
АДМИНИСТРАТИВНОЕ ПРАВО
И АДМИНИСТРАТИВНЫЙ ПРОЦЕСС

ОТНОШЕНИЯ АДМИНИСТРАТИВНО-ПРАВОВОЙ ОХРАНЫ
КАК РАЗНОВИДНОСТЬ АДМИНИСТРАТИВНО-ПРАВОВЫХ
ОТНОШЕНИЙ: ПОНЯТИЕ, СОДЕРЖАНИЕ, ХАРАКТЕРИСТИКА

© 2023 г. М. Н. Кобзарь-Фролова

Институт государства и права Российской академии наук, г. Москва

E-mail: adminlaw@igpran.ru

Поступила в редакцию 29.07.2022 г.

Аннотация. Традиционно вопросы правового регулирования охраны и защиты человека и гражданина рассматриваются как один из аспектов правоохранительной деятельности. Социальные реалии позволяют утверждать, что в силу Конституции РФ сложился круг специфических общественных отношений административно-правовой охраны. Эти отношения регулируются нормами административного права, но пока не получили достаточного освещения и теоретического обоснования в научных трудах отечественных административистов.

Исследуемая проблематика представляет интерес как синтез правоприменительной практики (практической деятельности субъектов, уполномоченных в сфере административно-правовой охраны, в том числе в области охраны труда, здоровья человека, санитарно-эпидемиологического благополучия населения и проч.) и теории административно-правового отношения, где связи между органами публичной власти и человеком гармоничны и основаны на оптимальном балансе публичных и частных интересов.

Последовательно проводя соотношение понятий терминов «охрана» и «защита», основываясь на исторических и теоретико-правовых представлениях о данных терминах, формулируется вывод о том, что их содержание и назначение различные. А объект административно-правовой охраны иной, нежели объект полицейской защиты. Также он имеет отличия от деятельности органов юстиции.

Использование сравнительно-правового, системно-аналитического, формально-логического и иных методов научного познания позволило обозначить систему административно-правовых мер, способов и приемов, посредством которых Правительство РФ обеспечивает охрану конституционных прав и свобод человека и гражданина, создает гарантии их реализации и осуществляет контроль (надзор) за исполнением соответствующих обязанностей, возложенных на уполномоченные органы публичной власти. В статье проанализированы назначение и содержание административно-охранительной деятельности, определен круг уполномоченных органов (субъектов) административно-правовой охраны, выделены элементы административно-правовой охраны, приведен перечень мер административно-правовой охраны.

Ключевые слова: охрана, защита, права и свободы, правовые отношения, административное право, объект и субъекты административно-правовой охраны, баланс публичного и частного интереса, обеспечение охраны конституционных прав и свобод.

Цитирование: Кобзарь-Фролова М. Н. Отношения административно-правовой охраны как разновидность административно-правовых отношений: понятие, содержание, характеристика // Государство и право. 2023. № 2. С. 83–97.

DOI: 10.31857/S102694520024324-7

RELATIONS OF ADMINISTRATIVE AND LEGAL PROTECTION
AS A VARIETY OF ADMINISTRATIVE AND LEGAL RELATIONS:
CONCEPT, CONTENT, CHARACTERISTICS

© 2023 M. N. Kobzar-Frolova

Institute of State and Law of the Russian Academy of Sciences, Moscow

E-mail: adminlaw@igpran.ru

Received 29.07.2022

Abstract. Traditionally, the issues of legal regulation of the protection and protection of man and citizen are considered as one of the aspects of law enforcement. Social realities allow us to assert that, by virtue of the Constitution of the Russian Federation, a circle of specific public relations of administrative and legal protection has developed. These relations are regulated by the norms of administrative law, but have not yet received sufficient coverage and theoretical justification in the scientific works of domestic administrationists. The studied problems are of interest as a synthesis of law enforcement practice (the practical activities of subjects authorized in the field of administrative and legal protection, including in the field of labor protection, human health, sanitary and epidemiological welfare of the population, etc.) and the theory of administrative and legal relations, where the relations between public authorities and a person are harmonious, and based on an optimal balance of public and private interests.

Consistently carrying out the correlation of the concepts of the terms “protection” and “protection”, based on historical and theoretical-legal ideas about these terms, the conclusion is formulated that their content and purpose are different. And the object of administrative and legal protection is different from the object of police protection. It also has differences from the activities of the judicial authorities.

The use of comparative-legal, system-analytical, formal-logical and other methods of scientific cognition made it possible to identify a system of administrative-legal measures, methods and techniques through which the Government of the Russian Federation ensures the protection of constitutional rights and freedoms of man and citizen, creates guarantees for their implementation and exercises control (supervision) over the performance of the relevant duties assigned to authorized public authorities. The article analyzes the purpose and content of administrative and protective activities, defines the circle of authorized bodies (subjects) of administrative and legal protection, identifies elements of administrative and legal protection, provides a list of administrative and legal protection measures.

Key words: protection, protection, rights and freedoms, legal relations, Administrative Law, object and subjects of administrative and legal protection, balance of public and private interests, ensuring the protection of constitutional rights and freedoms.

For citation: Kobzar-Frolova, M.N. (2023). Relations of administrative and legal protection as a variety of administrative and legal relations: concept, content, characteristics // Gosudarstvo i pravo=State and Law, No. 2, pp. 83–97.

Введение

Долгое время административное право развивалось как отрасль права, регулирующая управленческие отношения¹, или как отношения, «складывающиеся в сфере государственного управления»², среди которых весьма скромное место отводилось отношениям административно-правовой охраны. Традиционно вопросы правового регулирования охраны и защиты человека и гражданина рассматриваются как один из аспектов правоохранительной деятельности³. Видный ученый, теоретик административного права К.С. Бельский при исследовании функций исполнительной власти, опираясь на труды Г. Гегеля⁴ и Н.М. Коркунова, писал, что в её

функциях воплощается основное назначение государства — охранять внутренний и внешний мир общества⁵. А в качестве основной выделял функцию охраны общественного порядка и обеспечения безопасности, реализовать которую призваны правоохранительные органы⁶. Продолжая свои исследования в данной тематике, К.С. Бельский доказывал, что указанная группа отношений охватывается нормами полицейского права⁷.

На заре зарождения советского административного права (начало XX в.) разработчики его основ (А.И. Елистратов, А.Ф. Евтихийев⁸, В.Л. Кобалевский⁹ и др.) среди видов административно-правовых отношений специально не выделяли такую их разновидность, как отношения административно-правовой охраны. К примеру, А.И. Елистратов писал: «Административное право задается целью упорядочить отношения между людьми в сфере

¹ См., напр.: Алехин А.П., Кармолицкий А.А., Козлов Ю.М. Административное право Российской Федерации. М., 1996; Старилов Ю.Н. Курс общего административного права: в 3 т. Т. I: История. Наука. Предмет. Нормы. Субъекты. М., 2002; Бахрах Д.Н., Россинский Б.В., Старилов Ю.Н. Административное право: учеб. 3-е изд., пересмотр. и доп. М., 2008.

² Попов Л.Л., Мигачев Ю.И., Тихомиров Ю.Н. Административное право России: учеб. М., 2010. С. 55 (абз. 2).

³ См., напр.: Галузо В.Н. Теория правоохраны в Российской Федерации: pro et contra // Государство и право. 2012. № 11. С. 110–113; Его же. Теория правоохраны Российской Федерации. М., 2022; Редкоус В.М. Теоретическое обоснование правоохраны в Российской Федерации: состояние и перспективы развития // Государство и право. 2022. № 5. С. 188–192.

⁴ См.: Гегель Г.Ф. Энциклопедия философских наук. М., 1977. Т. 3. С. 357.

⁵ См.: Бельский К.С. О функциях исполнительной власти // Государство и право. 1997. № 3. С. 14–19.

⁶ См.: там же. С. 15, 16.

⁷ См.: Бельский К.С. К вопросу о предмете административного права // Государство и право. 1997. № 11. С. 19.

⁸ См.: Евтихийев А.Ф. Основы советского административного права. Харьков, 1925.

⁹ См.: Кобалевский В.Л. Очерки советского административного права. Харьков, 1924.

