



Институт законодательства и сравнительного правоведения
при Правительстве Российской Федерации

ФОРМЫ И МЕТОДЫ ПУБЛИЧНОГО УПРАВЛЕНИЯ

Том 2

Редакционная коллегия:

доктор юридических наук, доцент

А.С. Емельянов,

доктор юридических наук, профессор,
заслуженный деятель науки Российской Федерации

А.Ф. Ноздрачёв,

доктор юридических наук, профессор

С.М. Зырянов,

кандидат юридических наук

А.В. Калмыкова

Москва

2026

УДК 342.9
ББК 67.401.0
Ф79

*Одобрено на заседании секции «Публичное право» ученого совета
Института законодательства и сравнительного правоведения
при Правительстве Российской Федерации*

Редакционная коллегия:

А.С. Емельянов, А.Ф. Ноздрачёв, С.М. Зырянов, А.В. Калмыкова

Рецензенты:

Гречкина Ольга Владимировна — профессор кафедры административного и информационного права Института права и национальной безопасности Российской академии народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации, доктор юридических наук, профессор;

Кичигин Николай Валерьевич — исполняющий обязанности заведующего отделом экологического и аграрного законодательства Института законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации, кандидат юридических наук.

Формы и методы публичного управления: сборник статей:
Ф79 в 2 томах. Том 2 [электронный ресурс] / С.А. Агамагомедова, Д.Г. Арутюнян, А.С. Безместина и др.; редкол.: А.С. Емельянов, А.Ф. Ноздрачёв, С.М. Зырянов, А.В. Калмыкова; Институт законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации. — М.: ИД «Юриспруденция», 2026. — 188 с.

ISBN 978-5-9516-0976-2

В сборник вошли материалы Международной научно-практической конференции, посвященной обсуждению наиболее актуальных вопросов государственного управления с учетом тренда регионализации, в том числе трансформации предмета административного права с учетом интеграционных процессов; международного административного права, интеграционного административного права; нормативных правовых актов интеграционных образований в системе источников административного права; новых горизонтов административно-правового регулирования экономических и социальных отношений в условиях интеграции и т.д.

УДК 342.9
ББК 67.401.0

The Institute of Legislation and Comparative Law
under the Government of the Russian Federation

FORMS AND METHODS OF PUBLIC ADMINISTRATION

Volume 2

Editorial team:

doctor of law, associate professor

A.S. Emelyanov,

doctor of law, professor,

revered scientist of Russian Federation

A.F. Nozdrachev,

doctor of law, professor

S.M. Zyryanov,

candidate of legal sciences

A.V. Kalmykova

Moscow
2026

*Approved by section «Public law» of the Academic Council
of the Institute of Legislation and Comparative Law
under the Government of the Russian Federation*

Editorial team:

A.S. Emelyanov, A.F. Nozdrachev, S.M. Zyryanov, A.V. Kalmykova

Reviewers:

Grechkina Olga Vladimirovna – professor of the Department of Administrative and Information Law of the Institute of Law and National Security of the Russian Presidential Academy of National Economy and Public Administration, Doctor of Law, professor;

Kichigin Nikolay Valerievich – Acting Head of the Department of environmental and agrarian legislation of the Institute of Legislation and Comparative Law under the Government of the Russian Federation, Candidate of Legal Sciences.

Forms and methods of public administration: collection of articles: 2 volumes. Volume 2 [electronic resource] / S.A. Agamagomedova, D.G. Arutyunyan, A.S. Bezmetina and etc.; editorial team: A.S. Emelyanov, A.F. Nozdrachev, S.M. Zyryanov, A.V. Kalmykova; The Institute of Legislation and Comparative Law under the Government of the Russian Federation. — M.: PH “Jurisprudence”, 2026. — 188 p.

ISBN 978-5-9516-0976-2

The collection includes materials from the International Scientific and Practical Conference dedicated to the discussion of the most pressing issues of public administration in light of the trend toward regionalization, including the transformation of the subject of administrative law in light of integration processes; international administrative law; integration administrative law; regulatory legal acts of integration entities within the system of administrative law sources; new horizons for the administrative and legal regulation of economic and social relations in the context of integration, etc.

СОДЕРЖАНИЕ

ВВЕДЕНИЕ	13
-----------------------	----

Раздел I ОБЩИЕ ВОПРОСЫ ВЛИЯНИЯ РЕГИОНАЛЬНОЙ ИНТЕГРАЦИИ НА РАЗВИТИЕ АДМИНИСТРАТИВНОГО ПРАВА

<i>Д.Г. Арутюнян</i> Проведение экспертизы проектов нормативных правовых актов Донецкой Народной Республики как средство интеграции в правовое пространство России.....	15
<i>М.В. Вавилин</i> Патриотизм как основа государственного строительства	19
<i>Г.И. Калинин</i> Вопросы правовой интеграции в Союзном государстве на современном этапе	27
<i>А.В. Корепина</i> О модельных законах в сфере экспертной деятельности	32
<i>С.А. Порываев</i> Нормативные административно-правовые акты органов Евразийского экономического союза в системе источников административного права России	39
<i>М.Л. Энтин, Л.О. Багдадян, А.А. Радивил, В.Д. Ларченкова, Р.Р. Ханчалян</i> Научная дипломатия Европейского союза и Евразийского экономического союза	46

Раздел II АДМИНИСТРАТИВНО-ПРАВОВОЕ РЕГУЛИРОВАНИЕ ОТДЕЛЬНЫХ СФЕР ГОСУДАРСТВЕННОГО УПРАВЛЕНИЯ В УСЛОВИЯХ РЕГИОНАЛЬНОЙ ИНТЕГРАЦИИ

<i>Ю.И. Головизнина</i> Интеграционные образования как условие развития креативных индустрий	57
<i>В.Е. Каширин</i> Наднациональное и административно-правовое регулирование в сфере интеллектуальной собственности.....	63

Содержание

А.М. Кравчук

Трансформация регулирования обращения лекарственных средств с учетом формирования общего рынка лекарственных средств Евразийского экономического союза	66
--	----

А.Д. Максин

Проблемы реализации процедуры взаимного признания лекарственных средств: нормативные требования и взаимодействие регуляторных органов	71
---	----

Ю.И. Симонова

Интеграция миграционного законодательства как универсальный прием унификации и дифференциации правоприменительной практики (на основе оценки данных России и Казахстана)	82
--	----

Л.В. Стандзюнь

К Концепции развития федерального законодательства о лицензировании отдельных видов деятельности в Российской Федерации	92
---	----

Е.В. Ширеева

Применение уведомительного порядка для осуществления творческого (креативного) предпринимательства в условиях региональной интеграции	98
---	----

Т.О. Шилюк, Е.С. Волкова

О понятии юридического лица публичного права и его роли в публичном управлении	103
--	-----

Раздел III ГОСУДАРСТВЕННЫЙ КОНТРОЛЬ И ПРИВЛЕЧЕНИЕ К ОТВЕТСТВЕННОСТИ

С.А. Агамагомедова

Публичный контроль в интеграционной экономике	113
---	-----

Н.А. Морозова

Экстерриториальное действие норм Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях	122
---	-----

Т.В. Телятицкая

Интеграционные процессы и инструменты административного принуждения: путь к устойчивому развитию	128
--	-----

О.Е. Шишкина

Административная ответственность в государствах — участниках Евразийского экономического союза	136
--	-----

Раздел IV
СТУДЕНЧЕСКАЯ ТРИБУНА

А.С. Безместина

Особенности правового регулирования
использования биометрических персональных
данных в системе государственного управления
в условиях региональной интеграции146

Ю.А. Вилкова

Особенности регулирования единого рынка товаров
и услуг в Евразийском экономическом союзе:
вопросы внедрения цифровых технологий154

Т.А. Гольнец

Цифровизация государственного управления161

А.А. Государева

Правовое положение иностранных граждан
в Российской Федерации: возможности
и перспективы171

С.Э. Сотничук

Борьба с борщевиком Сосновского:
проблемы административного законодательства181

CONTENTS

INTRODUCTION.....	13
-------------------	----

Section I GENERAL ISSUES OF THE IMPACT OF REGIONAL INTEGRATION ON THE DEVELOPMENT OF ADMINISTRATIVE LAW

<i>D.G. Arutyunyan</i> Conducting an Expert Review of Draft Regulatory Legal Acts of the Donetsk People's Republic as a Means of Integration into the Legal Space of Russia.....	15
<i>M.V. Vavilin</i> Patriotism as the Basis of State-Building	19
<i>G.I. Kalinin</i> Issues of Legal Integration in the Union State at the Current Stage	27
<i>A.V. Korepina</i> On Model Laws in the Sphere of Expert Activity	32
<i>S.A. Poryvaev</i> Regulatory Administrative-Legal Acts of the Bodies of the Eurasian Economic Union in the System of Sources of Administrative Law of Russia	39
<i>M.L. Entin, L.O. Baghdadyan, A.A. Radivil, V.D. Larchenkova, R.R. Khanchalyan</i> Scientific Diplomacy of the European Union and the Eurasian Economic Union	46

Section II ADMINISTRATIVE AND LEGAL REGULATION OF INDIVIDUAL SPHERES OF PUBLIC ADMINISTRATION IN THE CONTEXT OF REGIONAL INTEGRATION

<i>Yu.I. Goloviznina</i> Integration Entities as a Condition for the Development of Creative Industries.....	57
<i>V.E. Kashin</i> Supranational and Administrative-Legal Regulation in the Sphere of Intellectual Property	63

A.M. Kravchuk	
Transformation of the Regulation of Medicines Circulation Taking into Account the Formation of a Common Medicines Market in the Eurasian Economic Union	66
A.D. Maksin	
Problems of Implementing the Mutual Recognition Procedure for Medicines: Regulatory Requirements and Interaction of Regulatory Authorities.....	71
Yu.I. Simonova	
Integration of Migration Legislation as a Universal Method of Unifying and Differentiating Law Enforcement Practices (Based on an Assessment of Data from Russia and Kazakhstan).....	82
L.V. Standzon	
Concepts for the Development of Federal Legislation on Licensing Certain Types of Activities in the Russian Federation.....	92
E.V. Shireyeva	
Application of the Notification Procedure for Creative Entrepreneurship in the Context of Regional Integration	98
T.O. Shilyuk, E.S. Volkova	
On the Concept of a Legal Entity of Public Law and Its Role in Public Administration.....	103

Section III STATE CONTROL AND LIABILITY

S.A. Agamagomedova	
Public Control in an Integrated Economy	113
N.A. Morozova	
Extraterritorial Application of the Provisions of the Code of Administrative Offenses of the Russian Federation.....	122
T.V. Telyatitskaya	
Integration Processes and Instruments of Administrative Enforcement: The Path to Sustainable Development.....	128
O.E. Shishkina	
Administrative Liability in the Member States of the Eurasian Economic Union	136

Section IV
STUDENTS' TRIBUNE

A.S. Bezmestina	
Legal Regulation of the Use of Biometric Personal Data in the Public Administration System in the Context of Regional Integration	146
Yu.A. Vilkova	
Regulation of the Single Market for Goods and Services in the EAEU: Issues of Implementing Digital Technologies	154
T.A. Golynets	
Digitalization of Public Administration	161
A.A. Gosudareva	
Legal Status of Foreign Citizens in the Russian Federation: Opportunities and Prospects	171
S.E. Sotnichuk	
Control of Sosnowsky's Heracleum: Issues of Administrative Legislation	181

ВВЕДЕНИЕ

В последние десятилетия преобладающее влияние на экономическое, социальное и политическое развитие государств оказывал глобализационный тренд. Мировые державы активно вступали в различные международные организации и союзы, заключали международные договоры и соглашения, органично входящие в правовую систему каждого государства.

Текущий этап глобализации в силу различных обстоятельств политического и экономического плана связан в первую очередь с развитием региональной интеграции. Именно участие в интеграционных образованиях способствует изменению государственно-правовых институтов.

Союзы региональной интеграции создаются с целью укрепления экономики государств-членов и обеспечения их гармоничного развития и сближения, а также устойчивого роста деловой активности, сбалансированной торговли и добросовестной конкуренции. Примером тому служит Евразийский экономический союз, активным участником которого с 2014 г. является Российская Федерация.

Достижение целей объединения государств в региональные интеграционные образования невозможно без создания не только единого экономического, но и правового пространства, в котором действуют общие принципы и институты регулирования хозяйственной деятельности, прежде всего с использованием публично-правовых средств, а участники экономических отношений имеют равные права и обязанности на объединенном пространстве. Кроме того, создаются и единые органы управления, наделяемые государствами региональных интеграционных союзов отдельными властными полномочиями. Нормативные правовые акты, принимаемые наднациональными органами, влияют на формирование и реализацию регуляторной политики органами государственной власти государств — участников интеграционных образований.

Еще в начале XX в. вопросы формирования и осуществления международной административной деятельности были в фокусе российских ученых-административистов (М.Н. Капустин, Л.А. Камаровский, Н.А. Безобразов, В.Н. Лешков, Н.Н. Голубев и др.). О «великом будущем» международного административного права писал П.Е. Казанский.

За 100-летнюю историю Института законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации

Введение

к вопросу формирования международного административного права и влияния современной интеграции на его предмет и основные институты не раз обращались его ученые (Т.Я. Хабриева, Ю.А. Тихомиров, А.Ф. Ноздрачёв и др.). Смещение акцента в международной политике на развитие именно регионального сотрудничества обуславливает необходимость обобщить научные исследования в данной сфере, выделить наиболее перспективные и приоритетные направления, сформулировать основные векторы эволюции административного права в условиях интегративного сотрудничества.

Раздел I
ОБЩИЕ ВОПРОСЫ ВЛИЯНИЯ
РЕГИОНАЛЬНОЙ ИНТЕГРАЦИИ НА РАЗВИТИЕ
АДМИНИСТРАТИВНОГО ПРАВА

Д.Г. Арутюнян,
ведущий специалист-эксперт
Министерства здравоохранения
Российской Федерации

ПРОВЕДЕНИЕ ЭКСПЕРТИЗЫ ПРОЕКТОВ
НОРМАТИВНЫХ ПРАВОВЫХ АКТОВ
ДОНЕЦКОЙ НАРОДНОЙ РЕСПУБЛИКИ КАК СРЕДСТВО
ИНТЕГРАЦИИ В ПРАВОВОЕ ПРОСТРАНСТВО РОССИИ

В современных условиях правотворческие функции, реализуемые органами государственной власти субъектов Российской Федерации, проявляются в новых качественно-количественных характеристиках.

Стремительное изменение регионального законодательства вслед за федеральным иногда отражается на качестве подготовки нормативных правовых актов субъектов Российской Федерации. Одним из наиболее эффективных способов повышения уровня подготовки документов является экспертиза проектов таких актов, проведение которой регламентировано региональным законодательством во всех субъектах и возложено на региональные органы публичной власти.

Кроме того, во многих регионах между органами государственной власти и территориальными органами Минюста России заключены соглашения о сотрудничестве в целях проведения экспертизы проектов актов органами юстиции и снижения количества правотворческих ошибок.

На территории новых российских субъектов, в том числе в Донецкой Народной Республике, такие соглашения пока не заключены. Это связано, во-первых, с особенностями функционирования территориальных органов Минюста России в указанных субъектах, во-вторых, со спецификой подготовки нормативных актов данных субъектов.

7 августа 2015 г. принят Закон ДНР № 72-ІНС «О нормативных правовых актах»¹, который затрагивает и вопросы проведения экспертизы проектов нормативных правовых актов Донецкой Народной Республики.

В соответствии со ст. 24 закона проект нормативного правового акта подлежит правовой и иной экспертизе. В целях оценки качества проекта нормативного правового акта проводятся правовая, финансово-экономическая, научно-техническая, антикоррупционная, лингвистическая экспертизы, при этом данный перечень является открытым. Вместе с тем указано, что проекты законов, а также проекты нормативных правовых актов, подготавливаемые органами государственной власти, подлежат правовой и антикоррупционной экспертизе. В соответствии с абз. 3 ч. 2 ст. 30 закона порядок и методика проведения правовой экспертизы проектов актов устанавливаются Правительством Донецкой Народной Республики, однако указанные акты не приняты, иные виды экспертиз проектов, за исключением антикоррупционной, нормативно не регламентированы².

Кроме того, указанным законом выделяются ведомственная и независимая экспертизы. Экспертиза проектов нормативных правовых актов осуществляется уполномоченными структурными подразделениями государственных органов, специалистами государственных органов, организациями, находящимися в ведении этих органов (ведомственная экспертиза), а также аккредитованными при уполномоченном республиканском органе исполнительной власти экспертными организациями из числа научных, образовательных и иных организаций соответствующего профиля, экспертами из числа ученых и специалистов (независимая экспертиза). В отличие от подобных законов, принятых в других субъектах России, Закон ДНР не содержит множественных классификаций экспертиз.

В соответствии с п. 1.1 Порядка проведения антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов, утвержденного постановлением Правительства ДНР от 12 сентября 2019 г. № 25-15³, антикоррупционная экспертиза

¹ ГИС НПА ДНР.

² См.: Закон ДНР от 14 сентября 2018 г. № 244-ІНС «Об антикоррупционной экспертизе нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов» // ГИС НПА ДНР.

³ См.: Постановление Правительства ДНР от 12 сентября 2019 г. № 25-15 «Об утверждении Порядка и Методики проведения антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов» // ГИС НПА ДНР.

нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов — это деятельность по выявлению коррупциогенных факторов в нормативных правовых актах (проектах нормативных правовых актов) и подготовке заключений, содержащих предложения (рекомендации) по устранению таких факторов. В части, касающейся перечня коррупциогенных факторов, указанное постановление полностью повторяет положения постановления Правительства РФ от 26 февраля 2010 г. № 96 «Об антикоррупционной экспертизе нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов»¹.

Порядок проведения правовой экспертизы нормативных правовых актов, представленных на государственную регистрацию в Министерство юстиции ДНР, утвержден приказом Министерства юстиции ДНР от 28 января 2020 г. № 31-ОД, но данный приказ не распространяется на правовую экспертизу проектов, а кроме того, в нем содержится понятие «лингвистическая корректировка», при этом остается неясным, заменяет ли данная корректировка лингвистическую экспертизу.

