нормативных правовых актах (Конституции РФ, федеральных законах, подзаконных актах и т.д.).

В качестве общих условий обеспечения законности в публичном управлении профессор С. М. Зубарев выделяет политические, идеологические, экономические и правовые предпосылки. В качестве главенствующих правовых предпосылок законности выступают конституционные положения, закрепляющие фундаментальные основы построения правового государства, являющиеся вектором для формирования, развития всего национального законодательства, включая

² Ожегов С. И. Словарь русского языка / под ред. Н. Ю. Шведовой. М., 1989. С. 45.

³ См.: Перевалов В. Д. Теория государства и права : учебник для бакалавров. 3-е изд., испр. и доп. М., 2015. С. 178.

⁴ Кондратьева М. В. Систематизация нормативных правовых актов Российской Федерации в условиях правовой информатизации // Всероссийский научный журнал «Вопросы права». 2023. № 4. С. 18—23.



отраслевое⁵. Исходя из позиции автора, необходимо констатировать, что обеспечение законности является ключевым условием формирования как соответствующего конституционным положениям законодательства в целом, так и отдельных направлений, включая область оказания туристских услуг.

Переходя к рассмотрению основного вопроса заявленной темы, считаем необходимым выбрать ключевые критерии классификации нормативных правовых актов субъектов РФ. Как справедливо отмечает В. Г. Васильев, «нормативные акты классифицируются в первую очередь по их юридической силе, определяемой компетенцией и положением издавшего их органа в общей системе правотворческих органов государства»⁶.

В связи с этим **критерий юридической силы** позволяет выделить несколько групп правовых актов.

Первая группа — *конституции (уставы) субъектов РФ*. Не все основные региональные законы напрямую предусматривают вопросы, связанные со сферой туризма. Так, Устав Вологодской области в ст. 33 закрепляет, что органы государственной власти области обеспечивают осуществление государственной политики в сферах воспитания, образования, культуры, физической культуры и спорта, искусства и использования историко-культурного наследия, разрабатывают и обеспечивают выполнение областных программ в названных сферах⁷. Устав Краснодарского края объекты туристской деятельности рассматривает как экономическую основу региона. Согласно ч. 1 ст. 75 названного документа, природные лечебные ресурсы, лечебно-оздоровительные местности и курорты, расположенные на территории Краснодарского края, являются национальным достоянием народов Российской Федерации, предназначены для лечения и отдыха населения, относятся, соответственно, к особо охраняемым объектам и территориям, имеющим свои особенности в использовании и защите, и являются одной из основ экономической деятельности Краснодарского края⁸. Такой подход характерен для регионов с высоким туристским потенциалом и богатой туристской инфраструктурой. Положения региональных конституций и уставов выступают основой для регионального законотворчества и подзаконного нормотворчества в сфере туризма.

Вторая группа — *законы субъектов РФ*, регулирующие отношения в сфере туризма и туристской индустрии⁹. Данный вид региональных нормативных правовых актов имеет приоритетное юридическое значение по отношению к другим правовым актам региона и закрепляет основные принципы осуществления туристской деятельности, положения о ее организации на территории региона,

⁵ См.: Зубарев С. М. Общие условия (предпосылки) обеспечения законности в публичном управлении // Актуальные проблемы российского права. 2023. Т. 18. № 9 (154). С. 50—53.

⁶ Васильев В. Г. К вопросу о классификации нормативных правовых актов по юридической силе, по времени и месту их действия // Знание. 2016. № 10-3 (39). С. 129—131.

⁷ См.: Устав Вологодской области от 03.10.2001 № 481 // URL: <https://vologda-oblast.ru/dokumenty/ustav/> (дата обращения: 08.11.2025).

⁸ Устав Краснодарского края от 10.11.1993 № 17 // Кубанские новости. 10.11.1993.

⁹ Есть и законы, устанавливающие административную ответственность в этой области. См., например: Закон Республики Крым от 25.06.2015 № 117-ЗРК/2015 «Об админи-

полномочия основных субъектов, осуществляющих управление в данной сфере (например, Закон Краснодарского края «О туристской деятельности в Краснодарском крае»¹⁰, Закон Вологодской области «О туризме и туристской индустрии на территории Вологодской области»¹¹). Как бы это ни казалось странным, но не во всех субъектах Федерации приняты региональные отраслевые законодательные акты в рассматриваемой сфере. Например, такого акта нет в Ярославской области.

Третья группа — *акты высшего должностного лица субъекта РФ или высшего исполнительного органа субъекта РФ*. Названных субъектов следует рассматривать как единую группу, поскольку в 68 регионах высшее должностное лицо (губернатор, глава региона, мэр) возглавляет высший исполнительный орган субъекта (правительство, администрацию, мэрию). К числу актов данной группы следует отнести постановление Правительства г. Санкт-Петербурга «О региональном государственном контроле (надзоре) в сфере туристской индустрии»¹². Постановление Правительства Вологодской области «О стратегии социально-экономического развития Вологодской области до 2030 года» содержит отдельный раздел 5.4, посвященный сфере туризма и креативной индустрии. Указанный раздел раскрывает сведения о достижениях и конкурентных преимуществах региона в рассматриваемой области, ключевые проблемы и вызовы, а также ожидаемые результаты и задачи на период до 2030 года¹³.

Четвертая группа — *акты (приказы, распоряжения, инструкции) профильных органов исполнительной власти субъектов РФ*. Данные акты управления предназначены для реализации отдельных направлений туристской индустрии, детализации уточнения регионального законодательства, решений высших региональных органов власти либо для решения организационных вопросов, как, например, приказ Минэкономразвития Вологодской области от 03.09.2025 № 0196/25-О «Об утверждении формы нагрудной идентификационной карточки экскурсовода (гида) или гида-переводчика».

стративных правонарушениях в Республике Крым». Ст. 5.5 // Крымские известия. 2015. № 126 (5792).

Подробно о регулировании административной ответственности в субъектах РФ см.: Зокиров Т. З. Принцип федерализма института административной ответственности через призму защиты трудовых прав граждан // Административное право и процесс. 2023. № 4. С. 67—70.

¹⁰ См.: Закон Краснодарского края от 25.10.2005 № 938-КЗ «О туристской деятельности в Краснодарском крае» // Кубанские новости. 2005. № 166.

¹¹ См.: Закон Вологодской области от 23.10.2008 № 1891-ОЗ «О туризме и туристской индустрии на территории Вологодской области» // Красный Север. 2008. № 129.

¹² См.: постановление Правительства Санкт-Петербурга от 07.11.2023 № 1172 «О региональном государственном контроле (надзоре) в сфере туристской индустрии» // Официальный интернет-портал правовой информации. URL: <http://pravo.gov.ru>, 13.11.2023.

¹³ См.: постановление Правительства Вологодской области от 17.10.2016 № 920 «О Стратегии социально-экономического развития Вологодской области на период до 2030 года» // Официальный интернет-портал правовой информации. URL: <http://www.pravo.gov.ru>, 21.10.2016.



Следующим критерием разделения региональных правовых актов в сфере туризма должен быть **предмет регулирования**, т.е. конкретный круг вопросов, общественные отношения, на которые они направлены¹⁴.

В первую группу, полагаем, следует отнести региональные *стратегические и программные документы*. Стратегия как вид документа в целом, по мнению Д. И. Зайцева, является актом стратегического планирования, определяющим приоритеты, цели и задачи органов государственной власти в установленной сфере на долгосрочный период¹⁵. Поскольку на федеральном уровне принята Стратегия развития туризма в Российской Федерации на период до 2035 года, региональные власти с учетом социально-экономического потенциала, географического месторасположения, национальной идентичности и других характеристик субъекта РФ принимают свои планы развития туристической индустрии.

Во вторую группу нормативных правовых актов субъектов РФ по данному критерию необходимо отнести *акты, регулирующие непосредственно предпринимательскую и туристскую деятельность*. Основой данной группы являются региональные законы, регулирующие рассматриваемую сферу отношений, и акты, направленные на оказание мер стимулирования туристической индустрии в регионе, как, например, постановление Правительства Приморского края «Об утверждении Порядка предоставления субсидий из краевого бюджета юридическим лицам и индивидуальным предпринимателям туристской индустрии на возмещение части затрат на технологическое присоединение к инженерной и транспортной инфраструктуре»¹⁶.

В третью группу правовых актов управления в регионах предлагаем отнести *акты, направленные на развитие туристской инфраструктуры в конкретном субъекте РФ*. В частности, в отдельных регионах приняты нормативные правовые акты о создании особых экономических зон, туристско-рекреационных территорий (ОЭЗ ТРТ) по типу федеральных ОЭЗ ТРТ «Байкальская гавань», «Бирюзовая Катунь», «Завидово» и т.д. В Республике Башкортостан такой территорией признан Природный парк «Мурадымовское ущелье», который создан на основании постановления Правительства Республики от 02.12.2010 № 455¹⁷.

¹⁴ См.: Прокофьев К. Г., Олиндер Н. В. Классификация норм административного права как элемент механизма реализации ответственности за нарушение законодательства о собраниях, митингах, демонстрациях, шествиях и пикетировании // Вектор науки Тольяттинского государственного университета. Серия : Юридические науки. 2019. № 1 (36). С. 38—42.

¹⁵ См.: Зайцев Д. И. Административное усмотрение в системе стратегического планирования // LegalTech: научные решения для профессиональной юридической деятельности : сборник докладов IX Московского юридического форума : в 4 ч., Москва, 14—16 апреля 2022 года. Ч. 4. М., 2022. С. 290—291.

¹⁶ См.: постановление Правительства Приморского края от 13.11.2025 № 831-пп «Об утверждении Порядка предоставления субсидий из краевого бюджета юридическим лицам и индивидуальным предпринимателям туристской индустрии на возмещение части затрат на технологическое присоединение к инженерной и транспортной инфраструктуре» // Официальный интернет-портал правовой информации. URL: <http://pravo.gov.ru>, 17.11.2025.

¹⁷ См.: постановление Правительства Республики Башкортостан от 02.12.2010 № 455 «Об утверждении Положения о Природном парке “Мурадымовское ущелье” и его границ» // СПС «КонсультантПлюс».

В целях развития туристской навигации информационного обеспечения рассматриваемой деятельности на уровне регионов приняты соответствующие поправки к законам субъектов РФ о туризме и туристской деятельности. Так, Закон Вологодской области от 13.10.2023 № 5442-ОЗ расширил информацию о туристских ресурсах и туристской индустрии области, о мероприятиях, проводимых на территории области в сфере туризма, о туристских маршрутах области, о размещении информации на официальном сайте туристского информационного центра области и ее обязательной актуализации.

Четвертая группа правовых актов управления отображает административно-правовое регулирование вопросов, связанных с *продвижением туристского продукта и имиджевой политики региона*.

Данную группу представляют акты, утверждающие региональные туристские бренды и логотипы, как, например, «Великий Устюг — родина Деда Мороза» (главный туристский бренд Вологодской области), «Столбушинский продукт» (официальный гастрономический бренд Псковской области).

На территориях субъектов РФ для повышения привлекательности регионального туристского продукта, узнаваемости региона, увеличения туристского потока проводятся тематические конкурсы и фестивали, организованные региональными властями. В Саратовской области подведомственной региональному правительству организацией, государственным бюджетным учреждением Саратовской области дополнительного образования «Областной центр экологии, краеведения и туризма», организован и периодически проводится региональный этап Всероссийского конкурса проектных команд по созданию туристских и экскурсионных маршрутов в Саратовской области, положение о котором утверждено приказом данной организации от 16.10.2023 № 235-д.

Еще один пример повышения имиджевой политики регионального уровня — индивидуальные правовые акты управления, направленные на поощрение лиц (физических, юридических), достигших наибольших результатов в сфере туризма. Так, приказ Министерства курортов, туризма и олимпийского наследия Краснодарского края от 11.11.2025 № 278 «О присуждении премий администрации Краснодарского края в области туризма»¹⁸ является примером особого внимания со стороны региональных властей к достойным представителям туристской индустрии.

Пятая группа нормативных правовых актов субъектов РФ по данному критерию отображает направленность действий региональных властей на *повышение кадрового потенциала туристской индустрии*. Это важнейшее направление деятельности региональных властей, целью которого является создание оптимальных условий для обеспечения туристской сферы квалифицированными специалистами (администратор гостиницы, гид-экскурсовод, гид-переводчик и др.).

На региональном уровне созданы и функционируют аттестационные комиссии по проведению процедуры оценки компетентности, профессиональных знаний, навыков экскурсоводов, по результатам которой принимается решение о разрешении осуществлять указанную деятельность. Данные комиссии образованы

¹⁸ Официальный сайт Министерства курортов, туризма и олимпийского наследия Краснодарского края. URL.: <https://kurort.krasnodar.ru/documents/npa/517560> (дата обращения: 21.11.2025).



и функционируют на основе приказов профильных региональных органов исполнительной власти.

В крае также применяется комплекс мер поддержки для организаций туристской индустрии, которые самостоятельно реализуют меры по кадровому обеспечению. Так, краевым профильным министерством принят приказ «Об утверждении Порядка предоставления субсидий некоммерческим организациям, не являющимся государственными (муниципальными) учреждениями, — субъектам санаторно-курортного и туристского комплекса Краснодарского края на возмещение части затрат по проведению практико-ориентированных мероприятий в целях содействия кадровому обеспечению организации отдыха детей и их оздоровления, санаторно-курортных организаций и (или) гостиниц»¹⁹.

Перечень групп нормативных правовых актов, разделяемых по предмету регулирования в рассматриваемой сфере на региональном уровне, является открытым и может быть расширен. Как нами отмечалось в начале исследования, критерии выделения могут устанавливаться субъектом, осуществляющим процесс систематизации, в зависимости от объективных предпосылок или субъективных предпочтений. Такими дополнительными группами могут выступать акты, регулирующие сферу обеспечения безопасности туристов и защиты их прав, акты, регулирующие вопросы сохранения туристских объектов, и др.

Еще одним ключевым критерием разделения всего массива региональных нормативных правовых актов в сфере туризма является **характер норм**. В рамках данного критерия необходимо выделить две группы актов управления: *акты, содержащие материальные нормы, и акты, содержащие процессуальные нормы*.

Нормативные правовые акты в сфере туризма *материального характера* устанавливают права, обязанности, закрепляют правовой статус органов управления, ответственность участников рассматриваемых правоотношений. Примерами данных актов могут быть законы субъектов РФ о туризме и туристской индустрии, региональные стратегии развития сферы туризма, положения о региональных органах управления в сфере туризма («О Министерстве культуры и туризма Московской области» и др.).

К данной группе можно отнести акты, направленные на повышение взаимодействия органов публичной власти с субъектами туристской индустрии за счет образования региональных координационных советов. Эффективное взаимодействие органов публичной власти и бизнеса, по мнению профессора С. А. Старостина, позволит достичь поставленных целей, обозначенных в стратегических документах в определенной сфере²⁰. Например, в Кировской области по решению регионального правительства образован и функционирует координационный совет по развитию туристской деятельности. Подобные органы образованы практически во всех субъектах РФ.

Нормативные правовые акты в сфере туризма *процессуального характера* устанавливают порядок реализации материальных норм. Это, например, акты, закрепляющие порядок подачи заявки на получение субсидии и (или) иных мер

¹⁹ URL.: <https://kurort.krasnodar.ru/documents/npa/517560> (дата обращения: 21.11.2025).

²⁰ См.: Старостин С. А. В продолжение дискуссии об административном усмотрении // Сибирское юридическое обозрение. 2023. Т. 20. № 2. С. 145—157.

поддержки для субъектов туристской индустрии, порядок проведения конкурса, и т.д.

Выбранные в рамках настоящего исследования критерии систематизации нормативных правовых актов субъектов РФ в сфере туризма также могут быть расширены. На наш взгляд, такими критериями могут служить, например, субъектный состав, т.е. органы и должностные лица, принимающие акты рассматриваемой категории, срок действия таких актов и др.

На основании изложенного необходимо сделать несколько выводов.

Во-первых, сфера туризма и туристской индустрии в современных условиях является одной из активно развивающихся отраслей народного хозяйства со значительным потенциалом роста в ближайшей перспективе. Общественные отношения, возникающие в рассматриваемой сфере, регулируются многочисленными и разнообразными нормативными правовыми актами, которые требуют четкой систематизации. Систематизация правовой базы выступает ключевым условием для обеспечения законности в рассматриваемой сфере.

Во-вторых, в качестве основы для систематизации нормативных правовых актов субъектов РФ в сфере туризма необходимо их разделение на группы в соответствии с выбранными критериями. По юридической силе такие акты можно разделить на группы: основные законы (конституции, уставы) субъектов Федерации, законы региона, подзаконные акты глав регионов и их правительств, акты профильных органов исполнительной власти субъектов РФ.

Следующим критерием разделения принят предмет регулирования с распределением региональных актов по следующим группам: стратегические и программные документы; акты, регулирующие непосредственно предпринимательскую и туристскую деятельность; акты, направленные на развитие туристской инфраструктуры в регионе; акты, связанные с продвижением туристского продукта и имиджевой политики региона; акты, направленные на развитие кадрового потенциала туристской индустрии.

Заключительным критерием разделения всего массива правовых актов в сфере туризма на региональном уровне является характер норм, содержащихся в них. В рамках данного критерия необходимо выделить две группы актов управления: акты, содержащие материальные нормы, и акты, содержащие процессуальные нормы.

БИБЛИОГРАФИЯ

1. Административное право Российской Федерации : учебник / отв. ред. С. М. Зубарев, Л. Л. Попов. — М., 2024. — Т. 1. — 472 с.
2. *Васильев В. Г.* К вопросу о классификации нормативных правовых актов по юридической силе, по времени и месту их действия // Знание. — 2016. — № 10-3 (39).
3. *Зайцев Д. И.* Административное усмотрение в системе стратегического планирования // LegalTech: научные решения для профессиональной юридической деятельности : сборник докладов IX Московского юридического форума : в 4 ч., Москва, 14—16 апреля 2022 года. — Ч. 4. — М., 2022.



4. Зокиров Т. З. Принцип федерализма института административной ответственности через призму защиты трудовых прав граждан // Административное право и процесс. — 2023. — № 4. — С. 67—70.
5. Зубарев С. М. Общие условия (предпосылки) обеспечения законности в публичном управлении // Актуальные проблемы российского права. — 2023. — Т. 18. — № 9 (154). — С. 50—53.
6. Кондратьева М. В. Систематизация нормативных правовых актов Российской Федерации в условиях правовой информатизации // Всероссийский научный журнал «Вопросы права». — 2023. — № 4. — С. 18—23.
7. Ожегов С. И. Словарь русского языка / под ред. Н. Ю. Шведовой. — М., 1989. — 748 с.
8. Перевалов В. Д. Теория государства и права : учебник для бакалавров. — 3-е изд., испр. и доп. — М., 2015. — 428 с.
9. Прокофьев К. Г. Классификация норм административного права как элемент механизма реализации ответственности за нарушение законодательства о собраниях, митингах, демонстрациях, шествиях и пикетировании // Вектор науки Тольяттинского государственного университета. Серия : Юридические науки. — 2019. — № 1 (36). — С. 38—42.
10. Старостин С. А. В продолжение дискуссии об административном усмотрении // Сибирское юридическое обозрение. — 2023. — Т. 20. — № 2. — С. 145—157.

Участие субъектов исполнительной власти в правовом просвещении населения

Аннотация. Исследуется перечень субъектов, осуществляющих деятельность по правовому просвещению населения. В данном контексте обращается внимание на органы публичной власти: законодательные, исполнительные, судебные, а также не относящиеся ни к одной из ветвей власти. Кроме того, в данном направлении исследуются коммерческие и некоммерческие организации. Определяется, что из всех изучаемых субъектов правового просвещения только исполнительная власть обладает потенциалом по систематическому осуществлению правового просвещения всего населения, тем самым раскрывается возможность обеспечивать законность в публичном управлении с помощью данного инструмента. Этот вывод обуславливается, в частности, тем, что исполнительная власть превалирует по отношению к иным субъектам публичной власти по количеству государственных органов, их разветвленности, численности государственных служащих. Это делает необходимой работу в первую очередь над продвижением исследуемого вида деятельности именно исполнительной властью, ее многочисленными субъектами.

Ключевые слова: правовое просвещение, исполнительная власть, обеспечение законности, правовая культура, правосознание, органы публичной власти, некоммерческие организации



**Евгений Вячеславович
КОСЫРЕВ,**

доцент кафедры
административного
права и процесса
имени Л.Л. Попова
Университета имени
О.Е. Кутафина (МГЮА),
кандидат юридических
наук, доцент
kosirev.evg@yandex.ru
125993, Россия, г. Москва,
ул. Садовая-Кудринская, д. 9

DOI: 10.17803/2311-5998.2026.141.5.133-141

Evgeny V. KOSYREV,

Associate Professor of the Administrative Law
and Procedure Department named after L.L. Popov
of the Kutafin Moscow State Law University (MSAL),
Cand. Sci. (Law), Associate Professor
kosirev.evg@yandex.ru

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

Participation of Executive Authorities in Legal Education of the Population

Abstract. The list of subjects engaged in legal education of the population is being analysed. In this context, attention is drawn to public authorities: legislative, executive, judicial, as well as those not related to any of the branches of government. In addition, commercial and non-profit organizations are being analysed in this area. It is determined that of all the subjects of legal education studied, only the executive branch has the potential to systematically implement legal education for the entire population, thereby revealing the

© Косырев Е. В., 2026

possibility of ensuring legality in public administration using this tool. This conclusion is due, in particular, to the fact that the executive branch prevails over other subjects of public authority: in terms of the number of state bodies, their branching, and the number of civil servants. This makes it necessary to work primarily on the development of the type of activity by the executive branch and its numerous subjects.

Keywords: *legal education, executive power, rule of law, legal culture, legal awareness, public authorities, non-profit organizations*

Существует множество субъектов формирования правовой культуры. Ими являются семья, учебные заведения, общественные организации, государство в лице органов публичной власти¹. Одним из средств развития правовой культуры, правосознания населения является правовое просвещение. Оно заключается в распространении в обществе знаний о праве, а также в разъяснении положений действующих нормативных правовых актов и практики их применения, проводится в целях формирования убежденности в необходимости соблюдения норм права и предупреждения правонарушений и преступлений². Поэтому правовое просвещение имеет также значение и для обеспечения законности в публичном управлении.

Данный вид деятельности реализуется множеством субъектов, к которым относятся органы публичной власти, коммерческие и некоммерческие организации и др. Можно выделить два направления данной деятельности: одно из них заключается в создании правил ее реализации, а второе — в непосредственном ее осуществлении.

Разделим органы публичной власти на четыре группы в зависимости от того, к какому виду власти они относятся, выделив среди них законодательные, исполнительные и судебные, а также не относящиеся ни к одной из ветвей власти³.

¹ Пестряева А. С., Асянова С. Р. Влияние средств массовой информации на правосознание современного человека // Гуманитарное знание и духовная безопасность : сборник материалов VI Международной научно-практической конференции (г. Грозный, 6—7 декабря, 2019 г.). Махачкала, 2019. С. 374—378.

² Кириллова С. В., Иванов М. Г. Роль адвокатуры в сфере правового просвещения // Правовое просвещение: диалог теории и практики : сборник материалов Всероссийской научно-практической конференции (10 октября 2019 г.). Чебоксары, 2020. С. 154—159.

³ Ярким примером служат административные комиссии. Например, в силу ст. 3 Закона Волгоградской области от 02.12.2008 № 1789-ОД «Об административных комиссиях» (Волгоградская правда. 10.12.2008. № 231—232) одной из задач территориальной административной комиссии является правовое просвещение населения по вопросам защиты прав и свобод человека и гражданина, обеспечения законности, общественной нравственности, общественного порядка и общественной безопасности, а также по вопросам административного законодательства. Подробно о проблемах административно-деликтного регулирования в субъектах РФ см., например: Зокиров Т. З. Принцип федерализма института административной ответственности через призму защиты трудовых прав граждан // Административное право и процесс. 2023. № 4. С. 67—70.

Законодательные органы Российской Федерации и ее субъектов, исходя из спектра закрепленных за ними полномочий, больше работают над организацией осуществления правового просвещения, принимая по данному вопросу различные нормативные правовые акты⁴. В данную деятельность включаются также и представительные органы местного самоуправления, которыми принимаются соответствующие правила правового просвещения⁵.

Органами судебной власти, по мнению ряда авторов, также осуществляется правовое просвещение населения. Судами используются такие его формы, как открытое разбирательство дел, выездные судебные заседания, проведение лекций, семинаров и т.д.⁶ Особенность участия судебных органов в правовом просвещении состоит в том, что они, в отличие от законодательных органов, не организуют его, а осуществляют.

Переходя к иным органам публичной власти, имеющим полномочия в отношении правового просвещения, выделим органы прокуратуры⁷. Данный вид деятельности, осуществляемый прокурорами, является отдельной функцией прокуратуры⁸. Также укажем на ЦИК России, так как данный субъект публичной власти на протяжении ряда лет принимает документы стратегического планирования, главной целью которых является формирование единого подхода к осуществлению правового просвещения избирателей⁹.

⁴ Например, в Федеральном законе от 21.11.2011 № 324-ФЗ «О бесплатной юридической помощи в Российской Федерации» (СЗ РФ. 2011. № 48. Ст. 6725) определены общие правила осуществления правового просвещения субъектами оказания бесплатной юридической помощи. См. также: Закон Курганской области от 02.12.2016 № 99 «О правовом просвещении граждан на территории Курганской области» // URL: <http://www.pravo.gov.ru>, 06.12.2016 ; Закон Саратовской области от 26.07.2023 № 85-ЗСО «О правовом просвещении на территории Саратовской области» // URL: <http://www.pravo.gov.ru>, 31.07.2023.

⁵ См., например: решение Совета депутатов Варнавинского муниципального округа Нижегородской области от 27.08.2025 № 51 «Об утверждении положения о порядке деятельности органов местного самоуправления по правовому просвещению и правовому информированию на территории Варнавинского муниципального округа Нижегородской области» // Новый путь. 2025. № 36.

⁶ *Семенова М. С.* К вопросу об участии судей в правовом просвещении: история и современность // Вестник Волжского университета имени В.Н. Татищева. 2023. № 2. Т. 1. С. 27—35.

⁷ См.: приказ Генеральной прокуратуры РФ от 02.08.2018 № 471 «Об организации в органах прокуратуры Российской Федерации работы по правовому просвещению и правовому информированию» // Законность. 2018. № 9.

⁸ *Петров А. И.* Правовые и организационные основы деятельности органов прокуратуры по правовому просвещению населения : дис. ... канд. юрид. наук. Нижний Новгород, 2019. С. 51.

⁹ См.: постановление ЦИК России от 15.12.2021 № 74/629-8 «О Концепции повышения правовой культуры избирателей в Российской Федерации на 2022—2024 годы» // Вестник ЦИК России. 2021. № 24 ; постановление ЦИК России от 25.12.2024 № 191/1493-8 «О Концепции повышения правовой культуры избирателей в Российской Федерации на 2025—2027 годы» // Вестник ЦИК России. 2024. № 17.



Развитие правового сознания граждан, их правовое воспитание и обучение гражданственности, содействие просвещению в области прав человека определяются как первостепенные направления деятельности уполномоченных по правам человека¹⁰. В Федеральном конституционном законе от 26.02.1997 № 1-ФКЗ «Об Уполномоченном по правам человека в Российской Федерации» указывается, что Уполномоченный способствует правовому просвещению по вопросам прав и свобод человека, форм и методов их защиты¹¹. Аналогичную деятельность осуществляют уполномоченные по правам человека в субъектах РФ¹².

Работу в сфере правового просвещения ведут и иные уполномоченные, например по правам ребенка¹³. В ряде федеральных законов упоминаются другие субъекты правового просвещения, к которым можно отнести, например, следственные органы Следственного комитета РФ¹⁴.

Некоторые из рассмотренных субъектов публичной власти, осуществляющих правовое просвещение, уполномочены на его реализацию только в определенных направлениях: ЦИК России — в сфере избирательного права, уполномоченные по правам человека — в сфере правовых норм, определяющих права и свободы человека, формы и методы их защиты, Следственный комитет РФ — в сфере уголовного права. Только судебные органы и органы прокуратуры не ограничены предметом правового просвещения.

Рассмотренные субъекты правового просвещения определяют порядок его осуществления. Но формируют они такие правила в большинстве случаев исключительно для своих структурных подразделений. Только законодательные органы и уполномоченные по правам человека реализуют организацию данного вида деятельности для иных субъектов правового просвещения, причем исключительно по вопросам прав и свобод человека, форм и методов их защиты.

Поэтому можно сказать, что рассмотренные субъекты публичной власти достаточно ограничены в осуществлении исследуемого вида деятельности, потому что среди них нет таких, которые в сравнимой мере и определяют правила осуществления правового просвещения, и непосредственно осуществляют его и при этом не ограничены определенным предметом правопросветительской деятельности.

Помимо органов публичной власти, правовое просвещение может осуществляться коммерческими и некоммерческими организациями. К первым можно отнести средства массовой информации. Отмечается, что именно СМИ являются сегодня основным источником информирования граждан, в том числе в области

¹⁰ Волков Н. А. Влияние института омбудсменов в РФ на формирование правового сознания и развитие гражданского общества // *Философия образования*. 2009. № 1. С. 79—86.

¹¹ СЗ РФ. 1997. № 9. Ст. 1011.

