

МВД России

Всероссийский институт повышения квалификации
сотрудников МВД России

**АКТУАЛЬНЫЕ ПРОБЛЕМЫ
ОХРАНЫ ОБЩЕСТВЕННОГО ПОРЯДКА
И ОБЕСПЕЧЕНИЯ МИГРАЦИОННОЙ БЕЗОПАСНОСТИ**

Курс лекций

*Под общей редакцией
доктора юридических наук, профессора
Алексея Валентиновича Куракина*

Домодедово
2026

Под общей редакцией:

А. В. Куракина – профессора кафедры подготовки сотрудников для подразделений по охране общественного порядка и подразделений по вопросам миграции центра подготовки сотрудников полиции для подразделений по охране общественного порядка ВИПК МВД России, доктора юридических наук, профессора.

Авторский коллектив:

А. В. Куракин, доктор юридических наук, профессор (введение, заключение, лекции 1.1, 1.2 в соавторстве с *Н. Г. Косенковой*, лекция 2.1 в соавторстве с *Е. А. Суворовой*, лекция 2.2 в соавторстве с *А. Е. Смиухой*, лекция 2.6); *И. А. Адмиралова*, доктор юридических наук, доцент (лекция 2.5); *С. Б. Звездаков* (лекция 1.3); *Ю. А. Напалкина* (лекция 1.6); *Н. Г. Косенкова*, кандидат искусствоведения (лекции 1.1, 1.2 в соавторстве с *А. В. Куракиным*); *Ю. В. Калинина* (лекция 2.4); *О. А. Полещук* (лекция 1.4); *С. А. Селезнев*, кандидат исторических наук (лекция 2.3); *Е. А. Суворова*, кандидат исторических наук (лекция 2.1 в соавторстве с *А. В. Куракиным*); *А. Е. Смиуха*, кандидат юридических наук, доцент (лекция 2.2 в соавторстве с *А. В. Куракиным*); *И. С. Трегубов* (лекция 1.5).

Рецензенты:

Ю.А. Страунинг – заместитель начальника кафедры криминологии Московского университета МВД России им. В. Я. Кикотя, кандидат юридических наук, доцент;

С. С. Бочков – старший преподаватель кафедры управления деятельностью подразделений обеспечения охраны общественного порядка Академии управления МВД России, кандидат юридических наук.

A43 Актуальные проблемы охраны общественного порядка и обеспечения миграционной безопасности : курс лекций / под общей редакцией доктора юридических наук, профессора А. В. Куракина. – Домодедово : ВИПК МВД России, 2026. – 177 с.

В лекционном курсе представлены материалы, касающиеся общих вопросов полицейской деятельности, включая ее функции и основные направления. Особое внимание уделено проблемам охраны общественного порядка, применения мер принуждения и средств обеспечения миграционной безопасности.

Курс лекций рассчитан на слушателей, проходящих обучение во Всероссийском институте повышения квалификации сотрудников МВД России, курсантов, слушателей и адъюнктов образовательных организаций системы МВД России.

Оглавление

Введение	4
Раздел 1. Правовые и организационные средства охраны общественного порядка	6
Лекция 1.1. Предмет полицейского права и полицейская функция	6
Лекция 1.2. Административно-правовая охрана общественного порядка и противодействие мелкому хулиганству	25
Лекция 1.3. Административно-правовые аспекты деятельности полиции при сопровождении массовых мероприятий	40
Лекция 1.4. Организация охраны общественного порядка при проведении публичных, спортивных и иных массовых мероприятий	58
Лекция 1.5. Место и роль мер административно-процессуального принуждения в системе обеспечения правопорядка	77
Лекция 1.6. Вопросы применения административных процедур сотрудниками Госавтоинспекции в отношении иностранных граждан	97
Раздел 2. Проблемы регулирования миграции и обеспечения миграционной безопасности	106
Лекция 2.1. Вопросы миграционной безопасности в Российской Федерации	106
Лекция 2.2. Правовое регулирование миграционных процессов как фактора социального и экономического развития	115
Лекция 2.3. Исторический и правовой аспекты выдачи документов, содержащих электронные носители информации	123
Лекция 2.4. Проблемы становления, формирования и развития института гражданства в России	141
Лекция 2.5. Медицинское освидетельствование иностранных граждан, привлекаемых к трудовой деятельности в Российской Федерации	159
Лекция 2.6. Вопросы эффективности правового регулирования демографического и миграционного развития	169
Заключение	176

Вопрос относительно охраны общественного порядка носит комплексный характер, в том числе он касается и проблем обеспечения общественной безопасности в целом и миграционной безопасности в частности. Общественный порядок и общественная безопасность являются ключевыми полицейскими категориями, в этой связи основным субъектом охраны общественного порядка и обеспечения миграционной безопасности является именно полиция. Общественный порядок во многом предопределяет работу по обеспечению общественной безопасности, поэтому есть все основания рассмотреть обозначенную категорию более подробно.

Общественный порядок является объектом правовой охраны различных отраслей права, однако ключевое место в деле регулирования отношений, складывающихся в общественных местах, отводится нормам административного права. Так, данные нормы определяют правила поведения в общественных местах, устанавливают пределы возможного поведения в том или ином общественном месте, регламентируют порядок пользования публичным имуществом в общественных местах. Кроме этого, нормы административного права устанавливают ответственность за правонарушения, которые посягают на общественный порядок. Обозначенная функциональность норм административного права говорит о том, что они определяют правовую сущность общественного порядка.

Такая категория, как «общественный порядок», тесным образом связана с дефиницией «общественное место». Законодательство использует полицейское словосочетание «общественное место» в самых различных контекстах, тем самым подчеркивая его важную правовую составляющую как для обеспечения правопорядка в целом, так и для юридической оценки того или иного деяния. Тем не менее, используя категорию «общественное место», законодательство не дает определение данной категории, а лишь перечисляет те места, которые являются общественными, в частности к таковым относятся: улицы, парки, вокзалы, общественный транспорт, стадионы и др.

Отсутствие нормативного определения понятия «общественное место» порой затрудняет мероприятия по организации охраны общественного порядка и обеспечения миграционной безопасности. Общественное место – это место общения людей, которые между собой зачастую не являются знакомыми, между тем в ходе осуществления своей коммуникации соответствующие граждане обязаны соблюдать правовые и этические нормы. В этой связи такая категория, как «общественный порядок», выходит за границы действия правовых норм и является социальной дефиницией. Таким

образом, категорию «общественный порядок» нужно рассматривать как с правовой, так и социальной точек зрения. Именно из этого следует исходить, выстраивая систему правовой охраны общественных отношений, которые складываются в процессе обеспечения как общественного порядка, так и формирования режима миграционной безопасности.

Миграционная безопасность является частью общественной безопасности, обладая при этом как общими чертами данного вида безопасности, так и некоторыми особенностями, которые предопределяются рисками нарушения миграционного правопорядка. Миграционная безопасность – это состояние защищенности сферы миграции, а именно – передвижения (перемещения) людей, защиты прав личности на свободу передвижения, выбор места пребывания и жительства от внутренних и внешних факторов. Правовой режим миграционной безопасности определяется нормами самых различных отраслей права, ключевое место в системе которых также отводится нормам административного права. В этом контексте весьма органично выглядит взаимосвязь мероприятий, осуществляемых полицией, направленных на охрану общественного порядка и обеспечение миграционной безопасности.

Раздел 1. Правовые и организационные средства охраны общественного порядка

Лекция 1.1. Предмет полицейского права и полицейская функция

Вопрос относительно предмета правового регулирования является одним самых ключевых элементов в доктрине административного права. Обусловлено это тем, что именно предмет определяет ключевые направления правового регулирования, дает возможность избрать необходимый инструментарий правового воздействия.

Проблема предмета административного права, а также система данной отрасли права привлекли внимание ученых и специалистов-практиков относительно недавно, что обусловлено развитием административного законодательства, появлением новых субъектов, выполняющих публичные функции. Более того, стало очевидно, что предмет административного права не может и не должен сводиться только к праву управления. Нужно отметить, что традиционный подход сводил предмет административного права к отрасли, которая регулирует отношения, складывающиеся в сфере государственного управления. Именно данный подход был и остается доминирующим как в науке административного права, так и в учебных курсах по административному праву.

Следует отметить, что попытки определить предмет административного права предпринимались и ранее. Одно из самых удачных, на наш взгляд, определений предмета административного права было сформулировано В. Л. Кобалевским, который в свое время писал, что «...административное право – есть совокупность норм, регулирующих государственную деятельность в области внутреннего управления и вытекающие из этой деятельности юридические отношения между властью и гражданами»¹.

Данный автор в настоящее время забыт, однако его работа «Советское административное право», изданная в 1929 году, актуальности своей не потеряла. Автор использует терминологию, которая созвучна текущей административной реальности, а именно – говорит о публичных службах, публичных вещах, полицейской деятельности, функции которой состоят в обеспечении безопасности, а также охране и защите прав граждан. По сути, в административном праве Кобалевского таится та его часть, которая является полицейским правом.

¹ Кобалевский В. Л. Советское административное право. Харьков, 1929. С. 3.

Нужно отметить, что полицейское право в свое время детерминировало развитие права административного. Сегодня полицейское право является органичной частью административного права, без свойств которого оно не может существовать и выполнять свои функции. В этой связи полицейское право – это не архаика прошлого, а реально действующий элемент права административного, который призван обеспечивать внутреннюю безопасность государства, а также безопасность отдельно взятой личности.

Говоря о предмете и системе административного права, нужно учитывать такой его институт, как полицейское право, однако не следует сводить его только к работе МВД и иных правоохранительных структур. Полицейское право – это достаточно широкий спектр норм и субъектов, реализующих вопросы административно-правовой реальности. В этой связи можно заключить, что *административное право* – это совокупность юридических норм, регулирующих управленческие и полицейские отношения в интересах внутренней стабильности и устойчивого развития государства.

Вопрос о правовых категориях является одним из самых актуальных для юридической науки, практики применения норм права, а также деятельности органов государственной власти и управления. В этой связи есть объективная необходимость рассмотреть феномен «полицейского права», определить его функциональность и место в системе средств административно-правового регулирования. Правовые средства всегда отождествляются с той отраслью права, нормы которой данные средства непосредственно закрепляют. Полицейское право в настоящее время не является самостоятельной отраслью в системе отечественного права, однако данное правовое образование достаточно быстро развивается и в целом касается практически каждого гражданина, попадающего в сферу неколлективного общения людей, а также в систему обеспечения общественной безопасности. Учитывая важность полицейской функции у государства, уже нельзя не признавать феномен полицейского права. Так, А. И. Елистратов в свое время писал, что «...полицейское право глубоко отличалось по своей природе даже от современного ему гражданского и уголовного права, старинные юристы, следившие за его возникновением, смотрели на него как на уродливый нарост в системе права»¹.

Возможно, пройдет еще немного времени и в доктринальном плане прекратятся споры относительно такого правового института, как «полицейское право», соответствующее правовое образование получит признание

¹ Елистратов А. И. Очерк административного права. М., 1923. С. 11.

самостоятельной отрасли права публично-правового характера, а словосочетание «полицейское средство» будет употребляться в тех случаях, когда необходимо применять средства правовой охраны. Нужно отметить, что с учетом современных вызовов и угроз тем или иным отношениям и состоянию безопасности, а также различных, нестандартных политико-правовых обстоятельств можно говорить о том, что перспектив развития у полицейского права более чем достаточно. Как отметил Ю. П. Соловей, «...полицейское право развивается в направлении формирования большей внутренней взаимосвязанности его источников, большей их обособленности от остальной массы законодательства и, следовательно, имеет место усиление автономии полицейских норм. А поэтому в дальнейшем не исключено признание за “полицейским правом” статуса самостоятельной отрасли права, как это произошло с такими отраслями права, как: финансовым правом, таможенным правом и др.»¹.

Заметим, что эффективное правовое образование обладает необходимым единством, имеет взаимосвязанные и дополняющие друг друга элементы, сегодня таковым образованием является, например, административное право. Данная отрасль права регулирует достаточно широкий круг общественных отношений, в том числе и полицейского характера, поэтому полицейское право в настоящее время является одним из ключевых институтов отечественного административного права. Политико-правовые реалии, накопленный нормативный материал, его систематизация иногда объективно ставят вопрос о необходимости создания нового правового феномена в форме новой отрасли права. Правда, нужно признать, что иногда это происходит из-за различных конъюнктурных соображений.

Относительно появления новых правовых образований, в том числе публично-правового характера, существуют различные точки зрения. Так, А. П. Коренев в свое время отметил, что «...в работах последних лет обосновывается выделение из административного права новых отраслей, таких как спортивное право, служебное право, полицейское право. Представляется, что для этого нет объективных обстоятельств, все эти отрасли имеют общий предмет регулирования и являются частями административного права»². Согласимся с тем, что дробление отрасли права на более мелкие правовые образования, а тем более без всяких объективных обстоятельств, разрушает правовую материю, которая формировалась эволюционно

¹ Соловей Ю. П. Полицейское право и его место в системе современного административного права // Полицейское право. 2005. № 1. С. 6.

² Коренев А. П. О соотношении административно-правовых институтов и отрасли административного права // Институты административного права. М., 1999. С. 41.

на протяжении длительного времени. Некоторое время назад теоретически охарактеризован такой правовой феномен, как «служебное право». Это связано с развитием законодательства о государственной и муниципальной службе, которого в советский период в нашей истории не было. Развитие законодательства об административных правонарушениях, в свою очередь, вызвало к жизни идею «административно-деликтного права». Отметим, что в теоретическом и дидактическом плане подобное выделение обозначенных «отраслей» права вполне допустимо. Для более глубокого изучения нормативного материала, усвоения теории соответствующего вопроса создаются спецкурсы административно-правовой направленности – «право государственной службы» или «административная ответственность». В этом смысле выделение из административного права упомянутых правовых образований можно поддержать – это не разрушает отрасль права, а напротив, помогает ее лучше изучить, сформулировать новые правовые конструкции. В свое время в теории административного права был обоснован феномен административного процесса, определен предмет административно-процессуального права. Так, В. Д. Сорокин определял предмет административно-процессуального права достаточно широко, раскрывая его как «...совокупность процессуальных норм, регулирующих различные управленческие отношения»¹. При этом обозначенный автор говорил о вторичности процессуальных норм по отношению к нормам материального административного права.

Представляется, что, несмотря на важность норм процессуального характера в предмете регулирования административного права, все же нет практической необходимости выделять административный процесс (административно-процессуальное право) из системы административного права. Эффективность действия административного права лежит во взаимосвязи его материальных и процессуальных норм. В предмете полицейского права также очень важны процессуальные нормы, особенно это необходимо в деле применения прямого административного (полицейского) принуждения, а также реализации мер административной ответственности.

Как известно, «полицейское право» в свое время явилось основой для становления и развития административного права, которое, по своей функциональности, было призвано регулировать отношения управленческого характера. Так, П. Ю. Егоров подчеркнул, что «...именно в условиях правового государства и возникает наука административного права»².

¹ Сорокин В. Д. Советское административно-процессуальное право. Л., 1976. С. 7.

² Егоров П. Ю. Становление советского административного права (1917–1940). М., 2006. С. 18.

Формирование правового государства – процесс достаточно длительный, и в этой трансформации государства далеко не последнее место принадлежит полицейскому праву. В этой связи согласимся с таким выводом, что «...история последних двух столетий показывает, как в большинстве стран мира полицейское государство медленно, но неуклонно трансформировалось в правовое, не утрачивая при этом полицейских функций и определяя место полиции в системе государственной власти как силы, подчиненной закону и действующей в интересах всех граждан»¹.

Следует заметить, что данная позиция разделяется далеко не всеми. Так, В. П. Малахов отметил, «...что государство, в котором административное право тяготеет к полицейскому, является правовым только по видимости. Указание на правовой характер государства – декларация, неуклюжий (малоэффективный) способ легитимации власти. В своем действии полицейское право воспроизводит полицейское государство (или возрождает его); оно воспроизводит оппозиционное отношение общества к государству, а потому ведет к разрушению современной демократической государственности или, что лишь немного лучше, к укреплению ее за счет недемократических средств»².

С данной позицией также можно согласиться – увлечение в правовом регулировании императивными предписаниями, а именно – запретами, ограничениями, а также установление за несоблюдение любого правового запрета административной ответственности ни к чему хорошему не приводит. В этой связи необходим баланс норм позитивного административного права с охранительными нормами полицейского права. В этом и будет заключаться эффективность действия права в целом.

Учитывая функциональность полицейского права, можно сказать, что этот феномен государству объективно необходим, и неважно, какое это государство – демократическое или монархическое. В истории нашей страны был период времени, когда феномен полицейского права не признавался официально, данная категория была враждебна сложившейся идеологии и правовой доктрине. Так, например, в одной из знаковых работ «конструктора» науки советского административного права Г. И. Петрова нет ни малейшего упоминания о полицейских отношениях, а также сфере, где эти отношения, собственно, возникают. Данный вывод основан на анализе работы представленного автора, в которой он отметил, что «...административные правоотношения классифицируются по социальному содержанию,

¹ Бельский К. С., Елисеев Б. П., Кучеров И. И. Полицейское право как подотрасль административного права // Государство и право. 2001. № 12. С. 45.

² Малахов В. П. Единство и различие административного и полицейского права // Административное и муниципальное право. 2010. № 2. С. 82.

по характеру, месту их возникновения, территории распространения, а также по соотношению прав и обязанностей их участников, времени их длительности, характеру порождающих их фактов»¹.

Как уже отмечалось ранее, советская доктрина административного права официально отвергала наличие полицейского права по идеологическим и политическим соображениям. Однако объективную реальность обмануть нельзя. Поэтому в одном из первых советских учебников по административному праву указывается на методы полицейской деятельности, которые и определяют сущность полицейского права. Нужно сказать, что в период «позднего социализма» наука административного права ушла в русло правовой управленческой науки, в которой приоритетом были вопросы управления, а полицейский компонент административно-правового регулирования практически не освещался. Такой подход объясняется враждебностью по отношению к прошлому страны, а также «буржуазным» содержанием полицейского права. В реальной действительности в полицейском праве не было никакой оппозиционности, а его существованием внутри административного права была бы обусловлена необходимость обеспечения общественной безопасности, защитой граждан, да и всего общества от различного рода угроз социального, природного и техногенного характера.

Обратим внимание, что в одном из первых советских учебников, изданном далеко не в простое с идеологической точки зрения время, имеет место полицейская составляющая. Так, С. С. Студеникин, В. А. Власов, И. И. Евтихий в своем учебнике обратили внимание на полицейские методы правового воздействия, в частности на вопросы паспортной системы, учета естественного движения населения, разрешительной системы, административного надзора, а также специальных правовых режимов².

Слово «полиция» в советской правовой доктрине было реакционным, однако оно все равно вернулось в правовой оборот сначала в теории, а потом и в законодательстве. Так, Ю. П. Соловей первый, кто вернул в правовой оборот такую категорию, как «полицейское право», а также высказал идею кодификации его норм³.

В свою очередь, К. С. Бельский определил предмет полицейского права, в частности он отметил, что «...деятельность “полиции” как системы органов исполнительной власти, осуществляющих охрану общественного порядка путем надзора и применения мер административного принуждения,

¹ Петров Г. И. Советские административные правоотношения. Л., 1972. С. 96.

² Студеникин С. С., Власов В. А., Евтихий И. И. Советское административное право. М., 1950. С. 289.

³ Соловей Ю. П. Правовое регулирование деятельности милиции в Российской Федерации. М., 1993. С. 322.

регулируется нормами административного права, в совокупности составляющими ее важную подотрасль – полицейское право»¹. В своем труде «Полицейское право» (2004) К. С. Бельский разработал доктрину данного направления правового регулирования, определил сущность полицейского права как явления, учитывающего особенности его воздействия. Несмотря на это, исследования в области полицейского права продолжились и далее в целях популяризации данного института административного права, а также в целях изменения общественного стереотипа относительного его сущности.

Сегодня можно заметить, что полицейская деятельность – это не только принуждение, разрешительная работа, контроль и надзор, данная деятельность касается и отношений, связанных с предоставлением полицейских услуг, нужных гражданам не только для реализации различных гражданских прав. Полицейские услуги обеспечивают правопорядок и безопасность, позволяют осуществлять контроль за субъектами, которые обратились за их получением. Как отметил В. П. Малахов, «...полицейское право имеет надзорный характер. Контроль и надзор и есть с позиции логики полицейского права основные формы управления обществом»². Что касается полицейских услуг, о которых было упомянуто выше, то данный вопрос в законодательстве решен так: Федеральный закон от 07.02.2011 «О полиции»³ определил, что «...полиция осуществляет предоставление государственных услуг» (ст. 11).

В доктринальном плане усилиями ученых термин «полиция» «пробил» право на существование, действующее законодательство также не осталось в стороне от происходящих социальных и политических процессов и явлений. В свое время был принят Закон Российской Федерации от 24.06.1993 № 5238-1 «О федеральных органах налоговой полиции»⁴, спустя десять лет была создана полиция по контролю за оборотом наркотиков, а затем и полиция в системе МВД России, сегодня можно также говорить о работе военной полиции. Конечно, полицейское право не нужно сводить к работе органов МВД или Росгвардии, полицейское право – это достаточно широкий спектр правовых норм, обеспечивающих полицейскую деятельность самых различных органов государственной власти, которые используют

¹ Бельский К. С. Феноменология административного права. Смоленск, 1995. С. 115.

² Малахов В. П. Единство и различие административного и полицейского права // Административное и муниципальное право. 2010. № 2. С. 82.

³ О полиции: федеральный закон от 07.02.2011 № 3-ФЗ // Собр. зак-ва РФ. 2011. № 7. Ст. 900.

⁴ О федеральных органах налоговой полиции: закон Российской Федерации от 24.06.1993 № 5238-1 // Ведомости съезда народных депутатов Российской Федерации и Верховного Совета Российской Федерации. 1993. № 29. Ст. 1114.

методы административного принуждения, разрешения, контроля (надзора), принимают меры запретительного и ограничительного характера. Полицейская работа проявляется в сфере образования, здравоохранения, санитарии, работы финансовой системы, эксплуатации различных видов транспорта, промышленности, а также в информационной сфере и др.

В этой связи представляется, что неправильно сводить административное право к праву управления. Хотя можно заметить, что и в деле создания системы управления имеет место полицейский компонент, связанный с формированием структуры полицейских органов. Что же касается рассматриваемого нами понятия, то даже в условиях новой демократической России отношение к феномену «полицейское право» достаточно сдержанное. В учебных программах при рассмотрении вопроса относительно предмета и системы административного права нет никакого намека на «полицейское право», более того, сам термин в бытовом понимании зачастую отождествляется с полицейским государством и ассоциируется с чем-то очень негативным с точки зрения правового регулирования. Действительно, социальный и правовой имидж у полицейского государства оставляет желать лучшего. Однако, если посмотреть на другие государства, как на Западе (Германия, Франция, США), так и на Востоке (Южная Корея, Япония, Сингапур), добившиеся существенного прогресса в деле экономического и социального развития, то эти государства имеют мощную полицейскую систему, которая не мешала развитию этих государств как в экономическом, так и в демократическом смысле. Как отметил К. С. Бельский, «...полицейское государство в литературе либерального направления принято критиковать за самовластие, произвол и злоупотребление властью. Однако непредвзятый и объективный взгляд на полицейское государство показывает, что без функционирования такого государства на определенном историческом этапе так называемое правовое государство не могло бы состояться»¹.

Данный вывод основывается на многолетних наблюдениях автора, его интуиции, а также логике социального и экономического развития.

Обозначенная позиция находит определенную поддержку в доктрине. В учебнике «Общая теория права и государства» отмечено несколько факторов. Так, «полицейские государства, с одной стороны, всегда проявляли ярко выраженную тенденцию к самоизоляции, к враждебности к другим государствам и культурам», с другой стороны, «полицейское государство сыграло в истории определенную положительную роль, полицейское госу-

¹ Бельский К. С. Полиция и правовое государство // Полицейское право. 2005. № 1. С. 6.

дарство подготовило почву для следующей ступени – государства правового. При всех обстоятельствах оно сделало кровавую, трудную и важную работу»¹.

В этой связи можно предположить, что полицейское право – это атрибут эффективного правового государства. С помощью норм полицейского права обеспечивается правовой режим общественной безопасности, а также осуществляется охрана и защита прав граждан. Такая защита осуществляется как позитивными, так и охранительными средствами полицейского права. Одним из позитивных средств обеспечения прав граждан является «полицейская помощь». Как определяется в Федеральном законе от 07.02.2011 «О полиции»², «...полиция незамедлительно приходит на помощь каждому, кто нуждается в ее защите от преступных и иных противоправных посягательств» (ст. 1). Отметим, что понятие «полицейская помощь» в доктринальном плане остается неразработанным, тем не менее К. С. Бельский и по данному вопросу высказал свою точку зрения. Обозначенный автор отметил, что «...метод полицейской помощи представляет собой способ охраны (обеспечения) прав граждан, осуществляемый органами полиции путем оказания по просьбе гражданина, а в отдельных случаях и без его согласия определенных услуг социального, медицинского, финансового и иного характера»³.

Из этого следует, что «полицейская помощь» является разновидностью государственной помощи, и в этой помощи проявляется гуманитарный смысл существования и функционирования государства. Современное государство оказывает помощь гражданам в самых различных формах. В частности, в настоящее время достаточно эффективно работает система предоставления «государственных услуг», государство оказывает социальную и бытовую помощь, проявляет заботу в отношении одиноких и престарелых граждан и др. Однако для консолидации усилий государства, в том числе и в полицейском аспекте, было бы правильно принять закон «О полицейской помощи». Такой закон усилил бы полицейскую функцию государства, помог бы изменить устоявшийся стереотип относительно полицейского права и полицейского государства, а также добавил бы в содержание полицейской деятельности так необходимый ей гуманитарный компонент.

¹ Общая теория права и государства / под ред. В. В. Лазарева. М., 1996. С. 369.

² О полиции: федеральный закон от 07.02.2011 № 3-ФЗ // Собр. зак-ва РФ. 2011. № 7. Ст. 900.

³ Бельский К. С. К вопросу о понятии «полицейская помощь» // Административное право на рубеже веков. Екатеринбург, 2003. С. 132.

Заметим, что в настоящее время слово «полиция» отождествляется исключительно с работой МВД, в некоторых случаях – с подразделениями Федеральной службы войск национальной гвардии. Слово «полиция» имеет древнее, греческое происхождение и длительный период времени имело более широкое этимологическое значение, нежели то, к которому сегодня все привыкли. Как писал в свое время Н. Н. Белявский, «...термин “полиция” взят из греческого языка, где полиция вызвала представление о совокупности государственной деятельности и государственных отношениях»¹. Как отметила И. А. Горшенева, «...сущность полицейской деятельности и определение ее содержания немыслимо без изучения государства, частью которого является полиция»².

Именно в таком виде понятие «полиция» трактовалось еще в восемнадцатом столетии французским мыслителем Деламаром в его труде «Трактат о полиции». Данный многотомный труд предопределил развитие науки о полиции, а также государственной и полицейской деятельности на европейском континенте. Сегодня данная позиция также поддерживается и развивается, в частности Ю. Н. Старилов пишет, что «...под полицией в восемнадцатом веке понимали все государственное управление, в рамках которого осуществлялась полицейская власть»³. Иными словами, полицейское право было правом государственным, регулирующим наиболее важные отношения в интересах обеспечения безопасности. Как отметил в свое время И. Т. Тарасов, «...полицейское право исследует условия безопасности и благосостояния»⁴. Бельский К. С. и А. А. Гришковец также отмечают, что «...полицейское право – совокупность норм, регулирующих деятельность органов и служб, которые наделены правом применения прямого административного принуждения и мер административной ответственности в целях защиты прав и свобод граждан, а также устоев государства»⁵.

Весьма оригинально определяет предмет полицейского права В. П. Малахов. В частности, он пишет, что «...полицейское право в самом общем виде может быть охарактеризовано как повернутое на общество административное право. Полицейское право – это доведенное до крайностей административное право». При этом, по мнению В. П. Малахова, полицей-

¹ Белявский Н. Н. Полицейское право (Административное право). Петроград, 1915. С. 20.

² Горшенева И. А. Полиция в механизме современного демократического государства. М., 2004. С. 32.

³ Старилов Ю. Н. О полицейском праве, или не всегда хорошо забытое старое является новым // Полицейское право. 2005. № 1. С. 12.

⁴ Тарасов И. Т. Учебник науки полицейского права. М., 1891. С. 4.

⁵ Бельский К. С., Гришковец А. А. В чем смысл разделения административно-правовых знаний на общую и особенную части. Понимание и объяснение // Государство и право. 2018. № 9. С. 28.

ское право нельзя рассматривать лишь как негативность действия административного права. Реализация существенных элементов полицейского права имеет для общества как положительные, так и отрицательные последствия»¹.

В завершение подчеркнем, что сегодня нет никаких оснований отвергать охранительный и регулирующий потенциал полицейского права как неотъемлемой части права административного, при этом субъектом реализации норм полицейского права являются все органы государственной власти и управления. Кроме того, субъектами полицейского права являются граждане, которые, например, вовлечены в мероприятия по охране общественного порядка, или граждане, выполняющие «полицейские обязанности», в частности при регистрации автомобильного транспорта, гражданского оружия, при уплате административного штрафа и др.

Таким образом, можно сделать вывод о том, что полицейское право является, с одной стороны, элементом права административного, с другой стороны – тяготеет к определенной автономии, обусловленной предметом и объектом правового регулирования, а также методом правового воздействия. В этой связи можно утверждать, что предметом полицейского права является совокупность правовых норм, призванных регламентировать общественные отношения, складывающиеся в связи с охраной и защитой прав граждан, а также с обеспечением общественной безопасности и охраной общественного порядка путем применения принудительных и позитивных правовых средств.

Вопрос о функциях государства далеко не новый, в теории он рассмотрен более чем обстоятельно. Несмотря на это, появляется необходимость время от времени обращаться к устоявшимся доктринальным категориям с целью их нового анализа, а также дополнения имеющихся теоретических положений. К данному вопросу можно причислить и проблему относительно «функций государства». Следует отметить, что вопрос относительно функций государства преимущественно рассматривается в той части правоведения, которая именуется «теорией государства». В контексте анализа такого феномена, как государство, рассматриваются и его функции. Рассмотрение функций государства достаточно часто увязывается с раскрытием задач данного государства, что порой трудно провести границу или увидеть существенное различие между «функцией» и «задачей» государства. Как писал Д. Д. Цабрия, «...функции государства выражают основные направления его деятельности, весьма содержательны, что их порой даже трудно отличить от задач государства»².

¹ Малахов В. П. Единство и различие административного и полицейского права // Административное и муниципальное право. 2010. № 2. С. 82.

² Цабрия Д. Д. О понятии и классификации функций управления // Проблемы государства и права. М., 1975. С. 165.

А поэтому можно заключить, что *функция государства* – это направление его деятельности, которое проявляет себя в деле решения его задач с целью устойчивого государственного и социального развития. Между тем само слово «функция» имеет межотраслевое значение, данный термин имеет специфическое толкование в медицине, другой его смысл можно видеть в математике, иное понимание обозначенной категории имеет место в науке управления. В этой связи И. Л. Бачило верно писала, что «...термин “функция” имеет множество толкований. Наиболее распространенное понимание его связано с определением назначения роли организации, человека, предмета или явления. Употребляется он в смысле работы или задачи»¹.

Исходя из этого, приведем несколько точек зрения относительно такого феномена, как «функции государства», но при этом отметим, что они предопределяют сущность такой организации, как «государство». А поэтому именно в функциях отражается сущность государства как политического и территориального образования, в котором действуют правовые нормы, распространяется соответствующий суверенитет данной организации.

По функциям можно судить о самом государстве и делать вывод, какое это государство. Если в том или ином государстве превалирует социальная функция, то скорей всего это социальное государство, если приоритет отдается полицейской функции, то о государстве можно говорить в полицейском аспекте. Однако далеко не все так однозначно. Проводить достойную социальную политику государство может только при своем устойчивом развитии, а также надлежащем уровне правопорядка. А правопорядок, несмотря на свою социальную ценность, возникает не сам по себе, его формирование и надлежащее обеспечение происходят с использованием полицейских средств. Все это говорит о том, что социальное государство может состояться только при наличии должной полицейской функции. Таким образом, вопрос о функциях государства далеко не доктринальный, в нем имеется реальный практический смысл. Марченко М. Н. пишет, что «...вопрос о функциях государства имеет не только теоретическое, но и практическое значение. Он позволяет взглянуть на государство не только со стороны его формы, внутреннего строения и содержания, но и рассмотреть его под углом зрения его разносторонней деятельности»².

В доктрине отмечается, что «...функции государства – это главные социально значимые направления его деятельности на соответствующем этапе его существования. При этом функции государства – это особый механизм государственного воздействия на общественные отношения и процессы, определяющие главные направления и содержание его деятельности по управлению обществом»³.

¹ Бачило И. Л. Функции органов управления. М., 1976. С. 23.

² Марченко М. Н. Теория государства и права. М., 2024. С. 327.

³ Теория государства и права / под. ред. В. К. Бабаева. М., 1999. С. 68.

В раскрытии сущности функций государства иногда присутствует классовый компонент. Так, А. Г. Андреев констатирует, что «...под функцией государства следует понимать момент сущности государства, определяющий направления воздействия государства на общественные отношения, в которых находит отражение социальное или классовое предназначение государства на определенном этапе его развития»¹.

В целом традиционно отмечается, что «функции государства – это основные направления его деятельности по решению стоящих перед ним задач». В этом контексте В. В. Лазарев и С. В. Липень пишут, что «...функция – это то, чем занимается государство, в функциях конкретизируется сущность государства, его социальное назначение, т.е. показывается, в каких направлениях государство осуществляет управление обществом»².

Гойман-Червонюк В. И. также отмечает, что «...функции государства – это основные направления деятельности государства, в которых раскрывается его социальная сущность и назначение в обществе»³.

Очевидно, что функции государства реализуются посредством публичных субъектов, которые представляют данное государство, а именно через органы государственной власти, или государственно-правовые институты. В этом контексте А. И. Елистратов верно указал, что «...расчленение государства в роли правящего субъекта наблюдается в тех случаях, когда осуществление различных функций государственного управления ложится на относительно самостоятельные публичные корпорации»⁴.

Функции государства – это устойчивые направления его деятельности, которые необходимы государству в текущей ситуации его государственного строительства, а также нужны государству для прогрессивного и перспективного развития общества. При этом функция государства является конструктивно сложным феноменом. Как отметила И. Л. Бачило, «...в функциях государства определены его цели в самой общей форме»⁵. Появление той или иной функции государства вызывается объективными потребностями социального и экономического развития. Так, в древних государствах не было потребности, например, в экологической функции. Сейчас ситуация изменилась. Вероломное природопользование, которое осуществлялось на протяжении многих десятилетий двадцатого века, техногенные и экологические катастрофы вызвали потребность обратить внимание на проблему охраны окружающей среды и тем самым закрепить за государством «экологическую функцию».

¹ Андреев А. Г. Охранительная функция государства в современных условиях: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. М., 2002. С. 8.

² Лазарев В. В., Липень С. В. Теория государства и право. М., 2001. С. 66.

³ Гойман-Червонюк В. И. Очерки теории государства и права. М., 1996. С. 42.

⁴ Елистратов А.И. Очерк административного права. М., 1923. С. 42.

⁵ Бачило И.Л. Указ. раб. М., 1976. С. 32.

Как отметила М. А. Лапина, «...экологическая функция государства – это основное направление его деятельности в экологической сфере, касающееся обеспечения рационального природопользования, охраны окружающей среды, а также затрагивающее вопросы обеспечения экологической безопасности»¹.

В обозначенном подходе можно видеть и полицейский компонент, без него осуществить мероприятия по рациональному природопользованию и обеспечению экологической безопасности в современный период практически невозможно. В этой связи функция экологической безопасности тесно связана с полицейской функцией государства. Нужно отметить, что обеспечение любого вида безопасности не может обойтись без полицейского регулирования.

В системе функций государства выделяют охранительную функцию государства, данная функция носит интегрирующий характер, в ее содержании могут находиться самые разнообразные функции, в том числе и полицейская функция. Пожарский Д. В. отметил, что «...охранительная функция государства – это публично-властная деятельность государства, обусловленная его сущностью, проявляющая его ценность и социальное назначение, осуществляемая в целях нейтрализации угроз безопасности общества»².

Андреев А. Г. писал, что «...охранительную функцию государства можно определить как момент сущности государства, определяющий такое воздействие государства, которое связано с необходимостью обеспечения стабильности и сохранности общественных отношений, с предотвращением и устранением опасности для существующего правопорядка и права»³.

Социализация труда, а также появление необходимости в социальной поддержке отдельных категорий граждан вызвали к жизни появление социальной функции государства. Данная функция весьма четко закрепляется в конституциях практически всех стран. Как отмечает А. В. Шарков, «...социальная функция государства – это система мер, принимаемая государством на постоянной основе для воспроизводства населения и поддержания определенного уровня его жизни с целью сохранения единства и целостности государства»⁴.

¹ Лапина М.А. Теоретические и организационно-правовые основы реализации экологической функции государства органами внутренних дел: автореф. дис. ... д-ра юрид. наук. М., 2002. С. 13.

² Пожарский Д. В. Охранительная функция государства (теоретико-методологические проблемы): автореф. дис. ... д-ра юрид. наук. М., 2015. С. 22.

³ Андреев А. Г. Указ. раб. С. 8.

⁴ Шарков А. В. Социальная функция государства: история и современность: автореф. дис. ... канд. филос. наук. Н. Новгород, 2019. С. 15.

Нужно отметить, что приоритеты государственной деятельности в целом сейчас сформировались и у каждого «цивилизованного» государства примерно одинаковый набор функций, однако эти функции проявили себя далеко не сразу. Имеют место функции, которые можно сказать появились вместе с государством, это «экономическая функция», «функция принуждения», «функция обеспечения безопасности», в этом контексте можно выделить и «полицейскую функцию». Государство независимо от формы правления, системы государственного устройства, а также сложившегося политического режима, как уже подчеркивалось, всегда занималось первоочередным вопросом, а именно проблемой обеспечения правопорядка с использованием полицейских средств. В этой связи «полицейская функция» – ключевой атрибут государства, независимо от времени существования данного государства. Черников В. В. и Р. С. Мулукаев относительно полицейской функции отметили, что «...обращаясь к истории российской полиции, следует иметь в виду, что полицейские функции в государстве возникли раньше, чем полиция как функционально самостоятельный орган. Это одно из проявлений закономерного процесса формирования государственного аппарата»¹.

Относительно полицейской функции верно отметила Н. Ф. Байкова, «...под полицейской функцией государства понимается широкий, примерно одинаковый круг обязанностей уполномоченных лиц и органов, связанных с охраной общественного порядка, обеспечением внутренней безопасности, принуждением к исполнению властных велений»².

Таким образом, в содержании полицейской функции государства традиционно превалирует принудительный компонент, который позволяет добиться выполнения властных предписаний. С момента своего появления полицейская функция государства была органически связана с принуждением, а также достаточно жестким (императивным) правовым регулированием. Сейчас в структуре полицейской функции можно видеть не только принуждение, но средства позитивного характера, с помощью которых государство осуществляет полицейское воздействие на общественные отношения. В частности, к таким средствам воздействия относятся разрешительный метод, метод учета, регистрации, мониторинга и др. Весьма содержательно в полицейской деятельности используются государственные услуги. В этой связи *полицейская функция* – это не атрибут исключительно полицейского государства, эта функция задействована и для позитивного воздействия на общественные отношения.

¹ Мулукаев Р. С., Черников В. В. Полиция: от прошлого до настоящего. М., 2012. С. 17.

² Байкова Н. Ф. Формирование и развитие полицейской функции государства в России в 19 – начале 20 вв. (историко-правовой аспект): автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Саратов, 2009. С. 6.

Несмотря на это, в доктрине при перечислении функций государства, или их классификации, отдельно не говорится о полицейской функции государства. Данная функция именуется как «правоохранительная функция» или «функция охраны прав и свобод граждан». Так, В. В. Лазарев и С. В. Липень выделяют «...функцию охраны правопорядка, прав и свобод граждан». Они пишут, что эта функция заключается в борьбе государства с правонарушениями в целях создания наиболее благоприятных условий для эффективной реализации прав граждан, их объединений, органов государства»¹.

Действительно обозначенная функция решает проблему борьбы с преступлениями и административными правонарушениями, вследствие этого осуществляется охрана и защита прав граждан. Однако «правоохранительная функция» и «полицейская функция» не тождественные категории, хотя и близкие. Правоохранительная функция более широкое понятие, данная функция осуществляется правоохранительными органами. В этой связи К. С. Бельский верно отметил, что «... понятие “правоохранительная деятельность” охватывает понятие “полицейская деятельность”. Эти понятия весьма схожи, но не тождественны»². Как отмечал А. Г. Братко, «...государство – основной субъект, осуществляющий правоохранительную функцию. В свою очередь, правоохранительные органы – это государственные структуры, которые в соответствии с законом осуществляют правоохранительную деятельность в определенной области общественных отношений в соответствии со своей компетенцией»³.

В этом контексте можно обратить внимание на функции прокуратуры как субъекта правоохранительной деятельности. Курцер К. М. пишет, что «...функции прокуратуры – это основные направления ее деятельности, отражающие сущность и правовую природу прокуратуры, опосредованные ее местом в государственном механизме и направленные на решение основных задач, объективно возлагаемых на прокуратуру действующим законодательством»⁴.

Приведенные точки зрения относительно такого феномена, как «функции государства», дают возможность сделать вывод, что в качестве функции может выступать любое направление деятельности государства, а соответствующую функцию осуществляют органы государственной власти в пределах своей компетенции. В основу дифференциации функций государства могут

¹ Лазарев В. В., Липень С. В. Указ. раб. С. 74.

² Бельский К. С. Полицейское право / под ред. А. В. Куракина. М., 2004. С. 43.

³ Братко А. Г. Правоохранительная система: понятие и основные элементы содержания // Проблемы развития правоохранительных органов. М., 1994. С. 20.

⁴ Курцер К. М. Организационно-правовые основы реализации правоохранительной функции прокуратуры в экономической сфере: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. М., 2014. С. 7.

быть положены самые различные критерии. Одной из ключевых функций государства в системе охранительной или правоохранительной деятельности является полицейская функция, которая ассоциируется с работой органов исполнительной власти. В этой связи рассмотрим данную функцию более подробно.

Полицейская функция является частью функций исполнительной власти. Именно в системе исполнительной власти функционируют полицейские органы, задача которых – реализация полицейской функции государства. Не требует особого пояснения тот факт, что функции государства рассредоточиваются между различными органами государственной власти, в частности свои функции есть у исполнительной власти как основного субъекта, реализующего полицейскую функцию. В компетенции исполнительной власти сосредоточены серьезные ресурсы, и от работы именно данной ветви государственной власти зависит эффективность государства в целом. Функции исполнительной власти исследованы более чем обстоятельно. Бобылев А. И., Н. Г. Горшкова и В. И. Ивакин отмечают, что «...под функциями исполнительной власти понимаются основные направления деятельности органов исполнительной власти, выражающие ее сущность и социальное назначение в присущих им формах и методах»¹.

Бельский К. С. пишет, что «...функции следует определить как ведущие направления в деятельности органов исполнительной власти, в них выражена целевая нагрузка данной ветви государственной власти и с ними напрямую связан предоставляемый органам исполнительной власти объем государственных полномочий»².

В определении функций исполнительной власти также указывается на то, что это основные направления деятельности данной власти, которая реализуется в установленных для нее исполнительно-распорядительных формах. В функциях исполнительной власти находят свою конкретизацию многие функции государства. Функции определяют компетенцию органа управления. По этому поводу А. А. Смирнова указала, что «...функции органа исполнительной власти – это элемент его управленческой деятельности»³. Функции исполнительной власти складываются из функций органов исполнительной власти, и в концентрированном виде данные функции закрепляются в статусе субъекта, который возглавляет исполнительную власть. Как отметил Ю. Н. Стариков, «...функции исполнительной власти

¹ Бобылев А. И., Горшкова Н. Г. Ивакин В. И. Исполнительная власть в России: теория и практика ее осуществления. М., 2003. С. 70.

² Бельский К. С. О функциях исполнительной власти // Государство и право. 1997. № 3. С. 14.

³ Смирнова А. А. О соотношении государственных услуг, функций и полномочий органов исполнительной власти // Журнал российского права. 2015. № 3. С. 120.

определяются целями и функциями государственного управления»¹. Функции исполнительной власти – это основные направления ее деятельности по управлению социально-экономическим развитием, а также обеспечению правопорядка, охраны и защиты прав граждан.

Функции исполнительной власти можно подразделить на виды, к первому виду можно отнести управленческие функции, ко второму – полицейские функции. При этом можно сказать, что один и тот же орган исполнительной власти может осуществлять как управленческие, так и полицейские функции. Иногда даже можно говорить о полицейском управлении, которое осуществляется в интересах обеспечения безопасности, охраны общественного порядка, весьма значимо действие полицейской функции при чрезвычайных обстоятельствах и др. В полицейской функции исполнительной власти проявляется сущность государства как субъекта обеспечения правопорядка. Нужно подчеркнуть, что полицейская функция государства реализуется в правовых формах, и эту форму создают нормы полицейского права. Как отметил Ю. П. Соловей, «...полицейское право представляет собой совокупность норм, регулирующих отношения в сфере осуществления полицейской деятельности, т. е. деятельности исполнительной власти, осуществляющей безопасность личности общества и государства, с вторжением в сферу прав граждан»².