В соответствии с Федеральным конституционным законом от 4 октября 2022 г. № 5-ФКЗ «О принятии в Российскую Федерацию Донецкой Народной Республики и образовании в составе Российской Федерации нового субъекта — Донецкой Народной Республики»² со дня принятия в Российскую Федерацию Донецкой Народной Республики и образования в составе Российской Федерации нового субъекта и до 1 января 2026 г. действует переходный период, в течение которого урегулируются, помимо прочего, вопросы интеграции нового субъекта Российской Федерации в правовую систему Российской Федерации и в систему органов государственной власти Российской Федерации.

В соответствии с Указом Президента РФ от 14 ноября 2022 г. № 820 «Об утверждении Порядка согласования с федеральными органами публичной власти вопросов осуществления публичной власти в Запорожской области и Херсонской области»³ органы власти указанных субъектов направляют на согласование с федеральными органами публичной власти проекты некоторых актов, которые перечислены в данном указе. В целях оказания методической помощи данной процедуре подлежат проекты актов всех новых субъектов Российской Федерации. Таким образом они проходят «двойную экспертизу» — региональную и федеральную.

¹ СПС «КонсультантПлюс».

² СЗ РФ. 2022. № 41. Ст. 6930.

³ СПС «КонсультантПлюс».

Д.Г. Арутюнян

Процедура согласования подразумевает, что специалисты федеральных органов публичной власти проводят правовую, антикоррупционную, юридико-техническую и иные виды экспертиз для формирования и представления позиции по проекту акта. Такой механизм, полагаем, существенно улучшает качество принимаемых нормативных актов, поскольку государственные служащие федеральных органов обладают опытом в сфере нормотворчества, и позволяет наиболее корректно встроиться в правовую систему Российской Федерации.

В заключение отметим, что проведение экспертизы проектов нормативных правовых актов Донецкой Народной Республики и методическое сопровождение федерального центра будут не только оставаться наиболее эффективными способами предотвращения нормотворческих ошибок, но и позволят оперативнее встроиться в систему российского законодательства.

М.В. Вавилин,
*старший помощник прокурора
Советского района г. Казани,
кандидат юридических наук*

ПАТРИОТИЗМ КАК ОСНОВА ГОСУДАРСТВЕННОГО СТРОИТЕЛЬСТВА

Для рассмотрения патриотизма как базовой правовой категории на фундаментальном научном уровне требуется не только обобщить имеющиеся в этой области научные исследования, проанализировать свойственные им тенденции, но и доказать сам факт целесообразности выделения такой правовой категории, как «патриотизм».

В целях проведения комплексного научного анализа рассматриваемого понятия необходимо определить направление теоретико-правового исследования, которое позволит раскрыть указанное правовое явление и определить его сущность и место в правовой материи.

Так как патриотизм является категорией междисциплинарной, в рамках исследования нами проанализировано содержание определенных систем знаний о ней из различных наук, сформулированы обобщенные общетеоретические положения о патриотизме, определено их положение в совокупной системе научной мысли, выделены этапы ее эволюции и представлено современное состояние теории патриотизма.

Следует отметить, что многоаспектность патриотизма обуславливает требование его детального анализа. Нами использовалась методология системно-структурного подхода, посредством применения которого показаны его связи с категориями и понятийным аппаратом смежных областей (патриот, патриотическое воспитание, историческая память, Герои Отечества, увековечивание памяти о Героях Отечества, памятные даты и Дни воинской славы, Знамя Победы и др.), в том числе их соотношение по уровневым рангам, видовым особенностям и т.д., сформулированы и обозначены критериальные особенности и конструкты.

Обозначенные направления научных исследований позволят сформировать методологический аппарат для дальнейшего изучения патриотизма как отдельной правовой категории.

Аналитический подход гносеологического познания феноменального конструкта патриотизма отражен в фундаментальных трудах

философов разных лет. Так, например, И. Ильин видит источник российского патриотизма в синтезе российского гражданского общества и уникальности культуры России. При этом он определяет важные исторические предпосылки российского патриотизма как уникальной культурной идентичности. Стойкость «русского духа» как важный юнгианский архетип входит в культурный генетический код россиян. Она сформирована в годы исторических оборонительных сражений России за принадлежащие ей исторически территории. Другим аспектом российского патриотизма является духовная сила, обусловленная борьбой за веру, многоконфессиональный мир и единство. «Единодержавное» начало, по И. Ильину, являвшееся основой государственного единства, предполагает политическое присутствие, экономическое и культурное интегрирование регионов страны в единую Россию¹.

Философское осмысление патриотизма как отдельной семантической единицы получает развитие в широком спектре общественных наук. Оно интегрирует научные знания социологии, экономики, политики как науки, юриспруденции и т.д.

Для рассмотрения патриотизма как правовой категории целесообразно привести дополнительные доводы в обоснование того, что это отдельная научная категория, исследовать вопросы применимости к патриотизму таких научных конструктов, как «семантическая единица», «термин», «понятие», «определение», «дефиниция», «категория».

Как отмечает А.А. Миронова, в состав семантической единицы входит три аспекта: внешний, или «означающий», представляющий собой созвучие знаков, принятых в той или иной культуре; денотат — обозначаемый класс предметов; референт — конкретный обозначаемый предмет; внутренний — «обозначаемый», связанный с внутренними представлениями о предмете/явлении². На наш взгляд, все три аспекта присутствуют в понятии «патриотизм» как научной категории. Как важное для конституционного строя правовое явление патриотизм связан с представлениями о гражданстве, территории, государстве, гербе, флаге, гимне, политическом управлении, культуре и др.

В Большой советской энциклопедии³ «понятие» раскрывается как «форма мышления», в которой представлены характерные свой-

¹ Ильин И.А. Путь духовного обновления: собрание сочинений: в 10 т. М., 1996. Т. 1.

² Миронова А.А. Семантика и семасиология в современной научной парадигме: учебно-практическое пособие / А.А. Миронова; Южно-Уральский государственный гуманитарно-педагогический университет. Челябинск, 2021. С. 6.

³ Большая советская энциклопедия: в 30 т. / глав. ред. А.М. Прохоров. 3-е изд. М., 1969.

ства чего-либо, отражена диалектическая взаимосвязь противоположностей. «Понятие» определяет для исследователя предметы/явления конкретного класса.

А.Г. Спиркин отмечает, что «научные понятия» не являются завершенными константами. Они находятся в процессе совершенствования, связанного с уровнем развития научного знания. Изменяемость действительности связана с диалектическим совершенствованием присутствующих в ней понятий¹.

«Патриотизм», появившийся в отечественной семантической картине научных знаний еще при Петре I, развивался от концепции официальной народности главы Императорской российской академии графа С.С. Уварова до современного определения его в Основном Законе РФ и действующих подзаконных нормативных правовых актах.

С.В. Гринёв-Гриневиц отмечает, что «термин» в отличие от «понятия» имеет для конкретной науки строгое обозначение объекта, являясь своего рода границей в его латинском значении (от *terminus*)². При этом важным свойством «термина» является то, что он включен в двухсторонний процесс перехода: «термин» — «не термин». Например, латинское слово «лигатура» имеет отношение как к музыке, так и к металлургии, лингвистике и хирургии.

Получившее устойчивое значение в юридическом поле (например, в Модельном законе «О патриотическом воспитании»³, Концепции патриотического воспитания граждан Российской Федерации⁴ и т.д.) понятие «патриотизм» в настоящее время может быть признано отечественной юридической наукой в качестве термина, поскольку в большом спектре федеральных законов оно используется в качестве принципа функционирования⁵ конкретной деятельности в определенной области общественных отношений.

В философском словаре А.А. Грицанова⁶ понятие «дефиниция» и смежное с ним понятие «определение» толкуются как процесс, раскрывающий смысл той или иной семантической единицы. Такой процесс применителен и к «патриотизму» как отдельной правовой категории.

¹ Спиркин А.Г. Философия: учебник. 2-е изд. М., 2006.

² Гринёв-Гриневиц С.В. Терминоведение: учебное пособие для студентов высших учебных заведений. М., 2008.

³ Документ опубликован не был. СПС «КонсультантПлюс».

⁴ Там же.

⁵ См., например: Федеральный закон от 29 декабря 2012 г. № 273-ФЗ «Об образовании в Российской Федерации» // СЗ РФ. 2012. № 53 (ч. I). Ст. 7598.

⁶ См.: Новейший философский словарь / гл. науч. ред. и сост. А.А. Грицанов. Минск, 1999.

Принятое в философии понимание значения «категория» (наиболее общее понятие чего-либо) имеет многовековую историю формирования¹. Буквальное значение древнегреческого слова, означающего «обвинение», было трансформировано Аристотелем в значение «высказывание»². В Средневековье возникает спор об универсалиях: что первично — сам предмет или его идея, где он существует — в сознании или вне его. И. Кант представит «категорирование» мира как процесс упорядочивания хаоса мира ощущений³. Г. Гегель будет утверждать, что категории появляются посредством применения диалектического метода⁴. Возникшее первично самое «бедное» понятие, переходя из качественного в количественное состояние, приобретает сущность категории.

Полагаем, что на современном этапе в правовой интерпретации понятия «патриотизм» достигнут переход из его качественного в количественное состояние, поэтому можно говорить о формировании категории «патриотизм», в том числе принимая во внимание мнение И. Ильина⁵, именно как категории отечественной науки, защищающей интересы российского общества и государства.

Таким образом, понятие «патриотизм» обладает категориальностью, поскольку: 1) широкий спектр наук занимается вопросами научного изучения категории патриотизма; 2) оно имеет родовые характеристики (так, можно говорить о «государственном патриотизме», «российском общенародном патриотизме», «патриотизме национально-этническом», «гражданском патриотизме», а также о патриотизме по отношению к территориальным образованиям меньшего масштаба — местном и региональном); 3) оно обладает мультикомпонентной сущностью и имеет место в различных сферах жизни общества. Таким образом, «патриотизм» можно считать научной категорией.

Обратимся к вопросу интерпретации «правовых категорий». На основе вышеизложенных научных позиций ряда ученых можно определить правовую категорию как сформулированное на основе системных характеристик научное правовое знание. Вопросу изучения правовых категорий в юридической науке посвящено множество исследований. Среди них работы С.А. Авакьяна, А.С. Автономо-

¹ См.: Спиркин А.Г. Указ. соч.

² Аристотель. Категории. Об истолковании / пер. с древнегр. А. Кубицкого, Э. Радлова. М., 2023.

³ См.: Кант И. Критика чистого разума / пер. с нем. И.О. Лосского. СПб., 1993.

⁴ См.: Гегель Г.В. Наука логики: в 3 т. М., 1972. Т. 3.

⁵ См.: Ильин И. Указ. соч.

ва, А.М. Васильева, В.Т. Кабышева, Д.А. Керимова, В.М. Сырых, Е.В. Епифановой, А.В. Безрукова, С.М. Шахрая, Т.Я. Хабриевой и др.

Важный аспект интерпретации понятия «правовая категория» отмечает А.С. Автономов — для науки конституционного права категория служит первичным звеном, тогда как для других отраслей права таким звеном является правовая норма¹. Основы конституционного патриотизма, которые заложены в новую редакцию Конституции РФ от 2020 г., — практическое тому подтверждение.

Д.А. Керимов отмечает, что источником абстрактного в юридической науке является конкретное — облеченные в правовую форму явления объективного мира². Поддерживая позицию В.М. Сырых, можно констатировать, что абстрактное накапливает в себе характерологические особенности конкретного³. В данном случае абстрактное в праве — это сами правовые категории.

О дифференциации значений правовых категорий и категорий права пишет А.М. Васильев, который интерпретирует первые как научные понятия, а вторые как элементы правовой нормативной конструкции⁴. В развитие данной мысли Е.В. Епифанова резюмирует, что научные категории и законодательные категории хотя и взаимозависимы, но не являются по сути одним и тем же⁵.

Задача правовых категорий, на наш взгляд, — формирование научно-познавательного образа широкого спектра правовых явлений и правовых процессов. Можно выделить ряд предпосылок для формирования правовой категории:

1) нормативно-правовая регламентация правовой категории в законодательстве. Так, в случае с категорией «патриотизм» это включение его в качестве принципа в действующие федеральные законы, появление модельного закона межгосударственного образования (СНГ)⁶, правовая регламентация смежных правовых поня-

¹ См.: Автономов А.С. Системность категорий конституционного права: дис. ... д-ра юрид. наук. М., 1999.

² См.: Керимов Д.А. Философские основы политико-правовых исследований. М., 1986.

³ См.: Сырых В.М. Метод правовой науки (основные элементы, структура). М., 1980.

⁴ См.: Васильев А.М. Правовые категории. Методологические аспекты разработки системы категорий теории права. М., 1976.

⁵ См.: Епифанова Е.В. К вопросу о правовой категории «преступление» // Пробелы в российском законодательстве. 2012. № 6. С. 40–45.

⁶ См. Модельный закон о патриотическом воспитании.

тий «патриотическое воспитание»¹, «военно-патриотическое воспитание»², «увековечивание памяти о Героях Отечества»³, «историческая память» и др. Таким образом почеркнута значимость этой правовой категории как одного из государствообразующих принципов;

2) междисциплинарность правовой категории. Правовая категория «патриотизм» появилась в федеральных законах. При этом разноплановость и отсутствие единого всеобъемлющего определения понятия «патриотизм» переводят его в статус правовой категории применительно к отраслям права;

3) фундаментальность основ правовой категории, выражающаяся не только в нормативном правовом закреплении, но и в практической реализации, для которой требуется создание многофункционального механизма ее осуществления. В данном случае в качестве примера можно привести нормы патриотического воспитания молодежи, посредством которых реализуется механизм формирования патриотизма граждан как важного направления государственного строительства.

Как отмечает Т.Я. Хабриева, в Основном Законе страны закреплены универсальные правовые ценности⁴. Стабилизирующей основой С.А. Авакьян также определяет правовые категории, закрепленные в Конституции РФ⁵.

В качестве дополнительных характеристик патриотизма как правовой категории можно отметить наличие модельного закона о патриотическом воспитании именно на межгосударственном уровне, комплексного регулирования этой категории в рамках национальных правовых систем государств, активный процесс регионального законодательства по отношению к общегосударственному.

Аналитическое осмысление политико-правовых учений позволяет сделать вывод, что патриотизм всегда был облечен в правовую форму в контексте исторических эпох. В сопоставлении с правом он интегрирован в систему измерения свобод человека. При этом

¹ Федеральный закон от 30 декабря 2020 г. № 489-ФЗ «О молодежной политике в Российской Федерации» // СЗ РФ. 2021. № 1 (ч. I). Ст. 28.

² Федеральный закон от 28 марта 1998 г. № 53-ФЗ «О воинской обязанности и военной службе» // СЗ РФ. 1998. № 13. Ст. 1475.

³ Закон РФ от 14 января 1993 г. № 4292-1 «Об увековечении памяти погибших при защите Отечества» // Ведомости ВС и СНД РФ. 1993. № 7. С. 245.

⁴ См.: Хабриева Т.Я. Конституционная реформа в современном мире = Constitutional reform in today's context: монография / Т.Я. Хабриева. М., 2016.

⁵ См.: Авакьян С.А. Конституция Российской Федерации: итоги развития // Конституционное и муниципальное право. 2008. № 23. С. 3–10.

патриотизм проявляется в содержании права в рамках национальных правовых систем. Потребность государства в патриотизме преимущественно закрепляется в основных законах государств в целях обеспечения государственного суверенитета через установление обязанностей граждан по защите Отечества, сохранению исторического наследия и моральных и этических ценностей.

Как отмечает Л.И. Спиридонов, объективная необходимость правового регулирования социальной сферы жизнедеятельности общества является источником новых правовых категорий¹. С ним солидарен Г.С. Остроумов².

Повышение интенсивности правового регулирования патриотизма связано с необходимостью усиления основ конституционного строя на том или ином историческом этапе.

Следует отметить связь патриотизма с рядом таких правовых категорий, как, например, «суверенитет», «правовой режим», «законность», «конституционный строй», «правовая ценность», «государственная безопасность» и др. Исходя из этого можно сделать вывод о наличии у патриотизма внутрисистемной связи в системе правовых категорий, что является одной из характеристик правовой категории³.

Основываясь на позитивистском подходе, П.С. Баринов характеризовал нормативное правовое закрепление как одну из особенностей правовой категории⁴. Этот подход применим и к патриотизму, который в настоящее время интегрирован в российское законодательство.

Следует отметить фундаментальность этого понятия и наличие у него системной сущности. Правовая ценность применительно к национальному законодательству обусловлена необходимостью обеспечения государственной стабильности и безопасности. Использование в законотворческой практике и правовая регламентация в рамках конституционного законодательства позволяют включить патриотизм в предмет теории государства и права. Патриотизм является фундаментальной основой происхождения новых правовых понятий («государственный патриотизм», «патриотическое воспитание» и др.). Он представляет собой государственную ценность и выполняет прикладные, интеграционные и другие функции.

¹ См.: Спиридонов Л.И. Социальное развитие и право. Л., 1973. С. 40.

² См.: Остроумов Г.С. Правовое осознание действительности. М., 1969. С. 123.

³ См.: Васильев А.М. Указ. соч.

⁴ См.: Баринов П.С. Обесценивание правовых категорий: монография / П.С. Баринов, А.А. Воротников; Министерство науки и высшего образования РФ; Саратовская государственная юридическая академия. Саратов, 2020.

М.В. Вавилин

Таким образом, процесс развития понятия «патриотизм» в качестве правовой категории сопоставим с предложенными в трудах ученых-правоведов критериями изменчивости правовых категорий. Так, патриотизм применительно к конституционному законодательству является свойством правового пространства конкретного государственного образования. Усиление роли патриотизма в качестве правовой категории отвечает веяниям исторической эпохи в рамках конкретных государственных задач. В настоящее время научно обоснована целесообразность правовой регламентации патриотизма. Патриотизм в качестве правового принципа уже вписан в систему правового регулирования ряда отраслей и приобрел статус правовой категории в рамках юридической науки. Патриотизм как правовая категория — результат диалектического перехода из качественного в количественное состояние его научного осмысления.