государственного управления»¹⁰. Советское государство ставит перед собой задачи и несет в связи с этим обязанности, направленные на обеспечение безопасности страны, охранение народного здоровья, попечение о народном образовании, вмешательство в экономику и проч. Задачи и обязанности государства многообразны¹¹. То, что имело отношение к проблемам правовой защиты человека, А.И. Елистратов связывал с деятельностью органов юстиции. Он писал о том, что акты органов юстиции служат важнейшим элементом правового порядка, исключающим возможность произвола и усмотрения в административных отношениях. Органы административной юстиции имеют своей целью проверить содержание и правомерность актов управления и констатировать на этой основе факт нарушения субъективного права гражданина¹².

В конце 30-х — начале 40-х годов прошлого столетия С.С. Студеникин, будучи научным сотрудником Института государственного права АН СССР (ныне — Институт государства и права РАН), по заданию А.Я. Вышинского, разрабатывая основы теории советского административного права, опирался на нормы Конституции СССР 1936 г., впервые закрепившей права и свободы советских граждан. Предмет административного права С.С. Студеникин однозначно связывал с охраной прав граждан. В этом он усматривал действие принципа социалистической законности, проявление которого и есть охрана и защита прав и интересов трудящихся¹³. Уместно уточнить, что вопросы охраны конституционных прав граждан С.С. Студеникин соотносил с воплощением в жизнь идей социализма, достижениями социалистического строительства и теми ориентирами, которые были провозглашены Конституцией СССР 1936 г. В его научных работах немалое место отведено проблемам обеспечения охраны прав советских граждан. Ученый писал о том, что обеспечение охраны прав граждан достигается методами, приемами и способами, выработанными административным правом. К важнейшим из них ученый относил меры, обеспечивающие исполнительно-распорядительную деятельность: административно-правовое регулирование, меры, обеспечивающие законность, включая меры административного принуждения, контроль (надзор), административную юстицию¹⁴.

А.Е. Лунев, В.Ф. Коток и другие представители советской науки административного права эффективным способом обеспечения гарантий прав граждан признавали судебную защиту¹⁵.

Административное право — одна из наиболее динамично развивающихся отраслей системы российского права. Оно тесно связано прежде всего с конституционным правом, поскольку его нормы направлены на претворение в жизнь государственной политики, реализацию положений, закрепленных в Конституции РФ, и в первую очередь охрану конституционных прав и свобод человека и гражданина. Достаточно обратиться к нормам Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях, в ст. 1 которого прямо сказано: *задачами законодательства об административных правонарушениях являются защита личности, охрана прав и свобод человека и гражданина и др.*¹⁶

Законом РФ о поправке к Конституции Российской Федерации от 14 марта 2020 г.¹⁷ были качественно обновлены отдельные положения Основного Закона, соответствующие тем политическим и экономическим реалиям, которые уже существуют, и стратегическим ориентирам развития общества и государства на долгосрочную перспективу. Принятие поправки не могло не отразиться на законодательстве, по сути, содержании и разнообразии административно-правовых отношений.

Однако многие наши современники — теоретики административного права придерживаются консервативных взглядов на характер и пути развития административно-правовых отношений и неохотно признают, что предмет административного права эволюционирует вместе с теми отношениями, которые регулируются нормами административного права¹⁸.

Между тем социальные реалии российского общества позволяют утверждать, что в силу требований Конституции РФ сложился и набирает вес круг специфических общественных отношений административно-правовой охраны. Эти отношения

¹⁰ Елистратов А.И. Основные начала административного права. 2-е изд., испр. и доп. М., 1917. С. 2, 3.

¹¹ См.: там же.

¹² См.: там же. С. 4–7.

¹³ См.: Студеникин С.С. Советское административное право: учеб. М., 1945.

¹⁴ См.: там же. С. 26–36.

¹⁵ См., напр.: Личность, общество и государство / отв. ред.: В.Ф. Коток и В.С. Тадевосян. М., 1966. С. 220–224; Лунев А.Е. Обеспечение законности в советском государственном управлении. М., 1963. С. 59–69.

¹⁶ См.: Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях от 30.12.2001 г. № 195-ФЗ (ред. от 01.07.2021) // СЗ РФ. 2002. № 1 (ч. I), ст. 1.

¹⁷ См.: Закон РФ о поправке к Конституции Российской Федерации от 14.03.2020 г. № 1-ФКЗ «О совершенствовании регулирования отдельных вопросов организации и функционирования публичной власти» // СЗ РФ. 2020. № 11, ст. 1416.

¹⁸ См., напр.: Кобзарь-Фролова М.Н. Традиционные и модернизированные подходы к сути и содержанию предмета и метода административного права // Административное право и процесс. 2019. № 11. С. 13–20; Ее же. Административное правоотношение: понятие, эволюция взглядов // Государство и право. 2022. № 4. С. 90–102.

регулируются нормами административного права, но пока не получили достаточного освещения и теоретического обоснования в научных трудах отечественных административистов.

Постановка проблемы

Общеизвестно, когда в правоприменительной практике органов юстиции возникает терминологическая проблема, то особая роль в ее разрешении отводится юридической науке, основная задача которой — познание объективной реальности. В результате на основе полученных новых знаний появляется возможность передать правоприменителю, прежде всего судье и законодателю, правильное понимание позитивного права, продемонстрировать сущностные черты реальности либо показать обществу различие между социальной реальностью и законами природы.

Изучение публикаций, близких к избранной теме статьи, выявило тот факт, что ученых и специалистов интересует преимущественно практико-ориентированная сторона охраны (защиты) конституционных прав, в том числе реализация государственных гарантий на охрану социально значимых прав и свобод (например, охрану здоровья, образования, семейных ценностей, охрану труда и др.). Более всего проблемы правовой охраны и защиты, включая охрану и защиту прав и свобод человека и гражданина, анализируются в рамках изучения правоохранительной деятельности органов внутренних дел, в отдельных работах, посвященных полицейским отношениям. Специальных комплексных (системных) административно-правовых исследований по данной проблематике обнаружить не удалось.

Между тем исследуемая проблематика представляет интерес как синтез правоприменительной практики (практической деятельности субъектов, уполномоченных в сфере охраны, в том числе в области охраны труда, здоровья человека, санитарно-эпидемиологического благополучия населения и проч.) и теории административно-правового отношения, где общественные связи между органами публичной власти и человеком гармоничны и основаны на оптимальном балансе публичных и частных интересов. О важности синтеза науки и практики в свое время писал О.С. Иоффе: такой синтез «способствует укреплению законности, усилению охраны прав граждан, укреплению правопорядка»¹⁹. Таким образом, есть веские основания утверждать, что заявленная тема статьи актуальна.

Теоретики права рассматривают отношения правовой охраны во взаимосвязи с действием

регулятивной функции государства и применением мер юридической ответственности. Так, С.С. Алексеев среди функций регулятивной нормы полагал возможным выделить охранительную, суть которой — закрепить в правовой норме меры государственного принуждения, определять процессуальный порядок, условия наказания и условия освобождения от ответственности и проч.²⁰

Здесь уместно подчеркнуть, что публично-правовая охрана и защита личных прав — это достояние демократии, неотъемлемый атрибут демократического общества. Никакое иное общество не ставило перед собой цели и задач обеспечения защиты и охраны прав и свобод своих граждан. Конституция РФ 1993 г. признает: человек, его права и свободы являются высшей ценностью (ст. 2), и закрепляет универсальную для всех органов публичной власти конституционную обязанность эти права и свободы признавать (ч. 1 ст. 17) и гарантировать, нести ответственность за их необеспечение (ст. 113).

Конституционная триада *обязанность — гарантии — ответственность* осуществляется в различных формах, разными органами публичной власти, на всех уровнях. Несоблюдение данной формулы, игнорирование или бездеятельность караются мерами государственного принуждения. Таким образом, Конституция РФ установила правило (требование) о том, что права и свободы человека, их осуществление — это сфера не только личной заинтересованности человека — это сфера обязанностей государства, прежде всего органов исполнительной власти и органов местного самоуправления. В.Д. Зорькин выразил мнение, что Конституцией РФ закреплена система гарантий гражданско-правового, уголовно-правового, административно-правового и процессуального характера. Все это позволяет дать человеку и гражданину средства эффективной правовой защиты его прав и свобод в отношениях с государством и органами государства²¹.