Несмотря на важность полицейской функции, доминирование данной функции над иными функциями государства недопустимо, в этой связи в демократических государствах выстраивается система контроля в отношении полицейской функции, устанавливаются законодательные рамки действия данной функции и самих полицейских структур. Полицейскую функцию государства осуществляют различные органы исполнительной власти, данную функцию не следует отождествлять с работой МВД, специальных служб и правоохранительных органов. Как отметил В. В. Черников, «...помимо органов МВД, которые правильнее именовать общей полицией, по факту существует довольно большая группа специализированных государственных органов, образующих полицейскую общность, деятельность которой намного богаче, содержательнее и, главное, функциональнее, чем работа общей полиции. Полицейские организации объединяют наличие общей цели, принадлежность к институту исполнительной власти, наличие права на применение мер государственного принуждения, публичность деятельности и ряд других»³.

¹ Старилов Ю. Н. Курс общего административного права. М., 2002. С. 99.

² Соловей Ю. П. Указ. раб. С. 9.

³ Черников В. В. Конституционные основы полицейской деятельности: некоторые вопросы теории и практики // Административное право и процесс. 2018. № 12. С. 40.

Именно из данного тезиса следует исходить, говоря о полицейской функции государства, а также полицейской деятельности, которая по сути является внешней административной деятельностью различных органов исполнительной власти. Полицейская функция государства проявляется в самых различных формах, состоит в осуществлении открытого и прямого административного принуждения, комплекса позитивных административных действий с целью охраны и защиты прав граждан, обеспечения правопорядка и иных публичных интересов.

Лекция 1.2. Административно-правовая охрана общественного порядка и противодействие мелкому хулиганству

Административно-правовое регулирование касается самых различных аспектов государственного управления, а также жизнедеятельности людей. Один из объектов правового воздействия – общественный порядок, в обеспечении которого в одинаковой степени заинтересованы государство, все общество и каждый отдельно взятый гражданин. Является аксиомой тот факт, что без обеспечения надлежащего общественного порядка невозможно поступательное социально-экономическое развитие, а также эффективная защита и охрана прав и свобод человека и гражданина.

Как отмечали в свое время Ю. П. Соловей и В. В. Черников, «значение охраны общественного порядка состоит в том, чтобы осуществлять надзор за соблюдением законодательства в публичных местах, а при наличии угрозы общественной или личной безопасности граждан непосредственно защитить жизнь, здоровье, честь и достоинство человека от преступлений и административных правонарушений»¹.

Именно из данных посылов должна осуществляться деятельность полиции по охране общественного порядка. Следует отметить, что в процесс охраны общественного порядка вовлечен целый ряд органов государственной власти и управления. В частности, согласно Федеральному закону от 03.07.2016 № 226-ФЗ «О войсках национальной гвардии Российской Федерации»² на них возлагается задача участия в охране общественного порядка, а также обеспечении общественной безопасности (ст. 2). В соответствии с Федеральным законом от 07.02.2011 № 3-ФЗ «О полиции»³ полиция обязана обеспечивать безопасность граждан и общественный порядок на улицах, площадях, стадионах, в скверах, парках, на транспортных магистралях, вокзалах, в аэропортах, морских и речных портах и других общественных местах (п. 5 ст. 12).

Обеспечивая охрану общественного порядка, полиция использует комплекс правовых, организационных, а также воспитательных мер, которые должны привести к предупреждению и пресечению правонарушений, посягающих на него. Одним из средств обеспечения общественного порядка

¹ Соловей Ю. П., Черников В. В. Комментарий к Закону Российской Федерации «О милиции». М., 2000. С. 21.

² О войсках национальной гвардии Российской Федерации: федеральный закон от 03.07.2016 № 226-ФЗ // Собр. зак-ва РФ. 2016. № 27 (ч. I). Ст. 4159.

³ О полиции: федеральный закон от 07.02.2011 № 3-ФЗ // Собр. зак-ва РФ. 2011. № 7. Ст. 900.

является административное принуждение, а если его конкретизировать применительно к рассматриваемой проблеме, – меры административной ответственности. Обратим внимание, что проблемы противодействия административным правонарушениям, посягающим на общественный порядок, занимают одно из ключевых мест в деятельности полиции. Как следует из Федерального закона «О полиции», полиция осуществляет свою деятельность по целому ряду направлений, одно из которых – предупреждение и пресечение административных правонарушений. Кроме того, полиция ведет производство по делам об административных правонарушениях, а также осуществляет исполнение административных наказаний (ст. 2). Традиционно к компетенции полиции относятся административные правонарушения, посягающие на общественный порядок.

В Особенной части КоАП РФ содержится гл. 20 «Административные правонарушения, посягающие на общественный порядок и общественную безопасность». В данную главу входит 33 статьи, в которых закреплены составы административных правонарушений, посягающих на различные объекты, не всегда имеющие отношение к вопросам охраны общественного порядка и обеспечения общественной безопасности. Из всей совокупности статей гл. 20 Кодекса к вопросам, связанным с охраной общественного порядка, имеют непосредственное отношение всего восемь статей (ст. 20.1, 20.2, 20.2.2, 20.3, 20.13, 20.21, 20.22, 20.31), остальные статьи преимущественно посвящены установлению административной ответственности в сфере обеспечения общественной безопасности или смежным отношениям. Обращает внимание тот факт, что в данную главу помещены составы административных правонарушений, не имеющих никакого отношения к обозначенному объекту противоправного посягательства (в частности, ст. 20.25 «Уклонение от исполнения административного наказания», ст. 20.26 «Самовольное прекращение работы как средство разрешения коллективного или индивидуального трудового спора» и др.).

В этой связи представляется целесообразным для формирования целостной системы административно-правовой охраны общественного порядка с использованием мер административной ответственности разделить гл. 20 КоАП РФ на две части и, соответственно, назвать их: «Административные правонарушения, посягающие на общественный порядок» и «Административные правонарушения, посягающие на общественную безопасность». При этом было бы правильно, на наш взгляд, исключить из данных глав составы административных правонарушений, которые не имеют непосредственного отношения к обозначенным объектам противоправных посягательств.

Заметим, что наиболее распространенные составы административных правонарушений, пресекаемых сотрудниками полиции при несении службы по охране общественного порядка (ст. 20.1, 20.21 КоАП РФ), совершаются преимущественно лицами, которые, как правило, ведут антисоциальный образ жизни, не имеют постоянного заработка или иного дохода, что затрудняет взыскание с них административных штрафов. Такие административные материалы должны направляться в суд для применения к виновным лицам наказания в виде административного ареста.

Далее рассмотрим административно-правовое регулирование охраны общественного порядка непосредственно на примере противодействия мелкому хулиганству. Именно данное административное правонарушение наиболее часто совершается в общественных местах, весьма серьезно дезорганизуя складывающиеся там общественные отношения. Кроме того, оно порой логически связано с иными административными правонарушениями и даже преступлениями, посягающими на общественный порядок, а также другие объекты правовой охраны.

Мелкое хулиганство, как уже отмечалось ранее, является одним из административных правонарушений, посягающих на общественный порядок, борьбу с которым ведет непосредственно полиция.

Исходя из диспозиции ст. 20.1 «Мелкое хулиганство», объектом его посягательства является не только общественный порядок, но и собственность, а также ряд личных неимущественных прав. В этой связи мелкое хулиганство представляет собой достаточно сложный состав административного правонарушения, объект воздействия которого – материальные и нематериальные блага. Это обстоятельство учитывается сотрудниками полиции, противодействующими совершению административных правонарушений, посягающих на общественный порядок. Мелкое хулиганство традиционно дезорганизует целый ряд общественных отношений, складывающихся в самых различных сферах жизнедеятельности человека. Исходя из этого, обратим внимание на то, как понимается категория «общественный порядок» в действующем законодательстве и юридической теории. Но вначале отметим, что с субъективной стороны административные правонарушения совершаются из хулиганских и (или) корыстных побуждений. Однако не каждое административное правонарушение, совершенное из хулиганских побуждений, является мелким хулиганством. Так, исходя из хулиганских побуждений, может осуществляться нарушение законодательства о свободе совести, свободе вероисповедания и о религиозных объединениях, однако ответственность за данное деяние предусматривается ст. 5.26 «Нарушение законодательства о свободе совести, свободе вероисповедания и о религиозных объединениях» КоАП РФ.

Общественный порядок традиционно рассматривается в различных аспектах. В частности, Н. Деламар в «Трактате о полиции» (1705 г.) под полицией, собственно, и понимал общественный порядок.

Общественный порядок в узком понимании данной категории – это полицейская дефиниция. Он понимается как совокупность общественных отношений, урегулированных нормами права с целью создания обстановки спокойствия и благоденствия, при которой человек может реализовать без всяких рисков и угроз свои права и выполнить возложенные на него обязанности. В этом смысле следует согласиться с И. И. Веремеенко, по мнению которого «общественный порядок как определенная правовая категория представляет собой обусловленную потребностями развитую систему общественных отношений, возникающих и развивающихся в общественных местах в процессе общения людей, правовое и иное социальное регулирование которых обеспечивает их личную и общественную безопасность и тем самым обстановку спокойствия, согласованности и ритмичности общественной жизни»¹.

С точки зрения М. И. Еропкина, «общественный порядок – это обусловленная интересами народа и регулируемая нормами права, морали, правилами общежития и обычаями система волевых общественных отношений, складывающихся главным образом в общественных местах, а также общественных отношений, возникающих и развивающихся вне общественных мест, но по своему характеру обеспечивающих охрану жизни, здоровья, чести, достоинства и иных прав граждан, укрепление народного достояния, обеспечение общественного спокойствия, создание нормальных условий для деятельности предприятий, учреждений и организаций»². Обозначенные мнения хотя и были сформулированы в советский период нашей истории, с методологической и практической точек зрения сохраняют свою актуальность. Обусловлено это объективными потребностями общения людей и охраной общественного порядка. Как отмечал М. И. Еропкин, «необходимость общения как субстрат отношений между людьми сохраняется во всех общественно-экономических формациях человеческого общества»³. Исходя из вышеизложенного, рассуждая о регулировании общественного порядка в широком смысле слова, следует заметить, что в структуре соответствующих средств воздействия важное место придается различного рода социальным нормам. Таким образом, категория общественного порядка трансформируется из сугубо полицейской категории в категорию социальную.

¹ Веремеенко И. И. Механизм административно-правового регулирования в сфере охраны общественного порядка. Ч. 1. М., 1981. С. 18.

² Еропкин М. И. Управление в области охраны общественного порядка. М., 1965. С. 11.

³ Еропкин М. И. Сущность и содержание общественного порядка // Проблемы теории практики административной ответственности. М., 1983. С. 3.

Общественный порядок – это состояние общественного спокойствия и безопасности людей, находящихся в общественном месте. Мелкое же хулиганство, как и иные противоправные деяния, посягающие на общественный порядок, а также на обстановку спокойствия и благоденствия, их нарушают, создают непосредственную угрозу для нахождения людей в общественном месте. Следует отметить, что общественный порядок часто рассматривается вместе с такой значимой для деятельности полиции категорией, как «общественная безопасность». Действительно, необходимо признать, что общественный порядок и общественная безопасность логически взаимосвязаны, а поэтому они в какой-то мере предопределяют друг друга. Согласно Концепции общественной безопасности в Российской Федерации (утв. Президентом РФ 14.11.2013 № Пр-2685)¹ обеспечение общественной безопасности есть одно из приоритетных направлений государственной политики в сфере национальной безопасности Российской Федерации. Под общественной безопасностью понимается состояние защищенности человека и гражданина, материальных и духовных ценностей общества от преступных и иных противоправных посягательств, социальных и межнациональных конфликтов, а также от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера.

Обратим внимание, что государство практически всегда (во всяком случае в новейшей истории) принимало нормативные правовые акты, направленные на регулирование общественных отношений, связанных с охраной общественного порядка. Так, был принят Указ Президиума Верховного Совета СССР от 26.07.1966 № 5362-VI «Об усилении ответственности за хулиганство»², который определял мелкое хулиганство как нецензурную брань в общественных местах, оскорбительное приставание к гражданам и другие подобные действия, нарушающие общественный порядок и спокойствие граждан. За данное поведение предусматривалась административная ответственность. Уголовная же ответственность предусматривалась за хулиганство, то есть за умышленные действия, грубо нарушающие общественный порядок и выражающие явное неуважение к обществу. Кроме того, злостное хулиганство отличалось по своему содержанию исключительным цинизмом или особой дерзостью, либо сопротивлением представителю власти или представителю общественности, выполняющему обязанности по охране общественного порядка, или иным гражданам,

¹ Документ официально опубликован не был.

² Об усилении ответственности за хулиганство: указ Президиума Верховного Совета СССР от 26.07.1966 № 5362-VI // Ведомости Верховного Совета СССР. 1966. № 30. Ст. 595.

пресекающим хулиганские действия, а равно совершенное лицом, ранее судимым за хулиганство. Таким образом, можно сделать вывод, что требования общественного порядка обеспечиваются как административно-правовыми, так и уголовно-правовыми средствами. По мнению И. А. Ивановой, «административно-правовая охрана субъективных прав граждан в сфере общественного порядка по сравнению с гражданско-правовой и уголовно-правовой охраной осуществляется на основе гораздо более обширного и разнообразно нормативного материала»¹. С течением времени была сформирована определенная иерархия средств воздействия на лиц, допускающих совершение хулиганских действий. Система средств административной ответственности позволяла предупреждать факты злостного хулиганства, а также иные противоправные деяния, которые могли посягать на общественный порядок. Исходя из логики нашего исследования, отметим, что вопросы охраны общественного порядка и обеспечения общественной безопасности непосредственным образом связаны с такой полицейской категорией, как «общественное благоустройство».

Действительно, от общественного благоустройства зависят качество жизни людей, а также полицейская охрана общественного порядка. Благоустройство предполагает рациональную застройку территорий городов и иных поселений, а также рациональное распределение на ней социально значимых объектов, освещенность улиц, дворов, придомовых территорий, подъездов и др. Правильное благоустройство само по себе способно предупреждать целый ряд нарушений общественного порядка, кроме того, оно помогает это делать полицейским службам. Значение общественного благоустройства как полицейской категории достаточно содержательно раскрыто в работах К. С. Бельского² и А. П. Коренева³.

Прежде чем перейти к анализу объективных признаков состава мелкого хулиганства, несколько слов необходимо сказать о таком факультативном элементе объективной стороны административного правонарушения, как место его совершения. Тем более что общественный порядок самым тесным образом связан с такой категорией, как «общественное место». В составах некоторых административных правонарушений прямо указывается на место их совершения. В частности, административная ответственность

¹ Иванова И. А. Административно-правовая охрана субъективных прав советских граждан в сфере общественного порядка: дис. ... канд. юрид. наук. М., 1986. С. 40.

² Бельский К. С. Полицейское право: лекционный курс / под ред. А. В. Куракина. М., 2004.

³ Например: Административная деятельность органов внутренних дел. Часть Общая / под ред. А. П. Коренева.

предусмотрена за потребление (распитие) алкогольной продукции в запрещенных местах либо потребление наркотических средств или психотропных веществ, новых потенциально опасных психоактивных веществ или одурманивающих веществ в общественных местах (ст. 20.20 КоАП РФ), а также за появление в общественных местах в состоянии опьянения (ст. 20.21 КоАП РФ).

Следует подчеркнуть, что понятие общественного места в действующем законодательстве отсутствует, что в современный период нельзя признать фактом положительным. Анализ Федерального закона «О полиции» позволяет заметить, что он содержит определенный перечень мест, которые с точки зрения закона относятся именно к общественным местам. Так, на полицию возлагается обязанность обеспечивать безопасность граждан и общественный порядок на улицах, площадях, стадионах, в скверах, парках, на транспортных магистралях, вокзалах, в аэропортах, морских и речных портах и других общественных местах (п. 5 ст. 12).

Можно согласиться с Д. В. Пивоваровым, который констатирует известный факт: «В настоящее время на органы внутренних дел возлагается значительный массив обязанностей по защите граждан от противоправных деяний, обеспечению общественного порядка и общественной безопасности. Это особенно актуально в условиях, когда права и свободы человека и гражданина конституционно признаны высшей ценностью»¹. К сожалению, далеко не всегда права и свободы человека и гражданина являются конституционной ценностью как для государства, так и для отдельных его представителей. Обратим внимание, что полиция должна защищать права и свободы человека и гражданина при их непосредственной, а не мнимой угрозе их нарушения. В противном случае может иметь место не обеспечение прав и свобод личности², а, напротив, их нарушение. Данный факт, в частности, следует из постановления Конституционного Суда РФ от 17.03.2017 «По делу о проверке конституционности положения пункта 13 части 1 статьи 13 Федерального закона от 7 февраля 2011 г. «О полиции»

¹ Пивоваров Д. В. Меры обеспечения производства по делам об административных правонарушениях, посягающих на общественный порядок и общественную безопасность, применяемые сотрудниками полиции: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Омск, 2017. С. 3.

² Адмиралова И. А. Права и свободы граждан и роль административной деятельности полиции в их обеспечении. М., 2014. С. 5.

в связи с жалобой гражданина В. И. Сергиенко»¹. Согласно этому постановлению примененное к гражданину В. И. Сергиенко доставление в территориальный орган полиции во время проведения им одиночного пикетирования при очевидном отсутствии оснований для его применения может расцениваться как неправомерное ограничение конституционных прав и свобод личности. В этом случае доставление нарушило неприкосновенность гражданина, а также не позволило обозначенному лицу реализовать свое конституционное право на одиночное пикетирование.

Отметим, что нарушение установленного порядка организации либо проведения собрания, митинга, демонстрации, шествия или пикетирования (ст. 20.2 КоАП РФ) нарушает общественный порядок. Согласно Конституции Российской Федерации, граждане имеют право собираться мирно, без оружия, проводить собрания, митинги, демонстрации, шествия и пикетирования (ст. 31). В развитие данного конституционного положения принят Федеральный закон от 19.06.2004 № 54-ФЗ «О собраниях, митингах, демонстрациях, шествиях и пикетированиях»². Как следует из преамбулы обозначенного Закона, он направлен на обеспечение реализации права граждан собираться мирно, без оружия, проводить собрания, митинги, демонстрации, шествия и пикетирования.

Далее несколько слов уместно сказать об общественном месте, поскольку оно, как уже отмечалось, имеет самое непосредственное отношение к вопросам охраны общественного порядка. Заметим, что общественное место, в отличие от других мест, где проходит жизнь человека, обладает определенной спецификой. Общественное место во многих случаях – факультативный элемент объективной стороны многих административных правонарушений, хотя для некоторых противоправных деяний, посягающих на общественный порядок, в законе имеется прямое указание на место совершения противоправного деяния (ст. 20.3, 20.20 и др.).

Общественное место – это место неколлективного общения людей; место, которое носит открытый характер для неопределенного круга лиц; место, где организовано или стихийно протекают различные социальные процессы; место, где пересекается действие различных социальных и юридических норм. В этой связи жизнь современного человека без его пребывания в общественных местах представить попросту нельзя. Вот почему

¹ По делу о проверке конституционности положения пункта 13 части 1 статьи 13 Федерального закона от 7 февраля 2011 г. «О полиции» в связи с жалобой гражданина В. И. Сергиенко: постановление Конституционного Суда РФ от 17.03.2017 № 8-П // Рос. газ. 2017. 31 марта.

² О собраниях, митингах, демонстрациях, шествиях и пикетированиях: Федеральный закон от 19.06.2004 № 54-ФЗ // Собр. зак-ва РФ. 2004. № 25. Ст. 2485.

государство и общество самым непосредственным образом заинтересованы в надлежащем порядке именно в общественных местах. По мнению К. С. Бельского, «общественный порядок, предполагающий также общественную безопасность, – фундамент нормальной социальной жизни всех граждан, общающихся друг с другом, и деятельности всех государственных, общественных и частных учреждений». Как констатирует ученый, категория общественного порядка недооценивается действующим законодательством, отмечая, что «жизнь человека проходит в трех измерениях: 1) семья; 2) работа; 3) улица (общественное место)»¹.

Обратим внимание, что за последние годы принят ряд нормативных правовых актов, усиливающих правовую основу охраны общественного порядка. В частности, в Федеральном законе от 02.04.2014 «Об участии граждан в охране общественного порядка»² отмечается, что цель участия граждан в охране общественного порядка – это оказание помощи полиции в охране общественного порядка, а также защита жизни и здоровья людей (ст. 2).

Особенно актуальны проблемы охраны общественного порядка при проведении спортивных соревнований.

Обратим внимание, что проблемы обеспечения безопасности при проведении футбольных матчей имеют место и в целом ряде зарубежных государств. Так, в Великобритании для решения проблемы, связанной с «футбольными» хулиганами, которые весьма серьезно наносили ущерб репутации английскому футболу, были приняты законы: «О безопасности на стадионах» (1975) и «О футбольных болельщиках» (1989)³.

Спортивные объекты и сооружения во время проведения спортивных мероприятий являются общественными местами, а поэтому для охраны общественного порядка на соответствующих объектах в КоАП Российской Федерации предусмотрена ответственность за нарушение правил поведения зрителей при проведении официальных спортивных соревнований (ст. 20.31), а также за нарушение правил обеспечения безопасности при проведении официальных спортивных соревнований (ст. 20.32).

Говоря непосредственно о мелком хулиганстве, содержание которого закреплено в ст. 20.1 КоАП РФ, подчеркнем, что данный состав состоит из двух частей. В первой указывается на противоправные деяния, каждое из которых образует самостоятельный состав. Вторая часть ст. 20.1 закрепляет квалифицирующий признак мелкого хулиганства, что говорит о достаточно серьезной общественной опасности данного административного

¹ Бельский К. С. О функциях исполнительной власти // Государство и право. 1997. № 3. С. 14.

² Об участии граждан в охране общественного порядка: федеральный закон от 02.04.2014 № 44-ФЗ // Собр. зак-ва РФ. 2014. № 14. Ст. 1536.

³ Артамошкин М. Н. Проблемы обеспечения безопасности при проведении футбольных матчей и пути их решения // Вестник МВД России. 2006. № 4. С. 30.

правонарушения. Мелкое хулиганство, как и любое другое административное правонарушение, представляет собой совокупность объективных и субъективных признаков, одновременное наличие которых, собственно, и образует состав того или иного правонарушения. Заметим, что мелкое хулиганство – категория собирательная и может состоять из разнообразных противоправных деяний, каждое из которых, как уже отмечалось выше, оценивается как оконченный состав административного правонарушения. В этом заключается определенная сложность данного административного правонарушения, посягающего как на неимущественные, так и на имущественные отношения, складывающиеся в сфере общественного порядка. Диспозиция ч. 1 ст. 20.1 КоАП РФ определяет мелкое хулиганство как нарушение общественного порядка, выражающее явное неуважение к обществу, сопровождающееся нецензурной бранью в общественных местах, оскорбительным приставанием к гражданам, а равно уничтожением или повреждением чужого имущества. В данном предписании содержится ряд оценочных моментов, в частности указывается на явное неуважение к обществу, что представляет собой весьма размытое понятие. Как следует из постановления Пленума Верховного Суда РФ от 15.11.2007 № 45 «О судебной практике по уголовным делам о хулиганстве и иных преступлениях, совершенных из хулиганских побуждений»¹, явное неуважение лица к обществу может выражаться в умышленном нарушении общепризнанных норм и правил поведения. Это может быть продиктовано желанием виновного противопоставить себя окружающим или продемонстрировать пренебрежительное отношение к ним. О явном неуважении к обществу может свидетельствовать и тот факт, что во время пренебрежительного отношения к людям, которые находятся в общественных местах, лицо, совершающее мелкое хулиганство, употребляет нецензурную брань.

Согласно ряду словарей *нецензурная брань* – это непечатная брань, нецензурные выражения, сквернословие, срамословие, сегмент бранной лексики, которая включает грубейшие, вульгарные выражения². Законодательство запрещает использовать нецензурную брань, данный вопрос является предметом регулирования целого ряда законов. Так, Законом Российской Федерации от 27.12.1991 № 2124-1 «О средствах массовой информации»³ закреплено недопущение использования в средствах массовой информации

¹ О судебной практике по уголовным делам о хулиганстве и иных преступлениях, совершенных из хулиганских побуждений: постановление Пленума Верховного Суда РФ от 15.11.2007 № 45 // Бюллетень Верховного Суда РФ. 2008. № 1.

² URL: <http://ru.wikipedia.org> (дата обращения: 11.04.2025).

³ О средствах массовой информации: закон Российской Федерации от 27.12.1991 № 2124-1 // Ведомости съезда народных депутатов Российской Федерации и Верховного Совета Российской Федерации. 1992. № 7. Ст. 300.

материалов, содержащих нецензурную брань (ст. 4). В свою очередь, Федеральный закон от 01.06.2005 № 53-ФЗ «О государственном языке Российской Федерации»¹ определяет, что при использовании русского языка как государственного языка Российской Федерации не допускается использования слов и выражений, не соответствующих нормам современного русского литературного языка (в том числе нецензурной брани) (п. 6 ст. 1). Федеральный закон от 22.08.1996 № 126-ФЗ «О государственной поддержке кинематографии Российской Федерации»² предписывает, что прокатное удостоверение на показ фильма не выдается в случае, если фильм содержит нецензурную брань (ст. 5.1). Как следует из буквального толкования ст. 20.1 КоАП РФ, нецензурная брань образует состав административного правонарушения только в связке с явным неуважением к обществу, сопровождающимся нецензурной бранью, что, исходя из непристойности данной лексики, а также руководствуясь необходимостью формирования правовой культуры в российском обществе, – не совсем правильно.

Если вспомнить предписания КоАП РСФСР 1984 г. относительно рассматриваемого вопроса, то подход к оценке нецензурной брани как составляющей мелкого хулиганства был несколько иным. Так, в советский период нашей истории мелкое хулиганство включало такие деяния, как: 1) нецензурная брань в общественных местах; 2) оскорбительное приставание к гражданам; 3) другие подобные действия, нарушающие общественный порядок и спокойствие граждан (ст. 158). Такой подход к оценке нецензурной брани как отдельной формы мелкого хулиганства выглядит, на наш взгляд, наиболее приемлемым. На основе этого представляется возможным в ст. 20.1 КоАП РФ закрепить положение о том, что мелкое хулиганство – это, в частности, нецензурная брань в общественных местах. Увязка нецензурной брани с иными деяниями, выражающими явное неуважение к обществу, как полагаем, в общественных местах нецелесообразно. Оскорбительное приставание к гражданам само по себе противоправно. Исходя из этого, данное деяние должно образовывать самостоятельный состав мелкого хулиганства. Установление же отдельного состава административной ответственности за нецензурную брань в общественных местах может способствовать уменьшению употребления бранных слов, а также повышению уровня культуры общения людей в общественных местах.

¹ О государственном языке Российской Федерации: федеральный закон от 01.06.2005 № 53-ФЗ // Собр. зак-ва РФ. 2005. № 23. Ст. 2199.

² О государственной поддержке кинематографии Российской Федерации: федеральный закон от 22.08.1996 № 126-ФЗ // Собр. зак-ва РФ. 1996. № 35. Ст. 4136.

Обратим внимание на такую составляющую состава мелкого хулиганства, как *оскорбительное приставание к гражданам*. Оскорбительное приставание к гражданам по своему смыслу тесным образом связано с оскорблением. В действующем законодательстве достаточно предписаний, направленных на недопущение оскорбления или унижения человеческого достоинства. КоАП РФ предусматривает ответственность за оскорбление (ст. 5.61). Оскорбление есть унижение чести и достоинства другого лица, выраженное в неприличной форме. Исходя из этого, можно сделать вывод о том, что оскорбительное приставание к гражданам образует состав мелкого хулиганства, если при нем (оскорбительном приставании) происходит унижение чести и достоинства другого лица. В частности, это может происходить с использованием неприличных жестов, знаков, надписей, неприличной навязчивости и т. п. В этой связи предписания КоАП РФ (ст. 5.61, 20.1) направлены на защиту чести и достоинства лица посредством установления административной ответственности за оскорбление. Заметим, что в настоящее время за оскорбление предусмотрена и административная, и гражданско-правовая ответственность.

Далее следует отметить, что предписания, содержащиеся в ст. 20.1 КоАП РФ, обеспечивают защиту не только личных нематериальных благ, но и собственности. Так, в этой статье предусмотрена административная ответственность за уничтожение или повреждение чужого имущества. Такой подход законодателя вряд ли стоит поддерживать по целому ряду причин. Во-первых, установление ответственности за мелкое хулиганство направлено на охрану общественного порядка; во-вторых, отношения, связанные с охраной собственности, специально регламентируются ст. 7.17 «Уничтожение или повреждение чужого имущества». Согласно данной статье умышленное уничтожение или повреждение чужого имущества административно наказуемы, если эти действия не повлекли причинение значительного ущерба. Значительный ущерб (примечание к ст. 158 УК РФ) не может составлять менее 5 тыс. руб.

Таким образом, нет смысла предусматривать в ст. 20.1 КоАП РФ административную ответственность за уничтожение или повреждение чужого имущества. Однако в тех случаях, когда повреждение чужого имущества выразилось в разрисовывании нецензурной лексикой или иными запрещенными законом символами, например нанесение непристойных надписей на стенах, бортах общественного транспорта, – такое деяние следует квалифицировать как мелкое хулиганство. Оно может образовывать и состав административного правонарушения, предусматривающего ответ-

ственность как за пропаганду либо публичное демонстрирование нацистской атрибутики или символики (ст. 20.3 КоАП РФ), если такая символика или атрибутика присутствует (изображена).

Вторая часть ст. 20.1 КоАП РФ указывает на совершение тех же действий, сопряженных с неповиновением законному требованию представителя власти либо иного лица, исполняющего обязанности по охране общественного порядка или пресекающего нарушение общественного порядка. В данном случае обозначенное предписание конкурирует со ст. 19.3 КоАП РФ, предусматривающей ответственность за неповиновение законному распоряжению или требованию сотрудника полиции в связи с исполнением им обязанностей по охране общественного порядка и обеспечению общественной безопасности, а равно воспрепятствование исполнению им служебных обязанностей. Исходя из этого, представляется целесообразным из ст. 20.1 КоАП РФ исключить вторую часть, дабы не формировать конкуренцию похожих составов административных правонарушений. Обратим внимание, что согласно Федеральному закону «О полиции» законные требования сотрудника полиции обязательны для выполнения гражданами и должностными лицами. Воспрепятствование же выполнению сотрудником полиции служебных обязанностей, оскорбление сотрудника полиции, оказание ему сопротивления, насилие или угроза применения насилия по отношению к сотруднику полиции в связи с выполнением им служебных обязанностей либо невыполнение законных требований сотрудника полиции влечет ответственность, предусмотренную законодательством Российской Федерации (ст. 30).

Для более дифференцированного подхода к вопросам реализации ст. 20.1 КоАП РФ было бы целесообразно предусмотреть такие квалифицирующие признаки мелкого хулиганства, как совершение его группой лиц по предварительной договоренности при проведении официальных спортивных соревнований, а также различного рода публичных мероприятий. К мелкому хулиганству также следует отнести игнорирование просьбы о прекращении курения в не отведенных для этого местах – курение в общественных местах очень часто демонстрирует именно пренебрежительное отношение к окружающим людям, которым может быть неприятен запах табачного дыма. Как следует из Федерального закона от 23.02.2013 № 15-ФЗ «Об охране здоровья граждан от воздействия окружающего табачного дыма и последствий потребления табака»¹, граждане имеют право

¹ Об охране здоровья граждан от воздействия окружающего табачного дыма и последствий потребления табака: федеральный закон от 23.02.2013 № 15-ФЗ // Собр. зак-ва РФ. 2013. № 8. Ст. 721.

на благоприятную среду жизнедеятельности без окружающего табачного дыма и охрану здоровья от воздействия окружающего табачного дыма и последствий потребления табака (ст. 9).

Мелкое хулиганство порой бывает логически связано со злостным хулиганством, которое представляет повышенную общественную опасность для окружающих.

Как следует из постановления Пленума Верховного Суда Российской Федерации от 15.11.2007 № 45 «О судебной практике по уголовным делам о хулиганстве и иных преступлениях, совершенных из хулиганских побуждений»¹, уголовно наказуемым хулиганством признается грубое нарушение общественного порядка. Такая грубость выражается также в явном уличном неуважении того или иного лица к обществу. Кроме того, обозначенное деяние (ст. 231 «Хулиганство» УК РФ) совершается с применением оружия либо по мотивам политической, идеологической, расовой или религиозной ненависти и т. п. На повышенную общественную опасность злостного хулиганства могут указывать и такие объективные моменты, как способ, время, место его совершения, интенсивность, продолжительность и другие обстоятельства. При этом хулиганские действия могут быть совершены в отношении как конкретного человека, так и неопределенного круга лиц. По нашему мнению, мелкое хулиганство следует определить как административное правонарушение, посягающее на общественный порядок.

В диспозиции же статьи прописать, что данное деяние состоит: 1) из нецензурной брани в общественных местах; 2) оскорбительного представления к гражданам и других подобных действий, нарушающих личные субъективные права граждан на честь и достоинство. В качестве квалифицирующих признаков рассматриваемого административного правонарушения, как представляется, следует выделить: 1) совершение мелкого хулиганства группой лиц по предварительной договоренности при проведении спортивных и культурно-массовых мероприятий; 2) лицом, ранее совершившим административное правонарушение, которое посягает на общественный порядок; 3) совершение мелкого хулиганства в социально значимых и культовых местах и зданиях; 4) совершение мелкого хулиганства, несмотря на требования граждан и должностных лиц прекратить его.

В завершение отметим, что охрана общественного порядка с использованием различных правовых средств – первостепенная задача государства. В мероприятия по охране общественного порядка вовлечены

¹ О судебной практике по уголовным делам о хулиганстве и иных преступлениях, совершенных из хулиганских побуждений: постановление Пленума Верховного Суда Российской Федерации от 15.11.2007 № 45 // Бюллетень Верховного Суда РФ. 2008. № 1.

различные органы государственной власти и управления, у каждого из которых своя компетенция в решении соответствующего вопроса. Однако, несмотря на это, основным субъектом охраны общественного порядка является полиция, которая наиболее универсально осуществляет охрану общественного порядка с использованием разнообразных административно-правовых средств. Исходя из этого, именно от профессиональной деятельности сотрудников полиции зависит эффективность государственно-правовых мероприятий, направленных на охрану общественного порядка и обеспечение личной и имущественной безопасности граждан, пребывающих в общественных местах.

Лекция 1.3. Административно-правовые аспекты деятельности полиции при сопровождении массовых мероприятий

В соответствии со ст. 31 Конституции Российской Федерации граждане Российской Федерации имеют право собираться мирно, без оружия, проводить собрания, митинги и демонстрации, шествия и пикетирование. Корни 31-й статьи Конституции Российской Федерации лежат в мировом опыте защиты гражданских и политических прав, таких как право на свободу собраний, которое является фундаментальным для демократических обществ. Эта статья является частью более широкой системы гарантий, основанных на принципах свободы слова, объединений и мирного выражения гражданской позиции, зафиксированных и в других статьях Конституции, таких как ст. 29 и ст. 3. Исторический контекст указывает, что данное право относится к правам первого уровня, т.е. они формируются как защитный механизм общественного форматирования от возможной деспотии, тирании и узурпации власти представителями элит или же сторонними игроками на международной арене. Наличие в национальном законодательстве нормы, позволяющей гражданам свободно изъясняться, выражать свое мнение и собираться для обсуждения тех или иных вопросов общественной жизни, несет как реальный, так и декларативный характер и свидетельствует о демократическом способе принятия основных решений в государстве. На внутригосударственном уровне данное конституционное право обеспечивается защитой и предоставляет гражданам возможность свободно выражать и формировать мнения, выдвигать требования по различным вопросам политической, экономической, социальной и культурной жизни страны и вопросам внешней политики.

Конституция Российской Федерации имеет прямое действие, однако важно понимать, что при реализации прав одним гражданином (группой граждан) не должны нарушаться права другого гражданина (группы граждан). Любая реализация конституционного права в буквальном смысле не может осуществляться без оговорок, правоприменительных нормативных актов и дефиниций. В противном случае отдельные граждане могли бы злоупотребить своим правом в ущерб другим лицам. Например, гражданин при выражении своего мнения, для того, чтобы быть услышанным, будет использовать звукоусилительную установку в ночное время в населенном пункте. Или же стихийное собрание граждан на проезжей части городской улицы заблокирует уличное движение, в том числе городской и специальный транспорт. Для исключения подобных случаев данное конституционное право может быть ограничено федеральным законом в целях защиты основ конституционного строя, нравственности, здоровья, прав и законных

интересов других лиц, обеспечения обороны страны и безопасности государства на основе принципов юридического равенства и соразмерности (пропорциональности) допустимых ограничений указанного права (ч. 3 ст. 17, ч. 1 и 2 ст. 19, ч. 1 ст. 45, ч. 3 ст. 55 Конституции Российской Федерации).

Публичное мероприятие – открытая, мирная, доступная каждому, проводимая в форме собрания, митинга, демонстрации, шествия или пикетирования либо в различных сочетаниях этих форм акция, осуществляемая по инициативе граждан Российской Федерации, политических партий, других общественных объединений и религиозных объединений, в том числе с использованием транспортных средств. Анализируя понятие «публичное мероприятие», можно сделать вывод, что само понятие имеет узкую направленность, которая выражается в различных формах проведения, где основными признаками являются массовость людей и общественное место (Федеральный закон от 19.06.2004 № 54-ФЗ (ред. от 09.03.2016) «О собраниях, митингах, демонстрациях, шествиях и пикетированиях»¹ (далее – ФЗ от 19.06.2004 № 54).

В законодательстве Российской Федерации официально закреплено понятие «публичное мероприятие», в свою очередь понятие «массовое мероприятие» в законодательстве нигде не отмечено. Для целей законодательного регулирования интерес представляют именно публичные мероприятия как проводящиеся в общественных местах.

Массовое мероприятие может проводиться в любом месте, кроме случаев, если на место проведения не наложено ограничение или полный запрет на проведение подобных мероприятий. Местом проведения могут выступать улицы, пешеходные зоны, скверы, площади, дороги, здания (включая прилегающую территорию к ним), стадионы, концертные залы, а также иные места, предусмотренные для проведения массовых мероприятий. По территориальному признаку мероприятия могут быть районного, межрайонного, городского, областного, республиканского и государственного масштаба, что в существенной степени обуславливает объем привлекаемых для охраны общественного порядка сил и средств.

Обстановка, складывающаяся при проведении массовых мероприятий, существенно отличается от повседневной охраны общественного порядка на улицах и в других местах. Это позволяет выделить такие мероприятия в отдельный предмет правового регулирования, что вызвано определенными различиями в поддержании общественного порядка в обстановке массовости.

¹ О собраниях, митингах, демонстрациях, шествиях и пикетированиях: федеральный закон от 19.06.2004 № 54-ФЗ (ред. от 09.03.2016) // СПС «КонсультантПлюс». URL: https://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_48103/ (дата обращения: 12.09.2025).

Этой обстановке свойственны свои особенности:

- изменение обычного ритма жизнедеятельности населения, введение ограничений на движение транспорта и пешеходов, на торговлю отдельными видами товаров в районе проведения массового мероприятия;
- сосредоточение больших масс людей на ограниченной территории, что создает трудности в обеспечении общественного порядка и безопасности;
- зависимость оперативной обстановки от состава участников массового мероприятия, их отношения к нему, эмоциональной возбужденности, наличия или отсутствия противоречий между группами участников; в целом оперативная обстановка подлежит непрерывному мониторингу и оценке;
- большое влияние метеорологических условий, например резкое ухудшение погодных условий в течение мероприятий, проводимых на открытых стадионах, может создать угрозу безопасности участников;
- использование массовых акций различными преступными группами для достижения своих целей, например для разжигания конфликтов на национальной почве. Цели эти могут быть противоположны целям организаторов или, что еще опаснее, могут смещать фокус проблемы на другие объекты или указывать конкретные фамилии и координаты предполагаемых виновников или призывать к агрессивным действиям вместо спокойной дискуссии;
- использование дополнительных сил и средств органов внутренних дел, проведение большой подготовительной работы, организация взаимодействия с другими государственными органами, общественными объединениями.

Массовые мероприятия можно разделить на две категории – санкционированные и несанкционированные. Санкционированные массовые мероприятия проводятся в строгом соответствии с законодательством Российской Федерации. Так, ФЗ от 19.06.2004 № 54 предусматривает ряд требований к организаторам:

- организатор должен подать уведомление о проведении мероприятия в орган исполнительной власти или в местную администрацию;
- за 3 дня до мероприятия необходимо проинформировать органы власти о принятии или непринятии предложений об изменении места и времени мероприятия;
- необходимо предоставить регламент проведения мероприятия, где указываются: почасовой план основных этапов, ответственные лица, используемые транспортные средства;

– нельзя проводить мероприятия в тех местах, которые не отвечают требованиям безопасности участников, зрителей и сторонних лиц, а также в местах, прилегающих к магистралям, путепроводам, электростанциям, нефтепроводам, железнодорожным путям и иным местам повышенной опасности.

По результатам согласования информация о мероприятии доводится до сведения органов внутренних дел. К несогласованным массовым мероприятиям можно отнести акции, которые проводятся спонтанно в любом месте без уведомления органов местного самоуправления.

Во время участия в массовых мероприятиях граждане обязаны:

- соблюдать и поддерживать общественный порядок;
- не допускать действий, способных привести к возникновению экстремальных ситуаций и создающих опасность для окружающих;
- бережно относиться к сооружениям и оборудованию объекта проведения массового мероприятия;
- вести себя уважительно по отношению к другим гражданам, обслуживающему персоналу, обеспечивающему проведение массового мероприятия, должностным лицам, ответственным за поддержание общественного порядка и безопасности при проведении массовых мероприятий;
- выполнять законные требования сотрудников органов внутренних дел и иных лиц, ответственных за поддержание порядка во время проведения мероприятия;
- не оставлять без присмотра несовершеннолетних детей;
- парковать автотранспорт в специально отведенных местах.
- при получении информации об эвакуации действовать согласно указаниям сотрудников органов внутренних дел (администрации объекта) или ответственных за обеспечение правопорядка, соблюдать спокойствие и не создавать паники.

Участникам массового мероприятия запрещается:

- допускать выкрики или иные действия, оскорбляющие честь и достоинство других людей;
- проносить запрещенные к обороту предметы и вещества, огнестрельное и холодное оружие, колющие, режущие, а также иные предметы, которые могут быть использованы для нанесения телесных повреждений, пиротехнические изделия, огнеопасные, ядовитые и раздражающие слизистые оболочки человеческого организма вещества, алкогольные напитки, пиво, напитки и продукцию в стеклянной и металлической таре, крупногабаритные свертки, сумки, чемоданы и иные предметы, мешающие другим участникам, а также нормальному проведению массового мероприятия;

- скрывать свое лицо, в том числе использовать маски, средства маскировки, предназначенные для затруднения установления личности;
- выбрасывать предметы на трибуну, сцену и другие места выступлений участников массового мероприятия, а также совершать иные действия, нарушающие порядок проведения массового мероприятия;
- распивать спиртные напитки или появляться в пьяном виде в общественных местах;
- совершать действия, оскорбляющие других граждан, нарушающие общественный порядок и угрожающие общественной безопасности;
- создавать помехи передвижению участников мероприятия и транспортных средств, забираться на ограждения, парапеты, осветительные устройства, площадки для телевизионных съемок, деревья, крыши, несущие конструкции и другие сооружения, не предназначенные для размещения на них людей;
- повреждать оборудование, элементы оформления сооружений и зеленые насаждения;
- наносить изображения на любые поверхности и предметы, использовать плакаты и иную демонстрационную продукцию из любых материалов, демонстрирующих условные обозначения, символику, лозунги, направленные на разжигание расовой, социальной, национальной, религиозной и иной ненависти и вражды и др.

Любое действие граждан или их групп, нарушающее процесс согласования мероприятия, или умышленный отказ от согласования мероприятия относят мероприятие в категорию несогласованных.

Массовые беспорядки.

К каким наиболее тяжелым последствиям могут привести нарушения правил проведения публичных мероприятий, т. е. массовые беспорядки?

Массовые беспорядки – это преступные формы проявления недовольства действиями органов государственной власти и управления; совершение противоправных действий большими группами людей (часто образующими толпу).

Массовые беспорядки сопровождаются: поджогами, погромами, разрушениями; насильственными и агрессивными действиями, направленными против людей; принудительной остановкой предприятий, учреждений, транспорта; оказанием сопротивления органам власти, лицам, уполномоченным устанавливать порядок; освобождением арестованных, заключенных и др. Причины возникновения массовых беспорядков: слабая осведомленность органов внутренних дел (далее – ОВД) о назревающих конфликтах; недооценка профилактической и разъяснительной работы

(включая СМИ); недостаточное выявление потенциально опасных субъектов, например националистических и антиобщественных настроений; активизация деятельности граждан, способных стать организаторами нарушений общественного порядка; недостаточное взаимодействие между ОВД и местными органами власти; необоснованное применение мер принуждения со стороны органов исполнительной власти; низкая исполнительская дисциплина сотрудников ОВД; несвоевременное реагирование на групповые правонарушения в начальной стадии.

Значительное место в развитии беспорядков принадлежит механизму формирования толпы и поведению ее участников. Эти механизмы в данный момент достаточно изучены и используются для организации акций массового неповиновения. Толпа – это случайно образованное множество людей, между которыми нет никакой внутренней связи, людей, лишенных общности цели, связанных лишь общим объектом и эмоциональным состоянием.

Принципы предупреждения массовых беспорядков.

Основная задача ОВД – не допустить массовых беспорядков. Для этого ОВД проводят активную и постоянную предупредительную и профилактическую работу среди граждан. Качество этой работы напрямую зависит от полноты имеющейся информации о политической, социальной, экономической и криминогенной обстановке. Основные направления профилактической работы ОВД: регулярный анализ оперативной обстановки на подконтрольной территории, определение методов и форм воздействия для ее стабилизации, прогнозирование развития событий (органы управления и штабные подразделения); выявление групп граждан, общественных организаций, объединений, политических партий, ведущих антиобщественную пропаганду, разжигающих тлеющие конфликты, призывающих к противоправным действиям; оперативное информирование о деятельности ОВД по борьбе с должностными и экономическими преступлениями, по обеспечению безопасности, охране порядка, борьбе с организованной преступностью (штабные подразделения, сотрудники оперативных служб).