¹² См.: Федеральный закон от 18.03.2020 № 48-ФЗ «Об уполномоченных по правам человека в субъектах Российской Федерации» // СЗ РФ. 2020. № 12. Ст. 1640.

¹³ Харников М. В. Организационно-педагогические условия, способствующие эффективному правовому просвещению подростка в образовательной организации // *Вестник Тамбовского университета. Серия : Гуманитарные науки*. 2019. Т. 24. № 179. С. 81—89.

¹⁴ Федеральный закон от 23.06.2016 № 182-ФЗ «Об основах системы профилактики правонарушений в Российской Федерации» // СЗ РФ. 2016. № 26 (ч. I). Ст. 3851.

права¹⁵, так как правовое просвещение с помощью информационно-коммуникационных технологий — важное направление в комплексе мер, направленных на повышение правовой культуры населения¹⁶. Помимо СМИ, к частным субъектам правового просвещения можно отнести, например, руководителей различных предприятий, которые проводят работу со своим персоналом, направленную на предотвращение хищений и в целом на поддержание служебной дисциплины¹⁷.

Но куда больше в правовом просвещении задействованы именно некоммерческие организации. Активное участие в данной деятельности принимают общественные организации, такие как Ассоциация юристов России, Российское общество «Знание»¹⁸, образовательные организации высшего профессионального образования, в которых правовое просвещение реализуется студентами юридических факультетов¹⁹, библиотеками²⁰, адвокатами²¹, нотариусами²². Такое разнообразие субъектов правового просвещения среди некоммерческих организаций обусловлено в том числе и тем, что в нормативных правовых актах, определяющих их административно-правовой статус, нередко закрепляется полномочие по осуществлению правового просвещения²³.

Тем не менее коммерческие и некоммерческие организации не могут претендовать на роль тех субъектов правового просвещения, которые способны осуществлять данную деятельность систематически и в отношении большей части

¹⁵ Березина Е. А. Средства массовой информации как инструмент правового просвещения субъектов малого и среднего бизнеса // Вестник РГГУ. Серия : Литературоведение. Языкознание. Культурология. 2014. № 12. С. 127—136.

¹⁶ Мартынкина Д. Ю. Роль печатных средств массовой информации в правовом просвещении населения: на материалах федеральных общественно-политических газет : дис. ... канд. филол. наук. М., 2011. С. 51.

¹⁷ Дабаев Б. А., Трашкова С. М. Правовое просвещение как способ криминалистической профилактики хищений, совершаемых работниками на предприятиях // Сибирское юридическое обозрение. 2018. Т. 15. № 3. С. 330—334.

¹⁸ Жидких А. А. Правовое просвещение граждан // Законность. 2010. № 8. С. 58—60.

¹⁹ Магомедова Е. А., Короткова О. А., Воробьева М. О., Курзаков М. О. Правовое просвещение школьников как инструмент формирования компетенций у студентов юридических направлений подготовки // Проблемы права. 2023. № 4. С. 7—10.

²⁰ Щеголева И. В. Специализированная деятельность библиотеки в области правового образования и правового просвещения // Вестник Тюменского государственного института культуры. 2019. № 1. С. 53—56.

²¹ Кириллова С. В., Иванов М. Г. Указ. соч. С. 154—159.

²² Гаверилова Ю. В. Роль нотариата в обеспечении права на получение юридической помощи и правового просвещения граждан // Уральский форум конституционалистов (Екатеринбург, 2—7 октября 2023 года). Вып. 9 / отв. ред. М. С. Саликов. Екатеринбург, 2024. Ч. 2. С. 3—7.

²³ В Федеральном законе от 11.08.1995 № 135-ФЗ «О благотворительной деятельности и добровольчестве (волонтерстве)» одной из целей данной деятельности указывается правовое просвещение населения ; в Федеральном законе от 21.11.2011 № 324-ФЗ «О бесплатной юридической помощи в Российской Федерации» закрепляется право негосударственных центров бесплатной юридической помощи на осуществление правового просвещения населения.



населения нашей страны. Так как первые либо осуществляют правовое просвещение исключительно ради прибыли, их не интересует уровень правовой культуры и правосознания населения, либо реализуют его в отношении исключительно узкого круга лиц и по малому перечню правовых вопросов. Вторые в силу масштаба своей деятельности и нередко ее предметной направленности, а также разрозненности тоже не в силах на системной основе осуществлять правовое просвещение.

Неслучайно про исполнительную власть не было сказано ранее. Это сделано с целью обобщить роль ее субъектов в данном процессе по сравнению со всеми иными рассмотренными ранее участниками правового просвещения.

К субъектам исполнительной власти, участвующим в организации и осуществлении правового просвещения на федеральном уровне, возможно отнести Президента РФ и Правительство РФ, которые задействованы в организации осуществления правового просвещения путем издания различных документов стратегического планирования²⁴. Федеральные органы исполнительной власти реализуют оба направления рассматриваемого вида деятельности. Так, МЧС России разработаны методические рекомендации, определяющие порядок правового просвещения и правового информирования граждан и организаций по вопросам пожарной безопасности²⁵. А ФНС России осуществляет правовое просвещение в сфере законодательства о налогах и сборах, регулярно проводя вебинары, посвященные особенностям применения законодательства в данной сфере²⁶.

Аналогичная картина складывается на уровне субъектов РФ, где возможно указать на высшее должностное лицо и высший исполнительный орган, которые тоже, как правило, реализуют организацию правового просвещения, но уже в соответствующем субъекте РФ²⁷, и исполнительные органы, которые задействованы и в осуществлении правового просвещения²⁸.

²⁴ См.: Основы государственной политики Российской Федерации в сфере развития правовой грамотности и правосознания граждан, утв. Президентом РФ 28.04.2011 № Пр-1168 // Российская газета. 2011. № 151 ; постановление Правительства РФ от 15.04.2014 № 312 «Об утверждении государственной программы Российской Федерации «Юстиция»» // СЗ РФ. 2014. № 18 (ч. II). Ст. 2158.

²⁵ Письмо МЧС России от 07.04.2022 № 43-2004-19 «О направлении методических рекомендаций» // Документ опубликован не был. СПС «КонсультантПлюс».

²⁶ См., например: На вебинаре представителям малого и среднего предпринимательства рассказали об изменениях налогового законодательства с 2025 года // URL: <https://www.nalog.gov.ru/rn34/news/seminar/15386361/?ysclid=m73dn6gtg8871749119> (дата обращения: 18.12.2025).

²⁷ См., например: указ губернатора Архангельской области от 17.04.2012 № 46-у «Об утверждении Положения о совете при губернаторе Архангельской области по организации бесплатной юридической помощи, правового информирования и правового просвещения населения на территории Архангельской области» // Волна. 2012. № 17 ; постановление Правительства Донецкой Народной Республики от 25.09.2025 № 95-6 «Об утверждении Порядка осуществления правового информирования и правового просвещения граждан» // Официальный сайт Правительства Донецкой Народной Республики. URL: <https://pravdnr.ru/>.

²⁸ См., например: приказ департамента социальной политики и занятости населения Брянской области от 14.02.2025 № 127 «Об утверждении Порядка правового информирования

На муниципальном уровне с такими же полномочиями можно выделить местные администрации²⁹.

О реализации сразу двух направлений правового просвещения субъектами исполнительной власти и практически в равной степени, в отличие от иных участников данной деятельности, рассмотренных выше, говорит тот факт, что они наделены как нормотворческими полномочиями, так и правоприменительными. Кроме того, исполнительной властью правовое просвещение может осуществляться в любой сфере, а по своему масштабу охватывать все население на систематической основе. Это вытекает из того, что система исполнительной власти реализует большую часть всех управленческих функций государственной власти³⁰, как следствие, государственное управление осуществляется главным образом функционированием органов исполнительной власти³¹.

О значимости исполнительной власти, ее функциональном приоритете в осуществлении правового просвещения по сравнению с иными субъектами публичной власти говорит и тот факт, что только система исполнительной власти в особых ситуациях может быть дублером глобальной системы государственного управления³². Это допустимо в том числе из-за того, что подсистема исполнительной власти значительно опережает другие подсистемы государственной власти и по числу государственных органов, и по их разветвленности, и по количеству государственных служащих; кроме того, она структурно повторяет всю систему государственной власти, что не присуще ни законодательной, ни судебной ветви власти, ни иным государственным органам³³.

и правового просвещения населения департаментом социальной политики и занятости населения Брянской области и подведомственными учреждениями» // Официальный интернет-портал правовой информации. URL: www.pravo.gov.ru, 21.02.2025.

²⁹ См., например: постановление Моркинской городской администрации Моркинского муниципального района Республики Марий Эл от 28.10.2025 № 302 «О правовом просвещении и правовом информировании граждан и организаций» // ВМарийЭл : официальный портал. URL: <https://newsmariel.ru>.

³⁰ Россинский Б. В. Исполнительные органы в системе публичной власти // Правовая политика и правовая жизнь. 2022. № 2. С. 39—43.

³¹ Россинский Б. В. О роли системы исполнительной власти для обеспечения гомеостазиса системы государственного управления // Актуальные проблемы административного и административно-процессуального права : сборник статей по материалам ежегодной Всероссийской научно-практической конференции (Сорокинские чтения), 25 марта 2016 года : в 3 т. / под ред. Ю. Е. Аврутина, А. И. Каплунова. СПб., 2016. Т. 1. С. 30—35.

³² Россинский Б. В. Проблемы государственного управления с позиции теории систем : монография. М., 2021. С. 202.

³³ Россинский Б. В. Исполнительная власть как субъект государственного управления // Актуальные проблемы административного и административно-процессуального права : сборник статей по материалам X юбилейной Международной научно-практической конференции (Сорокинские чтения), 22 марта 2019 года / под общ. ред. А. И. Каплунова. СПб., 2019. С. 11—15.



В частности, в связи с отмеченным указывается, что система исполнительной власти соразмерна со всей системой государственной власти, системой государственного управления³⁴.

Поэтому по возможности осуществления правового просвещения исполнительная власть превосходит иных участников данной деятельности. И от того, насколько эффективно оно будет реализовываться именно субъектами исполнительной власти, в целом зависит возможность обеспечивать с помощью данного инструмента законность в публичном управлении.

БИБЛИОГРАФИЯ

1. Административное право Российской Федерации : учебник / отв. ред. С. М. Зубарев, Л. Л. Попов. — М., 2024. — Т. 1. — 472 с.
2. Административные процедуры : учебное пособие / отв. ред. А. В. Сладкова. — М., 2024. — 328 с.
3. *Березина Е. А.* Средства массовой информации как инструмент правового просвещения субъектов малого и среднего бизнеса // Вестник РГГУ. Серия : Литературоведение. Языкознание. Культурология. — 2014. — № 12. — С. 127—136.
4. *Волков Н. А.* Влияние института омбудсменов в РФ на формирование правового сознания и развитие гражданского общества // Философия образования. — 2009. — № 1. — С. 79—86.
5. *Гаверилова Ю. В.* Роль нотариата в обеспечении права на получение юридической помощи и правового просвещения граждан // Уральский форум конституционалистов (Екатеринбург, 2—7 октября 2023 года). — Выпуск 9 / отв. ред. М. С. Саликов. — Екатеринбург, 2024. — Ч. 2. — С. 3—7.
6. *Дабаев Б. А., Трашкова С. М.* Правовое просвещение как способ криминалистической профилактики хищений, совершаемых работниками на предприятиях // Сибирское юридическое обозрение. — 2018. — Т. 15. — № 3. — С. 330—334.
7. *Жидких А. А.* Правовое просвещение граждан // Законность. — 2010. — № 8. — С. 58—60.
8. *Зокиров Т. З.* Принцип федерализма института административной ответственности через призму защиты трудовых прав граждан // Административное право и процесс. — 2023. — № 4. — С. 67—70.
9. *Кириллова С. В., Иванов М. Г.* Роль адвокатуры в сфере правового просвещения // Правовое просвещение: диалог теории и практики : сборник материалов Всероссийской научно-практической конференции (10 октября 2019 г.). — Чебоксары, 2020. — С. 154—159.
10. *Магомедова Е. А., Короткова О. А., Воробьева М. О., Курзаков М. О.* Правовое просвещение школьников как инструмент формирования компетенций у студентов юридических направлений подготовки // Проблемы права. — 2023. — № 4. — С. 7—10.

³⁴ *Россинский Б. В.* Исполнительная власть в системе государственного управления : монография. М., 2023. С. 273.

11. Мартынкина Д. Ю. Роль печатных средств массовой информации в правовом просвещении населения: на материалах федеральных общественно-политических газет : дис. ... канд. филол. наук. — М., 2011. — 209 с.
12. Панова О. Б. Антикоррупционное воспитание младших школьников с позиции сравнительной педагогики // Пенитенциарная наука. — 2024. — Т. 18. — № 3 (67). — С. 335—344.
13. Пестряева А. С., Асянова С. Р. Влияние средств массовой информации на правосознание современного человека // Гуманитарное знание и духовная безопасность : сборник материалов VI Международной научно-практической конференции (г. Грозный, 6—7 декабря, 2019 г.). — Махачкала, 2019. — С. 374—378.
14. Петров А. И. Правовые и организационные основы деятельности органов прокуратуры по правовому просвещению населения : дис. ... канд. юрид. наук. — Н. Новгород, 2019. — 249 с.
15. Россинский Б. В. Исполнительная власть в системе государственного управления : монография. — М., 2023. — 376 с.
16. Россинский Б. В. Исполнительная власть как субъект государственного управления // Актуальные проблемы административного и административно-процессуального права : сборник статей по материалам X юбилейной Международной научно-практической конференции (Сорокинские чтения), 22 марта 2019 г. / под общ. ред. А. И. Каплунова. — СПб., 2019. — С. 11—15.
17. Россинский Б. В. Исполнительные органы в системе публичной власти // Правовая политика и правовая жизнь. — 2022. — № 2. — С. 39—43.
18. Россинский Б. В. О роли системы исполнительной власти для обеспечения гомеостазиса системы государственного управления // 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. / под ред. Ю. Е. Аврутина, А. И. Каплунова. — СПб., 2016. — Т. 1. — С. 30—35.
19. Россинский Б. В. Проблемы государственного управления с позиции теории систем : монография. — М., 2021. — 264 с.
20. Семенова М. С. К вопросу об участии судей в правовом просвещении: история и современность // Вестник Волжского университета имени В.Н. Татищева. — 2023. — № 2. — Т. 1. — С. 27—35.
21. Система и структура органов исполнительной власти Российской Федерации / под ред. С. А. Старостина. — М., 2021. — 176 с.
22. Харников М. В. Организационно-педагогические условия, способствующие эффективному правовому просвещению подростка в образовательной организации // Вестник Тамбовского университета. Серия : Гуманитарные науки. — 2019. — Т. 24. — № 179. — С. 81—89.
23. Щеголева И. В. Специализированная деятельность библиотеки в области правового образования и правового просвещения // Вестник Тюменского государственного института культуры. — 2019. — № 1. — С. 53—56.





**Екатерина Алексеевна
ЛЕБЕДЕВА,**

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

Обеспечение законности при реализации отдельных государственно-властных полномочий в сфере миграции

Аннотация. В статье нашли отражения актуальные проблемы систематизации и обеспечения законности при реализации некоторых государственно-властных полномочий в сфере миграции. Автор дает общую характеристику недавно созданной Миграционной службы МВД России и анализирует ее роль в координации деятельности федеральных органов исполнительной власти в сфере миграции. Также в статье рассматриваются вопросы перераспределения полномочий между государственными органами по регулированию миграционных процессов. Кроме того, в настоящей статье выявлены проблемы делегирования государственно-властных полномочий в сфере миграции бюджетным учреждениям, в том числе при проведении экзамена у иностранных граждан по русскому языку, истории и основам российского законодательства. По результатам исследования автор указывает на необходимость взвешенного научного и рационального подхода при применении методов централизации и децентрализации, а также при распределении полномочий между субъектами публичного управления миграционными процессами.

Ключевые слова: миграция, полномочия, делегирование, Миграционная служба, экзамен по русскому языку, иностранные граждане, государственные услуги

DOI: 10.17803/2311-5998.2026.141.5.142-148

Ekaterina A. LEBEDEVA,

Deputy head of the Administrative Law
and Procedure Department named after L.L. Popov
of the Kutafin Moscow State Law
University (MSAL),
Cand. Sci. (Law), Associate Professor
adv.lebedeva@gmail.com

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

Ensuring of Legality in the Implementation of Specific State Authorities in the Field of Migration

Abstract. The article reflects the problems of systematization and ensuring legality in the implementation of certain state authorities in the field of migration. The author gives a general description of the newly established Migration Service of the Ministry of Internal Affairs of Russia and analyzes

its role in coordinating the activities of federal executive authorities in the field of migration. The article also discusses the issues of redistribution of powers between government agencies to regulate migration processes. In addition, this article identifies the problems of delegating state authority in the field of migration to budgetary institutions, including when conducting exams for foreign citizens in the Russian language, history and the basics of Russian legislation. According to the results of the study, the author points out the need for a balanced scientific and rational approach in the application of methods of centralization and decentralization, as well as in the distribution of powers between subjects of public management of migration processes.

Keywords: migration, authority, delegation, Migration service, Russian language exam, foreign citizens, public services

Публичное управление миграционными процессами осуществляется разветвленной системой субъектов, включающей государственные органы и учреждения, осуществляющие властно-распорядительную деятельность в сфере миграции.

В Российской Федерации отсутствует единый государственный орган, аккумулирующий в себе все государственные функции в сфере миграции. Это обусловлено тем, что вопросы, касающиеся правового положения мигрантов, затрагивают значительный объем сфер жизнедеятельности общества и государства. Миграционная политика пронизывает практически все отрасли, мигранты наравне с российскими гражданами реализуют свои права и несут общегражданские обязанности, за исключением определенного круга прав и обязанностей, которые вытекают непосредственно из гражданства и связаны с ним. Но и вопросы, связанные с самим институтом гражданства, также входят в миграционную политику.

Основу правового регулирования миграционных процессов составляют Конституция РФ, Федеральный закон от 25.07.2002 № 115-ФЗ «О правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации» и большой массив иных законодательных и подзаконных актов. Отсутствие единого федерального закона или кодифицированного акта в сфере миграции затрудняет эффективное управление миграционными процессами и создает препятствия для нормального функционирования органов публичной власти.

С марта 2024 г., после трагедии в «Крокус Сити Холле», государством приняты многочисленные законы и подзаконные акты, регулирующие вопросы миграционной политики. Большинство из них направлено на усиление миграционного контроля и ужесточение уголовной и административной ответственности за совершение миграционных правонарушений.

С другой стороны, государство стремится систематизировать массив законодательных и подзаконных актов, направленных на регулирование миграционных отношений.

Порядка 15 государственных органов осуществляют публичное управление в сфере миграции. Основным федеральным органом исполнительной власти, осуществляющим государственное управление в сфере миграции, а также координацию деятельности федеральных органов исполнительной власти и



исполнительных органов субъектов РФ в сфере миграции, является Министерство внутренних дел РФ.

В настоящее время функции министерства по выработке и реализации государственной политики, а также нормативно-правовому регулированию в сфере миграции осуществляет Служба по вопросам гражданства и регистрации иностранных граждан, которая представляет собой обособленное головное подразделение центрального аппарата МВД России (далее — Миграционная служба МВД России).

Служба была создана на базе Главного управления по вопросам миграции МВД России Указом Президента РФ от 02.04.2025 № 205 «О совершенствовании государственного управления в сфере миграции»¹.

Организационно-штатные мероприятия, связанные с передачей полномочий от ГУВМ МВД России к Миграционной службе МВД России, до сих пор не завершены. 10.06.2025 приказом МВД России № 360 утверждено Положение о Службе по вопросам гражданства и регистрации иностранных граждан Министерства внутренних дел РФ².

Миграционная служба имеет достаточно разветвленную структуру управления, включающую в себя департаменты, управления, отделы. Помимо этого, в структуре самого Министерства осуществляют свои полномочия иные подразделения, занимающиеся вопросами миграции. Это и Центр по вопросам миграции, и отдельные подразделения как по вопросам миграции в целом, так и по отдельным направлениям миграционных отношений и миграционного контроля.

Руководство деятельностью Службы осуществляет начальник, являющийся первым заместителем министра внутренних дел РФ.

Миграционная служба участвует в формировании и реализации миграционной политики, а также организует осуществление функций в сфере миграции по таким направлениям миграционной политики, как паспортно-регистрационная и разрешительно-визовая деятельность, применение цифровых технологий в сфере миграции, трудовая миграция, вопросы гражданства Российской Федерации, противодействие незаконной миграции, вопросы, касающиеся беженцев, соотечественников и вынужденных переселенцев, и др.

Создание Миграционной службы стало важной мерой для упорядочения деятельности государства в регулировании миграционных отношений. Именно на данный орган ложится наибольшая нагрузка по осуществлению миграционного контроля и предоставлению государственных услуг в сфере миграции. Кроме того, осуществление данной службой координации полномочий иных федеральных органов власти в сфере миграции позволит выстроить более стройную систему управления миграционными процессами.

К иным органам публичной власти, которые осуществляют, помимо прочих своих функций, также и реализацию государственно-властных полномочий в сфере миграции, относятся ФСБ России, Федеральное агентство по делам национальностей (ФАДН России), Минцифры России, Минэкономразвития России, Минтруд России, Минздрав России и многие иные органы публичной власти как

¹ СЗ РФ. 2025. № 14. Ст. 1692.

² СПС «КонсультантПлюс».

федерального уровня, так и на уровне субъектов РФ. Однако именно Миграционную службу МВД России, хотя она и не является самостоятельным федеральным органом исполнительной власти, можно назвать профильным органом в сфере реализации миграционной политики.

Достаточно часто можно столкнуться с вопросами целесообразности перераспределения властных полномочий между органами исполнительной власти. Так, например, в научных кругах³ и среди правоприменителей высказывается идея о целесообразности передачи полномочий по исполнению административного наказания в виде административного выдворения за пределы Российской Федерации иностранных граждан или лиц без гражданства в форме их принудительного и контролируемого перемещения через Государственную границу Российской Федерации за пределы России от службы судебных приставов в органы внутренних дел. Поддерживая такую концепцию перераспределения обязанностей, ученые полагают, что специализированный штат сотрудников полиции будет эффективнее исполнять подобные функции, чем судебные исполнители.

Не соглашаясь с таким предложением, считаем, что судебные приставы обладают достаточным объемом ресурсов для надлежащего исполнения данных полномочий, механизм их осуществления должным образом отработан. Предлагаемая передача полномочий потребует дополнительных затрат со стороны государства и не будет способствовать эффективности исполнения данного административного наказания.

Учитывая особую значимость публичного управления в сфере миграции, следует признать необходимым и эффективным сочетание механизмов централизации и децентрализации в регулировании миграционных процессов.

Как справедливо указывает профессор Б. В. Россинский, преимущества сочетания централизованных и децентрализованных подходов в механизме государственного управления определяются не только снижением в этом случае возможных информационных потерь и искажений в системе управления. Достоинства подобной интеграции обусловлены и тем обстоятельством, что юридические лица, которым в силу децентрализации свойственны более оперативные и гибкие организационные решения, как правило, обладают и иными, чем бюджетные структуры, финансовыми возможностями для достижения стоящих перед ними целей. При объединении централизованных и децентрализованных начал в процессе управления фактически мы имеем дело с конвергенцией публичных и частных начал⁴.

Данный тезис в полной мере применим и к полномочиям органов публичного управления в сфере миграции. Отдельные из них реализуют властно-распорядительные полномочия по правовому регулированию, осуществлению государственного контроля и надзора, оказанию государственных услуг в сфере миграции.

Делегирование определенных функций публичного управления миграционными процессами учреждениям при их надлежащем функционировании

³ Бехзоди Ф. А. Особенности производства по делам об административных правонарушениях в сфере миграции в Российской Федерации и Республике Таджикистан (сравнительно-правовое исследование) : дис. ... канд. юрид. наук : 5.1.2. М., 2025.

⁴ Россинский Б. В. Развитие системы государственного управления: воспоминания и размышления административиста : монография. М., 2025. С. 405.



способствует оперативности их реализации и снижению административных барьеров. С другой стороны, необходим очень грамотный и взвешенный подход при передаче государственно-властных полномочий в миграционной сфере субъектам, не являющимся органами публичной власти.

Рассмотрим некоторые примеры делегирования полномочий в сфере миграции на уровень учреждений. Так, значительную роль в регулировании миграционных вопросов играют Министерство науки и высшего образования РФ и Федеральная служба по надзору в сфере образования.

Одним из направлений их деятельности в сфере миграции является организация проведения экзаменов на знание русского языка, истории России и законодательства РФ для иностранных граждан в целях получения патента или разрешения на работу, разрешения на временное проживание, вида на жительство, а также для получения гражданства Российской Федерации и выдача соответствующего сертификата.

Установление перечня государственных учреждений, проводящих экзамен, на основании предложений Минобрнауки России по согласованию с МВД России и Рособрнадзором является исключительным полномочием Правительства РФ.

В 2024 г. был принят Федеральный закон № 377-ФЗ «О внесении изменений в статьи 15.1 и 15.2 Федерального закона «О правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации»», который установил запрет организациям, уполномоченным на проведение экзамена, передавать права и обязанности по проведению названного экзамена и выдаче сертификата третьим лицам, а также привлекать третьих лиц к организации проведения экзамена в части приема документов, информационного обеспечения, организационно-технического обеспечения процедуры проведения экзамена.

В настоящее время названный перечень утвержден распоряжением Правительства РФ от 10.12.2024 № 3641-р «Об утверждении перечня государственных учреждений, проводящих экзамен по русскому языку как иностранному, истории России и основам законодательства Российской Федерации»⁵.

Данное законодательное установление положительно повлияло на контроль за качеством проведения экзаменов, особенно экзамена по русскому языку, для иностранных граждан, которые планируют жить и работать в России. До вступления в силу названного Закона органами контроля было выявлено значительное количество нарушений со стороны организаций, которым делегировались полномочия по приему экзаменов у иностранцев.

Однако, с другой стороны, в данной ситуации имеет место и иное делегирование полномочий, которое, по нашему мнению, следует признать нецелесообразным. В настоящее время подготовку контрольно-измерительных материалов для проведения экзамена осуществляет Федеральный институт педагогических измерений (ФИПИ), подведомственный Рособрнадзору. При этом требования к оценке знаний мигрантов, содержащиеся в контрольно-измерительных материалах, достаточно низкие, они носят тестовый характер, что позволяет иностранным гражданам, фактически не владеющим русским языком и не обладающим

⁵ Официальный интернет-портал правовой информации. URL: <http://pravo.gov.ru>, 10.12.2024.

знаниями по истории России и основам законодательства РФ, визуально запоминать либо фактически угадывать правильные ответы.

Представляется, что указанным полномочием по разработке контрольно-измерительных материалов не должно быть наделено государственное учреждение, которое по своему правовому статусу не относится ни к органам, наделенным функциями по нормативному правовому регулированию, ни к органам контроля (надзора). Даже при условии ведомственной принадлежности данное полномочие должно быть сосредоточено в ведении федерального органа исполнительной власти, уполномоченного для осуществления контрольно-надзорных мероприятий по рассматриваемым вопросам, т.е. Рособрнадзора. Именно Рособрнадзор является субъектом, наделенным властными полномочиями в отношениях по регулированию процедуры сдачи экзамена иностранными гражданами и проведению соответствующих контрольных (надзорных) мероприятий. По результатам контрольно-надзорной деятельности Рособрнадзор наделен также юрисдикционными полномочиями.

Таким образом, формирование контрольно-измерительных материалов для проведения указанного экзамена должно находиться в исключительном ведении федерального органа исполнительной власти, осуществляющего функции по контролю и надзору в сфере образования, и не может быть делегировано иным учреждениям или организациям.

Еще одним примером делегирования полномочий в сфере миграции можно назвать создание многофункциональных центров в сфере миграции. Так, для предоставления государственных услуг в сфере миграции в Москве создано государственное бюджетное учреждение города Москвы «Многофункциональный миграционный центр»⁶. Оно функционирует на основании соглашения о взаимодействии, заключенного с федеральным органом исполнительной власти в сфере внутренних дел в целях содействия Главному управлению Министерства внутренних дел РФ по г. Москве в осуществлении полномочий Российской Федерации в сфере миграции.

Миграционный центр занимается вопросами проведения обязательной государственной дактилоскопической регистрации иностранных граждан и лиц без гражданства и их фотографирования, приема документов для оформления разрешения на временное проживание, вида на жительство, патентов, разрешений на работу, а также содействия в осуществлении иных полномочий Российской Федерации в сфере миграции.

Полномочия учредителя ГБУ «Миграционный центр» исполняет Департамент экономической политики и развития г. Москвы.

Миграционный центр является единственной организацией на территории Москвы и Московской области, где проводится выдача патентов на работу иностранным гражданам. Такое делегирование полномочий по системе одного окна способствует эффективному предоставлению государственных услуг мигрантам.

⁶ Распоряжение Правительства Москвы от 10.11.2014 № 629-РП «О создании государственного бюджетного учреждения города Москвы «Многофункциональный миграционный центр»» // Вестник Мэра и Правительства Москвы. 2014. № 63.



Надлежащее распределение полномочий органов публичной власти в сфере миграции имеет огромное значение для функционирования современного Российского государства. Эффективное использование имеющихся ресурсов, взвешенное применение методов централизации и децентрализации, делегирования полномочий позволит обеспечивать безопасность граждан, поддерживать стабильность общественных отношений и развивать экономику путем интеграции квалифицированных трудовых кадров.

