

ДОКЛАД

*директора ИЗиСП академика РАН Т.Я. Хабриевой
на IV Международной научно-практической конференции
«Управление через право» «Государственная власть и проблемы
публичного управления в условиях технологической революции:
объективации идей профессора Ю.А. Тихомирова»
30 сентября 2026 г., Москва*

Идеи, ставшие правом: наследие Ю.А. Тихомирова как научная программа Института



Добрый день уважаемые коллеги, дорогие друзья, участники международной научно-практической конференции «Управление через право»!

Конференция проходит в 4-ый раз и продолжает, которая на протяжении многих лет составляла главное направление исследований выдающегося российского учёного-правоведа, доктора юридических наук, профессора, заслуженного деятеля науки Российской Федерации Юрия Александровича Тихомирова. В июле нынешнего года ему

исполнилось бы 95 лет. Мы собрались в Институте, которому он отдал более трети века, чтобы обсудить проблемы, над которыми он размышлял до последних дней, принимая активное участие в жизни Института, в разработке новых концепций и подходов к совершенствованию государственного управления, в создании теоретических работ по самым различным темам. Его путь в науке впечатляет, и он остается примером для многих поколений юристов.

Круг участников нашей конференции (а это представители не только российской юридической науки, но и коллеги из Узбекистана, Казахстана, Белоруссии, Абхазии), ее архитектура (4 круглых стола по теории права, сравнительного правоведению, публичному праву административному праву) еще раз подчеркивают, насколько велико признание трудов и заслуг Юрия Александровича.

Название нашей конференции вряд ли требует пояснений для тех, кто знал Юрия Александровича Тихомирова. Формула «управление через право» есть краткое изложение его научного кредо, которому он оставался верен без малого семь десятилетий.

В тему конференции сознательно включено нечастое в юридическом лексиконе слово «объективации». Научная идея объективируется тогда, когда перестает принадлежать только своему автору и становится частью правовой действительности: нормой закона, структурой государственного органа, процедурой, методикой, наконец, понятием, которым пользуются правоприменители, уже не вспоминая, кто ввел его в оборот. Научная биография Юрия Александровича — редкий случай, когда этот путь можно проследить почти по годам. Свою работу в науке управления он

начинал в эпоху научно-технической революции, а завершал в эпоху революции цифровой, и ему довелось осмыслить обе.

Поскольку это первая конференция после его ухода, хотела бы напомнить, какие идеи лежат в его научном наследии. Сама формула управления позволяет их систематизировать.

I. Управление как правовая категория



Начну с истоков, поскольку все его крупные концепции выросли из одного вопроса: как право делает управление обоснованным и подконтрольным. В становлении этой темы я выделяю три момента.

1. Соединение власти, управления и права. В 1968 г. Юрий Александрович защитил докторскую диссертацию «Государственная власть и проблемы управления в советском обществе». Уже в ее названии заложена формула всего его творчества: власть и управление рассматриваются в единстве, а связующим звеном между ними выступает право.

2. Системный подход и техника управления. В книгах «Управленческое решение» (1972) и «Научная организация управления»

(1973) он одним из первых представил государственное управление как систему правовых и организационных связей и поставил вопрос о применении системных и кибернетических методов.

Это было время массового создания автоматизированных систем управления, и юристы нашего Института — тогда Всесоюзного научно-исследовательского института советского законодательства (ВНИИСЗ) — включились в эту работу одними из первых. В 1973 г. в ВНИИСЗ были образованы сектор правовых проблем автоматизации управления во главе с А.Б. Венгеровым и сектор правовой информации, которому поручили создать тезаурус для информационно-поисковой системы по законодательству. В том же 1973 г. Юрий Александрович участвовал в первом заседании секции правовых проблем автоматизации управления, где с докладом выступил академик В.М. Глушков — идеолог Общегосударственной автоматизированной системы учета и обработки информации (ОГАС). Сорок лет спустя, представляя коллективную монографию «Юридическая концепция роботизации» (2019), он напомнит, что юристы нашего Института работали над этим проектом вместе с математиками и экономистами.

3. Прогноз как функция управления. Юрий Александрович, перечисляя функции процесса управления, уже тогда называл наряду с выбором целей, планированием и контролем прогнозирование, информацию и оценку эффективности. В концентрированном виде здесь присутствовала вся его будущая методология, получившая завершенное выражение в монографии «Управление на основе права» (2007).