По данному вопросу высказывались и многие известные административисты, научные сотрудники Института государства и права РАН. К примеру, Б.М. Лазарев писал, что отношения гражданина и государства должны выстраиваться согласно конституционным принципам — «уважение личности, охрана прав и свобод граждан». Это есть «обязанность всех государственных органов, общественных организаций и должностных лиц»²².

²⁰ См.: Алексеев С.С. Теория права. 2-е изд., перераб. М., 1995. С. 285–287.

²¹ См.: Комментарий к Конституции Российской Федерации (постатейный) / под ред. В.Д. Зорькина. 2-е изд., пересмотр. М., 2011.

²² Лазарев Б.М. Что такое правовое государство? // Право в нашей жизни. 1990. № 1. С. 120.

¹⁹ Иоффе О.С. Спорные вопросы учения о правоотношении / Очерки по гражданскому праву: сб. статей [К 70-летию со дня рождения и 45-летию науч.-пед. деятельности А.В. Венедиктова] / отв. ред. О.С. Иоффе. Л., 1957. С. 21–64.

В 2001 г. Ю.А. Тихомиров подметил: «симпатии» постсоветского административного права повернулись от управления в чистом виде к регулированию, к созданию определенных рамок и требований, к «сугубо нормативным способам воздействия» на граждан и общество²³. Н.Ю. Хаманева соглашалась с тем, что административные правоотношения, возникают в регулятивной и охранительной административной деятельности²⁴.

Д.Н. Бахрах выделял три объемные по своему содержанию группы общественных отношений: 1) регулятивные (связанные с созидательной деятельностью публичной администрации); 2) охранительные; 3) отношения административного судопроизводства. Охранительную деятельность государства он называл частью организующей функции исполнительной власти. «Охранительная работа — это защита прав личности, собственности, нормальных условий существования государства, общества, граждан». Рассуждая о предмете административного права, Д.Н. Бахрах писал: «Предметом административного права являются обе стороны функционирования публичной администрации: созидательная (“активная администрация”) и охранительная (“пассивная администрация”)²⁵. Вместе с тем значение охранительной функции ученый отождествлял с юрисдикционной деятельностью органов исполнительной власти, которые в силу закона «наделены полномочиями по применению к юридическим и физическим лицам мер государственного (административного) принуждения в случае, если указанными лицами нарушаются нормы законодательства»²⁶.

Ю.Н. Стариков убежден в том, что охранительная функция государственного управления присуща т.н. принуждающему управлению и является необходимым элементом демократического правового порядка. Классифицируя разновидности административно-правовых отношений, ученый выделил из них две группы: охранительные и регулятивные. При этом охранительные административно-правовые отношения он сопоставил с деликтными²⁷.

Наиболее основательны и аргументированы, как представляется, суждения П.И. Кононова и А.И. Стахова. Рассматривая предмет административного права начала XXI в., они прямо

называют в качестве его составной части нормы, которые «регулируют посредством использования специальных методов общественные отношения в сфере административно-распорядительной и административно-охранительной деятельности государства, складывающиеся по поводу обеспечения исполнения физическими лицами и организациями, органами государственной власти и органами местного самоуправления, их должностными лицами норм законодательства»²⁸.

Изучение научных работ по полицейскому праву, посвященных проблемам защиты и охраны граждан, показало, что они опираются главным образом на нормы Федерального закона от 7 февраля 2011 г. № 3-ФЗ (ред. от 21.12.2021 г.) «О полиции»²⁹. В нормах данного нормативного правового акта определено основное предназначение российской полиции: *защита жизни, здоровья, прав и свобод граждан, охрана общественного порядка, собственности и обеспечение общественной безопасности*. Комментируя нормы указанного Федерального закона, Ю.Е. Аврутин, С.П. Булавин, Ю.П. Соловей и В.В. Черников делают акцент на социальное предназначение полиции³⁰. Они, в частности, пишут: «Жизнь, здоровье, права и свободы граждан есть самостоятельный объект полицейской защиты независимо от того, угрожают ли охраняемым ценностям преступные и иные противоправные посягательства». Со ссылкой на Конституцию РФ авторы утверждают: защита здоровья выступает одним из высших благ человека, без которого могут утратить значение многие другие блага, возможность пользоваться другими правами, в этом есть приоритеты социального назначения полиции. Защита прав и свобод человека и гражданина осуществляется полицейскими мерами, предусмотренными Федеральным законом «О полиции»³¹. Из приведенного комментария ученых правомерен вывод о том, что объектом полицейской защиты являются сам человек, его жизнь, физическое состояние и здоровье, а также связанные с ними права и свободы граждан.

Осмелимся предположить, что объект административно-правовой охраны в Российской Федерации все же несколько иной — это основанные на конституционных принципах права и свободы, гарантированные человеку, в том числе те, что связаны с жизнью, здоровьем, благополучием и проч.

²³ См.: Тихомиров Ю.А. Административное право и процесс: полный курс. М., 2001. С. 59.

²⁴ См.: Административное право России: курс лекций / под ред. Н.Ю. Хаманевой. М., 2007. С. 3.

²⁵ Бахрах Д.Н., Россинский Б.В., Стариков Ю.Н. Указ. соч. С. 64–66.

²⁶ Там же. С. 53.

²⁷ См.: там же. С. 172, 173.

²⁸ Стахов А.И., Кононов П.И. Административное право России: учеб. для бакалавров. М., 2014. С. 29.

²⁹ См.: СЗ РФ. 2011. № 7, ст. 900.

³⁰ См.: Аврутин Ю.Е., Булавин С.П., Соловей Ю.П., Черников В.В. Комментарий к Федеральному закону «О полиции» (постатейный). М., 2012. С. 4–7.

³¹ Там же.

Следует сказать, что для русского литературного языка термин «охрана» является относительно недавно возникшим. До середины XIX в. ни в одном толковом словаре он не встречается. В старославянских морфемах попадаются корни -хорон-, -хран-, употребляемые в словах «хоронить», «похороны», но не в современном их значении, а применительно к созданию условий безопасного состояния вещи или человека (людей). Впервые характеристику существительного «охрана» и действия (по глаголу) «охранять» в 1881 г. дал В.И. Даль. В качестве примеров названы: охранное войско; охранный лист, данный властью; отдать деньги под охрану; врачебная охрана (в обширном значении)³².

Учитывая изложенное, есть основание выразить убежденность в том, что отношения административно-правовой охраны имеют место в тех случаях, когда необходимо *создать условия и обеспечить* гарантии реализации прав и свобод граждан в первую очередь на охрану их жизнедеятельности (здоровья, труда, обучения, природы и проч.). В полной мере следует согласиться с В.И. Далем в том, что размещение финансовых средств в кредитных организациях обеспечено охраной сберегательного права граждан. Сводить отношения административно-правовой охраны к области административной юрисдикции, значит сделать их примитивными, «бедными». Круг этих отношений намного шире и многообразнее.

Основоположники зарубежного полицейского права (Ф. Моль, Якоб и др.) полагали, что под полицией разумеются учреждения в государстве, имеющие целью отстранять и удалять возникшие препятствия, стоящие на пути ко всестороннему развитию человеком его способностей, которые собственными его силами удалены быть не могут. Известный дореволюционный государствовед и полицейист И.Е. Андриевский писал, что такая позиция не вполне точна. Он утверждал, что смысл полицейской деятельности заключается в наблюдении за деятельностью хозяйствующих субъектов, предприятий, организаций и прочих с целью обеспечить защиту и условия безопасности и благополучия человеку. Поскольку именно это есть два основных условия жизни, развития человека и обладания некими возможностями³³. При этом под обеспечением условий безопасности ученый понимал удаление опасностей. Условиями безопасности обеспечивается предупреждение и пресечение

опасностей, могущих грозить как от злой воли людей, так и от силы природы³⁴.

Учитывая изложенное, сложилось стойкое представление о том, что социальное назначение терминов «охрана» и «защита» различно. *Правовая охрана отношений требуется в целях создания условий их безопасности*, тогда как правовая защита необходима в случае, если возникли обстоятельства или условия, создающие угрозу жизни гражданина, его здоровью, охраняемым отношениям и интересам.

Правовое регулирование отношений административно-правовой охраны в условиях эпидемии и угрозы заражения новыми инфекциями, в особенности правоприменение, складывается конфликтно. Это подтверждается посредством анализа норм, в которых закрепляли запреты, ограничения, отдельные защитные меры, вводимые законодателями и органами местного самоуправления и направленные на предупреждение распространения случаев заражения, обеспечение санитарно-эпидемиологического благополучия населения.