Г.И. Калинин,
*доцент кафедры конституционного
и международного права
Российской таможенной академии,
кандидат юридических наук*

ВОПРОСЫ ПРАВОВОЙ ИНТЕГРАЦИИ В СОЮЗНОМ ГОСУДАРСТВЕ НА СОВРЕМЕННОМ ЭТАПЕ

В современной истории России предпринимались попытки запустить интеграционные процессы. Так, в нулевые годы очень востребованной была тема вступления Российской Федерации во Всемирную торговую организацию. Соответственно принимались меры по гармонизации (разновидность правовой интеграции) действующего законодательства с нормами ВТО. Так, при разработке и последующем правоприменении законодательства в области ветеринарных и фитосанитарных мер за основу были взяты соответствующие нормы Европейского союза. Отменялись советские ветеринарные и санитарные правила, принимались первые технические регламенты, например на молоко¹, который уже на момент принятия признавался весьма спорным документом. Отмена действующих ветеринарно-санитарных правил и копирование европейских подходов не всегда были оправданны. Например, в Казахстане отказ от вакцинации против ящура по британскому опыту привел к массовой эпизоотии (как и в Великобритании)².

Следует обратить внимание на еще один интеграционный союз с участием России — Таможенный, а затем (его логическое развитие) на ЕАЭС. Появление данного Союза было обусловлено не только экономическими, но и политическими причинами, прежде всего необходимостью создания противовеса сформировавшемуся с 1991 г. однополярному миропорядку. Важной вехой именно такой региональной интеграции (в отличие от интеграции глобальной) стало

¹ См.: Технический регламент на молоко и молочную продукцию (утратил силу) // СЗ РФ. 2008. № 24. Ст. 2801; 2010. № 30. Ст. 3994.

² См., например: Калинин Г.И. Перспективы развития государственного ветеринарного надзора в условиях членства России в Таможенном союзе // Перспективы развития государственного ветеринарного надзора в условиях участия Российской Федерации в интеграционных процессах / под ред. О.Ю. Бакаевой. Саратов, 2014. С. 113–132.

принятие общего кодифицированного акта в сфере таможенного регулирования и контроля¹. Однако недружественные действия некоторых членов ЕАЭС в отношении России дают повод сомневаться в эффективности интеграционных процессов в рамках данного союза². Кроме того, степень интеграции в данном случае ниже, чем, например, в ЕС. В правовых нормах ЕАЭС нет положений, на которых можно было бы выстроить наднациональные институты, данный Союз остается межправительственным³.

Межгосударственное объединение БРИКС является примером не региональной, а глобальной интеграции, но в данном случае интересы участников гораздо более разобщены.

Формально интеграция может начинаться именно с формирования общих правовых норм с использованием различных механизмов: рецепции, гармонизации, унификации и стандартизации⁴.

Однако причинами интеграции являются прежде всего экономические и политические мотивы, именно они играют ведущую роль в интеграционных процессах. Правовая же интеграция является обеспечивающим инструментом⁵.

Если с учетом сложившейся в последнее время политической ситуации анализировать те интеграционные процессы, в которых участвует Российская Федерация, то наиболее эффективный из них, по нашему мнению, — Союзное государство России и Белоруссии. С политической точки зрения Белоруссия — самый верный и последовательный союзник России. В экономическом плане союзная нам Белоруссия, сама будучи под западными санкциями, при этом недружественных шагов по отношению к России не предпринимает. В правовом же аспекте Республика Беларусь приняла для себя и до сих пор использует лучшее из советской нормативной модели, что нам тоже близко по духу, хотя Россия в недавнем времени все-таки

¹ См.: Таможенный кодекс ЕАЭС (утвержден приложением № 1 к Договору о Таможенном кодексе ЕАЭС от 11 апреля 2017 г.; с изм. от 18 марта 2023 г.). URL: <http://www.eaeunion.org/>

² См., например: Казакова О. Казахстан отвернулся от РФ? Почему Токаев за санкции, как ответит Москва. Эксперты объяснили, как оценивать заявление президента Казахстана Токаева. URL: <https://news.ru/cis/kazakhstan-otvernulsya-ot-rf-rochemu-tokaev-za-sankcii-kak-otvetit-moskva/>

³ См.: Пименова О.И. Правовая интеграция в Европейском союзе и Евразийском экономическом союзе: сравнительный анализ // Вестник международных организаций. 2019. Т. 14. № 1. С. 76–93. DOI: 10.17323/1996-7845-2019-01-05

⁴ См., например: Курбанов Р.А. Правовая интеграция // Пробелы в российском законодательстве. 2015. № 2. С. 176–179.

⁵ См.: Потапенко Е.Г. Теоретические основы правовой интеграции: дис. ... канд. юрид. наук. Саратов, 2010.

пошла по пути отмены советских актов. Мы не считаем такую отмену положительным моментом, самый наглядный пример — попытка отмены в России Декрета о восьмичасовом рабочем дне в рамках кампании по инкорпорации советских актов (отголосок попытки правовой «евроинтеграции и глобализации»)¹. Белорусское законодательство, в отличие, например, от законодательства Казахстана и Узбекистана, не подвержено «вредоносному западному влиянию». Именно поэтому указанному интеграционному процессу следует уделять особое внимание, в том числе и с правовой точки зрения.

В 2021 году было обнародовано Совместное заявление глав правительств России и Белоруссии о дальнейших шагах по углублению интеграционных процессов в рамках Союзного государства². По итогам заседания Совета Министров Союзного государства одобрены Основные направления реализации положений Договора о создании Союзного государства на 2021–2023 годы и 28 союзных программ, направленных на реализацию масштабных задач по укреплению российско-белорусской интеграции. Стороны, в частности, договорились об унификации подходов к нормативно-правовому регулированию и техническому сопровождению некоторых вопросов, о принятии ряда нормативных правовых актов.

В развитие указанного союзного заявления принят Декрет № 6, утвердивший Основные направления реализации положений Договора о создании Союзного государства на 2021–2023 годы³.

В Совместном заявлении говорится об унификации (гармонизации) действующего законодательства, а также о необходимости принятия (утверждения) новых нормативных актов в отношении 21 из 28 союзных программ.

¹ См. о признании утратившими силу нормативных правовых актов и отдельных положений нормативных правовых актов Российской Федерации и РСФСР, отмене нормативных правовых актов федеральных органов исполнительной власти, признании утратившими силу нормативных правовых актов федеральных органов исполнительной власти и органов исполнительной власти РСФСР, признании не действующими на территории Российской Федерации нормативных правовых актов СССР по вопросам регулирования трудовых отношений и иных непосредственно связанных с ними отношений, а также содержащих обязательные требования, соблюдение которых оценивается при проведении мероприятий по контролю при осуществлении федерального государственного надзора за соблюдением трудового законодательства и иных нормативных правовых актов, содержащих нормы трудового права: Проект постановления Правительства РФ (подготовлен Минтрудом России. ID проекта 02/07/09-19/00094745. URL: <https://regulation.gov.ru/>

² URL: <http://http://government.ru/news/43234/>

³ URL: <https://pravo.by/document/?guid=3871&p0=Ad2100022>

Отметим положительные моменты по исполнению данных программ. Так, в соответствии с п. 4.1 Союзной программы по гармонизации денежно-кредитной политики и макропруденциального регулирования внесены изменения в Федеральный закон «О Центральном банке Российской Федерации (Банке России)» в части наделения Банка России полномочиями по установлению прямых количественных ограничений¹.

Заключен договор о сотрудничестве в таможенной сфере².

В рамках гармонизации денежно-кредитной политики и макропруденциального регулирования необходимо было в декабре 2022 г. заключить соглашение между Центральным банком Российской Федерации и Национальным банком Республики Беларусь о принципах и механизмах гармонизации денежно-кредитной политики. Такое соглашение не заключено до сих пор.

Не подписаны межгосударственные договоры о формировании единого рынка нефте- и газопродуктов, а также электроэнергии. При этом вопрос о выполнении решений о топливно-энергетических ресурсах выносился на рассмотрение Совета Министров Союзного государства в первом полугодии 2023 г.³ Аналогичная ситуация — по межправительственному соглашению о Единых правилах в области защиты прав потребителей в Союзном государстве.

Изменения и дополнения, внесенные в 2022 г. в российскую Стратегию развития туризма⁴, по нашему мнению, также не касаются вопросов гармонизации.

В рамках введения единых правил доступа к государственному заказу и государственным закупкам была достигнута договоренность о гармонизации законодательства в указанной области. Учитывая то, что вопрос о сохранении неоправданного барьера при допуске к государственным и муниципальным закупкам был поднят на Санкт-

¹ См.: Федеральный закон от 6 декабря 2021 г. № 398-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон “О Центральном банке Российской Федерации (Банке России)” и статьи 9 и 14 Федерального закона “О микрофинансовой деятельности и микрофинансовых организациях”». URL: <http://pravo.gov.ru>

² См.: Договор между Российской Федерацией и Республикой Беларусь о гармонизации таможенного законодательства Российской Федерации и Республики Беларусь и сотрудничестве в таможенной сфере. URL: <http://pravo.gov.ru>

³ См.: Об Основных вопросах к заседаниям Совета Министров Союзного государства на 2023 год: постановление Совета Министров Союзного государства от 27 марта 2023 г. № 10 // СПС «КонсультантПлюс». Документ опубликован не был.

⁴ См.: Распоряжение Правительства РФ от 20 сентября 2019 г. № 2129-р «Об утверждении Стратегии развития туризма в Российской Федерации на период до 2035 года» (в ред. от 7 февраля 2022 г.). URL: <http://pravo.gov.ru>

Петербургском экономическом форуме в июне 2023 г.¹, можно сделать вывод, что необходимые законодательные изменения также не были внесены.

По ряду союзных программ (по таким, например, направлениям, как туризм, поддержка предпринимательства, денежно-кредитная политика) в соответствии с Декретом № 6 принятие изменений и дополнений в действующее российское законодательство (федеральные законы, постановления правительства) запланировано «по необходимости». Помимо крайне широкого усмотренческого подхода, который в таком важном вопросе неприемлем, принятие таких актов с целью гармонизации законодательства в рамках интеграционных процессов в Союзном государстве безусловно необходимо.

Таким образом, можно сделать вывод, что в настоящее время темпы гармонизации законодательства в рамках интеграционных процессов Союзного государства недостаточны. В связи с вышеизложенным, а также с учетом того, что создание Союзного государства способствует обеспечению региональной безопасности², необходимо активизировать процессы правовой интеграции Союзного государства с соблюдением сроков принятия нормативных актов, устранить правовые пробелы в рамках разрабатываемых основных направлений реализации Договора о создании Союзного государства на 2024–2026 годы³ и принять такой документ как можно скорее. При гармонизации законодательства целесообразно учесть позитивный опыт Республики Беларусь по сохранению положительных черт советского законодательства.

¹ См., например: Союзное государство: стратегия взаимодействия России и Беларуси // Официальный сайт Фонда «Росконгресс»: <https://forumspb.com/news/news/sojuznoe-gosudarstvo-strategija-vzaimodejstviya-rossii-i-belarusi/>

² См.: Калинина Л.Е. Институт безопасности в системе административного права // Административное право и процесс. 2016. № 7. С. 37–40.

³ См., например: Россия и Беларусь готовят новую программу развития Союзного государства. URL: <https://e-cis.info/news/568/110207/>

А.В. Корепина,
*заведующий кафедрой административного
и финансового права
Северо-Западного института (филиала)
Университета имени О.Е. Кутафина (МГЮА),
кандидат юридических наук, доцент*

О МОДЕЛЬНЫХ ЗАКОНАХ В СФЕРЕ ЭКСПЕРТНОЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ

В современном мире существует множество форм региональной интеграции, связанных общими экономическими и геополитическими интересами. Цели и причины их создания разные, но «на фоне глобализации мировой экономики все они направлены на отстаивание национальных интересов группы объединяемых ими государств»¹.

Одной из форм интеграционных образований на постсоветском пространстве является Содружество Независимых Государств. Правовое сопровождение интеграционных процессов международной региональной организации осуществляется Межпарламентской Ассамблеей государств — участников СНГ. В рамках реализации возложенных на уставной орган функций отметим активное развитие модельного нормотворчества, используемого в качестве способа унификации и гармонизации национального законодательства стран-участников. Так, по данным сайта межгосударственного органа, на ноябрь 2023 г. МПА СНГ было принято 650 модельных законов и других документов².

В науке модельное законодательство характеризуется как «вид согласованного между участниками интеграционного образования правотворчества, используемого для совершенствования национальных систем права»³. Такая позиция имеет правовую основу. В постановлении МПА СНГ от 14 апреля 2005 г. № 25-8 «О модельном

¹ Хусаинов Б.Д., Шеломенцев А.Г., Дорошенко С.В. Современные интеграционные образования: компаративный анализ факторов экономического роста // Экономика региона. 2015. № 1. С. 157.

² URL: https://iacis.ru/ob_organizacii/chto_takoe_mpa_sng

³ Бондуrowsкий В.В. Модельное законодательство СНГ и ОДКБ в сфере противодействия международному терроризму: состояние и направления совершенствования // Евразийская интеграция: экономика, право, политика. 2016. № 1 (19). С. 57.

законотворчестве в Содружестве Независимых Государств»¹ в качестве цели принятия модельных законодательных актов определено формирование и осуществление согласованной законодательной деятельности государств-участников по вопросам, представляющим общий интерес.

Необходимость правового регулирования экспертной деятельности на межгосударственном уровне подтверждается принятыми модельными законодательными актами в данной сфере. Их анализ позволил выделить следующие группы:

1) общий Модельный закон об экспертизе и экспертной деятельности², положения которого направлены на регулирование отношений, возникающих при назначении (организации) и использовании результатов экспертиз в научной, управленческой, законотворческой и правоприменительной деятельности;

2) специальные модельные законы, закрепляющие особенности организации и проведения отдельных видов экспертиз, — Модельный закон о государственной экспертизе³, Модельный закон о научной и научно-технической экспертизе⁴, Модельный закон об антикоррупционной экспертизе нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов⁵, Модельный закон об общественной экспертизе⁶, Модельный закон об экологической экспертизе⁷, Модельный закон о судебно-экспертной деятельности⁸;

3) модельные законы, которые содержат положения об экспертной деятельности, осуществляемой в определенных сферах деятельности. Так, Модельный закон о трансфере технологий и мерах по его поддержке и регулированию в государствах — участниках СНГ⁹ закрепляет формы информационно-экспертной поддержки участников трансфера технологий, в том числе посредством проведения

¹ Информационный бюллетень Межпарламентской Ассамблеи государств — участников Содружества Независимых Государств. 2005. № 36.

² Информационный бюллетень Межпарламентской Ассамблеи государств — участников Содружества Независимых Государств. 2018. № 69 (ч. 1).

³ Информационный бюллетень Межпарламентской Ассамблеи государств — участников Содружества Независимых Государств. 2003. № 30 (ч. 1). С. 296–317.

⁴ СПС «КонсультантПлюс».

⁵ Там же.

⁶ Информационный бюллетень Межпарламентской Ассамблеи государств — участников Содружества Независимых Государств. 2014. № 60 (ч. 1).

⁷ Информационный бюллетень Межпарламентской Ассамблеи государств — участников Содружества Независимых Государств. 2016. № 65 (ч. 1).

⁸ Информационный бюллетень Межпарламентской Ассамблеи государств — участников Содружества Независимых Государств. 2019. № 71 (ч. 1).

⁹ СПС «КонсультантПлюс».

экспертиз научной значимости, применимости, актуальности технологий, планируемых к приобретению. Модельный закон об административных процедурах¹ определяет статус экспертов, привлекаемых к административной процедуре для содействия правильному рассмотрению и разрешению административного дела. Модельный закон о государственных и муниципальных услугах² регулирует вопросы организации предоставления государственных или муниципальных услуг уполномоченными в соответствии с национальным законодательством экспертами.

Таким образом, модельное нормотворчество в сфере экспертной деятельности многоаспектно. Его место в системе правового регулирования отношений, возникающих по поводу привлечения экспертов к решению государственно-управленческих вопросов российскими государственными органами, требует научного осмысления.

Вопрос о правовой природе модельных законов носит дискуссионный характер. Их место среди источников российского права окончательно не определено. Анализ юридической литературы позволил обозначить основные позиции в подтверждение данного тезиса. Представители первой, учитывая рекомендательный характер модельных законов, придают им значение источника права для государств — участников межгосударственных образований. Так, Ю.А. Тихомиров, определяя модельные законы в качестве способа влияния международно-правовых норм на национальное законодательство, характеризует их как «модельные регуляторы», которые необходимо соблюдать участникам международно-правовых отношений³. Проводя сравнительно-правовой анализ модельных правовых актов государств — членов ЕАЭС в сфере ограничения прав на земельные участки, Д.Е. Кульчиков отмечает, что модельное законодательство обладает более высокой юридической силой, чем внутренние правовые нормы государств, и является необходимым средством унификации и гармонизации правовых систем государств-участников⁴. Ю.С. Безбородов определяет международные модель-

¹ Там же.

² Там же.

³ Тихомиров Ю.А. Право: прогнозы и риски: монография / Ю.А. Тихомиров. М.: Институт законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации; ИНФРА-М., 2023. С. 147–149.

⁴ См.: Кульчиков Д.Е. Модельные правовые акты как источники гармонизации законодательства в сфере ограничения прав на земельные участки в государствах — участниках Евразийского экономического союза // Правопорядок: история, теория, практика. 2020. № 3 (26). С. 29.

ные нормы как положения, «управомочивающие или обязывающие государства или других субъектов разработать и принять правовые акты или правовые нормы, международные или внутригосударственные, определенного ими содержания»¹.

Представители второй научной позиции обязательность модельных актов для государств — участников межгосударственных образований не признают. В частности, Е.В. Шестакова модельный закон характеризует в качестве «нормативно-ориентирующего стандарта»². Такого же мнения придерживаются Д.Г. Домрачев и А.А. Кирилловых³. А.А. Каширкина и А.Н. Морозов, рассматривая международные рекомендательные акты в качестве «отдельного сегмента международных норм», считают, что они обладают строгой юридической силой⁴. Г.Г. Бодурова определяет модельные акты как «образец для разработки норм национального права»⁵.