Вывод. Таким образом, то, что мы сегодня называем управлением через право, было сформулировано им полвека назад. Управлять —

значит принимать решения при неполном знании о будущем, а право призвано сделать эти решения обоснованными, предсказуемыми и подконтрольными.

II. Теория компетенции



Если управление есть прежде всего принятие решений, то следующий вопрос — кто и в каких пределах вправе их принимать; ответ на него дает теория компетенции, теснее других связанная с государственной практикой. Выделю в ней несколько положений.

1. Происхождение идеи. Свои обобщения Юрий Александрович выводил из практической работы. В 1978 г., участвуя в подготовке проекта Закона СССР «О Совете Министров СССР», он был вынужден собирать нормы о компетенции правительства из партийных документов, правительственных актов и законов. По его собственному признанию, этот опыт подтолкнул его к работе над «Теорией закона» (1982). И позже в Институте он возродил исследования вопросов законности, которые незаслуженно оказались в тени вопросов правового государства, верховенства права и др.

2. Содержание. Компетенцию профессор Ю.А. Тихомиров определил как законно возложенный на уполномоченного субъекта объем публичных дел. Ее элементы — нормативно установленные цели, предметы ведения как юридически определенные сферы воздействия и властные полномочия как гарантированная законом мера принятия решений. Сопутствующим, но неустранимым элементом он считал ответственность за неисполнение. Эта конструкция делает публичную власть измеримой: власть, не выраженная в компетенции, оборачивается произволом, а компетенция без ответственности — формальностью.

3. Коллизионное продолжение. В этой связи важны его работы по юридическим коллизиям. Коллизия раскрыта как противоречие между сущим и должным. Компетенционный спор в этой логике есть обратная сторона неудачно сконструированной компетенции, а лучшее средство его предупреждения — ясность исходного распределения публичных дел.

4. Объективации. Данным идеям профессор Ю.А. Тихомиров неотступно следовал, отсюда и их высокая востребованность. Это то, что мы называем объективизацией идей. Например, Указом Президента Российской Федерации от 21 июня 2001 г. № 741 была образована Комиссия при Президенте Российской Федерации по подготовке предложений о разграничении предметов ведения и полномочий между федеральными органами государственной власти, органами государственной власти субъектов Российской Федерации и органами местного самоуправления, и мы с Юрием Александровичем в ней работали, во многом опираясь на выработанный им понятийный аппарат. Затем предложенная учеными Института модель функционального разграничения полномочий министерств, служб и агентств легла в основу

Указа Президента от 9 марта 2004 г. № 314 «О системе и структуре федеральных органов исполнительной власти». Наконец, реформа Конституции Российской Федерации 2020 г., в подготовке которой он участвовал в составе рабочей группы, закрепила категорию единой системы публичной власти, а федеральные законы от 21 декабря 2021 г. № 414-ФЗ «Об общих принципах организации публичной власти в субъектах Российской Федерации» и от 20 марта 2025 г. № 33-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в единой системе публичной власти» перевели ее на язык полноценного регулирования.

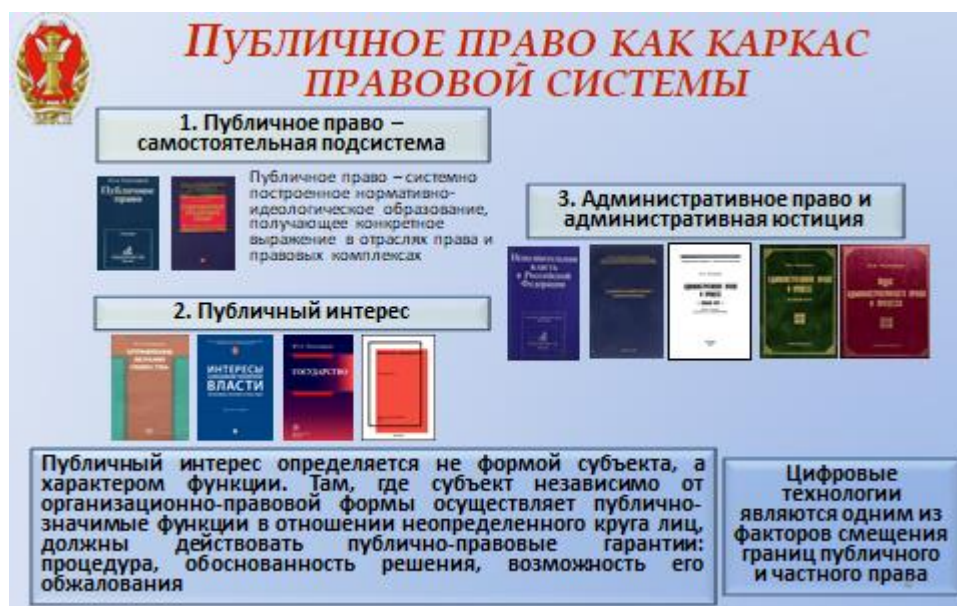
5. Компетенция в кризисных ситуациях. Юрий Александрович всегда говорил, что закон должен работать как в обычной, так и в кризисной ситуации. Опыт пандемии заставил по-новому взглянуть на пределы компетенции. Юрий Александрович предлагал урегулировать в статусе и компетенции органов публичной власти их деятельность в кризисных ситуациях, дополняя однозначные императивные характеристики четким регулированием возможных правовых действий на такой случай. Эти идеи легли в основу подготовленной под его редакцией монографии «Правовое управление в кризисных ситуациях» (2022) и благодаря ему началось правовое освоение «территории чрезвычайного»: чрезвычайное не должно становиться зоной вне права.