Нередки случаи противодействия применяемым административно-правовым мерам охраны со стороны малообразованных, недостаточно информированных лиц и особенно убежденных ярых противников вводимых ограничений и запретов. Часто недовольные граждане, ковид-диссиденты, ссылались на незаконность вводимых мер и ограничений их свободы. Было очевидно, что у органов публичной власти и их должностных лиц не было достаточного и, главное — убедительного и аргументированного правового обоснования вводимых мер и ограничений. Во многом это объясняется отсутствием теоретико-правовых исследований, недостаточной пропагандой и существующими пробелами в механизме административно-правового регулирования отношений по обеспечению охраны граждан, санитарно-эпидемиологического благополучия на определенной территории, в том числе в условиях эпидемий и распространения различных инфекций. Вот почему большая роль в такой ситуации отводится юридической науке.

Представляется возможным согласиться с мнением А.И. Стахова и П.И. Кононова³⁵ в том, что при существующем уровне юридической науки и состоянии действующего законодательства в Российской Федерации появилась необходимость развивать исследование обозначенной группы (разновидности) общественных отношений. Прежде всего следует предложить и обосновать концептуальный подход к пониманию сути «административно-охранительных отношений» как составной части административно-правовых отношений. Что это значит?

³² См.: Даль В.И. Толковый словарь живого великорусского языка. 2-е изд. М., 1881. Т. 2. С. 802.

³³ См.: Андриевский И. Полицейское право. Соч. СПб., 1871. Т. 1. Введение. Понятие полицейского права. С. 1–5.

³⁴ См.: там же. С. 1.

³⁵ См.: Стахов А.И., Кононов П.И. Указ. соч. С. 29.

Думается, это связано с необходимостью: 1) исследовать содержание, дать характеристику данной группы правовых отношений; 2) выявить особенности и продемонстрировать связи с иными видами административно-правовых отношений; 3) изучить (административно-правовой) механизм их действия, в т.ч. по обеспечению охраны и защиты человека в условиях действия эпидемий и разновидностей инфекционных заболеваний; 4) выработать научно обоснованные рекомендации, направленные на эффективность действия мер административно-правовой охраны.

Назначение и содержание административно-охранительной деятельности

А.И. Стахов и Н.В. Ландерсон предприняли попытку описать сферу административно-охранительной деятельности государства и определить ее содержание. Вместе с тем уместно обратить внимание на то, что ученые раскрывают этот вид деятельности, вводя новый термин — «защищенность». Его содержанием являются как охрана, так и защита. Под административно-охранительной деятельностью государства А.И. Стахов и Н.В. Ландерсон предлагают понимать систему общественных отношений, в которой публичная администрация на основании и в соответствии с нормами административного права осуществляет от имени публичных образований (Российской Федерации, субъектов Российской Федерации, муниципальных образований) деятельность по обеспечению исполнения норм законодательства Российской Федерации в целях обеспечения защищенности (охраны и защиты) публичных и частных прав³⁶. Защита законных интересов граждан и их объединений осуществляется «посредством выполнения таких административно-публичных функций, как административное санкционирование, противодействие административным деликтам и административным казусам, разрешение споров, имеющих административно-публичное значение, административно-принудительное исполнение публичных обязательств»³⁷. Ценность научной позиции А.И. Стахова и Н.В. Ландерсон заключается в том, что они отграничивают данный вид деятельности органов публичной власти от более узкого понимания, принятого в науке ранее, — от сферы применения мер административной ответственности. Указанные авторы наполняют сферу административно-охранительной деятельности ее истинным содержанием, демонстрируют ее многофункциональность, связывая с выполнением публичными органами различных функций, направленных на

обеспечение исполнения норм законодательства, в целях обеспечения защищенности (охраны и защиты) публичных и частных прав. Они находят подтверждение правильности своих умозаключений в положениях Конституции РФ (ст. 10, 12, 18, 118). На основании чего они формулируют вывод о том, что данный вид государственной деятельности осуществляют: Президент РФ, суды, прокуратура, иные государственные органы самостоятельно и во взаимодействии с публичной администрацией. Президент РФ издает нормативные правовые акты соответствующей направленности; судебная власть осуществляет отправление правосудия по делам об административных деликтах и делам об урегулировании споров. Прокуратуре отводится особая роль — обеспечение законности в деятельности публичной администрации.

Выделение в группе административно-правовых отношений особой группы отношений административно-правовой охраны и их описание необходимо по многим причинам. Среди них на первое место следует поставить вполне объективную причину, а именно качественное обновление отдельных положений Конституции РФ в результате принятия Закона РФ о поправке к Конституции Российской Федерации в 2020 г. Особо следует отметить то, что теперь на конституционном уровне на Правительство РФ возложена обязанность по обеспечению и проведению единой социально ориентированной государственной политики, в том числе реализация мер по обеспечению и охране прав и свобод граждан (п. «в» ч. 1 ст. 114). В этой части полномочия Правительства РФ закреплены в нормах Федерального конституционного закона от 6 ноября 2020 г. № 4-ФКЗ «О Правительстве Российской Федерации»³⁸.

В соответствии с указами, распоряжениями и поручениями Президента РФ Правительство РФ координирует деятельность федеральных министерств и иных федеральных органов исполнительной власти. За ним закреплена обязанность организовать работу подведомственных органов исполнительной власти, осуществляя их взаимодействие и обеспечивая контроль за результатами их деятельности. Правительство РФ наделено правом участия в формировании единых правовых основ обеспечения безопасности и охраны прав и свобод граждан. Задача выработки мер по реализации гражданами своих конституционных прав и гарантий также возложена на Правительство РФ, которое обязано обеспечить их соблюдение. Все это новые аспекты работы Правительства РФ и подведомственных федеральных органов исполнительной власти, которую они осуществляют во взаимодействии с органами исполнительной

³⁶ См.: Стахов А.И., Ландерсон Н.В. Публичная администрация в России: понятие, система и структура // Административное право и процесс. 2021. № 10. С. 4–15.

³⁷ Там же.

³⁸ См.: СЗ РФ. 2020. № 45, ст. 7061.

власти субъектов Российской Федерации, а также исполнительными органами местного самоуправления. Роль науки административного права здесь имеет особое значение ввиду того, что в вопросах теоретико-правового обоснования сложившегося положения, включая выработку понятийного аппарата, в определенной мере пока существует вакуум, который необходимо заполнить.

Еще одна причина обусловлена угрозой возникновения и молниеносного распространения нового, ранее неизвестного человечеству вируса COVID-19 и иных негативных явлений, связанных с влиянием вирусных заболеваний³⁹. Конечно, острота проблемы по большей части уже сошла на нет, но риск возникновения новых подобных угроз остается весьма высоким.

Важно заметить, что юридическая сторона проблемы и ее решение связаны не с вопросами о тяжести течения заболевания, а с необходимостью выработки административно-правового механизма предотвращения угрозы действующей системе здравоохранения Российской Федерации и каждому человеку в отдельности. Потери, которые понесет бюджет государства в целом, бюджеты субъектов Российской Федерации и местного самоуправления, опосредованные затратами, направленными на предотвращение угрозы пандемии и последствиями заболевания, весьма существенны. Мероприятия, которые были введены правительствами большинства государств, где распространялась пандемия, не только дали положительный эффект в борьбе с угрозой заболевания, но и привели к разорению огромного количества предприятий малого и среднего бизнеса, возросла безработица, нарушились транспортно-логистические связи и многие другие.

Путем проб и ошибок ситуацию удалось стабилизировать и взять под контроль. Правительство РФ применило самые разнообразные меры административно-правовой охраны: организационно-правовые, санитарно-эпидемиологические, информационные, финансово-правовые меры и проч.

Нормативно-правовое регулирование в сфере административно-правовой охраны обеспечено федеральным законодательством и таковым же субъектов Российской Федерации, актами Президента РФ и Правительства РФ, актами исполнительных органов субъектов Российской Федерации, актами органов местного самоуправления, направленными на обеспечение конституционных прав и свобод человека и гражданина; обеспечение

гарантий конституционных прав и свобод, их соблюдения, контроля (надзора) за своевременным и полным исполнением возложенных на уполномоченные органы обязанностей по обеспечению конституционных прав и свобод граждан и их объединений.