Начальник ОВД для получения информации о проведении разных массовых мероприятий должен поддерживать тесное взаимодействие с руководителями органов законодательной и исполнительной власти. *При организации контроля за ходом массового мероприятия руководитель ОВД должен:* уточнить место и время проведения мероприятия, кем оно организовано, направленность, что неблагоприятного и негативного может произойти во время мероприятия; на период проведения мероприятия организовать взаимодействие с органами государственной власти, ФСБ и прокуратурой; обозначить задачи и определить численность сотрудников, непосредственно обеспечивающих порядок во время и на месте проведения

мероприятия; обеспечить безопасность движения; уточнить систему оповещения состава и взаимодействующих органов; уточнить численность вневедомственной охраны, количество нарядов ППС, усилить их при необходимости, взять под охрану иные объекты; определить место расположения, численность, состав, экипировку резерва ОВД; информировать о работе оперативного начальника. При определении численности и состава резерва учитывается присутствие психологов, сотрудников штабного подразделения, криминалистов. При необходимости резерв может быть рассредоточен. Весь личный состав органов внутренних дел в день проведения массового мероприятия продолжает повседневную деятельность, но при осложнении оперативной обстановки переводится в готовность № 2. В этом случае взаимодействующие силы оповещаются, при необходимости выводятся в исходные районы, районы сбора.

Действия ОВД по пресечению массовых беспорядков при появлении каких-либо предпосылок их возникновения: руководитель ОВД приводит силы и средства в готовность, отдает распоряжения заместителям по вопросам организации первоочередных мероприятий, докладывает обстановку руководителю. К первоочередным мероприятиям относятся: развертывание оперативного штаба; организация системы связи и взаимодействия; уточнение плана действия; организация действий групп разведки, ведения переговоров, документирования, оперативной работы. В зависимости от сложившейся ситуации могут быть задействованы группы патрулирования, организации дорожного движения, охраны объектов.

Действия сотрудников ОВД при возникновении массовых беспорядков:

- группа ведения переговоров – пытается методом убеждения склонить правонарушителей отказаться от преступных и противоправных действий;
- группа документирования – осуществляет звуко- и видеозапись событий, происходящих на месте беспорядков;
- патрульная группа (группы) – соблюдая меры личной безопасности, не допуская провокаций, наблюдает за действиями лиц, выявляет организаторов и зачинщиков, защищает граждан от агрессии.

Оперативный состав осуществляет оперативное сопровождение мероприятия, включая все методы и средства, предусмотренные Федеральным законом «Об оперативно-розыскной деятельности» от 12.08.1995 № 44¹.

Специальные подразделения выполняют приказы оперативного штаба и своих непосредственных руководителей.

¹ Об оперативно-розыскной деятельности: федеральный закон от 12.08.1995 № 144-ФЗ // СПС «КонсультантПлюс». URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_7519/ (дата обращения: 19.03.2025).

Правовое регулирование.

Правонарушения, совершаемые гражданами в ходе проведения публичных мероприятий, в зависимости от их вида, способа совершения, мотива, предмета посягательства и тяжести последствий могут быть отнесены к различным составам административного и уголовного законодательства, как общим, так и специальным.

- Постановление Пленума Верховного Суда РФ от 26.06.2018 № 28 «О некоторых вопросах, возникающих у судов при рассмотрении административных дел и дел об административных правонарушениях, связанных с применением законодательства о публичных мероприятиях»;

- Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях от 30.12.2001 № 195-ФЗ:

Глава 20. Административные правонарушения, посягающие на общественный порядок и общественную безопасность.

Зрители и участники массовых мероприятий, не соблюдающие правила поведения, могут быть привлечены к ответственности в соответствии с действующим законодательством Российской Федерации:

- за мелкое хулиганство (а именно: за нецензурную брань в общественных местах, оскорбительное приставание к гражданам или за другие действия, демонстративно нарушающие общественный порядок и спокойствие граждан (ст. 20.1 КоАП РФ) – штраф от пятисот до одной тысячи рублей или административный арест на срок до пятнадцати суток. Если указанные действия сопряжены с неповиновением законному требованию представителя власти или иного лица, исполняющего обязанности по охране общественного порядка или пресекающего нарушение общественного порядка, – штраф от одной до двух тысяч пятисот рублей или административный арест до пятнадцати суток;

- за нарушение установленного порядка организации либо проведение собрания, митинга, демонстрации, шествия и пикетирования (ст. 20.2 КоАП РФ) – штраф на граждан – в размере от десяти тысяч до двадцати тысяч рублей или обязательные работы на срок до сорока часов; на должностных лиц – от пятнадцати тысяч до тридцати тысяч рублей; на юридических лиц – от пятидесяти до ста тысяч рублей.

Статья 20.2.2. *Организация массового одновременного пребывания и (или) передвижения граждан в общественных местах, повлекших нарушение общественного порядка.*

1. Организация не являющегося публичным мероприятием массового одновременного пребывания и (или) передвижения граждан в общественных местах, публичные призывы к массовому одновременному

пребыванию и (или) передвижению граждан в общественных местах либо участие в массовом одновременном пребывании и (или) передвижении граждан в общественных местах, если массовое одновременное пребывание и (или) передвижение граждан в общественных местах повлекли нарушение общественного порядка или санитарных норм и правил, нарушение функционирования и сохранности объектов жизнеобеспечения или связи либо причинение вреда зеленым насаждениям либо создали помехи движению пешеходов или транспортных средств либо доступу граждан к жилым помещениям или объектам транспортной или социальной инфраструктуры, – влекут наложение административного штрафа на граждан в размере от десяти тысяч до двадцати тысяч рублей, или обязательные работы на срок до ста часов, или административный арест на срок до пятнадцати суток; на должностных лиц – от пятидесяти тысяч до ста тысяч рублей; на юридических лиц – от двухсот пятидесяти тысяч до пятисот тысяч рублей.

2. Действия, повлекшие причинение вреда здоровью человека или имуществу, если эти действия не содержат уголовно наказуемого деяния, – влекут наложение административного штрафа на граждан в размере от ста пятидесяти тысяч до трехсот тысяч рублей, или обязательные работы на срок до двухсот часов, или административный арест на срок до двадцати суток; на должностных лиц – от трехсот тысяч до шестисот тысяч рублей; на юридических лиц – от пятисот тысяч до одного миллиона рублей;

– за потребление (распитие) алкогольной продукции в запрещенных местах либо потребление наркотических средств или психотропных веществ, новых потенциально опасных психоактивных веществ или одурмивающих веществ в общественных местах (ст. 20.20 КоАП РФ) – штраф в размере от пятисот до одной тысячи пятисот рублей, а потребление наркотических средств на улицах – от четырех тысяч до пяти тысяч рублей или административный арест на срок до 15 суток;

– за появление в общественных местах (улицах, стадионах, скверах, транспортном средстве, местах общего пользования) в состоянии опьянения (оскорбляющем человеческое достоинство и общественную нравственность) (ст. 20.21 КоАП РФ) – штраф в размере от пятисот до одной тысячи рублей или административный арест до пятнадцати суток;

– за блокирование транспортных коммуникаций (ст. 20.18 КоАП РФ) – штраф в размере от пятидесяти тысяч до ста тысяч рублей или обязательные работы на срок до ста часов; на должностных лиц – от ста пятидесяти тысяч рублей до трехсот тысяч; на юридических лиц – от двухсот пятидесяти тысяч до пятисот тысяч рублей.

Статья 20.31. *Нарушение правил поведения зрителей при проведении официальных спортивных соревнований.*

1. Нарушение правил поведения зрителей при проведении официальных спортивных соревнований – влечет наложение административного штрафа в размере от трех тысяч до десяти тысяч рублей или обязательные работы на срок до ста шестидесяти часов с наложением административного запрета на посещение мест проведения официальных спортивных соревнований в дни их проведения на срок от шести месяцев до трех лет либо без такового.

2. Повторное совершение административного правонарушения – влечет наложение административного штрафа в размере от десяти тысяч до пятнадцати тысяч рублей или административный арест на срок до пятнадцати суток с наложением административного запрета на посещение мест проведения официальных спортивных соревнований в дни их проведения на срок от шести месяцев до семи лет либо без такового.

3. Грубое нарушение правил поведения зрителей при проведении официальных спортивных соревнований, если эти действия не содержат уголовно наказуемого деяния, – влечет наложение административного штрафа в размере от десяти тысяч до двадцати тысяч рублей или административный арест на срок до пятнадцати суток с наложением административного запрета на посещение мест проведения официальных спортивных соревнований в дни их проведения на срок от одного года до семи лет.

Статья 5.38. *Нарушение законодательства о собраниях, митингах, демонстрациях, шествиях и пикетировании.*

Воспрепятствование организации или проведению собрания, митинга, демонстрации, шествия или пикетирования, проводимых в соответствии с законодательством Российской Федерации, либо участию в них, а равно принуждение к участию в них – влечет наложение административного штрафа на граждан в размере от десяти тысяч до двадцати тысяч рублей; на должностных лиц – от тридцати тысяч до пятидесяти тысяч рублей.

Особенности квалификации типичных правонарушений.

При квалификации деяния по признакам мелкого хулиганства (ст. 20.1 КоАП РФ) необходимо учитывать наличие смежного состава преступления, предусмотренного ст. 213 УК РФ «Хулиганство», их различие состоит в следующем:

1. Хулиганство – грубое нарушение общественного порядка, выражающее явное неуважение к обществу. Вывод о наличии или отсутствии в квалифицируемом деянии признаков грубого нарушения общественного порядка основывается на оценке способа, времени, места, интенсивности, продолжительности, реальных последствий и других обстоятельств правонарушения.

Грубое нарушение общественного порядка признается преступлением (хулиганством), если оно совершено:

- с применением оружия или предметов, используемых в качестве оружия (в том числе неисправного, учебного, макетов оружия);
- по мотивам политической, идеологической, расовой, национальной или религиозной ненависти, или вражды в отношении социальной группы;
- на транспорте.

Квалификация:

1. Если действия соответствуют признакам мелкого хулиганства, но сопровождаются применением оружия, демонстрируют намерение применить насилие посредством этого оружия, они обретают характер грубого нарушения общественного порядка и подлежат квалификации по ст. 213 УК РФ.

2. Действия, совершенные по мотивам ненависти и вражды или на транспорте, грубо не нарушающие общественного порядка, содержащие признаки мелкого хулиганства, следует квалифицировать по ст. 20.1 КоАП РФ.

В целях обеспечения единства практики применения судами законодательства о публичных мероприятиях при разрешении административных дел и дел об административных правонарушениях Пленум Верховного Суда Российской Федерации от 26.06.2018 № 28¹ раскрывает особенности квалификации ряда составов:

Лица, посягающие при организации и (или) проведении публичных мероприятий на права граждан либо на общественный порядок и общественную безопасность, подлежат привлечению к административной ответственности на основании ст. 5.38 и 20.2 КоАП РФ в течение одного года со дня совершения административного правонарушения.

Действия (бездействие), выражающиеся в воспрепятствовании организации, проведению, участию в публичном мероприятии, а также в принуждении к участию в нем, образуют объективную сторону состава административного правонарушения, предусмотренного ст. 5.38 КоАП РФ.

Воспрепятствование организации или проведению публичного мероприятия может иметь место, в частности, при уклонении от получения уведомления о проведении публичного мероприятия; заведомо незаконном отказе в проведении публичного мероприятия; недоведении до сведения организатора публичного мероприятия информации об установленной

¹ О некоторых вопросах, возникающих у судов при рассмотрении административных дел и дел об административных правонарушениях, связанных с применением законодательства о публичных мероприятиях: постановление Пленума Верховного Суда РФ от 26.06.2018 № 28 // СПС «КонсультантПлюс». URL: https://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_301031/ (дата обращения: 12.09.2025).

норме предельной заполняемости территории (помещения) в месте проведения публичного мероприятия; неназначении уполномоченного представителя органа публичной власти в целях оказания организатору публичного мероприятия содействия в проведении публичного мероприятия в соответствии с требованиями Закона о публичных мероприятиях.

Не влечет наступления административной ответственности по ст. 5.38 КоАП РФ незаконное воспрепятствование проведению публичного мероприятия, совершенное должностным лицом с использованием своего служебного положения, например при использовании принадлежащих органам публичной власти, государственным и муниципальным учреждениям материально-технических средств для осуществления деятельности, препятствующей проведению публичного мероприятия; привлечении лиц, находящихся в подчинении или в иной служебной зависимости, к недопущению людей к месту проведения организованного и проводимого в соответствии с законом публичного мероприятия; выделении сил охраны правопорядка для неправомерного приостановления или прекращения публичного мероприятия.

Такие действия при наличии к тому оснований могут быть квалифицированы в качестве преступления (ст. 149 УК РФ).

Решая вопрос о привлечении к административной ответственности по ст. 5.38 КоАП РФ в связи с принуждением к участию в публичном мероприятии, следует учитывать, что оно не подлежит квалификации в качестве административного правонарушения, если было осуществлено должностным лицом с использованием своего служебного положения, например путем угрозы увольнением с работы, переводом на нижеоплачиваемую должность, лишением премии, надбавки, применения мер взыскания и т. п., либо с применением насилия или с угрозой его применения, поскольку такие действия содержат признаки уголовно наказуемого деяния, предусмотренного ст. 149 УК РФ.

Статья 20.2. *Нарушение установленного порядка организации либо проведения собрания, митинга, демонстрации, шествия или пикетирования.*

Содержит 10 составов правонарушений, 4 из которых являются простыми, а 6 – квалифицированными (с отягчающими обстоятельствами).

Квалификация деяний по признакам составов предполагает обращение к нормам ФЗ от 19.06.2004 № 54.

Объективную сторону состава административного правонарушения, предусмотренного ч. 1 ст. 20.2 КоАП РФ, образует невыполнение или ненадлежащее выполнение организатором публичного мероприятия обязанностей, установленных ч. 4 ст. 5 ФЗ от 19.06.2004 № 54, за исключением случаев, предусмотренных ч. 2–4, 7, 8 ст. 20.2 КоАП РФ. Невыполнение или ненадлежащее выполнение указанных обязанностей может выражаться в том числе в необеспечении соблюдения условий проведения публичного

мероприятия, указанных в уведомлении о проведении публичного мероприятия или измененных в результате согласования с органом публичной власти; в непредъявлении участникам публичного мероприятия требований о соблюдении общественного порядка и регламента проведения публичного мероприятия, о прекращении нарушения ими закона; в непринятии мер по приостановлению публичного мероприятия или его прекращению в случае совершения участниками такого мероприятия противоправных действий; в отсутствии отличительного знака организатора публичного мероприятия (нагрудного знака депутата), за исключением случая проведения пикетирования одним участником.

При этом под *организатором публичного мероприятия* для целей ст. 20.2 КоАП РФ следует понимать физическое или юридическое лицо, взявшее на себя обязательство по организации и (или) проведению публичного мероприятия, а также лицо, уполномоченное организатором (ч. 1, п. 3 ч. 3 ст. 5 ФЗ от 19.06.2004 № 54).

Участником публичного мероприятия для целей ст. 20.2 КоАП РФ является гражданин, в том числе член политической партии, член или участник другого общественного, религиозного объединения, добровольно участвующий в таком мероприятии и реализующий права, предусмотренные Законом о публичных мероприятиях.

По ч. 2 ст. 20.2 КоАП РФ следует иметь в виду, что проведение одиночного пикетирования не требует предварительного уведомления уполномоченного органа. Конституционный Суд в постановлении от 14.02.2013 № 4-П¹ указал на недопустимость квалификации по ст. 20.2 КоАП РФ пикетирования, осуществляемого одним лицом, при проявлении к нему обычного внимания заинтересовавшихся его действиями лиц. Значит, нахождение кого-то из прохожих само по себе не превращает одиночное пикетирование в групповое и не подлежит квалификации по данной статье.

Части 3 и 4 ст. 20.2 КоАП РФ содержат описание квалифицированных составов, признаки объективной стороны которой совпадают с ч. 1 и 2, но содержат последствия противоправных действий (создание помех функционированию объектов жизнеобеспечения, транспортной и социальной инфраструктуры, движению пешеходов либо превышение норм предельной заполняемости территории).

¹ По делу о проверке конституционности Федерального закона «О внесении изменений в Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях и Федеральный закон «О собраниях, митингах, демонстрациях, шествиях и пикетированиях» в связи с запросом группы депутатов Государственной Думы и жалобой гражданина Э. В. Савенко: постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 14.02.2013 № 4-П. URL: <https://normativ.kontur.ru/document?moduleId=7&documentId=210364> (дата обращения: 12.09.2025).

Относительно последнего признака Конституционный Суд в постановлении от 18 мая 2012 г. № 12-П¹ пояснил следующее:

– превышение является основанием привлечения к ответственности только в том случае, если установлено, что несоответствие реального количества участников заявленному создало угрозу для общественного порядка и общественной безопасности;

– необходимо доказать вину организатора в превышении численности участников мероприятия (были ли организатором предприняты меры для предотвращения участия большого количества граждан).

При квалификации нарушений по ч. 4 ст. 20.2 КоАП РФ, повлекших причинение вреда имуществу, следует учитывать стоимость уничтоженного или поврежденного имущества и смежную квалификацию составов. Если во время публичного мероприятия имущество уничтожено (повреждено) в крупном размере, то, соответственно, данные деяния будут подлежать квалификации по ст. 167 или 168 УК РФ.

Объективная сторона правонарушения, предусмотренного ч. 6.1 ст. 20.2, выражается в участии в несанкционированных публичных мероприятиях, если такие действия создали помехи функционированию объектов жизнеобеспечения. Такое участие в мероприятии, о котором не подавалось уведомление в органы публичной власти, или последний отказал в его проведении, является нарушением участником публичного мероприятия правил его поведения.

Если правонарушение, предусмотренное ст. 20.2 КоАП, совершено физическим лицом, привлекавшимся в течение 180 дней к административной ответственности по ст. 20.2 более 2 раз, то его действия подлежат квалификации по признакам преступления, предусмотренного ст. 212.1 УК РФ. При этом Конституционный Суд в постановлении от 10.02.2017 № 2-П² разъясняет, что привлечение к уголовной ответственности по этой статье возможно только в случае, если нарушение установленного порядка организации либо проведения публичного мероприятия повлекло причинение или реальную угрозу причинения вреда здоровью граждан, имуществу физических или юридических лиц, общественному порядку.

¹ По делу о проверке конституционности положений части 2 статьи 20.2 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях, пункта 3 части 4 статьи 5 и пункта 5 части 3 статьи 7 Федерального закона «О собраниях, митингах, демонстрациях, шествиях и пикетированиях» в связи с жалобой гражданина С. А. Каткова: постановление Конституционного Суда РФ от 18.05.2012 № 12-П // СПС «КонсультантПлюс». URL: https://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_130163/ (дата обращения: 12.09.2025).

² По делу о проверке конституционности положений статьи 212.1 Уголовного кодекса Российской Федерации в связи с жалобой гражданина И. И. Дадина: постановление Конституционного Суда РФ от 10.02.2017 № 2-П // СПС «КонсультантПлюс». URL: https://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_212659/ (дата обращения: 12.09.2025).

Меры принуждения, применяемые к нарушителям.

Административный арест за совершение административных правонарушений, связанных с организацией и проведением публичных мероприятий либо участием в них, назначается с учетом требований ст. 3.9 КоАП РФ, а также характера совершенного административного правонарушения, личности лица, в отношении которого ведется производство по делу об административном правонарушении, и иных обстоятельств дела, когда применение иного, более мягкого административного наказания из числа предусмотренных санкцией подлежащей применению статьи (ее части) не будет отвечать задачам законодательства об административных правонарушениях и целям административного наказания.

При назначении обязательных работ за совершение административных правонарушений, предусмотренных ст. 20.2 КоАП РФ, в постановлении о назначении административного наказания должны быть приведены мотивы принятия такого решения.

Дела об административных правонарушениях, предусмотренных ст. 5.38 КоАП РФ, рассматриваются по месту совершения административного правонарушения. По ходатайству лица, в отношении которого ведется производство по делу, дело о таком административном правонарушении может быть рассмотрено по месту жительства данного лица (ч. 1 ст. 29.5 КоАП РФ). При этом местом совершения административного правонарушения, предусмотренного ст. 5.38 КоАП РФ, является место совершения противоправного действия независимо от места наступления его последствий. В случае если нарушение носит длящийся характер, местом совершения административного правонарушения выступает место окончания противоправной деятельности либо место ее пресечения. Если указанное административное правонарушение совершено в форме бездействия, то местом его совершения следует считать место, где должно было быть совершено действие, выполнена возложенная на лицо правовым актом обязанность, в том числе место исполнения должностным лицом своих обязанностей.

В то же время в отношении дел об административных правонарушениях, предусмотренных ст. 20.2 КоАП РФ, ч. 12 ст. 29.5 КоАП РФ, установлена исключительная территориальная подсудность, не подлежащая изменению в связи с заявлением лицом соответствующего ходатайства. Дела о таких административных правонарушениях, в том числе совершенных с использованием информационно-телекоммуникационных сетей, в частности сети «Интернет», рассматриваются по месту выявления административного правонарушения, под которым следует понимать место, где должностным лицом, уполномоченным составлять протокол об административном правонарушении, либо прокурором устанавливались данные, указывающие на наличие события административного правонарушения,

и иные обстоятельства совершения правонарушения и был составлен протокол об административном правонарушении, вынесено постановление о возбуждении дела.

На стадии подготовки к рассмотрению дела об административном правонарушении судам надлежит проверять предусмотренный КоАП РФ порядок составления протокола об административном правонарушении и протоколов о применении мер обеспечения производства по делу (гл. 27 КоАП РФ, ст. 28.2, 28.3 КоАП РФ). Лицо может быть подвергнуто мерам обеспечения производства по делу об административном правонарушении в виде доставления для составления протокола об административном правонарушении, предусмотренном ст. 5.38 и 20.2 КоАП РФ, и (или) административного задержания в исключительных случаях, если без применения указанных мер невозможно выявление совершенного административного правонарушения, установление личности нарушителя, правильное и своевременное рассмотрение дела об административном правонарушении и исполнение принятого по его результатам постановления. Согласно ч. 2 ст. 27.2 КоАП РФ доставление должно быть осуществлено в возможно короткий срок во всех случаях, в том числе при одновременном доставлении нескольких лиц.

Административное задержание может быть обусловлено такими обстоятельствами, как поведение лица, свидетельствующее о том, что оно может возобновить противоправные действия, наличие обоснованных подозрений, что оно может уклониться от явки в судебное заседание, отсутствие у него определенного места жительства, необходимость совершения в отношении него предусмотренных КоАП РФ процессуальных действий, требующих личного участия, закрепление доказательств, необходимых для полного, всестороннего и объективного рассмотрения дела об административном правонарушении. Действия (бездействие) должностных лиц, связанные с применением мер обеспечения производства по делу об административном правонарушении, могут быть оспорены лицом, к которому применены такие меры, законным представителем этого лица либо прокурором в суд общей юрисдикции по правилам гл. 22 Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации (КАС РФ).

В том случае, если лицо, в отношении которого ведется производство по делу об административном правонарушении, влекущем административный арест, не явилось на рассмотрение дела либо должностным лицом, применившим меру обеспечения производства по делу в виде административного задержания, не обеспечено присутствие лица в судебном заседании, в соответствии с требованиями ч. 3 ст. 25.1 КоАП РФ протокол об административном правонарушении с другими материалами дела может быть

возвращен в орган, должностному лицу, его составившим. При этом такое возвращение допустимо исключительно на стадии подготовки к рассмотрению дела об административном правонарушении (п. 4 ч. 1 ст. 29.4 КоАП РФ).

По общему правилу, дела об административных правонарушениях, предусмотренных ст. 5.38 и 20.2 КоАП РФ, подлежат открытому рассмотрению. Закрытое судебное заседание может быть проведено в случаях возможности разглашения государственной или иной охраняемой законом тайны либо когда этого требуют интересы обеспечения безопасности лиц, участвующих в производстве по делу об административном правонарушении, членов их семей, их близких, а также защиты чести и достоинства указанных лиц (ч. 1 ст. 24.3 КоАП РФ).

Статья 20.2.2. *Организация массового одновременного пребывания и (или) передвижения граждан в общественных местах, повлекших нарушение общественного порядка.*

Особенность данной статьи в том, что речь идет о тех мероприятиях, которые не отнесены ФЗ от 19.06.2004 № 54 к публичным мероприятиям. Рассматриваемый состав является материальным, т. е. объективная сторона включает себя такие последствия, как: нарушение общественного порядка, санитарных норм, правил; нарушение функционирования и сохранности объектов жизнеобеспечения и связи и др.

Субъектами являются как организаторы, так и участники мероприятий. Форма вины может быть как в виде умысла, так и неосторожности (организовав передвижение большого числа граждан по узкой улице по небрежности были созданы помехи движению транспорта или пешеходов).

Статья 20.18. *Блокирование транспортных коммуникаций.* Нормы данной статьи коррелируют с ч. 3 ст. 20.2 КоАП РФ.

Объективную сторону деяния составляют организация блокирования транспортных коммуникаций либо активное участие в их блокировании. Транспортные коммуникации – железнодорожные, водные пути, автодороги, автомагистрали, мосты, тоннели.

Основное отличие административного правонарушения, предусмотренного ст. 20.18, от ч. 3 и ч. 6.1 ст. 20.2 – отсутствие намерения провести публичное мероприятие, в том числе и несанкционированное.

Если блокирование транспортных коммуникаций происходит во время согласованного публичного мероприятия, то согласно п. 34 Пленума Верховного Суда от 26.06.2018 № 28¹ такие действия одновременно

¹ О некоторых вопросах, возникающих у судов при рассмотрении административных дел и дел об административных правонарушениях, связанных с применением законодательства о публичных мероприятиях: постановление Пленума Верховного Суда РФ от 26.06.2018 № 28 // СПС «КонсультантПлюс». URL: https://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_301031/ (дата обращения: 12.09.2025).

квалифицируются и как нарушение участником публичного мероприятия порядка его проведения (по ч. 5 ст. 20.2), и как блокирование транспортных коммуникаций (по ст. 20.18) (действия участников согласованного митинга, которые в ходе его проведения перекрыли проезжую часть дороги, заблокировав тем самым движение транспортных средств).

Дела об указанных правонарушениях рассматриваются судьей, при этом назначается одно административное наказание по правилам ч. 2 ст. 4.4 КоАП РФ. При совершении лицом одного действия (бездействия), содержащего составы административных правонарушений, ответственность за которые предусмотрена двумя и более статьями и рассмотрение дел о которых подведомственно одному и тому же судье, органу, должностному лицу, административное наказание назначается в пределах санкции, предусматривающей назначение лицу, совершившему указанное действие (бездействие), более строгого административного наказания.

В соответствии с ч. 1 ст. 28.2 КоАП РФ в данном случае составляются два протокола (по ч. 5 ст. 20.2 и ст. 20.18), формируются два дела об административном правонарушении, в суд они направляются одним сопроводительным письмом.

Необходимо отметить, что 10.01.2021 вступил в силу Федеральный закон «О внесении изменений в Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях» от 30.12.2020 № 511-ФЗ¹, в соответствии с которым административная ответственность за блокирование транспортных коммуникаций наступает только при отсутствии признаков уголовно наказуемого деяния. В связи с этим поводом к возбуждению дела об административном правонарушении и составлению протокола по ст. 20.18 КоАП могут служить материалы об отказе в возбуждении уголовного дела по признакам состава преступления, предусмотренного ст. 267 УК (Приведение в негодность транспортных средств или путей сообщения) и ст. 267.1 (Действия, угрожающие безопасности транспортных средств).

¹ О внесении изменений в Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях: федеральный закон от 30.12.2020 № 511-ФЗ // СПС «КонсультантПлюс». URL: https://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_372707/ (дата обращения: 12.09.2025).

Лекция 1.4. Организация охраны общественного порядка при проведении публичных, спортивных и иных массовых мероприятий

Охрана общественного порядка при проведении массового мероприятия – это исполнительно-распорядительная деятельность органов государственной власти и местного самоуправления, состоящая в установлении и проведении комплекса особых мер, заключающихся в создании специальных органов управления, издании соответствующих нормативных правовых актов, применении усиленных мер охраны, и осуществляемая в целях создания благоприятных условий реализации прав и свобод граждан, обстановки спокойствия в местах проведения массовых мероприятий¹.

Основными факторами, оказывающими непосредственное влияние на деятельность органов внутренних дел (далее – ОВД) и состояние общественного порядка и безопасности, являются:

- характер проводимого мероприятия;
- значительная концентрация людей на ограниченной территории;
- нарушение обычного режима жизни района, города, целого региона;
- возникновение особой психологической атмосферы (обстановки) в местах проведения массовых мероприятий;
- изменение режима работы ОВД, предприятий, учреждений, организаций и служб обеспечения данного мероприятия;
- возрастание степени общественной опасности совершаемых правонарушений;
- увеличение вероятности возникновения ЧС, представляющих угрозу личной безопасности граждан и общественной безопасности;
- высокая динамика изменения оперативной обстановки;
- возможность использования проводимых публичных актов в местах массового пребывания граждан.

Массовое мероприятие – это организованная активная форма реализации прав, свобод и законных интересов больших групп (масс) людей в общественных местах, а также способов удовлетворения экономических, политических, культурных, религиозных и других потребностей граждан.

Существуют следующие виды массовых мероприятий: общественно-политические, культурно-зрелищные, спортивные, религиозные, специальные, смешанные.

¹ Организация охраны общественного порядка и обеспечения общественной безопасности при проведении массовых мероприятий: метод. рекомендации. М.: ДГСК МВД России, 2013. 67 с.

Массовые мероприятия классифицируются:

- по способу возникновения – плановые (организованные) и неорганизованные, спонтанные (внезапно возникшие);
- периодичности проведения – разовые, периодические и повседневные;
- территории проведения – районные, межрайонные, городские, региональные, федеральные, международные;
- характеру действий участников – динамичные, смешанные, статичные.

Организация охраны общественного порядка при проведении массовых мероприятий осуществляется:

- в условиях нарушения ритма жизни города или его района;
- на ограниченной территории;
- с учетом больших масс людей;
- в условиях измененной оперативной обстановки.

Особенности охраны общественного порядка при проведении массовых мероприятий связана:

- со структурой служб и подразделений ОВД;
- с привлечением дополнительных сил и средств ОВД;
- изменениями режима работы личного состава ОВД;
- использованием своеобразных тактических приемов и способов;
- применением усиленных мер охраны;
- обязательным проведением оперативно-технического осмотра места проведения мероприятия.

При несении службы по охране общественного порядка и обеспечению общественной безопасности во время массового мероприятия личный состав обязан:

- находиться в указанном месте;
- без разрешения не оставлять пост;
- хорошо знать и умело выполнять поставленную задачу;
- не допускать в зону оцепления лиц, не имеющих пропусков или билетов;
- не допускать произвольного перемещения участников из одной колонны (трибуны) в другую;
- выявлять и решительно пресекать правонарушения.

Существуют три этапа организации деятельности ОВД при проведении массовых мероприятий: подготовительный, исполнительный, заключительный.

На подготовительном этапе организации деятельности ОВД при проведении массовых мероприятий уточняются: программа, место, время, вид и характер предстоящего массового мероприятия, возможное количество и состав участников, зрителей, а также наличие или отсутствие факторов, требующих не принимать уведомление о проведении массовой акции.

Создается оперативный штаб, в состав которого входят: начальник ОВД и его заместители, группа связи, группа информации и анализа, оперативно-следственная группа, представители служб «Скорой помощи» и местной администрации, сотрудники СОБР, ГИБДД, пожарной службы МЧС России, группа управления силами и средствами, оперативный дежурный.

Исполнительный этап организации деятельности ОВД при проведении массовых мероприятий – действия нарядов и управление ими во время проведения массового мероприятия. Включает: введение в зоне проведения мероприятий ограничений движения транспорта и пешеходов, работы торговых и др. предприятий, удаление из зоны оцепления случайно оказавшихся там людей, выставление нарядов по периметру зоны проведения массового мероприятия, а также прилегающей к ней территории.

На заключительном этапе организации деятельности ОВД при проведении массовых мероприятий обеспечивается беспрепятственный выход участников и зрителей публичного мероприятия из зоны его проведения; организуется работа нарядов сопровождения, патрульных групп и экипажей автопатрулей с целью усиления несения службы на маршрутах движения колонн участников (зрителей), входах на станции метрополитена, остановках общественного транспорта.

Методы охраны общественного порядка.

Методы охраны общественного порядка выражают определенные установки или пути осуществления конкретных мероприятий. К ним относятся: воспрепятствование нарушению общественного порядка и совершению преступлений; воздействие на лиц, нарушающих общественный порядок, пресечение преступлений; выявление и устранение причин и условий, которые способствуют нарушениям общественного порядка и совершению преступлений.

Сущность методов состоит в том, что они могут быть осуществлены субъектами управления, руководителями непосредственной охраны общественного порядка, постовыми или патрульными путем использования известных им форм, способов или приемов деятельности.

Воспрепятствование нарушению общественного порядка и совершению преступлений – тактический метод, имеющий целью не допустить нарушения общественного порядка. Он осуществляется за счет выставления нарядов полиции там, где возможно осложнение оперативной обстановки, где малейшее отступление от правил, требований закона может привести к нежелательным последствиям (например, ограждение мест спортивных соревнований с использованием технических средств или места пожара, аварии и т. д.).

Воздействие на лиц, нарушающих общественный порядок, пресечение преступлений – наиболее активный метод, направленный на локализацию уже начавшегося правонарушения с целью его прекращения. Данный метод осуществляется путем морального или физического воздействия (например, требование постового, патрульного о прекращении противоправных действий, разъяснение повышенной ответственности за невыполнение требований сотрудников полиции; доставление в дежурную часть лица, допустившего грубое нарушение общественного порядка, его изоляция из общественного места и т. д.).

Выявление и устранение причин и условий, которые способствуют нарушениям общественного порядка и совершению преступлений, – метод, имеющий ярко выраженную профилактическую направленность на недопущение правонарушений¹.

Публичное мероприятие – это открытая, мирная, доступная каждому, проводимая в форме собрания, митинга, демонстрации, шествия или пикетирования либо в различных сочетаниях этих форм акция, осуществляемая по инициативе граждан Российской Федерации, политических партий, других общественных или религиозных объединений.

Целью публичного мероприятия является свободное выражение и формирование мнений, а также выдвижение требований по различным вопросам политической, социальной и культурной жизни страны и вопросам внешней политики.

Публичные мероприятия:

- *собрание* – совместное присутствие граждан в специально отведенном или приспособленном для этого месте для коллективного обсуждения каких-либо общественно значимых вопросов;
- *митинг* – массовое присутствие граждан в определенном месте для публичного выражения общественного мнения по поводу актуальных проблем преимущественно общественно-политического характера;

¹ Занина Т. М., Фурсова А. А., Новоселов М. В. Действия сотрудников патрульно-постовой службы полиции по обеспечению охраны общественного порядка: учеб.-метод. пособие. Воронеж: Воронежский институт МВД России, 2011. 14 стр.

- *шествие* – массовое прохождение граждан по заранее определенному маршруту в целях привлечения внимания к каким-либо проблемам;
- *демонстрация* – организованное публичное выражение общественных настроений группой граждан с использованием во время передвижения плакатов, транспарантов и иных средств наглядной агитации;
- *пикетирование* – форма публичного выражения мнений, осуществляемого без передвижения и использования звукоусиливающих технических средств путем размещения у пикетируемого объекта одного или более граждан, использующих плакаты, транспаранты и иные средства наглядной агитации.

Законодательством Российской Федерации предусмотрены следующие *права участников публичного мероприятия*:

- участвовать в обсуждении и принятии решений, иных коллективных действий в соответствии с целями публичного мероприятия;
- использовать при проведении публичного выражения коллективного или индивидуального мнения, а также средства агитации, не запрещенные законодательством Российской Федерации;
- принимать и направлять резолюции, требования и другие обращения граждан в органы государственной власти и органы местного самоуправления, общественные и религиозные объединения, международные и иные органы и организации.

Также предусмотрены *обязанности участников публичного мероприятия*: выполнять все законные требования организатора публичного мероприятия, уполномоченного представителя органа исполнительной власти субъекта Российской Федерации или органа местного самоуправления и сотрудников ОВД; соблюдать общественный порядок и регламент проведения публичного мероприятия.

Основаниями для прекращения публичного мероприятия являются:

- создание реальной угрозы жизни и здоровья граждан, а также для имущества физических и юридических лиц;
- совершение участниками публичного мероприятия противоправных действий и умышленное нарушение организатором публичного мероприятия требований закона, касающихся порядка проведения публичного мероприятия.

Запрещается проведение публичного мероприятия на следующих территориях:

- непосредственно прилегающих к опасным производственным объектам и иным объектам, эксплуатация которых требует соблюдения специальных правил техники безопасности;

- непосредственно прилегающих к резиденциям Президента Российской Федерации, к зданиям, занимаемым судами, учреждений, исполняющих наказание в виде лишения свободы;
- пограничных зон, если отсутствует специальное разрешение уполномоченных на то пограничных органов;
- путепроводах, железнодорожных магистралях и полосах отвода железнодорожных дорог, нефте-, газо- и продуктопроводах, высоковольтных линий электропередачи.

Действующий Федеральный закон от 19.06.2004 № 54-ФЗ «О собраниях, митингах, демонстрациях, шествиях и пикетированиях»¹ (далее – ФЗ от 19.06.2004 № 54-ФЗ) направлен на обеспечение реализации установленного Конституцией Российской Федерации права граждан Российской Федерации собираться мирно, без оружия, проводить собрания, митинги, демонстрации, шествия и пикетирования.

Одним из основных принципов проведения публичного мероприятия в соответствии с Федеральным законом является *законность* – соблюдение положений Конституции Российской Федерации, упомянутого Федерального закона, иных законодательных актов Российской Федерации.

¹ О собраниях, митингах, демонстрациях, шествиях и пикетированиях: федеральный закон от 19.06.2004 № 54-ФЗ (ред. от 09.03.2016) // СПС «КонсультантПлюс». URL: https://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_48103/ (дата обращения: 12.09.2025).

Нарушение установленного ФЗ от 19.06.2004 № 54-ФЗ порядка организации либо проведения публичного мероприятия влечет за собой ответственность, предусмотренную ст. 20.2 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях, при этом квалификация данных деяний и применение мер обеспечения производства по делу сопряжены с рядом трудностей правового и организационного характера.

Часть 1 ст. 20.2 КоАП РФ предусматривает ответственность за нарушение установленного порядка организации собрания, митинга, демонстрации, шествия или пикетирования. Субъектом правонарушения является организатор – лицо, уполномоченное участниками массового мероприятия вступать от их имени в отношения с органами власти по поводу проведения мероприятия.

В соответствии со ст. 4 ФЗ от 19.06.2004 № 54-ФЗ организация включает в себя: оповещение возможных участников публичного мероприятия о его проведении; подачу уведомления в соответствующий орган исполнительной власти субъекта Российской Федерации или орган местного самоуправления; проведение предварительной агитации; другие действия, не противоречащие законодательству Российской Федерации, совершаемые в целях подготовки и проведения публичного мероприятия.

Организаторы публичного мероприятия при невыполнении указанных действий подлежат привлечению к ответственности по ч. 1 ст. 20.2 КоАП РФ за злоупотребление правами и неисполнение, либо ненадлежащее исполнение обязанностей организатора публичного мероприятия, перечень которых закреплен в ст. 5 ФЗ от 19.06.2004 № 54-ФЗ.

Частью 2 ст. 20.2 КоАП Российской Федерации предусмотрена ответственность за организацию либо проведение публичного мероприятия без подачи в установленном порядке уведомления о проведении публичного мероприятия.

Законом установлен уведомительный порядок организации массового мероприятия: орган исполнительной власти субъекта Российской Федерации или орган местного самоуправления не вправе по каким-либо основаниям запретить его проведение, а момент, с которого организатор и потенциальные участники могут осуществлять действия по организации проведения публичного мероприятия, связан законодателем с фактом подачи уведомления безотносительно к реакции и действиям уполномоченных лиц (ч. 1 ст. 10 ФЗ от 19.06.2004 № 54-ФЗ).

ФЗ от 19.06.2004 № 54-ФЗ регламентировано три группы обстоятельств, игнорирование которых организатором публичного мероприятия влечет признание его действий противоречащими закону и, соответственно,

привлечение к административной ответственности: 1) он не вправе проводить мероприятие, если уведомление не было подано в установленный законом срок; 2) если с органом исполнительной власти субъекта Российской Федерации или органом местного самоуправления не были согласованы предложенные ими изменения места и (или) времени проведения публичного мероприятия (ч. 5 ст. 5 ФЗ от 19.06.2004 № 54-ФЗ); 3) либо при неисполнении письменного мотивированного предупреждения, вынесенного должностными лицами указанных органов в соответствии с ч. 2 ст. 12 ФЗ от 19.06.2004 № 54-ФЗ.

В последнем случае, если информация, содержащаяся в тексте уведомления о проведении публичного мероприятия, и иные данные дают основания предполагать, что цели запланированного публичного мероприятия и формы его проведения не соответствуют положениям Конституции Российской Федерации и (или) нарушают запреты, предусмотренные законодательством Российской Федерации об административных правонарушениях или уголовным законодательством Российской Федерации, орган исполнительной власти субъекта Российской Федерации или орган местного самоуправления незамедлительно доводят до сведения организатора публичного мероприятия письменное мотивированное предупреждение о том, что организатор, а также иные участники публичного мероприятия в случае указанных несоответствия и (или) нарушения при проведении такого мероприятия могут быть привлечены к ответственности в установленном порядке.

Следует обратить внимание на то, что содержание иных данных определяется должностными лицами уполномоченных органов в каждом случае по оценочному критерию, с учетом конкретных обстоятельств, к ним могут относиться сообщения физических и юридических лиц, данные средств массовой информации, оперативная информация, свидетельствующие о возможности совершения преступлений и административных правонарушений организаторами и участниками массового мероприятия в ходе его подготовки и проведения, однако при наличии подобной информации орган исполнительной власти или орган местного самоуправления не вправе запрещать проведение массового мероприятия.

Неверное толкование этой нормы правоприменителями приводит к нарушению конституционных прав граждан и, соответственно, признанию незаконными действий должностных лиц уполномоченных органов.

Части 3 и 4 ст. 20.2 КоАП РФ конкретизируют ответственность за нарушение организатором публичного мероприятия установленного порядка организации либо проведения публичного мероприятия в случаях, когда эти действия повлекли создание помех движению пешеходов или транспортных средств либо превысили нормы предельной наполняемости.

При составлении протоколов об административном правонарушении по указанным частям ст. 20.2 КоАП РФ следует руководствоваться постановлением Конституционного Суда Российской Федерации от 18.05.2012 № 12-П¹. В нем разъяснено, что участие в публичном мероприятии большего, чем было заявлено его организатором в уведомлении, количества участников само по себе еще не является достаточным основанием для привлечения его к административной ответственности, равно как и само по себе превышение нормы предельной заполняемости территории (помещения) в месте проведения публичного мероприятия. Административная ответственность за нарушение установленного порядка проведения публичных мероприятий – если речь идет именно о проведении публичного мероприятия – может наступать только в том случае, когда превышение заявленного в уведомлении количества участников публичного мероприятия и создание тем самым реальной угрозы общественной безопасности и правопорядку было обусловлено деянием организатора этого публичного мероприятия или когда организатор публичного мероприятия, допустив превышение количества его участников, не принял меры, которые обязан был принять в соответствии с ФЗ от 19.06.2004 № 54-ФЗ, направленные на ограничение доступа граждан к участию в публичном мероприятии, обеспечение общественного порядка и безопасности, что повлекло возникновение реальной угрозы их нарушения, нарушения безопасности как участников публичного мероприятия, так и лиц, в нем не участвовавших, а также причинения ущерба имуществу физических и юридических лиц.

По ч. 5 ст. 20.2 КоАП РФ квалифицируются действия, связанные с нарушением установленного порядка проведения массового мероприятия, при этом субъектом правонарушения, в зависимости от характера противоправного деяния, могут быть и организатор, и участники. Привлечение к административной ответственности по данной норме сопряжено с неисполнением (ненадлежащим исполнением) обязанностей и злоупотреблением правами этими субъектами, которые закреплены, соответственно, в ст. 5 и 6 ФЗ от 19.06.2004 № 54-ФЗ.

Анализ содержания прав и обязанностей уполномоченного представителя органа внутренних дел, который назначается распоряжением начальника органа внутренних дел по предложению органа исполнительной власти

¹ По делу о проверке конституционности положений части 2 статьи 20.2 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях, пункта 3 части 4 статьи 5 и пункта 5 части 3 статьи 7 Федерального закона «О собраниях, митингах, демонстрациях, шествиях и пикетированиях» в связи с жалобой гражданина С. А. Каткова: постановление Конституционного Суда РФ от 18.05.2012 № 12-П // СПС «КонсультантПлюс». URL: https://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_130163/ (дата обращения: 12.09.2025).

субъекта Российской Федерации или органа местного самоуправления, свидетельствует о том, что они сводятся к оказанию содействия организатору публичного мероприятия в обеспечении общественного порядка и безопасности граждан при его проведении (ст.14 ФЗ от 19.06.2004 № 54-ФЗ).

При дифференциации ответственности организатора и участников массового мероприятия за нарушение порядка его проведения следует учитывать степень реализации закрепленной законом обязанности организатора требовать прекращения противоправных действий участников (п. 4, 6 ч. 4 ст. 5 ФЗ от 19.06.2004 № 54-ФЗ): при надлежащем выполнении им этой функции протоколы об административных правонарушениях составляются в отношении участников, в противном случае – и в отношении организатора.

Охрана общественного порядка при проведении спортивных мероприятий.