Несмотря на различие в подходах, ученые сходятся во мнении, что главной проблемой использования международных рекомендательных актов в Российской Федерации является отсутствие единого закона, который закрепил бы систему нормативных правовых актов в российском государстве, в том числе определив место модельных законов в данной системе.

Юридическое свойство модельных законов закреплено в Положении о разработке модельных законодательных актов и рекомендаций Межпарламентской Ассамблеи государств — участников Содружества Независимых Государств⁶. В нем под модельным законом понимается законодательный акт рекомендательного характера, принятый с целью сближения правового регулирования конкретных видов (групп) общественных отношений в государствах СНГ.

¹ Безбородов Ю.С. Международно-правовые модельные нормы и модельные акты: соотношение категорий // Известия высших учебных заведений. Правоведение. 2004. № 3 (254). С. 134–135.

² Шестакова Е.В. Понятие модельного законодательства // Право и государство: теория и практика. 2005. № 10. С. 37.

³ См.: Домрачев Д.Г., Кирилловых А.А. К вопросу о проблемах применения норм модельного законодательства: зарубежный опыт // Юридическая наука и практика. Вестник Нижегородской академии МВД России. 2019. № 4 (48). С. 62.

⁴ Каширкина А.А., Морозов А.Н. Международные рекомендательные акты в российской правовой системе: пределы и возможности использования // Журнал российского права. 2015. № 2 (218). С. 138–139.

⁵ Бодурова Г.Г. Процесс гармонизации международного частного права в рамках СНГ: проблемы и перспективы развития // Международные отношения и общество. 2019. Т. 1. № 1. С. 77.

⁶ Информационный бюллетень Межпарламентской Ассамблеи государств — участников Содружества Независимых Государств. 2005. № 36.

Рекомендательный характер модельных законов отличает их от международных актов, которые носят обязательный характер. Так, Таможенный кодекс ЕАЭС¹ является правовой основой для регламентации процедуры назначения таможенной экспертизы российскими таможенными органами, Технический регламент Таможенного союза «О безопасности пищевой продукции»² определяет обязательность проведения ветеринарно-санитарной экспертизы переработанной пищевой продукции животного происхождения перед выпуском в обращение на таможенную территорию Таможенного союза и т.д.

В научной литературе рекомендательный характер модельных законов рассматривается как вариант мягкого международного права. В частности, К.Л. Томашевский отмечает, что в юридической науке господствует точка зрения, согласно которой модельные законы являются актами мягкого международного права, «другой, менее распространенный взгляд относит их к актам “мягкого” интеграционного, или, иначе говоря, наднационального права»³. Подчеркивая мягкое воздействие рекомендательных актов на национальные правовые системы, Е.Г. Белькова связывает это свойство с целевым предназначением такого рода актов, предполагающих «основные подходы к правовой регламентации, общие принципы правового регулирования конкретных общественных отношений, концептуальные решения, а также варианты возможных правовых решений»⁴. Признавая уникальность исследуемого юридического явления, И.В. Шугурова указывает на то, что в отличие от международного договора модельный закон «предоставляет возможность более гибко использовать положения модели, поскольку отступление от нее не влечет для государств юридических последствий»⁵.

Несмотря на рекомендательный характер модельных законов, следует отметить существующую практику использования их поло-

¹ URL: <http://www.eaeunion.org/>

² См.: Решение Комиссии Таможенного союза от 9 декабря 2011 г. № 880 (ред. от 25 ноября 2022 г.) «О принятии технического регламента Таможенного союза «О безопасности пищевой продукции». URL: <http://www.tsouz.ru/>

³ Томашевский К.Л. Модельный трудовой кодекс как перспективный путь гармонизации трудового законодательства на евразийском пространстве // Трудовое и социальное право. 2020. № 1 (33). С. 32.

⁴ Белькова Е.Г. Значение рекомендательных актов в международном частном праве // Роль международных и внутригосударственных рекомендательных актов в правовой системе России: сборник материалов круглого стола с международным участием (Иркутск, 26 апреля 2013 г., Институт законодательства и правовой информации имени М.М. Сперанского). Иркутск, 2013. С. 65.

⁵ Шугурова И.В. Модельное законотворчество в сфере интеллектуальной собственности в странах СНГ // Вестник СГЮА. 2014. № 3 (98). С. 132.

жений судами¹. Л.И. Антонова сложившуюся ситуацию объясняет стремлением суда «подкрепить свое решение дополнительными аргументами, авторитетом международной организации, принявшей модельный закон, а также отсутствием необходимых внутригосударственных норм по рассматриваемому вопросу»². Вместе с тем указанный автор настаивает на том, что такой подход судов к применению модельного закона как непосредственно действующему противоречит юридической природе модельного закона как рекомендательного акта. Добавим, что не все суды считают правильным применение модельных законов для разрешения юридических дел. Анализ судебной практики показал, что многие из них признают несостоятельными доводы сторон, которые основаны на положениях модельных законов, в связи с тем, что не признают их нормативными правовыми актами, имеющими большую юридическую силу по сравнению с внутригосударственными нормативными правовыми актами³.

В связи с этим следует признать необоснованным включение в некоторые модельные законы в сфере экспертной деятельности положений об их приоритете над национальным законодательством. В частности, Модельный закон о государственной экспертизе определяет, что «правовое обеспечение государственной экспертизы состоит из настоящего Закона, принимаемых в соответствии с ним законов и иных нормативных актов государств — участников СНГ»⁴. Подобного рода формулировка содержится и в Модельном законе о научной и научно-технической экспертизе⁵. Вместе с тем рекомендательный характер модельного закона не предполагает возложения на национальные органы государств — участников СНГ юридической обязанности строго следовать положениям модельного закона в регулировании конкретных видов (групп) общественных

¹ См., например: Обзор практики применения судами положений главы 26 Уголовного кодекса Российской Федерации об экологических преступлениях (утвержден Президиумом Верховного Суда РФ 24 июня 2022 г.) // БВС РФ. 2022. № 11; Постановление Верховного Суда РФ от 8 октября 2021 г. № 45-АД21-11-К7 // СПС «КонсультантПлюс»; Кассационное определение Судебной коллегии по административным делам Верховного Суда РФ от 25 октября 2021 г. № 3-КАД21-5-К3 // СПС «КонсультантПлюс».

² Антонова Л.И. Юридическая природа модельных законов Межпарламентской Ассамблеи государств — участников Содружества Независимых Государств // Ученые записки Санкт-Петербургского имени В.Б. Бобкова филиала Российской таможенной академии. 2017. № 3 (63). С. 56–62.

³ URL: <https://sudact.ru/>

⁴ Информационный бюллетень Межпарламентской Ассамблеи государств — участников Содружества Независимых Государств. 2003. № 30 (ч. 1). С. 296–317.

⁵ СПС «КонсультантПлюс».

отношений. Согласно п. 8.3 Положения о разработке модельных законодательных актов и рекомендаций Межпарламентской Ассамблеи государств — участников Содружества Независимых Государств принятие внутригосударственных нормативных правовых актов, внесение изменений и дополнений в них рассматриваются как форма использования модельных законодательных актов в целях сближения (унификации) законодательства государств-участников и интеграционного развития СНГ.

Одним из критериев обоснованности принятия модельных законов выступает недостаточность правового регулирования соответствующего вида общественных отношений в большинстве государств СНГ. Как отмечает М.И. Пантыкина, «важнейшее преимущество модельных норм состоит в том, что они рассчитаны на опережающее регулирование, поскольку регламентируют вопросы, не разработанные ни в международном, ни в национальном законодательствах»¹.

Это касается и сферы государственной экспертной деятельности. В Российской Федерации отсутствует единый федеральный закон, закрепляющий общие положения об организации экспертной деятельности в Российской Федерации. В связи с этим Модельный закон об экспертизе и экспертной деятельности является правовым ориентиром для систематизации нормативных положений об экспертной деятельности в Российской Федерации. В нем сформулированы основные понятия, составляющие основу экспертных правоотношений («экспертная деятельность», «экспертиза», «эксперт», «предмет и объекты экспертизы», «участники экспертной деятельности»), задачи и принципы экспертной деятельности, организационно-правовые формы экспертной деятельности, правовой статус субъектов экспертной деятельности, порядок проведения экспертиз, ответственность за нарушение законодательства об экспертизе.

Несмотря на положительные стороны правового документа, отметим, что он далек от совершенства. Учитывая проблему отсутствия национального закона, регламентирующего общие положения об экспертной деятельности, критический анализ положений Модельного закона об экспертизе и экспертной деятельности требует отдельного исследования. Выработка предложений по совершенствованию законодательства в этой сфере возможна с применением особого методологического научного подхода к обозначенной проблеме, позволяющего получить обоснованные выводы.

¹ Пантыкина М.И. Модельное право: проблемы теории и практики применения // Научно-методический электронный журнал «Концепт». 2014. № 8. С. 57.

С.А. Порываев,
*доцент кафедры административного права
и процесса имени Н.Г. Салищевой
Российского государственного университета правосудия,
кандидат юридических наук, доцент*

НОРМАТИВНЫЕ АДМИНИСТРАТИВНО-ПРАВОВЫЕ АКТЫ ОРГАНОВ ЕВРАЗИЙСКОГО ЭКОНОМИЧЕСКОГО СОЮЗА В СИСТЕМЕ ИСТОЧНИКОВ АДМИНИСТРАТИВНОГО ПРАВА РОССИИ

Развитие интеграционных процессов на евразийском пространстве находит отражение и в изменениях такого значимого административно-правового института, как институт административно-правовых актов. Общим фоном при этом является и смена парадигмы отношений между властвующими и невластвующими субъектами административных и административно-процессуальных отношений. Новая парадигма существенно меняет отношения между публичной властью и частным лицом, превращая последнее в полноправного субъекта административных правоотношений, а также дополняя традиционную управленческую функцию административно-правового регулирования другими, а именно:

- 1) правообеспечительной, призванной обеспечить реализацию прав и свобод граждан и организаций;
- 2) правозащитной, связанной с защитой и восстановлением нарушенных прав и свобод и обеспечивающей их гарантированность¹.

В современных условиях с учетом положений ст. 2 и 18 Конституции РФ органы и должностные лица публичной власти призваны не просто реализовывать свои полномочия, а осуществлять функцию защиты прав, свобод и законных интересов индивидуальных субъектов, коллективов и общества в целом. Применение административно-правовых актов в идеале должно способствовать поддержанию доверия между публичной властью и гражданами, что чрезвычайно важно для современного этапа развития российского общества².

¹ См.: Зеленцов А.Б. Кодекс административного судопроизводства Российской Федерации как предпосылка смены парадигмы в теории административного права // Административное право и процесс. 2015. № 11. С. 22–37.

² См.: Зюзин В.А. О некоторых проблемах понимания и обеспечения исполнения судебных актов, имеющих административно-процессуальное значение // Административное право и процесс. 2020. № 11. С. 21–25.

Данное развитие института административно-правовых актов (и, в частности, нормативных административно-правовых актов) затрагивает и нормативные административно-правовые акты, принимаемые органами ЕАЭС и имеющие обязательную правовую силу для Российской Федерации.

Прежде всего необходимо отметить, что в современной российской правовой системе именно термин «нормативные административно-правовые акты» оптимален для обозначения нормативных правовых актов публичной администрации, принимаемых для регулирования административных и иных публичных правоотношений. Применение термина «нормативные правовые акты управления» сужает потенциальные возможности органов публичной администрации, а также отрасли административного права в целом. При признании управленческого решения в качестве единственного содержания актов органов исполнительной власти либо осуществления государственного управления в качестве единственной цели принятия административно-правового акта происходит существенное ограничение возможного поля применения нормативных административно-правовых актов как административно-правовой формы.

Преимущества термина «административный акт» перед термином «акт государственного управления» обосновываются А.Ф. Ноздрачёвым, который помимо ссылки на международную практику и сравнительно-правовой опыт отмечает также, что обращение к указанной категории позволяет выразить волевое властное действие органа власти, объединяющее как само волеизъявление (решение) субъекта, так и его внешнее выражение — акты, которые взаимосвязаны в процессе выполнения властных функций и нацелены на создание юридических последствий в административных правоотношениях¹.

Аналогичную позицию занимает и А.Б. Габбасов, который отмечает, что в современных условиях термин «правовой акт управления» не отвечает общим положениям административного права, которое регламентирует не только вопросы государственного управления, но и в целом взаимоотношения человека и государства, в том числе связанные с защитой гражданина от неправомерных действий органов власти и его участием в публично-властной деятельности. Кроме того, доктрина разделения ветвей власти позволяет конкре-

¹ См.: Ноздрачёв А.Ф. Административные акты: понятие, признаки, динамика // Административные процедуры и контроль в свете европейского опыта / под ред. Т.Я. Хабриевой и Ж. Марку. М., 2011. С. 135–136.

тизировать административно-правовые акты как принимаемые определенными субъектами (публичная администрация) в установленном порядке (административная процедура)¹.

Исходя из вышеизложенного предпочтительнее называть подзаконные нормативные правовые акты органов публичной администрации именно нормативными административно-правовыми актами.

В условиях активного участия России в интеграционных процессах на евразийском пространстве неизбежно возникает вопрос о месте и значении актов межгосударственных органов, осуществляющих административно-правовое регулирование. Так, на территории ЕАЭС действуют нормативные правовые акты, принимаемые ЕЭК, регулирующие общественные отношения в сфере таможенного дела и иных сферах экономического сотрудничества государств — членов ЕАЭС². Данные акты направлены на обеспечение публичного правопорядка при исполнении норм большей юридической силы, что позволяет относить их к числу нормативных административно-правовых актов. Особенностью данных актов является то, что они чаще направлены на реализацию норм международных договоров, чем законов, например Договора о Таможенном кодексе Евразийского экономического союза от 11 апреля 2017 г.³ При этом не могут рассматриваться как нормативные административно-правовые акты международные договоры, которые заключаются в рамках различных международных объединений (например, СНГ или ОДКБ) и регламентируют в том числе административные правоотношения.

При этом конкретный нормативный административно-правовой акт, в том числе принятый органами ЕАЭС, может использоваться для регулирования не только административных правоотношений, но и отношений иной отраслевой принадлежности, прежде всего возникающих в сферах земельного, экологического или финансового права. В связи с этим интересен подход, распространенный в доктрине ряда зарубежных государств (Франции, Великобритании, Бельгии, Греции, Нидерландов), согласно которому административно-правовые акты, в том числе нормативные, определяются не через

¹ См.: Габбасов А.Б. Административный акт в казахстанском праве: проблемы правопонимания и законодательного регулирования // Ежегодник публичного права. 2014. Административное право: сравнительно-правовые подходы. М., 2014. С. 400–401.

² См.: Решение Высшего Евразийского экономического совета от 23 декабря 2014 г. № 98 (ред. от 11 октября 2017 г.) «О Регламенте работы Евразийской экономической комиссии». URL: https://docs.eaeunion.org/docs/ru-ru/0147030/scd_25122014_98

³ URL: https://docs.eaeunion.org/docs/ru-ru/01413569/itia_12042017

регулируемые правоотношения, а через природу власти, которая их принимает¹.

Представляется необходимым согласиться с позицией Л.А. Мицкевич, которая, анализируя акты осуществления органами местного самоуправления и саморегулируемыми организациями предоставленных им государственно-властных полномочий, отмечает, что необходим «переход от статусного понятия акта государственного органа (когда определяющим является, кто издает акт) к функциональному понятию акта управления (определяющим моментом является не статус органа, а содержание деятельности, то есть какие функции осуществляются путем принятия акта)»².

Так, например, во французской административно-правовой доктрине и практике административных трибуналов нормативный характер правового акта в настоящее время определяется его содержанием, а не формальным отнесением принявшего его субъекта к органам государственной власти. Исходя из этого в качестве нормативных административно-правовых актов во Франции рассматриваются акты Национального совета объединений медиков³. Также в судебной практике и административно-правовой доктрине Латвии нашло закрепление положение, согласно которому административно-правовые акты издаются субъектами, реализующими функции публичной администрации, то есть данные субъекты понимаются функционально, а не институционально⁴.

Существует неопределенность в вопросе о месте нормативных административно-правовых актов органов ЕАЭС в общей системе нормативных административно-правовых актов. Эти акты не являются международными договорами, которые в силу ч. 4 ст. 15 Конституции РФ имели бы приоритет над всеми нормативными правовыми актами, включая федеральные законы. Договор о ЕАЭС (ст. 13) лишь закрепляет право Евразийской экономической комиссии

¹ См.: Марку Ж. Административные акты и процедуры России и других государств Европы // Административные процедуры и контроль в свете европейского опыта / под ред. Т.Я. Хабриевой и Ж. Марку. М., 2011. С. 29.

² Мицкевич Л.А. Правовые акты органов исполнительной власти как форма государственного управления // Оспаривание решений и действий органов публичной власти. М., 2007. С. 54.

³ См.: Марку Ж. Регламентарная власть и субъекты частного права во французской системе права: предоставление, осуществление и контроль регламентарной власти // Административные процедуры и контроль в свете европейского опыта / под ред. Т.Я. Хабриевой и Ж. Марку. М., 2011. С. 173.

⁴ См.: Коре-Перконе К. Признаки административного акта: в понимании Административно-процессуального закона Латвии и практики судов // Ежегодник публичного права. Административный акт. М., 2016. С. 54.

принимать в пределах своей компетенции акты, имеющие нормативно-правовой характер и обязательные для государств-членов, не определяя их взаимосвязь с внутригосударственными нормативными правовыми актами.

Учитывая вышеизложенное, а также наличие аналогичной проблемы с нормативными административно-правовыми актами Центрального банка РФ, государственных внебюджетных фондов, саморегулируемых организаций, государственных корпораций, можно сделать вывод, что в современной российской правовой системе невозможно выстроить единую вертикальную систему нормативных административно-правовых актов, в которой каждому виду актов соответствовало бы точно определенное место. Для установления в конкретных спорных ситуациях, какому именно нормативному административно-правовому акту должны соответствовать нормативные акты иных видов, чтобы обладать свойством законности, необходимо правильное определение предметной компетенции органа публичной власти, который обладает полномочиями по осуществлению правового регулирования по соответствующему предмету ведения.