Особо следует выделить такие **меры административно-правовой охраны**, как правовое регулирование и регламентация действий и процедур (т.е. меры, обеспечивающие исполнительно-распорядительную деятельность); введение обязательных требований, запретов и ограничений; меры, обеспечивающие законность, включая контроль (надзор), административную юстицию; установление мер ответственности и многие другие.

Использование сравнительно-правового, системно-аналитического, формально-логического и иных методов научного познания сделало возможным обозначить систему административно-правовых мер, способов и приемов, посредством которых Правительство РФ обеспечивает охрану конституционных прав и свобод человека и гражданина, создает гарантии их реализации и осуществляет контроль (надзор) за своевременным и полным исполнением соответствующих обязанностей, возложенных на уполномоченные органы публичной власти.

Исследовательский интерес вызвал анализ норм законодательства, обеспечивающих право граждан на образование, охрану труда и здоровье россиян. Этот анализ позволяет сделать вывод, что законодательно уже разработана система мер, направленных на охрану основных конституционных прав и свобод граждан и их объединений в соответствующих отраслях. Например: государственное нормативное правовое регулирование, включая такие меры, как стандартизация, нормирование, лицензирование, регистрация и прочие; предупреждение правонарушений и профилактика; контроль (надзор), в том числе за соблюдением требований, запретов, ограничений; мониторинг; ведение статистики; установление мер информационной безопасности, соблюдение тайны и неразглашение сведений; введение Единых государственных информационных систем (ЕГИС) и др.

К примеру, конституционное право граждан на труд в безопасных условиях, охрана здоровья и медицинская помощь обеспечиваются такими мерами, как установление безопасных и благоприятных условий труда; создание условий для ведения здорового образа жизни и обеспечение быта и отдыха, воспитания и обучения граждан; организация лечебного питания, проведение профилактических медицинских осмотров, диспансеризация; социальное и медицинское страхование; охрана окружающей среды и др.

³⁹ См. об этом: Полянко Н.И., Галузо В.Н. О роли права в предупреждении пандемии коронавирусной инфекции (COVID-19) в Российской Федерации // Актуальные исследования. 2020. № 8. С. 8–14.

Особое место среди мер административно-правовой охраны занимают меры ответственности. В Российской Федерации сформировалась система мер ответственности органов государственной власти и органов местного самоуправления, должностных лиц организаций за необеспечение и / или ненадлежащее соблюдение конституционных прав и свобод человека. К ним относятся меры гражданско-правовой, административной, дисциплинарной и уголовной ответственности.

Так, Трудовой кодекс РФ⁴⁰ закрепляет систему гарантий охраны труда работников (например, ст. 185¹, 209 и проч.). Основными принципами обеспечения безопасности труда являются: предупреждение и профилактика опасностей; минимизация повреждения здоровья работников. Государственное управление охраной труда осуществляется непосредственно Правительством РФ, а также по его поручению Минтрудом России и иными федеральными органами исполнительной власти в пределах их полномочий (часть первая ст. 211 ТК РФ). Государственными нормативными требованиями охраны труда устанавливаются правила, процедуры, критерии и нормативы, направленные на сохранение жизни и здоровья работников в процессе трудовой деятельности (ст. 212 ТК РФ)⁴¹.

Гражданским законодательством установлена обязанность возмещения вреда при его причинении и / или неисполнении контрагентом договорных либо иных обязательств.

Именно таким образом проявляется специфика отношения административно-правовой охраны. Она заключается в переплетении норм административного права и норм иных отраслей права (конституционного, гражданского, трудового, уголовного и др.). Нормами административного права обеспечиваются и гарантируются принципы конституционного права и достоинства гражданского, трудового, семейного права и иных отраслей⁴². И здесь уместно вспомнить труды одного из

классиков российского административного права — Ю.М. Козлова. Ученый относил охрану прав и свобод человека к элементам механизма, обеспечивающего гарантии юридических прав, и законных интересов граждан⁴³.

Элементы отношений административно-правовой охраны

На основании изложенного можно утверждать, что отношения административно-правовой охраны есть разновидность административно-правовых отношений. Они урегулированы нормами административного права, каждый из участников отношений наделяется правовой нормой правами и обязанностями, — следовательно, между участниками возникают правовые отношения. Это публичные отношения в сфере административно-правового регулирования. Причем охранительная норма есть составная часть нормы регулятивной, исходящей от публичной власти.

Следуя классической формуле о том, что каждое правовое отношение имеет неотъемлемые элементы: объект, предмет, содержание, — рассмотрим их. А.И. Елистратов к основным элементам публичного правоотношения относил следующие: 1) правовая обязанность; 2) субъективное право или правомочия (т.е. долженствования и возможности), которые создаются правовыми нормами для участников (субъектов); 3) субъекты; 4) объекты⁴⁴. При этом ученый особо подчеркивал: субъектом можно признавать только юридически самостоятельное лицо, определяющее свою жизнь собственной жизнедеятельностью⁴⁵. Субъектом публичных обязанностей и прав называют дееспособных участников публично-правовых отношений, призванных к осуществлению публичных правомочий и обязанностей⁴⁶.

Отношения административно-правовой охраны — это двусторонние (и более) отношения. Каждая из сторон обладает правами, обязанностями, несет ответственность. В отношениях административно-правовой охраны не может быть двух граждан. Дело в том, что один гражданин не может охранять права и свободы другого гражданина. Он может только признавать и соблюдать их, тем самым не нарушая прав и свобод другого человека. Инициатором отношений может быть человек (группа людей), например, когда его права и свободы не обеспечены или не соблюдаются. Поэтому одной из сторон отношений административно-правовой

⁴⁰ См.: СЗ РФ. 2002. № 1 (ч. I), ст. 3.

⁴¹ Проблемы соблюдения трудового законодательства и защиты трудовых прав административно-правовыми средствами (государственный контроль (надзор)) поднимались А.А. Гришковым (см.: Гришковец А.А. Государственный контроль за соблюдением трудового законодательства как характерный пример системного регулирования трудовых отношений нормами публичного и частного права (новое в государственном контроле в сфере труда) // Актуальные вопросы контроля и надзора в социально значимых сферах деятельности общества: материалы VI Всеросс. науч.-практ. конф. (г. Нижний Новгород, 1 июля 2021 г.) / отв. ред. А.В. Мартынов. Н. Новгород, 2021. С. 266–279).

⁴² См.: Виноградова Е.В. Конституционно-правовые и международно-правовые основы обеспечения безопасности // Взаимодействие правоохранительных органов и специальных служб государств — участников СНГ в сфере борьбы с преступностью: сб. науч. тр. М., 2021. С. 34–37.

⁴³ См.: Козлов Ю.М. Административные правоотношения. М., 1976. С. 33–35.

⁴⁴ См.: Елистратов А.И. Указ. соч. С. 69, 70.

⁴⁵ См.: там же. С. 76, 77.

⁴⁶ См.: там же. С. 78, 79.

охраны всегда выступает орган публичной власти, наделенный полномочиями в области охраны основных (прежде всего конституционных) прав и свобод человека.

Субъектный состав представляет особый интерес. К субъектам отношений административно-правовой охраны относятся: Президент РФ как глава государства, гарант Конституции РФ, прав и свобод человека и гражданина; Правительство РФ, орган исполнительной власти, который координирует деятельность федеральных министерств и иных федеральных органов исполнительной власти. Субъектами являются федеральные министерства и иные федеральные органы исполнительной власти, органы исполнительной власти субъектов Российской Федерации, которые в первую очередь уполномочены на обеспечение охраны прав и свобод граждан и находятся в ведении Правительства РФ. Например, Министерство здравоохранения РФ как уполномоченный орган в сфере здравоохранения, охраны здоровья человека, профилактики заболеваний, в том числе инфекционных, санитарно-эпидемиологического благополучия населения⁴⁷.

Федеральная служба по надзору в сфере здравоохранения (Росздравнадзор) — осуществляет охрану здоровья граждан, разрабатывает правила и типовые положения, принимает стандарты в сфере здравоохранения, осуществляет функции по контролю и надзору в сфере здравоохранения и др. К полномочиям Росздравнадзора отнесено осуществление проверок соблюдения органами государственной власти Российской Федерации, органами местного самоуправления, органами, осуществляющими медицинскую и фармацевтическую деятельность, организациями и индивидуальными предпринимателями прав граждан в сфере охраны здоровья граждан (п. 5.1.7, 5.8).