Оказание содействия организаторам спортивных соревнований в обеспечении безопасности граждан и общественного порядка в местах проведения этих соревнований, а также обеспечение правопорядка и общественной безопасности в местах проведения этих соревнований органами внутренних дел осуществляется посредством:

- включения сотрудников органов внутренних дел в состав координационных органов (штабов, комиссий), создаваемых организаторами соревнований в целях организации обеспечения общественного порядка и общественной безопасности при их проведении;
- участия в оперативно-техническом осмотре места проведения спортивных соревнований, проводимого организатором мероприятия;
- осуществления совместно с организаторами спортивных соревнований личного осмотра граждан, находящихся при них вещей при проходе к месту проведения спортивных соревнований;
- осуществления личного досмотра граждан, досмотра находящихся при них вещей, досмотра и (или) осмотра транспортных средств, в порядке, установленном законодательством Российской Федерации;
- принятия необходимых мер по предупреждению и пресечению преступлений и административных правонарушений;
- обеспечения готовности сил и средств органов внутренних дел к действиям при возникновении чрезвычайных обстоятельств при проведении спортивного соревнования.

В соответствии с п. 18 ч. 1 ст. 13 Федерального закона «О полиции»¹ сотрудники полиции имеют право осуществлять в целях обеспечения безопасности граждан и общественного порядка совместно с организаторами публичных и массовых мероприятий личный осмотр граждан, находящихся при них вещей при проходе на территорию сооружений, на участки местности либо в общественные места, где проводятся такие мероприятия, с применением в случае необходимости технических средств, а при отказе гражданина подвергнуться личному осмотру не допускать его на такие территории, участки местности и в такие общественные места.

В соответствии с ч. 17 ст. 20 Федерального закона «О физической культуре и спорте в Российской Федерации»² (далее – ФЗ «О физической культуре и спорте») собственники, пользователи объектов спорта совместно с организаторами официальных спортивных соревнований обязаны организовывать пропускной и внутриобъектовый режимы в местах проведения официальных спортивных соревнований в период их проведения.

При выполнении своих обязанностей контролеры-распорядители имеют право осуществлять в целях обеспечения общественного порядка и общественной безопасности совместно с сотрудниками территориального органа федерального органа исполнительной власти в сфере внутренних дел личный осмотр граждан и осмотр находящихся при них вещей при их входе в места проведения официальных спортивных соревнований с применением в случае необходимости технических средств, а при отказе граждан подвергнуться личному осмотру не допускать их в места проведения таких соревнований.

Личный осмотр граждан, как правило, проводится на оборудованных техническими средствами осмотра контрольно-пропускных пунктах.

Целью проведения личного осмотра граждан является своевременное предупреждение, выявление и пресечение попыток прохода в место проведения официального соревнования с предметами, запрещенными к проносу Правилами поведения³.

¹ О полиции: федеральный закон от 07.02.2011 № 3-ФЗ // Собр. зак-ва РФ. 2011. № 7.

² О физической культуре и спорте в Российской Федерации: федеральный закон от 04.12.2007 № 329-ФЗ (ред. от 28.11.2025) // СПС «КонсультантПлюс». URL: https://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_73038/4ad212c9c2729e8939dcde9cf3f160e97f7bed9a/ (дата обращения: 10.12.2025).

³ Об утверждении Правил обеспечения безопасности при проведении официальных спортивных соревнований: постановление Правительства РФ от 18.04.2014 № 353 (с изм. и доп. от 17.05.2022, 14.08.2025) // Информационно-правовое обеспечение «ГАРАНТ». URL: <https://base.garant.ru/70641034/> (дата обращения: 09.09.2025).

В соответствии с Правилами поведения зрителям запрещается проносить в место проведения официального спортивного соревнования и использовать:

- оружие любого типа, в том числе самообороны, и боеприпасы, колющие или режущие предметы, другие предметы, которые могут быть использованы в качестве оружия, взрывчатые, ядовитые, отравляющие и едко пахнущие вещества, радиоактивные материалы;
- огнеопасные и пиротехнические вещества или изделия (за исключением спичек, карманных зажигалок), включая сигнальные ракеты, файеры, петарды, газовые баллоны и предметы (химические материалы), которые могут быть использованы для изготовления пиротехнических изделий или дымов;
- иные вещества, предметы, изделия, в том числе самодельного изготовления, использование которых может привести к задымлению, воспламенению;
- устройства и изделия, в том числе самодельного изготовления, не являющиеся пиротехникой, применяющиеся для разбрасывания, распыления различных материалов и веществ (пневмохлопушки);
- красящие вещества;
- духовые приспособления для извлечения звуков (в том числе вувузелы¹), за исключением горнов и дудок;
- алкогольные напитки любого рода, наркотические и токсические вещества или стимуляторы;
- прохладительные напитки в стеклянной или жестяной таре, а также в пластиковой таре объемом более 0,5 л;
- пропагандистские материалы экстремистского характера или содержащие нацистскую атрибутику или символику либо атрибутику или символику экстремистских организаций;
- технические средства, способные помешать проведению официального спортивного соревнования или его участникам (лазерные устройства, фонари), радиостанции, средства звукоусиления (кроме средств поддержки, указанных в приложении к Правилам поведения);
- громоздкие предметы, мешающие другим зрителям, кроме случаев, когда пронос таких предметов согласован с организатором официального спортивного соревнования.

¹ Вувузела (также известна как *лепатата*) – духовой музыкальный инструмент из Африки, который издает громкий монотонный звук, напоминающий жужжание пчелиного роя.

Контролеры-распорядители проводят личный осмотр граждан и находящихся при них вещей путем непосредственного обследования, в том числе с использованием технических средств досмотра (стационарных металлообнаружителей, ручных металлодетекторов, рентгенотелевизионных установок).

Непосредственное обследование выражается не только в визуальном обозрении гражданина или предмета, а также в восприятии его посредством всякого внешнего чувства – слуха, осязания и т. д.

При выявлении у входящего гражданина запрещенных к проносу предметов, контролеры-распорядители передают его сотрудникам полиции, осуществляющим совместно с ними личный осмотр, для принятия решения о возбуждении административного производства.

Если у входящего гражданина при личном осмотре запрещенные к проносу предметы не выявлены, однако имеются достаточные основания полагать, что у гражданина, в его вещах находятся орудия совершения либо предметы правонарушения, в целях обнаружения которых осуществляется личный осмотр, либо при наличии данных о том, что этот гражданин имеет при себе предметы или вещества, оборот которых запрещен либо ограничен, сотрудники полиции вправе в порядке, установленном законодательством, провести личный досмотр граждан, досмотр находящихся при них вещей, а также досмотр их транспортных средств.

Порядок исполнения постановления об административном запрете, в соответствии с которым оно должно быть исполнено лицом, привлеченным к административной ответственности, установлен Кодексом Российской Федерации об административных правонарушениях.

В соответствии с законодательством Российской Федерации и нормативными правовыми актами МВД России предусматривается следующий алгоритм действий органов внутренних дел, Минспорта России, организаторов официальных спортивных соревнований и собственников (пользователей) объектов спорта по обеспечению исполнения постановления об административном запрете:

1. Органы внутренних дел в соответствии с требованиями ч. 1.5 ст. 20 ФЗ «О физической культуре и спорте» и ч. 2 ст. 32.14 КоАП РФ ведут учет лиц, которым назначен административный запрет.

Приказом МВД России от 14.01.2014 № 14 «Об организационных мерах по ведению списка лиц, которым запрещено посещение мест проведения официальных спортивных соревнований в дни их проведения»¹ (далее – Список лиц) ведение Списка лиц возложено на ГУОООП МВД России.

2. По мере формирования Списка лиц информация о лицах, включенных в него, ГУОООП МВД России еженедельно направляется в Минспорта России, который по запросам организаторов официальных спортивных соревнований на безвозмездной основе обеспечивает его предоставление или обеспечивает доступ к соответствующей информации (Ф.И.О., установочные данные, срок запрета, фотография).

4. ФЗ «О физической культуре и спорте» предусмотрено право контролеров-распорядителей, привлекаемых организаторами официальных спортивных соревнований и (или) собственниками, пользователями объектов спорта для обеспечения общественного порядка и общественной безопасности, не допускать в места проведения данных соревнований лиц, в отношении которых вступило в законную силу постановление суда об административном запрете.

5. При получении информации о гражданах, включенных в Список лиц, организатор спортивного соревнования (футбольные и хоккейные клубы, спортивные федерации) принимает меры по лишению их права доступа на объект спорта в период действия административного запрета. В этих целях организатор спортивного соревнования:

- приостанавливает действие билетов или документов, их заменяющих, приобретенных болельщиками, идентифицировавшими свою личность;
- обеспечивает наличие информации о гражданах, включенных в Список лиц, или доступ к ней контролеров-распорядителей на каждом контрольно-пропускном пункте в место проведения соревнования (объект спорта);
- осуществляет контроль за деятельностью контролеров-распорядителей по недопущению в место проведения соревнований указанных лиц.

6. Если при входе выявить лицо, в отношении которого действует административный запрет, не удалось, то в случае выявления его непосредственно на объекте спорта при пресечении правонарушения либо идентификации его личности при других обстоятельствах, в том числе с помощью

¹ Об организационных мерах по ведению Списка лиц, которым запрещено посещение мест проведения официальных спортивных соревнований в дни их проведения: приказ МВД России от 14.01.2014 № 14 (ред. от 14.10.2016). URL: <https://koapru.ru/zakonodatelstvo/prikaz-mvd-rossii-ot-14012014-n-14/> (дата обращения: 09.09.2025).

технических средств, данное лицо передается контролерами-распорядителями сотрудникам полиции для привлечения к административной ответственности по ч. 5 ст. 20.25 КоАП РФ (за нарушение административного запрета на посещение мест проведения официальных спортивных соревнований в дни их проведения).

7. Сотрудники полиции в месте проведения соревнований реализуют полномочия, предусмотренные Федеральным законом «О полиции», в том числе предупреждение и пресечение преступлений и административных правонарушений.

При несении службы как в месте проведения соревнования, так и на прилегающей территории сотрудники полиции в случаях, предусмотренных п. 2 ч. 1 ст. 13 Федерального закона «О полиции», имеют право проверять документы, удостоверяющие личность граждан.

В случае выявления на территории, прилегающей к месту проведения соревнования, лиц, в отношении которых установлен административный запрет, сотрудниками полиции совместно с контролерами-распорядителями принимаются меры по недопущению указанных граждан на объект спорта.

Если лица, в отношении которых установлен административный запрет, будут выявлены непосредственно в месте проведения соревнования, сотрудниками полиции возбуждаются в отношении этих граждан дела об административном правонарушении по ч. 5 ст. 20.25 КоАП РФ.

8. В целях предупреждения возможных нарушений установленного административного запрета ГУОООП МВД России сформированный Список лиц направляется в территориальные органы МВД России на региональном уровне для доведения до личного состава в целях предупреждения нарушения запрета указанными лицами, организации деятельности по ведению дел об административных правонарушениях.

9. Территориальные органы МВД России на региональном уровне во взаимодействии с подразделениями полиции на транспорте по федеральным округам принимают меры по включению сведений о лицах, в отношении которых установлен административный запрет, в информационную базу программно-технического комплекса «Розыск-Магистраль» и информированию о результатах контроля соответствующих подразделений МВД России.

Сведения о лицах, в отношении которых установлен административный запрет, целесообразно также включать в информационную базу аппаратно-программного комплекса «Поток-ПДД».

При получении информации о передвижении лиц, имеющих административный запрет, к месту проведения спортивных соревнований организуется работа по их выявлению, проведению профилактической работы по недопущению нарушения административного законодательства.

В зависимости от складывающейся оперативной обстановки для более эффективного управления силами и средствами, привлекаемыми для обеспечения правопорядка при проведении массовых мероприятий и в условиях чрезвычайных обстоятельств, создается оперативный штаб и формируется группировка сил и средств. Численность и состав штаба определяется характером и масштабом массовых мероприятий, чрезвычайных обстоятельств.

Подготовка к обеспечению правопорядка применительно к конкретному массовому мероприятию начинается с момента получения уведомления, но не позднее чем за 10 суток до его начала. В обязательном порядке уточняются программа и регламент проведения массового мероприятия, законность его проведения, планируемое число участников и зрителей, маршруты движения автотранспорта гостей и места их парковки.

План обеспечения правопорядка в общественных местах при проведении массового мероприятия включает в себя общие организационные мероприятия и специальные оперативные мероприятия.

План в установленном порядке согласовывается с руководством органов исполнительной власти субъекта Российской Федерации или органами местного самоуправления, при необходимости – в установленном порядке с подразделениями МЧС, ФСБ России, ФСО России.

План должен предусматривать подготовку расчета сил и средств, задействованных в обеспечении правопорядка в период подготовки и проведения массового мероприятия, варианты расстановки задействованного личного состава.

В обязательном порядке к плану прилагаются картографические решения по обеспечению правопорядка в общественных местах при проведении массового мероприятия: общая характеристика объекта (объектов), детальный план места проведения, схемы организации движения зрителей и транспорта, система организации противопожарной безопасности.

Расчет сил и средств на конкретное мероприятие должен проводиться таким образом, чтобы наряду с обеспечением надлежащего правопорядка в местах проведения массовых мероприятий осуществлялось обеспечение правопорядка в общественных местах, примыкающих к ним.

При подготовке плана расстановки личного состава проводится расчет необходимых технических средств, определяются количество и места установок турникетов и другого оборудования, которые вносятся в картографическое решение.

Окончательный вариант расстановки личного состава, задействованного при проведении массового мероприятия, утверждается не позднее 3 суток до его начала и доводится до руководителей привлекаемых подразделений и служб, назначенных ответственных начальников по охраняемым секторам, зонам и объектам на инструктивном совещании с постановкой задач каждому руководителю и вверенному ему наряду.

Инструктивное совещание руководителей подразделений и служб, назначенных ответственных начальников по охраняемым секторам, зонам и объектам, проводится не позднее двух суток до начала мероприятия и при необходимости совмещается с проведением командно-штабной тренировки и учениями с привлечением задействованного личного состава.

Особое внимание при этом уделяется вопросам отработки взаимодействия заинтересованных сил при возникновении чрезвычайных обстоятельств, проведения эвакуационных мероприятий, организации работы общественного транспорта, соблюдения правил поведения и законности зрителями во время массовых мероприятий.

Для организации обеспечения правопорядка в общественных местах во время проведения массовых мероприятий применяются следующие *виды нарядов*: цепочка, группа сопровождения, группы патрулирования, группы ограничения движения транспорта, группы правового информирования, группы обеспечения связи, группы оцепления (блокирования), группы фиксации правонарушений, посты наблюдения, а также резерв. Каждую группу возглавляет старший наряда.

Цепочка – выставляется для оцепления территории с целью недопущения посторонних лиц, а также для построения направляющих коридоров, обеспечивающих организованное продвижение граждан, или разграничительных квадратов (прямоугольников) в местах размещения участников мероприятий и зрителей. В состав цепочек могут входить сотрудники полиции, военнослужащие, представители общественности.

Цепочки подразделяются на редкие, когда личный состав располагается с интервалом более 2 м, нормальные – при интервале 1–2 м, усиленные – при интервале менее 1 м, многорядные – в два и более рядов.

С целью усиления цепочек на наиболее опасных направлениях устанавливаются заграждения из специальных барьеров, автомобилей и военной техники.

Группа сопровождения – обеспечивает правопорядок при построении колонн, их сопровождение и размещение в отведенных для них местах.

Пост наблюдения – предоставляет своевременную информацию о ходе проведения массового мероприятия и изменениях обстановки. Он устанавливается в месте, обеспечивающем хороший обзор территории, и оснащается необходимыми техническими средствами.

Резерв – предназначается для решения задач обеспечения правопорядка в общественных местах в случаях осложнения обстановки во время проведения массовых мероприятий. Резерв должен располагаться в местах, позволяющих его оперативное использование.

В состав резерва, находящегося в распоряжении начальника оперативного штаба, может выделяться до 20 % всех привлекаемых к охране общественного порядка сил и средств. Резерв, находящийся в распоряжении начальников секторов, участков или направлений, составляет 10–15 % сил и средств, используемых на службе в данном секторе, участке или направлении. Задействованный резерв немедленно восполняется за счет высвобождения сил и средств с менее важных участков и направлений.

Группа патрулирования – формируется из личного состава органов внутренних дел, а также внутренних войск и учебных заведений МВД России (в случае их привлечения) для осуществления обеспечения правопорядка в общественных местах на прилегающей к району проведения массовых мероприятий территории.

Группа ограничения движения транспорта – формируется из сотрудников строевых подразделений ДПС ГИБДД и организует движение транспорта, пешеходов в обход зоны блокирования, а также обеспечивает беспрепятственный проезд к месту проведения специальных мероприятий автотранспорта органов внутренних дел и внутренних войск, аварийно-спасательных служб.

Группа правового информирования – формируется из числа наиболее подготовленных сотрудников органов внутренних дел учебных заведений МВД России. Основной ее задачей является проведение разъяснительной работы о требованиях законодательства среди участников массовых мероприятий.

Группа обеспечения связи – формируется из сотрудников подразделений связи и специальной техники, а также личного состава, имеющего навыки работы со средствами связи. Она призвана обеспечивать надежное управление силами и средствами. Порядок использования связи и режим работы радиосредств определяются руководителем оперативного штаба.

Группа оцепления (блокирования) – формируется из личного состава подразделений комплексных сил, участковых уполномоченных полиции, учебных заведений, а также соединений и воинских частей внутренних войск МВД России и осуществляет оцепление (блокирование) соответствующего района местности. В необходимых местах создаются КПП для организованного пропуска граждан, транспорта, выявления (задержания) организаторов и активных участников противоправных действий.

Группа фиксации правонарушений – формируется из сотрудников подразделений дознания и криминальной полиции, экспертов экспертно-криминалистических подразделений, оснащается средствами визуального наблюдения, фотографирования, видео- и аудиозаписи. Обеспечивает документирование противоправных действий на месте происшествия, проверку доставленных правонарушителей.

По окончании массового мероприятия осуществляется отвод сил и средств, принимавших участие в обеспечении правопорядка в общественных местах, проводится проверка наличия личного состава, средств индивидуальной защиты и других технических средств, подводятся итоги несения службы, проводится оценка действий сотрудников основных и приданных служб и подразделений.

Лекция 1.5. Место и роль мер административно-процессуального принуждения в системе обеспечения правопорядка

Вопрос относительно мер административного принуждения, вообще и мер административно-процессуального принуждения в частности, не является новым как для практики реализации данного принуждения, так и юридической доктрины. Однако проблемы материального и процессуального характера, появляющиеся достаточно регулярно, заставляют обратить внимание на практику применения отдельных мер административно-правового воздействия. Кроме того, в юридической доктрине объективно необходимо регулярно пересматривать устоявшиеся точки зрения относительно того или иного феномена. Это позволяет развивать юридическую теорию, а также способствует формулированию предложений по улучшению качества правоприменительной деятельности.

Проблема административного принуждения является предметом научного внимания достаточно давно. В свое время исследования института административного принуждения даже носили прозападный характер, где данное принуждение использовалось весьма широко. Как отмечал в свое время А. И. Елистратов, «...административное принуждение в самых разнообразных формах продолжает широко применяться в конституционных государствах европейского континента»¹.

Нужно подчеркнуть, что административное принуждение в европейских странах всегда применялось как в досудебном порядке, так и на основании судебного решения. Относительно сложившихся концепций административного принуждения А. И. Елистратов также подчеркивал, что «...французское право, так же как и германское, открывает широкий простор административному принуждению. Но оно (французское право), по крайней мере, более или менее выдерживает принцип, что наказания могут налагаться только судом. По общему правилу, нарушение административных регламентов карается по приговору мирового судьи»². Данный порядок применения административных наказаний был реализован и в отечественном праве, хотя для этого понадобилось весьма продолжительное время.

Обычно раскрытие сущности административного принуждения начинается с анализа государственного принуждения в целом. При этом следует отметить, что административное принуждение является его частью, обладая всеми его признаками, но тем не менее при этом имеет и свои особенности.

¹ Елистратов А. И. Очерк административного права. М., 1923. С. 103.

² Там же. С. 103.

Так, Д. Н. Бахрах констатировал, что «...административно-правовое принуждение – один из видов государственного принуждения, а поэтому ему присущи все признаки последнего. В ходе реализации административного принуждения осуществляется защита правопорядка. В то же время данное принуждение имеет и свои отличительные признаки»¹.

Говоря о государственном принуждении, надо отметить, что данное принуждение иногда рассматривают как часть принуждения социального или в качестве метода государственного управления. Так, Н. А. Саттарова пишет, что «...принуждение существует во всяком человеческом общежитии и является необходимым элементом социальной организации»². Также отмечается, что «...принуждение теснейшим образом связано с государственной властью»³. Как указывает Л. А. Мицкевич, «...социальное принуждение – это воздействие на лиц, добровольно не выполняющих предписаний субъекта управления. Данное принуждение состоит в насильственном применении воздействия в отношении управляемых лиц с целью заставить выполнить предписываемое действие»⁴.

Относительно принуждения С. Н. Братусь отмечал, что «...принуждение обеспечивает исполнение индивидуального акта власти, индивидуального веления, не опирающегося на нормативное положение, на общее правило при уклонении от добровольного исполнения этого веления»⁵. Исходя из этого, можно сделать вывод о том, что принуждение обеспечивает выполнение обязанностей, установленных законом.

Дворяк А. И. относительно государственного принуждения писал, что «...государственное принуждение, используя имеющиеся свойства, может оказывать серьезное влияние на сознание лица, его разум и чувства»⁶. Безусловно, принуждение оказывает отрицательное эмоциональное воздействие на лицо, к которому оно непосредственно применено. Таким образом, функциональность государственного принуждения заключается в необходимости заставить с помощью закона обязанных лиц соблюдать нормативные предписания как общего, так и индивидуального характера. Государственное принуждение, независимо от своего вида, формы, а также оснований действия, направлено на обеспечение правопорядка, а также охрану и защиту прав граждан, также государственное принуждение обеспечивает исполнение установленных обязанностей.

¹ Бахрах Д. Н. Административная ответственность. М., 1999. С. 6.

² Саттарова Н. А. Принуждение в финансовом праве. М., 2006. С. 18.

³ Советское административное право / отв. ред. А. Е. Лунев. М., 1977. С. 105.

⁴ Мицкевич Л. А. Очерки теории административного права. М., 2017. С. 174.

⁵ Братусь С. Н. Юридическая ответственность и законность. М., 2001. С. 42.

⁶ Дворяк А. И. Меры административно-процессуального пресечения, применяемые милицией: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. М., 1996. С. 7.

Не углубляясь в анализ теории государственного принуждения, отметим, что институт административного принуждения в отечественной правовой доктрине исследован весьма обстоятельно. Как писал в свое время А. И. Елистратов, «...требования администрации, невыполненные гражданами добровольно, подлежат принудительному осуществлению. Возможность для администрации прибегать к принудительным мерам по собственному почину, без предварительного судебного постановления, устанавливающего закономерность данного требования, называется – административным принуждением»¹.

В научной литературе имеется множество похожих определений такой дефиниции, как «административное принуждение». Рассмотрим некоторые из них. Так, В. А. Власов, И. И. Евтихий и С. С. Студеникин отмечали, что «...непосредственное применение уполномоченными органами соответствующих принудительных мер без обращения в суд называется административным принуждением»².

В многотомном издании «Советское административное право» указывается, что «...административное принуждение – это применение органами государственного управления, судами (судьями) установленных законом мер, состоящих в понуждении к исполнению гражданами и должностными лицами юридических обязанностей в целях прекращения противоправных действий, а также привлечения их к ответственности за административные правонарушения или обеспечение общественной безопасности»³.

Мельников В. А. пишет, что «... административное принуждение как метод воздействия заключается в причинении субъекту права каких-либо ограничений в форме применения предусмотренных нормой права мер в связи с правонарушением, а ограничение прав имеет место в связи с государственной необходимостью. Административное принуждение состоит в возложении дополнительной юридической обязанности либо лишении уже имеющегося права или непосредственного физического воздействия»⁴.

¹ Елистратов А. И. Указ. раб. С. 101.

² Власов В. А., Евтихий И. И., Студеникин С. С. Советское административное право. М., 1950. С. 173.

³ Советское административное право. Методы и формы государственного управления / отв. ред. А. Е. Лунев. М., 1977. С. 109.

⁴ Мельников В. А. Административно-правовое ограничение прав граждан и механизм его реализации органами внутренних дел: автореф. дис. ... д-ра юрид. наук. Краснодар, 2015. С. 33.

Административное принуждение как институциональная и функциональная категория затрагивает все сферы публичного управления, а также касается самых различных сфер жизнедеятельности людей. Исходя из этого, действие данного принуждения рассматривается применительно к различным сферам.

Так, С. А. Романькова отмечает, что «...административное принуждение в области дорожного движения – эта система ограничительных мер, применяемых, как правило, в отношении участников дорожного движения в рамках осуществления государственного контроля (надзора) за соблюдением требований нормативных правовых актов в области дорожного движения для предупреждения дорожно-транспортных происшествий, снижения тяжести их последствий, противодействия противоправным деяниям, обеспечения личной и общественной безопасности»¹.

Раскрытие сущности административного принуждения зачастую осуществляется через его функциональность и применительно к сфере реализации данного принуждения. Фидель П. М. касательно вопроса обеспечения авиационной безопасности отметил, что «...меры административного принуждения представляют собой мероприятия, связанные с оперативным внесудебным применением принудительного воздействия к соответствующим лицам в случае нарушения ими установленных правил, угрожающих безопасности»².

Вместе с тем анализ точек зрения ученых, исследующих административное принуждение в конкретных сферах управленческой деятельности, позволяет рассматривать его содержание как правоограничительное воздействие в отношении субъектов соответствующих правоотношений. Однако нужно отметить, что не все ограничительные предписания относятся к принуждению. В этой связи принуждение и ограничения между собой взаимосвязаны, но не тождественны. В механизме действия принуждения правовые ограничения являются его следствием. Далее приведем несколько позиций относительно действия административного принуждения в различных сферах.

¹ Романькова С. А. Административное принуждение, применяемое полицией в области дорожного движения: дис. ... канд. юрид. наук. Омск, 2017. С. 64.

² Фидель П. М. Меры административно-правового принуждения в деятельности органов внутренних дел (полиции) по обеспечению общественной безопасности на объектах воздушного транспорта: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. М., 2023. С. 10.

Например, относительно действия административного принуждения в сфере регулирования миграционных отношений А. С. Огиенко пишет, что «... административно-правовое принуждение представляет собой форму государственного принуждения, которая заключается во внешнем психическом или физическом воздействии на сознание и поведение лиц, в целях предупреждения их противоправного поведения»¹.

Сафоненков П. Н. применительно к таможенной сфере указывает, что «... административное принуждение является видом государственного принуждения, заключающимся в применении должностными лицами установленных нормами административного права принудительных мер воздействия в отношении лиц, совершивших правонарушения или создающих угрозу охраняемым общественным отношениям, для обеспечения выполнения ими юридических обязанностей»².

Безусловно, административное принуждение влечет за собой правовые ограничения, а поэтому должно применяться при наличии соответствующих оснований, причем данные основания могут иметь как материальный, так и процессуальный характер. Административное принуждение имеет в основном правоохранительную сущность, в большинстве своем полицейскую природу. В этой связи неслучайно, что данное принуждение рассматривают в полицейском аспекте.

Как отметил К. С. Бельский, «... прямое административное принуждение можно назвать собственно полицейским принуждением. Прямое полицейское принуждение – это первичная полицейская реакция, вызванная одним из юридических фактов, имеющих значение с точки зрения охраны общественного порядка и обеспечения общественной безопасности»³.

Куракин А. В. в своем исследовании также предложил подразделить административное принуждение на два вида: а) собственно административное принуждение, основанием применения которого являются обстоятельства, не связанные с правонарушением, и б) полицейское принуждение, целью применения которого является противодействие совершению административного правонарушения⁴.

¹ Огиенко А. С. Административно-правовое принуждение в сфере миграции: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. М., 2019. С. 10.

² Сафоненков П. Н. Развитие системы административного принуждения в условиях таможенной интеграции: автореф. дис. ... д-ра юрид. наук. Донецк, 2023. С. 10.

³ Бельский К. С. Полицейское право / под ред. А. В. Куракина. М., 2004. С. 621.

⁴ Куракин А. В. К вопросу о соотношении и эффективном применении административного и полицейского принуждения // Государство и право. 2021. № 3. С. 57.

Несмотря на развитие правовой доктрины и формирование системы административного принуждения, выделение в ней мер административно-процессуального характера произошло далеко не сразу. Существенный вклад в дело исследования административного принуждения внес Д. Н. Бахрах. Этому вопросу посвящена его работа «Административное принуждение в СССР, его виды и основные тенденции развития» (М., 1972).

В дальнейшем уважаемый ученый весьма продуктивно популяризовал свою концепцию административного принуждения в многочисленных изданиях как научного, так и учебного формата, оказав при этом существенное влияние на развитие отечественной правовой доктрины данного вида государственного принуждения. Надо отметить, что Д. Н. Бахрах делал преимущественно акцент на материально-правовом компоненте административного принуждения, и данный вывод основывается на тех определениях, которые он давал соответствующему виду государственного принуждения. В частности, он писал, что «...административно-правовое принуждение – это особый вид государственного принуждения, состоящий в применении субъектами функциональной власти установленных нормами административного права принудительных мер в связи с неправомерными действиями»¹.

Акцент на материально-правовой аспект данного вида государственного принуждения носит доминирующий характер. Данное обстоятельство видимо было связано с тем, что необходимое процессуальное регулирование применения мер административной ответственности и иных мер административного принуждения было нормативно не разработано в достаточно длительном периоде времени. Так, в свое время в декрете ВЦИК, СНК РСФСР от 23.06.1921 «О порядке наложения административных взысканий»² говорилось только об административных взысканиях, при этом не был определен должный процессуальный порядок их применения. Дальнейшее развитие правовой доктрины ситуацию с процессуальным регулированием применения административного принуждения кардинально изменило. Однако на это ушло достаточно много времени. Нужно отметить, что процессуальная составляющая имеет место не только в содержании мер процессуального принуждения, где она превалирует, в процессуальном обеспечении нуждаются в той или иной степени все меры административно-правового воздействия.

В этом смысле нужно согласиться с Е. Н. Пастушенко, которая отметила, что «...исследование материально-правового и процессуального административного принуждения необходимо проводить в комплексе, в едином

¹ Бахрах Д. Н. Административное право. М., 1996. С. 257.

² О порядке наложения административных взысканий: декрет ВЦИК, СНК от 23.06.1921 // СУ РСФСР. 1921. № 52. Ст. 310.

институте административного принуждения. Такое исследование административного принуждения позволяет познать это явление в единстве его материально-правового содержания, а также процессуальной формы»¹.

Нужно отметить, что меры административно-процессуального принуждения достаточно часто применяются именно в связи с совершением административного правонарушения. Как писал еще в семидесятых годах прошлого столетия В. Д. Сорокин, «...центральное место в системе производства по делам о применении принудительных мер в сфере государственного управления занимает производство по делам об административных правонарушениях»².

Однако, несмотря на такой подход, в середине и второй половине двадцатого столетия производство по делам об административных правонарушениях только развивалось. Кроме того, шли достаточно оживленные дискуссии относительно системы мер административного принуждения. При этом в данной системе далеко не всегда находилось место мерам административно-процессуального характера. Как отметил Е. А. Черенков, «...сложность содержания мер административного принуждения, а также многообразие их проявления в реальной действительности не может не привести к определенным трудностям при их классификации»³.

Так, М. И. Еропкин в свое время, исходя из функциональности мер административного принуждения, подразделил их: на административные взыскания; меры административного пресечения, а также административно-предупредительные меры⁴. Классификация М. И. Еропкина оказала серьезное влияние на развитие доктрины административного принуждения, обозначенная классификация была сформулирована одной из первых. Нужно отметить, что, несмотря на то, что в этой классификации нет мер административно-процессуального принуждения, тем не менее из контекста работ М. И. Еропкина следует, что он понимал функциональность данного принуждения в деле реализации административных наказаний. Функции процессуального принуждения у обозначенного автора выполняли меры административного пресечения.

¹ Пастушенко Е. Н. Функции административного принуждения по советскому законодательству: дис. ... канд. юрид. наук. Саратов, 1986. С. 16.

² Сорокин В. Д. Советское административно-процессуальное право. Л., 1976. С. 44.

³ Черенков Е. А. О классификации мер административного принуждения // Кодекс РСФСР об административных правонарушениях: вопросы охраны социалистической собственности и общественного порядка. Горький, 1985. С. 157.

⁴ Еропкин М. И. Управление в области охраны общественного порядка. М., 1965. С. 19.

Студеникина М. С. писала, что «...мерами административного принуждения могут быть признаны только административные наказания и меры пресечения. Многочисленные же меры административно-предупредительного характера не должны включаться в общую классификацию мер административного принуждения»¹. Как можно видеть в представленной классификации не нашлось места мерам административно-процессуального характера.

Кононов П. И. относительно административного принуждения отметил, что «административное принуждение как разновидность государственного принуждения является наряду с убеждением одним из способов обеспечения исполнения правовых норм и применяется в том случае, когда предписания, содержащиеся в этих нормах, не исполняются»².

Кисин В. Р., усматривая диалектическую взаимосвязь административного принуждения в целом с мерами административно-процессуального принуждения в частности, писал, что «административное принуждение – это меры, применяемые в целях неукоснительного выполнения гражданами и должностными лицами юридических обязанностей в целях предупреждения и прекращения противоправных деяний, привлечения к ответственности за правонарушение или обеспечения общественной безопасности»³.

Надо отметить, что доминирующий подход к оценке административного принуждения состоит в том, что данное воздействие применяется, когда правонарушение совершено, однако нужно понимать, что некоторые меры принудительного воздействия используются в предупредительных целях, когда правонарушение или какое-либо иное происшествие еще не произошло. Отметим, что некоторые меры административно-процессуального принуждения применяются без такого основания, как правонарушение. Например, это касается такой меры обеспечения производства по делам об административных правонарушениях, как «привод», который, например, применяется по отношению к свидетелю (ст. 27.15 КоАП РФ). В этой связи Н. В. Артемьев и С. С. Статуев верно отметили, что объектами воздействия мер процессуального принуждения «...выступают лица, в отношении которых ведется производство по делу об административном правонарушении, а также иные участники производства»⁴.

¹ Студеникина М. С. Соотношение административного принуждения и административной ответственности // Советское государство и право. 1968. № 10. С. 20.

² Кононов П. И. Законодательство об административном принуждении: проблемы кодификации // Журнал российского права. 1998. № 8. С. 26.

³ Кисин В. Р. Меры административно-процессуального принуждения, применяемые милицией. М., 1987. С. 6.

⁴ Артемьев Н. В., Статуев С. С. Меры обеспечения производства по делам об административных правонарушениях и их особенности // Административное право и процесс. 2019. № 6. С. 49.

Обратим внимание, что привод как мера обеспечения производства по делам об административных правонарушениях применяется достаточно часто. Согласно данным Судебного департамента при Верховном Суде РФ в 2022 году в суды было осуществлено 11 034 привода соответствующих участников производства по делам об административных правонарушениях¹.

Пастушенко Е. Н. констатировала положение о том, что административное принуждение выполняет предупредительную функцию, функцию пресечения правонарушений, функцию процессуального обеспечения, а также функцию наказания². Здесь уже представлена весьма зрелая классификация мер административного принуждения, отвечающая потребностям времени и развитию правовой доктрины. Процессуальное обеспечение административно-правового воздействия – это своего рода гарантия законности его осуществления. В этой связи действие административных наказаний невозможно без использования мер процессуального обеспечения их применения.

Каждый из обозначенных авторов исходил из возможностей своего времени, а также субъективного понимания сущности обозначенной проблемы. Каждая из приведенных выше позиций была важна с точки зрения развития доктрины административного принуждения, а также развития законодательства, регламентирующего порядок применения соответствующих мер административного воздействия.

Далее отметим, что исследование проблем административного процесса в части действия его охранительной составляющей зачастую шло отдельно от раскрытия сущности мер административно-процессуального принуждения. Нужно сказать, что только с течением времени в содержании производства по делам об административных правонарушениях были выделены и стали детально регламентироваться меры административно-процессуального воздействия, и связано это было с кодификацией законодательства об административных правонарушениях, которое произошло в начале восьмидесятых годов прошлого столетия. Таким образом, меры административно-процессуального принуждения, с одной стороны, стали иметь свои автономные функции, а с другой – давать возможность применять административные наказания.

Следует подчеркнуть, что меры процессуального принуждения сами по себе наказаниями не являются, однако они, как уже было отмечено, дают возможность соответствующие наказания применять. В мерах процессуаль-

¹ <https://www.advgazeta.ru/diskussii/statistika-sudebnogo-departamenta-pri-vs-rf-za-2022-god> (дата обращения: 19.07.2023).

² Пастушенко Е. Н. Функции административного принуждения по советскому законодательству: дис. ... канд. юрид. наук. Саратов, 1986. С. 26.

ного характера, безусловно, содержится принудительный потенциал, однако он не несет тех юридических последствий, которые имеют соответствующие наказания. Как отметил В. Д. Ардашкин, «...меры процессуального обеспечения – это вспомогательное “вооружение” для преодоления возможного и действительного сопротивления участников процесса, и тем самым данные средства направлены на обеспечение применения основных принудительных мер (ответственности, защиты, превенции)»¹.

Дихтиевский П. В. говорит о мерах административно-правового обеспечения достаточно широко, не сводя их исключительно к мерам обеспечения производства по делам об административных правонарушениях, указывая при этом, что мерам административно-правового обеспечения присуще свойство неотложности².

Обеспечительные меры могут быть в любом юридическом процессе, а не только в производстве по делам об административных правонарушениях, однако именно в данном производстве данные меры проявляют себя максимально содержательно. Так, А. И. Каплунов подчеркнул, что «...мерам административно-процессуального принуждения свойственно вспомогательное обеспечительное значение с точки зрения достижения конечного юридического результата процессуальной деятельности и конечной правоохранительной цели. Их применение обусловлено необходимостью реализации иных мер административного принуждения, главным образом – административных наказаний»³.

Относительно данных мер И. И. Веремеенко в свое время писал, что «...административно-процессуальные меры применяются не в целях окончательного решения вопроса о правонарушении, а преследуют промежуточные цели, применяются как вспомогательные средства при решении вопроса о правонарушении и тем самым обладают ярко выраженным процессуальным, обеспечительным характером»⁴.

Он уделил существенное внимание мерам административно-процессуального характера, а поэтому обосновывал позицию, что без применения данных мер невозможно реализовать административные санкции. В этой связи неслучайно, что в классификации мер административного принуждения у него на первом месте находятся именно меры административно-процессуального принуждения. Так, И. И. Веремеенко в конструкции

¹ Ардашкин В. Д. К теории правоохранительного механизма // Правоведение. 1988. № 1. С. 11.

² Дихтиевский П. В. Административно-правовое принуждение в механизме обеспечения личной безопасности: автореф. дис. ... д-ра юрид. наук. М., 2004. С. 49.

³ Каплунов А. И. О проблеме классификации мер административного принуждения // Актуальные вопросы административно-правового регулирования в современной России. М., 2008. С. 55.

⁴ Веремеенко И. И. Административно-правовые санкции. М., 1975. С. 70.

административного принуждения выделил «...административно-процессуальные меры; административно-правовые санкции; административно-предупредительные меры»¹. С небольшими изменениями данная система мер административного принуждения была воспринята большинством специалистов. Специфика административно-процессуального принуждения состоит в том, что зачастую оно имеет вспомогательное значение, обеспечивая работу по пресечению административных и иных правонарушений, создавая условия для сбора доказательств, а также исполнения вынесенных по делам об административных правонарушениях постановлений.

Надо отметить, что на развитие правовой доктрины относительно мер административно-процессуального принуждения повлияла наука уголовного процесса. Именно в теории уголовного судопроизводства всегда уделялось серьезное внимание процессуальному регулированию мер принуждения. Как отметил В. А. Михайлов, «...основное предназначение мер уголовно-процессуального принуждения – обеспечить оптимальные условия для доказывания по уголовным делам истины, ограждения каждого невиновного от ошибочного привлечения к уголовной ответственности. Также уголовно-процессуальное принуждение призвано способствовать решению профилактических задач при расследовании и судебном рассмотрении уголовных дел»².

Если такая категория, как «административно-процессуальное принуждение», в доктрине административного права используется достаточно сдержанно, то в науке финансового права в новейшем формате ее развития теоретически обоснована функциональность мер процессуального принуждения. Так, В. В. Кузовков отметил, что «...финансово-процессуальное принуждение направлено на обеспечение законности финансовых операций, укрепление финансовой дисциплины. При этом меры финансово-процессуального принуждения применяются в ходе образования, распределения и использования фондов денежных средств»³. Автор говорит о финансово-процессуальном принуждении, при этом функционально в его понимании оно выполняет различные задачи в рамках соответствующего вида финансовой деятельности.

В свою очередь А. Ю. Кикин выделяет меры налогово-процессуального принуждения. По мнению автора, основная особенность мер налогово-процессуального принуждения состоит в организационном и имущественном воздействии на налогоплательщика в ходе осуществления налогового

¹ Веремеенко И. И. Указ. раб. С. 71.

² Михайлов В. А. Уголовно-процессуальные меры пресечения в судопроизводстве Российской Федерации. М., 1997. С. 6.

³ Кузовков В. В. Финансово-процессуальное принуждение: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. М., 2007. С. 8.

контроля, а также производства по делам о налоговых нарушениях¹. Процессуальное принуждение в финансовом праве направлено на обеспечение правопорядка в ходе осуществления финансовой деятельности. С помощью данного принуждения обеспечивается бюджетная дисциплина, осуществляется доначисление налогов, взыскиваются недоимки, штрафы, пени и др.

Процессуальное принуждение имеет место в различных направлениях правового регулирования, и данное принуждение, независимо от своей отраслевой принадлежности, имеет общие черты. Однако на характер процессуального принуждения оказывает влияние предмет отрасли права, а также характер тех отношений, в системе которых данное принуждение реализуется. Несмотря на универсальные черты, процессуальное принуждение по своему правоограничительному потенциалу и юридическим последствиям своего действия существенно различается, т. е. неоднородно. Так, А. Н. Гуев отмечает, что в системе государственного принуждения меры обеспечения производства по делам об административных правонарушениях отличаются от мер пресечения, применяемых в рамках УПК, способов обеспечения обязанностей по уплате налогов и сборов, а также способов обеспечения гражданско-правовых обязательств².

Кодекс административного судопроизводства Российской Федерации от 08.03.2015³ (далее – КАС) использует также термин «меры процессуального принуждения». Однако надо отметить, что меры процессуального принуждения в рамках КАС применяются только к лицам, нарушающим установленные в суде правила и препятствующим осуществлению административного судопроизводства (ст. 116).

Меры административного принуждения исследуются в самых различных аспектах, и особое место в данной системе, как уже было отмечено, принадлежит мерам административно-процессуального принуждения. Обусловлено это многочисленностью и предметной сущностью данных мер, а также их правоограничительным, принудительным потенциалом. Обратим внимание, что в доктринальном плане сама категория «административно-процессуальное принуждение» является не столь устоявшейся дефиницией. Одним из первых, кто теоретически обосновал юридическую сущность данных административно-принудительных мер, был В. Р. Кисин.

¹ Кикин А. Ю. Меры налогово-процессуального принуждения: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. М., 2004. С. 7.

² Гуев А. Н. Постатейный комментарий к Кодексу Российской Федерации об административных правонарушениях. М., 2002. С. 809.

³ Кодекс административного судопроизводства Российской Федерации от 08.03.2015 № 21-ФЗ // Собр. зак-ва РФ. 2015. № 10. Ст. 1391.

При этом следует выделить его диссертационное исследование «Меры административно-процессуального принуждения и их применение (по материалам деятельности органов внутренних дел)» (М., 1983). Так, В. Р. Кисин меры административно-процессуального принуждения подразделил на три вида: «...меры административно-процессуального пресечения; меры административно-процессуального обеспечения; процессуальные меры исполнения административных наказаний»¹.

Соответственно, данные меры, по мнению обозначенного автора, подчинены общей цели, однако при этом они имеют различные основания для своего применения. Как пишет В. Р. Кисин, «...меры административно-процессуального пресечения заключаются в принудительном ограничении свободы передвижения и иных действий лица (административное задержание, привод); меры административно-процессуального обеспечения направлены на установление факта административного правонарушения и личности правонарушителя, обнаружения и фиксации доказательств. В свою очередь процессуальные меры исполнения административных наказаний можно рассматривать как принудительное ограничение личного и имущественного характера в целях своевременного исполнения наложенного административного наказания»².

Кисин В. Р. не сводит меры административно-процессуального принуждения только к мерам обеспечения производства по делам об административных правонарушениях, в то время, собственно, нормативно данной категории и не существовало. Сегодня КоАП РФ использует категорию «меры обеспечения производства по делам об административных правонарушениях». Как следует из закона, данные меры применяются «...в целях пресечения административного правонарушения, установления личности нарушителя, составления протокола об административном правонарушении. Функции данных мер также состоят в обеспечении своевременного и правильного рассмотрения дела об административном правонарушении и исполнения принятого по делу постановления» (ст. 27.1 КоАП РФ). Надо отметить, что функционально меры обеспечения производства по делам об административных правонарушениях используется для пресечения правонарушений. Так, А. И. Дворяк по данному поводу отметил, что «...меры административно-процессуального пресечения представляют собой процессуальные действия, пресекающие саму возможность продолжения противоправных деяний, данные меры дают возможность для осуществления

¹ Кисин В. Р. Правовые аспекты административно-процессуального принуждения // Производство по делам об административных правонарушениях в ОВД. Киев, 1983. С. 23.

² Кисин В. Р. Указ. раб. С. 23.

организации процессуальных действий, ориентированных на восстановление нарушенных интересов личности и государства и создание условий, обеспечивающих реализацию норм материального права»¹.