Также возникают некоторые проблемы, связанные с тем, какие именно нормотворческие процедуры требуются для обеспечения законности нормативных административно-правовых актов органов ЕАЭС. В настоящее время такие акты проходят процедуру опубликования на официальном сайте. Отказ от процедуры регистрации Министерством юстиции РФ либо от опубликования в российских печатных изданиях в данном случае оправдан межгосударственным статусом указанного органа¹.

При этом в действующем российском законодательстве предусмотрены следующие процедуры, проводимые в отношении проектов различных видов нормативных административно-правовых актов: оценка регулирующего воздействия²; общественная экспертиза проекта акта в общественной палате³; общественное обсуждение

¹ См.: Решение Высшего Евразийского экономического совета от 23 декабря 2014 г. № 98 «О Регламенте работы Евразийской экономической комиссии» (п. 43, 91). URL: https://docs.eaeunion.org/docs/ru-ru/0147030/scd_25122014_98

² См.: Постановление Правительства РФ от 17 декабря 2012 г. № 1318 «О порядке проведения федеральными органами исполнительной власти оценки регулирующего воздействия проектов нормативных правовых актов, проектов поправок к проектам федеральных законов и проектов решений Евразийской экономической комиссии, а также о внесении изменений в некоторые акты Правительства Российской Федерации» // СЗ РФ. 2012. № 52. Ст. 7491.

³ См.: Федеральный закон от 4 апреля 2005 г. № 32-ФЗ «Об Общественной палате Российской Федерации» // СЗ РФ. 2009. № 29. Ст. 3609.

проекта акта¹; обсуждение проекта акта общественным советом при нормотворческом органе².

В отношении нормативных административно-правовых актов органов ЕАЭС предусмотрено лишь требование оценки регулирующего воздействия. Критерием применения данной процедуры является оказываемый нормативными административно-правовыми актами правовой эффект, а именно возможное введение избыточных обязанностей, запретов или ограничений для физических и юридических лиц в сфере предпринимательской и иной экономической деятельности, а также положений, способствующих возникновению необоснованных расходов физических и юридических лиц в сфере предпринимательской и иной экономической деятельности, и бюджетов всех уровней бюджетной системы Российской Федерации. Однако возникает вопрос, почему невозможно применение различных форм общественного обсуждения рассматриваемых нормативных административно-правовых актов, в том числе с привлечением экспертов из различных стран — участников Союза.

Исходя из вышеизложенного можно сделать следующие выводы:

1) в Российской Федерации идет процесс изменения института административно-правовых актов, который тесно связан с общими процессами евразийской интеграции;

2) современные административно-правовые акты имеют целью достижение баланса частных и публичных прав и законных интересов, обеспечение необходимого для развития общества уровня доверия между публичной властью и частными лицами;

3) Российская Федерация включена в интеграционные процессы на евразийском пространстве, что, в частности, выражено в предоставлении права принимать нормативные административно-правовые акты органам ЕАЭС;

4) для правильного соизмерения юридической силы решений этих органов и иных нормативных административно-правовых актов, законности каждого из них необходимо определить, относятся ли они к вопросам, делегированным на основании международных

¹ См.: Постановление Правительства РФ от 25 августа 2012 г. № 851 «О порядке раскрытия федеральными органами исполнительной власти информации о подготовке проектов нормативных правовых актов и результатах их общественного обсуждения» // СЗ РФ. 2012. № 36. Ст. 4902.

² См.: Постановление Правительства РФ от 1 сентября 2012 г. № 877 «Об утверждении состава нормативных правовых актов и иных документов, включая программные, разрабатываемых федеральными органами исполнительной власти, которые не могут быть приняты без предварительного обсуждения на заседаниях общественных советов при этих федеральных органах исполнительной власти» // СЗ РФ. 2012. № 37. Ст. 4997.

Нормативные административно-правовые акты органов ЕАЭС...

договоров, что требует максимально тщательного определения соответствующих положений международных договоров;

5) представляется возможным расширение применения процедур общественного обсуждения проектов нормативных административно-правовых актов органов ЕАЭС с целью обеспечения их законности.

М.Л. Энтин,
заведующий кафедрой интеграционного права
и прав человека МГИМО МИД России,
доктор юридических наук, профессор

Л.О. Багдадян,
студентка 2 курса магистратуры
МГИМО МИД России

А.А. Радивил,
студентка 2 курса магистратуры
МГИМО МИД России

В.Д. Ларченкова,
студентка 2 курса магистратуры
МГИМО МИД России

Р.Р. Ханчалян,
студентка 2 курса магистратуры
МГИМО МИД России

НАУЧНАЯ ДИПЛОМАТИЯ ЕВРОПЕЙСКОГО СОЮЗА И ЕВРАЗИЙСКОГО ЭКОНОМИЧЕСКОГО СОЮЗА

Ученые и дипломаты всего мира все чаще стали призывать объединить усилия перед лицом новых глобальных вызовов и угроз, с которыми неизбежно сталкиваются все члены мирового сообщества. Представители государственной власти и академической среды неоднократно высказывались о важности научной дипломатии как о средстве решения международных проблем¹. В условиях осложненных дипломатических отношений России с западными партнерами значимость научной дипломатии возрастает. Непримириемые разногласия по ряду политических вопросов привели к тому, что актуальным методом восстановления доверительных отношений с бывшими партнерами является применение мягкой силы, к которой и относится научная дипломатия.

¹ См.: Новые горизонты научной дипломатии в России: доклад № 63/2020 / Г.А. Краснова, Р.О. Райнхардт, О.И. Шакиров, Д.Б. Соловьев; Российский совет по международным делам (РСМД). М., 2020.

Немецкие исследователи Т. Флинк и У. Шрайтер сформулировали три основные цели государств в научной дипломатии:

- 1) влияние на общественное мнение и на лиц, принимающих решения, в других странах;
- 2) продвижение национальных научных достижений в зарубежные страны;
- 3) доступ к результатам исследований, научно-исследовательской инфраструктуре и природным ресурсам, человеческому капиталу за рубежом¹.

Термин «научная дипломатия» не имеет четкого определения, однако, опираясь на положения Мадридской декларации о научной дипломатии 2019 г.², можно заключить, что это дипломатический метод научного сотрудничества стран, с помощью которого происходит расширение национальных границ для научно-технического знания.

Научная дипломатия обладает рядом инструментов, которые можно условно разделить на три группы: 1) двусторонние или многосторонние соглашения о научно-техническом сотрудничестве; 2) концептуальные документы, которые устанавливают стратегические приоритеты; 3) материально-техническая поддержка совместных исследований в виде финансирования и грантов.

Научная дипломатия изначально рассматривалась как метод мягкой силы, применяемый отдельными государствами для реализации своих интересов на международной арене. Однако в настоящее время, когда интеграционные процессы охватили мировое сообщество, научная дипломатия становится полноценным инструментом, который применяется объединениями государств в отношениях между собой и с третьими странами. Определенным позитивным и негативным опытом в данной сфере, накопленным за долгие годы эволюции, обладает ЕС. Изучение деятельности ЕС в рамках научной дипломатии представляет особый интерес для оценки того, от чего целесообразно отказаться, а что следовало бы заимствовать из его достижений в целях разработки и осуществления евразийской стратегии научной дипломатии.

Компетенция ЕС в области научной дипломатии определяется тем, как научно-техническая политика рассматривается в учредительных договорах ЕС.

¹ См.: Flink T., Schreiterer U. (2010) Science diplomacy at the intersection of S&T policies and foreign affairs: toward a typology of national approaches. In: Science and Public Policy 37 (9). P. 665–677.

² URL: <https://www.s4d4c.eu/s4d4c-1st-global-meeting/the-madrid-declaration-on-science-diplomacy/>

В статье 4 (3) ДФЕС о совместной компетенции ЕС и государств-членов говорится, что в сферах научных исследований, технологического развития и космоса Союз располагает компетенцией проводить мероприятия, в том числе по разработке и реализации программ, при условии, что осуществление данной компетенции не будет препятствовать государствам-членам осуществлять свою собственную компетенцию¹. Согласно ст. 181 государства-члены и ЕС должны координировать свою политику для обеспечения согласованной исследовательской политики. Статья 180 (b) гласит, что ЕС будет осуществлять продвижение науки и технологий с третьими странами, дополняя деятельность государств-членов. Таким образом, научная дипломатия ЕС должна рассматриваться как общая ответственность ЕС и государств-членов.

Европейский союз стал первым в разработке стратегии использования науки и технологий на базе двусторонних соглашений, а также в проведении политических диалогов на высшем политическом уровне (на уровне стран и регионов). Инструменты научной дипломатии ЕС отличаются разнообразием форм. При этом следует различать стратегические, операционные и поддерживающие инструменты. К стратегическим относятся документы, выработанные как наднациональными институтами (Европейской комиссией), так и министерствами иностранных дел, образования и науки стран-членов, — различные стратегии, декларации, дорожные карты, директивы.

В 2020 году Комиссия опубликовала обращение *New ERA for research and innovation* (Новая эра исследований и инноваций)². Интересна игра слов, поскольку слово "ERA" в названии обращения является аббревиатурой и обозначает "The European Research Area", что переводится как «Европейское исследовательское пространство», которое впервые было запущено в 2000 г.

В рамках данного пространства в 2008 г. была принята Европейская рамочная стратегия по сотрудничеству в области науки и технологий и основан Европейский стратегический форум по международному научно-технологическому сотрудничеству (*Strategic Forum for International S&T Cooperation — SFIC*)³ для усиления междис-

¹ См.: Consolidated Version of the Treaty on the Functioning of the European Union, 2008. URL: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=celex%3A12012E%2FTXT>

² См.: Communication from the Commission to the European Parliament, the council, the European economic and social committee and the Committee of the Regions A new ERA for Research and Innovation, 2020. URL: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=COM%3A2020%3A628%3AFIN>

³ См.: Strategic forum for international scientific and technological cooperation. URL: https://research-and-innovation.ec.europa.eu/strategy/strategy-2020-2024/europe-world/international-cooperation/science-diplomacy/sfic_en

циплинарного подхода в рамках европейского исследовательского пространства, то есть данный форум предназначен специально для международного сотрудничества стран-членов с иными государствами и (или) объединениями.

В Политической повестке (The new ERA Policy Agenda)¹ Европейского исследовательского пространства представлено 20 конкретных мероприятий 2022–2024 гг., поскольку они включают в себя и те, которые непосредственно связаны с международным сотрудничеством ЕС и государств-членов с третьими странами:

1) способствовать созданию благоприятных и равных условий для международного сотрудничества на основе взаимности;

2) содействовать развитию привлекательных и устойчивых научных карьер, сбалансированной циркуляции талантов и международной, трансдисциплинарной и межсекторальной мобильности в рамках пространства.

Второй пункт представляет особый интерес, поскольку его реализация предполагает разработку инструментария мер поддержки для повышения привлекательности научной карьеры в академических кругах и за их пределами, в том числе:

1) создание платформы ERA Talent Platform в качестве универсального онлайн-ового «шлюза» к услугам, сети и порталам EURAXESS, которая представляет собой сервис для исследователей и инноваторов, желающих продвинуться по карьерной лестнице и лично развиваться за счет переезда в другие страны. Бесплатно предоставляется специализированная информация и поддержка исследователям, предпринимателям и организациям, проводящим исследования. Сеть EURAXESS охватывает 43 европейские страны и девять международных центров;

2) запуск инициативы ERA4You для содействия свободному перемещению талантов между секторами и по всему ЕС.

К операционным инструментам относятся многосторонние (на уровне ЕС) и двусторонние (на уровне государств-членов) соглашения о сотрудничестве, рамочные соглашения, соглашения по специальным вопросам, необходимые для развития совместных проектов. Их разработка возлагается как на наднациональные институты (директораты Европейской комиссии), так и на советников, а также на отделы по науке и технологиям при министерствах иностранных дел стран-членов, посольствах. Целями соглашений являются сотрудничество между исследователями внутри региона и создание крупномасштабных инфраструктурных проектов.

¹ См.: European Research Area Policy Agenda 2022–2024. URL: https://research-and-innovation.ec.europa.eu/system/files/2021-11/ec_rtd_era-policy-agenda-2021.pdf

Также существуют инструменты поддержки научной дипломатии. Это мероприятия по повышению квалификации, круглые столы; платформы, которые объединяют две профессиональные группы — дипломатов и ученых — для выработки общих подходов.

В Евросоюзе многое было сделано за последние несколько лет. Понимая, что индивидуально они сильно проигрывают в генерировании и освоении высоких технологий КНР, США, Республике Корея и ряду других держав, государства — члены ЕС решили сделать ставку на объединение усилий. В рамках программы «Горизонт» реализовывалось три проекта научной дипломатии:

1) «Европейское лидерство с культурной, научной и инновационной дипломатией» (EL-CSID — European Leadership in Cultural, Science and Innovation Diplomacy);

2) «Научная дипломатия для Европы» (InsSciDE — Inventing a shared Science Diplomacy for Europe);

3) «Использование науки для (в) дипломатии для решения глобальных проблем» (S4D4C — Using science for/in diplomacy for addressing global challenges).

В 2021 году проекты завершились, и их участниками был создан Европейский альянс научной дипломатии. Российские организации, однако, туда вступить не могут, поскольку в нем участвуют только организации, зарегистрированные в странах ЕС. Альянс опирается на результаты, созданные в рамках трех проектов, и нацелен на поддержание диалога по научной дипломатии ЕС и создание новых возможностей для развития теории и практики научной дипломатии в Европе. Идея альянса заключается в том, чтобы способствовать взаимодействию и диалогу, обучению, наращиванию институционального потенциала и координации поиска грантов или использования совместного финансирования, если таковое имеется. Альянс выступает в качестве центра совместной деятельности и добровольной координации и опирается на сообщество участников и сети для выделения и выбора различных областей и инновационных мероприятий. Предполагается, что со временем можно будет решать разнообразные общественные проблемы.

Что касается европейской научной дипломатии и Российской Федерации, то необходимо подчеркнуть, что западные санкции в отношении России затронули многие сферы, в том числе международное научное сотрудничество. Научная дипломатия начинает использоваться как один из санкционных инструментов. Об этом свидетельствует взятый ЕС курс на разрыв и замораживание научных связей с Россией и призыв следовать ему к другим странам-союзникам как на Западе, так и на Востоке. Тем не менее и в западном

лагере остаются сторонники сохранения связей с российской наукой, прежде всего в академической и университетской среде.

Реакция ЕАЭС на научно-технологический вызов пока весьма ограничена, поскольку правовая основа для сотрудничества минимальна, интеграционные инструменты и механизмы не определены, Договор о ЕАЭС содержит лишь отдельные фрагментарные нормы, но не предусматривает программу интеграции в этой области. В настоящее время отсутствует и общее стратегическое планирование, и программное обеспечение научно-технологической интеграции в рамках ЕАЭС.

Согласно статистическим данным Евразийской экономической комиссии, валовые внутренние расходы на НИОКР в ЕАЭС очень малы по сравнению с ЕС и отдельными государствами, такими как Израиль, США, Китай¹. Кроме того, уровень расходов ЕАЭС на науку ниже среднего общемирового уровня. Удельный вес внутренних затрат на научные исследования и разработки в процентном соотношении к ВВП в ЕАЭС тоже отличается. Российская Федерация выделяет в разы больше на соответствующую сферу по сравнению с остальными членами ЕАЭС, а расходы Казахстана и Киргизии критически малы. С точки зрения соавторства российских ученых с учеными других регионов мира самая незначительная доля совместных статей из всех регионов — с учеными из ЕАЭС. Однако при этом публикационная активность американских и китайских ученых в соавторстве занимает лидирующие позиции, несмотря на растущее противостояние между США и Китаем.

Данный факт можно объяснить тем, что интеграция в сфере науки, как и интеграция в сфере образования и молодежной политики, не входит в компетенцию ЕАЭС согласно учредительному Договору. Однако очевидно, что в дальнейшем необходимо расширение компетенции Союза в данных сферах — возможно, посредством заключения новых международных договоров. Тогда ЕАЭС увереннее пойдет по пути реформирования изначально узко экономической цели интеграции в ее более всеобъемлющее понимание.

В Стратегических направлениях развития евразийской экономической интеграции до 2025 года, принятых решением Высшего евразийского экономического совета², предусмотрены меры и меха-

¹ См.: Научно-техническое сотрудничество государств — членов ЕАЭС. URL: https://eec.eaeunion.org/comission/department/dep_makroec_pol/sci-tech/sci-tech.php

² См.: Решение Высшего Евразийского экономического совета от 11 декабря 2020 г. № 12 «О Стратегических направлениях развития евразийской экономической интеграции до 2025 года» // СПС «КонсультантПлюс».

низмы по формированию общей политики научно-технического развития ЕАЭС, разработке и реализации совместных научно-технических программ, в том числе:

- разработка долгосрочного прогноза научно-технического развития Союза и обоснование приоритетов и целевых программ развития;

- реализация совместных масштабных высокотехнологичных проектов, способных стать символами евразийской интеграции;

- разработка и реализация стратегической программы научно-технического развития «рамочного» характера на долгосрочный период;

- создание механизма реализации совместных инфраструктурных проектов, инвестиционных и научно-технологических консорциумов;

- реализация совместных программ и высокотехнологичных проектов с привлечением международных институтов развития — Евразийского банка развития и Евразийского фонда стабилизации и развития;

- реализация программы повышения квалификации исследователей (включая магистрантов, аспирантов) посредством взаимных стажировок в научных организациях и вузах государств-членов и т.д.

Рассматривая деятельность стран — членов ЕАЭС в области научных исследований, следует упомянуть Евразийскую патентную организацию (далее — ЕАПО). 9 сентября 1994 г. в г. Москве на заседании Совета глав правительств стран СНГ состоялось подписание Евразийской патентной конвенции¹. Конвенция была подписана главами правительств Азербайджанской Республики, Республики Армения, Республики Беларусь, Грузии, Республики Казахстан, Кыргызской Республики, Республики Молдова, Российской Федерации, Республики Таджикистан и Украины, однако Украиной и Грузией она не ратифицирована.