6. Цифровое измерение. В новую эпоху технологической революции в книге «Юридической концепции роботизации» компетенции прямо названы среди институтов, которые необходимо переосмыслить, а участникам XIV Международной школы-практикума молодых ученых-юристов «Право перед вызовами технологической революции» (2019)

Юрий Александрович предложил ответить на вопрос, как цифровизация повлияет на компетенцию субъектов публичного и частного права. Сегодня этот вопрос можно поставить острее: допустимо ли передать компетенцию алгоритму? На конференции ждем ответы.

Вывод. Следуя Юрию Александровичу, алгоритм может быть средством осуществления полномочий, но не их носителем, поскольку не способен нести ответственность, а без нее компетенция распадается. В связи с возможностями ИИ в государственном управлении в литературе уже пишут о так называемой «служебной компетенции», но, наверное, можно говорить об *алгоритмической компетенции*. Это закреплённый в акте о статусе органа перечень решений, которые допускается готовить или принимать с использованием новых технологий, с условиями такого использования. В русле идей, заложенных профессором Ю.А. Тихомировым, можно предложить три правила: во-первых, решения, требующие усмотрения, остаются за должностным лицом; во-вторых, ответственность за автоматизированное решение презюмируется за органом, в чью компетенцию оно входит; в-третьих, гражданин вправе требовать рассмотрения своего дела человеком. Такая конструкция встраивает цифровые технологии в систему управления, не размывая ее основной конструкт.

III. Публичное право как каркас правовой системы



Компетенция определяет, кто и в каких пределах управляет, но не отвечает на вопрос, в чьих интересах осуществляется публичная власть, и этот вопрос Юрий Александрович сделал центральным в своей теории публичного права.

1. Самостоятельная подсистема. Книга «Публичное право» вышла в 1995 г., когда было распространено убеждение, что рынок сам создаст необходимый порядок. При том, что публично-правовые исследования получили в то время широкое развитие в западноевропейских странах. Профессор Ю.А. Тихомиров уловил это. Он показал, что публичное право обладает общими принципами, функциями, методами регулирования и структурой, включающей общую и особенную части. В «Современном публичном праве» (2008) он охарактеризовал его как системно построенное нормативно-идеологическое образование, получающее конкретное выражение в отраслях права и правовых комплексах.

2. Публичный интерес. В центре внимания Юрия Александровича было и понятие публичного интереса. В 2005 г. в Институте прошла масштабная конференция "Роль права в обеспечении национальных

интересов". Позиция профессора Ю.А. Тихомирова состояла в том, что правовое регулирование обеспечивает выражение социальных интересов и такую степень сочетания публичного и частного, которая способствует раскрытию творческих способностей человека. В 2023 г. под его редакцией вышла монография «Интересы в механизме публичной власти». Именно идея сочетания начал позволила ввести в научный оборот категорию комплексных отраслей законодательства — здравоохранения, образования, культуры, социального обеспечения.

3. Административное право и административная юстиция. Юрий Александрович рассматривал административное право широко, включая в него программно-ориентирующие, договорные и стимулирующие методы, и подчеркивал, что конституционный принцип приоритета прав и интересов человека определяет деятельность всех государственных органов. Профессору Ю.А. Тихомирову принадлежит важная роль в продвижении идеи создания административной юстиции. В 2015 г. по его инициативе была создана Национальная ассоциация административистов.