Федеральная служба в сфере защиты прав потребителей и благополучия человека (Роспотребнадзор) — действует в соответствии с Постановлением Правительства РФ от 30 июня 2004 г. № 322. Роспотребнадзор, осуществляя охранительную деятельность, обладает полномочиями по организации и осуществлению федерального государственного санитарно-эпидемиологического контроля (надзора), федерального государственного лицензионного контроля (надзора) за деятельностью в области использования возбудителей инфекционных заболеваний человека и иными. Роспотребнадзор осуществляет контроль (надзор) за

исполнением обязательных требований законодательства Российской Федерации в области обеспечения санитарно-эпидемиологического благополучия населения, защиты прав потребителей и проч.

Мероприятия, проводимые указанными федеральными исполнительными органами и иными публичными органами, наделенными полномочиями в сфере охраны здоровья, осуществляются на основе признания, соблюдения и защиты прав граждан и в соответствии с общепризнанными принципами и нормами международного права. Охрану здоровья осуществляют также исполнительные органы государственной власти субъектов Российской Федерации, органы управления в сфере охраны здоровья и иные, а также медицинские и фармацевтические организации, организации здравоохранения по обеспечению надзора в сфере защиты прав потребителей и благополучия человека, судебно-экспертные учреждения, иные организации и их обособленные подразделения, осуществляющие деятельность в сфере охраны здоровья. На муниципальном уровне охрану здоровья осуществляют органы местного самоуправления и их подведомственные медицинские и фармацевтические организации.

Министерство науки и высшего образования РФ совместно с Министерством труда и социальной защиты РФ — осуществляет охрану в сфере науки и образования посредством обеспечения условий образования, контроля и надзора за подведомственными предприятиями, лицензирования, проведения аттестации работников, занимающих должности педагогических работников, относящихся к профессорско-преподавательскому составу, и др.

Минтруд России — охрану труда граждан в соответствии с Трудовым кодексом РФ, государственными стандартами, государственными нормативными требованиями охраны труда, требованиями к организации безопасного труда и проч. Понятие охраны труда закреплено в Трудовом кодексе РФ как система мер, направленных на сохранение жизни и здоровья работников в процессе трудовой деятельности, включающая в себя правовые, социально-экономические, организационно-технические, санитарно-гигиенические, лечебно-профилактические, реабилитационные и иные мероприятия.

Министерство финансов РФ — осуществляет координацию и контроль деятельности находящихся в его ведении Федеральной налоговой службы, Федеральной таможенной службы и иных. Деятельность финансовых органов напрямую связана с контролем за своевременным и полным поступлением в доход государства налогов, сборов, таможенных платежей для целей выполнения государством своих основных задач и функций. Из

⁴⁷ См.: Редкоус В. М. Трансформация форм и методов государственного регулирования в области экономики в условиях распространения новой коронавирусной инфекции (COVID-19) // Государственная служба и кадры. 2020. № 2. С. 166–170.

бюджета государства финансируются расходы на деятельность исполнительных органов власти, которые в свою очередь наделены полномочиями по обеспечению исполнения законодательства, включая охрану прав и свобод человека и гражданина.

К субъектам охраны относятся иные федеральные органы, названные в разд. II Указа Президента РФ от 21 января 2020 г. № 21 (ред. от 12.07.2022 г.) «О структуре федеральных органов исполнительной власти»⁴⁸, а также уполномоченные органы исполнительной власти субъектов Российской Федерации, органы местного самоуправления.

Весьма важно отметить, что в отношениях административно-правовой охраны не принимают участие правоохранительные органы. Отношения административно-правовой охраны обеспечиваются уполномоченными гражданскими органами и учреждениями. Это не исключает, что правоохранительные органы не могут при определенных обстоятельствах стать участниками (стороной) правовой охраны. Без сомнения, вполне прав Ю.П. Соловей, утверждая, что функции полиции универсальны, они заключаются не только в применении мер административного принуждения, но и в оказании помощи населению⁴⁹. Здесь вопрос не только правового регулирования, но и этики, морали, воспитания и проч.

В свое время Н.М. Коркунов, исследуя характерные признаки различных правоотношений, писал о том, что каждое юридическое отношение определяется частично фактическими условиями, частично юридическими нормами. Нет таких отношений, которые всецело определялись бы только правом, в котором бы участники отношений делали бы только то, что определено правовой нормой, на что они уполномочены и что определено законом⁵⁰.

Таким образом, субъектами отношений административно-правовой охраны являются, с одной стороны, уполномоченные государством публичные органы, с другой — гражданин, объединение граждан. Интересен тот факт, что гражданин правовой нормой наделяется субъективным правом, а вот уполномоченному государством публичному органу в данных отношениях правовой нормой вменяется публичная юридическая обязанность — обеспечить охрану конституционных прав и свобод человека и гражданина; обеспечить гарантии конституционных прав и свобод, их соблюдение, осуществлять контроль (надзор) за своевременным и полным исполнением возложенных

на уполномоченные органы обязанностей по обеспечению конституционных прав и свобод граждан и их объединений.

Судьи, судебная система не являются субъектами отношений административно-правовой охраны. Их задача в ином — отправление правосудия (ст. 118 Конституции РФ). В публичных отношениях суд защищает права и свободы граждан, в тех случаях, когда они нарушены публичным органом, — это юстиционная деятельность.

Интересным является то обстоятельство, что в отдельных, прямо предусмотренных законом случаях обязанности по охране своего здоровья, по соблюдению мер охраны труда, противопожарной безопасности и проч. возложены на самих граждан. Например, законодательно закреплено требование о том, что граждане обязаны заботиться о сохранении своего здоровья. Это означает то, что граждане должны проходить медицинские осмотры, обследование и лечение, заниматься профилактикой заболеваний.

Это обстоятельство не осталось незамеченным Н.М. Коркуновым: «Раз мои интересы по отношению к другим людям определены правом, осуществление моих интересов становится в зависимости не только от фактических условий, но также и от моих правообязанностей. Юридические правоотношения предполагают юридическую связь зависимости в форме правообязанности и обусловленное этой зависимостью правопритязание или полномочие»⁵¹. Таким образом, в отношениях административно-правовой охраны граждане наравне с субъективными правами наделяются юридическими правообязанностями. И в этом данный вид правоотношений отличается от иных административно-правовых.

Сложившееся из субъективных прав и юридических обязанностей отношение есть юридическое отношение (правоотношение). «Юридические нормы, разграничивая людские интересы, неизбежно ограничивают осуществление отдельных интересов, налагая обязанности, ради обеспечения возможности осуществления чужих интересов»⁵². Вряд ли можно согласиться с теми авторами, сделавшими уточнение о том, что это властные отношения. Это отношения, основанные, обусловленные демократическими преобразованиями. В рассматриваемых отношениях проявляется баланс публичного и частного интереса, забота государства о гражданах. Представляется возможным пояснить: государство заинтересовано иметь здоровую, образованную, трудоспособную нацию. В свою очередь, граждане заинтересованы в том, чтобы права и свободы, гарантированные им на

⁴⁸ См.: СЗ РФ. 2020. № 4, ст. 346.

⁴⁹ См.: Соловей Ю.П. Правовое регулирование деятельности милиции в Российской Федерации. Омск, 1993. С. 17, 91.

⁵⁰ См.: Коркунов Н.М. Лекции по общей теории права. Серия «Антология мысли». 8-е изд. СПб., 1909. С. 141, 142.

⁵¹ Там же. С. 139, 140.

⁵² Там же. С. 139–141.

высшем конституционном уровне, были не только задекларированы, но и реально предоставлены и обеспечены. Граждане должны иметь уверенность: если их личное право будет нарушено публичным органом, они могут защищать себя, свои права и интересы любыми законными средствами.