Для целей данной Конвенции в 1995 г. была создана ЕАПО, деятельность которой заключается в выполнении административных задач, связанных с функционированием Евразийской патентной системы и выдачей патентов. Таким образом, ЕАПО не является структурой, созданной в рамках ЕАЭС, но включает в себя все государства — члены объединения. Это межправительственная организация, имеющая статус юридического лица, которая обладает в каждом договаривающемся государстве правоспособностью, признанной за юридическими лицами в соответствии с национальным

¹ URL: <https://base.garant.ru/1118401/>

законодательством данного государства. ЕАПО может приобретать движимое и недвижимое имущество и распоряжаться им, защищать свои права в суде. Именно в рамках деятельности и на основании годового отчета ЕАПО есть возможность определить тенденции и статистику в отношении НИОКР для ЕАЭС.

Согласно материалам, размещенным на сайте ЕАПО¹, в 2022 г. в ЕАПО поступило рекордное количество заявок на изобретения за последние 10 лет. Их число выросло до 3731 заявки, что на 350 больше, чем в 2021 г. Владельцами евразийских патентов на изобретения стали представители сразу из 64 различных государств, в том числе из семи государств, участвующих в Евразийской патентной конвенции. Большая часть данных заявок — заявки на промышленные образцы, среди которых наиболее популярными стали упаковка и контейнеры, используемые для транспортировки, хранения товаров, строительные блоки и конструкции, медицинское и лабораторное оборудование.

Одновременно ЕАПО активно сотрудничает с иными государствами и объединениями. Так, наряду со странами Латинской Америки, Африки и Азии с 2022 г. появились и новые направления — Индонезия, Саудовская Аравия, Турция. ЕАПО заключен с ЕС Меморандум о взаимопонимании по вопросам сотрудничества с Ведомством по интеллектуальной собственности ЕС².

Также ЕАПО традиционно участвует в заседаниях профильных рабочих органов Всемирной организации интеллектуальной собственности (WIPO) и отслеживает тенденции и международный опыт развития патентного права и практик экспертизы.

При этом, как и в рамках ЕС, ЕАПО особое внимание уделяет программам содействия молодым ученым. Так, ЕАПО является партнером Международного форума молодых изобретателей и инноваторов, который проводится в Великом Новгороде, среди основных целей проекта — привлечение талантливой молодежи в сферу передовых исследований и разработок и содействие вовлечению исследователей и разработчиков в решение важнейших задач развития общества, инновационного развития экономик на национальном, региональном и глобальном уровне. Деловая программа мероприятия включает выставку инновационных проектов молодых изобретателей, презентации участников, различные дискуссионные

¹ URL: <https://old.eapo.org/ru/publications/reports/report2022/index.html>

² См.: Меморандум о взаимопонимании по вопросам двустороннего сотрудничества между Евразийским патентным ведомством Евразийской патентной организации и Ведомством по интеллектуальной собственности Европейского союза 2019 г. URL: https://www.eapo.org/wp-content/uploads/2023/03/mou_rus_20190319.pdf

площадки, лекции и мастер-классы в области интеллектуальной собственности, в передовых областях техники и технологий.

В 2020 году приказом Председателя Коллегии Евразийской экономической комиссии в ЕАЭС был создан Научно-технический совет ЕАЭС. Он действует как консультативный орган Комиссии по вопросам научно-технического развития ЕАЭС и состоит из президиума совета и экспертной группы. В состав президиума входят члены Коллегии (министры) Комиссии и по два представителя государств: руководство национальных академий наук и заместители министров в сфере образования и науки. Экспертная группа включает широкий состав экспертов из государств-членов и обеспечивает необходимый уровень технической экспертизы. Совет сформирован как открытая дискуссионная площадка для обсуждения с научной и экспертной точек зрения широкого круга вопросов евразийской экономической интеграции и дальнейшего развития ЕАЭС. Члены Совета рассматривают модели и формы экономической интеграции, обсуждают актуальные вопросы развития мировой экономики и глобальные вызовы, вырабатывают предложения по развитию взаимодействия по перспективным направлениям экономической интеграции. Деятельность Совета способствует совершенствованию работы Комиссии, связанной с научными исследованиями и проектами. Так, на одном из заседаний Научно-технический совет рекомендовал разработать международный договор о научно-техническом сотрудничестве. Председатель Коллегии Евразийской экономической комиссии предложил использовать науку и ее интернациональность, чтобы создавать своего рода «цементирующие центры» евразийской интеграции и популяризировать через науку идею евразийского сотрудничества, делая ЕАЭС привлекательным интеграционным объединением.

Следует отметить деятельность ЕАЭС в свете глобальной научно-технологической революции, получившей название «Индустрия 4.0». Проект «Индустрия 4.0» реализуется через Цифровую повестку ЕАЭС в виде Заявления о цифровой повестке ЕАЭС¹ и предполагает интеграцию передовых технологий, таких как ИИ и автоматизация в производственные процессы. Перспектива заключается в повышении эффективности, производительности и конкурентоспособности в странах — членах ЕАЭС за счет развития взаимосвязанных «умных фабрик». Инициатива направлена на создание цифровой

¹ См.: Решение Высшего совета «О формировании цифровой повестки ЕАЭС. 2016. URL: <http://www.eurasiancommission.org/ru/act/dmi/workgroup/Pages/Решение-Высшего-совета-от-26-декабря-2016-г.aspx>

экосистемы, в которой принятие решений на основе данных, бесперебойная связь между машинами и адаптивные производственные системы способствуют экономическому росту. Проект призван продвигать интеграцию передовых технологий в производство с упором на научную дипломатию для развития сотрудничества и инноваций. Инициатива предусматривает, что государства будут проводить совместные исследования, обмениваться опытом и коллективно решать задачи, связанные с «умным» производством.

Научная дипломатия в рамках Цифровой повестки предполагает использование научного сотрудничества в качестве дипломатического инструмента. Страны ЕАЭС стремятся к достижению взаимопонимания и доверия через совместные исследовательские проекты, программы передачи технологий, а также усилия по разработке и внедрению решений проекта «Индустрии 4.0». Это не только повышает технологический потенциал региона, но и укрепляет дипломатические связи, способствуя реализации общего подхода к экономическому развитию. Идея заключается в создании платформы, на которой научно-технические достижения не только используются совместно, но и способствуют экономическому и промышленному росту всего ЕАЭС.

Анализируя основные проблемы ЕАЭС в реализации научной дипломатии, отметим несколько аспектов: во-первых, это концептуальная проблема — в ЕАЭС нет концептуального документа, определяющего интересы Союза и способы их достижения; во-вторых, институциональная проблема, связанная с тем, что не определен орган ЕАЭС, в зону ответственности которого входит развитие научной дипломатии; в-третьих, проблема общая для ЕАЭС и для государств-членов — сложно привлечь частный сектор к финансированию средне- и долгосрочных научных исследований. Государства должны реализовывать различные меры поддержки для поощрения высокотехнологического бизнеса. Льготное кредитование, гранты, упрощенные налоговые режимы дадут бизнесу возможность зарабатывать на технологиях и тем самым приведут к росту вложений частного сектора в НИОКР.

Возможно, развитию научной дипломатии в ЕАЭС будет способствовать создание программы «Послы российской науки» и аналогичных в остальных государствах-членах — известные ученые будут принимать участие в лекциях и мероприятиях за рубежом, продвигая интересы не только своего государства, но и всего интеграционного объединения.

Таким образом, возрастающий интерес к научной дипломатии — своего рода ответ на выявленные на стыке науки и внешней поли-

тики проблемы. Научная дипломатия выходит за рамки международного научного сотрудничества, поскольку затрагивает интересы, реализация которых прямо или косвенно служит достижению дипломатических целей. Для успешной реализации научной дипломатии в рамках интеграционных объединений, таких как ЕАЭС, необходимо тесное взаимодействие и сотрудничество не только государств-членов между собой, но и научного сообщества и частного сектора. Основная задача в настоящее время — убедить общество и государственные структуры в том, что научная дипломатия имеет большой потенциал для продвижения национальных интересов, повышения конкурентоспособности, укрепления взаимопонимания между людьми и международного сотрудничества, несмотря на все имеющиеся геополитические ограничения.

Раздел II
АДМИНИСТРАТИВНО-ПРАВОВОЕ
РЕГУЛИРОВАНИЕ ОТДЕЛЬНЫХ СФЕР
ГОСУДАРСТВЕННОГО УПРАВЛЕНИЯ
В УСЛОВИЯХ РЕГИОНАЛЬНОЙ ИНТЕГРАЦИИ

*Ю.И. Головизнина,
ассистент кафедры административного
и финансового права
Национального исследовательского
Нижегородского государственного
университета имени Н.И. Лобачевского*

**ИНТЕГРАЦИОННЫЕ ОБРАЗОВАНИЯ КАК УСЛОВИЕ
РАЗВИТИЯ КРЕАТИВНЫХ ИНДУСТРИЙ¹**

В современном мире креативные индустрии становятся драйвером развития экономики крупнейших стран мира. В постиндустриальной экономике креативные отрасли заменяют сырьевые и производственные, а креативные индустрии вносят большой вклад в валовой внутренний продукт государств, становясь одним из приоритетных направлений развития в рамках региональной интеграции.

Целью формирования любого интеграционного образования является получение странами-участниками экономических преимуществ и выгод от взаимного сотрудничества. Определение направлений реализации цели заключается в выборе сфер экономического сотрудничества, в которых возможно получение экономического эффекта за счет использования интеграционного потенциала и конкурентных преимуществ стран-участников².

¹ Исследование выполнено при финансовой поддержке программы стратегического академического лидерства «Приоритет — 2030» в рамках научного проекта № Н-425-99_2022-2023.

² См.: Анализ стратегий интеграционного сотрудничества (моделей реализации интеграционного потенциала) наиболее известных интеграционных объединений мира. М., 2014.

Российская Федерация является страной — участником ЕАЭС — международной организации региональной экономической интеграции.

Целями ЕАЭС являются всесторонняя модернизация и кооперация, повышение конкурентоспособности национальных экономик, а также создание условий для стабильного развития в интересах повышения жизненного уровня населения государств-членов. Достигается эта цель посредством обеспечения свободы движения товаров, услуг, капитала и рабочей силы, а также проведения скоординированной, согласованной и единой политики в отдельных отраслях экономики¹.

В рамках ЕАЭС креативные индустрии не выделены в отдельную отрасль экономики и управления, однако разд. XXIII Договора о ЕАЭС посвящен вопросам сотрудничества государств-членов в сфере интеллектуальной собственности.

Основными направлениями сотрудничества в данной сфере являются: 1) поддержка научного и инновационного развития; 2) совершенствование механизмов коммерциализации и использования объектов интеллектуальной собственности; 3) предоставление благоприятных условий для обладателей авторского права и смежных прав; 4) обеспечение защиты прав на объекты интеллектуальной собственности, в том числе в сети «Интернет».

Однако, анализируя деятельность ЕАЭС, можно прийти к выводу, что наибольшую заинтересованность страны-участники проявляют к сфере научно-технологических разработок.

Декларация о дальнейшем развитии интеграционных процессов в рамках ЕАЭС, принятая в 2018 г., закрепляет в числе ключевых направлений развития формирование «территории инновации» и стимулирование научно-технических прорывов². Для реализации данного направления утверждена Концепция создания и функционирования евразийской сети трансфера технологий³.

¹ См.: Договор о ЕАЭС. URL: <https://docs.eaeunion.org/>

² См.: Декларация о дальнейшем развитии интеграционных процессов в рамках Евразийского экономического союза (утверждена распоряжением Высшего Евразийского экономического совета от 6 декабря 2018 г. № 9). URL: https://eec.eaeunion.org/upload/medialibrary/eec/deklaratsiya_o_dalneyshem_razvitiy_integratsionnykh_protsesov_v_ramkakh_evraziyskogo_ekonomicheskogo_soyuza_i_mery_po_ee_realizatsii.pdf

³ См.: Концепция создания и функционирования евразийской сети трансфера технологий (утверждена решением Совета Евразийской экономической комиссии от 30 марта 2018 г. № 23). URL: www.eaeunion.org

Согласно указанной Концепции основными задачами евразийской сети являются:

а) продвижение инноваций в государствах-членах, содействие в передаче заинтересованным пользователям результатов интеллектуальной деятельности, а также прав на их использование с целью последующего внедрения и коммерциализации;

б) выявление и формирование заинтересованности пользователей в технологическом сотрудничестве и оказание им содействия в преодолении барьеров, связанных с реализацией проектов по трансферу технологий в рамках Союза.

Для выполнения данных задач на основе определения потребности реального сектора экономики государств — членов ЕАЭС в новых технологиях создаются новые объекты инновационной инфраструктуры — евразийские технологические платформы (далее — ЕТП).

Согласно Основным направлениям промышленного сотрудничества в рамках ЕАЭС до 2025 года ЕТП являются объектами инновационной инфраструктуры, которые позволяют обеспечить эффективную коммуникацию и создание перспективных коммерческих технологий, а также высокотехнологичной, инновационной и конкурентоспособной продукции на основе участия всех заинтересованных сторон¹.

В рамках ЕТП осуществляется кооперация между ведущими организациями бизнеса (отраслевые промышленные предприятия, государственные компании), науки (научно-исследовательские институты, университеты, иные образовательные учреждения), государства (институты развития, профильные государственные органы), общественными организациями (отраслевые ассоциации и объединения) стран — участников ЕАЭС с целью развития научно-технической, инновационной и производственной сфер².

В настоящее время в ЕАЭС функционирует 12 ЕТП³, созданных для решения прикладных задач по разработке инновационных продуктов и технологий, а также их внедрению в промышленное производство (биоэнергетика, биомедицина, фотоника, космические и геоинформационные технологии, технологии пищевой и перерабатывающей промышленности агропромышленного комплекса и др.). Поскольку ЕТП содействуют процессам активизации инициатив

¹ URL: https://docs.eaeunion.org/docs/ru-ru/01029192/err_30042021_5

² См.: Ратушняк Е.С. Сущность евразийских технологических платформ как формы развития промышленного сотрудничества стран ЕАЭС: сборник научных трудов ГНИИ «Нацразвитие». СПб., 2019. С. 120.

³ URL: https://eec.eaeunion.org/comission/department/dep_prom/ETP/pasporta.php

участников ЕАЭС по расширению и углублению кооперации, в рамках которой происходит разработка инновационных технологических решений, а также производство новых продуктов и услуг, созданных в результате интеллектуальной деятельности, функционирование ЕТП является одним из условий развития креативных индустрий.

Важным фактором формирования единого инновационного пространства ЕАЭС как институциональной среды модернизации экономики является формирование и развитие общей правовой политики в сфере интеллектуальной собственности. В рамках развития креативных индустрий необходимо обращать внимание на обозначения, используемые для маркировки товаров.

Между странами — участниками ЕАЭС заключен Договор о товарных знаках, знаках обслуживания и наименованиях мест происхождения товаров Евразийского экономического союза¹, что обеспечивает охрану прав на товарные знаки на всей территории Союза. Получение прав на товарный знак ЕАЭС осуществляется в электронном виде при подаче заявки в Роспатент (или иное патентное ведомство стран ЕАЭС). Данный договор предполагает создание единого реестра в странах — участниках ЕАЭС, который поможет ориентироваться в зарегистрированных товарных знаках на территории государств.

Евразийский экономический союз способствует развитию креативных индустрий не только посредством сотрудничества и обмена опытом в рассматриваемой сфере.

Концепция развития творческих (креативных) индустрий и механизмов осуществления их государственной поддержки в крупных и крупнейших городских агломерациях до 2030 года² относит к креативным следующие индустрии:

- основанные на использовании историко-культурного наследия (народно-художественные промыслы и ремесла, музейная деятельность);
- связанные с искусством (театр, музыка, кино, анимация, живопись);
- современные медиа и производство цифрового контента (кино-, видео-, аудио-, анимационное производство, обработка данных и разработка программного обеспечения, виртуальная и дополненная реальность, видео- и компьютерные игры, блогерство, печатная индустрия, средства массовой информации, реклама);

¹ СЗ РФ. 2021. № 31. Ст. 5888.

² СЗ РФ. 2021. № 40. Ст. 6877.

– прикладные творческие (креативные) (архитектура, промышленный дизайн, индустрия моды, гастрономическая индустрия).

Из перечисленных креативных индустрий лишь малая часть подразумевает потребление созданных товаров и услуг исключительно внутри страны (например, музейная деятельность), большая же часть продуктов креативных индустрий закономерно участвует в экспорте. Согласно исследованию НИУ ВШЭ, среди российских креативных услуг наиболее конкурентоспособными на мировом рынке являются реклама и маркетинговые исследования, архитектурные, инженерные и другие технические услуги, среди российских креативных товаров наиболее востребована для экспорта продукция издательского дела и печатные медиа, а также дизайн¹.

Экспорт креативных товаров и услуг обеспечивает вклад в прирост валового внутреннего продукта и приток иностранного капитала в страну, а также укрепляет позиции национальной валюты. Однако ряд препятствий при экспорте товаров и услуг затрудняет развитие креативного сектора экономики. По мнению экспортеров, наиболее уязвимой экспортная деятельность российских креативных индустрий становится в связи с административными издержками, рисками возможных судебных разбирательств (например, за нарушение интеллектуальной собственности), недостатком информации о рынке и предвзятым отношением к российским экспортерам среди зарубежных потребителей².

В рамках же ЕАЭС действуют свободная таможенная зона и единое экономическое пространство, что способствует экспорту креативной продукции. Во-первых, одним из важнейших принципов таможенной зоны ЕАЭС является свободное перемещение товаров между территориями государств-членов без применения таможенного декларирования и государственного контроля, что снижает организационную нагрузку на экспортеров. Во-вторых, Договор о ЕАЭС закрепляет функционирование внутреннего рынка во взаимной торговле без уплаты таможенных пошлин, применения мер нетарифного регулирования, антидемпинговых и компенсационных мер, что снижает финансовую нагрузку на экспортеров. В-третьих, на территориях государств — членов ЕАЭС создаются и функционируют свободные экономические зоны, в рамках которых мини-

¹ См.: Креативные индустрии России: тенденции и перспективы развития / Т.В. Абанкина, Е.А. Николаенко, В.В. Романова, И.В. Щербакова. М., 2021. С. 31.