Дальнейшее развитие в этом направлении должно сопровождаться систематической работой по совершенствованию нормативных правовых актов, усилению межведомственного сотрудничества и внедрению современных технологий мониторинга и контроля миграционных потоков. Только таким образом государство сможет успешно справляться с вызовами современной эпохи и создавать благоприятные условия для гармоничного сосуществования коренного населения и мигрантов.

БИБЛИОГРАФИЯ

1. *Бехзоди Ф. А.* Особенности производства по делам об административных правонарушениях в сфере миграции в Российской Федерации и Республике Таджикистан (сравнительно-правовое исследование) : дис. ... канд. юрид. наук : 5.1.2. — М., 2025. — 214 с.
2. *Россинский Б. В.* Развитие системы государственного управления: воспоминания и размышления административиста : монография. — М., 2025.

Президентский контроль в сфере противодействия коррупции¹

Аннотация. В статье раскрываются общие научно-теоретические подходы к понятию и сущности президентского контроля, его роли в обеспечении законности в государственном управлении. Обозначено основное содержание и назначение президентского контроля, осуществляемого в области противодействия коррупции в Российской Федерации. В работе проанализированы правовые аспекты противодействия коррупции в государственном управлении, положения ключевых нормативных актов, регулирующих контрольную деятельность в этой важнейшей сфере. Исследованы антикоррупционные контрольные полномочия Президента России, Администрации Президента РФ, ее соответствующих структурных подразделений, а также иных государственных органов. Автор указывает на существующую объективную взаимосвязь контрольных полномочий Президента России как центрального субъекта антикоррупционной деятельности и административно-правового механизма противодействия коррупции. Обоснована авторская идея об «импульсном воздействии» Президента РФ на государственный аппарат с целью более эффективного усиления осуществляемой антикоррупционной политики в России. Полномочия субъектов административно-правового противодействия коррупции анализируются с учетом особенностей государственного управления и принятия соответствующих управленческих решений. Также в работе раскрыто соотношение государственного контроля применительно к структуре административно-правового механизма противодействия коррупции в государственном управлении.

Ключевые слова: коррупция, противодействие коррупции, контроль и надзор, президентский контроль, государственное управление, Президент Российской Федерации, государственные органы, органы исполнительной власти



**Максим Михайлович
ПОЛЯКОВ,**

доцент кафедры
административного
права и процесса
имени Л.Л. Попова
Университета имени
О.Е. Кутафина (МГЮА),
кандидат юридических
наук, доцент
mmpolyakov@msal.ru
125993, Россия, г. Москва,
ул. Садовая-Кудринская, д. 9

DOI: 10.17803/2311-5998.2026.141.5.149-155

¹ Исследование выполнено за счет гранта Российского научного фонда № 24-18-00764.

© Поляков М. М., 2026

Maxim M. POLYAKOV,

Associate Professor of the Administrative Law and Procedure Department
named after L.L. Popov of the Kutafin Moscow State Law
University (MSAL), Cand. Sci (Law), Associate Professor
mmpolyakov@msal.ru
9, ul. Sadovaya-Kudrinskaya, Moscow, Russia, 125993

Presidential Control in the Anti-Corruption Sphere

Abstract. *The article reveals general scientific and theoretical approaches to the concept and essence of presidential control, its role in ensuring the rule of law in public administration. It outlines the main content and purpose of presidential control carried out in the field of combating corruption in the Russian Federation. The work analyzes the legal aspects of combating corruption in public administration, the provisions of key regulatory acts governing control activities in this crucial area. The anti-corruption control powers of the President of the Russian Federation, the Presidential Administration of the Russian Federation, its relevant structural divisions, as well as other government agencies are examined. The author points to the existing objective relationship between the control powers of the President of the Russian Federation as the central entity in anti-corruption activities and the administrative and legal mechanism for combating corruption. The author substantiates the idea of the “impulsive influence” of the President of the Russian Federation on the state apparatus with the aim of more effectively strengthening the ongoing anti-corruption policy in Russia. The powers of the subjects of administrative and legal counteraction to corruption are analyzed taking into account the specifics of public administration and the adoption of relevant management decisions. The work also reveals the relationship between state control in relation to the structure of the administrative-legal mechanism for combating corruption in public administration.*

Keywords: *corruption, anti-corruption, control and supervision, presidential control, public administration, the President of the Russian Federation, government agencies, executive authorities*

В современной науке административного права выработано множество подходов к содержанию государственного контроля². Сам контроль в отечественной юриспруденции рассматривается как самостоятельная функция, способ обеспечения законности в государственном управлении, а также в некоторых других аспектах³. Отметим, что в теории и на практике довольно часто

² См.: Лапина М. А. Сущность государственного контроля (надзора) и генезис его законодательного определения // Финансы: теория и практика. 2016. № 20 (4). С. 152—157; Ноздрачев А. Ф., Зырянов С. М., Калмыкова А. В. Реформа государственного контроля (надзора) и муниципального контроля // Журнал российского права. 2017. № 9 (249). С. 34—46.

³ См.: Зубарев С. М. Система контроля в сфере государственного управления : монография. М. : Норма ; Инфра-М, 2023. С. 13.

происходит подмена понятий, в частности, в государственном управлении категория контроля заменяется надзором⁴. Не затрагивая спорные дискуссионные аспекты указанных вопросов, обозначим легальную дефиницию государственного контроля. В самом общем виде он представляет собой деятельность уполномоченных органов, связанную с выявлением и предупреждением нарушений требований, установленных законодательством РФ⁵.

Президентский контроль является предметом исследования многих ведущих отечественных ученых. Так, А. М. Тарасов, обобщая роль, место и задачи контрольной деятельности главы государства, пишет, что «президентский контроль проявляет себя в качестве универсального, многоцелевого, эффективного и ведущего контрольно-управленческого механизма в общей системе государственного управления и контроля»⁶. Н. И. Побежимова и Н. С. Щербаков, анализируя конституционные полномочия Президента РФ, разделяют мнение о предназначении главы государства в качестве «беспристрастного арбитра, стоящего на страже единства и целостности страны, сплоченности народов России, их межнационального диалога»⁷. Резюмируя изложенное в своей научной статье, Г. Н. Комкова и Е. А. Абаева указывают, что президентский контроль является «важным фактором обеспечения конституционного принципа равноправия всех субъектов Российской Федерации во взаимоотношениях с федеральными органами государственной власти»⁸.

На наш взгляд, президентский контроль действительно является наиболее важным элементом обеспечения законности в отечественном государственном управлении. Наряду с другими субъектами государственного контроля Президент России способствует строгому и неуклонному исполнению правовых предписаний, закрепленных в законах, а также подзаконных правовых актах. Фактически именно глава государства обеспечивает слаженное функционирование государственного аппарата, реализуя свои контрольные полномочия. Особый контрольный статус главы государства прослеживается не только на федеральном уровне, но и на

⁴ Старостин С. А. О подмене понятий в государственном управлении // Вестник Томского государственного университета. Право. 2019. № 32. С. 93.

⁵ Федеральный закон от 26.12.2008 № 294-ФЗ (ред. от 29.12.2025) «О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля». Ст. 2 // СЗ РФ. 2008. № 52 (ч. I). Ст. 6249 ; Федеральный закон от 31.07.2020 № 248-ФЗ (ред. от 29.12.2025) «О государственном контроле (надзоре) и муниципальном контроле в Российской Федерации». Ст. 1 // Официальный интернет-портал правовой информации. URL: www.pravo.gov.ru, 31.07.2020.

⁶ Тарасов А. М. Президентский контроль — стратегический вид внешнего государственного контроля // Труды Академии управления МВД России. 2019. № 4 (52) С. 14.

⁷ Побежимова Н. И., Щербаков Н. С. Президентский контроль в России, его место и роль в публичной власти // Вестник Нижегородского университета имени Н.И. Лобачевского. 2022. № 5. С. 140.

⁸ 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. 86.



уровне субъектов РФ. Прочная властная вертикаль государственного управления требует обеспечения постоянного контроля. Отметим, что сам механизм государства сопряжен со сложной системой организационно-правовых «сдержек и противовесов». В этой системе Президент России является ведущим актором.

Президентский контроль охватывает еще одно важное направление государственной политики — противодействие коррупции. Высокая степень общественной опасности коррупции подтверждается официальной статистикой, материалами правоприменительной практики, данными социологических исследований. Так, в 2024 г. органами прокуратуры в судебном порядке было истребовано имущество госслужащих, приобретенное на средства из сомнительных источников, на сумму 500 млрд рублей⁹. Согласно опросу, проведенному фондом «Общественное мнение» (ФОМ), около половины россиян (47 %) убеждены в непреодолимости коррупции в стране¹⁰. Представленные сведения подтверждают факт крайне высокого уровня коррупции в России, а ее негативные последствия значительно снижают уровень доверия населения к государственному аппарату.

Противодействие коррупции в Российской Федерации на современном этапе представляет собой слаженную многогранную работу огромного количества субъектов, наделенных специальными полномочиями. Согласно положениям п. 2 ст. 1 Федерального закона «О противодействии коррупции» противодействие коррупции включает в себя скоординированную деятельность государственных и муниципальных органов¹¹. Однако центральное место среди субъектов противодействия коррупции, безусловно, занимает Президент РФ. В соответствии с ч. 1 ст. 5 Закона о противодействии коррупции глава государства не только определяет основные направления государственной антикоррупционной политики, но и устанавливает компетенцию подотчетных госорганов в данной области. Так, Президент России практически ежегодно, выступая перед Федеральным Собранием, обозначает необходимость противодействия коррупции на всех уровнях власти. Еще в 2016 г. глава государства обозначил: «Борьба с коррупцией... требует профессионализма, серьезности и ответственности, только тогда она даст результат, получит осознанную, широкую поддержку со стороны общества»¹². Данные слова остаются актуальными и сегодня.

Реализация антикоррупционных инициатив Президента РФ в области противодействия коррупции осуществляется главным образом путем издания правовых актов управления, к которым относятся указы и распоряжения. Стоит отметить,

⁹ Доклад Генерального прокурора Российской Федерации на заседании Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации // Официальный сайт Генеральной прокуратуры РФ. URL: <https://epp.genproc.gov.ru/ru/gprf/mass-media/news/archive/e5606049/> (дата обращения: 16.01.2026).

¹⁰ Коррупция в России // Сайт фонда «Общественное мнение». URL: <https://fom.ru/bezopasnost-i-pravo/15023> (дата обращения: 16.01.2026).

¹¹ Федеральный закон от 25.12.2008 № 273-ФЗ «О противодействии коррупции» // СЗ РФ. 2008. № 52 (ч. I). Ст. 6228.

¹² Послание Президента Российской Федерации Федеральному Собранию от 1 декабря 2016 года // URL: https://www.consultant.ru/document/cons_doc_law_207978/ (дата обращения: 16.01.2026).

что первый Президент России Б. Н. Ельцин в самом начале исполнения своих полномочий принимал указы, которые были направлены против коррупции в системе государственной службы¹³. Национальная стратегия и национальные планы противодействия коррупции принимались на основании соответствующих указов главы государства. На наш взгляд, именно антикоррупционные планы и программы относятся к ведущим административно-правовым формам противодействия коррупции¹⁴.

В настоящее время реализован уже седьмой национальный антикоррупционный план, утвержденный Президентом России 16.08.2021¹⁵. Антикоррупционные планы и программы являются прямым продолжением контрольной деятельности главы государства по предупреждению коррупции и коррупционных отношений. В данных правовых актах конкретизируются мероприятия, направленные против коррупции, указываются органы и должностные лица, ответственные за реализацию отдельных мер, прописанных в планах и программах. Выполнение каждого пункта плана требует составления официальной отчетности с обязательным докладом ответственного должностного лица.

Коррупция — это явление, которое детерминировано совокупностью проблем, возникающих в экономической, социально-культурной и административно-политической сферах государственного управления. Осуществление мероприятий антикоррупционного характера, закрепленных в законодательстве, на практике сопряжено с большим количеством факторов объективного и субъективного характера. Российской Федерации еще предстоит пройти длительный путь, центральным аспектом которого будет формирование нетерпимого отношения к коррупции у основной части населения. Потребуется еще не одно десятилетие на оформление действительно устойчивого антикоррупционного мировоззрения у граждан Российской Федерации.

Совет при Президенте РФ по противодействию коррупции обеспечивает контроль в отношении реализации Национального плана противодействия коррупции¹⁶. Для исполнения решений Совета могут издаваться акты Президента РФ. Так, в частности, конкретным результатом работы Совета стало подписание Президентом РФ Указа о внедрении государственной информационной системы «Посейдон»¹⁷. Эта современная высокотехнологичная информационная система

¹³ См.: Указ Президента РФ от 04.04.1992 № 361 (с изм. от 16.11.1992) «О борьбе с коррупцией в системе государственной службы» // Российская газета. 07.04.1992. № 80.

¹⁴ См.: Поляков М. М., Окорокова Е. С. Антикоррупционные планы и программы в государственном управлении // Административное право и процесс. 2019. № 5. С. 59—63.

¹⁵ Указ Президента РФ от 16.08.2021 № 478 «О Национальном плане противодействия коррупции на 2021—2024 годы» // Официальный интернет-портал правовой информации. URL: www.pravo.gov.ru, 16.08.2021.

¹⁶ Указ Президента РФ от 19.05.2008 № 815 (ред. от 25.01.2024) «О мерах по противодействию коррупции». Абз. 3 пп. «а» п. 2 // СЗ РФ. 2008. № 21. Ст. 2429.

¹⁷ Указ Президента РФ от 25.04.2022 № 232 (ред. от 31.12.2025) «О государственной информационной системе в области противодействия коррупции «Посейдон» и внесении изменений в некоторые акты Президента Российской Федерации» // Официальный интернет-портал правовой информации. URL: www.pravo.gov.ru, 25.04.2022.



обеспечивает наиболее глубокий анализ сведений о доходах, расходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера.

Отметим, что реализация контрольных полномочий главы государства осуществляется при непосредственном содействии специально уполномоченных органов. К ним относится Администрация Президента РФ, а также ряд иных государственных органов, наделенных функциями по борьбе с коррупцией и подотчетных Президенту России. Сам статус Администрации Президента предполагает обеспечение деятельности главы государства и осуществление контроля за исполнением его решений (указов, распоряжений, поручений)¹⁸. Контрольными полномочиями обладает целый ряд различных структурных подразделений Администрации¹⁹. Довольно спорным остается вопрос об учреждении специализированного антикоррупционного государственного органа, наделенного правоохранными полномочиями по борьбе с коррупцией и подотчетного главе государства. Вполне возможно, что данный вопрос в дальнейшем потребует отдельного всестороннего обсуждения с учетом опыта, накопленного в разных странах. Также заслуживает внимания дискуссия о перспективах учреждения на федеральном уровне должности Уполномоченного при Президенте РФ по противодействию коррупции.

По мнению автора, современную отечественную государственную антикоррупционную политику характеризует крайне высокая степень контроля со стороны главы государства, что часто выражается в «импульсном воздействии» Президента РФ на государственный аппарат с целью усиления эффективности осуществляемых мероприятий. Показательным примером служит ситуация, связанная с принятием Закона о противодействии коррупции в 2008 г., когда Д. А. Медведеву фактически пришлось вмешаться в данный процесс, что было закреплено в первом Национальном плане противодействия коррупции²⁰. Подчеркнем, что принятие антикоррупционного законодательства было сопряжено со множеством проблем, скорее, политического характера. Работа в данном направлении осуществлялась на протяжении 15 лет и требовала принятия особого решения, даже в некоторой степени судьбоносного для государства. Отметим, ни до революции, ни в советское время отдельного антикоррупционного закона не существовало. Также добавим, что сама система правовых актов, направленных против коррупции, оформилась во многом именно благодаря инициативам главы государства на современном этапе развития России.

¹⁸ Положение об Администрации Президента Российской Федерации, утв. Указом Президента РФ от 06.04.2004 № 490 (ред. от 31.12.2025). П. 1 // СЗ РФ. 2004. № 15. Ст. 1395.

¹⁹ Так, в соответствии с пп. 4 п. 4 Положения об Управлении Президента Российской Федерации по вопросам государственной службы, кадров и противодействия коррупции, в его ведении находится осуществление контроля за исполнением федеральных законов, указов, распоряжений, поручений и указаний Президента Российской Федерации по вопросам, связанным в том числе и с противодействием коррупции (Указ Президента РФ от 23.05.2023 № 368 (ред. от 31.12.2025) «Об Управлении Президента Российской Федерации по вопросам государственной службы, кадров и противодействия коррупции» // Официальный интернет-портал правовой информации. URL: www.pravo.gov.ru, 23.05.2023).

²⁰ Национальный план противодействия коррупции (утв. Президентом РФ 31.07.2008 № Пр-1568). П. 1 // Российская газета. 05.08.2008. № 164.

Президентский контроль тесно взаимосвязан со структурой административно-правового механизма противодействия коррупции в государственном управлении²¹. Глава государства — основной субъект данного механизма. Антикоррупционные полномочия Президента России имеют решающее значение для реализации государственной политики по противодействию коррупции.

Нередко главе государства приходится лично вмешиваться, добиваясь эффективного исполнения антикоррупционных мер. Национальные планы противодействия коррупции, принимаемые главой государства, стали основной формой в структуре административно-правового противодействия коррупции. Контроль за их выполнением помогает обеспечивать дальнейшее снижение уровня коррупции в России.

БИБЛИОГРАФИЯ

1. Зубарев С. М. Система контроля в сфере государственного управления : монография. — М. : Норма ; Инфра-М, 2023. — 152 с.
2. История противодействия коррупции на государственной службе России и зарубежных стран в XX веке / под ред. Д. К. Нечевина. — М., 2023. — 128 с.
3. 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.
4. Лапина М. А. Сущность государственного контроля (надзора) и генезис его законодательного определения // Финансы: теория и практика. — 2016. — № 20 (4). — С. 152—157.
5. Ноздрачев А. Ф., Зырянов С. М., Калмыкова А. В. Реформа государственного контроля (надзора) и муниципального контроля // Журнал российского права. — 2017. — № 9 (249). — С. 34—46.
6. Побежимова Н. И., Щербаков Н. С. Президентский контроль в России, его место и роль в публичной власти // Вестник Нижегородского университета имени Н.И. Лобачевского. — 2022. — № 5. — С. 135—142.
7. Поляков М. М. Административно-правовое противодействие коррупции в государственном управлении: понятие и содержание // Административное право и процесс. — 2023. — № 12. — С. 21—24.
8. Поляков М. М., Окрокова Е. С. Антикоррупционные планы и программы в государственном управлении // Административное право и процесс. — 2019. — № 5. — С. 59—63.
9. Старостин С. А. О подмене понятий в государственном управлении // Вестник Томского государственного университета. Право. — 2019. — № 32. — С. 76—97.
10. Тарасов А. М. Президентский контроль — стратегический вид внешнего государственного контроля // Труды Академии управления МВД России. — 2019. — № 4 (52). — С. 8—17.

²¹ Поляков М. М. Административно-правовое противодействие коррупции в государственном управлении: понятие и содержание // Административное право и процесс. 2023. № 12. С. 24.





**Ольга Сергеевна
РОГАЧЕВА,**

профессор кафедры
административного
и административного
процессуального права
Воронежского
государственного
университета,
доктор юридических наук,
доцент
olga_rogacheva@mail.ru
394018, Россия, г. Воронеж,
пл. Ленина, д. 10а, корп. 9

Укрепление законности и предупреждение нарушений в сфере административных и иных публичных правоотношений — наиважнейшая задача административного судопроизводства

Аннотация. Тематика укрепления законности и предупреждения нарушений в сфере публичных правоотношений в административном судопроизводстве занимает ключевое место в современной науке административного права. С принятием Кодекса административного судопроизводства РФ анализируемая задача как элемент процессуальной формы административного судопроизводства приобретает стратегическое значение как для защиты прав, свобод и законных интересов граждан, прав и законных интересов организаций, так и для обеспечения верховенства права в сфере деятельности органов публичной администрации. Рассматривая споры граждан с государством, суд не только защищает человека, но и воспитывает чиновника, формируя стандарты его правомерного поведения. Вердикт по оспариванию действий властей адресован не только сторонам управленческих правоотношений, но и неопределенному кругу должностных лиц органов публичной администрации, для которых он приобретает ориентирующее значение в целях осуществления надлежащего публичного управления. Ключевой, но концептуально не проработанной функцией административного правосудия является предупреждение деликтов в сфере публичного управления. Речь идет о превентивном воздействии на систему публичной администрации, включая организации, наделенные властными полномочиями. В условиях расширения административного усмотрения и усложнения публичных функций государства, формирования антикризисного публичного управления превентивный потенциал административного судопроизводства приобретает особую значимость.

Ключевые слова: законность, укрепление законности, предупреждение нарушений, административное судопроизводство, задачи административного судопроизводства, сфера административных и иных публичных правоотношений, административное процессуальное право

DOI: 10.17803/2311-5998.2026.141.5.156-166

Olga S. ROGACHEVA,

*Professor of the Department of Administrative
and Administrative Procedural Law*

at Voronezh State University,

Dr. Sci. (Law), Associate Professor

olga_rogacheva@mail.ru

10a/9, pl. Lenin, Voronezh, Russia, 394018

**Strengthening the Rule of Law
and Preventing Violations in the Sphere of Administrative
and other Public Legal Relations is the Most Important Task
of Administrative Legal Proceedings**

Abstract. *The topic of strengthening the rule of law and preventing violations in the field of administrative and other public legal relations in administrative proceedings occupies a key place in modern science of administrative and administrative procedural law. With the adoption of the Code of Administrative Procedure of the Russian Federation, the analyzed task as an element of the procedural form of administrative proceedings acquires strategic importance both for protecting the rights, freedoms and legitimate interests of citizens, the rights and legitimate interests of organizations, and for ensuring the rule of law in the field of activities of public administration bodies. Considering disputes between citizens and the state, the court not only protects the person, but also educates the official, forming the standards of his lawful behavior. The verdict on challenging the actions of the authorities is addressed not only to the parties to managerial legal relations, but also to an indefinite number of officials of public administration bodies, for whom it acquires orienting significance in order to carry out proper public administration. A key but not conceptually elaborated function of administrative justice is the prevention of torts in public administration. We are talking about a preventive effect on the system of public administration, including organizations vested with authority. In the context of expanding administrative discretion and complicating the public functions of the state, the formation of anti-crisis public administration, the preventive potential of administrative proceedings is of particular importance.*

Keywords: *legality, strengthening legality, prevention of violations, administrative proceedings, tasks of administrative proceedings, sphere of administrative and other public legal relations, administrative procedural law*

Административное судопроизводство в современной правовой системе не только выполняет функцию индивидуальной судебной защиты прав и свобод граждан и организаций, но и играет более широкую системную роль — укрепления законности и предупреждения нарушений в сфере административных и иных публичных правоотношений.

В теории права законность традиционно понимается как режим точного и неукоснительного соблюдения норм права всеми субъектами общественных



отношений. В административно-правовом пространстве категория «законность» приобретает особое значение, поскольку публичная администрация наделена властными полномочиями, реализация которых возможна в исполнительно-распорядительной деятельности, четко регламентированной законом, в рамках административного усмотрения, или же потенциально сопряжена с риском административного произвола, особенно в период развития кризисных ситуаций.

Ю. Н. Старилов справедливо считает, что законность — это такой правовой режим, при котором все участники отношений строго соблюдают и исполняют нормы права. Такой порядок соответствует стандартам современного правового государства и позволяет достигать целей, поставленных перед правом в целом и в отдельных его отраслях¹. Задачей административного судопроизводства является укрепление именно такого юридического состояния правовых отношений, складывающихся в сфере взаимодействия граждан, организаций с одной стороны и органов публичной администрации и их должностных лиц с другой.

В теории государственного управления особую роль отводят принципу обратной связи². В этом контексте административное судопроизводство можно рассматривать как один из каналов такой связи, транслирующий сигналы о системных сбоях в работе публичной власти и способствующий как их оперативному исправлению, так и профилактике административных ошибок в перспективе. В научном плане укрепление законности следует рассматривать как самостоятельную процессуально обеспеченную задачу, реализация которой оказывает влияние на качество надлежащего публичного управления, правовую дисциплину должностных лиц органов публичной администрации, уровень доверия граждан к государству.

Ю. А. Тихомиров к числу критериев качества государственного управления относил: высокую степень его организованности, компетентность субъектов управления, результативность управленческого воздействия, мобильность в принятии и реализации решений, а также стимулирование человеческого фактора³. Представляется, что именно превентивная и восстановительная функции административного судопроизводства призваны гарантировать реализацию каждого из обозначенных параметров публичного управления.

В рамках рассмотрения дел о защите нарушенных или оспариваемых прав административное судопроизводство решает задачу укрепления законности путем восстановления нарушенных прав, свобод и законных интересов граждан и организаций. Суд в рамках защитной деятельности, проверив законность совершенных публично-властными субъектами действий, восстанавливает нарушенные

¹ См.: *Старилов Ю. Н.* Законность как принцип административных процедур и административного судопроизводства: развитие и юридическая конкретизация в отраслевом законодательстве на основе общей теории законности // Ежегодник публичного права — 2018 : Принципы административных процедур и административного судопроизводства. М. : Инфотропик Медиа, 2018. С. 39.

² См.: *Винер Н.* Кибернетика и общество. М., 1958. С. 71 ; *Россинский Б. В.* Проблемы государственного управления с позиций теории систем. М. : Норма, 2021 ; *Его же.* Исполнительная власть в системе государственного управления. М. : Норма, 2023.

³ См.: *Тихомиров Ю. А.* Динамика управления в современном обществе // Журнал российского права. 2021. № 11. С. 5—18.

субъективные публичные права, указав в резолютивной части судебного решения способы их восстановления⁴. Судебные решения по административным делам должны обладать дисциплинирующим эффектом, стимулируя должностных лиц органов публичной администрации к совершенствованию административных процедур и повышению правовой культуры. Как постановляет Конституционный Суд РФ, судебная власть, реализуя свое предназначение, является основным инструментом государства в деле защиты прав и свобод граждан. Поскольку только суд обладает компетенцией ставить точку в спорах о праве, его решения обретают качество окончательных правовых актов высшей юридической силы, провозглашаемых от имени Российской Федерации и обязательных для исполнения всеми субъектами права.

Укрепление законности в административном судопроизводстве предполагает, что суд и все участники судопроизводства на протяжении всего разбирательства обязаны способствовать вынесению законного, обоснованного и справедливого решения⁵. Необходимо акцентировать внимание на том, что укрепление законности достигается лишь тогда, когда судебный акт не только постановлен, но и реально исполнен. В этой связи закрепляются специальные правила, регламентирующие порядок приведения в исполнение судебных решений, в частности по делам об оспаривании и актов, и действий (бездействия) органов публичной власти и их должностных лиц.

При признании судом решения (действия/бездействия) незаконными соответствующий орган публичной власти обязан: устранить допущенные нарушения прав, свобод, законных интересов административного истца (либо лиц, в чьих интересах подан иск), а также восстановить их тем способом и в тот срок, которые установлены судом; в месячный срок с момента вступления решения суда в законную силу проинформировать об исполнении суд, а также гражданина, организацию или иное лицо, чьи права были нарушены. Именно практическая реализация данного законоположения служит наиболее убедительным свидетельством укрепления законности в сфере публичного управления. В частности, если судебным решением по административному делу предписано опубликовать решение, оно подлежит обязательному обнародованию в срок, установленный судом. Публикация осуществляется в том печатном средстве массовой информации, которое указано в судебном акте; при отсутствии такого указания — в официальном печатном издании соответствующего органа.

Верховный Суд РФ ориентирует суды на самостоятельный контроль исполнения решений, обязывающих административных ответчиков устранять нарушения прав граждан и организаций⁶. При отсутствии данных об исполнении либо при

⁴ См.: Яковлева А. П. К вопросу о защите и охране права в административном судопроизводстве // Вестник гражданского процесса. 2025. № 3. С. 255—275.

⁵ Комментарий к Кодексу административного судопроизводства Российской Федерации : в 2 ч. М. : Проспект, 2025. Ч. 1 / под общ. ред. Л. В. Тумановой. С. 25.

⁶ Постановление Пленума Верховного Суда РФ от 28.06.2022 № 21 «О некоторых вопросах применения судами положений главы 22 Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации и главы 24 Арбитражного процессуального кодекса Российской Федерации» // СПС «КонсультантПлюс».



наличии сведений о неисполнении суд вправе вынести частное определение. Полагаем, что в случае игнорирования судебного акта органом публичной власти вынесение частного определения должно стать не правом, а обязанностью суда, поскольку подобное бездействие представляет собой прямое противодействие судебному решению.

За непредставление в суд общей юрисдикции информации о мерах, принятых во исполнение судебного решения, на виновных должностных лиц может быть наложен судебный штраф. При этом уплата штрафа не снимает с них обязанности проинформировать суд о выполнении предписанных действий. Из анализа процессуальных норм следует, что наложение штрафа относится к дискреционным полномочиям суда: он вправе, но не обязан применять данную санкцию, оценивая конкретные обстоятельства дела. Представляется, что установленный размер (100 тыс. рублей) вряд ли способен оказать существенное дисциплинирующее воздействие и побудить должностных лиц к реальному исполнению судебного акта. Причина неэффективности данной нормы очевидна — она не применяется на практике. Солидаризируясь с позицией Р. О. Опалева, полагаем, что это следствие системного пробела КАС РФ: отсутствие базовой статьи, предусматривающей санкции для административного ответчика, не исполняющего судебные акты⁷.