Вывод. Сегодня граница публичного и частного вновь смещается. Цифровые платформы идентифицируют граждан, допускают к рынку, фактически разрешают споры, то есть выполняют функции, еще недавно принадлежавшие только государству. В науке уже обсуждается понятие квазипубличных функций, но дискуссии недостает критерия. Теория Юрия Александровича такой критерий предлагает: публичный интерес определяется не формой субъекта, а характером функции. Там, где субъект независимо от организационно-правовой формы осуществляет публично значимые функции в отношении неопределенного круга лиц, должны действовать и публично-правовые гарантии: процедура,

обоснованность решения, возможность его обжалования. В этом состоит одно из перспективных направлений развития его теории.

IV. Сравнительное правоведение: мир как лаборатория



1. Компаративистика как самостоятельное направление.

Публичное право любого государства развивается во взаимодействии с другими правовыми системами, и Юрий Александрович Тихомиров справедливо утверждал, что это взаимодействие требует собственной научной методологии.

«Курс сравнительного правоведения» (1996) стал одной из первых отечественных системных попыток обобщить ее теоретические и методологические основы. Юрий Александрович обратил внимание на феномен «кочующей» правовой семьи, показав, что правовые системы не закреплены раз и навсегда в границах классификаций, а смещаются под влиянием политических и экономических перемен.

2. Модельное правотворчество. Профессор Ю.А. Тихомиров стоял у истоков модельного законодательства СНГ. Много лет он возглавлял Консультативный центр публичного права при Межпарламентской

Ассамблее государств — участников Содружества Независимых Государств (МПА СНГ). Вместе с коллегами по Институту он продвигал понимание модельного акта как типового образца юридического решения, рекомендуемого для возможного использования в деятельности правотворческих органов. Закон «о законах», предложенный учеными Института, воплотился в модельном законе, принятом МПА СНГ, и стал образцом для ряда государств Содружества.

Вывод. Когда универсальные правовые модели утрачивают прежний авторитет, меняется и назначение сравнительного правоведения. Оно ценно не как источник готовых решений для заимствования, а как способ предвидения рисков на чужом опыте. Модельное правотворчество позволяет согласовать подходы государств Содружества, в том числе в регулировании новых технологий. Участие в конференции коллег из Узбекистана, Казахстана, Абхазии подтверждает, что эта традиция жива.

V. Мониторинг, прогноз, риск: замкнутый контур



1. Циклы правового развития. Юрий Александрович отказывался видеть в развитии права лишь прямолинейное восхождение и описывал

жизнь закона как цикл: от осознания правовой потребности через принятие и реализацию акта к оценке результатов и корректировке. Внутри него он различал движение «от модели к решению ситуации» и встречный цикл обратной связи «от решения ситуации к модели». На языке методологии это означает: мониторинг обслуживает обратную связь, прогноз — движение от модели к действительности, а риск измеряет расхождение между ними.

2. Правовой мониторинг. Технологией правового мониторинга, выросшим из известных исследований ИЗаСП эффективности правовых норм (Никитинский, В.В. Глазырин, И.С. Самощенко, А.Б. Венгеров) профессор Ю.А. Тихомиров придал новое звучание и расширил объект диагностики: от нормы к институту, от института к отрасли и далее к законодательству как системе. Практическую проверку эти идеи прошли в Центре мониторинга законодательства и правоприменительной практики (Центре мониторинга права) при Совете Федерации Федерального Собрания РФ, где в 2008—2012 гг. он был заместителем руководителя, а Указ Президента от 20 мая 2011 г. № 657 «О мониторинге правоприменения в Российской Федерации» придал этой деятельности характер постоянной государственной функции.

3. Юридическое прогнозирование. Среди принципов правового регулирования Ю.А. Тихомиров называл достаточное и опережающее отражение действительности, а в монографии «Законы общества и окружающего мира» (2023) искал корреляции между объективными законами природы и общества и механизмами правового регулирования. Родственная идея получила конституционное выражение: в ходе реформы 2020 г. в Конституцию вошла статья 75.1, закрепившая отдельные

принципы концепции устойчивого развития. Институциональное воплощение прогностика получила в «Научных концепциях развития российского законодательства», которые за восемь изданий, с 1994 по 2024 г., прошли путь от документа, призванного остановить хаотизацию постсоветского нормотворчества, к развернутой системе научного прогнозирования. Во введении к восьмому изданию Юрий Александрович определил научную концепцию развития законодательства как прогнозную модель его оптимального развития для решения актуальных задач государства.