Вообще одна и та же мера административного принуждения в зависимости от контекста своего использования может выполнять различные функции. Так, А. А. Белов верно отметил, что «...множественность целей и оснований применения одной меры административного принуждения позволяет относить одну и ту же меру к различным группам мер административного принуждения (либо одновременно к нескольким группам мер) в зависимости от непосредственных целей, достигаемых в результате применения по одному из ее оснований»².

Исходя из вышесказанного, можно отметить, что административное принуждение является органичной частью государственного принуждения. Обусловлено это тем, что государство обладает монопольным правом на применение публичного принуждения вообще. Отличительной особенностью административного принуждения является его сложное конструктивное наполнение, данное принуждение достаточно органично включает предписания как материального, так и процессуального характера. В результате действия административного принуждения создаются необходимые предпосылки для реализации мер административной ответственности. Именно в административной ответственности порой концентрируется основная правовая «энергия» данного вида принуждения. Однако применению административной ответственности предшествует реализация системы мер административно-процессуального характера. Обусловлено это тем, что возможность применения административного наказания без доказанности вины соответствующего субъекта попросту невозможно. В этой связи можно видеть органичную правовую связь мер административно-процессуального воздействия, в том числе и в форме принуждения, с административным наказанием.

Обобщение доктринальных позиций позволяет сделать вывод о том, что административное принуждение как вид публичного принуждения имеет свои основания действия, причем применение административного принуждения не всегда связано с совершением противоправного деяния (административного правонарушения). В доктринальном аспекте их определяют как меры административного предупреждения, применяются они при отсутствии какого-либо противоправного деяния, или происшествия.

¹ Дворяк А. И. Указ. раб. С. 12.

² Белов А. А. Административное принуждение в деятельности Государственной инспекции безопасности дорожного движения: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Волгоград, 2000. С. 16.

Меры административного предупреждения – это «мягкое» действие соответствующего принуждения. Нужно отметить, что функционально предупредительный аспект имеют все меры административного принуждения, иногда об этом прямо указано в законе, в других случаях предупреждение действует по «умолчанию». Меры административно-процессуального принуждения имеют также цель пресечь совершение административного правонарушения, однако это не исключает существование отдельной группы мер административного пресечения. Надо отметить, что и сама категория административной ответственности, о чем будет сказано ниже, является формой административно-процессуального принуждения.

Можно сделать вывод о том, что административное принуждение достаточно содержательно. На данное обстоятельство указывают практически все специалисты, которые исследовали данный правовой институт, точки зрения которых приведены в настоящей лекции. Границы действия административного принуждения также весьма широки, сейчас невозможно найти сферы государственного регулирования, в которой бы не были задействованы меры административного принуждения. Анализ сущности мер административного принуждения дает возможность сделать вывод о том, что данная категория является собирательной. Обусловлено это тем, что в практической плоскости приходится иметь дело с реализацией конкретных мер административного принуждения, а именно: мер административного предупреждения; мер административного пресечения; мер обеспечения производства по делам об административных правонарушениях, а также административных наказаний. Также в теории административного права обосновывалось наличие таких мер административного принуждения, как административно-ограничительные меры и меры административного восстановления. Последние меры в большей степени тяготеют к средствам гражданско-правового характера. Хотя и в публично-правовой сфере может иметь место действие административно-восстановительных мер. Кроме того, применение ряда мер административного принуждения направлено на восстановление нарушенного правопорядка.

Деление мер административного принуждения на различные группы иногда носит условный характер, поскольку одна мера может выполнять различные функции, а не концентрироваться только на одной, ради реализации которой она была предусмотрена. Меры административного принуждения между собой взаимосвязаны, они образуют систему, при этом каждая группа мер также формируют свою систему. В этом смысле Б. В. Россинский верно отметил, что «...применение всех видов административного принуждения нужно рассматривать не изолированно друг от друга, а в еди-

ной системе административно-надзорной и административно-наказательной деятельности с обеспечением их универсального законодательного процессуального регулирования»¹.

В действующем законодательстве нормативно закреплена система административных наказаний (ст. 3.2 КоАП РФ), а также система мер обеспечения производства по делам об административных правонарушениях (ст. 27.1 КоАП РФ). Иные меры административного принуждения в силу объективных причин и функциональных возможностей данных мер систематизировать практически невозможно.

В системе мер административного принуждения особое место занимают меры обеспечения производства по делам об административных правонарушениях. Таким образом, самостоятельное место в системе административного принуждения принадлежит мерам административно-процессуального принуждения, именно в такой формулировке данные меры получили свою теоретическую оценку. Однако в дальнейшем в законе стала использоваться дефиниция «меры обеспечения производства по делам об административных правонарушениях», что, безусловно, сужает предмет действия соответствующих мер принуждения. Нами будет осуществлено соотношение мер «административно-процессуального принуждения» и «мер обеспечения производства по делам об административных правонарушениях», но уже сейчас нужно сказать, что они соотносятся между собой как целое и часть. Меры административно-процессуального принуждения относятся к категории достаточно широкой функциональности, которая не ограничивается исключительно рамками производства по делам об административных правонарушениях. Эти меры по своей сути представлены и в дисциплинарном производстве, которое по своему характеру имеет административно-правовую форму своего закрепления.

Традиционно отмечается, что меры административного принуждения применяются достаточно большим количеством субъектов, наделенных соответствующими полномочиями. Однако нужно отметить, что отдельные меры административного принуждения применяются нормативно определенным кругом должностных лиц (представителей власти). Это касается вопроса применения административных наказаний. Причем, значительное количество административных наказаний может применяться только судом. Меры административно-процессуального принуждения тоже применяются определенным кругом должностных лиц. Так, например, он закреплён в приказе МВД России от 30.08.2017 № 685 «О должностных лицах системы

¹ Россинский Б. В. Понятие, классификация и природа мер административного принуждения // Законы России: опыт, анализ, практика. 2021. № 11. С. 3.

Министерства внутренних дел Российской Федерации, уполномоченных составлять протоколы об административных правонарушениях и осуществлять административное задержание»¹. Данный приказ очень важен с точки зрения определения компетенции должностных лиц, уполномоченных применять соответствующее процессуальное воздействие. Как отметил А. Б. Дудаев, «...протоколы, составленные не уполномоченными законом субъектами, не влекут каких-либо юридических последствий. Данные протоколы не могут являться основанием для последующего разбирательства дела по существу и создавать возможности для применения к лицам мер административного воздействия»².

С учетом функциональности административно-процессуального принуждения, а также юридических последствий его действия реализация данного вида принуждения достаточно формализована. Обусловлено это серьезными правовыми ограничениями, которые данное принуждение может за собой повлечь.

Меры административно-процессуального принуждения не существуют автономно. С одной стороны, данные меры являются частью системы административного принуждения, с другой – они существуют в самостоятельной системе. Существование нормативно закреплённой системы мер административно-процессуального принуждения дает возможность заключить, что количество данных мер носит исчерпывающий характер, а также сделать вывод, о том, что система соответствующих мер административного принуждения закрепляется только на федеральном уровне правового регулирования.

Еще раз обратим внимание, что такая категория, как «меры административно-процессуального принуждения», хоть и близка, но не должна быть тождественной такой конструкции, как «меры обеспечения производства по делам об административных правонарушениях».

Административно-процессуальное принуждение охватывает более широкий круг общественных отношений, связанных с производством по делам об административных правонарушениях, нежели меры обеспечения производства по делам об административных правонарушениях. Тем не ме-

¹ О должностных лицах системы Министерства внутренних дел Российской Федерации, уполномоченных составлять протоколы об административных правонарушениях и осуществлять административное задержание: приказ МВД России от 30.08.2017 № 685 // Официальный интернет-портал правовой информации. URL: <http://www.pravo.gov.ru>.

² Дудаев А. Б. Доказательства в производстве по делам об административных правонарушениях: дис. ... канд. юрид. наук. М., 1999. С. 87.

нее в доктринальном плане меры обеспечения производства по делам об административных правонарушениях разработаны лучше. Исходя из этого, приведем ряд точек зрения относительно обозначенных категорий. Так, Ю. И. Попугаев писал, что «...меры административно-процессуального воздействия представляют собой урегулированные нормами административно-процессуального права процессуальные действия, как принудительного, так и не принудительного характера. Данные меры применяются в целях обнаружения правонарушения, установления личности нарушителя, выявления и закрепления доказательств, а также обеспечения исполнения постановлений по делу»¹. Обозначенный автор выделил важный признак рассматриваемой категории мер административно-процессуального принуждения – «внутри» данных мер могут иметь место процессуальные действия не принудительного характера. Как отметил В. Р. Кисин, «...достижению целей производства по делам об административных правонарушениях способствуют меры не принудительного характера. К данным процессуальным мерам могут быть отнесены: осмотр места совершения административного правонарушения, истребование необходимых сведений, опрос свидетелей, разъяснение участникам производства их процессуальных прав и др.»².

Относительно мер административно-процессуального обеспечения В. А. Мельников констатирует, что «...меры административно-процессуального обеспечения – это совокупность приемов воздействия в отношении установленных субъектов права, заключающихся в применении к ним правовых ограничений в целях обеспечения установленного порядка реализации соответствующих правовых отношений»³.

Коренев А. П. писал, что «...меры административно-процессуального обеспечения используются в целях обнаружения правонарушения, установления личности нарушителя, получения доказательств и создания иных условий для объективного рассмотрения дела об административном правонарушении, а также вынесения и исполнения постановления по административному делу»⁴.

¹ Попугаев Ю. И. Административно-процессуальные меры, применяемые в связи с совершением правонарушения: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. М., 1991. С. 11.

² Кисин В. Р. Меры обеспечения производства по делам об административных правонарушениях: юридическая природа и недостатки правового регулирования // Административное право и процесс. 2018. № 1. С. 29.

³ Мельников В. А. Административно-правовое ограничение прав граждан и механизм его реализации органами внутренних дел: автореф. дис. ... д-ра юрид. наук. Краснодар, 2015. С. 46.

⁴ Коренев А. П. Административное право России. М., 2000. Ч. I. С. 44.

В свою очередь А. Ю. Соколов отмечает, что «...меры обеспечения производства по делам об административных правонарушениях – это меры принуждения, которые применяются в целях обеспечения нормального течения производства по делам об административных правонарушениях, а также в связи с совершенным административным правонарушением, и тем самым они влекут за собой определенные правовые ограничения»¹.

Таким образом, реализация административно-процессуального принуждения – это целенаправленный волевой процесс, который осуществляется через определенный правовой механизм. Правовой механизм действия мер административно-процессуального принуждения предполагает систему взаимосвязанных правовых средств, каждое из которых имеет свою предметную функциональность.

Каплунов А. И. пишет, что «...принудительными мерами административно-процессуального обеспечения являются способы, приемы и действия, реализуемые в рамках производства по делу об административном правонарушении. Данные действия направлены на обнаружение орудий и предметов административного правонарушения, установления личности нарушителя, обнаружение и закрепление доказательств. Они также создают условия для объективного и всестороннего рассмотрения дела об административном правонарушении, а также способствуют исполнению вынесенного по нему решения»².

Без принудительных мер административно-процессуального характера достаточно сложно пресечь совершаемое административное правонарушение, собрать и закрепить необходимые доказательства по делу, обеспечить соблюдение сроков соответствующего административного производства. Обратим внимание и на то, что определенное процессуальное воздействие оказывает и сам факт привлечения к административной ответственности. Так, данное воздействие состоит в результате составления протокола об административном правонарушении, протокола осмотра места совершения административного правонарушения, протокола о применении меры обеспечения производства по делу об административном правонарушении и др. (ст. 28.1 КоАП РФ). В этой связи вполне очевидно, что административно-процессуальное принуждение вызывает объективную необходимость в установлении правовых ограничений личного, организацион-

¹ Соколов А. Ю. Меры обеспечения производства по делам об административных правонарушениях в системе мер административного принуждения: автореф. дис. ... д-ра юрид. наук. Саратов, 2013. С. 8.

² Каплунов А. И. Административное принуждение, применяемое органами внутренних дел: автореф. дис. ... д-ра юрид. наук. М., 2005. С. 44.

ного, а также имущественного характера. Как показывает исследование, самыми распространенными мерами обеспечения производства по делам об административных правонарушениях являются: доставление и административное задержание; отстранение от управления транспортным средством соответствующего вида; освидетельствование на состояние алкогольного опьянения; медицинское освидетельствование на состояние опьянения. Также к «лидерам» относятся такие меры, как: задержание транспортного средства и запрещение его эксплуатации; досмотр/осмотр; изъятие вещей и документов; привод; арест товаров, транспортных средств и иных вещей; временный запрет деятельности; залог за арестованное судно¹.

В заключение необходимо отметить, что административно-процессуальное принуждение направлено на пресечение административных правонарушений, обеспечение производства по делам об административных правонарушениях, а также исполнение принятых в рамках данного производства решений. В системе административно-процессуальных мер имеют место принудительные и ограничительные меры воздействия, а также меры непринудительного характера, которые необходимы для обеспечения реализации процессуального принуждения.

Выводы:

1. Процессуальное содержание имеет место во всех мерах административного принуждения, оно необходимо для легитимного действия соответствующих мер воздействия, а также соблюдения требований законности.

2. На развитие функциональной сущности мер административно-процессуального принуждения оказали существенное влияние меры уголовно-процессуального принуждения.

3. Меры административно-процессуального принуждения занимают особенное место в системе административного принуждения, обусловлено это функциональностью данных мер. В действующем законодательстве закреплены самые различные меры процессуального принуждения (уголовного, финансового, дисциплинарного).

4. Развитию мер административно-процессуального принуждения способствовал институт административной ответственности, фактическая реализация которого без процессуального принуждения весьма затруднительна.

¹ Адвокатская газета: [сайт]. URL: <https://www.advgazeta.ru/diskussii/statistika-sudebnogo-departamenta-pri-vs-rf-za-2022-god> (дата обращения: 19.07.2023).

**Лекция 1.6. Вопросы применения
административных процедур
сотрудниками Госавтоинспекции
в отношении иностранных граждан**

На фоне активного развития международных отношений и заметно возросшей популярности нашей страны как туристической, а также в условиях увеличения числа так называемых «трудовых мигрантов», прибывающих на территорию Российской Федерации в поисках трудоустройства, особую актуальность приобретает вопрос влияния иностранных граждан на складывающуюся оперативную обстановку, выраженную в потенциальном приросте административных правонарушений в области дорожного движения, совершаемых с участием иностранцев.

Статьей 2.6 КоАП РФ определен национальный режим привлечения к административной ответственности иностранных граждан и лиц без гражданства. Это значит, что иностранные граждане, а также лица без гражданства, совершившие на территории Российской Федерации административные правонарушения, подлежат административной ответственности на общих основаниях и, соответственно, привлекаются к такой ответственности в соответствии с законодательно закрепленным процессуальным порядком ее реализации – производством по делам об административных правонарушениях.

Исходя из разъяснения Конституционного Суда Российской Федерации, а также ч. 3 ст. 62 Конституции Российской Федерации, иностранные граждане и лица без гражданства пользуются в Российской Федерации правами и несут обязанности наравне с гражданами Российской Федерации, кроме случаев, установленных федеральным законом или международным договором Российской Федерации.

В п. 1 ст. 2.6 КоАП РФ установлено, что иностранцы, а также лица без гражданства, которые нарушили закон, совершили административный проступок в Российской Федерации, привлекаются к административной ответственности на общих основаниях с россиянами. Отсюда следует, что водитель-иностранец, нарушивший ПДД на территории РФ, отвечает за свое нарушение по всей строгости российских законов, действующих в Российской Федерации. Сотрудники ГИБДД в Российской Федерации руководствуются нормами российских законов при применении санкций (взимании штрафов, изъятии водительского удостоверения).

Если же речь идет о международных водительских правах, то на практике применяют нормы Конвенции о дорожном движении (заключена в г. Вене 08.11.1968)¹. Документ имеет статус международного и действует в отношении граждан тех стран, которые его заключили и подписали. Вопросу о приостановке действия водительского удостоверения посвящена ст. 42 Конвенции. Она прямо говорит о возможности лишения прав иностранных водителей при нарушении ПДД. Но порядок лишения при этом будет несколько иной.

Если изъятие прав не применяется, тогда ГИБДД вправе проинформировать полномочный орган, который выдал их, о нарушении и предусмотренном за него лишении прав. Если иностранец нарушил ПДД в России, за которое у него забрали права, то данная санкция действует в отношении него только на территории России. В остальных странах, включая страну, из которой он прибыл, она не применяется. Следовательно, используя свои права, он по-прежнему может ездить в других странах.

С недавних пор Федеральная таможенная служба России и ГИБДД начали взаимодействие по вопросу наложения и последующего взыскания штрафов за нарушение ПДД на иностранных граждан.

Как уже отмечалось ранее, при нарушении иностранцем действующих в России ПДД на него, в соответствии с существующей нормативной базой, накладывается такое же наказание, как и на российского водителя. Это касается как фиксации непосредственно инспектором, так и автоматическими фото- или видеокамерами.

С учетом высокой численности иностранцев, как временно пребывающих, так и постоянно проживающих на территории России, отсутствие действенного механизма их наказания за нарушения ПДД может создавать определенную угрозу для безопасности дорожного движения.

Рассмотрим некоторые методические рекомендации по реагированию сотрудников Госавтоинспекции г. Москвы на происшествия с участием иностранных граждан, в том числе в отношении иностранных граждан, пользующихся иммунитетом.

¹ Конвенция о дорожном движении: заключена в г. Вене 08.11.1968 (с изм. от 23.09.2014) // СПС «КонсультантПлюс». URL: https://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_136493/ (дата обращения: 10.10.2025).

1. Меры, принимаемые в отношении иностранных граждан.

На основании п. 72 приказа МВД России от 02.05.2023 № 264 «Об утверждении Порядка осуществления надзора за соблюдением участниками дорожного движения требований законодательства Российской Федерации о безопасности дорожного движения»¹ при управлении транспортным средством на территории Российской Федерации у иностранных граждан и лиц без гражданства сотрудником ГИБДД проверяются:

- паспорт иностранного гражданина либо иной документ, установленный федеральным законом или признаваемый в соответствии с международным договором Российской Федерации в качестве документа, удостоверяющего личность иностранного гражданина;
- документ, выданный иностранным государством и признаваемый в соответствии с международным договором Российской Федерации в качестве документа, удостоверяющего личность лица без гражданства (разрешение на временное проживание лица без гражданства; временное удостоверение личности лица без гражданства в Российской Федерации; вид на жительство лица без гражданства; иной документ, предусмотренный федеральным законом или признаваемый в соответствии с международным договором Российской Федерации в качестве документа, удостоверяющего личность лица без гражданства);
- виза, миграционная карта – в случаях, предусмотренных федеральным законом или международным договором Российской Федерации;
- российское национальное водительское удостоверение, а при его отсутствии – иностранное национальное водительское удостоверение или международное водительское удостоверение при условии, если оно предъявляется вместе с национальным водительским удостоверением;
- регистрационные документы на ТС, а в случае ввоза ТС на территорию Российской Федерации – документы, предусмотренные таможенным законодательством Евразийского экономического союза, с отметками таможенных органов, подтверждающими временный ввоз данного ТС;
- страховой полис обязательного страхования либо документ, подтверждающий заключение договора страхования гражданской ответственности владельцев ТС в рамках международных систем страхования;

¹ Об утверждении Порядка осуществления надзора за соблюдением участниками дорожного движения требований законодательства Российской Федерации о безопасности дорожного движения: приказ МВД России от 02.05.2023 № 264 // СПС «КонсультантПлюс». URL: https://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_451297/ (дата обращения: 10.10.2025).

– документы, требующиеся для въезда на территории, организации и объекты, на которые в соответствии с законодательством Российской Федерации необходимы специальные разрешения (в случае въезда на соответствующие территории, организации и объекты);

– российское разрешение на проезд по территории Российской Федерации при выполнении международной автомобильной перевозки, документы, которые в соответствии с международными соглашениями и договорами Российской Федерации в области международного автомобильного сообщения требуются для осуществления международных автомобильных перевозок.

2. Проверка по информационным учетам.

При выявлении признаков административных правонарушений (уголовно наказуемых деяний) в обязательном порядке осуществляется проверка иностранного гражданина (водителя) и транспортного средства (далее – ТС) посредством ФИС ГИБДД-М¹ на предмет наличия сведений о ранее совершенных правонарушениях, предусматривающих повторность совершения административного правонарушения, о розыске лица и (или) ТС, основаниях привлечения по ч. 1 ст. 20.25 КоАП РФ (неуплата административного штрафа в срок, предусмотренный КоАП РФ) и т. д. Кроме того, иностранных граждан проверяют посредством обращения к Государственной информационной системе миграционного учета (ГИСМУ) на предмет наличия сведений о нарушении миграционного законодательства.

3. Административная ответственность.

На основании ч. 1 ст. 2.6 КоАП РФ иностранные граждане, лица без гражданства и иностранные юридические лица, совершившие на территории Российской Федерации административные правонарушения, подлежат административной ответственности на общих основаниях.

В соответствии с нормами Федерального закона от 04.08.2023 № 425-ФЗ «О внесении изменений в Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях»² постановление по делу об административном правонарушении о назначении административного наказания за совершение административного правонарушения, предусмотренного ст. 11.23, 11.26, 11.27 или 11.29 либо гл. 12 КоАП РФ, в случае его совершения с использованием иностранного ТС, вступает в законную силу со дня

¹ ФИС ГИБДД-М – федеральная информационная система Госавтоинспекции, предназначенная для хранения и реализации всех информационных сведений в единой базе.

² О внесении изменений в Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях: федеральный закон от 04.08.2023 № 425-ФЗ // СПС «КонсультантПлюс». URL: https://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_453871/ (дата обращения: 10.10.2025).

его вынесения. К лицам, управляющим такими ТС, относятся граждане Российской Федерации, лица без гражданства, иностранные граждане, российские и иностранные юридические лица.

Дата неуплаты административного штрафа наступает по истечении 60 дней с даты вступления в силу постановления о его наложении либо на день выезда иностранного ТС с территории Российской Федерации, в зависимости от того, какое из указанных событий произойдет раньше.

Срок давности привлечения к административной ответственности за неуплату административного штрафа в срок, предусмотренный КоАП РФ, составляет до 1 года.

Полномочиями по рассмотрению дел об административных правонарушениях, предусмотренных ч. 1 ст. 20.25 КоАП РФ, составленных в отношении лиц, совершивших административное правонарушение на ТС, зарегистрированном в иностранном государстве, в случае неуплаты административного штрафа, назначенного за административное правонарушение, предусмотренное гл. 12 КоАП РФ, наделены как должностные лица ГИБДД, а именно начальники государственной инспекции безопасности дорожного движения, центра автоматизированной фиксации административных правонарушений в области дорожного движения государственной инспекции безопасности дорожного движения, командиры полка (батальона, роты) дорожно-патрульной службы, их заместители, сотрудники государственной инспекции безопасности дорожного движения, имеющие специальное звание, так и судьи по месту выявления правонарушения.

При этом необходимо учитывать, что назначение административных наказаний в виде административного ареста или обязательных работ отнесено к исключительной компетенции судьи.

В целях пресечения административного правонарушения, предусмотренного ч. 1 ст. 20.25 КоАП РФ, сотрудники Госавтоинспекции вправе применить меру обеспечения в вид задержания ТС. При этом задержание может осуществляться путем перемещения задержанного иностранного ТС его водителем или сотрудником Госавтоинспекции в ближайшее специально отведенное охраняемое место (на специализированную стоянку), а также путем прекращения движения при помощи блокирующих устройств.

Решение о прекращении указанного задержания или о возврате ТС принимается должностными лицами только после уплаты административных штрафов (назначенных за ранее совершенное на иностранном ТС административное правонарушение, предусмотренное ст. 11.23 либо гл. 12 КоАП РФ, а также по ч. 1 ст. 20.25 КоАП РФ).

Данные изменения распространяются на неисполненные постановления, вынесенные после 15.08.2023.

Согласно п. 120 приказа МВД России от 02.05.2023 № 264 «Об утверждении Порядка осуществления надзора за соблюдением участниками дорожного движения требований законодательства Российской Федерации о безопасности дорожного движения»¹ (далее – Порядок) в случае выявления сотрудником достаточных данных, указывающих на наличие события административного правонарушения, совершенного иностранным гражданином, предъявившим документы, подтверждающие наличие иммунитета от административной юрисдикции Российской Федерации, вопрос об административной ответственности указанного лица в соответствии с федеральными законами и международными договорами Российской Федерации разрешается в соответствии с нормами международного права.

1. Перечень административных процедур, применяемых сотрудником ГИБДД, при выявлении нарушений, совершенных иностранными гражданами, пользующимися иммунитетом.

На основании п. 121 Порядка в отношении иностранных граждан, пользующихся иммунитетом, могут осуществляться следующие действия:

- наблюдение за дорожным движением, в том числе с использованием технических средств, специальных технических средств и средств автоматической фиксации;
- остановка ТС;
- остановка пешехода;
- проверка документов, государственных регистрационных знаков ТС, а также технического состояния находящегося в эксплуатации ТС;
- составление протокола об административном правонарушении;
- вынесение определения о возбуждении дела об административном правонарушении и проведении административного расследования;
- вынесение определения об отказе в возбуждении дела об административном правонарушении;
- освидетельствование на состояние алкогольного опьянения;
- направление на медицинское освидетельствование на состояние опьянения;
- вынесение постановления по делу об административном правонарушении;
- составление протокола осмотра места совершения административного правонарушения.

¹ Об утверждении Порядка осуществления надзора за соблюдением участниками дорожного движения требований законодательства Российской Федерации о безопасности дорожного движения: приказ МВД России от 02.05.2023 № 264 // СПС «КонсультантПлюс». URL: https://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_451297/ (дата обращения 15.10.2025).

Согласно п. 121.1 Порядка в отношении иностранных граждан, пользующихся иммунитетом, из числа сотрудников дипломатических представительств и консульских учреждений государств, определенных на основе принципа взаимности по информации, предоставляемой МИД России, и в соответствии с Венской конвенцией о дипломатических сношениях от 18.04.1961¹ и Венской конвенцией о консульских сношениях от 24.04.1963², также могут осуществляться действия, связанные с отстранением от управления ТС, задержанием ТС.

При поступлении в МВД России информации из МИД России о применении принципа взаимности, она доводится до сотрудников через подразделения Госавтоинспекции.

При нарушениях иностранными гражданами, пользующимися иммунитетом, за исключением указанных в пп. 121.1 п. 121 Порядка, правил эксплуатации ТС и управления ТС соответствующего вида, влекущих задержание ТС, сотрудник незамедлительно сообщает об этом дежурному для принятия мер по информированию соответствующего дипломатического представительства, консульского учреждения, международной организации (ее представительства) о необходимости устранения обстоятельств, являющихся основанием для задержания ТС, а также информированию МИД России или его территориального органа – представительства МИД России на территории Российской Федерации.

2. Участие иностранных граждан, пользующихся иммунитетом, в ДТП.

При оформлении документов по факту ДТП с участием ТС, в котором находятся иностранные граждане, пользующиеся иммунитетом (если они не нуждаются в медицинской помощи), сотрудник предлагает водителю присутствовать при составлении материалов по данному происшествию. Если водитель или кто-либо из пассажиров выражает нежелание присутствовать при составлении материалов, сотрудник записывает необходимые сведения об указанных лицах и разрешает им покинуть место происшествия. В таких случаях в протоколе осмотра места совершения административного правонарушения делается запись о причине отсутствия водителя.

Личный досмотр, досмотр вещей и ТС, арест вещей, изъятие вещей и документов, доставление, задержание (административное задержание) в отношении иностранных граждан, пользующихся иммунитетом, не осуществляются.

¹ Венская конвенция о дипломатических сношениях: заключена в г. Вене 18.04.1961 // СПС «КонсультантПлюс. URL: https://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_120761/ (дата обращения: 10.10.2025).

² Венская конвенция о консульских сношениях: заключена в г. Вене 24.04.1963 // СПС «КонсультантПлюс». URL: https://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_121141/ (дата обращения: 10.10.2025).

Осмотр ТС и груза в отношении иностранных граждан, пользующихся иммунитетом, а также лиц, указанных в абз. 3, 7, 9, 10 п. 122 Порядка, могут осуществляться только на основании данных, свидетельствующих о причастности водителя, пассажиров, ТС к совершению правонарушения, об использовании ТС в противоправных целях или дающих основания полагать, что оно находится в розыске.

При совершении указанных действий, а также при проверке технического состояния ТС не должны предъявляться требования, которые могут быть расценены как обыск или досмотр (в том числе открыть капот, багажное отделение).

3. Результаты принятых мер в отношении иностранных граждан, пользующихся иммунитетом.

О каждом действии, совершенном в отношении иностранных граждан, пользующихся иммунитетом, сотрудник составляет рапорт. При этом обеспечивается сохранность материалов, полученных с использованием технических средств, в том числе носимого и (или) установленного в патрульном автомобиле видеорегистратора.

Протокол об административном правонарушении и другие материалы дела, по которому не вынесено постановление по делу об административном правонарушении, по окончании смены передаются командиру строевого подразделения ДПС (руководителю подразделения Госавтоинспекции территориального органа МВД России на районном уровне) и направляются в подразделение Госавтоинспекции территориального органа МВД России на региональном уровне для последующего их отправления в Департамент государственного протокола МИД России.

В завершение отметим, что миф о безнаказанности иностранных автомобилистов Госавтоинспекцией развеян давно. Перевозчиков, и здесь имеются в виду транспортные компании, с территории России не выпускают (а автомобиль задержат), если есть неоплаченные взыскания. По действующему законодательству также и не впустят. Решение единственное – погасить долг до выезда за границу.

С января по сентябрь 2025 года сотрудники Госавтоинспекции вынесли почти 408 тыс. постановлений (+40 %, если сравнивать с предыдущим годом). Из них 255 тыс. нарушений зафиксировали камеры по всей стране. При этом, по данным статистики, из общего числа вынесенных постановлений было исполнено только 198 тыс. Если обратить внимание на аналогичные цифры в 2024-м или в 2023-м, можно констатировать, что начал эффективнее работать важнейший принцип – неотвратимости наказания. В случае с водителями на иностранных машинах стремление

к тому, чтобы все постановления исполнялись, «упиралось» в законодательство. На добровольное погашение штрафа было до 60 дней. Сейчас же вынесен на обсуждение законопроект, по которому срок сокращен до одних суток, то есть штраф нужно погасить сразу, даже если планов уехать из России нет. Поэтому в Госавтоинспекции дают совет – проверить, есть ли вынесенные постановления, заранее, на сайте *госавтоинспекция.рф*.

Раздел 2. Проблемы регулирования миграции и обеспечения миграционной безопасности

Лекция 2.1. Вопросы миграционной безопасности в Российской Федерации

Глобализация мирового экономического и социального пространства имеет как положительные, так и отрицательные моменты. В качестве положительного аспекта глобализации можно отметить экономическую свободу перемещения товаров, услуг и финансовых ресурсов в рентабельные и эффективные сферы экономики, свободу передвижения, развития глобальной туристической индустрии и, тем самым, эффективной занятости людей. Так, Е. А. Никифорова и И. А. Цинделиани верно указывали, что «...современные миграционные процессы оказывают значительное влияние на социально-экономическую и политическую ситуацию в стране»¹.

Нужно отметить, что глобализация также способствовала развитию миграционных процессов, движению трудовых ресурсов из одних стран, как правило «третьего мира», в индустриально развитые экономики, где востребована «грубая», порой неквалифицированная рабочая сила». Глобализация способствовала передвижению не только неквалифицированных трудовых ресурсов, она также стимулировала передвижение и хорошо подготовленных специалистов и ученых, стремящихся проявить себя в самых различных сферах науки и техники тех стран, в которых созданы соответствующие условия. До недавнего времени и некоторые люди, а это в числовом выражении весьма существенное количество, уезжали «зимовать» в «теплые государства», а по окончании зимнего сезона в своей стране возвращались обратно. Все это улучшало качество жизни людей как в экономическом, так и в эмоциональном аспекте.

Подобное положение сохранялось относительно долгое время, и это в целом положительный аспект глобализации и экономической интеграции целого ряда государств, расположенных как на одном, так и на разных континентах. *Миграция* – это явление, в существовании которого заинтересован как отдельный человек или группа людей, так и различные государства. Как отме-

¹ Никифорова Е. А., Цинделиани И. А. Миграционное право России / под ред. И. А. Цинделиани. М., 2018. С. 3.

чает Е. Ю. Царева, «...проблема миграции населения и глобальных миграционных процессов приобретает особую значимость для многих стран, активно принимающих мигрантов»¹.

Рост экономики, спокойное и весьма благодатное развитие способствовали тому, что правительства отдельных стран перестали заботиться и нести весьма существенные финансовые расходы на оборону и безопасность своего государства, некоторые европейские государства под внешним давлением или самостоятельно начали проводить весьма либеральную политику в области миграции. Довольно быстро сформировалась идеология мультикультурализма. Постепенно развивались социальные и юридические нормы «терпимости» к мигрантам с Ближнего Востока и Северной Африки и других, весьма густонаселенных, но в экономическом и социальном смысле неразвитых государств. Вместе с тем в целом ряде стран на протяжении многих лет формировалась ментальность, связанная с ненужностью рождения детей, терпимостью к лицам нетрадиционной сексуальной ориентации, а затем и юридическое закрепление права на однополые и тому подобные браки. Все это привело к постепенному заполнению социального и экономического пространства мигрантами из других стран, которые ментально находятся в конфликте с гражданами соответствующего государства. Появилась индустрия нелегальной миграции, потоки которой хлынули в индустриально и социально развитые государства. Так, мигранты из стран Ближнего Востока и Северной Африки начали заполнять территорию Евросоюза, а мигранты из Средней Азии, Китая, Вьетнама – пространство Российской Федерации. Как отмечает Н. Е. Господынько, «...общее число международных мигрантов превышает 200 миллионов человек, из них 40 миллионов – это выходцы из Северной Африки. Миграционные потоки между странами Северной Африки и Европейским союзом отличаются особой интенсивностью. Обусловлено это географической близостью данных регионов, а также тесными экономическими, культурными и социальными связями, которые сложились в эпоху колонизации стран Северной Африки»².

¹ Царева Е. Ю. Особенности миграционной политики Италии на современном этапе: автореф. дис. ... канд. соц. наук. М., 2015. С. 3.

² Господынько Н. Е. Экономические аспекты миграции из стран Северной Африки в государства ЕС: автореф. дис. ... канд. эконом. наук. М., 2009. С. 3.

Непродуманная на государственном и наднациональном уровнях политика глобализации и либеральное миграционное законодательство создали серьезную проблему, связанную с обеспечением глобальной, региональной и национальной безопасности в целом ряде стран ЕС. Это произошло во многом еще и потому, что государства Европейского союза в свое время «поделились» частью своего суверенитета в интересах создания единого европейского пространства и не развивали свое национальное миграционное законодательство, которое было бы призвано отвечать исключительно национальным интересам. Как отмечает Ю. А. Сычугова, «...политика Евросоюза перестала эффективно реагировать на возникающие проблемы в сфере миграции. Происходит замена национального уровня принятия решений наднациональными правовыми актами. Данный уровень правового регулирования, как показала практика, не в состоянии решить современные проблемы миграции, перед лицом которых оказался Европейский союз»¹.

В Российской Федерации вопросы обеспечения миграционной безопасности также не выпали из системы актуальных национальных проблем. Как следует из Указа Президента Российской Федерации от 31.12.2015 № 683 «О Стратегии национальной безопасности Российской Федерации»², одной из угроз государственной и общественной безопасности «...является организация незаконной миграции и торговля людьми, угрозой экономического характера является неравномерное развитие регионов, снижение устойчивости национальной системы расселения».

Нужно отметить, что проблема неконтролируемой миграции привлекает к себе внимание уже несколько десятилетий, исходя из этого, во многих странах было сформировано миграционное законодательство. В нашей стране, как уже было отмечено ранее, проблема нелегальной миграции стала угрозой общественной и экономической безопасности свыше двадцати лет. В этой связи в Указе Президента Российской Федерации от 13.05.2017 № 208 «О Стратегии экономической безопасности Российской Федерации на период до 2030 года»³ верно отмечается, что одной из основных задач государственной политики в области экономического регулирования является «...оптимизация потоков трудовой миграции исходя из потребностей национальной экономики». В Концепции же общественной безопасности

¹ Сычугова Ю. А. Взаимодействие Российской Федерации и Европейского союза в сфере миграции: автореф. дис. ... канд. полит. наук. М., 2013. С. 9.

² О Стратегии национальной безопасности Российской Федерации: указ Президента РФ от 31.12.2015 № 683 // Собр. зак-ва РФ. 2016. № 1 (ч. II). Ст. 212.

³ О Стратегии экономической безопасности Российской Федерации на период до 2030 года: указ Президента РФ от 13.05.2017 № 208 // Собр. зак-ва РФ. 2017. № 20. Ст. 2902.

в Российской Федерации (утв. Президентом РФ 14.11.2013 № Пр-2685)¹ достаточно много внимания уделяется вопросам противодействия организации и осуществления незаконной миграции, в обозначенном документе акцентируется внимание на следующих аспектах рассматриваемой проблемы: так, одним из направлений государственной политики в области обеспечения общественной безопасности является противодействие возникновению межнациональных конфликтов, незаконной миграции, а также деятельности, направленной на разжигание расовой, национальной и религиозной розни, ненависти либо вражды. К числу вопросов, представляющих общественную опасность, относится также неравномерное рассредоточение миграционных потоков.

В этой связи угрозу национальной безопасности представляет не только внешний аспект миграции, но и ее внутренний сегмент. В результате неравномерного распределения населения по территории страны «оголяются» огромные территории, особую обеспокоенность вызывает «обезлюживание» Дальневосточного региона, целого ряда районов Урала, Сибири, а также ряда областей центральной России и «Русского Севера». Подобная проблема вызывает беспокойство как с точки зрения экономического развития, так и с опасностью заселения данных территорий нелегальными мигрантами из Китая, среднеазиатских и иных государств. Поэтому проблема миграционной безопасности тесным образом связана с вопросами демографического развития, а также продолжительностью и качеством жизни людей. Неслучайно, что постановка вопроса относительно демографической безопасности тесным образом связана с различными социальными процессами. Заметим, что демографическая безопасность является категорией, которая уже давно используется в экономической науке. Данное обстоятельство связано с производственными и экономическими силами. Практически каждый человек – это помимо всего прочего работник, который платит налоги и другие обязательные платежи, он также является потребителем товаров, работ, услуг, т. е. является активным участником экономических и социальных отношений. И чем больше экономическая активность или потребление, тем эффективнее экономическое и социальное развитие. Можно видеть, что в современном мире государства, испытывающие демографический кризис, начинают терять свои позиции в глобальной экономике. Поэтому проблемы демографического развития и демографической безопасности актуальны не только для нашей страны, но и для целого

¹ Концепция общественной безопасности в Российской Федерации: утв. Президентом РФ 14.11.2013 № Пр-2685 // СПС «КонсультантПлюс». URL: https://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_154602/ (дата обращения: 23.09.2025).

ряда иных государств, в том числе европейских. Специфика демографической безопасности Российской Федерации, по сравнению с другими странами, обусловлена не низкой рождаемостью, а высокой преждевременной смертностью. Высокая же смертность в Российской Федерации обусловлена проблемами, связанными с алкоголизацией, курением, потреблением наркотических и психотропных веществ, некачественным питанием, экологическими катастрофами, а также целым рядом иных проблем экономического и социального порядка.

В этой связи проблему демографической и миграционной безопасности решить только посредством увеличения рождаемости не получится. Демографическая и миграционная безопасность – это комплексная проблема. Как отмечает Н. В. Галицкая, «...демографическая безопасность тесно связана с такими видами безопасности, как экономическая, социальная, военная и политическая. Стабильный прирост населения гарантирует государству увеличение налоговых выплат, рост трудовых ресурсов, а также развитие экономики»¹. Относительно демографического развития и обеспечения демографической безопасности сегодня говорится достаточно много. По некоторым экспертным оценкам, для полномасштабного заселения Российской Федерации численность населения нашей страны должна быть около полтора миллиарда человек. Это, кстати, отмечено и в Указе Президента Российской Федерации от 07.05.2018 «О национальных целях и стратегических задачах развития Российской Федерации на период до 2024 года»², где сказано, что нужно осуществлять для решения демографического вопроса «...увеличение ожидаемой продолжительности здоровой жизни до 67 лет, а увеличение суммарного коэффициента рождаемости до 1,7 и др.».

Для достижения обозначенной цели необходимо предпринять целый комплекс действий, касающихся решения социальных вопросов, обеспечения жизненных потребностей людей. В последние годы наблюдается устойчивая тенденция сокращения численности населения нашей страны, убыль которого частично замещается мигрантами. Подобное положение вещей является угрозой национальной безопасности, а также не способствует социальному и экономическому развитию нашей страны. Как уже было

¹ Галицкая Н. В. Государственное регулирование демографической безопасности в России // Административное право и процесс. 2020. № 3. С. 20.

² О национальных целях и стратегических задачах развития Российской Федерации на период до 2024 года: указ Президента РФ от 07.05.2018 № 204 // Собр. зак-ва РФ. 2018. № 20. Ст. 2817.

отмечено выше, вопросы миграционной безопасности не могут быть рассмотрены в отрыве от проблем демографической безопасности, а также от иных видов общественной безопасности.

Учитывая это, обратим внимание на категорию «безопасность» в контексте ее взаимосвязи с миграционными процессами. При этом акцентируем внимание на том факте, что вопросы безопасности достаточно часто выносятся в названия законов, например: Федеральный закон от 09.02.2007 № 16-ФЗ «О транспортной безопасности»¹, Федеральный закон от 10.12.1995 № 196-ФЗ «О безопасности дорожного движения»², Федеральный закон от 28.12.2010 № 390-ФЗ «О безопасности»³. В каждом из этих законов речь идет о безопасности, которая определяется как состояние защищенности от различного рода угроз. Как мы полагаем, безопасность может рассматриваться в нескольких аспектах, если рассматривать ее максимально широко, то обозначенная категория должна определяться как состояние, при котором отсутствует какая-либо опасность для человека или иной социальной системы.

Исходя из этого, *безопасность* – состояние жизнедеятельности, которое дифференцируется на определенные виды в зависимости от направления правового регулирования, в этой связи выделяются различные виды общественной безопасности, одним из которых является «миграционная безопасность». Нужно отметить, что безопасность как состояние жизнедеятельности человека – это не объективный процесс, а результат целенаправленной и системной работы соответствующих органов государственной власти и управления, а также результат установленного правового регулирования. Согласимся с мнением А. И. Стахова, что «...безопасность – это урегулированное правом состояние защищенности конституционных и иных законных интересов личности, общества и государства, и при этом отсутствуют какие-либо природные, техногенные и социальные факторы, которые это состояние могут нарушить»⁴.

В данном определении прослеживается типичный подход, связанный с определением такой категории, как «безопасность». Вообще традиционно безопасность определяется как состояние защищенности жизненно важных

¹ О транспортной безопасности: федеральный закон от 09.02.2007 № 16-ФЗ // Собр. зак-ва РФ. 2007. № 7. Ст. 837.

² О безопасности дорожного движения: федеральный закон от 10.12.1995 № 196-ФЗ // Собр. зак-ва РФ. 1995. № 50. Ст. 4873.

³ О безопасности: федеральный закон от 28.12.2010 № 390-ФЗ // Собр. зак-ва РФ. 2011. № 1. Ст. 2.

⁴ Стахов А. И. Административно-публичное обеспечение безопасности в Российской Федерации. М., 2006. С. 17.

интересов личности, общества и государства от угроз социального, техногенного и природного характера. *Безопасность* – это обязательный компонент миграционного процесса, поэтому говорить о миграции людей как явлении социально полезном и экономически оправданном без обеспечения состояния безопасности – не представляется возможным. Таким образом, безопасность как институциональная категория является обязательным атрибутом любой системы, в том числе миграционной. В этой связи нужно согласиться с А. Б. Антоновым и В. Г. Балашовым в том, что «...безопасность – это неотъемлемый элемент любой системы, которая отражается в таких ее признаках, как целостность, самостоятельность и устойчивость»¹.

Действительно миграционная система глобального, национального и регионального уровней должна обладать устойчивостью, а также целостностью, только в этом случае ее функциональные качества будут обеспечивать безопасность при осуществлении различных миграционных процессов. Интересы обеспечения различных видов безопасности требуют осуществления контроля (надзора) за миграционными процессами, поскольку, как уже отмечалось, миграция людей – это не только позитивное явление, но и процесс, который зачастую связан с незаконным перемещением людей, определенных товаров, вещей, а также распространением различных инфекционных заболеваний. В этой связи право на свободу передвижения, несмотря на свою важность, не может быть отнесено к абсолютному праву, это право ограничивается в интересах обеспечения безопасности. Исходя из этого, вполне оправдано, что в Законе РФ от 25.06.1993 № 5242-1 «О праве граждан Российской Федерации на свободу передвижения, выбор места пребывания и жительства в пределах Российской Федерации»² говорится о том, что «право граждан на свободу передвижения может быть ограничено на отдельных территориях». Также данное право ограничивается в населенных пунктах, где «в случае опасности распространения инфекционных заболеваний и отравлений людей введены особые условия и режимы проживания населения и хозяйственной деятельности и др.». (ст. 8). Подобные ограничения обеспечивают как миграционную безопасность, так и иные виды общественной и личной безопасности. Современные реалии показали, как с помощью цифровых технологий может быть ограничено право на свободу передвижения в интересах обеспечения санитарно-эпидемиологической безопасности.

¹ Антонов А. Б., Балашов В. Г. Основы обеспечения безопасности личности, общества и государства. М., 1996. С. 28.

² О праве граждан Российской Федерации на свободу передвижения, выбор места пребывания и жительства в пределах Российской Федерации: закон РФ от 25.06.1993 № 5242-1 // Ведомости СНД и ВС РФ. 1993. № 32. Ст. 1227.