² См.: Интегрированная информационная стратегия продвижения экспорта услуг (разработана Минэкономразвития России, от 4 февраля 2021 г. № Д12н-2760). URL: http://digital.krskstate.ru/dat/bin/art/49395_informacionnay_strategiy.pdf

малыню административные барьеры, действуют налоговые льготы и таможенные преференции.

Для развития креативной экономики наиболее перспективными являются свободные экономические зоны технико-внедренческого типа. Они формируются в целях развития инновационной деятельности для создания и реализации научно-технической продукции, доведения ее до промышленного применения, включая изготовление, испытание и реализацию опытных партий, а также создание программных продуктов, систем сбора, обработки и передачи данных, систем распределенных вычислений и оказание услуг по внедрению и обслуживанию таких продуктов и систем¹.

Таким образом, ЕАЭС это не только рынок энергоресурсов, рабочей силы, товаров и услуг, но и рынок креативных индустрий, построенный на основе имеющегося творческого, интеллектуального и экономического потенциала². Однако наблюдается незаинтересованность стран в развитии отдельных отраслей креативной деятельности. Наибольшую поддержку получает научно-технологическая деятельность, что обуславливается наибольшим объемом выручки именно в этой сфере. При этом, например, кинематография, искусство, дизайн тоже перспективны и требуют особого внимания в рамках интеграционного сотрудничества именно на раннем этапе развития креативных индустрий для обеспечения дальнейшей конкурентоспособности на мировом рынке.

¹ См.: ОЭЗ технико-внедренческого типа. URL: https://www.economy.gov.ru/material/directions/regionalnoe_razvitie/instrumenty_razvitiya_territoriy/osoby_e_ekonomicheskie_zony/oez_tehniko_vnedrencheskogo_tipa/

² См.: Сулейманов А. Зачем ЕАЭС креативная экономика? URL: <http://berlek-nkp.com/artur-suleymanov/9899-artur-suleymanov-zachem-eaes-kreativnaya-ekonomika.html>

В.Е. Каширин,
*аспирант департамента права
Института экономики, управления и права*

НАДНАЦИОНАЛЬНОЕ И АДМИНИСТРАТИВНО-ПРАВОВОЕ РЕГУЛИРОВАНИЕ В СФЕРЕ ИНТЕЛЛЕКТУАЛЬНОЙ СОБСТВЕННОСТИ

Интеллектуализация современной жизни, которая характерна для большинства стран мира, предусматривает разработку, внедрение и реализацию стратегических программ для решения вопросов упорядочения отношений в области интеллектуальной собственности.

Законы каждого отдельного государства регулируют, как правило, действия, совершенные только на территории этого государства¹. С целью гарантирования охраны интеллектуальной собственности своих граждан в иностранных государствах была введена международная охрана права интеллектуальной собственности.

Действующие в рамках Всемирной торговой организации международные договоры стали базовыми документами, на основе которых осуществляется регулирование торговых аспектов прав интеллектуальной собственности. Усиление значимости прав интеллектуальной собственности и вопросы международно-правовой охраны таких прав становятся крайне актуальными.

Соглашение по торговым аспектам прав интеллектуальной собственности устанавливает единые стандарты в отношении национальной системы охраны интеллектуальной собственности, при этом акцент сделан на доказательствах, судебном запрете, возмещении убытков, временных и пограничных мерах. Кроме того, соглашением закрепляется система механизмов защиты прав интеллектуальной собственности как на национальном, так и на международном уровне. Соглашение также предусматривает определенные административные процедуры защиты прав интеллектуальной собственности².

¹ См.: Агамагомедова С.А. Основы административного механизма защиты прав на объекты интеллектуальной собственности: трансграничный аспект: монография / С.А. Агамагомедова. Пенза, 2013.

² См.: Гончаров В.О. Анализ основных негативных последствий Соглашения ТРИПС как источника реформирования законодательства развивающихся стран в области торговых аспектов прав интеллектуальной собственности / В.О. Гонча-

Российская Федерация входит в ЕАЭС¹. Союз создан и функционирует в соответствии с Договором о ЕАЭС, являясь международной организацией региональной интеграции. Как международная организация Союз имеет право самостоятельно или совместно с государствами-членами заключать с ними международные договоры по вопросам, отнесенным к его компетенции. Вопросы заключения международных договоров Союза с третьей стороной определяются международным договором в рамках Союза. Участники соглашения обязаны координировать свои действия и сотрудничать в том числе и в сфере защиты интеллектуальной собственности на своей территории. Союз обладает юрисдикцией в пределах и объемах, установленных Договором о ЕАЭС и другими договорами. В рамках Союза обеспечивается свобода движения товаров, услуг, капитала и рабочей силы, проведения скоординированной, согласованной или единой политики в различных отраслях экономики.

Примером наднационального законодательства является Таможенный кодекс ЕАЭС², в гл. 52 которого представлены меры по защите прав интеллектуальной собственности, которые таможенные органы обязаны применять для защиты объектов интеллектуальной собственности. Также в ЕАЭС действует единый таможенный реестр объектов интеллектуальной собственности.

В ходе осуществляемой в России административной реформы были подготовлены и приняты административные регламенты, позволяющие Федеральной службе по интеллектуальной собственности (Роспатенту) выполнять государственные функции в отношении объектов интеллектуальной собственности³.

Охрана объектов интеллектуальной собственности административными мерами — это совокупность мер административного пре-

ров, А.А. Курдюкова // Международный научно-исследовательский журнал. 2013. № 10 (17). URL: <https://research-journal.org/archive/0-0-None-january/analiz-osnovnyx-negativnyx-posledstvij-soglasheniya-trips-kak-istochnika-reformirovaniya-zakonodatelstva-razvivayushhixsy-a-stran-v-oblasti-torgovyx-aspektov-prav-intellektualnoj-sobstvennosti>

¹ См.: Гетман А.Г. Развитие государственных услуг, предоставляемых таможенными органами участникам внешнеэкономической деятельности в сфере защиты прав интеллектуальной собственности на пространстве ЕАЭС // Управленческое консультирование. 2020. № 2. С. 42–50.

² См.: Гогин А.А., Джалилов Э.А. Административная ответственность за правонарушения в сфере интеллектуальной собственности // Вестник Волжского университета имени В.Н. Татищева. 2018. № 4. С. 135–144.

³ См.: Новоселова Л.А., Гринь О.С. Эффективность правовой охраны объектов интеллектуальных прав: административные барьеры // Право. Журнал Высшей школы экономики. 2018. № 2. С. 4–25.

крашения, направленных на пресечение нарушений, восстановление и признание прав и привлечение к административной ответственности, применяемых органами внутренних дел, таможенными органами и судами по заявлению или жалобе правомочного лица или по инициативе компетентного органа.

У административной ответственности есть ряд особенностей, которые позволяют отделить ее от других видов ответственности¹. Они связаны с основанием ее возникновения, характером мер ее воздействия и процедурой применения. К характерным чертам административной ответственности следует отнести прежде всего то, что ее основанием является особый вид правонарушения — административный проступок.

Создание надежной государственной системы правовой охраны интеллектуальной собственности, гармонизация законодательства Российской Федерации с требованиями международных договоров являются действенными механизмами реализации и эффективного применения законодательства, в частности административно-правовой защиты в сфере интеллектуальной собственности.

Резюмируя изложенное, можно сделать вывод, что интеллектуальные права в силу их специфики требуют особой системы защиты. Задачей государственной политики в сфере защиты интеллектуальной собственности является внедрение комплексного подхода к правовому регулированию и отработка согласованных правовых механизмов защиты прав интеллектуальной собственности с целью выявления и устранения имеющихся проблем. В то же время ряд вопросов требует решения на уровне не только законодательного регулирования, но и в целях совершенствования правоприменительной практики в сфере защиты прав и законных интересов субъектов права интеллектуальной собственности административно-правовыми способами, в том числе и на наднациональном уровне.

¹ См.: Дадашева Р.А. Понятие и сущность административной ответственности за нарушение прав на объекты интеллектуальной собственности // Уголовно-исполнительное право. 2016. № 3.

*А.М. Кравчук,
заместитель начальника отдела
координации работ в сфере
обращения лекарственных средств
Департамента технического
регулирования и аккредитации
Евразийской экономической комиссии*

**ТРАНСФОРМАЦИЯ РЕГУЛИРОВАНИЯ
ОБРАЩЕНИЯ ЛЕКАРСТВЕННЫХ СРЕДСТВ
С УЧЕТОМ ФОРМИРОВАНИЯ ОБЩЕГО РЫНКА
ЛЕКАРСТВЕННЫХ СРЕДСТВ
ЕВРАЗИЙСКОГО ЭКОНОМИЧЕСКОГО СОЮЗА**

Лекарственные средства как объект правового регулирования требуют особого внимания ввиду высоких рисков применения некачественных, неэффективных или небезопасных лекарственных препаратов. При этом лекарственные препараты являются сложной и социально значимой продукцией, и в связи с этим правовое регулирование достаточно детально осуществляется на каждой стадии их жизненного цикла, причем не только для особых лекарственных препаратов, ограниченных к обороту (содержащих наркотические или психотропные вещества), но и для относительно простых (например, растительные лекарственные препараты с хорошо изученным медицинским применением и др.).

В совокупность правовых норм, регулирующих обращение лекарственных средств, традиционно входят нормы различных отраслей права (административное, таможенное, гражданское и др.) и более того — различных правовых систем (национального права и международного права). Это создает основу для дискуссии и появления авторских точек зрения на появление международного административного права, интеграционного административного права¹, международного медицинского права², правовой конвергенции³.

¹ См.: Агамагомедова С.А. Международное и интеграционное административное право: проблема соотношения // Правовая политика и правовая жизнь. 2023. № 2. С. 24.

² См.: Гнатик Е.А., Долженкова Ю.В. Международное медицинское право: история и перспективы развития // Вестник РУДН. 2014. № 2. С. 281.

³ См.: Жеребцов А.Н. Правовая конвергенция и ее влияние на развитие системы российского административного права // Общество и право. 2021. № 1. С. 77.

Комплексный характер регулирования обращения определенной продукции со специальным регулированием, в том числе лекарственных средств, привел к формированию «функционального подхода» в исследованиях и преподавании, когда на первый план выходит не принадлежность нормы к определенной отрасли права, а объект регулирования и его «жизненный цикл».

В частности, рядом авторов предложен термин «фармацевтическое право», используемый для обозначения вопросов права, регламентирующих отношения, объектом которых является лекарственное средство, а для совокупности соответствующих правоотношений предложен термин «правовое регулирование обращения лекарственных средств» (англ. Regulatory affairs)¹. Важно подчеркнуть, что «фармацевтическое право» нельзя рассматривать как самостоятельную отрасль или как комплексный институт права, элементы которого, имеющие свою специфику, можно найти в различных отраслях внутригосударственного (административного, таможенного, гражданского и т.д.) и международного права в силу принадлежности отрасли права или института права одной из систем права.

Вопросы регулирования обращения лекарственных средств встречаются в актах различных интеграционных объединений с участием Российской Федерации, но наиболее целостный подход сформировался в ЕАЭС.

Учреждение ЕАЭС согласно Договору о ЕАЭС в качестве международной организации, обладающей международной правосубъектностью и осуществляющей свою деятельность в пределах компетенции, предоставляемой ему государствами — членами ЕАЭС, является одним из основных факторов трансформации регулирования обращения лекарственных средств в Российской Федерации, представляющей собой передачу согласно ст. 79 Конституции РФ части полномочий Российской Федерации в соответствии с Договором о ЕАЭС на уровень интеграционного объединения и его органов, в целях формирования общего рынка лекарственных средств.

Формирование ЕАЭС и подписание международно-правового акта, закрепившего основные векторы изменения регулирования обращения лекарственных средств под влиянием евразийской интеграции, — Соглашения о единых принципах и правилах обращения лекарственных средств в рамках Евразийского экономического союза от 23 декабря 2014 г. — создало правовую основу для перехода от государственно-правового (административно-правового) ре-

¹ См.: Препьялов А.В., Шестаков В.Н. Фармацевтическое право: учебник. М., 2023. С. 7.

гулирования обращения лекарственных средств к международно-правовому, когда в результате интеграционных процессов появились нормы «права ЕАЭС», регламентирующие единые процедуры и требования, определяющие круг полномочий Комиссии и функции уполномоченных органов (организаций) государств — членов ЕАЭС.

Согласно принятым международно-правовым обязательствам государств — членов ЕАЭС правовое регулирование ряда ключевых вопросов, критически важных для обеспечения свободного обращения лекарственных средств в ЕАЭС, было передано с национально-го на международно-правовой уровень «права ЕАЭС».

Отправной точкой для разграничения регулирования является термин «обращение лекарственных средств», приведенный в указанном Соглашении, которое с учетом структуры документа позволяет выявить группу общественных отношений, регулируемых «правом ЕАЭС», а в связи с детальностью регулирования и широтой круга регулируемых правоотношений — говорить о формировании международно-правового регулирования обращения лекарственных средств в ЕАЭС.

Основу «интеграционного» международно-правового регулирования обращения лекарственных средств в ЕАЭС составляют базовые термины, принципы и правила регулирования общего рынка лекарственных средств ЕАЭС. С началом его функционирования появились новые субъекты и регуляторные механизмы — единые правила и рекомендации, обеспечивающие реализацию единых принципов и правил, функционирование и юридическую значимость единых реестров и информационных баз данных, осуществляется деятельность Фармакопейного комитета ЕАЭС и Экспертного комитета по лекарственным средствам.

На общем рынке ЕАЭС на основе международных договоров в рамках ЕАЭС и актов Евразийской экономической комиссии стало возможно трансграничное действие документов, выданных уполномоченным органом одного государства в рамках процедур, проводимых по единым правилам ЕАЭС, в других государствах — членах ЕАЭС, привлечение в установленных случаях к выполнению работ по инспектированию уполномоченного органа другого государства, участие экспертов государств-членов в выработке решений на площадке Евразийской экономической комиссии, использование и достаточность данных единого реестра для подтверждения факта регистрации лекарственного препарата и его свободного ввоза¹ (без получения разрешения на ввоз).

¹ См.: Решение Коллегии Евразийской экономической комиссии от 21 апреля 2015 г. № 30 «О мерах нетарифного регулирования». URL: <https://docs.eaunion.org/ru-ru>

Вышеизложенное является примером позитивного влияния евразийской интеграции на условия ведения экономической деятельности, взаимную торговлю лекарственными препаратами и экспортный потенциал производителей государств — членов ЕАЭС, выраженного в сокращении и оптимизации административных процедур, придании им трансграничного характера, возможности получения предварительной консолидированной позиции пяти государств по юридически значимым для обращения лекарственного препарата вопросам, а также в достаточно высоком уровне требований.

Кроме того, под влиянием процессов интеграции и «права ЕАЭС» происходит изменение законодательства государств — членов ЕАЭС. Согласно единым подходам осуществляется переход полномочий органов (организаций) в сфере обращения лекарственных средств — основные процедурные вопросы регистрации и инспектирования определяются Евразийской экономической комиссией, на национальном уровне остаются вопросы, не оказывающие значимого влияния на свободное перемещение лекарственного препарата на общем рынке ЕАЭС, имеющие национальные особенности, и вопросы, урегулирование которых рациональнее осуществлять на уровне законодательства государств — членов ЕАЭС, например определение размеров пошлин (или иных обязательных платежей за регистрацию и проведение инспектирования, выбор органа (организации) выполняющего те или иные функции).

Также влияние актов Комиссии прослеживается и в рамках национальных административных процедур, например в положении о лицензировании фармацевтической деятельности¹, где в качестве лицензионных требований приводятся отсылочные нормы на правила надлежашей дистрибьюторской практики в рамках ЕАЭС, а также в положениях об уполномоченных органах² и появлении новых аспектов межведомственного взаимодействия уполномоченных органов и получения данных.

Условно можно выделить три уровня правового регулирования обращения лекарственных средств: внутригосударственно-правовое,

¹ См.: Постановление Правительства РФ от 31 марта 2022 г. № 547 «Об утверждении Положения о лицензировании фармацевтической деятельности» // СЗ РФ. 2022. № 15. Ст. 2469.

² См. постановления Правительства РФ от 19 июня 2012 г. № 608 «Об утверждении Положения о Министерстве здравоохранения Российской Федерации», от 30 июня 2004 г. № 323 «Об утверждении Положения о Федеральной службе по надзору в сфере здравоохранения», от 5 июня 2008 г. № 438 «О Министерстве промышленности и торговли Российской Федерации».

международно-правовое и смешанное, реализуемое в их взаимодействии.

В целом участие государства в организации региональной экономической интеграции, в которой функционирует общий рынок лекарственных средств, приводит к переходу от административно-правового регулирования их обращения к международно-правовому «интеграционному» регулированию. Оно обуславливает смещение фокуса исследований на объект регулирования, усиление функционального подхода и активизацию комплексных межотраслевых исследований.

Целесообразнее использовать термин «переход», а не «трансформация», во-первых, в силу устоявшегося в международном праве подхода к «теории трансформации»¹, а во-вторых, в связи с тем, что согласно ст. 1 Соглашения о единых принципах и правилах обращения лекарственных средств в рамках ЕАЭС решения Евразийской экономической комиссии, регулирующие обращение лекарственных средств, разрабатываются на основе международных, а не национальных норм.

Таким образом, регулирование обращения лекарственных средств имеет комплексный характер, евразийская интеграция в части формирования общего рынка лекарственных средств является одним из основных факторов изменения уровня регулирования общественных отношений и ряда норм национального права, а также обуславливает формирование комплексного регулирования обращения лекарственных средств в рамках ЕАЭС.

¹ Черниченко С.В. Международное право: современные теоретические проблемы. М., 1993. С. 26.