В развитие рассматриваемой проблематики А. Б. Зеленцов обосновывает выделение административно-процессуальной ответственности в качестве самостоятельной разновидности юридической ответственности. Ее целевое назначение — охрана процессуальной формы административного судопроизводства и ее процедурных правил; обеспечение бесперебойной работы судебных органов при разрешении административных споров⁸.

Также следует отметить, что судебное решение может быть принудительно исполнено на основании выданного судом исполнительного листа, если решением суда на административного ответчика (орган, должностное лицо) возложена обязанность по совершению (воздержанию от совершения) определенных действий⁹. Меры, доступные судебному приставу-исполнителю в отношении органа власти или должностного лица, уклоняющихся от исполнения судебного акта, в настоящее время ограничены взысканием исполнительского сбора и наложением штрафа (ст. 105 Федерального закона «Об исполнительном производстве»¹⁰, ст. 17.15 КоАП РФ¹¹). Как верно отмечает Р. О. Опалев, эти меры вряд ли дей-

⁷ Опалев Р. О. Право на эффективную судебную защиту в административном судопроизводстве : монография. М. : Городец, 2023.

⁸ Зеленцов А. Б. Ответственность в судебном административном праве (научно-популярные заметки) // Журнал административного судопроизводства. 2018. № 1. С. 24.

⁹ Постановление Пленума Верховного Суда РФ от 17.11.2015 № 50 (ред. от 19.11.2024) «О применении судами законодательства при рассмотрении некоторых вопросов, возникающих в ходе исполнительного производства» // СПС «КонсультантПлюс».

¹⁰ См.: Федеральный закон от 02.10.2007 № 229-ФЗ (ред. от 29.12.2025) «Об исполнительном производстве» // СПС «КонсультантПлюс».

¹¹ Кодекс РФ об административных правонарушениях от 30.12.2001 № 195-ФЗ (ред. от 29.12.2025, с изм. и доп., вступ. в силу с 09.01.2026) // СПС «КонсультантПлюс».

ственны. Ситуация усугубляется тем, что пристав не может подменить собой орган власти и принять необходимый правовой акт — у него нет таких полномочий¹².

Реализация задачи укрепления законности в административном судопроизводстве осуществляется через совокупность элементов процессуальной формы административного судопроизводства, среди которых можно выделить: обязанность суда выявлять и истребовать доказательства по административному делу; императивный перечень обстоятельств, подлежащих выяснению при рассмотрении отдельных категорий административных дел; обязанность суда выходить за пределы доводов административного иска; применение мер предварительной защиты по административному делу, в том числе по инициативе суда; институт частных определений при выявлении нарушений законности; применение мер процессуального принуждения.

Институт мер предварительной защиты¹³, закрепленный в КАС РФ, призван обеспечить надлежащие условия для справедливого судебного разбирательства и неукоснительного исполнения принятого по делу решения. Критерием для их применения является наличие объективной угрозы нарушения прав административного истца до завершения процесса либо риск того, что будущая судебная защита станет невозможной или крайне затруднительной. В таких случаях, обусловленных реальной или потенциальной угрозой неисполнения итогового судебного акта, возникает необходимость своевременного применения обеспечительных механизмов, включая приостановление действия оспариваемых актов или запрет на совершение определенных действий¹⁴.

Принцип законности выступает неотъемлемой частью системы основополагающих принципов административного судопроизводства. Раскрывая принцип законности (верховенства права), авторы учебника под редакцией С. В. Никитина обращают внимание на три ключевых аспекта его реализации в административном судопроизводстве: процессуальную безупречность (соблюдение процедурных норм), материально-правовую точность (правильное толкование и применение законов, в том числе регулирующих осуществление публичных функций) и результативность (действительное восстановление судом нарушенных прав и свобод)¹⁵. Статья 9 КАС РФ устанавливает, что реализация принципов законности и справедливости при разрешении административных дел достигается путем неукоснительного следования суда процессуальным предписаниям, верного

¹² Опалев Р. О. Указ. соч.

¹³ См.: Стариков М. Ю. Меры предварительной защиты по административному иску: теория, судебная практика, проблемы, эффективность : монография. Воронеж : ИД ВГУ, 2022.

¹⁴ См.: Постановление Конституционного Суда РФ от 11.04.2024 № 17-П «По делу о проверке конституционности статьи 85, части 4 статьи 87 и статьи 211 Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации в связи с жалобой гражданина Д. В. Сергеева» ; постановление Пленума Верховного Суда РФ от 01.06.2023 № 15 «О некоторых вопросах принятия судами мер по обеспечению иска, обеспечительных мер и мер предварительной защиты». П. 16 // СПС «КонсультантПлюс».

¹⁵ См.: Административное судопроизводство : учебник / под ред. С. В. Никитина. М. : Проспект ; Российский государственный университет правосудия, 2024. С. 43—44.



толкования и применения норм материального права (в том числе в сфере публичного администрирования), а также обеспечения восстановительного эффекта правосудия для лиц, чьи права были нарушены.

Как следует из ч. 1 ст. 200 КАС РФ, при обнаружении нарушений законности суд наделен правом вынесения частного определения. В судебной практике данное процессуальное действие квалифицируется как способ реагирования на такие нарушения, которые суд не может устранить самостоятельно в рамках рассматриваемого дела, используя предоставленные процессуальным законом инструменты¹⁶. Эффективность данного института в деле укрепления законности напрямую связана с реализацией судьейского усмотрения, поскольку вынесение частного определения является правом, а не обязанностью суда.

В решениях Конституционного Суда РФ неоднократно подчеркивалось, что норма, предоставляющая суду право выносить частные определения в целях устранения нарушений законности, исключает возможность произвольного применения. Данное правомочие суда, будучи закрепленным в законе, проистекает из конституционных принципов самостоятельности и независимости судебной власти. При решении вопроса о целесообразности вынесения частного определения суд обязан оценить все обстоятельства дела в их совокупности, руководствуясь задачей административного судопроизводства по укреплению законности и профилактике правонарушений в сфере публичных правоотношений¹⁷.

Основанием для вынесения частного определения служит не просто факт нарушения законности, установленный судом в отношении конкретного лица. Ключевое значение имеет характер данного нарушения: оно должно быть существенным, т.е. реально ограничивающим права административного истца и требующим принятия дополнительных мер, выходящих за рамки обычного восстановления прав в судебном решении. Противоположное толкование (когда любое удовлетворение иска влекло бы частное определение) противоречило бы смыслу данного института как способа реагирования на особо значимые отклонения от законности.

Согласно КАС РФ, органы публичной власти, организации и должностные лица, в отношении которых вынесено частное определение, обязаны в месячный срок (или иной срок, установленный судом) проинформировать суд о мерах,

¹⁶ Зайков Д. Е. Институт частного определения в административном и гражданском судопроизводстве, осуществляемом военными судами // Право в Вооруженных Силах — Военно-правовое обозрение. 2024. № 5 (322). С. 32.

¹⁷ Определение Конституционного Суда РФ от 26.03.2019 № 829-О «Об отказе в принятии к рассмотрению жалобы гражданина Быкова Сергея Алексеевича на нарушение его конституционных прав частью 1 статьи 200 и подпунктами “б”, “в” пункта 1 части 1 статьи 259 Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации, а также частью 2 статьи 2 Федерального закона “О компенсации за нарушение права на судопроизводство в разумный срок или права на исполнение судебного акта в разумный срок”»; определение Конституционного Суда РФ от 24.10.2019 № 2926-О «Об отказе в принятии к рассмотрению жалобы гражданина Самохина Анатолия Афанасьевича на нарушение его конституционных прав частями 3 и 4 статьи 63 и частью 1 статьи 200 Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации» // СПС «КонсультантПлюс».

принятых во исполнение данного определения. Однако процессуальный закон не наделяет суд полномочиями ни предписывать конкретные меры по устранению нарушений, ни оценивать их полноту и эффективность после получения уведомления. Фактически значимым для суда является лишь сам факт поступления информации о принятых мерах, тогда как контроль за их реальной реализацией остается за пределами его компетенции. Представляется обоснованной высказанная в доктрине позиция о том, что подобное правовое регулирование существенно снижает потенциал института частных определений¹⁸.

Особую роль в административном судопроизводстве играет контроль за тем, как органы власти реализуют предоставленное им усмотрение. Согласно правовой позиции, изложенной в постановлении Пленума Верховного Суда РФ, этот контроль базируется на принципе законности: именно он служит мерилем при проверке судами оспариваемых решений и действий субъектов публичной власти¹⁹.

В доктрине административного судопроизводства общепризнанным является положение о недопустимости подмены судом органов исполнительной власти — осуществляя правосудие, суд не вторгается в компетенцию публичной администрации. Суд не может обосновывать законность оспариваемого акта обстоятельствами, не исследовавшимися административным органом, поскольку это означало бы изменение первоначальных оснований решения²⁰.

Как следует из правовой позиции Конституционного Суда РФ, системное толкование процессуальных норм не исключает более активной роли суда в восстановлении нарушенных прав. Суд не только вправе отменить незаконные акты, но и может непосредственно признать жилое помещение пригодным либо непригодным либо обязать комиссию принять соответствующее решение²¹. П. И. Кононов справедливо оценивает данную позицию как разумную и сбалансированную, соответствующую правозащитной природе судебной власти²². Развивая эту линию, Ю. П. Соловей ранее предложил конкретизировать критерии законности

¹⁸ Зайков Д. Е. Указ. соч. С. 36.

¹⁹ Постановление Пленума Верховного Суда Российской Федерации от 28.06.2022 № 21 «О некоторых вопросах применения судами положений главы 22 Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации и главы 24 Арбитражного процессуального кодекса Российской Федерации». П. 17 // СПС «КонсультантПлюс».

²⁰ См.: Постановление Пленума Верховного Суда Российской Федерации от 27.09.2016 № 36 «О некоторых вопросах применения судами Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации» // СПС «КонсультантПлюс».

²¹ См.: Постановление Конституционного Суда РФ от 15.12.2022 № 55-П «По делу о проверке конституционности части 4 статьи 15 Жилищного Кодекса Российской Федерации и пунктов 7, 42, 47, 51 и 52 Положения о признании помещения жилым помещением, жилого помещения непригодным для проживания, многоквартирного дома аварийным и подлежащим сносу и реконструкции, садового дома жилым домом в связи с жалобой граждан А. Г. Брюханова и Н. В. Брюхановой» // СПС «КонсультантПлюс».

²² См.: Кононов П. И. Основания и пределы вмешательства судов по результатам рассмотрения ими административных дел в решении вопросов, отнесенных к компетенции органов публичной власти, выступающих ответчиками по данным делам // Административное право и процесс. 2025. № 6. С. 54—60.



административных актов, сформулировав правило, согласно которому решения и действия публичных органов должны приниматься исключительно для достижения законных целей или публичного интереса²³.

Позиции Конституционного Суда РФ последовательно указывают, что судебный контроль не может быть сведен к проверке формального соответствия закону, а должен обеспечивать реальное ограничение публичной власти правом²⁴. Пропорциональность (баланс законности и разумной необходимости) становится тем стандартом, которому должны следовать суды, оценивая оспариваемые административные акты через призму полного набора критериев: «во-первых, средство, предназначенное для достижения цели правительства, должно подходить для достижения этой цели (уместность); во-вторых, из всех подходящих должно быть выбрано то средство, которое в наименьшей степени ограничивает право частного лица (необходимость); в-третьих, ущерб частному лицу от ограничения его права должен быть пропорционален выгоде правительства в отношении достижения поставленной цели (пропорциональность в узком смысле)»²⁵.

Таким образом, укрепление законности проявляется не только в ретроспективной оценке уже совершенных нарушений, но и в формировании устойчивых моделей правомерного публичного управления.

Предупреждение нарушений в сфере публичного управления наряду с укреплением законности является также системообразующей задачей, пронизывающей все стадии процесса: от возбуждения административного дела посредством принятия административного искового заявления до исполнения судебного решения. Предупреждение нарушений связано прежде всего с профилактической функцией права; административное судопроизводство рассматривается как процессуальная форма реализации судебного контроля над деятельностью органов публичной администрации. Предупредительный эффект достигается посредством выявления материальных и процессуальных дефектов административных процедур; формулирования стандартов надлежащего административного поведения; ограничения произвольного административного усмотрения; повышения правовой определенности и предсказуемости публичных решений.

Предупреждение нарушений как задача административного судопроизводства реализуется через предмет судебной проверки (не только законность, но и пропорциональность (соразмерность), добросовестность и справедливость); посредством активной роли суда (выход за пределы доводов сторон). Признание административного акта недействующим, возложение обязанности совершить определенные действия, указание на допущенные нарушения процедурного характера формируют административную практику, ориентированную на недопущение аналогичных нарушений в дальнейшем.

²³ Соловей Ю. П. Развитие правовых позиций Пленума Верховного Суда Российской Федерации о судебной проверке законности реализации административного усмотрения // Сибирское юридическое обозрение. 2024. № 4. С. 533—560.

²⁴ См.: постановление Конституционного Суда РФ от 11.04.2024 № 17-П.

²⁵ Давыдов К. В. Принцип пропорциональности в российском административном праве: проблемы и перспективы развития // Административное право и процесс. 2021. № 12. С. 13.

Административное судопроизводство выполняет роль регулятора публичных правоотношений, в этом контексте предупредительная задача административного судопроизводства приобретает системное значение, выходя за рамки частного интереса конкретного административного истца. Административное правосудие выступает инструментом корректировки публичной администрации, поскольку воздействует на будущую административную практику.

К числу важнейших направлений оптимизации административного судопроизводства относятся совершенствование доктрины и практики судебного контроля за границами усмотрения публичной администрации; усиление требований к мотивировке судебных решений по публично-правовым спорам; формирование устойчивых судебных стандартов административных процедур; расширение анализа последствий судебных решений для системы публичного управления.

Эффективность реализации задачи укрепления законности напрямую зависит от качества судебной практики, последовательности правовых позиций Верховного Суда РФ и готовности органов публичной администрации воспринимать судебные решения не как формальное препятствие, а как источник развития надлежащей нормотворческой и правоприменительной практики органов публичной администрации.

БИБЛИОГРАФИЯ

1. Административное судопроизводство : учебник / под ред. С. В. Никитина. — М. : Проспект ; Российский государственный университет правосудия, 2024. — 384 с.
2. *Винер Н.* Кибернетика и общество. М., 1958.
3. *Давыдов К. В.* Принцип пропорциональности в российском административном праве: проблемы и перспективы развития // Административное право и процесс. — 2021. — № 12. — С. 12—15.
4. *Зайков Д. Е.* Институт частного определения в административном и гражданском судопроизводстве, осуществляемом военными судами // Право в Вооруженных Силах — Военно-правовое обозрение. — 2024. — № 5 (322). — С. 32—38.
5. *Зеленцов А. Б.* Ответственность в судебном административном праве (научно-популярные заметки) // Журнал административного судопроизводства. — 2018. — № 1.
6. Комментарий к Кодексу административного судопроизводства Российской Федерации : в 2 ч. — М. : Проспект, 2025. — Ч. 1 / под общ. ред. Л. В. Тумановой. — 568 с.
7. *Кононов П. И.* Основания и пределы вмешательства судов по результатам рассмотрения ими административных дел в решении вопросов, отнесенных к компетенции органов публичной власти, выступающих ответчиками по данным делам // Административное право и процесс. — 2025. — № 6. — С. 54—60.
8. *Кононов П. И.* Судебный контроль над административным усмотрением при принятии решений, совершении действий (бездействия) органами исполнительной власти, иными органами, наделенными административно-публич-



- ными полномочиями, их должностными лицами // Сибирское юридическое обозрение. — 2025. — Т. 22. — № 4. — С. 613—626.
9. *Опалев Р. О.* Право на эффективную судебную защиту в административном судопроизводстве : монография. — М. : Городец, 2023. — 432 с.
 10. *Россинский Б. В.* Исполнительная власть в системе государственного управления. — М. : Норма, 2023. — 376 с.
 11. *Россинский Б. В.* Проблемы государственного управления с позиций теории систем. — М. : Норма, 2021. — 264 с.
 12. *Соловей Ю. П.* Развитие правовых позиций Пленума Верховного Суда Российской Федерации о судебной проверке законности реализации административного усмотрения // Сибирское юридическое обозрение. — 2024. — № 4. — С. 533—560.
 13. *Старилов Ю. Н.* Законность как принцип административных процедур и административного судопроизводства: развитие и юридическая конкретизация в отраслевом законодательстве на основе общей теории законности // Ежегодник публичного права — 2018 : Принципы административных процедур и административного судопроизводства. — М. : Инфотропик Медиа, 2018. — С. 37—61.
 14. *Старилов М. Ю.* Меры предварительной защиты по административному иску: теория, судебная практика, проблемы, эффективность : монография / Воронежский государственный университет. — Воронеж : ИД ВГУ, 2022. — 308 с.
 15. *Тихомиров Ю. А.* Динамика управления в современном обществе // Журнал российского права. — 2021. — № 11. — С. 5—18.
 16. *Яковлева А. П.* К вопросу о защите и охране права в административном судопроизводстве // Вестник гражданского процесса. — 2025. — № 3. — С. 255—275.

Способы обеспечения законности в лицензионной системе

Аннотация. В статье проведен анализ теоретических подходов, норм действующего российского законодательства, правопримени- тельной и судебной практики в исследуемой сфере общественных отношений. На основе критического осмысления традиционной мо- дели лицензионного контроля автором обоснована концепция упре- ждающего лицензирования. Разграничены понятия «превенция» как системная деятельность по созданию условий для добросовестного соблюдения требований и «контроль» как деятельность по выявле- нию и пресечению нарушений в сфере лицензирования. Проанализиро- ваны конкретные превентивные механизмы: риск-ориентированный подход, институт выдачи предостережений, внедрение цифрового профиля лицензиата, расширенная проверка добросовестности соис- кателей, прозрачные квалификационные требования и проч. Автором аргументировано, что синергия превенции и лицензионного контроля, где профилактика является приоритетной, а лицензионный контроль становится выборочным и адресным, повышает общую легитим- ность и эффективность лицензионной системы, снижая админи- стративную нагрузку как на регулятора, так и на добросовестных лицензиатов. В заключение отмечаются перспективы трансформа- ции российского законодательства в исследуемой сфере отношений, аргументируются предложения по его совершенствованию, направ- ленные на обеспечение законности и повышение эффективности функционирования лицензионной системы.

Ключевые слова: административная процедура, лицензирование, лицензия, лицензионная система, профилактика нарушений, лицен- зионный контроль, лицензирующие органы, обеспечение законности, предостережение



Людмила Владимировна СТАНДЗОНЬ,
доцент кафедры
административного права
и процесса
имени Л.Л. Попова
Университета имени
О.Е. Кутафина (МГЮА),
кандидат юридических
наук, доцент
lvstandzon@msal.ru
125993, Россия, г. Москва,
ул. Садовая-Кудринская, д. 9

DOI: 10.17803/2311-5998.2026.141.5.167-176

Lyudmila V. STANDZON,

Associate Professor of the Administrative Law and Procedure Department
named after L.L. Popov of the Kutafin Moscow State Law University (MSAL),
Cand. Sci. (Law), Associate Professor
lvstandzon@msal.ru

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

Ways to Ensure Legality in the Licensing System

Abstract. The negative impact of economic sanctions, countering modern challenges and threats on the one hand, as well as the active digital trans- formation of the business space, conducting automation and optimization

© Стандзень Л. В., 2026

experiments on the other hand, pose new challenges and goals for the licensing system in the Russian Federation. The key problem is finding the optimal balance between preventive and control mechanisms in the licensing system for certain types of activities. In this regard, the need to develop scientifically based recommendations on the creation of an effective system to ensure the rule of law in the field of licensing is of particular importance. To this end, the author has conducted an analysis of theoretical approaches, norms of current Russian legislation, and law enforcement and judicial practice in the studied area of public relations. Based on a critical examination of the traditional model of licensing control, the author has substantiated the concept of "anticipatory licensing." Its essence lies in shifting the focus to administrative procedures that minimize the very possibility of violations. The article distinguishes between prevention, as a systematic activity aimed at creating conditions for conscientious compliance with requirements, and control, as an activity aimed at identifying and suppressing violations in the field of licensing. It analyzes specific preventive mechanisms, such as the risk-based approach, the institution of issuing warnings and representations, compliance programs, enhanced verification of applicants' integrity, transparent qualification requirements, and others. The author argues that the synergy of prevention and licensing control, where prevention is a priority and licensing control becomes selective and targeted, increases the overall legitimacy and effectiveness of the licensing system, reducing the administrative burden on both the regulator and conscientious licensees. In conclusion, the article notes the prospects for the transformation of Russian legislation in the studied area of relations and provides arguments for its improvement, aimed at ensuring the legality and efficiency of the licensing system.

Keywords: administrative procedure, licensing, license, licensing system, prevention of violations, licensing control, licensing authorities, ensuring legality, warning

Проверок должно быть меньше, а в индикаторах контрольной (надзорной) деятельности нужно учитывать их эффективность для развития государства.

Губернатор Хабаровского края Д. В. Демешин

О беспечение законности в лицензионной системе осуществляется посредством лицензионного контроля¹. Анализ ст. 1 Федерального закона от 31.07.2020 № 248-ФЗ «О государственном контроле (надзоре) и муниципальном контроле в Российской Федерации»² (далее — Закон № 248-ФЗ)

¹ См.: Административное право : учебник / А. Б. Агапов, Э. П. Андрюхина [и др.] ; отв. ред. Л. Л. Попов, М. С. Студеникина. 3-е изд., перераб. и доп. М., 2025 ; Административное право Российской Федерации : учебник / С. М. Зубарев, Л. Л. Попов, А. Б. Агапов, Э. П. Андрюхина [и др.] : в 2 т. М., 2025. Т. 1. С. 472.

² СЗ РФ. 2020. № 31 (ч. I). Ст. 5007.

свидетельствует о том, что лицензионный контроль является частью государственного контроля. В статье 2 указанного Закона закреплено, что он применяется в отношении лицензирования, осуществляемого в соответствии с Федеральным законом от 04.05.2011 № 99-ФЗ «О лицензировании отдельных видов деятельности»³ (далее — Закон № 99-ФЗ) при проведении плановых, внеплановых контрольных (надзорных), а также профилактических мероприятий в отношении лицензиатов⁴.

Системный анализ данных федеральных законов большинством ученых и практиков показал, что лицензионный контроль является частью государственного контроля, а не входит в процедуру лицензирования отдельных видов деятельности⁵.

Считаем обоснованным противоположное мнение о том, что лицензирование представляет собой сложную, неоднородную форму административно-правового регулирования, включающую не только разрешительную, но и последующую контрольную деятельность, с различной правовой природой и неоднородными правовыми последствиями⁶. Подтверждением этому суждению является прежнее определение лицензирования отдельных видов деятельности, включающее лицензионный контроль как его составную часть. При этом их связывает единство цели: обеспечение соответствия лицензионным требованиям. Без лицензионного контроля процесс лицензирования теряет смысл, так как невозможно гарантировать, что лицензиат продолжит соответствовать установленным нормам.

Также считаем, что связь лицензирования и государственного контроля способствует обеспечению баланса между свободой предпринимательства и государственным регулированием. Лицензирование — это не только разрешение, но и механизм государственного контроля. Если бы контроль отсутствовал, лицензия превратилась бы в формальность, а ее условия могли бы игнорироваться. Без контроля система разрешительной деятельности теряет смысл, превращаясь в бюрократическую формальность. Изначально бюрократия является инструментом для эффективного государственного управления, координации действий и принятия решений, а также обеспечения порядка, стабильности и

³ СЗ РФ. 2011. № 19. Ст. 2716.

⁴ Исключение составляет лицензионный контроль за деятельностью по разработке, производству средств защиты, технической защите конфиденциальной информации, деятельности организаций по использованию ядерных материалов и радиоактивных веществ при проведении работ по использованию атомной энергии в оборонных целях, включая разработку, изготовление, испытание, транспортирование (перевозку), эксплуатацию, хранение, ликвидацию и утилизацию ядерного оружия и ядерных энергетических установок военного назначения.

⁵ См.: Разрешительная деятельность в механизме государственного управления : монография / отв. ред. А. С. Емельянов, С. М. Зырянов. М., 2024 ; Сводный доклад о государственном контроле (надзоре), муниципальном контроле в Российской Федерации в 2024 г. / Минэкономразвития России. С. 272 // URL: <http://government.ru/info/55375/>.

⁶ См., например: Коцюрко Е. П. Виды государственного контроля и надзора в сфере образования: основные характеристики и критерии // Правовая политика и правовая жизнь. 2020. № 1. С. 64—71.



предсказуемости функционирования. Но нередко сама превращается в проблему, создавая барьеры и препятствия. По мнению Н. Бердяева, «такова всякая бюрократия, которая, по существу, есть средство, но имеет тенденцию превратить себя в самоцель»⁷.

Лицензионный контроль позволяет выявлять и устранять нарушения до наступления негативных последствий, стимулировать добросовестное соблюдение правил, своевременно обновлять обязательные требования и индикаторы риска. Таким образом, лицензионный контроль является логичным продолжением лицензирования, обеспечивающим его эффективность, несмотря на различие законодательных нормативных правовых актов, их закрепляющих.

На сегодняшний день лицензионная система представляет собой большой государственный механизм не только в Российской Федерации, но и за рубежом⁸. В Российской Федерации лицензирование отдельных видов деятельности занимает значительный объем государственной деятельности. Согласно Докладу Минэкономразвития о лицензировании отдельных видов деятельности в Российской Федерации за 2024 г. на конец 2024 г. количество действующих лицензий, выданных всеми лицензирующими органами, составило 600 821.

Наиболее массовыми лицензируемыми сферами деятельности являются образовательная, медицинская, деятельность в сфере транспорта, пожарной безопасности, эксплуатации опасных производственных объектов. На указанные пять сфер приходится 403 518 действующих лицензий или 67 % от общего количества лицензий. Отмечается увеличение количества действующих лицензиатов по сравнению с предыдущими годами⁹, выявленное в рамках мониторинга лицензионной системы, что позволяет сделать двоякий вывод о трансформации задач и характера лицензионного контроля.

С одной стороны, данный факт свидетельствует о положительной динамике либерализации доступа к предпринимательской деятельности и может рассматриваться как индикатор эффективности регуляторной политики. С другой стороны, объективно расширяется поле контрольно-надзорной деятельности лицензирующих органов, которые должны обеспечить законность на качественно новом, более масштабном уровне¹⁰.

Количественный рост лицензиатов делает неэффективной и экономически нецелесообразной прежнюю экстенсивную модель сплошного, неперсонифицированного государственного контроля. В современных условиях риски существенно диверсифицируются, а ресурсы контролирующих органов остаются ограниченными. Это является прямым вызовом, требующим неотложного коренного пересмотра методологии государственного контроля¹¹.

⁷ См.: Бердяев Н. А. О назначении человека. М. : Республика, 1993. С. 383.

⁸ См.: Стандзоль Л. В. Лицензионно-разрешительная система : монография. М., 2021 ;
Ее же. Лицензионная система зарубежных стран : монография. М., 2024.

⁹ В сравнении с показателем 2023 г. увеличение количества лицензиатов составило 0,8 %.

¹⁰ Зубарев С. М. Система контроля в сфере государственного управления : монография. М., 2023.

¹¹ Россинский Б. В. Исполнительная власть в системе государственного управления : монография. М. : Норма ; Инфра-М, 2023.

Следовательно, на основании данного показателя можно сделать вывод о безусловной необходимости ускоренного системного перехода от унифицированной модели государственного контроля к профилактической системе управления рисками. Рост количества соискателей лицензии и лицензиатов является ключевым аргументом в пользу того, что эффективность обеспечения законности в лицензионной системе в будущем будет определяться не частотой проверок, а точностью их адресности. Увеличение числа лицензиатов должно стать не проблемой для системы лицензионного контроля, а катализатором ее модернизации в направлении большей результативности и соразмерности.

Как справедливо отмечают исследователи, в российской лицензионной системе длительное время доминировала репрессивно-контрольная парадигма, в которой основной акцент делался на выявлении и пресечении уже совершенных нарушений, что порождало избыточную административную нагрузку на бизнес и создавало почву для коррупционных рисков¹².

Современные реформы контрольно-надзорной деятельности, кульминацией которых явилось принятие Закона № 248-ФЗ, направлены на трансформацию существовавшей ранее модели и декларируют переход к профилактической модели правового регулирования, что делает уместной формулировку «превенция vs лицензионный контроль»¹³.

Считаем, что в лицензионной сфере, регулируемой Законом № 99-ФЗ¹⁴, этот переход до сих пор остается неполным и фрагментарным. В связи с этим требуется провести комплексный анализ потенциала превентивных механизмов в лицензионной системе и предложить модели эффективной интеграции лицензионной системы с «традиционным» государственным контролем для обеспечения устойчивой законности в сфере реализации исполнительной власти.

В теории административного права **лицензионный контроль** традиционно понимается как деятельность уполномоченных органов по проверке соответствия лицензиата лицензионным требованиям и условиям после выдачи лицензии, направленная на выявление, пресечение нарушений и привлечение к юридической ответственности¹⁵. Вместе с тем традиционная теоретическая модель лицензионного контроля, позиционирующаяся как ретроспективная деятельность по выявлению, пресечению и наказанию, обладает как значимым функциональным потенциалом, так и системными ограничениями.