Как уже отмечалось, миграция людей – это процесс в одном случае объективный, вызванный потребностью человека к перемене места пребывания или места жительства: в этом смысле можно говорить о том, что миграция процесс добровольного перемещения людей в экономических, социальных или туристических интересах. Другой аспект миграции носит вынужденный характер, детерминирующим фактором этого вида миграции являются социальные конфликты, а также природные катаклизмы, вынуждающие людей покидать место своего жительства или даже страну, именно данный миграционный процесс, как представляется, несет угрозу миграционному правопорядку. Отметим, что различного рода угрозы и социальные риски порождают процесс неконтролируемой миграции, который представляет угрозу миграционной безопасности. В этой связи угрозу миграционной безопасности представляет, прежде всего, нелегальная или неконтролируемая миграция, в то время как легальный миграционный процесс больших рисков для нарушения установленного правопорядка не несет. Миграционная безопасность, как уже ранее отмечалось, по своей функциональности является частью общественной безопасности, в то же время данный вид безопасности взаимосвязан и с вопросами национальной безопасности. Данный вид безопасности носит всеобъемлющий характер, следовательно, связан с безопасностью государства.

Как нам представляется, категории «государственная безопасность» и «национальная безопасность» являются тождественными. В научной литературе имеется точка зрения, что «государственная безопасность» и «национальная безопасность» – разные по своей функциональности категории. Например, Так, В. М. Редкоус отмечает, что «национальная безопасность – это защищенность жизненно важных интересов личности, общества и государства от внешних и внутренних угроз. В то время как государственная безопасность – это обеспечение государственного суверенитета, конституционного строя, оборонного потенциала страны и др.»¹.

В таком подходе, как полагаем, прослеживается излишняя детализация в разграничении обозначенных видов безопасности. Исходя из своей функциональности, миграционная безопасность является компонентом национальной безопасности. Как пишет А. Н. Сандугей, «...правовой режим миграции направлен на обеспечение общественной и национальной безопасности»².

¹ Редкоус В. М. Административно-правовое обеспечение национальной безопасности в государствах-участниках СНГ. Пятигорск, 2010. С. 486.

² Сандугей А. Н. Государственное администрирование в сфере миграции (проблемы теории и правового регулирования). М., 2018. С. 182.

Исходя из вышеизложенного, правовое регулирование миграционных процессов можно рассматривать как работу по обеспечению миграционной безопасности. Можно согласиться с А. В. Степановым, что «...миграционную безопасность нужно рассматривать как государственно-правовой институт, включающий комплекс механизмов и структур по обеспечению и защите основ легальной миграции, прав и свобод человека, устойчивого миграционного порядка»¹.

В содержании правового регулирования миграционных процессов присутствуют средства охранительного, регулятивного, а также разрешительного характера. У каждого из этих правовых средств своя предметная функциональность в обеспечении миграционной безопасности. Следует отметить, что с помощью мер юридической ответственности ведется борьба с организацией нелегальной миграции, нарушением установленных миграционных правил. Средствами разрешительного характера дозволяется определенный вариант поведения или устанавливаются необходимые для обеспечения миграционной безопасности запреты и ограничения. Так, в Федеральном законе от 15.08.1996 № 114-ФЗ «О порядке выезда из Российской Федерации и въезда в Российскую Федерацию»² определяется, что въезд в Российскую Федерацию иностранному гражданину не разрешается в случае, если это необходимо в целях обеспечения безопасности, защиты здоровья населения и др. (ст. 27). С помощью средств регулятивного характера осуществляется и предоставление государственных услуг. Как отмечает тот же А. Н. Сандугей, «...государственные услуги в миграционной сфере имеют исключительную значимость для граждан, общества и государства, они оказываются на установленных миграционным законодательством условиях неопределенному кругу лиц»³. Государственные услуги в миграционной сфере являются самыми многочисленными. В этой связи их роль в обеспечении миграционного правопорядка, а также охране и защите прав и свобод граждан весьма существенна.

В завершение рассмотрения некоторых вопросов миграционной безопасности следует отметить, что данный вид безопасности является частью общественной безопасности и ее обеспечения и необходим для защиты самых различных национальных и личных интересов, стабилизации демографической ситуации, а также обеспечения права граждан на свободу передвижения, выбор места пребывания и жительства.

¹ Степанов А. В. Миграционная безопасность Российской Федерации на современном этапе: содержание, проблемы, предложения // Административное право и процесс. 2013. № 3. С. 14.

² О порядке выезда из Российской Федерации и въезда в Российскую Федерацию: федеральный закон от 15.08.1996 № 114-ФЗ // Собр. зак-ва РФ. 1996. № 34. Ст. 4029.

³ Сандугей А. Н. Государственное администрирование в сфере миграции (проблемы теории и правового регулирования). М., 2018. С. 221.

Лекция 2.2. Правовое регулирование миграционных процессов как фактора социального и экономического развития

Проблемы миграции за последнее время привлекают внимание как граждан, так и политическое руководство различных государств, что обусловлено социальными, экономическими и политическими последствиями миграционных процессов. Миграция людей – процесс во многом объективный, она способствует перемещению людей из менее развитых в экономическом и социальном плане регионов, а также стран в более развитые регионы и страны. Это дает возможность людям решать свои экономические и социальные проблемы. В этой связи А. Н. Жеребцов верно отмечает, что «...миграция – естественное состояние общества, вытекающее из неотчуждаемости права человека на свободу передвижения. Перемещение людей способствует развитию человеческого потенциала, а также позволяет решать целый ряд социальных и экономических задач»¹.

С таким подходом следует согласиться, поскольку миграционный процесс был бы невозможен без нормативного закрепления права на свободу передвижения, выбор места пребывания и жительства. Право на свободу передвижения дает возможность человеку выбрать род занятий, а также определить вариант своего социально-полезного поведения. Для реализации права на свободу передвижения необходимо создать систему соответствующих гарантий. Данные гарантии могут быть политическими, экономическими, правовыми. Иными словами, право на свободу передвижения должно гарантироваться государством, только при таком подходе возможно осуществление миграционного процесса. Как отмечают И. А. Алешкова и И. А. Конюхова, «...право на свободу передвижения должно гарантироваться государством. А возможность человека передвигаться по территории страны и выезжать за ее пределы, соблюдая установленные нормы, а также права субъектов права, является важным демократическим завоеванием»². Применительно к нашей стране право на свободу передвижения является тем правом, которое относительно свободно реализуется только в условиях новой демократической России. В Российской империи, а также в период существования советского государства право на свободу передвижения не носило всеобщего характера. Крепостное право, а также отсутствие долгое время паспортов у определенной части

¹ Жеребцов А. Н. Концепция административно-правового регулирования миграционных отношений в Российской Федерации (комплексный анализ теории и практики): автореф. дис. ... д-ра юрид. наук. М., 2009. С. 3.

² Алешкова И. А., Конюхова И. А. Право на свободу передвижения и законодательство Российской Федерации: актуальные проблемы теории и практики // Государство и право. 2006. № 1. С. 27.

советских граждан, необоснованные ограничения относительно выбора места жительства весьма существенно сдерживали как внутренний, так и внешний миграционный процесс.

Для осуществления миграционного процесса очень важна взаимосвязь таких категорий, как «право на свободу передвижения» и «право на свободу выбора места жительства». В этой связи И. Ш. Киясханов верно отметил, что «...использование права на свободу выбора места пребывания и жительства автоматически влечет за собой реализацию права и на свободу передвижения. Необоснованные ограничения в сфере регистрации граждан по месту пребывания и жительства автоматически ограничивают и право гражданина на свободу передвижения»¹. Регистрационный учет граждан по месту пребывания или по месту жительства является формой администрирования права на свободу передвижения. Функционально регистрационный учет граждан по месту пребывания или по месту жительства необходим для обеспечения безопасности, связанной с перемещением людей по территории страны.

Рыночная (конкурентная) экономика не может существовать и развиваться без свободной реализации права на свободу передвижения. В этой связи неслучайно, что Конституцией гарантируется «... единство экономического пространства, свободное перемещение товаров, услуг и финансовых средств, поддержка конкуренции, свобода экономической деятельности» (ст. 8). С обозначенным положением логически связано положение Конституции о том, что «...каждый, кто законно находится на территории Российской Федерации, имеет право свободно передвигаться, выбирать место пребывания и жительства. Каждый гражданин может свободно выезжать за пределы страны и имеет право беспрепятственно возвращаться» (ст. 27).

Право на свободу передвижения касается как внутреннего, так и внешнего аспекта миграции. Исходя из этого, нужно согласиться с мнением Е. В. Тарибо, что «...проблема реализации права на свободное передвижение актуально, прежде всего, применительно к вопросу внешней миграции, однако свою функциональность данное право проявляет и к аспекту внутренней миграции людей»². Миграционный процесс – это целостное социальное, экономическое явление. Обозначенный процесс конструктивно включает как внешний, так и внутренний аспект миграции. Внешний аспект миграции логически взаимосвязан с его внутренним ком-

¹ Киясханов И. Ш. Права и свободы граждан в учетно-регистрационной и лицензионно-разрешительной деятельности милиции. Омск, 1997. С. 29.

² Тарибо Е. В. Право российских граждан на свободное передвижение, выбор места пребывания и жительства в контексте проблем внутренней миграции // Журнал конституционного правосудия. 2012. № 3. С. 21.

понентом. В правовом регулировании и контроле нуждаются оба обозначенных аспекта миграции, только в этом случае можно добиться позитивных результатов в деле обеспечения правопорядка в миграционной системе. Это также поможет создать необходимые условия для того, чтобы миграция выполняла свои функции, давала возможность людям реализовать свои насущные потребности социально-культурного и экономического плана.

Возвращаясь к анализу «права на свободу передвижения», отметим, что оно является одним из субъективных публичных прав личности, однако необходимо подчеркнуть, что данное право не является абсолютным правом, оно может быть ограничено в случаях, предусмотренных законом. Так, в Законе РФ от 25.06.1993 № 5242-1 «О праве граждан Российской Федерации на свободу передвижения, выбор места пребывания и жительства в пределах Российской Федерации»¹ закрепляется, что право граждан на свободу передвижения, выбор места пребывания и жительства может быть ограничено. Такие ограничения могут быть установлены «...в пограничной зоне; закрытых военных городках и закрытых административно-территориальных образованиях. В зонах экологического бедствия, на отдельных территориях, где в случае опасности распространения инфекционных и массовых неинфекционных заболеваний и отравлений людей введены особые условия и режимы проживания населения и хозяйственной деятельности, а также на территориях, где введено чрезвычайное или военное положение» (ст. 8). Согласно Федеральному закону от 15.08.1996 № 114-ФЗ «О порядке выезда из Российской Федерации и въезда в Российскую Федерацию»² гражданин не может быть ограничен в праве на выезд из страны иначе как по основаниям и в порядке, предусмотренным законом. Основанием для ограничения права выезда является привлечение к уголовной ответственности; осуждение за совершение преступления; уклонение от исполнения обязательств, наложенных судом; допуск к сведениям, которые составляют государственную тайну; признание банкротом (ст. 15). Право на въезд на территорию нашей страны может быть ограничено иностранным гражданам, в отношении них может быть принято решение о нежелательности их пребывания на территории нашей страны.

Несмотря на объективную значимость миграционных процессов, они не должны протекать хаотично и вне правового регулирования. Стихийная и неконтролируемая миграция представляет опасность как для государства,

¹ О праве граждан Российской Федерации на свободу передвижения, выбор места пребывания и жительства в пределах Российской Федерации: закон РФ от 25.06.1993 № 5242-1 // Ведомости Съезда народных депутатов Российской Федерации и Верховного Совета Российской Федерации. 1993. № 32. Ст. 1227.

² О порядке выезда из Российской Федерации и въезда в Российскую Федерацию: федеральный закон от 15.08.1996 № 114-ФЗ // Собр. зак-ва РФ. 1996. № 34. Ст. 4029.

так и для его граждан. В этой связи выстраивается система как международного, так и национального уровней регулирования миграционных процессов. Каждое государство стремится упорядочить и регулировать миграционные процессы, используя для этого различные правовые и организационные средства, формируя миграционную систему, создавая систему надзора и контроля за соблюдением миграционного законодательства.

Неконтролируемая или несанкционированная миграция представляет опасность ввиду своих социальных последствий. Как следует из Концепции общественной безопасности в Российской Федерации (утв. Президентом РФ 14.11.2013 № Пр-2685)¹, «...незаконная миграция иностранных граждан, в том числе из стран со сложной общественно-политической, экономической и санитарно-эпидемиологической обстановкой, способствует возникновению угроз общественной безопасности. В свою очередь незаконные пребывание иностранных граждан и осуществление ими трудовой деятельности на территории страны зачастую ухудшают социальную обстановку в местах их пребывания, создают условия для формирования террористических организаций, политического и религиозного экстремизма, национализма». Названные и некоторые иные обстоятельства дестабилизируют правопорядок в миграционной системе, подрывают легитимность, а также социальное и экономическое значение миграции людей в целом.

Эффективное правовое регулирование миграционных процессов зависит от многих обстоятельств, поэтому определенное значение имеет раскрытие сущностных особенностей социально и юридически значимых категорий, которые используются в деле соответствующего правового регулирования. Как указывает М. А. Добыш, «...одним из недостатков современного правового регулирования миграционных процессов является отсутствие в законодательстве единых правовых определений, применяемых для регулирования миграционных процессов»². Исходя из этого, нужно определить, что понимается под такими категориями, как «миграция» и «миграционный процесс».

Так, А. А. Савченко с общей теоретической позиции отмечает, что «...миграция – это территориальное перемещение людей, связанное с постоянным или временным изменением места жительства с целью реализации личных или государственных интересов и, как правило, влекущее за собой изменения их правового статуса»³.

¹ Концепция общественной безопасности в Российской Федерации: утв. Президентом РФ 14.11.2013 № Пр-2685 // СПС «КонсультантПлюс». URL: https://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_154602/ (дата обращения: 09.10.2025).

² Добыш М. А. Прокурорский надзор за исполнением законов в сфере миграции: автореф. дис. ...канд. юрид. наук. М., 2012. С. 17.

³ Савченко А. А. Правовое регулирование миграционных процессов в Российском государстве (теоретический и историко-правовой аспекты): автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Краснодар, 2009. С. 13.

Царева Е. Ю. говорит о миграции с точки зрения социального и экономического характера: «...миграция – это явление, при котором люди, мотивированные различными причинами, добровольно меняют место жительства, при этом изменяется их правовой статус, такое перемещение подлежит государственному контролю»¹.

В данном определении указывается на такой аспект миграции, как ее добровольный характер. Действительно в структуре миграционных процессов добровольность, связанная с перемещением людей, занимает значительное место. Мотивирующим фактором добровольной миграции людей является экономический аспект. В этой связи в научной литературе появился даже термин «экономическая миграция». Экономическая миграция иногда отождествляется с трудовой миграцией, что не совсем верно, поскольку трудовая миграция по своим функциональным качествам отличается от миграции экономической. Прудникова Т. А., раскрывая вопросы правового регулирования миграционных процессов, указывает на экономический фактор, который является основным в деле регулирования миграции людей. Миграция, по мнению обозначенного автора, связана с образованием рынка труда. Как констатирует тот же автор, «...миграция является одним из важнейших регуляторов численности трудоспособного населения, а также ключевым моментом в деле развития конкуренции на рынке труда»². Из обозначенной позиции видно отождествление трудовой миграции с экономической миграцией. Такой подход в целом обусловлен тем, что труд и трудовая деятельность являются основой экономики отдельно взятого человека.

В свою очередь, А. В. Колокольцев, анализируя сущностные основы экономической миграции, констатирует, что она «...представляет совокупность правовых отношений, которые возникают при территориальном перемещении лиц с целью улучшения своего финансового, экономического состояния»³. Данное определение выглядит несколько абстрактно, поскольку не содержит ответа на вопрос, каким образом должно происходить улучшение финансового и экономического положения мигранта. В большинстве случаев улучшение экономического положения человека происходит в результате его трудовой деятельности, а единственным законным источником получения денежных средств является его трудовая деятельность. В этой связи трудовая миграция по своей сущности по большей части носит экономический характер.

¹ Царева Е. Ю. Особенности миграционной политики Италии на современном этапе: автореф. дис. ... канд. соц. наук. М., 2015. С. 12.

² Прудникова Т. А. Административно-правовое регулирование миграционных процессов (современность и перспективы): автореф. дис. ... д-ра юрид. наук. М., 2016. С. 35.

³ Колокольцев А. В. Конституционно-правовое регулирование экономической миграции в Российской Федерации: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. М., 2014. С. 10.

Миграция – это движение людей, вызванное различными факторами и влекущее за собой изменение их правового статуса. Как отмечает Т. Н. Балашова, «...под миграцией следует понимать совокупность правовых отношений, возникающих при планировании и территориальном пересечении физическими лицами как внешних, так и внутренних границ административно-территориальных образований. Перемещение людей происходит для смены постоянного места жительства или временного пребывания, а также в иных целях, обусловленных реализацией личных интересов. Такое перемещение людей, как правило, влечет приобретение ими нового правового статуса»¹.

Обозначенный подход к вопросу миграции является в целом устоявшимся, указывая на то, что явление миграции людей обусловлено социальными, экономическими, а также политическими факторами, но, несмотря на это, изначально не правовое явление приобретает правовую форму и нуждается в контроле со стороны государства. Тюркин М. Л. пишет, что «...миграция населения представляет собой социально-экономическое, нормативно-правовое явление, которое изобилует множеством событий, влекущих за собой смену людьми их места жительства»².

Миграция – это позитивное явление, которое способствует социальному и экономическому развитию, при этом нужно согласиться с тем, что при миграции человек уезжает из своего дома, меняет место жительства, переезжает в другой город, регион или даже страну. Выполнение «миграцией» своей социальной и экономической функций возможно только при легальном осуществлении миграции людей, однако, в силу самых различных причин, в структуре миграционного процесса имеет место нелегальный аспект миграции. Именно с организацией нелегальной миграции связан ряд криминальных проявлений. Для противодействия нелегальной миграции в каждом государстве устанавливаются меры юридической ответственности, принимаются нормы международного права, направленные на противодействие нелегальной миграции. Как пишет В. А. Андрюшенков, «... незаконная миграция является одной из основных угроз национальной безопасности наряду с незаконным перемещением через государственную границу Российской Федерации наркотических средств, психотропных веществ и оружия»³.

¹ Балашова Т. Н. Конституционно-правовое регулирование миграции в современной России: проблемы теории и практики: автореф. дис. ... д-ра юрид. наук. Саратов, 2011. С. 10.

² Тюркин М. Л. Миграционная система России: концептуальные организационно-правовые основы: автореф. дис. ... д-ра юрид. наук. М., 2004. С. 3.

³ Андрюшенков В. А. Уголовная ответственность за организацию незаконной миграции: автореф дис. ... канд. юрид. наук. Омск, 2016. С. 11.

Несмотря на принятые усилия в деле противодействия организации и осуществлению нелегальной миграции, данная проблема решается крайне медленно в силу того, что в процесс нелегальной миграции вовлечено большое количество государств. Как отмечает С. Ю. Бирюков, «...незаконная миграция – одно из глобальных явлений современной жизни. Практически все регионы и государства мира вовлечены в этот процесс в качестве стран выезда, либо принимающих стран, либо стран транзитного проезда, либо стран с ярко выраженными смешанными потоками»¹.

Добыш М. А. пишет, что «...незаконная миграция – это по своей сущности противоправное деяние, которое совершается тем или иным субъектом миграционных отношений и посягающее на миграционный порядок»².

Нелегальная миграция обусловлена глобализацией мирового экономического пространства, а также либеральным отношением к обозначенному явлению, которое имело место в целом ряде европейских стран. В постсоветский период и в нашей стране имела некоторая недооценка проблемы нелегальной миграции из некоторых государств, получивших свою независимость. В настоящее время в Российской Федерации установлен в целом современный правовой режим, обеспечивающий миграционный процесс, который отвечает потребностям экономики и социальному развитию государства. Несмотря на сформированную систему миграционного законодательства в деле регулирования миграции имеется достаточно много правовых и организационных проблем.

В частности, обращает на себя внимание тот факт, что действующее законодательство преимущественно касается внешнего аспекта миграции, в то время как внутренний аспект миграции остается без должного внимания. Между тем внутренний аспект миграции необходим для равномерного расселения населения по территории страны. Как пишет Е. А. Мишняева, «...под внутренней миграцией следует понимать добровольное перемещение людей по территории Российской Федерации»³. На проблему внутренней миграции обращено внимание в Указе Президента РФ от 31.10.2018 № 622 «О Концепции государственной миграционной политики Российской Федерации на 2019-2025 годы»⁴.

¹ Бирюков С. Ю. Особенности расследования организации незаконной миграции: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Волгоград, 2008. С. 8.

² Добыш М. А. Указ. раб. С. 17.

³ Мишняева Е. А. Административно-правовое регулирование внутренней миграции в Российской Федерации: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. М., 2019. С. 8.

⁴ О Концепции государственной миграционной политики Российской Федерации на 2019-2025 годы: указ Президента РФ от 31.10.2018 № 622 // Собр. зак-ва РФ. 2018. № 45. Ст. 6917.

В данном документе говорится, что «...в 2012-2017 годах интенсивность внутренней миграции в Российской Федерации увеличилась на 10 %. При этом сохранилась тенденция оттока населения в Центральный, Северо-Западный, а также Юго-Западный регионы страны. Это способствует развитию диспропорции в размещении населения по территории страны». В этой связи необходимо изменение приоритетов в регулировании миграционных процессов, а также установление различного рода стимулирующих средств, которые бы сделали привлекательными для жизни малозаселенные территории нашей страны.

В заключение необходимо отметить, что миграция людей – это важное социальное и экономическое явление, которое должно осуществляться в правовой форме и под контролем государства. Миграционный процесс представляет собой динамику перемещения людей как во внешнем, так и внутреннем аспектах. В этой связи миграционный процесс самым непосредственным образом связан с миграцией людей.

Лекция 2.3. Исторический и правовой аспекты выдачи документов, содержащих электронные носители информации

В современном мире из 6,7 млрд человек, населяющих Землю, порядка 1 млрд находится в постоянном движении, сопровождаемом также мировым движением капиталов и технологий.

Согласно отчетам Всемирного банка, на сегодняшний день общий объем денежных переводов мигрантов на родину превысил 338 млрд USD. По оценкам экспертов Всемирного банка, подтверждаемым ведущими исследовательскими организациями, общий объем денежных средств, напрямую аккумулируемый трудовой миграцией (входящие, исходящие переводы мигрантов, а также оценочные показатели их вклада в ВВП принимающих стран), превышает сегодня 600 млрд USD.

В этой связи необходимо отметить, что в отличие от начального этапа переходного периода, когда возникали крупные миграционные потоки, ставшие отражением возвращения населения на этническую и культурную родину, когда имели место быть: установление новых границ, политические конфликты, снятие ограничений на передвижение, существовавшие в советской системе, важнейшим побудительным мотивом международной миграции трудовых ресурсов сегодня выступает именно «экономическая детерминанта»:

- различие в уровне экономического и, в частности, промышленного развития отдельных стран;
- наличие национальных различий в размерах заработной платы;
- существование безработицы в некоторых странах;
- международное движение капитала и функционирование международных корпораций.

Эксперты выделяют также и неэкономические причины миграции потенциальной рабочей силы (политические, национальные, религиозные, расовые, семейные и т. д.), однако в целом они не так существенны.

Подобное явление называют моделью «отторжения и притяжения»: экономические условия, демографическая нагрузка и безработица («факторы отторжения») в странах выезда, с одной стороны, и более высокий уровень оплаты труда, спрос на рабочую силу и воссоединение семей («факторы притяжения») в принимающих мигрантов странах – с другой.

Вышеупомянутые факторы «притяжения» миграционных потоков в совокупности с известными демографическими проблемами старения коренного населения развитых экономик побуждают ведущие мировые государства последовательно либерализовывать национальные миграционные законодательства в целях привлечения необходимых трудовых ресурсов самого широкого профиля, от работников, задействованных в секторе осуществления низкоквалифицированной трудовой деятельности, до высококвалифицированных специалистов, приход которых на рынок рабочей силы, как правило, сопровождается притоком иностранных инвестиций, уникальных управленческих решений и «ноу-хау».

Понимая существенное влияние «экономической детерминанты» на масштабы незаконной миграции и незаконного осуществления трудовой деятельности иностранными гражданами (или как минимум попытки иностранных граждан получить легальный статус после нелегального пересечения границы государства или ходатайство на получение легальных статусных документов иностранных граждан по недействительным основаниям), правительства ведущих государств стремятся создать сбалансированную систему противодействия незаконной миграции и борьбы с ней.

Сегодня эксперты констатируют, что все страны большой восьмерки как государства, лидирующие по объемам аккумулируемых миграционных потоков, в том числе трудовой миграции, в той или иной степени подвержены процессам нелегальной миграции, в первую очередь в связи со значительным числом мигрантов, осуществляющих трудовую деятельность без надлежащих документов и (или) находящихся на территории государства «восьмерки» без подобных документов. Подделка таких документов представляет еще один вид преступной деятельности, также зачастую связанной с деятельностью организованных преступных групп.

Необходимо отметить и возможность использования поддельных статусных документов террористическими группами.

Перечисленные проблемы характерны и для Российской Федерации, где в условиях всесторонней модернизации экономики эффективное управление миграцией признано одним из наиболее продуктивных инструментов решения кадровых вопросов.

Согласно статистическим данным, на сегодняшний день основной объем квалифицированных специалистов, а также мигрантов, связанных с деятельностью крупнейших мировых компаний в России, приходится на граждан развитых государств (Нидерланды, Франция, Германия, США, Кипр, Великобритания), вместе с тем выходцы из стран СНГ, зачастую обладая более низким уровнем квалификации, удовлетворяют потребности государства в массовой рабочей силе и создают значительную долю отечественного ВВП (от 5 до 10 %).

В этой связи в совокупности с модернизацией миграционного законодательства Российской Федерации (совершенствование механизмов регулирования внешней трудовой миграции, упрощение процедуры привлечения иностранных работников – высококвалифицированных специалистов, вывод «из тени» (легализация) значительного числа трудящихся-мигрантов путем введения института патентов и др.) особую актуальность приобретает род деятельности по дальнейшему повышению безопасности статусных документов, выдаваемых российским и иностранным гражданам на территории Российской Федерации, и здесь определяющим фактором являются информационные технологии. Рынок биометрических электронных систем стремительно развивается и оценивается в миллиард долларов. В условиях террористической опасности этот рынок может развиваться значительно интенсивнее.

Не так давно биометрические системы вдохновляли авторов фантастических историй, а сегодня это уже привычные инструменты, которые активно используются не только на сверхсекретных объектах, но и в офисах обычных компаний.

Биометрические системы обмануть практически невозможно. К тому же они позволяют решить проблему дисциплины в комплексе. Всем известно, что персонал тратит немало рабочего времени на разговоры в курилках, бесцельное блуждание по кабинетам, компьютерные игры. От разброда и шатания не спасает и большое количество камер видеонаблюдения. Анализ видеозаписей – трудоемкий и длительный процесс. Используя биометрические технологии, можно создать эффективную автоматизированную систему полного контроля над кадровым ресурсом. Она будет оперативно и точно отслеживать время прихода и ухода сотрудников, в каких помещениях и как долго они находились, с какими приложениями работали, в какой момент в какие директории сети заходили. Вся информация в считанные секунды поступит на компьютер руководителя, и он сможет оценить, как соотносятся действия работника с его обязанностями.

Кроме того, биометрические системы способны:

- защитить конфиденциальную информацию от несанкционированного доступа (использования, искажения, хищения);
- протоколировать совершение финансовых операций, движение товарно-материальных ценностей и другие операции с конфиденциальной информацией;
- предоставить разные уровни доступа к конфиденциальной информации о сотрудниках и их заработной плате;
- проводить процедуры биометрической аутентификации посетителей или клиентов.

Слово «биометрия» появилось в нашем словаре относительно недавно, хотя то, что скрывается под этим понятием, известно человечеству буквально с древних времен. Однако для многих людей слово «биометрия» остается очень большой загадкой.

Что такое биометрия?

Определений понятия «биометрия» несколько. Биометрия рассматривается как:

- технология идентификации личности;
- раздел вариационной статистики;
- раздел биологии.

Если биометрию рассматривать как процесс сбора, обработки и хранения данных о физических характеристиках человека с целью его идентификации, то предлагается следующий вариант определения: это конгломерат более или менее проработанных автоматизированных методов и средств идентификации личности посредством измерения уникальных физиологических особенностей или поведенческих характеристик и их сравнения с эталонами, хранящимися в соответствующих базах данных; это методы автоматической идентификации человека и подтверждения личности человека, основанные на физиологических (отпечатки пальцев, форма рук, характеристика лица, радужная оболочка глаза) или поведенческих характеристиках (динамика подписи, нажатия на клавиши, идентификация голоса).

Все системы биометрической идентификации выполняют две основные функции:

- *регистрацию* – по нескольким измерениям со считывающего биометрического устройства формируется цифровое представление (шаблон или модель) биометрической характеристики (в зависимости от метода: отпечаток пальца, рисунок радужной оболочки глаза и т. д.), соответствующей регистрируемому человеку;

- *распознавание* – одно измерение или большее количество измерений биометрической характеристики считывающего устройства преобразуется в пригодную для использования цифровую форму и затем сравнивается:

1. С единственным шаблоном, соответствующим проверяемому человеку. Шаблон выбирается по предварительно вводимому номеру или коду. Результаты сравнения возвращаются приложению – такая процедура называется верификацией, или сравнением «один к одному». Результатом сравнения обычно является число – вероятность того, что сравниваемые шаблоны принадлежат одному лицу. Затем с использованием какого-либо математического критерия принимается решение об идентичности шаблонов.

2. Со всеми зарегистрированными шаблонами (без предварительного выбора шаблона и ввода номера или кода). В качестве результата возвращается список нескольких, наиболее похожих шаблонов (с наибольшими вероятностями, полученными при сравнении). Затем, как и в предыдущем случае, с использованием какого-либо математического критерия принимается решение об идентичности шаблонов. Такая процедура называется идентификацией или сравнением «одно к многим».

Методы биометрической идентификации.

В настоящее время существует множество методов биометрической идентификации, которые можно разделить на две большие группы: *статистические* и *динамические*.

Статистические методы основываются на физиологической (статистической) характеристике человека, т. е. уникальном свойстве, данном ему от рождения и неотъемлемом от него:

По отпечаткам пальцев. Самый распространенный метод биометрической идентификации, в основе которого лежит уникальность для каждого человека рисунка папиллярных узоров на пальцах. Изображение отпечатка пальца, полученное с помощью специального сканера, преобразуется в цифровой код (свертку) и сравнивается с ранее введенным шаблоном (эталоном) или набором шаблонов (в случае идентификации).

По форме ладони. Данный метод построен на распознавании геометрии кисти руки. С помощью специального устройства, позволяющего получать трехмерный образ кисти руки, получают измерения, необходимые для уникальной цифровой свертки, идентифицирующей человека.

По расположению вен на тыльной стороне ладони. С помощью инфракрасной камеры считывается рисунок вен на тыльной стороне ладони или кисти руки, полученная картинка обрабатывается, и по схеме расположения вен формируется цифровая свертка.

По сетчатке глаз. Вернее, это способ идентификации по рисунку кровеносных сосудов глазного дна. Для того чтобы рисунок стал виден, человеку надо посмотреть на удаленную световую точку, и подсвеченное таким образом глазное дно сканируется специальной камерой.

По радужной оболочке глаз. Метод основан на уникальности рисунка радужной оболочки глаза. Для реализации метода необходимы специальная камера и соответствующее программное обеспечение, позволяющее выделить из полученного изображения рисунок радужной оболочки глаз, по которой строится цифровой код.

По форме лица. В данном методе идентификации строится двух- или трехмерный образ лица человека. С помощью камеры и специализированного программного обеспечения на изображении выделяются контуры глаз, бровей носа, губ и т. д., вычисляется расстояние между ними. По этим данным строится образ, преобразуемый в цифровую форму для сравнения.

По термограмме лица. В основе данного метода лежит уникальность распределения на лице артерий, снабжающих кровью кожу и выделяющих тепло. Для получения изображения используются специальные камеры инфракрасного диапазона.

Другие методы. Существуют еще такие уникальные способы, как идентификация по ДНК, подногтевому слою кожи, форме уха, запаху тела и т. д.

Динамические методы основываются на поведенческой (динамической) характеристике человека, т. е. построены на особенностях, характерных для подсознательных движений в процессе воспроизведения какого-либо действия.

По рукописному почерку. Для этого метода используется подпись человека (иногда написание кодового слова). Цифровой код формируется по динамическим характеристикам написания, т. е. строится свертка, в которую входит информация по графическим параметрам, временным характеристикам нанесения подписи и динамике нажима на поверхность и т. д.

По клавиатурному почерку. Метод аналогичен вышеописанному, но вместо подписи используется кодовое слово. Основная характеристика, по которой строится свертка, – динамика набора кодового слова.

По голосу. Существует много способов построения кода идентификации по голосу. Как правило, это различные сочетания частотных и статистических характеристик голоса.

Другие методы. Существуют такие уникальные методы, как идентификация по движению губ, при динамике поворота ключа в дверном замке и т. д.

Международная террористическая угроза, вылившаяся в теракт 11 сентября 2001 г., вынудила правительство Соединенных Штатов Америки выйти с пилотной инициативой создания новой, более усиленной системы контроля передвижения американских граждан и иностранных граждан, пересекающих границы США. Эта инициатива послужила основой для создания паспортов, содержащих биометрические сведения о владельцах.

Вместе с тем, понимая необходимость пресечения деятельности террористических организаций до того, как они доберутся до США, перед американскими компетентными ведомствами была поставлена задача «ведущего места» США в продвижении международных стандартов по биометрии.

Одним из итогов подобной работы явилось подписание 118 странами мира в 2002 году так называемого Новоорлеанского соглашения, согласно которому биометрические параметры становились основным параметром идентификации для паспортов и виз нового поколения.

В одном из своих выступлений консультант Ведомства Национальной Безопасности США С. Миллер сообщил, что США имеет двусторонние договоренности по обмену биометрическими данными с 25 странами и активно развивает международное сотрудничество в этом направлении:

«Каждый раз, когда какой-либо иностранный лидер посещал Вашингтон за последние несколько лет, Государственный департамент обязательно заключал с ним подобный договор», - подчеркнул С. Миллер.

Наиболее широкое распространение биометрические параметры получили в паспортах граждан «восьмерки» – специальный электронный чип, впечатанный в пластиковые страницы паспорта, содержит основные биометрические данные: электронную фотографию, отпечатки пальцев и снимок радужки глаза. Подобные меры, как правило, значительно сокращают возможности подделки документа и поднимают паспортный контроль на качественно новый уровень (в отдельных случаях возможность подделки полностью исключена).

Одним из важных элементов защиты стало также использование технологий цифровой подписи.

Таким образом, электронные биометрические паспорта оказались на порядок более защищенными, чем документы старого образца. Полный переход на биометрические паспорта стран-участниц договора был запланирован к началу 2009 года. Вместе с тем соответствующая работа по внедрению биометрических параметров как инструмента обеспечения защищенности статусных документов в государствах «восьмерки» получила дальнейшее распространение **на основных этапах «континуума передвижения».**

Стадии «континуума передвижения» представляют взаимодействие между гражданином (иностранным гражданином), пограничными, иммиграционными органами и уполномоченными структурами по выдаче паспортов. *Континуум начинается с оформления и выдачи проездного документа и продолжается в процессе подачи заявления на получение визы, осмотра при въезде в страну, оформления и выдачи иммиграционных документов, применения норм иммиграционного законодательства и при выезде из страны.* Не все граждане участвуют в каждой стадии.

Однако биометрическая и биографическая информация должна быть доступной для лиц, принимающих решение при встречах во время общения при континууме с целью удостоверения личности граждан, иностранных граждан, а также облегчения контактов законопослушных граждан.

Примечательно, что использование биометрических параметров, по обоснованному мнению экспертов Государственного департамента США, позволяет достичь оптимального баланса учета интересов, целостности и упрощения передвижения граждан в условиях глобализации.

Теперь перейдем непосредственно к самому порядку использования биометрических параметров при «континууме передвижения».

Оформление и выдача проездного документа. Проездной документ, наиболее распространенной формой которого является паспорт, – это официальный документ, выданный государством или международной организацией в соответствии действующими соглашениями и используемый гражданами (иностранцами гражданами) при континууме. Паспорт содержит обязательные визуальные (зрительно читаемые) данные и изображение предъявителя. Он также может содержать машиносчитываемые данные. Документы, подтверждающие национальность, такие как свидетельство о рождении, как правило, используются для установления биографической (исторической) идентичности заявителя в целях получения проездного документа.

Оформление и выдача разрешительных электронных паспортов и проездных документов ИКАО¹ являются ключевыми моментами эффективного процесса идентификации и управления идентичностью. Заявители для получения биометрических паспортов предоставляют документы, которые подтверждают их личность и гражданство. Сбор и включение отпечатков пальцев в электронный паспорт позволяют также в ряде государств проводить проверки на наличие судимости. Цифровое изображение лица берется и используется для автоматизированной идентификации по лицу в центральной базе данных предыдущих изображений лица заявителя на получение электронного паспорта с целью ограничения использования ложных сведений. После принятия положительного решения о выдаче лицу проездного документа фотография лица, соответствующая стандартам ИКАО, становится зрительно видимой на странице данных и сохраняется в цифровом формате в чипе электронного паспорта.

Заявление на получение визы. Граждане, подающие заявления на получение визы, – это те граждане, которые обязаны получать визу до прибытия в определенную страну или регион, например в Шенгенскую зону. Во время процесса подачи заявления может происходить сбор биометрических и биографических данных для проверки личности держателя проездного документа и вынесения мотивированного решения по заявлению. Некоторые страны установили программы безвизового перемещения

¹ Международная организация гражданской авиации, создана в 1944 году. Организует и координирует международное сотрудничество государств по всем аспектам деятельности гражданской авиации. В ИКАО входит 189 государств (в т. ч. Российская Федерация). Учредительный акт ИКАО – Чикагская конвенция о международной гражданской авиации 1944 года, в текст которой были включены положения, составляющие ее устав. Цели ИКАО: разработка принципов и методов международной аэронавигации, содействие планированию и развитию международного воздушного транспорта, совершенствование летно-технических правил, обеспечение безопасности полетов и др.

для представителей отдельных государств и (или) представителей конкретных стран, путешествующих с определенными целями (например, с целью бизнеса и туризма) и при определенных условиях.

Соответствующие компетентные органы по оформлению и выдаче визы собирают, проверяют, регистрируют и хранят биометрику заявителей, используя центральную базу данных для последующих сравнений. Этот процесс позволяет органам власти по оформлению и выдаче визы проводить биометрические сравнения с проездными документами, в которых доступны биометрические данные (проверка «один к одному») и национальными архивами биометрических данных (идентификация «один ко многим») для определения соответствия требованиям заявителя. При необходимости изображения лица сканируются в цифровом формате для использования идентификации по лицу.

Проверка по прибытии в страну назначения. В большинстве стран прибывающие на границу граждане (иностранные граждане) и лица без гражданства обязаны пройти первичный осмотр, в ходе которого компетентные ведомства страны определяют правила допуска в страну. В отношении иностранных граждан, освобожденных от получения визы, прибытие в точку въезда в страну может стать первой возможностью для компетентных ведомств страны собрать биометрику и установить личность приезжего.

Пограничные инспекторы с помощью биометрики проверяют личность граждан (иностранных граждан) и лиц без гражданства, прибывающих в точки въезда в страну на всех видах транспорта (воздух, земля, море). Таким образом, обеспечивается подтверждение того, что физическое лицо (в том числе обладатель визы) является человеком, ходатайствующим о получении допуска в страну. Для путешественников, освобожденных от получения визы, биометрические данные впервые собираются в точке въезда в страну. Биометрика просматривается по списку особого внимания в реальном времени для определения и выявления новой или текущей информации в отношении физического лица. Полученные биометрические параметры сравниваются с теми, которые указаны в электронном паспорте («один к одному») и других источниках базы данных («один к одному» и «один ко многим»). Как только личность путешественника будет проверена, он получает доступ к въезду в страну, создается запись данных в информационной системе пограничного контроля.

Управление статусом. В зависимости от специфики иммиграционного и другого законодательства и правил в стране приезжие могут обращаться с ходатайствами на получение определенного иммиграционного статуса, включая статус постоянного резидента, регулировать длительность пребывания или изменения с одной категории визы на другую.

Компетентные иммиграционные ведомства собирают биометрику с учетом ходатайства заявителя. Биометрика сравнивается с базой данных регистрации и биометрикой, полученной при фазах континуума, что позволяет установить личность заявителя, актуализировать предыдущие учетные записи и проверить информацию других компетентных ведомств страны пребывания и страны исхода заявителя, что может существенно повлиять на решение по делу или отметить лицо как подозрительное и инициировать дополнительные проверочные мероприятия.

США, Франция, Италия и Германия используют в этих целях полную биометрику (10 отпечатков пальцев и изображение лица).

Выдача иммиграционных документов для иностранных граждан и лиц без гражданства. Иностранные граждане и лица без гражданства, получившие определенный иммиграционный статус, получают специальные иммиграционные документы, подтверждающие их статус, законное место жительства или гражданство.

Такие документы, как вид на жительство, выдаются компетентными ведомствами страны пребывания только после установления личности заявителя, изучения его биометрических параметров, проверки проездных документов, а также по соответствующим иммиграционным и криминальным биометрическим базам данных.

Включение биометрики владельца в соответствующие статусные документы служит механизмом по уменьшению риска «кражи личности» владельца документа путем проверки того, что предъявитель документа – это физическое лицо, которому непосредственно был выдан соответствующий документ.

В отдельных государствах юридическим лицам, таким как работодатели и другие организации, предоставлена возможность проверять иммиграционный статус физического лица до момента его трудоустройства или предоставления каких-либо государственных и частных услуг. Такие проверки существенно уменьшают риск нарушения юридическими лицами национального иммиграционного законодательства.

Английские и американские иммиграционные правоохранительные органы власти собирают полную биометрику (10 отпечатков пальцев и изображение лица); в других государствах ограничиваются использованием изображения ходатайствующего физического лица.

Меры воздействия принудительного характера. Иностранные граждане и лица без гражданства, нарушившие законы на территории государства пребывания «группы восьми», как правило, в процессе осуществления мер воздействия принудительного характера (следствие, арест, депортация

и др.) подвергаются обязательной процедуре дактилоскопирования, а в таких государствах, как США, Япония, Италия и Франция, – обязательному фотографированию.

Иммиграционные правоохранительные органы власти собирают биометрику (10 отпечатков пальцев и изображение лица) для удостоверения личности физических лиц, находящихся под следствием или подвергающихся действию мер принудительного характера. Биометрика сравнивается с криминальными и иммиграционными списками особого внимания и базами данных для получения текущей информации. Если сведения о проверяемом физическом лице уже имеются в соответствующих базах данных, то иммиграционная и криминальная история восстанавливаются. Если какие-либо записи отсутствуют – создается новая учетная карточка.

При последующих контактах указанного иностранного гражданина или лица без гражданства соответствующие данные будут в автоматическом режиме сверяться с массивами информационной базы данных, а также списками особого контроля преступников, террористов, беглецов или нарушителей иммиграционного законодательства (например, в США).

Кроме того, получение биометрических сведений при депортации указанного гражданина в высокой степени гарантирует, что личность депортируемого установлена или проверена, а возможность его повторного въезда в страну впоследствии практически полностью исключается.

Выезд. В нескольких государствах «восьмерки» учитываются факт и обстоятельства выезда физического лица из страны посредством осмотра при выезде. Некоторые страны требуют только заполнения бумажной формы для завершения континуума передвижения. Вместе с тем компетентные ведомства США изучают возможность снимать биометрические параметры при выезде путешественников из страны для усовершенствования процесса обнаружения возможных нарушений режимов пребывания иностранца в стране.

В соответствии с имеющимися сведениями подобная работа также начата на пространстве Евросоюза в целях усиления пограничного и иммиграционного контроля в связи с известными событиями в Северной Африке.

Таким образом, необходимо отметить, что использование биометрических параметров обеспечивает соответствующее сопоставление систем пограничного и иммиграционного контроля с целью усиления безопасности граждан и приезжих, целостность деятельности пограничных и иммиграционных систем, защищает частную жизнь путешественников, упрощает их легитимное передвижение и торговлю.

Большинство вышеописанных процедур, а также работ по созданию подобных статусных документов базируется на исследованиях и рекомендациях Международной организации гражданской авиации (ИКАО), а также на стандартах Международной организации по стандартизации (ИСО), в том числе минимальных стандартах безопасности для работы с паспортами и их выдачи.

Инициаторами идеи о внедрении паспортов с биометрическими данными стали власти США, которые относительно недавно приняли программу US-Visit. В ней говорилось, что 27 стран, среди которых государства Евросоюза (ЕС) и Россия, должны разработать новый тип документов.

Совет министров ЕС по совместным делам и внешним отношениям утвердил правила оформления биометрических паспортов в странах ЕС и стандарты безопасности этих документов, которые европейцы используют для путешествия.

Это решение было принято с целью повышения безопасности документов и защиты от подделок или мошенничества с использованием чужих паспортов.

Новая директива послужила основанием для всеобщего перевода в ЕС всех граждан Евросоюза на биометрические паспорта. В настоящее время все государства ЕС осуществляют выдачу гражданам электронных паспортов с чипом, где хранятся не только паспортные данные и фотография, но и отпечатки пальцев. Дети до 12 лет освобождены от необходимости сдавать отпечатки, поскольку у них очень быстро меняется рисунок линий, а также меняется внешность и черты лица.

В настоящее время, когда безопасность людей стала одной из главных проблем современного общества, большое внимание уделяется новейшим научным разработкам, касающимся технологии изготовления биометрических паспортов во многих странах мира.

В Бриджпорте Министерство обороны США основало биометрическую лабораторию. В ней научными методами изучаются разнообразные устройства, предназначенные для установления личности по уникальным особенностям человека – рисунку радужной оболочки глаза, отпечаткам пальцев или голосу.