П.И. Кононов, обращаясь к вопросу об административно-правовой охране, выразил мнение о том, что нормами административного права могут быть урегулированы отдельные общественные отношения непубличного властного характера. Это такая группа отношений, которая имеет место при взаимодействии физических лиц и (или) организаций без непосредственного участия в них субъектов исполнительной власти, иных административно-публичных органов, но осуществляется под контролем (надзором) государства. Ученый выделил две группы таких отношений: 1) административные внутренние охранительно-обеспечительные отношения; 2) административные внешние охранительно-обеспечительные отношения. Отношения из первой группы часто возникают в трудовом коллективе между руководящим составом и работниками, например, по поводу обеспечения исполнения и соблюдения установленных публично-правовых обязанностей, требований, ограничений и проч. Вторая группа отношений — это отношения между физическими лицами и (или) организациями либо между организациями, например, при проведении массовых публичных мероприятий⁵³. Данный подход П.И. Кононова применим к отношениям административно-правовой охраны, возникающим в трудовом коллективе по поводу требований руководителя о соблюдении профилактических мер: соблюдении дистанции, ношении масок, наличии санитайзеров, о соблюдении правил противопожарной безопасности, охраны труда и проч.

Объектом отношений административно-правовой охраны следует *признать отношения, которые образуют общественные связи, возникающие по поводу: обеспечения охраны конституционных прав и свобод человека и гражданина; обеспечения гарантий конституционных прав и свобод граждан, их соблюдения, контроля (надзора) за своевременным и полным исполнением возложенных на уполномоченные органы обязанностей по обеспечению конституционных прав и свобод граждан и их объединений.*

Объект отношений административно-правовой охраны есть составная часть объекта административно-правового отношения. Объект подразумевает наличие общественных связей, вне которых нет административно-правового отношения вообще.

⁵³ См.: Кононов П.И. О некоторых дискуссионных вопросах понимания предмета современного российского административного права // Административное право и процесс. 2013. № 2. С. 4–8.

Предметом отношений административно-правовой охраны выступают урегулированные нормами административного права общественные связи, которые возникают по поводу обеспечения охраны конституционных прав человека и гражданина, обеспечения гарантий конституционных прав и свобод граждан, их соблюдения, контроля (надзора) за своевременным и полным исполнением возложенных на уполномоченные органы обязанностей по обеспечению конституционных прав и свобод граждан и их объединений и др.

Предмет — все, что служит средством достижения публичного интереса, — обеспечение охраны граждан, создание условий для обеспечения их охраны, в том числе выработка мер и реализация мероприятий административно-правового регулирования.

Выводы

Осуществленное исследование позволяет сформулировать несколько выводов.

1. Отношения административно-правовой охраны — это правовые отношения, урегулированные материальной юридической нормой (регулятивной административно-правовой нормой). Отношения административно-правовой охраны — это отношения, в которых проявляется баланс публичного и частного интереса и имеющие направленность на обеспечение охраны конституционных прав и свобод человека и гражданина.

2. Отношения административно-правовой охраны — это разновидность административно-правовых отношений, имеющих свою специфику, которая позволяет выделить их в отдельную группу. Специфика проявляется в: направленности (охрана обеспечивает, прежде всего, конституционные права и свободы граждан); содержании — объеме субъективных прав и юридических обязанностей участников; субъектном составе; объекте (объект — правоотношение, которое принадлежит гражданину в силу законодательства и подлежащее охране); предмете правового регулирования; системе вырабатываемых и применяемых мер и форм обеспечения охраны; целях и задачах, в наличии общественной социальной потребности и государственного интереса; конвергенции публично-правового и частного-правового интереса; том, что это внесудебные правовые отношения; том, что норма права, которая регулирует отношения, — материальная.

Выделенные специфические особенности отношений административно-правовой охраны дают основание ставить вопрос о необходимости формирования самостоятельной системы научных знаний с собственным предметом исследования, которые подлежат изучению.

3. В данной группе отношений как минимум две стороны (участники): гражданин, любые, установленные гражданским законодательством формы объединения граждан, учреждения, местное самоуправление и другие участники — все те, на кого направлена охрана, и представитель публичной власти (государственный орган, должностное лицо, т.е. те, кто в силу своих полномочий обязан обеспечить охрану).

4. Административно-правовые меры охраны прав и свобод человека и гражданина отличаются от иных мер защиты тем, что: 1) регулируются материальными нормами (преимущественно нормами административного права); 2) основаны на разных принципах; 3) их действие регламентируется разными нормативными правовыми актами; 4) субъекты охраны и защиты разные (исполнительные органы); 5) перечень мер охраны и мер защиты различный; 6) соблюдение мер административно-правовой охраны обеспечивается административной ответственностью.

СПИСОК ЛИТЕРАТУРЫ

1. Аврутин Ю.Е., Булавин С.П., Соловей Ю.П., Черников В.В. Комментарий к Федеральному закону «О полиции» (постатейный). М., 2012. С. 4–7.
2. Административное право России: курс лекций / под ред. Н.Ю. Хаманевой. М., 2007. С. 3.
3. Алексеев С.С. Теория права. 2-е изд., перераб. М., 1995. С. 285–287.
4. Алехин А.П., Кармолицкий А.А., Козлов Ю.М. Административное право Российской Федерации. М., 1996.
5. Андриевский И. Полицейское право. Соч. СПб., 1871. Т. 1. Введение. Понятие полицейского права. С. 1–5.
6. Бахрах Д.Н., Россинский Б.В., Старилов Ю.Н. Административное право: учеб. 3-е изд., пересмотр. и доп. М., 2008. С. 53, 64–66, 172, 173.
7. Бельский К.С. К вопросу о предмете административного права // Государство и право. 1997. № 11. С. 19.
8. Бельский К.С. О функциях исполнительной власти // Государство и право. 1997. № 3. С. 14–19.
9. Виноградова Е.В. Конституционно-правовые и международно-правовые основы обеспечения безопасности // Взаимодействие правоохранительных органов и специальных служб государств — участников СНГ в сфере борьбы с преступностью: сб. науч. тр. М., 2021. С. 34–37.
10. Галузо В.Н. Теория правоохраны в Российской Федерации: pro et contra // Государство и право. 2012. № 11. С. 110–113.
11. Галузо В.Н. Теория правоохраны Российской Федерации. М., 2022.
12. Гегель Г.Ф. Энциклопедия философских наук. М., 1977. Т. 3. С. 357.
13. Гришковец А.А. Государственный контроль за соблюдением трудового законодательства как характерный пример системного регулирования трудовых отношений нормами публичного и частного права (новое в государственном контроле в сфере труда) // Актуальные вопросы контроля и надзора в социально значимых сферах деятельности общества: материалы VI Всеросс. науч.-практ. конф. (г. Нижний Новгород, 1 июля 2021 г.) / отв. ред. А.В. Мартынов. Н. Новгород, 2021. С. 266–279.
14. Даль В.И. Толковый словарь живого великорусского языка. 2-е изд. М., 1881. Т. 2. С. 802.
15. Евтихийев А.Ф. Основы советского административного права. Харьков, 1925.
16. Елистратов А.И. Основные начала административного права. 2-е изд., испр. и доп. М., 1917. С. 2–7, 69, 70, 76–79.
17. Иоффе О.С. Спорные вопросы учения о правоотношении / Очерки по гражданскому праву: сб. статей [К 70-летию со дня рождения и 45-летию науч.-пед. деятельности А.В. Венедиктова] / отв. ред. О.С. Иоффе. Л., 1957. С. 21–64.
18. Кобалевский В.Л. Очерки советского административного права. Харьков, 1924.
19. Кобзарь-Фролова М.Н. Административное правоотношение: понятие, эволюция взглядов // Государство и право. 2022. № 4. С. 90–102.
20. Кобзарь-Фролова М.Н. Традиционные и модернизированные подходы к сути и содержанию предмета и метода административного права // Административное право и процесс. 2019. № 11. С. 13–20.
21. Козлов Ю.М. Административные правоотношения. М., 1976. С. 33–35.
22. Комментарий к Конституции Российской Федерации (постатейный) / под ред. В.Д. Зорькина. 2-е изд., пересмотр. М., 2011.
23. Кононов П.И. О некоторых дискуссионных вопросах понимания предмета современного российского административного права // Административное право и процесс. 2013. № 2. С. 4–8.
24. Коркунов Н.М. Лекции по общей теории права. Серия «Антология мысли». 8-е изд. СПб., 1909. С. 139–142.
25. Лазарев Б.М. Что такое правовое государство? // Право в нашей жизни. 1990. № 1. С. 120.
26. Личность, общество и государство / отв. ред. В.Ф. Коток и В.С. Тадевосян. М., 1966. С. 220–224.
27. Лунев А.Е. Обеспечение законности в советском государственном управлении. М., 1963. С. 59–69.
28. Полянко Н.И., Галузо В.Н. О роли права в предупреждении пандемии коронавирусной инфекции (COVID-19) в Российской Федерации // Актуальные исследования. 2020. № 8. С. 8–14.
29. Попов Л.Л., Мигачев Ю.И., Тихомиров Ю.Н. Административное право России: учеб. М., 2010. С. 55.
30. Редкоус В.М. Теоретическое обоснование правоохраны в Российской Федерации: состояние и перспективы развития // Государство и право. 2022. № 5. С. 188–192.
31. Редкоус В.М. Трансформация форм и методов государственного регулирования в области экономики в усло-

виях распространения новой коронавирусной инфекции (COVID-19) // Государственная служба и кадры. 2020. № 2. С. 166–170.