К положительным сторонам данной модели можно отнести определенность правовых оснований и административных процедур. Ориентация на конкретные нарушения обеспечивает формальность оснований для проверок и применения

¹² Ноздрачев А. Ф. Административное право : фундаментальный курс. М. : Норма, 2019. С. 412—425.

¹³ Эффективность государственных управленческих решений в условиях цифровизации : монография / отв. ред. С. М. Зубарев. М., 2023 ; Административные процедуры : монография / отв. ред. Л. Л. Попов, С. М. Зубарев. М. : Норма ; Инфра-М, 2018.

¹⁴ СЗ РФ. 2011. № 19. Ст. 2716.

¹⁵ Административное право : учебник / А. Б. Агапов, Э. П. Андрюхина [и др.] ; ред. Л. Л. Попов, М. С. Студеникина. 3-е изд., перераб. и доп. М., 2025 ; Стариков Ю. Н. Курс общего административного права : в 3 т. М. : Норма, 2002. Т. 3. С. 567.



санкций, что способствует единообразию правоприменения и защищает лицензиатов от произвола лицензирующих органов. Также достигаются цели карательно-восстановительного характера. Данный подход непосредственно реализует функцию юридической ответственности, обеспечивая наказание нарушителя и восстановление правового порядка. Безусловно, презюмируется и сдерживающий эффект. Угроза последующего неотвратимого наказания служит внешним мотиватором как для самих лицензиатов, так и для других участников лицензионных отношений, что обеспечивает механизм общей и частной превенции в лицензионной системе.

Однако можно отметить и отрицательные стороны данной модели. Традиционный контроль активируется лишь после факта нарушения, т.е. когда ущерб публичным интересам (государству, общественной безопасности, здоровью, правопорядку) уже причинен или стал неизбежным. Таким образом, акцент делается на формальное соответствие, а не на реальную результативность.

Также данная система государственного контроля имеет высокую ресурсоемкость и конфликтность. Увеличение контрольно-проверочных мероприятий требует значительных административных издержек со стороны государства и создает избыточную административную нагрузку на бизнес.

Считаем, что традиционная система государственного контроля не ведет к сокращению совершаемых нарушений лицензионных правил и не способна системно снижать риски лицензионных нарушений. Фокус на конкретных нарушениях не позволяет выявлять и устранять системные, управленческие причины нарушений на уровне организации и функционирования лицензиата, соискателя лицензии.

В связи с этим в современных условиях, требующих повышения эффективности государственного управления, доминирование исключительно ретроспективной контрольной модели представляется, на наш взгляд, недостаточным¹⁶. Это обосновывает необходимость научного поиска и правового закрепления сбалансированной системы, в которой превентивные механизмы должны быть приоритетными, а карательные контрольные — резервным, но необходимым элементом обеспечения законности в сфере реализации исполнительной власти.

Концепция упреждающего лицензирования заключается в построении новой профилактической модели с акцентом на превенцию нарушений и представляет собой системную деятельность, направленную на недопущение нарушений путем создания правовых, организационных и экономических условий, при которых добросовестное соблюдение правил становится более выгодным и простым, чем их нарушение. Такая стратегия является проактивной и действует на стадии до возникновения противоправного деяния, в том числе и в сфере лицензирования.

Несмотря на отдельные элементы превенции (например, отказ в выдаче лицензии при наличии недостоверной информации¹⁷) лицензионный контроль в большей степени остается традиционным¹⁸. Это проявляется в отсутствии в

¹⁶ *Стандзонь Л. В.* Лицензирование образовательной деятельности как средство обеспечения развития и безопасности экономики России // Правовая политика и жизнь. 2025. № 3. С. 235—246.

¹⁷ Федеральный закон № 99-ФЗ. П. 4 ст. 13.

¹⁸ Актуальные проблемы административного права и процесса : монография /отв. ред. С. А. Старостин М., 2022. С. 408.

Федеральном законе № 99-ФЗ института предостережения как меры пресечения возможного нарушения, широко внедренного в государственный контроль (надзор).

Также следует отметить недостаточное применение риск-ориентированного подхода в лицензионных отношениях. Хотя ст. 9 Федерального закона № 99-ФЗ допускает дифференциацию лицензионных требований в зависимости от категории риска, на практике эта норма почти не реализуется. Классификация объектов контроля по рискам в лицензионных видах деятельности до сих пор остается практической проблемой.

Отметим некоторые предложения на ближайшие годы, которые следовало бы инкорпорировать в лицензионную систему для создания превентивных механизмов государственного контроля. Считаем, что современный лицензионный контроль должен стать комплексным механизмом обеспечения законности, основанным на прогнозной аналитике и управлении рисками. Его эффективность как способа гарантировать публичные интересы должна определяться способностью лицензионной системы прогнозировать потенциальные нарушения через анализ больших данных (Big Data) о деятельности лицензиатов, жалобах, проверках и судебной практике и др.

В связи с этим предлагаем создать и инкорпорировать цифровое досье лицензиата (соискателя лицензии), в котором объединялась бы вся история взаимодействия с лицензирующим органом в едином цифровом профиле. Создание персонифицированного цифрового досье будет способствовать реализации риск-ориентированного подхода, так как позволит оценивать не только текущее состояние, но и динамику поведения лицензиата, формируя индивидуальный профиль его надежности и корректируя интенсивность лицензионного контроля.

Также это даст возможность трансформировать разрозненные административные действия в системный управленческий процесс с обеспечением законности лицензирующими органами. Однако не стоит забывать, что существуют риски повышения уязвимости лицензионной системы, связанные с кибербезопасностью.

В рамках цифрового профиля рекомендуется внедрить обязательный предлицензионный цифровой комплаенс-чекап (compliance check-up) — интерактивный сервис, который поможет соискателю лицензии самостоятельно проверить пакет документов на полноту и соответствие формальным требованиям до их официальной подачи.

Интерактивный предлицензионный цифровой комплаенс-чекап выполняет ключевую превентивную функцию, позволяя минимизировать количество отклоняемых заявлений из-за формальных несоответствий, что ведет к повышению уровня законности в сфере лицензирования отдельных видов деятельности. Предлагаемый механизм повысит правовую определенность для соискателя лицензии, лицензиата, снизит коррупционные риски, связанные с неясностью требований, и сформирует основу для более качественного функционирования лицензионной системы¹⁹.

¹⁹ См.: Административные процедуры : учебное пособие / отв. ред. А. В. Сладкова. М., 2025. С. 328.



Это позволит лицензионному контролю превратиться в комплексное средство обеспечения законности, базирующееся на прогнозировании рисков через анализ данных и формирование индивидуального цифрового профиля каждого лицензиата, что обеспечит повышение эффективности и прозрачности лицензирования.

В целях совершенствования и внедрения превентивных инструментов непосредственно в контрольную деятельность лицензирующих органов предлагаем ввести институт предостережения о недопустимости нарушения лицензионных требований.

Его введение в Федеральный закон № 99-ФЗ позволило бы устранять нарушения на ранней стадии без применения карательных мер. Для этого предлагаем дополнить указанный Закон статьей «Предупреждение (превенция) нарушений лицензионных требований», включив в нее право лицензирующего органа направлять предостережения. Будучи имплементированным в лицензионную систему по аналогии с общим государственным контролем (ст. 8.1 Закона № 248-ФЗ), он будет представлять формализованный превентивный диалог между регулятором и лицензиатом, направленный на устранение потенциальных правовых рисков и отклонений от установленных норм до момента их фактического совершения и причинения публичного вреда.

Ключевым преимуществом данного института является его восстановительная направленность, которая позволяет лицензионному органу гибко реагировать на выявленные риски, не прибегая к немедленному применению карательных санкций (приостановления, аннулирования лицензии), и тем самым создавать условия для добровольного устранения нарушений, минимизируя издержки как для бизнеса, так и для государства.

С точки зрения системной эффективности внедрение института предостережения трансформирует лицензионный контроль из карательного в превентивный механизм обеспечения законности, способствуя раннему выявлению и пресечению нарушений.

Также необходимо коррелировать применение риск-ориентированного подхода в Федеральном законе № 99-ФЗ, установив четкие критерии отнесения деятельности соискателя лицензии (лицензиата) к категориям риска, прямо увязав с этими категориями не только периодичность проверок, но и степень детализации лицензионных требований на этапе выдачи лицензии.

На стадии осуществления лицензионной деятельности требуется смещение акцента государственного контроля с частоты проверок на их качество и адресность, основанные на риск-ориентированном подходе. Основным инструментом взаимодействия должны стать мониторинг и анализ данных (в том числе из государственных информационных систем), а не только выездные или дистанционные проверки.

При выявлении нарушений предлагаем ввести градуальную шкалу реагирования лицензирующим органом: от выдачи предостережения и предписания к административному штрафу, и только в случае системных или грубых нарушений — к приостановлению или аннулированию лицензии.

Как указывает многочисленная судебная практика, например Конституционного Суда РФ²⁰, арбитражных судов²¹, аннулирование лицензии должно быть крайней мерой, отвечающей требованиям справедливости, адекватной, пропорциональной, соразмерной, необходимой, учитывающей характер нарушения, степень вины, последствия и др.

Считаем, что повышение эффективности обеспечения законности в лицензионной системе достигается не ужесточением контроля, а путем его профилактики.

Реализация указанных выше и других мер позволит трансформировать лицензионный контроль из традиционного в превентивный, в котором происходит обеспечение как публичных, так и частных интересов, где государство и бизнес разделяют ответственность за поддержание законности. Эффективный лицензионный контроль, эволюционируя от карательного государственного контроля за формальным соответствием к профилактической системе управления рисками, обеспечивает законность не только путем пресечения нарушений, но прежде всего за счет создания превентивной цифровой среды, в которой добросовестное поведение лицензиата становится наиболее рациональным и отслеживаемым выбором.

В заключение приведем высказывание профессора С. М. Зырянова о взаимосвязи профилактики и государственного контроля, которое подытоживает и обобщает научную полемику по данному вопросу: «По сути, вся контрольно-надзорная деятельность является профилактической, в связи с чем отделение профилактических мероприятий выглядит как отклонение от общего направления развития контроля (надзора)»²².

БИБЛИОГРАФИЯ

1. Административное право : учебник / А. Б. Агапов, Э. П. Андрюхина [и др.] ; отв. ред. Л. Л. Попов, М. С. Студеникина. — 3-е изд., перераб. и доп. — М., 2025.
2. Административное право Российской Федерации / С. М. Зубарев, Л. Л. Попов, А. Б. Агапов, Э. П. Андрюхина [и др.] : в 2 т. — М., 2025. — Т. 1.
3. Административные процедуры : монография / отв. ред. Л. Л. Попов, С. М. Зубарев. — М. : Норма ; Инфра-М, 2018.
4. Административные процедуры : учебное пособие / отв. ред. А. В. Сладкова. — М., 2024. — 328 с.
5. Актуальные проблемы административного права и процесса : монография / отв. ред. С. А. Старостин. — М., 2022.

²⁰ См.: определение Конституционного Суда РФ от 14.12.2000 № 244-О по жалобам граждан А. И. Косика и Т. Ш. Кенчадзе на нарушение их конституционных прав положениями абз. 6 ст. 6 и абз. 2 ч. 1 ст. 7 Закона РФ «О применении контрольно-кассовых машин при осуществлении денежных расчетов с населением» // СПС «КонсультантПлюс».

²¹ См., например: решение Арбитражного суда г. Москвы от 31.03.2021 по делу № А40-12711/2021 об аннулировании лицензии МЧС России у ООО «Сервис».

²² См.: Зырянов С. М. Государственный контроль (надзор) : монография. М., 2023.



6. Бердяев Н. А. О назначении человека. — М., 1993.
7. Зубарев С. М. Система контроля в сфере государственного управления : монография. — М., 2023. — 152 с.
8. Зырянов С. М. Государственный контроль (надзор) : монография. — М., 2023. — 231 с.
9. Коцюрко Е. П. Виды государственного контроля и надзора в сфере образования: основные характеристики и критерии // Правовая политика и правовая жизнь. — 2020. — № 1. — С. 64—71.
10. Ноздрачев А. Ф. Административное право : фундаментальный курс. — М. : Норма, 2019.
11. Разрешительная деятельность в механизме государственного управления : монография / отв. ред. А. С. Емельянов, С. М. Зырянов. — М., 2024. — 600 с.
12. Россинский Б. В. Исполнительная власть в системе государственного управления : монография. — М., 2023.
13. Сводный доклад о государственном контроле (надзоре), муниципальном контроле в Российской Федерации в 2024 году / Минэкономразвития России // URL: <http://government.ru/info/55375/>.
14. Стандзень Л. В. Лицензионная система зарубежных стран : монография. — М., 2024. — 264 с.
15. Стандзень Л. В. Лицензионно-разрешительная система : монография. — М., 2021.
16. Стандзень Л. В. Лицензирование образовательной деятельности как средство обеспечения развития и безопасности экономики России // Правовая политика и жизнь. — 2025. — № 3. — С. 235—246.
17. Эффективность государственных управленческих решений в условиях цифровизации : монография / отв. ред. С. М. Зубарев. — М., 2023.

Проблемы реализации принципа законности при квалификации административных правонарушений

Аннотация. В статье исследуются проблемы обеспечения законности в процессе осуществления квалификации административных правонарушений по объективным признакам в их составе. Представлено авторское мнение о сложностях, которые сопровождают формирование четкого определения нецензурных фраз, которыми характеризуется объективная сторона при квалификации мелкого хулиганства (ст. 20.1. КоАП РФ). Анализ направлен на поиск условий обеспечения законности при выполнении юридической квалификации действий, сопряженных с публичным использованием обценной лексики в общественных местах, обусловленной наличием в действующем законодательстве пробелов, влияющих на качество юрисдикционных решений.

Применительно к квалификации административного правонарушения по признакам объекта его состава отстаивается мнение о первостепенном значении коррекции подзаконных нормативных правовых актов, направленной на принципиальное соответствие Федеральному закону «О внесении изменений в отдельные законодательные акты РФ в связи с принятием Федерального закона “О внесении изменений в Уголовный кодекс Российской Федерации и Уголовно-процессуальный кодекс Российской Федерации по вопросам совершенствования оснований и порядка освобождения от уголовной ответственности”», в части конкретизации критериев, позволяющих установить объект в составе, предусмотренном статьей 6.1.1 КоАП РФ.

Ключевые слова: законность, правовая квалификация, административное правонарушение, предписания норм права, нецензурная брань, побои, состав правонарушения



**Михаил Егорович
ТРУФАНОВ,**

профессор кафедры
административной
деятельности органов
внутренних дел
Краснодарского
университета МВД России,
доктор юридических наук,
профессор
mihail.trufanov@mail.ru
350005, Россия,
г. Краснодар,
ул. Ярославская, д. 128

DOI: 10.17803/2311-5998.2026.141.5.177-185

Mikhail E. TRUFANOV,

Professor of the Department of Administrative Activities
of the Internal Affairs Bodies of the Krasnodar University
of the Ministry of Internal Affairs of Russia, Dr. Sci. (Law), Professor
mihail.trufanov@mail.ru
128, ul. Yaroslavskaya, Krasnodar, Russia, 350005

Problems with Implementing the Principles of Legality in the Qualification of Administrative Offenses

Abstract. *The article presents a study of the problems of ensuring legality in the process of qualifying administrative offenses based on objective criteria. The author's opinion is presented on the difficulties that accompany the formation of a clear definition of obscene phrases, which characterize the objective side of the qualification of petty hooliganism (Article 20.1 of the Code of Administrative Offenses of the Russian Federation). The author's analysis is aimed at finding the real conditions for ensuring the legality of legal qualification of actions involving the public use of obscene language in public places, due to the existence of gaps in the current legislation that affect the quality of jurisdictional decisions.*

With regard to the qualification of an administrative offense based on the object of its composition, the author argues that it is crucial to correct the subordinate legal acts in order to ensure their compliance with the Federal Law "On Amendments to Certain Legislative Acts of the Russian Federation in Connection with the Adoption of the Federal Law 'On Amendments to the Criminal Code of the Russian Federation and the Criminal Procedure Code of the Russian Federation on Improving the Grounds and Procedure for Exemption from Criminal Responsibility'" by specifying the criteria that allow for a clear identification of the object in the composition provided for in Article 6.1.1 of the Code of Administrative Offenses of the Russian Federation.

Keywords: *legality, legal qualification, administrative offense, legal regulations, obscene language, beatings, and the elements of an offense*

Определяющим предназначением государства, в конституционном порядке признанного правовым, выступает обеспечение прерогативы свобод и правовых возможностей для каждого человека, а также равенства в социально-правовых связях. Для достижения такой цели необходимо формирование и системное сопровождение режима законности и фундаментального правового порядка. Осуществление указанных функций возложено на соответствующие звенья государственной системы, в которой важнейшее значение имеют правоохранительные институты. Именно посредством их активного участия реализуются на отвечающем интересам общества уровне выявление, предотвращение, рассмотрение и последующее расследование случаев противоправных действий.

При приложении усилий по воплощению в действительность собственных правовых возможностей и исполнению своих обязанностей субъекты

соответствующих правоотношений довольно часто вынуждены сталкиваться с отступлениями от порядка, установленного действующим законодательством. Такие факторы образуют основания для вовлечения в сложившуюся ситуацию компетентных должностных лиц, уполномоченных возбуждать и проводить надлежащие юридические процедуры. Крайне важно, что поступки всех вовлеченных участников (как физических, так и юридических лиц) должны безусловно сочетаться с требованиями действующего законодательства. Именно такой алгоритм отвечает принципам законности.

Устранение условий, способствующих пренебрежению принципами законности лицами, наделенными правоприменительными полномочиями, является основным смыслом гарантированности, правовой заинтересованности всех субъектов демократических процессов в устойчивом уровне законности. При этом ключевым требованием выстраивания и обеспечения законности представляется формирование государственной властью отвечающего интересам общества законодательства, для которого характерен высокий уровень научной обоснованности, системности и эффективности.

При такой обусловленности в КоАП РФ время от времени включаются актуальные для настоящего периода составы правонарушений. К примеру, в 2020 г. в КоАП РФ была введена ст. 20.3.2¹, а в 2022 г. — ст. 20.3.3², содержащие составы, относящиеся к правонарушениям экстремистской направленности, которыми предусмотрена ответственность за публичные призывы и действия, направленные на нарушение территориальной целостности России, а также призывы к ограничительным мерам в отношении России, ее граждан и юридических лиц. Анализ судебной практики М. Ю. Водяной и А. В. Мирошниченко показал, что «в ходе производства нередко устанавливается лишь соответствие между размещенным в публичном доступе материалом и содержащимся в федеральном списке экстремистских материалов текстом»³. В таких условиях юридически обязательным является подтверждение обнаруженного сходства постановлением судьи, в котором должен быть указан номер записи в Федеральном списке экстремистских материалов⁴. Результаты лингвистической оценки в таких случаях не требуются.

Следует констатировать, что далеко не каждый сотрудник правоохранительных органов обладает достаточными лингвистическими знаниями, позволяющими самостоятельно определить наличие состава административного правонарушения со стороны лица, распространяющего печатные материалы экстремистского содержания. Однако, чтобы остаться в рамках принципа законности, он может

¹ Федеральный закон от 08.12.2020 № 420-ФЗ «О внесении изменений в Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях» // СПС «КонсультантПлюс».

² Федеральный закон от 04.03.2022 № 31-ФЗ «О внесении изменений в Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях» // СПС «КонсультантПлюс».

³ Водяная М. Ю., Мирошниченко А. В. Особенности квалификации отдельных административных правонарушений экстремистской направленности, совершаемых в информационно-телекоммуникационной среде // Вестник Краснодарского университета МВД России. 2025. № 2 (68). С. 89.

⁴ Федеральный список экстремистских материалов по состоянию на 25.10.2025 // URL: <https://minjust.gov.ru/ru/extremist-materials/>.



самостоятельно либо через компетентных сотрудников обратиться к вышеуказанному федеральному информационному ресурсу. Совершенно иное качество общественных отношений образует объективная сторона состава административного правонарушения, предусмотренного ст. 20.1 КоАП РФ.

Наиболее типичным условием совершения мелкого хулиганства является «явное неуважение к обществу, сопровождающееся нецензурной бранью в общественных местах» (ч. 1 ст. 20.1 КоАП РФ)⁵. При этом, в отличие от фраз, содержащих экстремистское содержание, нецензурные выражения (обсценная лексика) до сегодняшнего дня не имеют законодательно обоснованного определения. Серьезное нарушение прав и законных интересов граждан, вызываемое отсутствием единого подхода к пониманию нецензурной брани как признака состава мелкого хулиганства, и в ранее действовавшем Кодексе РСФСР об административных правонарушениях⁶, и в действующем КоАП РФ сопровождается применением административного ареста, при назначении которого «следует иметь в виду... что данный вид наказания может быть назначен лишь в исключительных случаях»⁷. Данные о применении в стране административного ареста за нецензурную брань за пять лет представлены в таблице.

**Данные Судебного департамента при Верховном Суде РФ
о применении административного ареста по ст. 20.1 КоАП РФ**

Год	Рассмотрено дел	Подвергнуто наказанию, чел.	Подвергнуто административному аресту, чел.
2024	146 697	139 317	76 141
2023	159 405	150 393	80 744
2022	171 026	162 072	86 660
2021	157 630	149 568	78 731
2020	151 529	142 650	76 027

Непредубежденное квалифицированное восприятие контекста использованной нецензурной брани служит необходимым критерием для законной квалификации такого административного правонарушения, как мелкое хулиганство. В отсутствие обоснования повод к возбуждению дела об административном правонарушении, а также принятое по нему юрисдикционное решение воспринимаются как произвольные и вызывающие сомнение в их справедливости.

Данное обстоятельство остается в существенной степени актуальным уже более 40 лет. К quintэссенции мелкого хулиганства, содержавшегося в ст. 158 КоАП РСФСР, при практической реализации имелось достаточно претензий из-за

⁵ СПС «КонсультантПлюс».

⁶ Кодекс РСФСР об административных правонарушениях (утратил силу) // Ведомости Верховного Совета РСФСР. 1984. № 27. Ст. 909.

⁷ Постановление Пленума Верховного Суда РФ от 24.03.2005 № 5 «О некоторых вопросах, возникающих у судов при применении Кодекса РФ об административных правонарушениях. П. 23 // СПС «КонсультантПлюс».

отсутствия детерминации и, как сейчас следовало бы сказать, «федерального списка» действий, укладывающихся в основу квалификации мелкого хулиганства. Факты, когда в качестве мелкого хулиганства юрисдикционными решениями признаются недвусмысленные телодвижения, высказывания, включающие обсценную лексику, подтверждают, что правовые нормы, регламентирующие административную ответственность, должны быть максимально ясными, четкими и конкретными.

Поиск ответа на вопрос, что считать нецензурной бранью, приводит нас к незначительному перечню корневых слов, которые, по сути, сводятся к грубому интерпретированию названия полового акта или половых органов. При этом надо понимать, что нецензурная речь как явление действительности законодательством не определена, а для юрисдикционных форм (протоколов и постановлений) неприемлема. Властные запреты, направленные на блокировку устоявшихся идиом с обсценной окраской, как инструмент правового регулирования, скорее всего, будут иметь критический уровень эффективности.

Емкое и точное определение законности должно охватывать *всеобщность соблюдения закона и измеримость его через поведение*. На фоне сказанного есть основания констатировать процесс гуманизации законодательства об уголовной и административной ответственности, который протекает в условиях очевидных коллизий, сопровождаемых серьезными затруднениям при правоприменении. Конфликт между позитивной целью гуманизации и негативными последствиями в виде роста количества правонарушений возможно структурировать вокруг трех ключевых аспектов: коллизии в законодательстве, проблемы правоприменения и риски избыточной декриминализации. Важно подчеркнуть, что проблемой соблюдения законности является не сама гуманизация, а ее непродуманная реализация. Для подтверждения данной мысли без перегрузки множеством деталей проиллюстрируем указанные тезисы примерами осложнений, типичных для квалификации административных правонарушений, предусмотренных ст. 6.1.1 КоАП РФ «Побои».

Интерес к научным коллизиям, касающимся содержания составов административных правонарушений, в настоящее время заметно повысился, в частности, в связи с включением в КоАП РФ новых административных правонарушений, в числе которых административно наказуемые побои. Соответственно, можно с уверенностью сказать, что спустя 100 лет теория государства и права не утратила своего основного предназначения по разработке единообразных категориальных позиций, свойственных для всех отраслевых юридических наук, и что именно ее общенаучные методологические подходы нашли применение при внесении изменений в УК РФ и КоАП РФ в 2016 г.⁸, связанных с охраной здоровья и личного достоинства граждан. При этом основанная на законе двойная преюдиция является доктринальной категорией, последовательный анализ содержательных элементов которой обеспечивает процедуру квалификации.

⁸ Федеральный закон от 03.07.2016 № 326-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты РФ в связи с принятием Федерального закона “О внесении изменений в Уголовный кодекс РФ и Уголовно-процессуальный кодекс РФ по вопросам совершенствования оснований и порядка освобождения от уголовной ответственности”» // СПС «КонсультантПлюс».



На первый взгляд, шаблонным при квалификации побоев выступает восприятие поверхностных признаков, типичных для нанесения побоев или иных насильственных действий, причинивших физическую боль, но не имеющих признаков преступления. Согласно мнению подавляющего большинства участковых уполномоченных полиции, опрошенных в процессе прохождения курса повышения квалификации, в первую очередь необходимо оценивать наличие данных, характеризующих объективную сторону, принимая за основу императивные позиции, содержащиеся в ст. 28.1 КоАП РФ. В принципе по вопросам, связанным с квалификацией административного правонарушения, такая тенденция находит обоснование в результатах солидного перечня опубликованных научных работ⁹, и чаще всего она проявляется в симультанном распознавании компетентным субъектом атрибутов известного административного правонарушения по имеющемуся правоприменительному опыту.

Опираясь на приведенные выше аргументы, необходимо учитывать, что осмысление выявленных отличий, типичных для деяний, предусмотренных УК РФ, в процессе квалификации административного правонарушения является фоновым и нуждается в дополнительной проверке. В то же время, даже не обращаясь к классическому подходу к череде элементов состава, после внесения изменений в отдельные законодательные акты РФ в связи с принятием Федерального закона от 03.07.2016 № 323-ФЗ¹⁰ в составе, предусмотренном ст. 6.1.1 КоАП РФ, оценивать необходимо прежде всего объект состава правонарушения.

Здесь имеется ряд проблем законодательного и правоприменительного характера. Так, квалификацию с учетом особенностей, свойственных объекту в составе правонарушения, проводить далеко не просто в связи с тем, что в подавляющей части административных правонарушений отсутствует определение непосредственного объекта.

Внесение в КоАП РФ специальной статьи (ст. 6.1.1 «Побои») предопределило частичную декриминализацию действий с начала действия УК РФ, определенных в ч. 1 ст. 116. Фактически уголовно-правовая норма была модифицирована с целью последующей трансформации в законодательство, регламентирующее

⁹ См.: *Кашкина Е. В., Рельев А. Г.* Правовое понимание и отраслевое регламентирование ответственности за нанесение побоев // Алтайский юридический вестник. 2017. № 2 (18.). С. 53—58 ; *Шурухнова Д. Н., Капкова М. А.* Сравнительный анализ составов административно наказуемых побоев и иных действий насильственного характера по законодательству Российской Федерации и республики Беларусь // Вестник экономической безопасности. 2018. № 2. С. 238—241 ; *Федяев Е. А.* Общая характеристика составов и квалификация отдельных видов административных правонарушений, подведомственных участковым уполномоченным полиции : учебно-практическое пособие / Е. А. Федяев, Я. Е. Верхоглядов. Барнаул, 2023 ; *Губенков А. О.* Особенности привлечения к административной ответственности за нанесение побоев // Наука-2020. № 6 (42). 2020. С. 134—138.

¹⁰ Федеральный закон от 03.07.2016 № 323-ФЗ «О внесении изменений в Уголовный кодекс Российской Федерации и Уголовно-процессуальный кодекс Российской Федерации по вопросам совершенствования оснований и порядка освобождения от уголовной ответственности» // СЗ РФ. 2016. № 27 (ч. II). Ст. 4294.

административную ответственность. На первый взгляд, представляется, что квалификация новой нормы не вызывает сложностей. Но текущее толкование и порядок применения ответственности за административно наказуемые побои не находят единого алгоритма при определении вредных последствий, причиняемых правонарушением, предусмотренным ст. 6.1.1 КоАП РФ. По мнению отдельных специалистов¹¹, объект в данном составе образуется комплексом общественных отношений, опосредованных обеспечением телесной неприкосновенности. Несколько иное мнение высказывается в научных публикациях, авторы которых настаивают на том, что «объектом исследуемого вида административного правонарушения выступают общественные отношения, связанные с сохранением здоровья человека»¹². Довольно оригинальной можно назвать позицию по данному вопросу, которую представляют М. Ю. Водяная и А. В. Ляшук. Авторы в аннотации к одной из своих научных статей предлагают достойный внимания вариант определения объекта в составе побоев, основной посыл которого состоит в том, что «объектом рассматриваемого деликта следует понимать совокупность охраняемых законом прав граждан на психическую и физическую целостность личности»¹³.