В ряде мест США вводится обязательная проверка отпечатков пальцев специальными сканерами при использовании кредитных карт или чеков.

В США ведется выдача населению паспортов, содержащих биометрические данные о владельцах. Их производство налажено в паспортном управлении штата Колорадо.

Оформлением паспортов американским гражданам занимается консульский отдел госдепартамента. Используются они по большому счету лишь при выездах за рубеж. Внутри страны роль основного удостоверения личности традиционно играют водительские права. Деления на внутренний и заграничный паспорт в США нет – здесь выдается один документ: с обложкой черного цвета – американским дипломатам, с обложкой красного цвета – чиновникам федерального правительства, у обычных граждан США «электронный паспорт» имеет синюю обложку. Внешнеполитическое ведомство утверждает, что при производстве биометрических паспортов используются шифровальные и иные технологии, надежно защищающие хранящиеся в микросхеме данные. Кроме того, обложка «электронного паспорта» изготовлена с применением металла, что должно предотвратить несанкционированное считывание информации, заложенной в чип.

Специалисты по биометрии, используя современные технологии для воспрепятствования мошенникам, использующим чужие документы для въезда и выезда в различные страны, возвели защиту документов, удостоверяющих личность, на должный уровень, поэтому подделать эти документы не так-то просто. Несмотря на это, власти сталкиваются с таким явлением, как использование подлинных документов другими людьми. Фотографии в паспортах не слишком хороши для идентификации личности, особенно когда это касается людей других этнических групп.

В Роттердаме у людей, относящихся к этническим меньшинствам, отсканированы радужные оболочки глаз. Полученные данные, уникальные для каждого человека, будут сохраняться на карточках с чипами. Личность человека впоследствии может быть подтверждена проверкой путем помещения этой карточки в специальное считывающее устройство.

И еще один проект предусматривает сканирование черт лица. При сканировании измеряются и сохраняются на чипе такие характеристики, как расстояние между глазами и размеры лица.

В Польше уже выдаются новые биометрические паспорта. В микрочипе паспорта сейчас закодирована только фотография гражданина. В перспективе планируется разместить информацию об отпечатках пальцев и радужной оболочке глаза владельца паспорта.

В Финляндии рассматривается вопрос о введении еще одного обязательного параметра – отпечатков пальцев, который изучается с технической точки зрения. Новые паспорта будут выдавать сроком на пять лет. В настоящее время финское МВД решило поместить в чип паспорта только цифровую фотографию владельца.

В Латвии биометрические паспорта содержат вкладыш со сканированными отпечатками пальцев владельца паспорта. Введение таких паспортов стало основным требованием, которые США предъявило Латвии для введения безвизового режима с этой страной.

Наравне с новыми паспортами действительными остаются и старые, однако в настоящее время будут выдаваться только паспорта нового типа.

В Литве осуществляется выдача биометрических паспортов. Теперь, по желанию, можно получить паспорт, в котором, кроме фотографии получателя, будут указаны и биометрические параметры.

В Японии начался выпуск паспортов с интегрированной биометрической информацией о владельце. Этот шаг был предпринят из-за новых требований миграционного законодательства США, а также из-за того, что гражданам Японии не надо оформлять визу для въезда в эту страну. Японцы путешествуют в США намного чаще, чем в другие страны.

В настоящее время в странах ближнего зарубежья активно ведется работа по подготовке и выдаче биометрических паспортов.

Биометрические паспорта также в массовом порядке выдаются гражданам Казахстана.

Паспорта, содержащие электронный носитель информации.

Выполнение функции документирования граждан присуще любому государству. На протяжении многих веков одним из самых распространенных документов, удостоверяющих личность граждан, является паспорт. Обратимся к рассмотрению вопросов, связанных непосредственно с паспортом, содержащим электронный носитель информации.

Паспорт – государственный документ, удостоверяющий личность владельца и его гражданство при выезде из страны, возвращении на родину и путешествиях по другим странам.

Различают внутренний паспорт — удостоверение личности гражданина государства в пределах Родины и так называемый заграничный паспорт (собственно паспорт). В некоторых странах внутренний и заграничный паспорта являются единым документом.

Паспорт сам по себе не дает права своему владельцу въезжать в другую страну, а также какие-либо привилегии, если между государством, выпустившим паспорт, и государством въезда не заключены специальные международные соглашения, например соглашение об отказе от требования виз. Однако обычно паспорт дает право своему обладателю свободно возвращаться в свою страну. Паспорт означает принадлежность к гражданству государства, но не обязательно указывает на проживание на его территории.



Из истории вопроса. Представителям некоторых профессий вместо паспорта выдавалось профессиональное удостоверение.

Первое упоминание о паспорте приводится в Ветхом Завете. Библия описывает события в Персидской империи, во времена царя Артаксеркса I, когда служащий этому царю Неемия просит его разрешить проследовать по Персии до Иудеи и закрепить это разрешение в письменном виде, выдав документ, выполняющий функции современного паспорта.

Обычно считается, что слово «паспорт» итальянского или французского происхождения и обозначает старинный документ для прохода через морской порт¹. Если же говорить точнее, это документ для прохода через дверь или ворота в городской стене, так как французское слово «*porte*» означает именно дверь. В Средневековой Европе подобные документы выдавались путешественникам местными властями; данные документы обычно содержали список городов и поселков, в которые обладателю такого паспорта разрешался въезд. Аналогичная система до сих пор сохранилась в системе российских виз, выдаваемых иностранным гостям, где имеется поле с перечислением городов, куда путешественник намеревается ехать.

До начала XX века паспорта содержали только текстовые поля с перечислением антропометрических данных обладателя, позднее, с распространением фототехнологии, стала обязательной фотография владельца.

Во время Первой мировой войны правительства европейских стран усилили пограничный контроль в целях безопасности (защиты от шпионажа) и для управления миграционными потоками квалифицированной рабочей силы. Такое управление сохранилось после Второй мировой войны. В 1920 году Лига Наций провела специальную конференцию по паспортам и проездным документам; принципы паспортной системы были определены также на конференциях в 1926 и 1927 годах.

Организация Объединенных Наций (ООН) провела аналогичную конференцию в 1963 году, но об основных принципах глобальной паспортной системы договориться не удалось. В начале 80-х под покровительством ИКАО такие рекомендации были в основном приняты (например, в них был утвержден полиграфический формат современного паспорта – то, что это многостраничный буклет размером 88,0 x 125,0 мм).

¹ *Паспорт* (в пер. с итал. *passaporto* – разрешение на прибытие в порт, с фр. *pasport* – документ для прохода через дверь).

Типы паспортов. Паспортная терминология в широкой степени стандартизирована по всей планете. Паспорта бывают следующих типов:

1. Обычный или туристический паспорт – выдается обычным гражданам, направляющимся за границу.

2. Служебный или официальный паспорт – выдается для избранной категории лиц, не претендующих на дипломатический иммунитет. Российское законодательство описывает круг граждан, которым выдается служебный паспорт, – это сотрудники дипломатических миссий, не обладающие дипломатическим иммунитетом, депутаты муниципальных образований и некоторые другие лица.

3. Дипломатический паспорт – выдается для дипломатов и консульских сотрудников и членов их семей. Обладание дипломатическим паспортом не означает автоматическое обладание дипломатическим иммунитетом. Наделение статусом дипломата и дипломатическим иммунитетом производится принимающим государством в соответствии со своим законодательством и международными дипломатическими конвенциями, если государство является их участником. Также обладание дипломатическим паспортом не означает права безвизового въезда в другую страну. Как правило, даже если въезд в страну производится в безвизовом для туристов и обычных граждан порядке, в дипломатический паспорт требуется получать дипломатическую визу. Хотя в настоящее время в большинство стран Евросоюза безвизовый въезд граждан России возможен именно по дипломатическому паспорту. В соответствии с российским законодательством право на дипломатический паспорт имеют высшие государственные чиновники, включая Президента России.

В исключительных обстоятельствах некоторые государства могут практиковать выдачу своих дипломатических паспортов иностранным VIP-гражданам, находящимся в ссылке за границей, с целью охраны и повышения статуса подобного политэмигранта, но в Российской Федерации подобной практики нет.

4. Временный или «аварийный» паспорт. Выдается в случае утери или кражи основного паспорта. На территории России для граждан России таким документом является временное удостоверение личности. За границей России функцией подобного документа обладает свидетельство на возвращение.

5. Коллективный паспорт. Выдается определенной группе лиц, путешествующих вместе, например группе школьников в сопровождении учителя. Должен признаваться страной, в которую следуют владельцы.

6. Семейный паспорт. Выдается для членов семьи путешественника – отца, матери, жены или жен, детей. Выдается на одно лицо. Это лицо может путешествовать в одиночку, с некоторыми или всеми указанными в паспорте родственниками. Вместе с тем сами эти родственники не могут путешествовать по этому паспорту без лица-владельца.

7. Проездной документ, который не является национальным паспортом, но выполняет функции паспорта. Выдается международными организациями своим сотрудникам, например ООН и др.

8. Паспорт иностранца (негражданина). Документ, не являющийся национальным паспортом, но выполняющий функции такового в некоторых обстоятельствах, например в случае безгражданства (частое явление в Латвии, Дании и Эстонии) или резидента-негражданина (паспорт негражданина Чехии).

9. Внутренний паспорт. Не паспорт как таковой, а внутренний идентификационный документ, который служит для контроля миграции внутри страны. Характерен для стран, занимающих большие территории, например России, Китая. Практика российского и китайского паспортов восходит к имперским и, позднее, коммунистическим временам.

10. Камуфляжный паспорт – это хорошо полиграфически выполненный документ, подтверждающий своему обладателю гражданство государства, которое уже не существует или никогда не существовало. В некоторых странах, например США, несколько фирм занимаются изготовлением камуфляжных паспортов. Службы безопасности разных государств нередко обвиняют их в помощи преступникам и террористам. Однако, поскольку камуфляжный паспорт не приписывает своему обладателю никакого гражданства из существующих государств, изготовление, оформление, продажа и покупка таких паспортов законодательно не запрещена. Но попытка пересечения государственной границы по такому паспорту, как правило, наказуема в любой стране мира. Одним из видов камуфляжного паспорта является *фантастический паспорт*. Фантастический паспорт также не признается государствами и не подходит для пересечения границ. Фантастический паспорт отличается от камуфляжного тем, что его выпускает от своего имени реально существующая неправительственная организация, группа или фонд. В некоторых случаях выпуск фантастического паспорта имеет цель рекламы этой организации, в других случаях – это всего лишь шутка или сувенир.

Отправной точкой процедуры пропуска через государственную границу Российской Федерации посредством использования паспортно-визовых документов, содержащих биометрические данные, стал Федеральный закон «О порядке выезда из Российской Федерации и въезда в Российскую Федерацию» от 15.08.1996 № 114-ФЗ¹.

Также Правительством Российской Федерации одобрена Концепция создания Государственной системы изготовления, оформления и контроля паспортно-визовых документов, содержащих электронные носители информации.

¹ О порядке выезда из Российской Федерации и въезда в Российскую Федерацию: федеральный закон от 15.08.1996 № 114-ФЗ // СПС «КонсультантПлюс». URL: https://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_11376/ (дата обращения: 05.10.2025).

Работа по принятию решения по оформлению и выдаче документов, содержащих электронные носители информации для выезда из Российской Федерации и въезда в Российскую Федерацию, осуществляется территориальными подразделениями по вопросам миграции МВД России, в отдельных случаях – МИД России и дипломатическими представительствами и консульскими учреждениями России.

Российские документы, удостоверяющие личность гражданина Российской Федерации, содержащие электронные носители информации, полностью отвечают всем международным стандартам.

Бланки загранпаспортов данного образца изготавливаются исключительно на Гознаке¹.

Государственная система изготовления, оформления и контроля паспортно-визовых документов предназначена для комплексной автоматизации, информационной и технологической поддержки деловых процессов в области изготовления, оформления и контроля паспортно-визовых документов данного уровня в уполномоченных федеральных органах исполнительной власти, организациях и предприятиях, обеспечения их информационного взаимодействия на основе единой информационно-технологической инфраструктуры, предоставления информационно-телекоммуникационных услуг должностным лицам, а также для обеспечения доступа граждан к содержащейся в системе информации о себе.

В российских паспортно-визовых документах в качестве биометрической характеристики владельца используется оцифрованное изображение лица, а также отпечатки пальцев рук.

Необходимо отметить, что в Российской Федерации мероприятия по выдаче загранпаспортов, содержащих как электронные носители информации, так и без таковых, осуществляются в полном соответствии со всеми международными стандартами и рекомендациями.

В пластиковый вкладыш паспорта помещается компактная микросхема с антенной. В микросхеме хранятся в защищенном виде фотография, текстовая информация о владельце паспорта и его электронная цифровая подпись. Указанная информация вносится в микросхему паспорта при его изготовлении (персонализации) и не может быть изменена в процессе эксплуатации паспорта.

Сейчас в Российской Федерации выдаются несколько видов загранпаспортов, срок их действия составляет 10 лет.

¹ Федеральное государственное унитарное предприятие «Гознак» (ФГУП «Гознак»).

Лекция 2.4. Проблемы становления, формирования и развития института гражданства в России

Тема гражданства в нашей стране в последние годы приобрела исключительную актуальность. Распад СССР, необходимость формирования нового гражданства в России, затрагивающего судьбы миллионов людей, стали предметом интереса и обсуждения широкой общественности страны. Чтобы в полной мере понять суть развития института гражданства, необходимо изучить этапы становления, формирования и развития института гражданства в России в контексте исторически-политического прошлого.

Русское право XVI и XVII вв. не содержало норм, которые бы четко определяли, кто является русским подданным, кто – иностранцем. Таких норм и не могло быть, поскольку само понятие подданства в тот период имело бытовой, а не юридический характер. В представлении русских людей быть подданным значило быть православным, а стать подданным – принять крещение в христианскую православную веру.

Натурализация русскому праву той эпохи была неизвестна. Как некогда в Византии, и в России тех времен принятие православия являлось для иностранца единственным средством вступления в русское подданство, а принадлежность к русской церкви отождествлялась с принадлежностью к русскому государству. Указ 1700 года отождествлял «крещение Православная Христианская веры» с «выездом на имя Великого Государя в вечное холопство». Таким образом, по своим юридическим последствиям крещение в XVI и XVII вв. ничем не отличалось от натурализации. При таких условиях господство в Московской Руси территориального начала при определении подданства фактом рождения является, по самому существу своему, невозможным. Дети, рожденные на территории московского государства от иноземцев, остаются иноземцами до тех пор, пока они остаются иноверцами. Место рождения никакого значения не имеет.

Надо сказать, что на некрещеных иностранцев в тот период распространялся ряд ограничений в правах. Им запрещалось, например, приобретение поместий и вотчин, вступление в брак с православными. Приобретаемое крещением подданство прекращалось со смертью.

Существенно иначе ставятся и решаются эти вопросы в XVIII в. Так, указ Петра I 1721 года предусматривал возможность приобретения иностранцами поместий и вотчин не в результате крещения, а путем принесения присяги на «вечное подданство Российскому Государю».

Этим же указом были впервые признаны допустимыми смешанные браки также при условии вступления иностранца в вечное подданство России. Это условие было подтверждено указом от 26 августа 1833 г.

В XVIII в. бытовое понятие подданства постепенно утрачивалось, однако правовое понятие подданства к этому времени еще не сложилось. Поэтому в тот период русской истории трудно было ответить на вопрос о том, кто является русским подданным, кто – иностранцем.

Истории русского права известен только один акт, признающий за рождением на русской территории определенное влияние на подданство. Так, согласно ст. 61 главы I Регламента об управлении Адмиралтейства и Верфи от 5 апреля 1722 г. «кто из иностранцев и их детей пожелают учиться в Адмиралтействе какого мастерства, те должны прежде присягу учинить в вечное фазальство, а без того их не принимать. Иноземцы считаются те, которые приехали из иных государств и вступили в службу. А которые породились в России и приняли службу, те, яко россияне, почтены имеют быть». Этот текст полностью воспроизводит и Регламент об управлении адмиралтейств и флотов от 24 августа 1765 г.

Текст этих документов свидетельствует о том, что не само по себе рождение в России, а поступление иностранца на государственную службу влекло за собой приобретение русского подданства.

С постепенным ослаблением значения вероисповедального момента иностранцы в России незаметно становятся подданными путем фактической ассимиляции их с окружающей социальной и политической средой. Наряду с фактическим укоренением уже в первой половине XVIII в. в законодательстве начинает применяться юридический способ вступления в русское подданство, именуемый натурализацией и связанный с принесением присяги на подданство.

Впервые присяга на подданство как способ натурализации получает правовое закрепление в манифесте 1721 года, призывавшем пленных шведов к вступлению в русское подданство. Вступление в подданство должно было быть добровольным, причем вступающий должен был показать, «чем он честно пропитать себя чает». В тексте присяги не было прямого указания на вечный характер подданства. Однако уже Сенатский указ от 27 августа 1747 г. «О клятвенном обещании иностранцев, желающих присягать на вечное подданство России» вводил момент вечности в самый текст присяги: «Аз нижепоименованный, бывший поданный, обещаюсь и клянусь Всемогущему Богу, что я Всепресветлейшей... Государыне... хочу верным, добрым и послушным рабом и вечно подданным с моею фамилией быть и никуда... за границу не отъезжать и в чужестранную службу не вступать».

Текст этот оставался неизменным и в последующих указах: от 8 марта 1762 г. и 6 июля 1793 г. В соответствии с указами от 12 декабря 1796 г. и 18 апреля 1801 г. присягающий, не называя себя рабом, обещал тем не менее «верным, добрым, послушным и вечно подданным с моею фамилией быть». Текст этот перешел в конечном счете и в Свод законов.

Как способ натурализации присяга на подданство существенным образом меняет свое значение в XIX в. С этого времени присяга на подданство становится для иностранцев средством освобождения от тех правоограничений, которые устанавливаются для них в интересах коренного населения. В частности, со времени издания Манифеста 1 января 1807 г., воспрещающего иностранцам, не присягнувшим на вечное подданство, вступление в гильдии, натурализация, т. е. присяга на подданство, становится для иностранцев единственным средством приобретения в России торговых прав, присвоенных гильдейскому купечеству. Само правительство на вступление в подданство смотрит как на особую форму вступления в гильдии; в официальных законодательных актах «вечно подданные иностранцы» так и называются «иностранцами, присягнувшими вступить в гильдии».

Ничего нет удивительного в том, что при подобном взгляде на натурализацию наше законодательство обнаруживает постоянную тенденцию к возможному облегчению и упрощению порядка принесения присяги. В справедливости этого утверждения нетрудно убедиться, сравнив два правовых акта того периода.

Так, закон 27 мая 1807 г. устанавливал довольно сложный порядок принесения присяги. Согласно этому закону иностранцы, желавшие вступить в гильдии, если они находились в столице, должны были явиться в Министерство коммерции и подать объявление о желании вступить в вечное подданство. Министерство после изучения сведений о поведении и занятиях иностранцев представляло Сенату заключение о допущении их к присяге, которая приносилась в Губернском правлении. В других местностях упомянутые обязанности Министерства возлагались на губернаторов, которые были обязаны представить свои заключения Сенату. Таким образом, принятие в подданство законом 1807 года ставилось под контроль Правительствующего Сената.

Законом от 6 февраля 1826 г. этот порядок был существенно упрощен. Отныне приведение к присяге всех иностранцев, желающих вступить в гильдии, мещанство или в цех, осуществлялось распоряжением Губернских правлений после получения у них необходимых сведений об их поведении. Причем приведение к присяге должно было осуществляться в присутствии представителя Губернских правлений. Впоследствии губернатору было предоставлено право разрешать иностранцам принятие присяги в полиции, в городской думе или ином ближайшем присутственном месте.

Предоставление права принятия в подданство иностранцев Губернским правлениям означало, что государство не считало необходимым осуществление централизованного руководства и надзора делом натурализации иностранцев. Практически каждый «неопороченный по суду» иностранец имел право на вступление в русское подданство. Это объяснялось отчасти тем, что, рассматривая натурализацию как способ приобретения определенных, преимущественно служебных и торговых прав, законодательство вплоть до 1864 года не считало натурализованного иностранца действительным подданным, таким же подданным, как подданный по рождению. В результате между подданством, приобретаемым натурализацией, и прирожденным подданством существовало коренное и принципиальное различие: натурализованный иностранец оставался иностранцем, хотя и привилегированным. Как таковой, он обладал правами, которых был лишен прирожденный подданный, и был лишен тех прав, которыми обладал подданный прирожденный.

Действительное уравнивание натурализованных иностранцев в правах с прирожденными подданными было осуществлено законом от 10 февраля 1864 г. «О правилах относительно принятия и оставления иностранцами русского подданства».

Образованное после Февральской революции 1917 года Временное правительство не внесло сколько-нибудь существенных изменений в царское законодательство о подданстве. Единственный законодательный акт, принятый Временным правительством, который имел отношение к правовому положению граждан, – постановление от 20 марта 1917 г. «Об отмене вероисповедных и национальных ограничений». В нем указывалось, что поскольку в свободной стране все граждане должны быть равны перед законом и что совесть народа не может мириться с ограничениями прав отдельных граждан в зависимости от их веры и происхождения, все установленные действующими узаконениями ограничения в правах российских граждан, обусловленные принадлежностью к тому или иному вероисповеданию, вероучению или национальности, отменяются.

В соответствии с этим постановлением отменялись все узаконения, действовавшие на всем пространстве России и устанавливавшие, в зависимости от принадлежности российских граждан к тому или иному вероисповеданию, вероучению или национальности, какие-либо ограничения в отношении: водворения, жительства и передвижения; приобретения права собственности; всякого рода занятия ремеслами, торговлей и промышленностью; поступления на государственную службу, как гражданскую, так и военную, участия в выборах в учреждения местного самоуправления

и иные всякого рода общественные учреждения, занятия всякого рода должностей по правительственным и общественным установлениям; поступления в учебные заведения всякого рода, как частные и общественные, так и правительственные, прохождения в них курса и пользования стипендиями, а равно занятия преподаванием и воспитанием; исполнения обязанностей опекунов, попечителей и присяжных заседателей; употребления иных, кроме русского, языков и наречий в делопроизводстве частных обществ, при преподавании в частных учебных заведениях всякого рода и при ведении торговых книг.

17 апреля 1917 г. Временное правительство подтвердило, что вопрос о принятии иностранцев в русское подданство на время войны разрешается Министерством внутренних дел.

27 июня 1917 г. Временное правительство предоставило право повсеместного жительства в России полякам, австрийским и германским подданным, имевшим удостоверение от Центрального отделения помощи военнопленным и военнообязанным, а 1 августа 1917 г. такие же права были предоставлены чехословакам.

Наиболее существенные изменения института гражданства в России связаны с установлением в ней советской власти. Именно эта власть окончательно упразднила понятие «подданный» и заменила его понятием «гражданин».

Термин «гражданство» укоренился в советском законодательстве с первых дней советской власти. Начиная с обращения «к гражданам России» от 25 октября (7 ноября) 1917 г., в подавляющем большинстве законодательных актов употребляется термин «гражданство».

Первым законодательным актом, определившим порядок перехода иностранцев в советское гражданство, стал декрет ВЦИК от 1 апреля 1918 г. «О приобретении прав российского гражданства». Согласно данному декрету были предусмотрены единые условия для принятия в советское гражданство и признания этого лица будущим гражданином социалистической системы. Всякие затруднительные формальности должны были быть устранены.

Согласно этому декрету каждый иностранец, проживавший в пределах Российской Социалистической Федеративной Советской Республики, мог приобрести права российского гражданства. В исключительных случаях допускалось принятие в число российских граждан иностранцев, пребывающих за пределами РСФСР. Исходя из столь широких прав, предоставляемых иностранцам Конституцией РСФСР 1918 года, некоторые авторы ошибочно полагали, что понятие «иностранец» отживает.

Советская власть в ст. 20 Конституции теоретически отменила понятие иностранца, признав за всеми трудящимися, независимо от их подданства, политические права.

Вопрос о выходе из гражданства оставался неурегулированным до 22 октября 1918 г., когда Кодекс законов об актах гражданского состояния РСФСР предоставил вступающим в брак лицам разного гражданства оптировать то или иное гражданство по их усмотрению: жена следовала гражданству мужа, и наоборот, при наличии согласия, выраженного на то брачующимися сторонами при заключении брака (ст. 103). Лишь три года спустя, 21 июля 1921 г., циркуляром НКВД РСФСР было установлено, что такая оптация должна отмечаться в записи о заключении брака. В том же 1921 г. циркуляром НКВД РСФСР от 7 июля было допущено восстановление добрачного гражданства для женщины, вышедшей замуж за иностранца и затем разведшейся с ним или овдовевшей.

Принятая в 1936 году Конституция СССР обусловила необходимость пересмотра действовавшего законодательства о гражданстве и приведения его в соответствие с новой Конституцией.

Следующим шагом в развитии института советского гражданства явился Закон о гражданстве СССР 1978 года.

Разработка нового закона о гражданстве предусматривалась постановлением Президиума Верховного Совета СССР от 12 декабря 1977 г. «Об организации работы по приведению законодательства Союза ССР в соответствие с Конституцией СССР».

Потребность в новом нормативном акте по вопросам гражданства возникла прежде всего потому, что значительно устарел ранее действовавший Закон о гражданстве. В своем представлении в Президиум Верховного Совета СССР Комиссии законодательных предположений указывали, что Закон 1938 года не регулировал всех возникающих в практике вопросов гражданства. Они исходили из того, что за прошедшее после принятия Закона 1938 года время существенно изменилась общественная жизнь Советского Союза, его международное положение.

Закон 1978 года несет на себе черты внешних демократических изменений, характерных для эпохи так называемого развитого социализма.

Закон о гражданстве СССР 1978 г. состоял из преамбулы и шести разделов, включающих 29 статей. Первый раздел «Общие положения» содержал основные, наиболее принципиальные положения по вопросам гражданства СССР, вытекающие из Конституции СССР. Закон включал новую норму, касающуюся равного гражданства. В нем говорилось: «Гражданство СССР является равным для всех советских граждан независимо

от оснований его приобретения» (ст. 1). На первый взгляд, может показаться, что в этой статье речь шла о равноправии граждан. Однако на самом деле законодатель тем самым старался подчеркнуть, что в Советском Союзе нет разных категорий гражданства, т. е. разных степеней «принадлежности» человека к своему государству. Корни этого положения вели к декрету об уничтожении сословий и гражданских чинов от 23 ноября 1917 г., которым было установлено равное гражданство для всего населения России.

Закон 1978 г. подробно регулировал вопросы утраты гражданства СССР. Он ввел в советское законодательство институт восстановления в гражданстве СССР. Правда, этот институт нельзя было считать полностью новым. Президиумом Верховного Совета СССР был издан ряд указов о восстановлении в гражданстве СССР, однако они носили эпизодический характер. После принятия Закона 1978 года институт восстановления в гражданстве стал постоянным институтом советского права.

23 мая 1990 г. был принят новый Закон СССР «О гражданстве СССР». Новый закон впервые в практике советского законодательства содержал официальное определение гражданства СССР. В его преамбуле также закреплялось, что в СССР каждый человек имеет право на гражданство и никто не может быть произвольно лишен гражданства или права изменить гражданство.

Правовые возможности решения этих проблем должны были продемонстрировать новые законы о гражданстве бывших союзных республик.

Первый Съезд народных депутатов РСФСР, провозгласив Декларацию о государственном суверенитете РСФСР, определил перечень законодательных актов, подлежащих первоочередной разработке Верховным Советом РСФСР. В их число был включен законопроект «О российском гражданстве».

Разработка законопроекта закончилась к середине 1991 года. 28 ноября 1991 г. он был принят Верховным Советом РСФСР и направлен на подпись Президенту РСФСР. Однако незадолго до его окончательного оформления последовали события, завершившиеся заключением Соглашения «О создании Содружества Независимых Государств» от 8 декабря 1991 г.

В Соглашении констатировалось, что «Союз ССР как субъект международного права и геополитическая реальность прекращает свое существование». В этих условиях, поскольку закон исходил из того, что РСФСР входит в состав СССР, возникла необходимость учесть в нем возникшие реалии.

23 января 1992 г. Верховным Советом РФ с учетом замечаний Президента РФ в закон были внесены редакционные изменения, которые свелись в основном к тому, что перед аббревиатурой «СССР» было вставлено слово

«бывший». Кроме того, закон сохранил ст. 49, предусматривавшую на определенных условиях применение на территории РСФСР законодательства бывшего СССР по вопросам гражданства. Дата же его рассмотрения и принятия Верховным Советом РСФСР осталась прежней.

Новый Закон о гражданстве устанавливал прежде всего те общие основы, которые определяли сущностные черты отношений гражданства. В нем устанавливалось (ст. 2), что гражданство Российской Федерации является равным независимо от оснований его приобретения. Он не выделял никаких особенностей в правовом статусе лиц, ставших гражданами Российской Федерации по различным основаниям: по рождению, в связи с принятием в гражданство и т. д. Не имело правового значения и время приобретения гражданства.

Отныне гражданство Российской Федерации носило открытый и свободный характер. Это выражалось в том, что согласно новому закону в Российской Федерации каждый человек имеет право на гражданство, а также право изменить свое гражданство, которого никто не может быть лишен (ст. 1). Насильственное, принудительное удержание человека в гражданстве ущемляло бы его свободу.

В отличие от предшествующего советского законодательства, которое закрепляло лишение гражданства как форму его утраты, Закон 1991 г. устанавливал, что гражданин Российской Федерации не может быть лишен своего гражданства (ст. 1). Содержащийся в нем запрет на лишение человека гражданства вытекал из права человека на гражданство, двустороннего характера связи между человеком и государством, что предполагает расторжение этой связи как той, так и другой стороной только по взаимному согласию.

Особого внимания заслуживает *вопрос о праве на гражданство*. Это право, зафиксированное во Всеобщей декларации прав человека, принятой Генеральной Ассамблеей ООН 10 декабря 1948 г., как естественное право человека, всячески пропагандировалось в отечественной правовой литературе и в качестве важного завоевания российской демократии, свидетельства ее гуманистической природы было закреплено в Законе о гражданстве 1991 года (ст. 1). Как и во Всеобщей декларации прав человека, в Законе о гражданстве 1991 года указывалось, что каждый человек имеет право на гражданство, и никто не может быть лишен своего гражданства или права изменить свое гражданство. Это право было закреплено и в ранее действовавшей российской Конституции при внесении в нее изменений в апреле

1992 г. В частности, в ст. 36 говорилось, что «каждый имеет право на приобретение и прекращение гражданства Российской Федерации в соответствии с законом Российской Федерации».

В чем все-таки суть этого права? Если в том, что каждый человек, проживающий с рождения в Российской Федерации, принадлежащий к ее народу, имеет право на признание его гражданином Российской Федерации и не может быть лишен этого гражданства или права изменить его, а также в том, что каждый человек, отвечающий требованиям законодательства Российской Федерации о гражданстве и желающий получить российское гражданство, имеет право претендовать на это, а после получения российского гражданства не может быть произвольно его лишен, то содержание этого права не вызывает сомнения. Однако если речь идет о праве каждого человека получить гражданство любой страны, независимо от условий, которые выдвигаются для приема в гражданство ее законодательством, то такого права нет и быть не может ни у кого, его не признает ни одно государство, каким бы демократическим оно не было. Самое большее, на что может рассчитывать такой претендент на гражданство в любом государстве, включая и Российскую Федерацию, это благожелательное и своевременное рассмотрение его обращения. Праву на гражданство в таких случаях корреспондирует не обязанность государства предоставить такое гражданство, а лишь право государства решить этот вопрос, исходя из требований его законодательства о гражданстве и государственных интересов.

В законодательстве о советском гражданстве всегда отвергалось двойное гражданство. Закон о гражданстве 1991 года устанавливал (ст. 3), что приобретение гражданства РСФСР иностранным гражданином допускается при условии его отказа от прежнего гражданства, если иное не предусмотрено международным договором РСФСР. Однако в нем указывалось, что гражданину РСФСР может быть разрешено по его ходатайству иметь одновременно гражданство другого государства, с которым имеется соответствующий договор РСФСР. Граждане РСФСР, имеющие также иное гражданство, не могли на этом основании быть ограничены в правах, уклоняться от выполнения обязанностей или освободиться от ответственности, вытекающих из гражданства РСФСР.

Законодатель исходил из принципа сохранения гражданства Российской Федерации лицами, проживающими за ее пределами (ст. 4). Такого рода принцип вытекал из естественного права человека избирать место своего жительства, свободно выезжать за пределы Российской Федерации и беспрепятственно возвращаться. Отрицание этой свободы в прошлом являлось грубым нарушением прав и свобод человека.

Закон о гражданстве 1991 года базировался на отрицании автоматического изменения гражданства Российской Федерации при заключении или расторжении брака гражданином Российской Федерации с лицом, не принадлежащим к ее гражданству, а также при изменении гражданства другим супругом (ст. 6). Этот принцип отражал сущность гражданства как индивидуальной, персональной связи лица с государством, обуславливающей недопустимость автоматического прекращения гражданства, его прекращения без соответствующего волеизъявления лица и соблюдения установленного порядка. Вместе с тем этот принцип основывался на признании брака равноправным союзом, не допускающим, чтобы супруги безусловно следовали гражданству друг друга. В равной мере брак, заключенный гражданином Российской Федерации с иностранным гражданином, не предоставлял последнему российского гражданства без надлежащей процедуры.

Закон гарантировал гражданам РСФСР защиту и покровительство за пределами республики. В нем указывалось (ст. 5), что граждане РСФСР за пределами РСФСР пользуются защитой и покровительством РСФСР. Государственные органы РСФСР, дипломатические представительства и консульские учреждения РСФСР, их должностные лица обязывались содействовать тому, чтобы гражданам РСФСР была обеспечена возможность в полном объеме пользоваться всеми правами, установленными законодательством государства их пребывания, международными договорами РСФСР, международными обычаями, защищать их права и охраняемые законом интересы, а при необходимости принимать меры для восстановления нарушенных прав граждан РСФСР. В нем устанавливалось (ст. 1), что гражданин РСФСР не может быть выдан другому государству иначе, как на основании закона или международного договора РСФСР.

В целях сокращения безгражданства Закон о гражданстве 1991 года устанавливал также (ст. 7), что РСФСР поощряет приобретение гражданства РСФСР лицами без гражданства и не препятствует приобретению ими иного гражданства. Впервые в отечественной практике вводилось почетное гражданство республики (ст. 8). Лицу, не являющемуся гражданином РСФСР, имеющему выдающиеся заслуги перед РСФСР или мировым сообществом, могло быть с его согласия предоставлено почетное гражданство РСФСР.

Закон устанавливал, что почетные граждане РСФСР пользуются правами граждан РСФСР в соответствии с Положением о почетном гражданстве РСФСР.

Необходимым условием суверенного статуса федеративного государства, сохранения его целостности является наличие в нем одного гражданства. В Закон о гражданстве 1991 года ничего не говорилось об едином

гражданстве, однако этот важнейший принцип гражданства в условиях федеративного устройства России фактически закреплялся посредством признания того, что граждане РСФСР, постоянно проживающие на территории республики в составе РСФСР, являются одновременно гражданами этой республики (ст. 2).

Таким образом, если в конституциях и законах о гражданстве СССР принцип единства гражданства определялся на основе движения «снизу вверх» (принадлежность к гражданству республики являлась основанием гражданства СССР), то в Законе о гражданстве 1991 года впервые был закреплен обратный процесс: именно граждане России являются одновременно гражданами республик в ее составе, если они проживают на их территориях.

В Закон о гражданстве 1991 года специальная статья (ст. 9) была посвящена применению международных договоров при решении вопросов гражданства. В ней указывалось, что при решении вопросов гражданства наряду с законом о гражданстве подлежали применению международные договоры РСФСР, регулирующие эти вопросы. Если международным договором РСФСР были установлены иные правила, чем те, которые содержались в законе о гражданстве, применялись правила этого договора.

Новый закон устанавливал перечень документов, подтверждающих гражданство РСФСР (ст. 10). В нем указывалось, что документами, подтверждающими гражданство РСФСР, являются удостоверение личности гражданина РСФСР или паспорт гражданина РСФСР, а до их получения – свидетельство о рождении или иной документ, содержащий указание на гражданство лица.

Подписанный 31 марта 1992 г. Договор о разграничении предметов ведения и полномочий между федеральными органами государственной власти Российской Федерации и органами власти суверенных республик в составе Российской Федерации относил к ведению федеральных органов государственной власти Российской Федерации гражданство Российской Федерации (п. 1 «в» ст. 1). Таким образом, решение вопросов гражданства республик в составе Российской Федерации оставалось в ведении органов власти республик в составе Российской Федерации.

В Конституции Республики Татарстан 1992 года (ст. 19) указывалось, что граждане республики могут иметь гражданство иных государств, условия осуществления которого определяются договорами и соглашениями Республики Татарстан с другими государствами. Граждане Республики Татарстан могут сохранить двойное гражданство или отказаться от него. Каждое лицо имеет право выбора гражданства и право изменять его. Лишение гражданства или права на изменение гражданства запрещается.

12 декабря 1993 г. в Российской Федерации была принята новая Конституция, которая внесла существенные изменения в институт российского гражданства. В ней получил дальнейшее развитие принцип единого гражданства. Закрепив гражданство Российской Федерации в качестве одной из основ конституционного строя, Конституция определила, что оно является единым и равным независимо от оснований приобретения (п. 1 ст. 6). В ней нет упоминания о федеративном характере гражданства, а сами принципы федерации и гражданства изложены в разных статьях Конституции и составляют самостоятельные основы конституционного строя. Более того, закрепляя перечень субъектов Федерации и устанавливая важнейшие критерии их правосубъективности (ст. 5), Конституция не упоминает собственное гражданство среди атрибутов государственности республик в составе Российской Федерации, не говоря уже о других субъектах.

Таким образом, с момента принятия Конституции РФ 1993 года в Российской Федерации устанавливалось только одно гражданство – гражданство Российской Федерации, а решение всех вопросов, связанных с гражданством в Российской Федерации, было отнесено к исключительному ведению Российской Федерации (п. «в» ст. 71).

19 апреля 2002 г. Государственная Дума приняла Федеральный закон «О гражданстве Российской Федерации» (далее – Закон 2002 года), законопроект которого был внесен Президентом Российской Федерации. 15 мая 2002 г. он был одобрен Советом Федерации, 31 мая 2002 г. подписан Президентом Российской Федерации, 1 июля 2002 г. вступил в силу.

В Законе 2002 года содержались принципы гражданства России и правила, регулирующие отношения, связанные с гражданством России, определены основания, условия и порядок приобретения и прекращения гражданства России.

Согласно Закону 2002 года гражданин России не может быть лишен гражданства России или права изменить его. Этот принцип, закрепленный впервые в отечественной истории Законом о гражданстве 1991 года, уточняется с учетом того, кто и какого гражданства не может быть лишен в России (или права изменить свое гражданство). Так, если в Законе о гражданстве 1991 года говорилось о том, что в России никто не может быть лишен своего гражданства или права изменить свое гражданство, то в Законе 2002 года речь идет только о гражданине России, которого нельзя лишить ни гражданства России, ни права его изменения. В последнем случае имеется в виду право на прекращение в установленном порядке гражданства России и признание права приобретения иного гражданства в порядке, предусмотренном законодательством другого государства.

Законом 2002 года регулировались вопросы приобретения и прекращения гражданства России, отмена решений по вопросам гражданства,

а также проблемы гражданства детей при изменении гражданства родителей, опекунов и попечителей, гражданства недееспособных лиц. Он определял полномочные органы, ведающие делами о гражданстве России, регулировал производство по делам о гражданстве, определял порядок обжалования решений полномочных органов, ведающих делами о гражданстве, и действий их должностных лиц, разрешал споры по вопросам гражданства России.

Закон 2002 года в свое время решил многие проблемы и фактически вывел на новый уровень законодательное решение ряда вопросов. Кроме того, он вызвал неоднозначные оценки политиков, юристов, политологов, журналистов, высказанные как в научной литературе, так и в средствах массовой информации. Это не удивительно. Институт гражданства может быть отнесен к одному из наиболее чувствительных, чрезвычайно показательных и емких критериев истинного отношения государства к своим гражданам как личностям, чьи права и свободы являются в соответствии со ст. 2 Конституции Российской Федерации высшей ценностью.

26 октября 2023 г. вступил в силу Федеральный закон от 28 апреля 2023 г. № 138-ФЗ «О гражданстве Российской Федерации»¹ (далее – Федеральный закон № 138-ФЗ), и, как следствие, в его развитие изданы нормативные правовые акты, в том числе Положение о порядке рассмотрения вопросов гражданства Российской Федерации, утвержденное Указом Президента Российской Федерации от 22 ноября 2023 г. № 889 «Вопросы гражданства Российской Федерации». Этим же Указом утверждено Положение о порядке принесения присяги гражданина Российской Федерации и образец бланка с текстом присяги гражданина Российской Федерации.

Федеральный закон № 138-ФЗ предусматривает пять оснований приобретения российского гражданства: по рождению, в результате приема в гражданство Российской Федерации, в результате признания гражданином Российской Федерации, в результате выбора гражданства Российской Федерации при изменении госграницы, в соответствии с международным договором Российской Федерации.

Федеральный закон № 138-ФЗ сохранил заложенный в ранее действующем законодательстве² концептуальный подход к предоставлению российского гражданства, ориентированный, прежде всего, на лиц, имеющих

¹ О гражданстве Российской Федерации: федеральный закон от 28.04.2023 № 138-ФЗ // СПС «КонсультантПлюс». URL: https://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_445998/ (дата обращения: 05.10.2025).

² О гражданстве Российской Федерации: федеральный закон от 31.05.2002 № 62-ФЗ, утративший силу в связи с принятием Федерального закона от 28.04.2023 № 138-ФЗ «О гражданстве Российской Федерации». Далее – Федеральный закон № 62-ФЗ.

культурную, языковую, историческую связь с Россией, или близких родственников – граждан Российской Федерации, а также ввел институт прекращения российского гражданства, направленный на повышение эффективности противодействия угрозам национальной и общественной безопасности Российской Федерации.

Практика реализации Федерального закона № 138-ФЗ демонстрирует сохранение тенденции к снижению количества натурализованных граждан в сравнении с предыдущими периодами. Так, за 5 месяцев 2025 г. число лиц, приобретших гражданство Российской Федерации, уменьшилось на 17,8 % по сравнению с аналогичным показателем прошлого года и составило 63,1 тыс. человек (АППГ¹ – 89,8 тыс.). Основной причиной отмечаемой динамики стало признание Российской Федерацией независимости Донецкой и Луганской народных республик, Запорожской и Херсонской областей и их последующее вхождение в состав Российской Федерации², в результате чего были признаны гражданами Российской Федерации их жители, состоявшие, как правило, в гражданстве Украины и формировавшие прежде основную массу соискателей российского гражданства.

В этой связи уже в 2022 году число приобретших российское гражданство граждан Украины сократилось на 21 % по сравнению с 2021 годом (с 376 тыс. до 297 тыс.) и привело к уменьшению общего количества натурализованных граждан на 6 % (с 735,4 тыс. до 691 тыс.). По итогам 2023 года число натурализованных украинских граждан сократилось почти в 4,7 раза (с 296,9 тыс. до 63,6 тыс.), а общее снижение приобретших гражданство нашей страны лиц составило более 45 % (с 691 тыс. до 378,5 тыс.).

Прежде всего в Федеральном законе № 138-ФЗ приоритет упрощенного приобретения гражданства Российской Федерации отдан лицам, являющимся гражданами бывшего СССР, их детям, участникам Государственной программы по оказанию содействия добровольному переселению в Российскую Федерацию соотечественников, проживающих за рубежом,

¹ С учетом решений, принятых в соответствии с Федеральным законом № 62-ФЗ.

² Федеральные конституционные законы от 04.10.2022: № 5-ФКЗ «О принятии в Российскую Федерацию Донецкой Народной Республики и образовании в составе Российской Федерации нового субъекта Донецкой Народной Республики», № 6-ФКЗ «О принятии в Российскую Федерацию Луганской Народной Республики и образовании в составе Российской Федерации нового субъекта Луганской Народной Республики», № 7-ФКЗ «О принятии в Российскую Федерацию Запорожской области и образовании в Российской Федерации нового субъекта Запорожской области», № 8-ФКЗ «О принятии в Российскую Федерацию Херсонской области и образовании в составе Российской Федерации нового субъекта Херсонской области» (далее – федеральные конституционные законы).

а также лицам, которые имеют проживающих в России близких родственников – граждан Российской Федерации. Право на упрощенное приобретение гражданства Российской Федерации получили лица, окончившие с отличием российский аккредитованный вуз, а также имеющие родственников по прямой восходящей линии, постоянно проживавших на территории, относившейся к Российской империи или СССР (в пределах Государственной границы Российской Федерации).

Указом Президента России № 889¹ установлено, что лица, в отношении которых решения о приеме в гражданство Российской Федерации приняты в соответствии с ранее действовавшим Федеральным законом от 31 мая 2002 г. № 62-ФЗ «О гражданстве Российской Федерации» и которые не принесли присягу гражданину Российской Федерации до дня вступления в силу настоящего Указа, приносят ее в течение одного года со дня вступления в силу настоящего Указа. По истечении указанного срока такие лица, если они не принесли присягу гражданину Российской Федерации, считаются не приобретшими гражданства Российской Федерации, а решения об их приеме в гражданство – недействительными.

В соответствии с Указом Президента России № 889 изменения коснулись порядка оформления, подачи и рассмотрения заявлений по вопросам гражданства Российской Федерации, порядка принятия и исполнения решений по указанным вопросам, а также формы заявлений, перечня необходимых документов, соответствующих конкретным основаниям приобретения или прекращения гражданства Российской Федерации, формы уведомления о приобретении гражданства (подданства) иностранного государства либо получении вида на жительство или иного документа, подтверждающего право на постоянное проживание гражданина Российской Федерации на территории иностранного государства, уведомления об утрате гражданства (подданства) иностранного государства либо вида на жительство или иного документа, подтверждающего право на постоянное проживание гражданина Российской Федерации на территории иностранного государства, состава включаемых в эти уведомления сведений и перечень прилагаемых к ним документов, формы документа, подтверждающего приобретение гражданства Российской Федерации по рождению.