32. Соловей Ю.П. Правовое регулирование деятельности милиции в Российской Федерации. Омск, 1993. С. 17, 91.
33. Стариков Ю.Н. Курс общего административного права: в 3 т. Т. I: История. Наука. Предмет. Нормы. Субъекты. М., 2002.
34. Стахов А.И., Кононов П.И. Административное право России: учеб. для бакалавров. М., 2014. С. 29.
35. Стахов А.И., Ландерсон Н.В. Публичная администрация в России: понятие, система и структура // Административное право и процесс. 2021. № 10. С. 4–15.
36. Студеникин С.С. Советское административное право: учеб. М., 1945. С. 26–36.
37. Тихомиров Ю.А. Административное право и процесс: полный курс. М., 2001. С. 59.

REFERENCES

1. Avrutin Yu. E., Bulavin S.P., Solovey Yu. P., Chernikov V.V. Commentary on the Federal Law "On Police" (article by article). M., 2012. P. 4–7 (in Russ.).
2. Administrative Law of Russia: course of lectures / ed. by N. Yu. Khamaneva. M., 2007. P. 3 (in Russ.).
3. Alekseev S.S. Theory of law. 2nd ed., rev. M., 1995. P. 285–287 (in Russ.).
4. Alekhin A.P., Karmolitsky A.A., Kozlov Yu.M. Administrative Law of the Russian Federation. M., 1996 (in Russ.).
5. Andrievsky I. Police Law. St. Petersburg, 1871. Vol. 1. Introduction. The concept of Police Law. P. 1–5 (in Russ.).
6. Bakhrakh D.N., Rossinsky B.V., Starilov Yu.N. Administrative Law: textbook. 3rd ed., rev. and supplemented. M., 2008. P. 53, 64–66, 172, 173 (in Russ.).
7. Belsky K.S. On the question of the subject of Administrative Law // State and Law. 1997. No. 11. P. 19 (in Russ.).
8. Belsky K.S. On the functions of executive power // State and Law. 1997. No. 3. P. 14–19 (in Russ.).
9. Vinogradova E.V. Constitutional-legal and international-legal bases of ensuring security // Interaction of law enforcement agencies and special services of the CIS member states in the field of combating crime: collection of scientific works. M., 2021. P. 34–37 (in Russ.).
10. Galuzo V.N. Theory of law enforcement in the Russian Federation: pro et contra // State and Law. 2012. No. 11. P. 110–113 (in Russ.).
11. Galuzo V.N. Theory of law enforcement of the Russian Federation. M., 2022 (in Russ.).
12. Hegel G.F. Encyclopedia of Philosophy of Sciences. M., 1977. Vol. 3. P. 357 (in Russ.).
13. Grishkovets A.A. State control over compliance with labor legislation as a characteristic example of the systemic regulation of labor relations by the norms of public and private law (new in state control in the sphere of labor) // Actual issues of control and supervision in socially significant spheres of society: materials of the VI All-Russian Scientific and Practical Conference (Nizhny Novgorod Novgorod, July 1, 2021) / ed. A.V. Martynov. N. Novgorod, 2021. P. 266–279 (in Russ.).
14. Dal V.I. Explanatory Dictionary of the living Great Russian language. 2nd ed. M., 1881. Vol. 2. P. 802 (in Russ.).
15. Evtikhiev A.F. Fundamentals of Soviet Administrative Law. Kharkov, 1925 (in Russ.).
16. Elistratov A.I. Basic principles of Administrative Law. 2nd ed., rev. and add. M., 1917. P. 2–7, 69, 70, 76–79 (in Russ.).
17. Ioffe O.S. Controversial issues of the doctrine of legal relations // Essays on Civil Law: collection of articles [On the 70th anniversary of his birth and the 45th anniversary of the scientific-pedagogical activities of A.V. Venediktov] / res. ed. O.S. Ioffe. L., 1957. P. 21–64 (in Russ.).
18. Kobalevsky V.L. Essays of Soviet Administrative Law. Kharkov, 1924 (in Russ.).
19. Kobzar-Frolova M.N. Administrative legal relationship: concept, evolution of views // State and Law. 2022. No. 4. P. 90–102 (in Russ.).
20. Kobzar-Frolova M.N. Traditional and modernized approaches to the essence and content of the subject and method of Administrative Law // Administrative Law and process. 2019. No. 11. P. 13–20 (in Russ.).
21. Kozlov Yu.M. Administrative legal relations. M., 1976. P. 33–35 (in Russ.).
22. Commentary to the Constitution of the Russian Federation (article by article) / ed. by V.D. Zorkin. 2nd ed., rev. M., 2011 (in Russ.).
23. Kononov P.I. On some controversial issues of understanding the subject of modern Russian Administrative Law // Administrative Law and process. 2013. No. 2. P. 4–8 (in Russ.).
24. Korkunov N.M. Lectures on the General theory of law. The Anthology of Thought series. 8th ed. St. Petersburg, 1909. P. 139–142 (in Russ.).
25. Lazarev B.M. What is a legal state? // The right in our life. 1990. No. 1. P. 120 (in Russ.).
26. Personality, society and the state / ed.: V.F. Kotok and V.S. Tadevosyan. M., 1966. P. 220–224 (in Russ.).
27. Lunev A.E. Ensuring legality in Soviet state administration. M., 1963. P. 59–69 (in Russ.).
28. Polyanko N.I., Galuzo V.N. On the role of law in preventing the pandemic of coronavirus infection (COVID-19) in the Russian Federation // Actual research. 2020. No. 8. P. 8–14 (in Russ.).
29. Popov L.L., Migachev Yu. I., Tikhomirov Yu. N. Administrative Law of Russia: textbook. M., 2010. P. 55 (in Russ.).
30. Redkous V.M. Theoretical justification of law enforcement in the Russian Federation: state and prospects of development // State and Law. 2022. No. 5. P. 188–192 (in Russ.).
31. Redkous V.M. Transformation of forms and methods of state regulation in the field of economics in the conditions of the spread of a new coronavirus infection (COVID-19) // Public service and personnel. 2020. No. 2. P. 166–170 (in Russ.).
32. Solovey Yu.P. Legal regulation of police activity in the Russian Federation. Omsk, 1993. P. 17, 91 (in Russ.).
33. Starilov Yu.N. Course of General Administrative Law: in 3 vols. Vol. I: History. The science. Subject. Norms. Subjects. M., 2002 (in Russ.).

34. *Stakhov A. I., Kononov P. I.* Administrative Law of Russia: textbook for bachelors. M., 2014. P. 29 (in Russ.).
35. *Stakhov A. I., Landerson N. V.* Public administration in Russia: concept, system and structure // Administrative Law and process. 2021. No. 10. P. 4–15 (in Russ.).
36. *Studenikin S. S.* Soviet Administrative Law: textbook. M., 1945. P. 26–36 (in Russ.).
37. *Tikhomirov Yu. A.* Administrative Law and process: complete course. M., 2001. P. 59 (in Russ.).

Сведения об авторе

КОБЗАРЬ-ФРОЛОВА Маргарита Николаевна — доктор юридических наук, профессор, главный научный сотрудник, и.о. заведующей сектором административного права и административного процесса Института государства и права Российской академии наук; 119019 г. Москва, ул. Знаменка, д. 10

Author's information

KOBZAR-FROLOVA Margarita N. — Doctor of Law, Professor, Chief Researcher, Acting Head of the Sector of Administrative Law and Administrative Process, Institute of State and Law of the Russian Academy of Sciences; 10 Znamenka str., 119019 Moscow, Russia