На этом фоне многие аспекты данного вопроса продолжают оставаться дискуссионными при том, что само понятие «вред здоровью человека» является межотраслевым. Так, в соответствии с Приложением к приказу Минздравсоцразвития России от 24.04.2008 № 194н «Об утверждении Медицинских критериев определения степени тяжести вреда, причиненного здоровью человека», не всякое повреждение квалифицируется как вред здоровью. В пункте 9 указанного Приложения установлено: «Поверхностные повреждения, в том числе: ссадина, кровоподтек, ушиб мягких тканей, включающий кровоподтек и гематому, поверхностная рана и другие повреждения, не влекущие за собой кратковременного расстройства здоровья или незначительной стойкой утраты общей трудоспособности, расцениваются как повреждения, не причинившие вред здоровью человека»¹⁴.

Нанесением физическому лицу побоев либо иными насильственными действиями может причиняться вред безотносительно к показателям его здоровья.

¹¹ См.: Дрозд А. О., Равнюшкин А. В. О нарушении логики правового механизма привлечения к ответственности за побои и дополнительных мерах их профилактики // Вестник Санкт-Петербургского университета МВД России. 2021. № 3 (91). С. 178—185; Воропаев С. А., Косарев М. Н. О некоторых проблемах применения норм об ответственности за побои // Вестник Уральского юридического института МВД России. 2018. № 4. С. 95—98.

¹² Филиппов В. В., Новохатский Д. А. Вопросы в квалификации побоев, сущность декриминализации побоев // Вестник Евразийской академии административных наук. 2022. № 2 (59). С. 82—85; Краснов К. А., Пономарев А. В. Основания привлечения к административной ответственности по ст. 6.1.1 «Побои» // Российский государственный университет правосудия. 2022. № 6-3. С. 163—165.

¹³ Водяная М. Ю., Ляшук А. В. Теоретическое осмысление и практическая реализация административной ответственности за побои // Административное и муниципальное право. 2023. № 6. С. 50—62.

¹⁴ Об утверждении Медицинских критериев определения степени тяжести вреда, причиненного здоровью человека (с изменениями на 18 января 2012 года): Приказ Минздравсоцразвития России № 194н // Рос. газета. 05.09.2008. № 188.



Есть основания считать, что здоровье в таком случае представляет собой физиологический стабильный потенциал, имевшийся у лица до момента претерпевания неправомерных действий, предусматривающих ответственность по ст. 6.1.1 КоАП РФ.

Выводы и предложения

1. Современное понимание законности должно содержательно опираться на качественное законодательство. То есть действующие законы должны быть справедливыми, понятными, исполнимыми и не противоречащими друг другу.

2. Реализации принципов законности при квалификации мелкого хулиганства будет способствовать дополнение ст. 20.1 КоАП РФ приложением следующего содержания: «В качестве нецензурной брани следует считать произнесенные публично либо воспроизведенные иным образом слова, содержащие грубую интерпретацию названия полового органа или полового акта».

3. В силу того, что медицинские критерии определения степени тяжести вреда, причиненного здоровью человека, утвержденные приказом Минздравсоцразвития России в 2008 г., с принятием Федерального закона от 03.07.2016 № 323-ФЗ не претерпели соответствующей коррекции, в тексте приказа сохраняется правовой пробел, влияющий на реализацию ст. 28.7 КоАП РФ, по вопросу проведения экспертного исследования в пределах административного расследования по факту административного правонарушения, предусмотренного ст. 6.1.1 КоАП РФ «Побои». Соответственно, реализация права граждан на охрану здоровья, гарантированная ч. 1 ст. 41 Конституции РФ, осталась без внимания в части действия КоАП РФ.

Реализация принципов законности компетентными должностными лицами в ходе осуществления правовой квалификации административных правонарушений осуществляется посредством соблюдения и воплощения в действительность обязательных законодательных условий. В свою очередь, нормы законодательства об административной ответственности должны во всех деталях, гармонично и точно соотноситься с компетенцией должностного лица. Содержательность указанного основополагающего начала предполагает высокий уровень качества норм как материального так и процессуального права.

БИБЛИОГРАФИЯ

1. *Водяная М. Ю., Ляшук А. В.* Теоретическое осмысление и практическая реализация административной ответственности за побои // Административное и муниципальное право. — 2023. — № 6. — С. 50—62.
2. *Водяная М. Ю., Мирошниченко А. В.* Особенности квалификации отдельных административных правонарушений экстремистской направленности, совершаемых в информационно-телекоммуникационной среде // Вестник Краснодарского университета МВД России. — 2025. — № 2 (68). — С. 87—93.

3. *Воропаев С. А., Косарев М. Н.* О некоторых проблемах применения норм об ответственности за побои // Вестник Уральского юридического института МВД России. — 2018. — № 4. — С. 95—98.
4. *Губенков А. О.* Особенности привлечения к административной ответственности за нанесение побоев // Наука-2020. — 2020. — № 6 (42). — С. 134—138.
5. *Дрозд А. О., Равнюшкин А. В.* О нарушении логики правового механизма привлечения к ответственности за побои и дополнительных мерах их профилактики // Вестник Санкт-Петербургского университета МВД России. — 2021. — № 3 (91). — С. 178—185.
6. *Кашкина Е. В., Репьев А. Г.* Правовое понимание и отраслевое регламентирование ответственности за нанесение побоев // Алтайский юридический вестник. — 2017. — № 2 (18). — С. 53—58.
7. *Краснов К. А., Пономарев А. В.* Основания привлечения к административной ответственности по ст. 6.1.1 «Побои» // Российский государственный университет правосудия. — 2022. — № 6-3. — С. 163—165.
8. *Федяев Е. А., Верховоглядов Я. Е.* Общая характеристика составов и квалификация отдельных видов административных правонарушений, подведомственных участковым уполномоченным полиции : учебно-практическое пособие. — Барнаул, 2023. — 76 с.
9. *Филиппов В. В., Новохатский Д. А.* Вопросы в квалификации побоев, сущность декриминализации побоев // Вестник Евразийской академии административных наук. — 2022. — № 2 (59). — С. 82—85.
10. *Шурухнова Д. Н., Капкова М. А.* Сравнительный анализ составов административно наказуемых побоев и иных действий насильственного характера по законодательству Российской Федерации и Республики Беларусь // Вестник экономической безопасности. — 2018. — № 2. — С. 238—241.



ХА ШУЦЗЮЙ,

профессор

Юридического института

Хэйлунцзянского

университета,

доктор юридических наук

hashuju@163.com

150000, КНР, провинция

Хэйлунцзян, г. Харбин,

ул. Сюэфу, д. 74

Характеристики надзорного права в Китайской Народной Республике¹

Аннотация. В современном Китае законодательство в области надзора обладает уникальными характеристиками, сочетающими правовой и политический аспекты, выступая в качестве связующего звена между национальным законодательством и партийными нормативными актами, обеспечивая тем самым институциональную основу для перевода борьбы с коррупцией в русло правового регулирования. Надзорные законы тесно увязаны с внутренними партийными документами, отражают ключевые принципы и концепции внутрипартийного регулирования и, по сути, являются юридическим выражением партийной дисциплины, что придает им более заметную политическую направленность по сравнению с обычными правовыми нормами. Политическая сущность надзорных законов проявляется в их неизменной приверженности руководству партии, служению общим задачам партии и государства, а также защите фундаментальных интересов народа.

Юридические характеристики надзорного законодательства заключаются в его центральной роли в системе правового государства, определяемой конституционной обусловленностью, специализированным характером и процессуальной регламентацией.

Ключевые слова: надзорное право, политическая сущность, юридические признаки

DOI: 10.17803/2311-5998.2026.141.5.186-194

¹ Статья выполнена в рамках научно-исследовательского проекта Министерства юстиции Китайской Народной Республики по проблемам построения правового государства и исследованию теории права на министерском уровне в 2024 г. на тему «Исследование системы административной медиации в контексте комплексного урегулирования споров» (номер проекта: 24SFB2010), а также в рамках ключевого проекта по научным и социально-экономическим исследованиям провинции Хэйлунцзян на 2025 г. на тему «Исследование путей подготовки высококвалифицированных кадров в области верховенства права, ориентированных на сотрудничество с Россией, в контексте национальной стратегии».

HA SHUJU,

Professor, Law School of Heilongjiang University, Doctor of Law

hashuju@163.com

No. 74, Xuefu Street, Harbin City, Heilongjiang Province, China

Characteristics of Supervisory Law in the People's Republic of China

Abstract. *In modern China, surveillance legislation has unique characteristics that combine legal and political aspects, acting as a link between national legislation and party regulations, thereby providing an institutional framework for translating the fight against corruption into legal regulation. Supervisory laws are closely linked to internal party documents, reflect the key principles and concepts of internal party regulation, and are essentially a legal expression of party discipline, which gives them a more visible political focus than conventional legal norms. The political essence of the supervisory laws is manifested in their unwavering commitment to the leadership of the party, serving the common goals of the party and the state, as well as protecting the fundamental interests of the people. The legal characteristics of supervisory legislation are its central role in the system of the rule of law, determined by constitutional conditionality, specialized nature and procedural regulation.*

Keywords: *supervisory law, political essence, legal characteristics*

1. The development of surveillance legislation in modern China

The establishment of the supervisory system in modern China has primarily depended on the creation of a Control Commission, along with the development and refinement of supervisory laws and regulations.

On March 11, 2018, the First Session of the 13th National People's Congress adopted the "Amendment to the Constitution of the People's Republic of China". Article 52 of the amendment stipulates that the seventh section "Supervisory Commission" shall be added to Chapter 3 "State Institutions" of the Constitution². The most distinctive feature of the oversight system reform lies in the consolidation of previously fragmented anti-corruption functions — formerly dispersed across multiple departments — into a centralized authority, namely the National Supervisory Commission. This marks a transition from the initial decentralized model of "multi-departmental collaborative involvement" to a current model characterized by centralized coordination and unified operations. The establishment of the National Supervisory Commission reflects not only a structural transformation at the national institutional level driven by the reform of the state supervision system, but also a fundamental reorganization informed by a critical assessment of traditional anti-corruption agencies and their operational strategies.

² See: Amendment to the Constitution of the People's Republic of China // URL: https://www.gov.cn/xinwen/2018-03/11/content_5273222.htm (accessed: 20.08.2025).

This reform has significantly reshaped both the primary law enforcement mechanisms for anti-corruption efforts and their underlying institutional framework, while exerting direct and tangible effects on the targets of supervisory activities³.

On March 20, 2018, at the first session of the National People's Congress of the 13th convocation, the Supervision Law of the People's Republic of China⁴ was adopted. The publication and entry into force of this Law have provided a solid legal foundation for the operational activities of the Oversight Commission. As a significant institutional achievement in advancing the reform of the state supervision system, this Law plays a pivotal role in strengthening the Party's centralized and unified leadership over anti-corruption efforts, establishing a centralized, unified, authoritative, and efficient state supervision system with Chinese characteristics, and achieving comprehensive oversight coverage of all public officials.

On October 26, 2019, the Fourteenth Meeting of the Standing Committee of the Thirteenth National People's Congress adopted a decision authorizing the National Supervisory Commission of the People's Republic of China to formulate supervisory rules. This authorization enables the Commission to promulgate regulations in accordance with the Constitution and the laws of the People's Republic of China. On September 20, 2021, with the approval of the Central Committee of the Communist Party of China, the National Supervisory Commission issued Announcement No. 1, publishing the "Regulations on the Implementation of the Supervision Law of the People's Republic of China"⁵.

On December 25, 2024, at the thirteenth meeting of the Standing Committee of the National People's Congress of the fourteenth convocation, it was decided to amend the Law on Supervision. These amendments, based on Xi Jinping's "Thoughts on Socialism with Chinese Characteristics in the New Era", reflect the state will and important decisions of the CPC Central Committee to further deepen the reform of the state supervision system. The amendments include strengthening the rule of law in the field of surveillance, in particular by supplementing the provisions on "respect for and protection of human rights and freedoms"; improving the procedure for conducting inspections and inspections, as well as clarifying their scope; optimizing the timing of detention measures and strengthening anti-corruption tools and measures⁶.

On June 1, 2025, the revised Provisions on the Application of the People's Republic of China Supervision Law were issued through Announcement No. 2 of the National Supervisory Commission⁷. This revision aims to ensure the accurate implementation

³ *Chen Wei*. The Scope of Jurisdiction for Investigation of Duty-related Crimes from the Perspective of Full Coverage of Supervision, *Legal Science // Journal of Northwest University of Political Science and Law*. 2024. No. 4. P. 152—153.

⁴ The Supervision Law of the People's Republic of China // URL: https://www.gov.cn/xinwen/2018-03/26/content_5277463.htm (accessed: 24.09.2025).

⁵ Regulations on the Implementation of the Supervision Law of the People's Republic of China // URL: https://www.ccdi.gov.cn/fqk/law_display/7100 (accessed: 20.08.2025).

⁶ The full text of the Law on Supervision (amended version dated December 2024, effective June 1, 2025) // URL: https://www.lyjw.gov.cn/sitesources/lysjwjcw/page_pc/xsqjw/xgq/djfg/article75666ce8bb8a44a38b1b7bd174f420ac.html (accessed: 24.9.2025).

⁷ Announcement of the National Control Commission of the People's Republic of China (No. 2) // URL: https://www.ccdi.gov.cn/toutiaon/202505/t20250530_425980_m.html (accessed: 24.9.2025).

of the Supervision Law by incorporating recent legislative amendments, consolidating and further advancing achievements from the reform of the national supervisory system, and reinforcing the principle of accountability in the exercise of supervisory authority. Key revisions include enhancing the general provisions to emphasize the rule of law in supervisory activities — for instance, a new clause has been added to stipulate “ensuring the impartial exercise of supervisory powers in accordance with the law”; clarifying and strengthening the functional responsibilities of supervisory organs to align with contemporary requirements of supervisory practice, including the establishment of new standards for oversight in the field of information technology; and refining procedures for inspections and investigative operations to guarantee legal compliance and ensure comprehensive, effective coverage of supervised entities.

2. Discussion on the Nature of Surveillance Legislation

The principal characteristics of supervisory regulations constitute a critical component in the study of supervisory legislation. The issue concerning the legal nature of these regulatory instruments continues to be a subject of scholarly debate within Chinese academic circles. Some scholars regard supervisory regulations as independent legal norms that are analogous in nature to general laws and regulations, and recommend examining their characteristics through the application of fundamental principles of legal regulation⁸.

Other scholars interpret supervisory norms as political directives characterized by party-specific norms, and tend to analyze them through the lens of internal party regulations⁹. The third group of experts highlights the interdisciplinary character of supervisory norms, which integrate legal and political dimensions, viewing them as an institutional mechanism that facilitates coordination between state legislation and intra-party regulations while serving as a critical safeguard in strengthening anti-corruption efforts grounded in the rule of law¹⁰.

The first perspective overlooks the fact that supervisory regulations were established within the broader context of reforming the national supervision system to meet modern governance requirements. Concurrently, the Supervisory Commission was integrated with the Party's Discipline Inspection Commission and placed under the leadership of Party committees at all levels, thereby ensuring the Party's centralized and unified leadership in anti-corruption efforts. As a result, these regulations possess not only legal significance but also distinct political characteristics.

The second perspective, while acknowledging the practical integration of the Discipline Inspection Commission and the Supervisory Commission and recognizing

⁸ *Qin Qianhong, Shi Zehua*. The Nature, Status and Legalization of Supervisory Regulations // Legal Forum. 2020. No. 6. P. 89.

⁹ *Wang Jianqin, Chen Siyu*. Strong Political Legal Norms: Reconsidering the Nature of Supervision Regulations — Based on the “Regulations on the Implementation of the Supervision Law” // Henan Social Sciences. 2022. No. 5. P. 5—7.

¹⁰ *Wang Yuan*. Research on the Basic Attributes of Supervisory Regulations // Journal of Shanghai University of Political Science and Law. 2024. No. 03.

the close linkage between supervisory norms and internal Party regulations, fails to appreciate the critical role of supervisory regulations in upholding the rule of law in anti-corruption work. Furthermore, it neglects the unique legal attributes that distinguish supervisory regulations from internal Party rules.

The author adopts the third stance. On one hand, supervisory regulatory acts — classified as legislative and subordinate legal instruments — are closely aligned with criminal law, criminal procedure law, and other branches of statutory legislation. They conform to general legal standards and exhibit the defining characteristics of legal norms. On the other hand, these acts also correspond to party regulations, reflecting the fundamental principles and concepts of intra-party rule systems. In effect, they serve as a legal manifestation of internal party rules and carry heightened political significance compared to ordinary legal instruments. Therefore, in formulating supervisory regulations, it is essential to fully recognize their distinctive attributes and ground the development process in a comprehensive understanding of their dual nature — encompassing both legal and political dimensions.

3. Political attributes of surveillance legislation

Political attributes reflect the essential characteristics and value foundation of the control and supervision system. Disciplinary control and oversight constitute integral components of a political system, and the authority to conduct inspections and exercise supervisory powers represents a direct expression of political authority. Acknowledging the leadership role of the Communist Party of China within the overarching framework of national governance is a central objective of the state supervision system¹¹. The initial objective of the government oversight reform was to strengthen and consolidate the leading role of the Communist Party of China (CPC) in anti-corruption efforts aimed at overcoming obstacles to corruption in order to achieve Chinese-style modernization.

The Control Commission, which acts as a specialized body performing the functions of State supervision, is exclusively political in nature and does not belong to either the judicial or administrative branches of government. The legislation being formed under the leadership of the Chinese Communist Party corresponds to the process of modernization and transformation of the country in the context of its unique historical and cultural traditions, reflecting the relationship between the rule of law and politics in modern China. Since the implementation of the rule-of-law strategy, China has consistently proclaimed the concept of legislation under the leadership of the Communist Party, which has been repeatedly emphasized in key official documents and in major political forums¹². Currently, the fight against corruption is regarded as a key priority of state policy, as evidenced by legislative initiatives in the field of oversight.

¹¹ See: *Wang Xipeng*. Disciplinary Inspection and Supervision in the Process of Chinese-Style Modernization: Institutional Attributes, Capacity Requirements, and Role Mechanisms // *Journal of the Party School of the Central Committee of the C.P.C. (National Academy of Governance)*. 2025. No. 4. P. 128.

¹² See: *Zou Yanyan*. The Party Leads Legislative Activity: Rationale, Doctrinal Foundations, and Institutional Support // *Huxiang Forum*. 2022. No. 1. P. 87.

The emphasis on the Party's leading role in formulating regulatory oversight measures constitutes a central component of this legislative framework. The political direction of supervisory legislation is defined by adherence to Party leadership, facilitating the realization of shared strategic objectives between the Party and the state, while safeguarding the fundamental interests of the people.

3.1. Observance of the principle of absolute leadership of the party

The development, revision and implementation of laws and regulations in the field of supervision are always based on the leadership of the Chinese Communist Party as a fundamental principle. This approach consolidates and standardizes the centralized and unified leadership of the party's supervisory activities in the form of laws and regulations, ensuring that the supervisory authorities perform their duties exclusively under the leadership of the party. This serves as an important institutional guarantee for advancing the party's self-revolution and deepening comprehensive and strict self-control. In accordance with this, article 2 of the Law on Supervision states: "State supervision is carried out under the leadership of the Chinese Communist Party."

In the domain of disciplinary control and oversight, Party leadership and the promotion of an honest government are not only closely interconnected but also mutually reinforcing. The centralized leadership of the Party in combating corruption facilitates the systematic consolidation of years of accumulated experience and institutional knowledge, ensures goal alignment and unified action, and thereby enables a coherent integration of the Party's objectives with national priorities, developmental tasks, and societal interests. This framework fully leverages the strategic advantages inherent in Party leadership. Consequently, the integration of Party and state governance represents a fundamental manifestation of the Party's leading role in the oversight system. Unified Party leadership and the coordination of supervisory functions ensure the seamless integration of Party and state monitoring mechanisms, enhance the comprehensiveness and effectiveness of the oversight system, strengthen the authority of anti-corruption efforts, and enable comprehensive supervision over all public officials exercising authority.

3.2. Promoting the Implementation of the Shared Strategic Objectives of the Party and the State

Legal and regulatory frameworks in the supervisory domain serve not only to standardize the exercise of oversight authority but also to advance strategically significant objectives of the Party and the State, such as combating corruption and modernizing the public administration system. By clearly delineating the scope, responsibilities, and procedures of supervisory activities, these frameworks enhance accountability and institutional checks on public officials, reinforce the rule of law, support political stability, ensure the effective operation of state institutions, and facilitate the consistent implementation of major policy decisions by the Party and the State, thereby contributing to their successful realization.

The anti-corruption campaign in China is conducted under the centralized and unified leadership of the Communist Party of China (CPC) Central Committee, with discipline inspection and supervisory organs carrying out their duties in a coordinated and systematic manner, reflecting the distinctive characteristics of

China's institutional framework¹³. The Chinese model of anti-corruption governance is party-led, operating under the centralized and unified leadership of the Communist Party of China (CPC). In this framework, Party committees at all levels bear primary responsibility for implementing anti-corruption policies, while supervisory organs at corresponding levels ensure effective organizational execution. A pivotal development following the 18th National Congress of the CPC was the comprehensive reform of the disciplinary inspection and supervision system, which emerged as a major institutional innovation within the national anti-corruption strategy and significantly advanced the implementation of related measures. Under this mechanism, Party committees assume principal responsibility, while disciplinary inspection commissions assist Party committees in coordinating anti-corruption efforts. These commissions function as specialized anti-corruption agencies operating under the Party's unified leadership. Furthermore, disciplinary inspection and state supervision bodies operate through an integrated institutional structure, facilitating the seamless convergence of their functions. This institutional arrangement — integrating Party-led initiatives with state supervision — represents a critical advancement in China's governance system, substantially enhancing the effectiveness of anti-corruption mechanisms and establishing a solid foundation for advancing socialist modernization with Chinese characteristics¹⁴.

3.3. Protecting the fundamental interests of the people

The supervisory authority constitutes one of the fundamental powers entrusted by the people to the state under modern governance frameworks, serving as a critical mechanism for combating corruption and ensuring the impartial exercise of public authority. The Commission for Discipline Inspection functions as the principal institution responsible for overseeing the conduct of civil servants on behalf of the citizenry, thereby guaranteeing that the exercise of state power aligns with the will and interests of the people¹⁵. In this capacity, the supervisory authority embodies the practical application of popular sovereignty within the state's oversight system. The standardized and systematic operation of this authority enables comprehensive public oversight across public service and administrative domains, thus effectively safeguarding the fundamental rights and interests of the populace. The Supervision Law, which prioritizes the prevention and punishment of corruption and misconduct detrimental to citizens' interests, enhances the institutional framework for exercising state power. It curbs arbitrary decision-making and official malpractice, formally institutionalizes the people's right to participate in state governance, implements the principle of "putting the people at the center," and reinforces the social foundation of party leadership.

¹³ Contribution to the high-quality development of disciplinary control and supervision in a new era: an interview with Wu Yulian, Chairman of the Chinese Association of Disciplinary Control and Supervision // Chinese Journal of Disciplinary Control and Supervision. 2023. No. 24. P. 23.

¹⁴ See: *Wang Xipeng*. The origin, evolution and essence of "disciplinary control and supervision" // Research on disciplinary control and supervision in China. 2025. No. 1. P. 41.

¹⁵ *Zhang Yang, Han Qian*. Theory and optimization of the mechanism of implementation of supervisory powers in the context of synergy of disciplinary control and legal regulation // Journal of Zhengzhou University. Philosophy and social sciences. 2025. No. 4. P. 71.

Supervisory standards are generally binding, possessing distinct legal characteristics while also exhibiting commonalities with other laws and regulations. The legal attributes of supervisory regulatory actions are defined by their constitutional foundation, functional specificity, procedural legitimacy, and their pivotal role within the broader legal system.

4. Legal Characteristics of the Legislative Framework on Supervision

4.1. The constitutional basis of the legislation on supervision

Supervisory regulatory acts are grounded in the Constitution as the fundamental legal framework and are strictly guided by its provisions regarding the nature, status, functions, and powers of supervisory authorities. These acts serve as a concrete manifestation of the constitutional supervision system and must not contravene its principles or underlying spirit, ensuring that state supervision activities are conducted strictly within constitutional boundaries. Consequently, the operation of supervisory authorities is supported by a robust and well-defined legal framework. The constitutional provision of the People's Republic of China stating that "The Supervisory Commissions at all levels are the state supervisory organs"¹⁶ establishes their independent institutional status, clearly delineates their functional role within the national system of power oversight, and provides a solid legal basis for the legitimacy of supervisory authority at the foundational level of the legal system.

4.2. The specialized nature of surveillance legislation

Supervisory legislation exclusively governs legal relations within the supervisory domain by establishing a well-defined framework of powers for supervisory authorities, including monitoring, investigation, and the imposition of disciplinary measures against public officials. It delineates the scope and limits within which these powers may be exercised and sets forth procedures for document management and other organizational matters. Importantly, it does not encroach upon the substantive regulatory domains of civil, criminal, or administrative law, thereby constituting an independent body of legal norms in the field of supervision.

The supervisory authority, established under the PRC Law on Supervision, possesses a distinct legal status that sets it apart from traditional governmental institutions. First, in terms of functional scope, it encompasses not only broad oversight responsibilities but also integrates administrative investigation and disciplinary disposition powers, as well as certain functions traditionally associated with the judiciary, thereby forming a hybrid anti-corruption mechanism that unifies administrative, judicial, disciplinary, supervisory, and investigative functions. Second, regarding its structural composition, the supervisory authority incorporates characteristics typically distributed across the legislative, executive, and judicial branches, exercising authority over all stages of the public official lifecycle — from appointment and management to supervision and accountability — thus constituting a comprehensive and cross-functional governance entity with extensive jurisdictional authority.

¹⁶ The Constitution of the People's Republic of China // URL: http://www.npc.gov.cn/npc/c191/c505/201905/t20190521_263492.html (accessed: 25.09.2025).

4.3. Procedural Legality

Procedural justice, also known as due process, is a universal principle that embodies “visible justice”¹⁷. It is upheld through the consistent application of established, rational procedures and methodological steps.

The Supervision Law, enacted at a pivotal stage in China’s ongoing legal modernization and the advancement of the rule of law, was formulated with a clear recognition of the significance of adhering to procedural norms and the potential risks arising from their violation. In this context, the legislation places substantial emphasis on supervisory procedures: not only do the General Provisions affirm fundamental principles such as legality and procedural compliance, but key substantive chapters also underscore the necessity of strict adherence — particularly in regulating evidence collection and safeguarding the rights and legitimate interests of individuals under investigation. Notably, stringent regulatory requirements have been established for operational investigative measures and the application of detention. Consequently, the legislative framework in the field of supervision establishes comprehensive and rigorous legal procedures governing every phase of supervisory authorities’ operations — from preliminary verification and case initiation to investigation, evidence handling, documentation of communications, complaint review, and decision-making regarding persons under supervision. These provisions serve not only to clearly delineate the exercise of supervisory authority and prevent its misuse but also to uphold citizens’ rights and legitimate interests, thereby aligning with core rule-of-law principles, including governmental legality and due process.

Conclusion

Supervisory laws constitute a distinct category of regulations that occupy an intermediate position between sector-specific legal statutes and intra-party directives, thereby exhibiting unique characteristics. The National Supervisory Commission is the sole authority responsible for formulating these laws. As a political institution by nature, its involvement imparts a distinctly political character to supervisory laws, distinguishing them from ordinary legal instruments. In substance, supervisory norms represent a legally codified form of internal party regulations and must align with the fundamental principles and frameworks governing such intra-party rules. Nevertheless, as supervisory laws are classified as formal legal acts, they possess corresponding legal attributes and must remain consistent with other relevant sectoral laws. Furthermore, they must be drafted in accordance with established standards for the formulation of regulatory documents. Given the institutional integration and equal standing of the Disciplinary Inspection Commission and the Supervisory Commission within a unified structure, the political and legal dimensions of supervisory laws are organically integrated both in their textual formulation and practical implementation.

¹⁷ *Zhang Wenxian*. Research on the main categories of law. Beijing : Publishing House of the Chinese University of Politics and Law, 1993. P. 56.

Административная ответственность как средство обеспечения законности в сфере высшего образования

Аннотация. В статье анализируется специфика реализации административной ответственности как средства обеспечения законности в сфере высшего образования. Автор выделяет несколько особенностей административной ответственности в указанной в сфере. Во-первых, в числе функций административной ответственности стоит выделять репутационную функцию, и наиболее ярко она проявляется именно при назначении административных наказаний в образовательной сфере. Во-вторых, автор показывает, что административная ответственность в области высшего образования установлена во многих статьях КоАП РФ, причем каждая из указанных статей может затрагивать сразу несколько противоправных деяний. В-третьих, подчеркивается, что законы субъектов РФ об административных правонарушениях также содержат в себе административно-правовые запреты в сфере высшего образования, но их особенность заключается в том, что они, как правило, касаются образовательной сферы лишь косвенно, в то время как нормы КоАП РФ регламентируют ее непосредственно. В заключение автор определяет место административной ответственности в системе мер административного принуждения.