¹ Вопросы гражданства Российской Федерации: указ Президента РФ от 22.11.2023 № 889 (ред. от 10.12.2024, с изм. от 05.11.2025) (вместе с Положением о порядке рассмотрения вопросов гражданства Российской Федерации, Положением о порядке принесения Присяги гражданину Российской Федерации) // СПС «КонсультантПлюс». URL: https://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_462531/ (дата обращения: 20.11.2025) (далее – Указ Президента России № 889).

Итак, в соответствии с Указом Президента Российской Федерации от 22 ноября 2023 г. № 889 «Вопросы гражданства Российской Федерации»:

- утверждены Положение о порядке рассмотрения вопросов гражданства Российской Федерации, Положение о порядке принесения Присяги гражданина Российской Федерации, а также образец бланка Присяги;

- установлен порядок подачи, оформления и рассмотрения заявлений по вопросам гражданства Российской Федерации, формы таких заявлений, перечень необходимых документов, процедура принятия и исполнения решений;

- утверждены формы уведомлений о приобретении либо утрате гражданином Российской Федерации гражданства иностранного государства, либо вида на жительство за рубежом, бланка свидетельства о приобретении российского гражданства по рождению, а также справки о прекращении гражданства Российской Федерации;

- вводится более либеральный порядок оформления изменения гражданства;

- новое Положение о порядке рассмотрения вопросов гражданства Российской Федерации предусматривает более широкий перечень документов, подтверждающих владение русским языком;

- отменяется требование о предоставлении согласия второго родителя-иностранца на прием в российское гражданство ребенка, рожденного в т. н. смешанном браке;

- расширен список документов, подтверждающих проживание заявителя на территории Российской Федерации по состоянию на 6 февраля 1992 г. в целях признания гражданином Российской Федерации;

- отменена необходимость предоставлять вид на жительство за рубежом при обращении в российские загранучреждения с заявлениями о приеме или выходе из гражданства Российской Федерации.

В соответствии с Указом Президента Российской Федерации от 18 декабря 2023 г. № 962 «О приеме в гражданство Российской Федерации граждан Республики Беларусь, Республики Казахстан и Республики Молдова»¹ с заявлением о приеме в гражданство вправе обратиться постоянно проживающие в Российской Федерации (независимо от срока постоянного проживания) следующие иностранные граждане, достигшие возраста 18 лет и обладающие дееспособностью: граждане Республики Беларусь –

¹ О приеме в гражданство Российской Федерации граждан Республики Беларусь, Республики Казахстан и Республики Молдова: указ Президента Российской Федерации от 18.12.2023 № 962 // СПС «КонсультантПлюс». URL: https://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_464748/ (дата обращения: 05.10.2025).

без предоставления документов, подтверждающих владение русским языком, знание истории России и основ законодательства Российской Федерации; граждане Республики Казахстан и Республики Молдова – при предоставлении одного из предусмотренных Положением о порядке рассмотрения вопросов гражданства Российской Федерации, утвержденным Указом Президента России № 889, документа, подтверждающего владение русским языком, если указанные иностранные граждане не освобождены от предоставления такого документа.

4 января 2024 г. Президентом Российской Федерации подписаны Указ № 10 «О приеме в гражданство Российской Федерации иностранных граждан, заключивших контракт о прохождении военной службы в Вооруженных Силах Российской Федерации или воинских формированиях, и членов их семей»¹ (далее – Указ Президента РФ № 10) и Указ № 11 «Об определении отдельных категорий иностранных граждан и лиц без гражданства, имеющих право обратиться с заявлением о приеме в гражданство Российской Федерации»² (далее – Указ Президента РФ № 11).

Указ Президента РФ № 10 заменил ранее действующий аналогичный Указ от 30 сентября 2022 г. № 690 «О приеме в гражданство Российской Федерации в упрощенном порядке иностранных граждан, заключивших контракты о прохождении военной службы, и членов их семей».

Указ Президента РФ № 11 издан в связи с прекращением действия аналогичного Указа Президента Российской Федерации от 29 апреля 2019 г. № 187 «Об отдельных категориях иностранных граждан и лиц без гражданства, имеющих право обратиться с заявлениями о приеме в гражданство Российской Федерации в упрощенном порядке» (далее – Указ Президента РФ № 187).

Существенных изменений Указ Президента России № 11 по сравнению с ранее действующим Указом Президента России № 187 не претерпел. Как и ранее, Указ Президента России № 11 позволяет обратиться с заявлением о приеме в гражданство Российской Федерации в упрощенном порядке гражданам Украины, не имеющим гражданства (подданства) другого государства, родившимся или постоянно проживавшим на территориях Республики Крым и города Севастополя, выехавшим за пределы указанных территорий до 18 марта 2014 г., а также их детям, супругам и родителям (независимо

¹ О приеме в гражданство Российской Федерации иностранных граждан, заключивших контракт о прохождении военной службы в Вооруженных Силах Российской Федерации или воинских формированиях, и членов их семей: указ Президента РФ от 04.01.2024 № 10 // СПС «КонсультантПлюс». URL: https://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_466791/ (дата обращения: 05.10.2025).

² Об определении отдельных категорий иностранных граждан и лиц без гражданства, имеющих право обратиться с заявлением о приеме в гражданство Российской Федерации: указ Президента РФ от 04.01.2024 № 11 (ред. от 23.10.2025) // СПС «КонсультантПлюс». URL: https://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_466794/ (дата обращения: 01.12.2025).

от их гражданства); гражданам Украины и лицам без гражданства, имеющим документ, подтверждающий право на пребывание (проживание) на территории Российской Федерации, постоянно проживавшим на территории Украины, а также их детям, супругам и родителям (независимо от их гражданства); детям-сиротам и детям, оставшимся без попечения родителей, недееспособным лицам, являющимися гражданами Украины или лицами без гражданства, постоянно проживавшими на территории Украины.

Нововведением является распространение права подачи заявлений на лиц, ранее имевших гражданство Российской Федерации и оформивших выход из гражданства Российской Федерации в установленном порядке, а изменения коснулись бланка заявления, требования указания в заявлении братьев, сестер и бывших супругов помимо родителей и детей.

Лекция 2.5. Медицинское освидетельствование иностранных граждан, привлекаемых к трудовой деятельности в Российской Федерации

Медицинское освидетельствование иностранных граждан, приезжающих работать в Россию, представляет собой важный и многогранный процесс, который охватывает не только медицинские, но и социальные, правовые и экономические аспекты. В условиях глобализации и увеличения миграционных потоков вопросы здоровья и безопасности населения становятся особенно актуальными. Введение в данную тему позволяет осветить ключевые моменты, касающиеся медицинского освидетельствования, его значимости и влияния на общество.

В условиях, когда международные миграционные потоки продолжают расти, важно иметь четкие и эффективные механизмы контроля за состоянием здоровья иностранных граждан. Это особенно важно в свете угроз, связанных с распространением инфекционных заболеваний, таких как туберкулез, ВИЧ и другие, которые могут представлять опасность для общественного здоровья. Кроме того, медицинское освидетельствование служит важным инструментом в борьбе с наркоманией и другими социальными проблемами, которые могут возникнуть в результате трудовой миграции.

В данной лекции будет рассмотрено несколько ключевых аспектов, связанных с медицинским освидетельствованием иностранных граждан в России. В первую очередь будет проанализировано Положение о медицинском освидетельствовании, которое регламентирует процесс и определяет его основные этапы. Это позволит понять, какие требования предъявляются к иностранцам и какие документы необходимы для получения разрешений на работу и временное проживание.

Далее будет освещена процедура медицинского освидетельствования, включая типы обследований и анализов, которые должны проходить иностранные граждане. Важно отметить, что эти процедуры не только помогают выявить возможные заболевания, но и формируют общее представление о состоянии здоровья мигрантов. Также будет рассмотрена роль медицинских учреждений в этом процессе, так как именно они являются основными исполнителями данных процедур и несут ответственность за их качество и достоверность.

Кроме того, лекция затронет вопросы ответственности за несоблюдение требований медицинского освидетельствования, что является важным аспектом для обеспечения соблюдения законодательства. Социальные ас-

пекты трудовой миграции также будут проанализированы, так как они влияют на интеграцию мигрантов в общество и их взаимодействие с местным населением.

Наконец, в лекции будут рассмотрены перспективы изменений в законодательстве, касающемся медицинского освидетельствования иностранных граждан. Это позволит выявить возможные направления для улучшения существующей системы и повышения ее эффективности. Таким образом, данная работа направлена на комплексное освещение темы медицинского освидетельствования иностранных граждан в России, что позволит лучше понять его значение и влияние на общество в целом.

Положение о медицинском освидетельствовании иностранцев в Российской Федерации. Законодательство, регулирующее процесс медицинского освидетельствования иностранных граждан в России, основывается на ряде актов и постановлений, определяющих его порядки и условия. В соответствии с постановлением Правительства Российской Федерации от 08.05.2025 № 631, обязательное медицинское освидетельствование для иностранных граждан вступает в силу с 1 сентября 2025 г. и предполагает необходимость получения медицинских справок для ряда категорий граждан¹.

Медицинское освидетельствование осуществляется только по письменному согласию иностранца или его законного представителя, что гарантирует соблюдение прав граждан на информированное согласие². В соответствии с нормами освидетельствование включает в себя тесты на наличие наркомании, инфекционных заболеваний и вируса иммунодефицита человека (ВИЧ). Необходимость получения справок вытекает из требований к иностранным гражданам, которые планируют трудовую

¹ Об утверждении правил оказания медицинской помощи иностранным гражданам на территории Российской Федерации: постановление Правительства РФ от 08.05.2025 № 631 // Контур.Норматив: [сайт]. URL: <https://normativ.kontur.ru/document?moduleId=1&documentId=494617> (дата обращения: 10.10.2025).

² Приложение № 1. Порядок проведения медицинского освидетельствования, включая проведение химико-токсикологических исследований наличия в организме иностранного гражданина или лица без гражданства наркотических средств или психотропных веществ либо новых потенциально опасных психоактивных веществ и их метаболитов, на наличие или отсутствие у иностранного гражданина или лица без гражданства инфекционных заболеваний, представляющих опасность для окружающих, и заболевания, вызываемого вирусом иммунодефицита человека (ВИЧ-инфекции) к приказу Министерства здравоохранения РФ от 19.11.2021 № 1079н «Об утверждении Порядка проведения медицинского освидетельствования....». URL: <https://base.garant.ru/403137303/53f89421bbdaf741eb2d1ecc4ddb4c33/> (дата обращения: 10.10.2025).

деятельность на территории России. В частности, требование освидетельствования касается тех, кто пребывает в стране более 90 дней и имеет рабочие намерения¹.

С учетом особенностей законодательства, для иностранцев, въезжающих на территорию России с целью трудоустройства, установлены определенные сроки прохождения медицинского освидетельствования: нужно пройти процедуру в течение 30 календарных дней с момента въезда². Для всех иностранных граждан, подавших заявки на временное проживание или вид на жительство, периодичность обновления медицинских документов составляет 30 дней по истечении их срока действия, что также включает освободительные критерии для ряда категорий граждан.

Отдельное внимание следует уделить случаям, когда иностранцы могут быть освобождены от обязательного медицинского освидетельствования. Это может касаться, например, лиц, которые работают по договорам на короткий срок или тех, кто не имеет намерений трудиться. Однако даже в этих ситуациях актуальность получения медицинских документов может возникнуть в связи с изменениями в цели визита.

Таким образом, законодательная база, регламентирующая медицинское освидетельствование иностранных граждан в России, обеспечивает целый ряд прав и обязанностей, направленных на защиту здоровья населения и предупреждение распространения опасных заболеваний. Это создает важный механизм контроля, способствующий повышению уровня безопасности как для мигрантов, так и для местного населения, и является важной составляющей общего подхода к регулированию трудовой миграции в России.

Процедура медицинского освидетельствования иностранных граждан в России включает несколько ключевых этапов, необходимых для выполнения обязательств по регистрации и получения разрешений на трудовую деятельность.

Первоначально иностранный гражданин должен предоставить в медицинскую организацию ряд документов. К ним относятся удостоверение личности и миграционная карта или виза. После этого в регистратуре заполняется медицинская карта, на основании которой гражданину выдаются бланки для прохождения медицинских заключений. Следующий этап

¹ Медицинское освидетельствование иностранных граждан. URL: <https://www.klerk.ru/blogs/lexintel/605026/> (дата обращения: 10.10.2025).

² Прокурор разъясняет – Прокуратура Владимирской области. URL: https://epp.genproc.gov.ru/web/proc_33/activity/legal-education/explain?item=72251184, свободный (дата обращения: 10.10.2025)

закljučается в осмотре, включающем визиты к терапевту, фтизиатру, дерматовенерологу, психиатру-наркологу и инфекционисту. Кроме того, требуется сдать анализы на ВИЧ, сифилис, общий клинический анализ крови, анализ мочи на наличие психотропных веществ, а также провести флюорографию и другие исследования¹.

Для прохождения медицинского освидетельствования иностранный гражданин должен быть ознакомлен с порядком проведения этой процедуры. Освидетельствование основывается на информированном добровольном согласии, что подтверждает важность соблюдения прав граждан.

Сроки проведения освидетельствования четко установлены. Результаты медицинского освидетельствования действительны в течение 30 календарных дней с момента его окончания. Это ограничение накладывает значительные обязательства на иностранца, так как несоблюдение сроков может привести к юридическим последствиям при подаче документов на получение разрешительных документов, таких как вид на жительство или патент на работу.

После завершения всех обследований и анализов медицинская организация подготавливает результаты, которые отправляются в органы МВД для регистрации. Этот процесс может занять некоторое время, так как требуется выполнение всех норм и стандартов, установленных законом. Важно помнить, что не только сам процесс освидетельствования, но и как можно быстрое получение результатов является критически важным для своевременной подачи документов на получение разрешительных бумаг.

Таким образом, следование установленным срокам и порядку процесса освидетельствования является важным шагом для иностранных граждан, стремящихся легализовать свою трудовую деятельность в России. Сложность и многоступенчатость процедуры требуют от них внимательности и соблюдения всех регуляторных норм².

Типы обследований и анализов. Медицинское освидетельствование иностранных граждан, работающих или планирующих трудовую деятельность в России, включает в себя ряд обязательных обследований и анализов. Этот процесс необходим для формирования базы данных о здоровье мигрантов и охраны здоровья населения страны. Обязательные обследования подразумевают предоставление обширного списка анализов в зависимости от конкретных требований региона или вида трудовой деятельности.

¹ О порядке проведения обязательной государственной дактилоскопической регистрации и правилах прохождения медицинского освидетельствования иностранными гражданами: разъяснения МВД России // СПС «КонсультантПлюс». URL: https://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_404378/.

² Медицинское освидетельствование иностранных граждан по приказу Минздрава 1079н // Zdrav.ru: [портал]. URL: <https://www.zdrav.ru/articles/4293663794-meditsinskoe-osvidetelstvovanie-inostrantsev-24-m12-011-ddtop> (дата обращения: 10.10.2025).

Прежде всего иностранные граждане должны пройти обследование у инфекциониста и фтизиатра. Эти специалисты проверяют на наличие латентных и активных инфекционных заболеваний, способных представлять опасность для окружающих. Важно отметить, что список заболеваний, в том числе ВИЧ и туберкулез, строго определяется на федеральном уровне и обязательно учитывает требования различных регионов.

Кроме того, все иностранцы должны сдать химико-токсикологические исследования, направленные на определение наличия наркотических и психотропных веществ в организме. Эти тесты помогают исключить риски, связанные с потреблением веществ, способных снизить работоспособность либо привести к правонарушениям на территории России¹.

Срок действия медицинских заключений составляет 12 месяцев, что позволяет обеспечить актуальность данных и минимизировать риски распространения инфекционных заболеваний. Основные результаты обследования, такие как наличие или отсутствие инфекционных заболеваний, выдаются в аккредитованных медицинских центрах. Примером такого учреждения является «Медкомиссия № 1», где процесс диагностики занимает около 2 часов, а результаты становятся известными в срок до 5 дней.

Некоторые площади России могут иметь особые требования. Например, в регионах с высокой миграционной активностью могут вводиться дополнительные обязательные анализы. Прибывающие граждане, работающие на определенных предприятиях либо в специфических сферах, таких как медицина, образование, строительство, могут сталкиваться с расширенным перечнем обязательных обследований². Также стоит учитывать, что некоторые категории мигрантов, включая граждан Беларуси и детей до 6 лет, могут быть освобождены от прохождения медицинского освидетельствования³.

В итоге проведение медицинского освидетельствования имеет важное значение не только для оценки здоровья иностранных граждан, но и для обеспечения общественного здоровья на уровне всей страны. Это системная мера, направленная на предотвращение распространения инфекционных заболеваний и поддержание санитарно-эпидемиологического благополучия в России.

¹ Медкомиссия для иностранных граждан // Медкомиссия № 1: [сайт]. URL: <https://medic1.ru/clients/medicinskie-spravki/inostrannym-grazhdanam/> (дата обращения: 10.10.2025).

² Где нужно сдавать анализы на вид на жительство в России: полное руководство для иностранных граждан // ЦПИМ: [сайт]. URL: <https://migrationcentr.ru/services/gde-nuzhno-sdavay-analizy-na-vid-na-zhitelstvo-v-rossii-polnoe-rukovodstvo-dlya-inostrannyh-grazhdan/> (дата обращения: 10.10.2025).

³ Вопросы и ответы по медицинскому освидетельствованию, дактилоскопии и фотографированию для иностранцев. URL: https://aebrus.ru/upload/iblock/b2a/gr_faq-re-medical-checks-and-biometric-registration_rus_23.02.2022.pdf (дата обращения: 10.10.2025).

Роль медицинских учреждений. Медицинские учреждения, вовлеченные в процесс медицинского освидетельствования иностранных граждан, имеют важные функции, которые включают в себя не только проведение осмотров, но и обеспечение высокого уровня медицинских услуг, соответствующего требованиям законодательства. Согласно законам и постановлениям, которые регулируют данную деятельность, такие учреждения обязаны быть аккредитованными и лицензированными, что подтверждает их право на проведение медицинского освидетельствования.

В частности, иностранные граждане должны проходить обязательный медицинский осмотр в определенных медицинских центрах – ММИЦ «Подольск» и ММИЦ «Одинцово». Эти учреждения отвечают за качество проведенных обследований и выдают соответствующие медицинские справки, необходимые для получения разрешительных документов, таких как патенты, разрешения на временное проживание (РВП) или вид на жительство (ВНЖ)¹.

Обращение к специализированным центрам также включает в себя различные источники финансирования медицинской помощи, которые могут быть как бесплатными, так и платными. Финансирование зависит от правового статуса иностранца, его социального положения, наличия страхового полиса и других факторов.

Медицинские учреждения несут ответственность за соблюдение всех норм и стандартов, установленных законодательством. Это означает, что они обязаны предоставлять услуги, соответствующие утвержденным правилам оказания медицинской помощи иностранным гражданам. При этом контроль за качеством их работы осуществляется государственными органами, которые могут проверять соответствие медицинского обслуживания установленным требованиям.

Кроме того, важно учитывать, что медицинское освидетельствование имеет целью не только оформление документов для разрешенного пребывания, но и профилактику общественных заболеваний. Проходя медосмотр, иностранные граждане помогают обеспечить санитарно-эпидемиологическую безопасность как для себя, так и для граждан Российской Федерации². Таким образом, медицинские учреждения играют важную роль в поддержа-

¹ Медицинское освидетельствование иностранных граждан // ГБУЗ Московской области «Сергиево-Посадская больница»: [сайт]. URL: https://lpu.zdrav.mosreg.ru/gbuz_mo_serгиеvoposadskaya_bolnitsa/patsientu/meditsinskoe_osvidetelstvovanie_inostrannykh_grazhdan (дата обращения: 10.10.2025).

² Медицинское освидетельствование иностранных граждан: кто проходит. URL: <https://www.admrad.ru/meditsinskoe-osvidetelstvovanie-inostrannykh-grazhdan/> (дата обращения: 10.10.2025).

нии здоровья общества в целом, обеспечивая необходимые меры для предотвращения распространения опасных заболеваний и способствуя интеграции иностранных граждан в общество.

Ответственность иностранных граждан за несоблюдение условий медицинского освидетельствования. Несоблюдение требований к медицинскому освидетельствованию может иметь серьезные последствия как для иностранных граждан, так и для работодателей. Согласно ст. 18.11 Кодекса РФ об административных правонарушениях, иностранцы, не прошедшие медосвидетельствование в установленный срок, подвержены штрафам в диапазоне от 2 до 4 тысяч рублей. Кроме того, такое нарушение может привести к выдворению за пределы страны или сокращению срока пребывания¹.

Если иностранный гражданин не выполняет данное требование, последствием может стать также аннулирование разрешений на работу или временное проживание в России. Работодатели, принимающие на работу таких мигрантов, также несут ответственность, поскольку отсутствие необходимых медицинских справок может вызвать проблемы с контролирующими органами. Важно отметить, что повторные административные правонарушения могут привести к запрету на въезд в Россию на срок до 5 лет².

Министерство здравоохранения РФ намерено ввести более жесткие меры ответственности за нарушения порядка медицинского освидетельствования. Предлагается ввести ответственность для медицинских работников и учреждений, что может привести к штрафам для юридических лиц до 800 тыс. руб.³. Это становится особенно актуальным в условиях роста значимости профилактики инфекционных заболеваний и обеспечения общественного здоровья.

Работодатели должны также быть осведомлены о той ответственности, которую они могут понести в случае, если их работники не будут проходить обязательные медицинские обследования. Ответственность касается не только штрафов, но и возможных убытков и потерь, связанных с измене-

¹ КоАП РФ Статья 18.11. Нарушение иммиграционных правил // СПС «КонсультантПлюс». URL: https://www.consultant.ru/document/cons_doc_law_34661/93453c57a6b5da4c45277d98ea938b980dd28e7a/ (дата обращения: 10.10.2025).

² Иностранец не прошел медкомиссию в срок. URL: <https://all-migration.com/journal/yuridicheskaya-zashchita-na-strazhe-vashikh-interesov/ne-proshel-medkomissiyu-v-srok-narushil-immigratsionnye-pravila/> (дата обращения: 10.10.2025).

³ Минздрав предложил штрафовать клиники за нарушение порядка медосвидетельствования иностранцев. URL: <https://vademec.ru/news/2025/01/21/minzdrav-predlozhit-shtrafovat-kliniki-za-narushenie-poryadka-medosvidetelstvovaniya-inostrantsev/> (дата обращения: 10.10.2025).

нием статуса работников, а также с негативными последствиями для бизнеса в целом. Важно, чтобы работодатели активно контролировали процесс прохождения медосмотра своими сотрудниками и соблюдали все установленные правила.

Иностранные граждане должны быть четко информированы о своих обязанностях и сроках. Например, зачастую иностранцы не знают о необходимости медицинского освидетельствования в течение 30 дней с момента въезда в страну или об административной ответственности за его непрохождение. Это подчеркивает необходимость повышения осведомленности о законодательных нормах как для мигрантов, так и для работодателей, что может предотвратить ряд проблем, связанных с трудоустройством иностранцев и их пребыванием в России.

Таким образом, соблюдение требований законодательства не только минимизирует риски для иностранных граждан, но и защищает интересы работодателей, что создает более стабильную и законопослушную социально-экономическую среду.

Социальные аспекты трудовой миграции. Обязательное медицинское обследование играет важную роль в легализации трудовых отношений иностранцев в России. Легализация означает, что иностранные граждане сохраняют право на законный труд, а работодатели получают возможность взаимодействовать с имеющими легальные документы работниками. Это способствует формированию грамотной и безопасной рабочей силы, а также обеспечению должного уровня общественного здоровья.

Обязанность проходить медосмотр позволяет выявлять возможные риски, связанные со здоровьем трудящихся. Справки о прохождении медицинского освидетельствования часто являются ключевым условием для получения документов, необходимых для работы, таких как разрешение на временное проживание или патент. Благодаря этому процессу удастся минимизировать случаи нарушения законодательства о труде и прав мигрантов, что в свою очередь помогает укрепить правопорядок в стране. Легальная работа также обеспечивает более предсказуемые условия для иностранных граждан, что уменьшает вероятность эксплуатации их труда.

Улучшение социального статуса трудящихся мигрантов происходит через взаимодействие с различными государственными и частными организациями. Важную роль играют медучреждения, которые не только осуществляют процедуру освидетельствования, но и предоставляют поддержку в вопросах здоровья и медицинского обслуживания. Это становится важным аспектом социальной интеграции иностранных граждан, ведь здоровье работников влияет на общую производительность и качество труда, например

они отказываются от работы или задерживаются в адаптации, если возникают проблемы со здоровьем, что негативно сказывается на их экономическом положении и уровне жизни.

Программа медицинского освидетельствования для иностранцев не только служит инструментом легализации, но и выполняет санитарные функции. Минимизация распространения инфекционных заболеваний и обеспечение безопасных условий труда являются приоритетными в интересах всего общества. Благодаря регулярным медицинским обследованиям удается своевременно выявлять и изолировать потенциальные опасности для здоровья, что создает более благоприятные условия не только для мигрантов, но и для местного населения. Таким образом, медицинская проверка не выходит за рамки личного здоровья, но оказывает влияние на весь рабочий контекст.

Развитие системы медицинского освидетельствования иностранцев может стать частью более обширной государственной политики, направленной на улучшение рабочих условий и защиту прав мигрантов. Устойчивое соблюдение санитарных норм и правовых требований позволяет иностранцам интегрироваться в российское общество, что благоприятно сказывается на социально-экономической ситуации в стране. Ожидается, что в ближайшие годы процедура медосмотра будет дополнена новыми требованиями, которые помогут улучшить качество выявления заболеваний. Это создаст дополнительные гарантии безопасности как для мигрантов, так и для граждан Российской Федерации.

В заключение нужно отметить, что медицинское освидетельствование иностранных граждан в России представляет собой важный и многогранный процесс, который затрагивает не только вопросы здоровья самих мигрантов, но и безопасность всего общества. В ходе работы были рассмотрены ключевые аспекты, касающиеся данного процесса, включая его правовые основы, процедуру, типы обследований и анализов, а также роль медицинских учреждений и ответственность за несоблюдение установленных норм.

Одной из основных задач работы было проанализировать положение о медицинском освидетельствовании иностранцев в России. Важно отметить, что законодательство в этой области направлено на защиту здоровья населения и предотвращение распространения инфекционных заболеваний. Это особенно актуально в условиях глобализации и увеличения миграционных потоков, когда риск завоза заболеваний возрастает. В связи с этим медицинское освидетельствование становится неотъемлемой частью системы контроля за здоровьем мигрантов.

Процедура медицинского освидетельствования включает в себя несколько этапов, начиная от первичного обращения в медицинское учреждение и заканчивая получением необходимых справок. Важно, чтобы иностранцы,

приезжающие на работу в Россию, понимали все этапы этого процесса и знали, какие анализы и обследования им предстоит пройти. Это знание поможет избежать задержек в оформлении документов и обеспечит соблюдение всех требований законодательства.

Типы обследований и анализов, которые необходимо пройти иностранцам, варьируются в зависимости от страны происхождения и специфики работы. В большинстве случаев это включает в себя анализы на ВИЧ, туберкулез и другие инфекционные заболевания. Такие меры направлены на защиту как самих мигрантов, так и местного населения, что подчеркивает социальную значимость медицинского освидетельствования.

Роль медицинских учреждений в этом процессе также нельзя недооценивать. Они не только проводят необходимые обследования, но и играют важную роль в информировании мигрантов об их правах и обязанностях. К сожалению, не все медицинские учреждения обладают достаточной квалификацией и ресурсами для выполнения этих задач, что может привести к проблемам в процессе освидетельствования.

Ответственность за несоблюдение требований медицинского освидетельствования лежит как на мигрантах, так и на работодателях. Невыполнение установленных норм может привести к серьезным последствиям, включая штрафы и запрет на въезд в страну. Это подчеркивает важность соблюдения законодательства и необходимость повышения уровня информированности как мигрантов, так и работодателей.

Социальные аспекты трудовой миграции также играют значительную роль в контексте медицинского освидетельствования. Мигранты часто сталкиваются с предвзятым отношением и дискриминацией, что может негативно сказаться на их здоровье и интеграции в общество. Поэтому важно развивать программы, направленные на поддержку мигрантов и их адаптацию в новой среде.

Перспективы изменений в законодательстве в области медицинского освидетельствования иностранных граждан также требуют внимания. С учетом динамично меняющейся ситуации в мире необходимо адаптировать существующие нормы к новым вызовам и угрозам. Это может включать в себя упрощение процедур, улучшение доступа к медицинским услугам и повышение уровня информированности мигрантов о своих правах.

Таким образом, медицинское освидетельствование иностранных граждан в России является важным инструментом, способствующим обеспечению здоровья и безопасности общества.

Лекция 2.6. Вопросы эффективности правового регулирования демографического и миграционного развития

Вопросы эффективности занимают ключевое место при осуществлении государственного управления. В этой связи каждое государство стремится сформировать экономичный и четко организованный механизм действия права. Эффективность – категория по большей части экономическая, но в то же время она имеет важное социальное значение. Социальный аспект эффективности управления самым непосредственным образом касается действия правовой нормы. Нормативная регламентация охватывает все сферы государственного управления, поэтому и миграционные отношения также являются объектом правового регулирования: от того, насколько эффективно урегулированы данные отношения, зависит динамика передвижения людей, а также социальное и экономическое развитие государства.

Сфера миграции – достаточно специфический объект правового регулирования. Говорить об эффективности ее функционирования можно только с учетом целого ряда факторов, выходящих за рамки работы миграционной системы. Исходя из этого, представляется верным положение о том, что эффективность действия правовой нормы должна быть увязана с целым рядом факторов.

В научной литературе указывается на сложность определения критериев эффективности. Абрамов П. В. отмечает, что «оценка эффективности государственной деятельности является сложной, во-первых, из-за различных представлений о самой эффективности, во-вторых, за отсутствием готового набора критериев эффективности»¹. С таким подходом можно согласиться, но лишь отчасти. Действительно, во многих случаях критерии эффективности четко не определены, расплывчаты и неконкретны, однако в главном все же можно увидеть качество или брак в правовой политике государства, а также судить о качестве действия правовой нормы.

¹ Абрамов П. В. Эффективность социально-правовой политики государства. М., 2016. С. 4.

Учитывая сложность определения эффективности действия правовой нормы, О. С. Рогачева к эффективности действия правовой нормы административно-деликтного права относит «целевой компонент», выделяя социальный, а также экономический и психологический компоненты эффективности действия правовой нормы¹.

Сегодня современный мир невозможно представить без развития миграционных процессов. Детерминирующими факторами развития миграции людей являются самые разные социальные, политические и экономические обстоятельства. Однако в структуре миграционных процессов весьма существенное место занимают обстоятельства, продуцирующие ситуацию вынужденной миграции. Так, разного рода социальные и вооруженные конфликты на территории некоторых государств вызывают гуманитарную катастрофу, вынуждающую людей оставлять свое жилище, имущество, покидать свою страну и находить убежище для себя на территории другого государства. Данный аспект миграции нередко встречается в современном мире, а вынужденная миграция людей создает серьезное социальное напряжение не только в государстве, принимающем таких мигрантов, но и на территории целого континента.

В этой связи на эффективность регулирования миграционных процессов оказывают влияние различные политико-правовые факторы. Рассмотрим обстоятельства, которые могут влиять на эффективность правового регулирования миграционных процессов, но перед этим обратимся к содержанию самой категории «эффективность правового регулирования». Нужно отметить, что «эффективность» как институциональная категория носит междисциплинарный характер, однако, несмотря на это, существуют общие подходы к определению эффективности. В самом общем смысле «эффективность» – это достижение максимально возможного результата при минимальной затрате сил, средств и времени. Конечно, это понимание эффективности в большей мере подходит к сфере экономики или организации управленческого или производственного процесса. Как указывали в свое время А. С. Пашков и Л. С. Явич, «норма права социально эффективна, если она соответствует объективным потребностям прогрессивного развития общества, она предусматривает оптимальный вариант поведения, требуемого для достижения научно обоснованной цели, и реально обеспечивает наступление фактического результата, соответствующего этой цели»².

¹ Рогачева О. С. Эффективность норм административно-деликтного права: автореф. дис. ... д-ра юрид. наук. Воронеж, 2012. С. 12.

² Пашков А. С., Явич Л. С. Эффективность действия правовой нормы (к методологии и методике социологического исследования) // Советское государство и право. 1970. № 3. С. 40.

В свою очередь, А. П. Шергин также писал, что «эффективность правового регулирования предопределяется тем, насколько содержание права адекватно потребностям развития общественных отношений. Исходя из этих обстоятельств, меняется роль, объем и соотношение основных составляющих права – его институтов, отраслей, а также правовых семей»¹.

Применительно к вопросу правового регулирования в нашем случае речь идет о регулировании миграционных процессов, однако следует учитывать и иные обстоятельства, позволяющие достичь максимально возможного результата в рассматриваемой сфере. Нужно, конечно, подчеркнуть, что правовая эффективность предопределяется вопросами экономики, управления, а поэтому экономической составляющей пренебрегать нельзя. Вместе с тем в исследованиях, посвященных вопросу эффективности правового регулирования, традиционно акцент делается на правовых средствах, а также их соотношении в системе правового регулирования. Так, А. В. Малько в свое время писал о том, что к условиям эффективности действия правовых норм можно отнести: «адекватность правовых стимулов и тормозов (формы) социально-экономическим интересам (содержанию); уровень правовой культуры общества и отдельных субъектов; состояние законности; индивидуальный и дифференцированный подходы к их реализации, создание конкретной, четкой, понятной и доступной каждому гражданину системы стимулирования и торможения в праве и т. д.»².

Таким образом, А. В. Малько увязывает эффективность правового регулирования с адекватностью правовых средств различной функциональности. Иными словами, правовые средства определяют эффективность правового регулирования. Правовые средства являются связующим звеном между заявленной законом целью и тем результатом, который необходимо достигнуть в ходе регулирования общественных отношений. В этой связи можно согласиться с В. А. Козловым в том, что «социальная эффективность действия правовой нормы включает такие компоненты, как экономичность действия нормы, социальная полезность результата, моральность последствий применения нормы права, а также оптимальность избранных правовых средств»³.

¹ Шергин А. П. Проблемы административно-деликтного права // Государство и право. 1994. № 8–9. С. 52.

² Малько А. В. Эффективность правового регулирования // Правоведение. 1990. № 6. С. 61.

³ Козлов В. А. Вопросы теории эффективности правовой нормы: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Л., 1972. С. 8.

Одним из первых, кто пытался определить эффективность действия нормы административного права, был И. И. Веремеенко. Однако нужно оговориться, что его исследование касалось действия нормы административного права, которое указывает на наказание. Он, в частности, писал, что эффективность санкции нормы административного права определяется через соотношение результата, достигнутого воздействием этой санкции, с ее целью¹.

В чем-то аналогичной точки зрения в свое время придерживался и А. П. Коренев. Он отмечал, что «правовые средства показывают, каким образом достигаются цели правового воздействия. А поэтому правовые средства определяют качественную сторону правового регулирования, и их совершенствование означает улучшение качества правового воздействия»². Таким образом, можно сделать вывод о том, что эффективность правового регулирования зависит от той цели, которая заявлена в соответствующем нормативном правовом акте.

Исходя из этого, цель, которая определяется нормативно, должна быть реальна в своем достижении. Как верно отметил Ю. А. Тихомиров, «формулирование целей правовых норм предопределяет показатели их эффективности». При этом автор считает, что «цели правового регулирования могут быть либо количественные, либо качественные»³. Определение цели, которую нереально достичь, делает применение нормативного правового акта малоэффективным. Это подрывает основы управленческой работы, а также порождает ситуацию безответственности.

Для подтверждения данного тезиса приведем несколько примеров. В свое время в Указе Президента РФ от 07.05.2018 № 204 «О национальных целях и стратегических задачах развития Российской Федерации на период до 2024 года» (далее – Указ № 204) было указано на необходимость снижения смертности в результате дорожно-транспортных происшествий в 3,5 раза и определена цель – снижение к 2030 году дорожно-транспортных происшествий с летальным исходом к нулевому уровню. Следует отметить, что автомобильный транспорт – это источник повышенной опасности, и гибель людей при его эксплуатации, к сожалению, – процесс объективный. Кроме того, Указом № 204 поставлены цели: увеличить ожидаемую продолжительность здоровой жизни граждан до 67 лет, повысить суммарный коэффициент рождаемости до 1,7, а также увеличить долю граждан, которые ведут здоровый образ жизни: количество граждан, систематически занимающихся физической культурой и спортом, должно повыситься на 55 %.

¹ Веремеенко И. И. Административно-правовые санкции. М., 1975. С. 185.

² Коренев А. П. Административное право: учебник. В 3 ч. Ч. 1. М., 2000. С. 186.

³ Тихомиров Ю. А. Эффективность закона: от цели к результату // Журнал российского права. 2009. № 4. С. 3.

Нужно отметить, что обозначенные цели, конечно, социально оправданы, направлены на улучшение демографической и социальной ситуации в стране и, как следствие, на «освобождение» нашего государства от лишнего количества мигрантов, прибывающих из стран постсоветского пространства. Однако достичь этих целей достаточно сложно в силу самого разнообразного количества причин преимущественно экономического и кадрового характера. Сегодня фактически нет бесплатных спортивных секций, а сложная ситуация на рынке труда практически для всех возрастных категорий часто не позволяет людям найти работу по профессии с адекватным заработком. Представляется, что в скором времени маховик цифровой экономики «выбросит на улицу» определенное количество людей самого разного возраста и профессиональной квалификации. Заметим, что профессиональная бесперспективность формирует у многих людей настроение эмоциональной неуравновешенности и депрессивности, а регулярно происходящие в стране чрезвычайные события формируют атмосферу восприятия неопределенности будущего, что позитива людям не добавляет.

Таким образом, рассчитывать на увеличение рождаемости, а также продолжительности качественной человеческой жизни в нашей стране в ближайшие годы, к сожалению, не приходится. Естественная убыль населения, по разным экспертным оценкам (Н. В. Зубаревич), будет продолжаться еще целый ряд лет, а так называемое восполнение трудовых и людских ресурсов пойдет по пути привлечения в нашу страну еще большего количества мигрантов из стран Центральной и Юго-Восточной Азии.

Вполне очевидно, что ситуация безответственности снижает эффективность действия правовой нормы. Приведем еще один пример. В свое время распоряжением Правительства РФ от 17.11.2008 № 1662-р была утверждена Концепция долгосрочного социально-экономического развития Российской Федерации на период до 2020 года. Согласно названному документу, наша страна должна была к 2020 году войти в пятерку мировых экономик. Темпы роста экономики должны были составить 6,5 % в год. Также в упомянутом документе говорилось, что «уровень доходов и качество жизни россиян к 2020 году достигнет показателей, характерных для развитых экономик. Это означает высокие стандарты личной безопасности, доступность услуг образования и здравоохранения требуемого качества, необходимый уровень обеспеченности жильем, доступ к культурным благам и обеспечение экологической безопасности».

К сожалению, в полной мере достигнуть обозначенных позитивных целей пока не удастся. Уместно в этом контексте привести суждения А. А. Гришковца, который дал оценку реформе государственной службы,

поскольку они актуальны и по отношению к проблеме, затронутой в нашей статье. В частности, А. А. Гришковец писал, что реформа государственной службы не дала ожидаемых результатов, страна и граждане ее результатов не ощущают; нужно назвать лиц, ответственных за ее провал, чтобы страна, наконец, узнала своих «героев», а политическое руководство страны воздало им должное¹.

Предлагаемые меры помогут, на наш взгляд, повысить эффективность действия правовых норм, в том числе и реализуемых в сфере регулирования миграции и демографического развития. Заметим, что в сфере доктринального определения развития миграционных процессов традиционно принимался и принимается целый ряд программных документов. Так, принят Указ Президента РФ от 15.10.2025 № 738 «О Концепции государственной миграционной политики Российской Федерации на 2026-2030 годы».

Возвращаясь к вопросу регулирования миграции, следует отметить, что ее регулирование затрагивает самые разные интересы, в связи с чем необходима система правовых средств различной функциональности. Для подтверждения обозначенного тезиса приведем несколько примеров. Так, для возвращения в нашу страну соотечественников, проживающих за рубежом, необходим комплекс стимулирующих средств, а для противодействия нелегальной миграции нужна система средств запретительного и принудительного характера. Заметим при этом, что принудительные средства в системе регулирования миграционных процессов выполняют различные функции. В частности, А. С. Огиенко отмечает, что «административное принуждение в сфере миграции направлено на обеспечение национальной безопасности, обеспечение целей миграционной политики, защищенности населения, а также связано с обеспечением потребностей экономики в трудовых ресурсах»².

Как уже отмечалось, эффективность правового регулирования миграционных процессов зависит от действия не только правовых средств, но и средств неправового характера. В недавнем прошлом указывалось, что эффективность действия правовой нормы зависит и от общественного мнения. Так, Е. Л. Бонк писал, что «общественное мнение обладает нормативной регулирующей функцией. Общественное мнение может быть достаточно четким показателем социальной и юридической значимости правовой

¹ Гришковец А. А. К вопросу о реформе государственной службы (организационно-правовые аспекты) // Государство и право. 2012. № 2. С. 25.

² Огиенко А. С. Административно-правовое принуждение в сфере миграции: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. М., 2019. С. 12.

нормы и тем самым влиять на эффективность ее действия»¹. Следует согласиться с этим мнением: действительно, на эффективность действия правовой нормы оказывают влияние не только юридические факторы и обстоятельства. В этой связи их необходимо учитывать как при подготовке нормативного документа, так и при его реализации.

Таким образом, можно сделать вывод, что эффективность действия правовой нормы предопределяется целым рядом факторов и обстоятельств как юридического, так и неюридического характера.

Представляется возможным также отметить следующее: во-первых, цели, заявленные в норме права, должны быть реалистичными; во-вторых, правовая норма должна быть стабильной и соответствовать объективным реалиям; в-третьих, правовая норма должна учитывать перспективы и динамику развития общественных отношений; в-четвертых, в правовой норме должны быть оптимально определены как качественные, так и количественные показатели, которых необходимо добиться. Кроме того, следует минимизировать декларативные предписания и более четко определять механизм реализации правовых норм. И последнее: весьма важным в рамках рассматриваемого вопроса видится определение режима политической и юридической ответственности всех субъектов, вовлеченных в процесс подготовки и реализации правовой нормы, в том числе нормы, действующей в сфере миграции.

¹ Бонк Е. Л. Общественное мнение и эффективность юридической нормы // Правоведение. 1979. № 5. С. 41.

Заключение

Проблемы охраны общественного порядка и обеспечения миграционной безопасности требуют комплексного подхода, ведь обозначенные направления в деятельности полиции непосредственным образом между собой взаимосвязаны. В курсе лекций отмечается, что охрана общественного порядка и обеспечение миграционной безопасности осуществляются в контексте реализации полицейской функции государства.

Можно сделать вывод о том, что общественный порядок является полицейской категорией, а сам процесс охраны данного порядка происходит в местах неколлективного общения людей, т. е. в общественных местах. От состояния общественного порядка зависит личная безопасность человека. В этой связи полиция осуществляет целый комплекс правовых и организационных мероприятий, направленных на охрану общественного порядка и противодействие административным правонарушениям, которые его дестабилизируют. В процессе охраны общественного порядка применяется целый комплекс как принудительных, так и непринудительных средств. Среди принудительных мер в системе охраны общественного порядка важное место занимают средства административного принуждения, а также меры процессуального принуждения, функции которых связаны с пресечением административных правонарушений, сбором доказательств по соответствующим правонарушениям. Кроме того, меры процессуального принуждения могут интенсифицировать процесс исполнения постановлений по делам об административных правонарушениях, которые посягают на общественный порядок и миграционную безопасность.

Миграционная безопасность является частью общественной безопасности и представляет собой состояние защищенности государства от нелегальной миграции и сопутствующих данному процессу негативных явлений, в том числе криминального характера. В этой связи полиция включена в процесс обеспечения миграционной безопасности, практически каждое подразделение полиции вносит свой вклад в дело ее обеспечения. Миграционная безопасность необходима для обеспечения права каждого на свободу перемещения, выбор места пребывания и жительства в пределах нашей страны, обеспечения права на свободу выезда с территории нашей страны при отсутствии соответствующих правовых ограничений. Миграционная безопасность обеспечивается мерами как принудительного, так непринудительного характера (паспортизация населения, предоставление государственных услуг). От состояния миграционной безопасности зависит целый ряд вопросов социально-экономического и демографического развития. В этой связи обеспечение миграционной безопасности является задачей первостепенной важности.

Учебное издание

*Адмиралова Ирина Александровна
Звездаков Сергей Борисович
Калинина Юлия Викторовна
Косенкова Наталья Геннадьевна
Куракин Алексей Валентинович
Напалкина Юлия Александровна
Полещук Оксана Андреевна
Селезнев Сергей Алексеевич
Смиуха Александр Евгеньевич
Суворова Екатерина Александровна
Трегубов Игорь Сергеевич*

**Актуальные проблемы
охраны общественного порядка
и обеспечения миграционной безопасности**

Редактирование А. В. Николаева
Техническое редактирование Н. Н. Полесико
Подписано в печать 25.02.2026.
Формат 60х84 1/16. Объем 10,0 усл.-изд. л.
Тираж 50 экз. Заказ 03/26. Цена договорная.

Федеральное государственное казенное учреждение
дополнительного профессионального образования
«Всероссийский институт повышения квалификации сотрудников
Министерства внутренних дел Российской Федерации».
142007, Московская обл., г. Домодедово, мкр. Авиационный, ул. Пихтовая, д. 3