4. Правовая рискология. В монографии «Право: прогнозы и риски» (2015) профессор Ю.А. Тихомиров показал, что правовой риск возникает всякий раз, когда реальное действие нормы расходится с замыслом законодателя. Объективацией этих взглядов является принятое в 2020 году законодательство: федеральный закон от 31 июля 2020 г. № 248-ФЗ «О государственном контроле (надзоре) и муниципальном контроле в Российской Федерации», федеральный закон № 247-ФЗ «Об обязательных требованиях в Российской Федерации» и федеральный закон № 258-ФЗ «Об экспериментальных правовых режимах в сфере цифровых инноваций в Российской Федерации» закрепили риск-ориентированный подход с приоритетом профилактики, оценку применения обязательных требований и управляемый правовой эксперимент. В книге «Правовой человек» (2024) Юрий Александрович подтвердил эту мысль.

VI. Уроки для дискуссии о технологической революции



Собственный методологический инструментарий Юрий Александрович успел обратить к самому острому вызову последних лет — технологической революции. О созидательной роли права в новой технологической реальности говорят его поздние монографии «Право: традиции и новые повороты» и «Правовой человек», а также коллективные труды под его редакцией: «Правовое пространство: границы и динамика», «Право и виртуальное пространство», «Право как созидатель новой социальной реальности». Сопоставляя ранний и поздний этапы его творчества, можно выделить три урока.

Урок первый: технологическое развитие требует опережающего созидательного права. Способы повышения преобразующей роли права и его опережающего созидательного воздействия на процессы в обществе Юрий Александрович называл одной из задач своих поздних исследований. Эта установка созвучна государственным решениям последних лет. Поправки к Конституции РФ 2020 г. закрепили научно-технологическое развитие как государственную функцию (статьи 71 и 114), а федеральные законы «О технологической политике в Российской

Федерации» (28 декабря 2024 г. № 523-ФЗ) и «О поддержке развития технологий искусственного интеллекта в Российской Федерации» (26 июля 2026 г. № 243-ФЗ) перевели идею технологического суверенитета на язык правового регулирования. При этом Юрий Александрович исходил из сочетания юридических и технических регуляторов, а не из подмены первых вторыми: роботизированные системы, писал он, потребуют строгого системно-правового регулирования.

Урок второй: опережение не должно превращаться в забегание вперед. Профессор Ю.А. Тихомиров предупреждал, что в регулировании роботизации недопустимы поспешность и фрагментарность, а специальные законы необходимо связывать с базовыми актами. Вместе с тем он не призывал к осторожности ради осторожности: новое дело всегда связано с рисками, и риск, по его выражению, будет «благородным делом». Темп правового развития, иными словами, должен задаваться прогнозом, а не модой на новые технологии. Этот урок важен для обсуждения сравнительного публичного права, поскольку показывает, как соотносить чужой опыт с собственными задачами.

Урок третий: мерой управленческих новаций остается человек. Одна из статей Юрия Александровича называлась «Эффективность закона: от цели к результату», и в этом названии заключена вся его система оценки: закон состоятелен тогда, когда его цель достигнута в реальной жизни людей. В цифровой среде, где человек все более уязвим перед манипулированием, эта установка превращается в требование правовой безопасности.



ВЫВОДЫ

1. Наследие Ю.А. Тихомирова – целостная система
2. Объективация его идей – проверяемый факт
3. Технологическая революция актуализирует научные концепции профессора Ю.А. Тихомирова
4. Идеи Ю.А. Тихомирова - научная программа ИЗиСП

Сказанное позволяет подвести итог и сформулировать четыре вывода.

1. Наследие Юрия Александровича — целостная система. Теория компетенции отвечает на вопрос, кто и в каких пределах управляет; публичное право — в чьих интересах; сравнительное правоведение — с учетом какого опыта; методология мониторинга, прогноза и риска — как узнать, что управление достигает цели.

2. Объективация его идей — проверяемый факт. Они воплощены в действующих нормативных правовых актах и функционирующих институтах мониторинга и контроля. Институционализация прогностических стадий законотворчества и правовых конструкций алгоритмической компетенции — задача доктрины.

3. Технологическая революция актуализирует научные концепции профессора Ю.А. Тихомирова. Вопросы о пределах автоматизации публичных решений, о публично-правовых гарантиях в деятельности платформ, о темпе правового освоения технологий находят ответы в логике его теорий.

4. Идеи Ю.А. Тихомирова - научная программа ИЗаСП. Полагаю, что следующее издание «Научных концепций» должно содержать ответы на новые вызовы управлению через право. Это станет лучшей памятью о профессоре Юрии Александровиче Тихомирове.