Ключевые слова: административная ответственность, высшее образование, законодательство об административных правонарушениях, законность, система способов и средств обеспечения законности, публичное управление



**Алан Асланбекович
ОЗОВ,**

аспирант кафедры
административного
права и процесса
имени Л.Л. Попова
Университета имени
О.Е. Кутафина (МГЮА)
ozovaa@minobrnauki.gov.ru
125993, Россия, г. Москва,
ул. Садовая-Кудринская, д. 9

DOI: 10.17803/2311-5998.2026.141.5.195-202

Alan A. OZOV,

Postgraduate student of the Administrative Law
and Procedure Department named after L.L. Popov
of the Kutafin Moscow State Law University (MSAL)
ozovaa@minobrnauki.gov.ru
9, ul. Sadovaya-Kudrinskaya, Moscow, Russia, 125993

Administrative Liability as a Means of Enforcing Law in Higher Education

Abstract. This article analyzes the specifics of implementing administrative liability as a means of ensuring legality in higher education. The author highlights several features of administrative liability in this area. Firstly, the reputational function is particularly important among the functions of administrative

© Озов А. А., 2026

liability, and it is most clearly manifested in the imposition of administrative penalties in the education sector. Secondly, the author demonstrates that administrative liability in higher education is established in many articles of the Code of the Russian Federation on Administrative Offenses, and each of these articles can cover several illegal acts, and provides relevant examples. Thirdly, it is emphasized that laws of the constituent entities of the Russian Federation on administrative offenses also contain administrative prohibitions in the field of higher education, but their peculiarity lies in the fact that they generally only indirectly affect the educational sphere, while the provisions of the Code of Administrative Offenses of the Russian Federation directly regulate it. In conclusion, the author defines the place of administrative liability in the system of administrative enforcement measures.

Keywords: *administrative responsibility, higher education, legislation on administrative offenses, legality, system of methods and means of ensuring legality, public administration*

Законность в сфере высшего образования — это показатель, с филигранной точностью отражающий состояние разных параметров общества и государства. От строгого и неукоснительного исполнения и соблюдения образовательно-правовых норм зависит как качество высшего образования и престиж отечественных вузов, так и, в несколько более отдаленной перспективе, качество трудовых ресурсов, производительность труда, уровень заработной платы, а в конечном счете, пожалуй, даже и экономический суверенитет государства.

В современной юридической науке и практике существуют различные способы и средства обеспечения законности. В настоящей статье мы рассмотрим одно из важнейших средств обеспечения законности в сфере высшего образования — *административную ответственность*. И прежде всего нам хотелось бы акцентировать внимание читателей на некоторых ее особенностях.

Во-первых, необходимо отметить, что административная ответственность в сфере высшего образования — это демонстрация негативной государственной реакции на противоправное деяние в образовательной области, как правило не имеющее большой общественной опасности. Привлечение высших учебных заведений к административной ответственности нередко не влечет серьезных негативных финансовых последствий для них, однако сказывается на их репутации, как правило существенным образом ухудшая ее. На наш взгляд, здесь можно говорить о *репутационной функции административной ответственности*¹, которая весьма плодотворно влияет на состояние законности и правопорядка, хотя и не непосредственно, а косвенным путем.

Во-вторых, административная ответственность в образовательной сфере установлена во многих статьях Кодекса РФ об административных правонарушениях. При этом каждая из указанных статей может затрагивать сразу несколько противоправных деяний в форме действия или бездействия.

¹ Подробнее см.: Озов А. А. Репутационная функция административной ответственности: на примере высшего образования // Закон и право. 2025. № 8. С. 83—90.

Например, в ст. 5.57 КоАП РФ предусмотрена ответственность за нарушение права на образование как такового, а также иных прав и свобод обучающихся в образовательных организациях, закрепленных в образовательном законодательстве².

В части 1 указанной статьи установлена санкция за нарушение или незаконное ограничение права на образование. Данная часть коррелирует со ст. 5 и ст. 55 и 61 Федерального закона «Об образовании»³, охватывая следующие противоправные деяния:

- дискриминация при получении образования по различным признакам, таким как пол, раса, национальность, язык, происхождение, социальный статус и т.д. (ст. 5 Закона об образовании);
- нарушение принципа бесплатного высшего образования в случае получения образования данного уровня впервые (ст. 5 Закона об образовании);
- несоблюдение порядка приема и отчисления обучающихся в части оформления соответствующих приказов о приеме и отчислении (ст. 55 и 61 Закона об образовании).

Часть 2 ст. 5.57 КоАП РФ включает в себя следующие противоправные деяния:

- несоблюдение образовательной организацией высшего образования требований к содержанию официального сайта в сети Интернет (ст. 29 Закона об образовании);
- необеспечение образовательной организацией прав граждан с ограниченными возможностями здоровья в сфере образования (ч. 5 ст. 5, ч. 3 ст. 79 Закона об образовании);
- несоблюдение образовательной организацией условий, обеспечивающих охрану и укрепление здоровья детей (ст. 41 Закона об образовании).

В-третьих, важно обратить внимание на то, что законы субъектов РФ также содержат административно-правовые запреты в сфере высшего образования. Но их особенность заключается в том, что они, как правило, касаются образовательной сферы лишь косвенно, опосредованно, в то время как нормы КоАП РФ регламентируют ее уже более прямо и непосредственно.

Например, в ст. 3.4 Кодекса Московской области об административных правонарушениях установлен запрет продажи безалкогольных тонизирующих напитков (в том числе энергетических) в зданиях, строениях, сооружениях, помещениях, используемых для непосредственного осуществления образовательной деятельности, медицинской деятельности, деятельности в области культуры, физической культуры и спорта⁴.

Наконец, особую значимость для нашего исследования имеет корреляция между ответственностью и принуждением, выражающаяся прежде всего в определении места административной ответственности в системе мер административного принуждения в сфере высшего образования. В настоящее время выделяются следующие меры административного принуждения:

² Кодекс РФ об административных правонарушениях // СЗ РФ. 2002. № 1. Ст. 1.

³ Федеральный закон от 29.12.2012 № 273-ФЗ «Об образовании» // СЗ РФ. 2012. № 53. Ст. 7598.

⁴ См.: Кодекс Московской области об административных правонарушениях // СПС «Кодекс». URL: <https://docs.cntd.ru/document/943020578>.



- 1) административно-предупредительные;
- 2) административно-пресекательные;
- 3) административно-процессуального обеспечения;
- 4) административно-наказательные⁵.

Под административно-предупредительными мерами в сфере высшего образования понимается совокупность действий профилактического, организационного и правового характера, целью которых выступает *превенция*, т.е. предотвращение нарушений российского законодательства, обеспечение безопасного образовательного процесса и соблюдение академических норм.

Основные административно-предупредительные меры в сфере высшего образования следующие:

- 1) объявление предостережений. Федеральная служба по надзору в сфере образования и науки может направлять образовательным организациям высшего образования предостережения о недопустимости нарушения обязательных требований в случае, если были обнаружены признаки возможных нарушений (например, по результатам мониторинга сайтов вузов). Так, в феврале 2026 г. Рособнадзор объявил предостережения о недопустимости нарушения обязательных требований и предложил принять меры по обеспечению их соблюдения в рамках федерального государственного контроля (надзора) в сфере образования семи российским вузам, в том числе ФГБОУ ВО «Московский государственный академический художественный институт имени В.И. Сурикова при Российской академии художеств», «Пермский государственный национальный исследовательский университет» и «Московский государственный университет геодезии и картографии»⁶;
- 2) профилактические визиты, выражающиеся в проведении консультаций и информировании руководства вузов о соблюдении требований законодательства;
- 3) обобщение правоприменительной практики, т.е. систематизация и анализ основных нарушений, совершаемых вузами, а также опубликование в открытом доступе руководств по соблюдению обязательных требований;
- 4) правоприменительный мониторинг (мониторинг соблюдения правовых норм) — проверка деятельности вузов на соответствие требованиям федеральных государственных образовательных стандартов, а также правомерности приема обучающихся, в том числе иностранных граждан;
- 5) организационные меры по обеспечению безопасности, которые можно подразделить на санитарно-эпидемиологические меры (например, введение дистанционного обучения), антитеррористические меры и противопожарные меры;
- 6) локальные предупредительные меры внутри образовательных организаций высшего образования (например, разработка вузовской политики по противодействию коррупции).

⁵ См.: Административное право Российской Федерации : учебник / отв. ред. С. М. Зубарев, Л. Л. Попов. М., 2024. Т. 1. С. 220.

⁶ См.: Официальный сайт Рособнадзора. URL: <https://obrnadzor.gov.ru/news/rosobrnadzor-obyavil-predosterezeniya-semi-vuzam/> (дата обращения: 26.02.2026).

К административно-пресекательным мерам в сфере высшего образования относятся юридические средства принудительного воздействия, применяемые уполномоченными органами (например, Рособрнадзором) и их должностными лицами для оперативного прекращения правонарушений, предотвращения их вредоносных последствий, устранения угрозы правам, свободам и законным интересам обучающихся.

Основными административно-пресекательными мерами являются:

1. Меры, применяемые к образовательным организациям (вузам):

- приостановление действия лицензии на право ведения образовательной деятельности;
- приостановление действия государственной аккредитации;
- запрет приема обучающихся;
- временный запрет деятельности (до решения суда) в случае угрозы жизни или здоровью обучающихся;
- аннулирование или лишение лицензии (в судебном порядке по инициативе надзорных органов);
- принудительное исполнение предписаний об устранении нарушений, выявленных в ходе проверок.

2. Меры, применяемые к должностным лицам вузов:

- приостановление полномочий должностных лиц, нарушающих права обучающихся;
- дисквалификация (запрет занимать руководящие должности) за грубые или повторные нарушения (например, нарушения права на образование).

3. Меры пресечения, применяемые в ходе производства по делам об административных правонарушениях:

- личный досмотр и досмотр вещей;
- изъятие документов, предметов или материалов, которые являются орудием правонарушения или доказательством (например, при незаконной выдаче дипломов о высшем образовании).

Меры административно-процессуального обеспечения производства по делам об административных правонарушениях в сфере высшего образования направлены на защиту прав студентов и обеспечение качества высшего образования. К числу мер административно-процессуального обеспечения производства по делам об административных правонарушениях можно, например, отнести осмотр принадлежащих образовательному учреждению высшего образования помещений (территорий), а также изъятие обнаруженных в них вещей и документов.

Наконец, последними являются административно-наказательные меры, также именуемые в научной литературе как меры административной ответственности. А. П. Жуков, характеризуя административную ответственность в сфере высшего образования, отмечает, что в ней «ключевым элементом выступает участник образовательных отношений, чьим действием (бездействием) причиняется вред образовательным правоотношениям, охраняемым Кодексом Российской Федерации об административных правонарушениях (соответствующим законом субъекта РФ) под страхом административного наказания»⁷. Мы солидарны с данной характеристикой.

⁷ См.: Правовая политика в сфере образования : словарь / под ред. А. В. Малько и Д. А. Смирнова. М., 2016. С. 12—13.



Основными мерами административной ответственности в сфере высшего образования являются:

- 1) административный штраф. Он налагается на должностных лиц и вузы за нарушение прав обучающихся, незаконное ограничение права на образование, нарушение порядка реализации образовательных программ (ст. 5.57 КоАП РФ). Данные штрафы, как правило, выражаются в относительно небольших денежных суммах, однако сам факт назначения даже одного штрафа указывает на то, что в вузе, скорее всего, регулярно нарушаются права и свободы обучающихся. Дело в том, что административные правонарушения в сфере высшего образования характеризуются высокой степенью латентности. Студенты нередко находятся в зависимом положении от администрации вуза и предпочитают не сообщать в компетентные органы о нарушениях своих прав, опасаясь, что в противном случае университетское руководство найдет неформальные способы для ограничения их прав. Соответственно, если было установлено хотя бы одно правонарушение образовательной организации высшего образования, это с высокой долей вероятности говорит о том, что были совершены десятки (если не сотни) таких правонарушений;
- 2) предупреждение. Оно применяется за незначительные нарушения обязательных требований законодательства. Суть предупреждения в сфере высшего образования заключается в том, чтобы продемонстрировать правонарушителю, что даже «мелкие» правонарушения, допущенные им, не остаются без внимания компетентных органов. Следовательно, если он совершит более серьезное по степени общественной опасности деяние, то оно тем более будет обнаружено. Таким образом, предупреждение буквально (в соответствии со своим названием) выполняет предупредительную, профилактическую функцию;
- 3) административное приостановление деятельности. Оно применяется к образовательным организациям за грубые нарушения лицензионных требований. По мнению Д. Н. Рыжкова, данное наказание является высшей административно-правовой санкцией для юридических лиц из всех возможных⁸, и в отношении вузов такое мнение видится особенно верным, так как, в отличие от большинства других организаций, вузы не могут длительное время не функционировать без существенных для себя негативных последствий;
- 4) дисквалификация. Она может применяться к руководящим работникам вуза (должностным лицам) за повторные или грубые нарушения.

Представляется, что эффективность административно-наказательных мер в сфере высшего образования во многом зависит от других мер административного принуждения: при успешном применении первых возрастает эффективность последних. Поэтому при всей значимости административной ответственности в сфере высшего образования правоприменителю не стоит забывать и об административно-предупредительных, административно-пресекательных мерах и мерах административно-процессуального обеспечения.

⁸ См.: Рыжков Д. Н. Об уникальности административного приостановления деятельности как меры административной ответственности // Вестник Воронежского государственного университета. Серия : Право. 2018. № 2 (33). С. 244.

В завершение нашего исследования хочется особенно подчеркнуть следующее. По верному мнению А. Д. Фиалковской, «важнейшей задачей административной реформы является формирование эффективной системы государственного принуждения, способной постоянно поддерживать режим законности и правопорядка»⁹. Административная ответственность, которую можно одновременно рассматривать и как средство обеспечения законности, и как меру государственного принуждения, не должна быть статичным институтом (или подотраслью права). Она, напротив, обязана выступать как динамичная, передовая публично-правовая категория, которая, словно барометр, станет реагировать на мельчайшие изменения уровня деликтности в общественных отношениях. Поэтому административная реформа, которая, по нашему мнению, продолжается до настоящего времени¹⁰, должна концентрироваться в том числе на институте административной ответственности.

Если же говорить об административной ответственности применительно к сфере высшего образования, то сказанное вдвойне актуально с учетом того, что в настоящее время в Российской Федерации проводится реформа высшего образования.

Таким образом, административная ответственность сегодня находится как бы на стыке двух взаимосвязанных друг с другом реформ — административной и образовательной, и от нее в немалой степени зависит эффективность каждой из них.

БИБЛИОГРАФИЯ

1. Административная ответственность в области связи и информации : учебное пособие / отв. ред. А. В. Сладкова. — М., 2024. — 200 с.
2. Административное право Российской Федерации : учебник / отв. ред. С. М. Зубарев, Л. Л. Попов. — М., 2024. — Т. 1. — 472 с.
3. Административная реформа : учебное пособие / под ред. С. А. Старостина. — М., 2021. — 192 с.
4. Озов А. А. Репутационная функция административной ответственности: на примере высшего образования // Закон и право. — 2025. — № 8. — С. 83—90.
5. Правовая политика в сфере образования : словарь / под ред. А. В. Малько и Д. А. Смирнова. — М., 2016. — 160 с.
6. Проблемы теории и практики административной ответственности : учебное пособие для магистратуры / Б. В. Россинский, Л. Л. Попов, А. В. Сладкова [и др.]. — М., 2021. — 256 с.
7. Россинский Б. В. Административная ответственность как метод государственного управления // Законы России: опыт, анализ, практика. — 2019. — № 11. — С. 3—12.

⁹ Фиалковская И. Д. Состав административного правонарушения: первичные и вторичные признаки // Законность и правопорядок. 2018. № 3 (19). С. 32.

¹⁰ Административная реформа : учебное пособие / под ред. С. А. Старостина. М., 2021. С. 186.



8. *Россинский Б. В.* Проблемы административной ответственности при осуществлении государственного управления // *Законы России: опыт, анализ, практика.* — 2019. — № 12. — С. 3—19.
9. *Рыжков Д. Н.* Об уникальности административного приостановления деятельности как меры административной ответственности // *Вестник Воронежского государственного университета. Серия : Право.* — 2018. — № 2 (33). — С. 241—251.
10. *Фиалковская И. Д.* Состав административного правонарушения: первичные и вторичные признаки // *Законность и правопорядок.* — 2018. — № 3 (19). — С. 29—33.

КНИЖНАЯ ПОЛКА КАФЕДРЫ

Административное право Российской Федерации : учебник : в 2 т. — М., 2024. — Т. 1 / отв. ред. С. М. Зубарев, Л. Л. Попов. — 472 с.

ISBN 978-5-392-42197-8

Учебник подготовлен в соответствии с учебным планом и рабочей программой дисциплины «Административное право» Университета имени О.Е. Кутафина (МГЮА) на основе положений теории права и новейшего законодательства. Первый том издания содержит две части: «Основные институты административного права» и «Административно-процессуальная деятельность». Первая часть включает следующие разделы: теоретико-правовые основы управленческой деятельности; субъекты административного права; административно-правовые формы и методы реализации исполнительной власти; административное правонарушение и административная ответственность; обеспечение законности в сфере реализации исполнительной власти. Во второй части раскрываются сущность и назначение административно-процессуальной деятельности, административно-процедурного и административно-юрисдикционного процессов, а также административной юстиции. Законодательство приведено по состоянию на 1 сентября 2024 г.

Для обучающихся по образовательным программам высшего образования по направлению подготовки 40.00.00 «Юриспруденция», преподавателей и практических работников.



Административное право Российской Федерации : учебник : в 2 т. — М., 2025. — Т. 2 / отв. ред. С. М. Зубарев, Л. Л. Попов. — 312 с.

ISBN 978-5-392-42198-5

Учебник подготовлен в соответствии с учебным планом и рабочей программой дисциплины «Административное право» Университета имени О.Е. Кутафина (МГЮА) на основе положений теории права и новейшего законодательства. Во втором томе издания размещена Особенная часть административного права, раскрывающая правовые основы организации государственного управления в административно-политической, экономической и социально-культурной сферах, которая включает следующие разделы: правовые основы управления в административно-политической сфере; правовые основы управления в экономической сфере; правовые основы управления в социально-культурной сфере. Законодательство приведено по состоянию на 1 октября 2024 г.

Для обучающихся по образовательным программам высшего образования по направлению подготовки 40.00.00 «Юриспруденция», преподавателей и практических работников.



КНИЖНАЯ ПОЛКА
КАФЕДРЫ





Административные процедуры / А. В. Сладкова, Э. П. Андрюхина, М. В. Анисифорова [и др.] ; отв. ред. А. В. Сладкова. — М., 2025. — 328 с.

ISBN 978-5-392-39921-5

Учебное пособие подготовлено в соответствии с учебным планом и рабочей программой дисциплины «Административные процедуры» Университета имени О.Е. Кутафина (МГЮА). Авторы рассматривают понятие и сущность административно-процедурной деятельности, регистрационные, лицензионные, разрешительные, контрольные и надзорные процедуры, технико-правовые регулятивные административные процедуры и др. В пособии даются план семинарских занятий по темам, контрольные вопросы, задачи, глоссарий и т.п.

Законодательство приводится по состоянию на июль 2023 г.



Анисифорова М. В. Административно-правовое регулирование оборота наркотиков. — М., 2025. — 560 с.

ISBN 978-5-392-44299-7

Монография является закономерным результатом десятилетнего исследования ее автором проблематики публично-правового регулирования оборота наркотиков. В ней показывается становление, развитие и соотношение публичного и частноправового регулирования в области наркооборота, обосновываются административно-правовые предпосылки изучения причинности незаконного оборота наркотиков, включая их немедицинское потребление, стратегические аспекты антинаркотической деятельности, оцениваются роль и значение материалов статистики и иных данных наблюдения за наркоситуацией. Центральное место занимает обоснование системологии административно-правового регулирования оборота наркотиков как нормативного правового фундамента и инструмента публичного управления, в рамках которого сосуществуют две формы публично-правового регулирования — законной деятельности по обороту наркотиков и противодействия незаконным наркообороту и наркопотреблению.

Двоичность, как и выстроенная на ней системология административно-правового регулирования, представляется в качестве фундаментально неустранимой и необходимой в антинаркотической области. Объяснение этому лежит в плоскости различных потребностей: с одной стороны, в надлежащей и достаточной обеспеченности наркотиками для легальных целей (прежде всего медицинских и промышленных), а с другой — в защите от любых вариантов противоправного обладания ими и их использования.

В результате критического анализа практики установления и применения действующих материальных и процессуальных норм административно-деликтного законодательства в монографии формулируются предложения по устранению выявленных пробелов и противоречий, в

том числе в виде законопроектных решений. Доказывается перспективность реализации комплексного механизма формирования желаемого поведения субъекта административного права посредством основных (административно-правовых норм) и вспомогательных средств административно-правового стимулирования.

Обосновывается административно-правовая модель профилактики незаконных оборота и потребления наркотиков. Выполняется неизменно актуальный запрос на исследование публично-правовых основ антинаркотической деятельности за рубежом. Рассматриваются иные вопросы, позволяющие в комплексе сформировать системное представление о концептуальных основах административно-правового регулирования оборота наркотиков.

Законодательство приведено по состоянию на 31 января 2025 г.

Для преподавателей высшей школы, аспирантов (адъюнктов) и студентов, курсантов, слушателей юридических факультетов, сотрудников и работников государственных органов, практикующих юристов и всех интересующихся заявленной проблематикой.

ПРАВО В ИСТОРИЧЕСКОМ ПРЕЛОМЛЕНИИ

Юридическое наследие



**Николай Михайлович
КОРКУНОВ**
(1853—1904), русский
ученый-юрист, философ
права, профессор,
специалист в области
государственного
и международного права,
общей теории права

Н. М. Коркунов: ученый на страже законности

Законность есть фундаментальная идея, пронизывающая весь процесс публичного управления. Административисты рассматривают законность в трех аспектах. Это принцип, режим и метод. О предпосылках законности тоже немало написано. Но каковы глубинные, духовные истоки законности? Заложены ли в саму сущность законности менталитет, народное сознание?

Не последнее место в плеяде дореволюционных ученых-правоведов занимает выдающийся русский юрист-государственник Николай Михайлович Коркунов, связавший развитие законности с развитием государственной власти в России.

Н. М. Коркунов работал в Санкт-Петербургском университете, выпускником которого он и был. Кроме того, он состоял на государственной службе. Таланты Коркунова были высоко оценены — ученый был награжден орденом Святого Станислава I степени и орденом Святого Владимира III степени. Кроме того, он являлся членом комиссии по подготовке проекта кодификации основных законов Великого княжества Финляндского.

В своих исследованиях Коркунов пришел к выводу, что становление законности в России пошло по иному, нежели в зарубежных странах, пути. Ученый заметил, что в нашей стране не «субъективное начало договора» и местные интересы, а объективное начало закона и общегосударственный интерес были двигателем самоограничения государственной власти. Значит, государственная (и прежде всего исполнительная) власть подчинена не «чужому праву» общества индивидов, а норме закона, принятой в публичных интересах.

Почему это важно? Президент Российской Федерации В. В. Путин нередко говорит о фундаментальных духовно-нравственных ценностях нашего народа. И одной из этих ценностей является коллективизм. Весь российский народ, а не некая общность разрозненных индивидов является источником власти. Ведь еще с древности мы знаем — целое всегда больше суммы всех частей. Этим российская цивилизация и отличается от западной, где в основу ставится интерес личности, противопоставляемый интересу коллектива. Эта фундаментальная разница и определяет разные пути развития законности. Законность в России всеобщая, ибо защищает интерес всего народа, а не его части.

Н. М. Коркунов предвосхитил современные воззрения о таких свойствах законности, как единство и всеобщность. Значит, его наследие остается актуальным и в XXI столетии.

С. А. Старостин,
доктор юридических наук, профессор,
профессор кафедры административного права
и процесса имени Л.Л. Попова
Университета имени О.Е. Кутафина (МГЮА)

Н. М. Коркунов
Русское государственное право¹
(извлечение)

Начало законности в нашем государственном быту не явилось результатом какого-нибудь одного законодательного постановления, а сложилось как плод постепенного развития государственной жизни. Самоограничение власти правом составляет необходимое условие каждого сколько-нибудь развитого государственного быта. Прежде всего самое могущество государственной власти может окрепнуть и утвердиться только под условием подчинения власти началам права, так как только тогда в гражданах может развиваться чувство законности, делающее для них повиновение власти долгом. Деспотическая власть, при всей суровости внешнего проявления, никогда не может быть достаточно сильной и твердой именно потому, что она опирается только на физическую силу, а не на сознание нравственного долга ей повиноваться.

Сознание долга действует всегда и постоянно, а физическое принуждение не может быть непрерывным. Мало того, чтобы не сделаться совершенно невыносимым для населения, и не вызвать взрыва народного гнева, оно должно по необходимости ограничиваться в своем приложении лишь более важными случаями. Маловажные случаи нарушения установленного порядка оставляются без противодействия. Посему государственный порядок в деспотических государствах, при всей жестокости мер, направленных к его поддержанию, никогда не бывает прочен. Итак, вот первое основание, побуждающее власть подчиняться началам права: чувство законности, лояльности составляет одно из надежнейших обеспечений силы и прочности государственной власти, а чувство это может развиваться в гражданах только при том условии, если сама власть в своей деятельности будет им являть пример строгого уважения к праву.

Но к этому присоединяется еще и другое основание. При сколько-нибудь широком развитии государственной деятельности нельзя обойтись без целой системы подчиненных учреждений. Невозможно им всем предоставить полную свободу действовать по собственному усмотрению. Это значило бы установить полную анархию. Но почти так же невозможно подчинить их деятельность непосредственному личному контролю главы государства. Патриархальное личное управление осуществимо лишь в весьма небольших государствах и притом с слабо развитой правительственной деятельностью. С расширением задач государственного управления поэтому становится решительно необходимым строгое подчинение деятельности всех органов власти определенным законам. Только при сем условии государственные учреждения будут органами власти, исполнителями ее велений, а не самостоятельными властителями, действующими каждое в своем особом интересе и потому деятельностью своею не упрочивающими целость и единство государства, а разрушающими его.

¹ См.: Русское государственное право : пособие к лекциям. СПб. : Книжный магазин А. Ф. Цинзерлинга, бывший Мелье и Ко, 1892. Т. 1 : Введение и общая часть. С. 157—164.



Итак, развитие государственной жизни само собою приводит к тому, что осуществление государственной власти получает правомерный характер. Но это может совершиться двумя путями, в двух различных формах. Государственной власти может быть противопоставлено субъективное право отдельных сословий, отдельных местностей, отдельных граждан. Тогда правомерность получит характер ограничения власти. Государственная власть как бы раздробится. Монарх перестанет сосредоточивать в своих руках всю полноту верховной власти, словом — получится монархия ограниченная. Государственный строй будет тогда основываться на соглашении различных субъективных прав, получит как бы договорный характер. Но может быть и так, что власти будет противопоставлено не субъективное, а объективное право, — не чужое право, а норма, закон. В таком случае власть подчинится праву, не будучи, однако, ограничена сама каким-нибудь правом. Власть останется во всей своей полноте в руках монарха и в основании государственного строя окажется не субъективное начало договора, а объективное — закона.

Первым путем шло развитие государственной жизни на Западе, где и получила представительная монархия; вторым — у нас, в России, выработавшей правомерную, но самодержавную монархию. В чем же заключаются причины такого сугубо своеобразного развития русской государственной жизни? Причины эти заключаются частью в особенных условиях развития у нас монархической власти, частью — в особенных условиях нашей общественной жизни. На Западе королевская власть развилась из власти местных князей, являвшихся прежде всего вотчинниками определенной области, и потому представителями местных и сословных, а не национальных интересов. Чтобы возвыситься до положения представителей государственной власти, они нуждались в занесенных извне формулах римского права, в фикции преемства римской императорской власти. Но все это не могло заслонить их местного, вотчинного и сословного происхождения. В своем стремлении присвоить себе всю полноту власти государственной, они встречались с правами других землевладельцев, с ними приходилось считаться, вступать с ними в компромиссы, противопоставлять им поддержку городского сословия, приобретенную опять ценой выговоренных уступок. Таким образом, королевская власть встречалась на каждом шагу с противопоставляемыми ей правами. Будучи сама местного, сословного происхождения, она не могла стать выше местного и сословного противодействия, а вынуждена была идти на уступки, ограничения.

Совершенно в ином положении находились наши князья: они не были вотчинниками отдельных областей. Князья наши не оседали в отдельных княжениях, а, являясь членами одного общерусского княжеского рода, в силу сего самого были с самого начала представителями идеи национального единства. Представители отдельных волостей не могли бы поэтому противопоставить князю своих прав как равносильных. Национальная идея, которую олицетворял собою князь, была выше всяких местных интересов или прав. Правда, позднее и у нас князья оседают и обнаруживают на севере стремление превратиться в вотчинников своих волостей, и это стремление сказалось именно в той части русской земли, где сложилась и развилась царская власть, объединившая русские земли в одно могущественное государство.

И любопытно, что московским князьям XV и XVI веков для обоснования своих притязаний быть не только местными князьями-вотчинниками, но и царями всей Руси, понадобились, подобно западным королям, римские формулы и фикция византийского наследия. Но со смертью Федора Иоанновича пресекается династия московских царей-вотчинников. «Богом избранный» царь Михаил Федорович правит, конечно, не как московский вотчинник, а как представитель народного единства, сказавшегося с такою силою в самом акте его избрания. В тяжелом деле строения разоренного долгой смутою государства он опирается не на какие-либо отдельные чины Московского государства, а на исконную хранительницу русского единства — церковь. И вместе с установлением новой династии совершенно выходит из моды теория византийского наследия. В ней не было уже более надобности.

К этой особенности в положении представителей власти присоединялись и своеобразные условия нашего общественного быта. На Западе сравнительно густое население, не имевшее, куда уйти от теснившей его правительственной власти, по необходимости вынуждалось к борьбе, к отстаиванию своей свободы, своих прав и, под влиянием борьбы, складывалось в определенные, резко обособленные сословия, противопоставлявшие государственной организации свою сословную организацию. Государственная власть тут на каждом шагу в своем развитии сталкивалась с ограничивающими ее сословными или индивидуальными правами, и потому установление правомерности государственного управления неизбежно принимало характер ограничения власти субъективными правами подданных.

Не то было на Руси. Широкий простор нашей земли, бесконечные степи, окружавшие ее окраины, давали возможность недовольным элементам общества избегать борьбы с властью, уходя от ее стеснений в безлюдные степи, колонизируя их и тем подготавливая будущее разрастание Русского государства. Недовольные у нас не брались за оружие, а разбегались. При такой подвижности населения государству не приходилось бороться за власть, не приходилось отстаивать свои права против враждебных притязаний. Главная задача государственной власти сводилась к тому, чтобы собрать полуоседлое население и как-нибудь устроить его. При таких условиях вопрос ставился естественно уже не о субъективных правах, а о порядке, о законе.

Отсутствие скученности и простой оседлости населения делало невозможным и образование сколько-нибудь организованных сословий. Государственной организации у нас не противопоставлялась никакая другая общественная организация. Самые сословные разницы являлись у нас созданием государственной власти, а не ее ограничением.

В силу всех этих условий начало правомерности получило в нашем государственном устройстве строго объективную форму.

Осуществление государственной власти регулируется у нас не субъективными правами отдельных сословий и личностей, а объективными правами, обычаями и законом. Правомерность установилась у нас не как продукт борьбы сословий и общественных классов за свои права, а как объективное требование порядка. Законность является в нашей государственной жизни не ограничением, извне навязанным власти, а собственным ее созданием. Посему развитие законности



не обуславливалось у нас развитием политических прав. Мы имеем полную обеспеченность собственности, независимый суд, самоуправление — и вовсе лишены политических прав. Между тем на Западе именно развитие политических прав, ограничивающих власть, являлось основой и обеспеченной частной собственностью, и независимости суда, и развития местного самоуправления.

Итак, наше государственное устройство характеризуется тем, что правомерность выразилась у нас в объективной форме законности. Но в чем практические гарантии законности? В самодержавной монархии обеспечение законности управления мыслимо в двух различных формах, двумя различными путями.

Мыслим, во-первых, такой порядок вещей, что самодержавная власть ограничит свою деятельность, по крайней мере в делах внутреннего управления, исключительно одной только законодательной функцией. Неограниченный монарх станет только издавать законы: управление государством на основании изданных им законов будет всецело предоставлено подчиненным органам власти. При таких условиях власть монарха останется вполне неограниченной, так как ему будет принадлежать высшая, все определяющая функция власти — функция законодательная, и вместе с тем между законами и другими актами власти будет проведена резкая и вполне определенная грань. Этот путь обеспечения начала законности к действительности являлся у нас господствующим политическим идеалом в XVIII веке: монарх — законодатель, а под ним определенная система подчиненных властей, действующих на основании исходящих от монарха законов. Идеал этот, однако, не осуществился на деле и едва ли он осуществим. Выработка законов, т.е. общих правил, — функция мало подходящая к единоличной власти. Составление законопроектов требует таких обширных и разносторонних сведений, часто совершенно специального, технического характера, что совмещение их в одном лице дело совершенно невозможное.

И в неограниченной монархии фактически законопроекты вырабатываются коллегиями. Единоличная власть, напротив, всего пригоднее к разрешению частных вопросов текущей государственной жизни, в особенности вопросов, не допускающих общей нормировки абстрактными правилами, а требующих каждый раз специального решения, соображенного со всеми индивидуальными особенностями данного конкретного случая. Тут именно, а не в законодательстве, могут сказаться вполне все преимущества сосредоточения всей государственной власти в одном лице: энергия, быстрота и, что особенно важно, безраздельная нравственная ответственность за каждое принятое решение. Не в выработке общих абстрактных правил, а в решении конкретных вопросов, выдвигаемых текущей государственной жизнью, особенно пригодна единоличная власть как живое олицетворение государственной идеи. Посему, конечно, всякий сколь-нибудь деятельный монарх никогда не ограничивает своей деятельности только законодательством, а всегда стремится к непосредственному руководству текущей государственной жизни.

Но возможно ли при осуществлении монархом законодательной правительственной функции провести грань между законом и другими актами монарха и тем обеспечить законность управления? Достигнуть сего можно чрез установление для законодательных актов особых отличительных форм, и сим путем идет наше действующее законодательство.

Уже с самого начала настоящего столетия, с царствования Александра I, законодательство наше намечает сей новый путь к упрочению законности в государственном управлении. Сферу непосредственного действия монарха не стремятся уже более ограничивать одной функцией законодательства, но стараются установить различные формы для изъявления Высочайшей воли в порядке законодательном и в порядке исполнительном, разграничить, следовательно, и в области верховного управления законодательство и исполнение, законы и указы. Сие обособление законодательных постановлений верховной власти от других Высочайших повелений, не имеющих законодательного характера, выразилось в учреждении Государственного совета как установления, нарочито приуроченного к осуществлению законодательной функции.

Такое значение Государственного совета сложилось на деле, так сказать, силою вещей. Сперанский, по плану которого выработано было образование Совета в 1810 г., видел в Совете лишь первое начало задуманного им государственного преобразования. Если бы весь план Сперанского осуществился, Государственный совет не мог бы стать органом законодательным. Эта функция перешла бы тогда к Государственной думе, а Государственный совет, подобно французскому Conseil d'état, стал бы только правительственным советом. Но предположение об учреждении Государственной думы как законодательного собрания не осуществилось.

Законодательная функция сосредоточилась в Государственном совете, а учреждением, содействующим государю в осуществлении его собственно правительственных функций, стал Комитет министров, к которому и перешли все административные дела, отнесенные Сперанским к ведению Совета.

Ввиду того, что разграничение законодательства и исполнения не осуществилось в той форме, какую имел в виду Сперанский, он игнорировал установившееся на деле разграничение в форме обособления Совета и Комитета, и в своих беседах о законах утверждает, что «различие между законами и повелениями неприметно в образе их исполнения»². В силу того авторитета, какой естественно имеет мнение Сперанского как составителя Свода законов, высказанное им отрицание различия между законами и повелениями сделалось господствующим в нашей юридической литературе. Однако в Основных законах совершенно ясно высказалось стремление провести различие между законами и другими Высочайшими повелениями. Посему нельзя не согласиться с мнением проф. Градовского, что по нашему действующему праву не всякое изъявление Высочайшей воли имеет силу закона, а только облеченное в определенную форму.

Но в чем же заключается отличительная форма законов по нашему праву? Разрешение сего вопроса надобно, конечно, искать в том отделе Основных законов, в котором говорится «О составлении законов». Отдел сей образуют ст. 49—52, и в одной из них, именно 50-й, сказано, что «все предначертания законов рассматриваются в Государственном совете». Следовательно, предварительное рассмотрение дела в Государственном совете и следует считать отличительным признаком закона. И в самом деле в нашей административной практике, «законодательным порядком» обозначается именно проведение дела

² Сборник Русск. истор. общ. Т. 30. С. 378.



через Государственный совет. Если так, то Высочайшие повеления, состоявшиеся без предварительного рассмотрения дела в Совете, должны быть признаны изъявлениями Высочайшей воли в порядке управления, а не законами.

Для полноты обеспечения законности недостаточно, однако, установления различных форм для изъявления Высочайшей воли в порядке законодательном и в порядке управления. Необходимо, сверх того, предупредить возможность смешения и слияния этих форм на практике. А это возможно лишь одним путем — отделением судебной власти от власти законодательной и власти исполнительной. Судебная власть призвана решать все споры о праве, и в том числе, конечно, вопрос о том, что составляет в данное время действующий закон. Если функция эта в своем осуществлении соединится с функцией законодательной, то невозможно будет на практике строго выдержать разграничение изъявлений Высочайшей воли в законодательном порядке и в порядке управления. Только тогда, если столкновение раз изданного закона будет предоставлено независимо организованным судам, возможно будет обеспечить строгое разграничение законов и иных актов Высочайшей воли. Для подзаконного суда текст закона, безусловно, обязателен, для самой же верховной власти он не может иметь такого значения.

До прошлого царствования судебная власть у нас не была отделена от законодательной. Судебные дела зауряд восходили до Государственного совета и решались Верховной властью. Отсюда получалось то неудобство, что судебные решения получали форму и авторитет закона. Судебная реформа 1864 года изменила это положение, отделив судебную власть от законодательной и тем установив новое обеспечение законности в нашем государственном строе, и вместе с тем с особенною силою выдвинула значение различия законов и иных Высочайших повелений.

А. Ф. Евтихийев**Понятие об административном акте¹**

Администрация современных государств выполняет очень много обязанностей разнообразного свойства. Постройка мостов, починка дорог, высылка беспаспортного, выдача концессий — все это является ее делом. Для выполнения его администрация должна совершать самые разнообразные действия. В их разнообразии все же можно найти типические формы, и они повсюду, по существу, остаются одними и теми же (*Goodnow*). Вследствие этого их классификация может быть принята одинаковой для всех государств.

В основание этой классификации кладут различные признаки: отношения административной деятельности к закону, общее или индивидуальное содержание акта и т.п. Соответственно тому, в каком отношении находится деятельность к праву, разделяют ее на два вида: деятельность чисто фактического свойства и деятельность юридическая. Фактической называется деятельность, которая вообще не регламентирована правом; сюда относят постройку моста и вообще оценку и наблюдение за техническими обстоятельствами, оценку и превращение фактических наблюдений в технические понятия и заключения, которые совершаются не по правовым нормам, но по правилам искусства или технической науки².

Второй вид деятельности администрации базируется на праве и имеет целью вызов правовых последствий. Различные виды этой деятельности называются административными актами. Их понятие можно определить следующими признаками: административные акты являются обнаружением государственной воли в границах закона, в целях выполнения обязанностей публично-правового характера.

Обнаружения государственной воли считаются актами администрации или потому, что они исходят от органов администрации, или по тому, что они, по своему содержанию относятся к их числу. Первый признак принимается положительным правом, и в таком смысле мы имеем в виду трактовать об актах администрации, т.е. ими будем считать акты, исходящие от административных учреждений, независимо от содержания актов.

Административные акты подразделяются на различные виды в зависимости от целей преследуемых при подразделении их. В целях избавить высшую административную власть от ответственности за ошибки и от судебного контроля была выдвинута теория о разделении административных актов на два вида: акты правительственные (*les actes de gouvernement*) в отличие от чисто административных³.

В теории было дано несколько определений понятия правительственных актов. Сущность их сводится к тому, что акты правительственные считаются высшими актами, имеющими целью дать общее направление деятельности государства.

¹ См.: *Евтихийев А. Ф.* Понятие об административном акте // А. Ф. Евтихийев. Законная сила актов администрации : монография. Люблин, 1911. С. 40—43.

² *G. Meyer. Lehrbuch des deutschen Verwaltungsrechtes.* Изд. 1893 г. Прим. 47 с. ; *Bernatzik. Rechtssprechung und materielle Rechtskraft.* 1886. 4 p.

³ *Berthélemy. Traité élémentaire de droit administratif.* 1906. P. 110.



Для цели настоящей работы нет необходимости распространяться по этому вопросу, да и вообще теория о правительственных актах постепенно сходит со сцены, за отсутствием для нее надлежащей почвы (*Mater*).

В немецком и русском положительном праве, в целях распределения административной деятельности между различными органами, резко проведено различие между актами администрации хозяйственного свойства и иными. Первые главным образом поручены ведению органов самоуправления, вторые отнесены к обязанностям правительственных органов. В практике Правительствующего Сената существует ясно выраженная тенденция к отличию хозяйственных актов от публичных.

Во французской теории до последнего времени имела большой успех теория о разделении актов администрации на акты властвования (*actes d'autorité*) и публичного управления (*actes gestion*)⁴. *Laferrière*⁵, *Berthélemy*⁶, *Hauriou*⁷ придан различный смысл этим актам. Различие в оттенках для целей работы не имеет особого значения. Здесь важно лишь отметить различие между этими актами в принципе, сводящееся к тому, что первые выполняются, не считаясь с волей тех лиц, интересы которых они могут затронуть. В основании вторых, напротив, лежит совпадение волей.

Эта теория заменяется более простым учением, предложенным французским проф. *Duguit* об актах односторонних и двусторонних. Акты односторонние для своего выполнения не требуют наличности согласия лиц, интересов которых они касаются. Акты двусторонние в основании имеют совпадение волей. Такое разделение, конечно, должно приниматься во внимание в теории о законной силе акта, так как актами двусторонними устанавливаются известные права и обязанности для субъектов.

Поэтому пределом для их изменений и уничтожений может служить нежелание к тому заинтересованного.

Но большое значение имеет деление актов администрации на виды по тем же признакам, которые приняты за основания при делении властей. Как уже было упомянуто, органы каждой из государственных властей выполняют функции, не относящиеся к данной власти.

Администрация издает значительное число таких актов, из которых одни близки к актам законодательным, а другие близки к судебным актам.

Соответственно этому, акты администрации, как и функции государственной власти, можно разделить по способам осуществления целей на два вида: акты регулируют фактические обстоятельства или абстрактно в виде общих распоряжений, или конкретно, в виде распоряжений по каждому отдельному случаю.

⁴ *Hauriou*. Précis de droit administratif 1907. P. 444, 458.

⁵ *Laferrière*. Traité de la juridiction administrative et des recours contentieux II т. 1896. P. 6.

⁶ *Berthélemy*. Ibid.

⁷ *Duguit*. Revue de droit public et la science politique. 1907. P. 441.

Познавательное о разном¹

Суд над жуками

В истории правосудия наблюдается немало курьезных случаев. К ним, в частности, относятся и судебные разбирательства, касающиеся представителей животного мира и даже насекомых. Эти дела, кажущиеся современному человеку абсурдными, в свое время рассматривались с полной серьезностью и соблюдением всех процессуальных норм.

В 1479 г. в швейцарском городе Лозанна состоялся уникальный судебный процесс. Местные крестьяне подали в церковный суд иск против майских жуков. Обвинение сводилось к уничтожению посевов и нанесению «непереносимого ущерба» виноградникам епархии.

Епископ воспринял дело серьезно. По правилам обвиняемые должны иметь адвоката. Жукам был назначен адвокат — местный юрист Перроде.

На заседание суда ответчик не явился. Жуки были признаны виновными и приговорены: «Покинуть пределы епархии навсегда от имени Святой Троицы и Девы Марии».

Это не единичный случай. В Европе с IX по XX в. прошло около 200 таких процессов. Судили крыс, гусениц, термитов, слизней, саранчу, мышей.

Иногда процесс шел совсем всерьез. Бартоломью Шассене, французский юрист XVI в., защищал крыс, обвиненных в уничтожении ячменя. Он заявил: крысы не явились в суд, потому что не получили повестку (живут разбросано по деревьям), а даже если бы получили — боялись пройти мимо кошек. Просил повторного слушания с гарантиями безопасности.

А в 1519 г. в Стельвио (Альпы) суд приговорил мышей покинуть город. С отдельной оговоркой: беременным мышам и мышам с детенышами — дается дополнительно 14 дней на эвакуацию и гарантия защиты от кошек и собак по пути.

Суд над долгоносиками произошел на юго-востоке Франции в 1545 г. Они обвинялись в беспощадном вредительстве и уничтожении виноградников в регионе Сен-Жульен.

Однако Франсуа Боннивар, председатель церковного суда, заступился за невинных созданий, указав виноделам на их грехи, следствием которых, по его мнению, и стали их неудачи в выращивании винограда. Чтобы и впредь избежать Божественного гнева, он призвал инициаторов процесса раскаяться в грехах, посещать мессы и заплатить десятину, которую они задолжали церкви. И тогда долгоносики, по всей вероятности, должны отступить.

Однако в 1587 г. слушания возобновились и продолжались восемь месяцев. Защитник насекомых пытался доказать, что эти божьи создания имеют полное право на поедание зелени, так как это необходимо им для жизни. Мэр

Юрий Григорьевич ШПАКОВСКИЙ,
главный редактор
журнала «Вестник
Университета имени
О.Е. Кутафина (МГЮА)»,
доктор юридических наук,
профессор



¹ Материал подготовлен с использованием интернет-ресурсов.

Сен-Жульена внес предложение — создать для долгоносиков убежище, в которое они должны были удалиться, покинув виноградники. А если они этого не сделают, то отлучить их от церкви.

Босиком в снегу. Три дня перед папским замком

В одном из выпусков журнала мы писали о борьбе Бисмарка с католическим влиянием. В разгар споров Бисмарк заявил: «Мы не отправимся в Каноссу — ни телом, ни духом!» Но что это значило?

Прочти 800 лет назад, в январе 1077 г. у ворот замка Каносса в Италии стоял босиком в снегу самый могущественный человек Европы — 27-летний Генрих IV, император Священной Римской империи, король Германии, король Италии. В одной шерстяной рубаше. В январский мороз. Три дня.

По ту сторону ворот сидит папа Григорий VII (в миру носивший имя Хильдебранд). Но конфликт между ними был не из-за веры. Конечно же, из-за власти.

Папа ранее неоднократно требовал: только церковь должна назначать епископов. Никаких имперских ставленников. А епископы — это огромные земли, замки, налоги, армии. По сути — половина имперской экономики.

Император взбесился. И написал в Рим письмо, требуя от кардиналов избрать нового папу. Прямая цитата: «Хильдебранду, ныне не папе, а лжемонаху... Сойди, сойди — да будешь проклят на веки веков! <...> «Ступай вон!»

Папа не растерялся и отлучил императора от церкви. Все подданные Генриха автоматически освобождались от присяги. Эта, казалось бы, формальность — сработала.

Немецкие князья постоянно стремились к независимости от императора, а тут такая удача и поддержка местного населения — почти все земли приняли сторону папы. Отлученный император молниеносно потерял не только святость власти, но и фактические рычаги к управлению. По всей империи начались мятежи.

Генрих сломался. Перешел Альпы зимой — с женой и маленьким сыном — и приехал к папе. Император подошел к воротам Каноссы, ступая по снегу босыми ногами и одетый во власяницу — грубую одежду, которую носили кающиеся грешники.

Но папа Григорий VII отказался принять Генриха. Три дня подряд с раннего утра и до позднего вечера император стоял у закрытых ворот Каноссы с непокрытой головой и терпеливо ждал, когда папа смиловится над ним и даст разрешение войти в замок. Лишь на четвертый день ему было позволено войти в ворота и на коленях просить прощения у папы. Григорий VII заставил императора в присутствии аббата из Ключи и графини Матильды Тосканской признать себя неправым, «отказаться от гордыни» и смириться перед церковью.

28 января 1077 г. папа Григорий VII принял императора обратно в лоно церкви, разделив с ним причастие в соборе святого Николая, что означало официальное снятие отлучения.



Генрих IV у ворот Каносса

Новой доктриной отношений светской власти с папой стал составленный, возможно, самим Григорием VII или его соратниками «Диктат папы». Этот документ постановлял, что папе одному принадлежит право назначения, перемещения и смещения епископов, разрешения важных юридических споров, созыва соборов, суда и наложения на императора и князей церковных наказаний, возложения на императора знаков отличия. Никто не имел права судить папу. Короли не имели права передавать власть по наследству, а выбирались, причем главенствующая роль в определении достоинств кандидата должна была принадлежать римскому понтифику.

Отложенное эссе

В январе 1952 г. британский философ граф Бертран Рассел, автор знаменитой «Истории западной философии» и книги «Почему я не христианин», получил заказ от лондонского журнала The Illustrated London News («Иллюстрированные лондонские новости»).

Журнал затеял большую серию статей про разные религии. И попросил Рассела написать вступительное эссе на самую общую тему: «Существует ли Бог?».

Гонорар обещали 100 гиней (в гинейх британцы до последних времен исчисляли стоимость породистых лошадей и писательские гонорары).

Рассел согласился и быстро написал текст. 10 марта 1952 г. редактор журнала Стэнли Джексон написал автору восторженный отзыв: «Крайне интересная и хорошо читаемая статья. <...> весьма стимулирующее произведение!» И не опубликовал.

Эссе пролежало в архивах 45 лет. Впервые его напечатали только в 1997 г. — после смерти автора. А в эссе была вот эта фраза: «Если я заявлю, что между Землей и Марсом по эллиптической орбите вращается фарфоровый чайник, никто не сможет это опровергнуть — при условии, что я добавлю, что чайник слишком мал даже для самых мощных телескопов. Но если я скажу, что мое утверждение опровергнуть нельзя — значит, в нем нельзя сомневаться, это была бы чепуха»

С тех пор это самый цитируемый чайник в истории философии. Или образец знаменитого английского юмора.

Гимн Российской империи

Государственный гимн — это не просто торжественная, хвалебная песнь, но и символ народного единства.

До 1816 г. в Российской империи официального гимна не было. На торжествах пели церковные песнопения. С 1791 г. неофициально исполняли «Гром победы, раздавайся!» (текст Державина) — военно-патриотическую песню, написанную в честь взятия Суворовым крепости Измаил.

А с 1794 г. параллельно звучал второй неофициальный гимн — «Коль славен наш Господь в Сионе» (стихи Хераскова, музыка Бортнянского). Это была чистая молитва Богу — без упоминания царя и врагов:

*Коль славен наш Господь в Сионе,
 Не может изъяснить язык.
 Велик Он в Небесах на троне,
 В былинах на земле велик.*

«Коль славен» звучал на каждой коронации. С 1856 г. мелодию вызванивали куранты Спасской башни Московского Кремля — до октября 1917 г. Главная башня страны 61 год звонила религиозный гимн.

В 1814 г. поэт Василий Жуковский написал стихотворение «Молитва русского народа» — три строфы за царя, за Русь и за народ:

*Боже, Царя храни!
 Славному долги дни
 Дай на земли!
 Гордых смирителю,
 Слабых хранителю,
 Всех утешителю —
 Всё ниспошли!» и т.д.*

В 1816 г. по указу Александра I этот текст положили на мелодию английского гимна God Save the King композитора Генри Кэри. Под названием «Молитва русских» произведение стало первым официальным гимном Российской империи.



Эта странная конструкция — русские слова на английскую мелодию — продержалась 17 лет.

Наступил 1833 г. Николай I вернулся из Австрии и Пруссии, где императора повсюду встречали английским маршем, который царю, мягко сказать, наскучил.

Композитор Алексей Львов оставил воспоминания: «Государь, сожалея, что мы не имеем своего народного гимна, и скучая слушать музыку английскую, столько лет употребляемую, поручает мне попробовать написать гимн русский». Львов сочинил новую музыку, а Жуковский написал новую редакцию своего стиха. Она стала намного короче (вероятно самый короткий гимн в истории России) и была всецело пропитана державной сущью:

*Боже, Царя храни!
 Сильный, державный,
 Царствуй на славу нам,
 Царствуй на страх врагам,
 Царь православный,
 Боже, Царя храни!*

Первое прослушивание было организовано для царя. Николай I высказался коротко и по-французски: *C'est superbe!* — «Это великолепно!»

И тут же подписал указ о введении нового гимна.

Салтычиха. Или монастырь как тюрьма для садисток-дворянок

В Российской империи монастыри традиционно использовались как места пожизненного заключения. Сажали туда обычно знатных женщин — тех, кого нельзя было поместить в обычную тюрьму по сословию.

Иоанно-Предтеченский монастырь в Москве (в двух шагах от Кремля) при основании в XV в. был чисто женской обителью. При Иване Грозном туда заточили вторую жену его сына Ивана Ивановича — с пострижением под именем Параскева, после нее — княжну Тараканову, предполагаемую дочь императрицы Елизаветы.

А в 1768 г. указом Екатерины II в этот монастырь поместили самую знаменитую узницу — Дарью Салтыкову, столбовую дворянку, родственницу Романовых через брак.

В будущем народ даст ей прозвища — «Людоедка» и «Салтычиха».

К следствию ее привлекли по жалобам крестьян: следователи доказали 38 убийств и подозревали еще 26. Жертвы — собственные крепостные, в основном молодые крестьянки. Отдельно отмечалось, что Салтычиха имела страсть убивать невест, буквально накануне свадьбы.

Жаловались на Дарью Салтыкову еще при царице Елизавете, но Салтыкова была настолько богата, что легко подкупала всех — от низов до самых верхов, пока на престол не вступила Екатерина.

Считается, что суд был показательным. Сенат не решился дать обвинительное заключение и всю ответственность переложили на монарха.

На царском указе рукой Екатерины II зачеркнуто слово она. По обвинительному заключению Салтычиху официально велели «именовать сие чудовище мущиною» — лишить женского статуса.

Вместе с ней судили и подельников. Среди них — местный священник Троицкой церкви, который укрывал улики и под угрозой принуждал крепостных давать ложные клятвы, что их близкие умерли «от естественных причин». Это позволяло Салтычихе годами оставаться неуязвимой. Священника лишили сана и отправили на каторгу.

Смертная казнь к тому времени в России была отменена. Сослать дворянку в Сибирь было нельзя по сословию. Поэтому Екатерина II назначила ей пожизненное заключение в монастыре — сначала 11 лет в подземной камере без света (огарок свечи давали только во время еды), потом — в каменной пристройке с окошком.



Охрану заключенных обеспечивали сами монахины — они были и надсмотрщицами, и прислужой. Внешний караул нес армейский гарнизон — солдаты, представленные к монастырю.

Салтычиха просидела в монастыре 33 года. Умерла в 1801 г., в возрасте 71 года. По монастырским преданиям, в возрасте 50 лет она родила ребенка от одного из солдат-охранников.

Использовать монастыри как тюрьмы — практика общеевропейская: туда заточали и тамплиеров, и неугодных королей. Российская особенность заключается в том, что эта практика дожила до эпохи Просвещения, а насилие над крепостными крестьянами еще долго оставалось... повсеместной нормой.

День сурка

В немецких сельских общинах с XVI в. существовала фермерская примета, называвшаяся «дахстаг», или «день барсука». Если 2 февраля барсук выходит из норы и видит свою тень — зима продлится еще четыре недели. Если небо пасмурное и тени нет — весна близко.



2 февраля было и церковным праздником — Сретением (по-немецки Lichtmess). А со Сретением у многих европейских народов (в том числе и в России) были связаны свои приметы, и прежде всего отмечали, что в этот день зима встречается с весной.

Вокруг этого и выросла фермерская традиция: наблюдать за животными, чтобы предсказать погоду на посевную.

В XVIII в. немецкие крестьяне массово эмигрировали в США — в Пенсильванию. Они привезли с собой и свои приметы, в том числе «день барсука».

Беда была одна: в Пенсильвании барсуков не было. Зато были сурки. Животное поменялось — примета осталась прежней.

В 1887 г. в крошечном городке Панклатони в Пенсильвании местные жители официально объявили: сурок Фил — главный американский предсказатель погоды. С тех пор каждый год 2 февраля толпа собирается у его норы.

В 1993 г. вышел голливудский фильм с Биллом Мюрреем. Сурок и Панклатони стали мировой легендой. О том, что этот праздник пришел из немецкого фермерского календаря, мало кто знает.

Истории бороды

В 1698 г. Петр Первый издал один из своих самых неоднозначных указов — об обязательном бритье бороды. Это произошло сразу после возвращения царя из Европы — Великого посольства.

Указ государя вызвал серьезное недовольство как среди бояр, так и среди простого люда. Ведь сбривание бороды шло вразрез с православными

представлениями об образе христианина. По распространенной версии этот указ был данью Петра европейской моде.

А почти за полтора столетия до этого, в 1551 г., в Москве собрался большой церковный собор — его решения уместились в сто глав, поэтому он и вошел в историю как Стоглавый. Созвали его Иван Грозный и митрополит Макарий, чтобы навести порядок в церковной жизни.

Среди ста глав была и сороковая — «О пострижении брад».

Собор назвал бритье бороды прямо — «латинская ересь», т.е. чужой, католический обычай. И сурово постановил дословно:

«Аще кто браду бреет и преставится тако, не достоин над ним служить, ни сорокоуствия по нем пети, ни просвиры, ни свещи по нем в церковь принести, с неверным да причтется».

То есть человека, который умер бритым, нельзя было отпевать, поминать на церковной службе, приносить за него просфору, ставить за него свечу. Хоронили буквально как иноземца другой веры.

Стоит ли говорить о том, с каким сопротивлением столкнулся Петр I, когда издал указ об обязательном бритье бороды? Тем не менее после смерти Петра I ношение бороды у высших сословий еще больше ста лет считалось признаком дурного тона.

Пошлины на бороды отменили лишь при Екатерине II, во времена ее правления обязательное бритье бород и усов предписывалось только придворным, чиновникам и военным.

При Николае I дозволение носить усы получали все офицеры — и кавалеристы, и пехотинцы. Соответствующий приказ касался и флота. А вот при Александре II в моду вошли бакенбарды, и главное — в 1874 г. император разрешил носить бороду всем военнослужащим (кроме жандармов, свиты, гренадерского корпуса и гвардии).

Александр III, будучи большим поклонником всего народного, оставил это разрешение без изменений. Он стал первым бородатым императором в истории России.

После 1917 г. к бородам относились с почтением: ведь триумvirат основоположников и идеологов (Энгельс — Маркс — Ленин) представлял все многообразие мужских бородатых образов.

Впоследствии ограничения на ношение бороды и усов касались только силовых структур. Так, в Красной, а потом и в Советской армии гладко выбритый подбородок сделался неотъемлемой частью образа военнослужащего.





ISSN 2311-5998



9 772311 599771 >