*А.Д. Максин,
консультант отдела
правового регулирования
обращения лекарственных средств
и медицинских изделий
Правового департамента
Министерства здравоохранения РФ*

ПРОБЛЕМЫ РЕАЛИЗАЦИИ ПРОЦЕДУРЫ ВЗАИМНОГО ПРИЗНАНИЯ ЛЕКАРСТВЕННЫХ СРЕДСТВ: НОРМАТИВНЫЕ ТРЕБОВАНИЯ И ВЗАИМОДЕЙСТВИЕ РЕГУЛЯТОРНЫХ ОРГАНОВ

Актуальность данной темы обусловлена формированием фармацевтического рынка ЕАЭС, необходимостью актуализации научных и практических знаний, завершением переходного периода, в пределах которого лекарственные препараты могут обращаться на рынке в соответствии с национальными регистрационными удостоверениями.

Современные социальные и политические вызовы демонстрируют необходимость формирования правового режима, регулирующего обеспечение государств-участников лекарственными препаратами, перед регуляторами стоит задача по созданию комфортной среды для расширения самостоятельного рынка. В этом контексте важны и уроки пандемии COVID-19, показавшие значимость ясной, эффективной процедуры вывода лекарственных средств на региональный рынок. В условиях комплексности регулирования, индивидуального подхода к взаимному проникновению рынков и регуляторной деятельности существует ряд объективных вызовов такому интеграционному процессу — технических (в части привлекательности процедур) и гуманитарных (готовность стран-участников к расширению интеграции).

Цель обзорного анализа взаимного признания лекарственных препаратов для медицинского применения как одной из двух процедур регистрации лекарственных препаратов, предусмотренных решением Совета Евразийской экономической комиссии от 3 ноября 2016 г. № 78 «О Правилах регистрации и экспертизы лекарственных средств для медицинского применения»¹ (далее — Правила

1 URL: <https://docs.cntd.ru/document/456026097>

регистрации и экспертизы лекарственных средств), — выявить проблемы комплексных аспектов регулирования, что позволит определить важные векторы совершенствования наднационального регулирования и практики.

С нормативной точки зрения регулирование регистрации лекарственных препаратов устанавливается и в рамках указанных Правил, а также ряде смежных решений Совета Евразийской экономической комиссии: № 75 «Об утверждении Положения об Экспертном комитете по лекарственным средствам» (далее — Положение об Экспертном комитете), № 76 «Об утверждении Правил надлежущей производственной практики Евразийского экономического союза» (далее — GMP ЕАЭС), № 85 «Об утверждении Правил проведения фармацевтических инспекций» (далее — Правила проведения инспекций).

Для оценки рецепции положений Кодекса Сообщества о лекарственных средствах¹ (далее — Европейский кодекс) (их адаптации к региональным реалиям, потребностям участников интеграции) рассмотрим характеристику процедуры взаимного признания лекарств в сравнении с процедурой регистрации в ЕС.

Примечателен разный подход к структурированию данных актов. Разделом III Правил регистрации и экспертизы лекарственных средств определяются виды регистрации (по процедуре взаимного признания и децентрализованной процедуре), общие требования к лекарственным препаратам, к их производству и клиническим исследованиям, полномочия органов государств-членов с акцентом на их консультативные функции в части разъяснения особенностей проведения доклинических и клинических исследований и исследований биоэквивалентности, регистрационных процедур, в том числе относительно пакета предоставляемых данных². Особое внимание уделяется особенностям плановых и внеплановых инспекций с акцентом на возможность их проведения как альтернативы предоставлению документов, подтверждающих соблюдение требований GMP ЕАЭС³.

¹ См.: Directive 2001/83/EC of the European Parliament and of the Council of 6 November 2001 on the Community code relating to medicinal // EUR-Lex. URL: https://eur-lex.europa.eu/search.html?SUBDOM_INIT=ALL_ALL&LB=32001L0083&DTS_SUBDOM=ALL_ALL&DTS_DOM=ALL&lang=en&type=advanced&qid=1639782949188&SELECT=LB_DISPLAY

² См. решение Совета Евразийской экономической комиссии от 3 ноября 2016 г. № 78 (ред. от 30 мая 2023 г.) «О Правилах регистрации и экспертизы лекарственных средств для медицинского применения» (п. 21–23, 26).

³ См.: Решение Совета Евразийской экономической комиссии от 10 июня 2022 г. № 96 «О временных мерах по установлению особенностей обращения лекарственных средств для медицинского применения» (п. 2) // СПС «Консультант-Плюс».

Раздел IV посвящен общим вопросам экспертизы — комплекса мероприятий по получению научной оценки качества, безопасности и эффективности лекарственных средств, в рамках которой помимо оценки предоставленной документации выделяется проведение исследований образцов. Только после этого в соответствующих разделах излагаются особенности каждой из двух процедур (децентрализованной (разд. V) и по взаимному признанию (разд. VI)) на каждом из этапов их реализации.

Структура Европейского кодекса предполагает последовательное изложение требований к составу документов (ст. 8), детализацию *последовательности совершения регистрационных действий в референтном государстве независимо от типа процедуры* (ст. 17–27), после чего описывается специфика принимаемых решений в зависимости от того, планирует ли заявитель регистрировать лекарственное средство в иных государствах и к какой процедуре он обращается в рамках одного раздела — взаимного признания или децентрализованной (ст. 28–29). Особенности процедуры изложены линейно, без опоры на виды регистрации, с учетом того, что процедура на определенных этапах может получить развитие в зависимости от желания заявителя зарегистрировать препарат в других государствах — членах ЕС.

Относительно рецепции содержательных компонентов Европейского кодекса в рамках Правил регистрации и экспертизы лекарственных средств необходимо отметить очевидную рецепцию процедур как таковых — взаимного признания и децентрализованной процедуры. Так, Европейский кодекс (ст. 17) и указанные Правила (п. 46) идентично рассматривают в качестве первого этапа регистрации лекарственного препарата его регистрацию в государстве-референте. До недавних пор эти акты предполагали идентичные общие сроки — не более 210 календарных дней. Крайне похожи в актах также:

– требования к заявлению и составу предоставляемых сведений как в части содержания заявления, подтверждения соответствия производственной площадки требованиям GMP, соответствия системы фармаконадзора требованиям GFP, сертификата качества лекарства, результатов клинических исследований, так и в отношении предоставления документов в порядке исключения (один документ предоставляется вместо другого);

– порядок прерывания течения срока регистрации — Правила регистрации и экспертизы лекарственных средств (п. 50) и Европейский кодекс (ст. 19) оговаривают прерывание регистрации при запросе компетентным органом у заявителя дополнительной информа-

ции. И Кодекс (ст. 20), и Правила (п. 58) предусматривают внеплановую фармацевтическую инспекцию в пределах общих сроков регистрации.

Следующий этап — регистрация в государстве признания — также имеет сходные черты: Правила регистрации и экспертизы лекарственных средств (п. 66) и Европейский кодекс (ст. 28) предусматривают не повторение базовой процедуры регистрации, а анализ документации (экспертного отчета проверки регистрационного досье) референтного государства. Государству признания (заинтересованному государству в рамках Европейского кодекса) обеспечивается доступ к отчету и указанным материалам. Оба правопорядка позволяют изменять регистрационное досье только до начала процедуры признания отчета.

Однако наибольший интерес представляют различия в нормативном регулировании. Основным отличием является более детализированная структура проведения экспертизы лекарственного препарата в Правилах регистрации и экспертизы лекарственных средств; оценка достоверности, полноты предоставляемых сведений, эффективности, безопасности и качества лекарственного препарата, обязательное проведение лабораторных исследований образцов лекарственного препарата с детализацией количества исследований и определением порядка предоставления реагентов для этих целей (п. 47–48), проведение фармацевтической инспекции, обязательное составление экспертного отчета — ключевого документа для регистрации. Оценка предоставленных заявителем сведений не исключает отклонения от требований и рекомендаций к процессу разработки, клинических исследований, производству лекарственных препаратов, принятых органами ЕАЭС, если заявитель предоставит обоснование допустимости выбранного подхода с точки зрения обеспечения качества, эффективности и безопасности лекарственного препарата (п. 43). Вопрос осуществления фармацевтической инспекции наряду с требованиями к инспекторам также изложен в Правилах проведения инспекций. Особое внимание уделяется организации доступа инспекторов к производственным площадкам (оперативности доступа)¹.

Европейским кодексом не предусматривается детализация процедуры экспертизы, в том числе в части лабораторных исследований, проведение которых в отношении образцов лекарственных препаратов является правом контрольных органов и предполагается в

¹ См.: Решение Совета Евразийской экономической комиссии от 3 ноября 2016 г. № 83 (ред. от 8 февраля 2022 г.) «Об утверждении правил проведения фармацевтических инспекций» (п. 15). URL: <https://www.alt.ru/tamdoc/16sr0083/>

случае, если у указанных органов есть достаточные основания полагать, что проверка сведений о лекарственном препарате требует дополнительного уточнения (ст. 19).

При сходстве требований к составу документации Европейский кодекс, однако, предусматривает расширенный их перечень: детализированная информация о риск-менеджменте в разработке, производстве и выпуске регистрируемого препарата (ст. 8), дополнительная информация о жизненном цикле лекарственного препарата, иные дополнительные сведения без привязки к конкретному виду или наименованию документа. Кроме того, Европейский кодекс предоставляет меньше возможностей для подтверждения заявителем сведений о безопасности и качестве лекарственных препаратов иными методами, нежели по общему правилу — путем предоставления сведений о соответствии надлежащим практикам ЕС (ст. 8). Особое внимание уделяется оценке соответствия лекарственного препарата, одна или несколько стадий производства которого осуществляются за пределами ЕС, требованиям права Сообщества. Европейский кодекс также предусматривает проведение оценки производственных площадок только в отношении третьих государств, не являющихся членами Союза, из которых предполагается импорт лекарственных препаратов (ст. 20).

Интерес представляет детализация сроков проведения отдельных мероприятий. Правилами регистрации и экспертизы лекарственных средств предусмотрен более детализированный подход к определению сроков: детализированы сроки экспертизы регистрационного досье — 105 дней (п. 52), сроки предоставления недостающих документов — 90 дней, которые не входят в срок регистрации (п. 50), и дополнительных сведений, необходимых для принятия решения о регистрации лекарственных средств, — 90 дней, которые входят в срок регистрации (п. 53). Детализированы сроки принятия компетентными органами решений о реализации мероприятий — например, решение о предоставлении недостающих документов принимается в 10-дневный срок с момента получения заявления (п. 50). В марте 2022 г. уточнены сроки регистрации лекарственных средств в государстве-референте — 140 рабочих дней¹, введено деление на рабочие и календарные дни в зависимости от того, о чем идет речь — о процедуре в целом (рабочие) или об отдельных мероприятиях (календарные).

¹ См.: Решение Совета Евразийской экономической комиссии от 17 марта 2022 г. № 36 «О внесении изменений в Правила регистрации и экспертизы лекарственных средств для медицинского применения» (п. 11) // СПС «КонсультантПлюс».

Европейский кодекс указанной детализации не предусматривает — в нем отсутствует диверсификация сроков в зависимости от целей запроса, не детализированы сроки принятия органами отдельных решений.

Причины приведенных различий обусловлены историей развития данных институтов в ЕС и ЕАЭС. Оценивая содержание актов Европейской интеграции в части регулирования обращения лекарственных препаратов начиная с Директивы Совета ЕС 65/65/ЕЭС от 26 января 1965 г. «О сближении положений, установленных законом, нормативными актами или административными правилами, касающихся лекарственных средств», Фармакопеи Европейского союза, первый том которой был опубликован еще в 1969 г.¹, можно утверждать, что основной задачей работы была гармонизация национальных процедур регистрации, требований, а не установление наднациональной процедуры. На момент составления Европейского кодекса отсутствовала необходимость детализации предоставляемой документации, процедурных аспектов и, что самое важное, обязательной экспертизы образцов лекарственных средств при регистрации — унификация в этой части уже была осуществлена. Европейским кодексом в большей степени регулируются виды предоставляемых сведений в целом, предъявляемые к лекарственным препаратам требования в корреляции с требованиями права Сообщества и особенностями регистрации особых видов лекарственных препаратов, например гомеопатических и препаратов народной медицины.

Правила регистрации и экспертизы лекарственных средств — это наднациональная система регистрации, построенная с нуля в относительно короткий срок, пусть и с учетом европейского опыта. Этим и определялась *объективно необходимая специфика*:

- 1) процедурно-ориентированная структуризация Правил регистрации ЕАЭС и высокая детализация реализуемых процедур, в том числе в части процедурных сроков;
- 2) консультативные полномочия органов для разъяснения фармацевтическим компаниям процедурных особенностей;
- 3) высокая степень детализации предоставляемой документации и процедуры экспертизы лекарственного препарата;
- 4) гибкость в части предъявляемых требований — возможность замещения предоставления определенной документации проведением фармацевтической инспекции или предоставление в целом

¹ См.: Кайтель С. Европейская фармакопея: гармонизация фармацевтических стандартов в Европе // Вестник Научного центра экспертизы средств медицинского применения. 2016. № 2. URL: <https://cyberleninka.ru/article/n/evropeyskaya-farmakopeya-garmonizatsiya-farmatsevticheskikh-standartov-v-evrope>

«сведений», подтверждающих безопасность и эффективность лекарственного препарата в случае отклонения от надлежащих практик.

Таким образом, можно сделать вывод о проведении именно надлежащей рецепции норм Европейского кодекса, то есть их трансформации с учетом региональной специфики. Однако даже грамотная рецепция норм не позволит митигировать все нормативные и практические риски и вызовы, связанные с построением интегрированного рынка, в силу чего следует рассмотреть их во взаимосвязи с взаимодействием между национальными регуляторами.

В первую очередь следует обратить внимание на процедуру урегулирования разногласий в Экспертном комитете. Согласно Правилам регистрации и экспертизы лекарственных средств и Положению об Экспертном комитете в случае несогласия государства признания с выводами, изложенными в экспертном отчете, и вынесенным им решением об отказе в регистрации может быть инициирована процедура урегулирования разногласий в Экспертном комитете¹. Определенные сложности могут возникнуть в связи с тем, что указанными актами предусматривается исключительно набор документов, предоставляемых для рассмотрения в Экспертный комитет, сроки рассмотрения им пакета документов (60 дней с момента поступления заключения о невозможности признания экспертного отчета) и приоритетность разрешения споров по сравнению с другими повестками². Специальный акт, регулирующий разрешение споров, до настоящего времени не принят.

Подобное отличие от разветвленной структуры разрешения разногласий в рамках права ЕС, включающей рассмотрение спора в общем порядке, процедуру разрешения разногласий с участием Европейского агентства лекарственных средств, возможность его инициирования в случае возникновения «неединообразной» практики регистрации лекарственного препарата³, объясняется высокой

¹ См. решение Совета Евразийской экономической комиссии от 3 ноября 2016 г. № 78 (ред. от 30 мая 2023 г.) «О Правилах регистрации и экспертизы лекарственных средств для медицинского применения» (п. 81).

² См.: Решение Совета Евразийской экономической комиссии от 3 ноября 2016 г. № 75 «Об утверждении Положения об Экспертном комитете по лекарственным средствам» (п. 40). URL: <https://docs.cntd.ru/document/456026120?section=text>

³ См.: Directive 2001/83/EC of the European Parliament and of the Council of 6 November 2001 on the Community code relating to medicinal. Art. 29–34. EUR-Lex. URL: https://eur-lex.europa.eu/search.html?SUBDOM_INIT=ALL_ALL&LB=32001L0083&DTS_SUBDOM=ALL_ALL&DTS_DOM=ALL&lang=en&type=advanced&qid=1639782949188&SELECT=LB_DISPLAY

интенсивностью интеграционных процессов — отсутствует потребность в разрешении конфликтных ситуаций здесь и сейчас.

Необходимость плавного перехода к единому рынку и острота вопроса суверенитета государств — участников ЕАЭС отражается и на обязательности решений Экспертного комитета. Национальный регулятор государства признания может самостоятельно вынести решение об отказе в регистрации, даже если комитет встал на сторону государства-референта¹, а иные государства признания, не вовлеченные в урегулирование разногласий, независимо от указанного решения могут самостоятельно принять решение о выдаче регистрационного удостоверения².

Важны и технические вызовы в части обеспечения обмена регистрационной документацией при осуществлении процедуры взаимного признания. На научных встречах и конференциях с профильными учреждениями государств — членов ЕАЭС отмечается, что государства-референты и государства признания сталкиваются с проблемами при обмене документацией через Интегрированную информационную систему Союза (далее — ИИСС)³. Обмен и актуализация через ИИСС двух ключевых документов (регистрационного досье и заключительного экспертного отчета) должны обеспечивать надлежащее взаимодействие регуляторов, но вопросы пропускной способности ИИСС, повышенной до 1 Гбит, и определения поставщика услуг по управлению ИИСС не решены. Подобная неопределенность порождает ряд проблем (контроль размера предоставляемых электронных документов, обеспечение защищенности содержащихся данных, унификация структуры документов, составляющих регистрационное досье) и негативно отражается на удобстве реализации процедуры регистрации лекарственных средств в нескольких государствах-членах. Это может вывести взаимодействие между регуляторами за пределы рамок технической документации, что актуализирует как вопросы защищенности сведений и унификации их структуры, так и готовность стран — участников ЕАЭС к применению наднациональной процедуры.

¹ См.: Решение Совета Евразийской экономической комиссии от 3 ноября 2016 г. № 78 (ред. от 30 мая 2023 г.) «О Правилах регистрации и экспертизы лекарственных средств для медицинского применения» (п. 81).

² Там же (п. 108).

³ См.: Леденев О.В. Регистрация по правилам ЕАЭС в государствах признания: проблемы технического взаимодействия. Пути решения: предложения российских экспертов: материалы научно-практической конференции «Современные подходы к экспертизе и регистрации лекарственных средств» (г. Москва, 24–25 ноября 2021 г.). М., 2021.

Как отмечается профильными СМИ, ряд участников интеграционного процесса поддерживают¹ инициативу по продлению переходного периода, в который допускается выдача регистрационных удостоверений по национальным правилам. В 2021 году Минздрав Республики Казахстан и Минздрав Республики Беларусь предлагали продление первого этапа переходного периода, включавшего в себя возможность выдачи национальных регистрационных удостоверений, на один год, а профессиональные ассоциации Киргизии — на пять лет (до 31 декабря 2025 г.). Рабочая группа ЕЭК по формированию общих подходов к регулированию обращения лекарственных средств также отмечала целесообразность продления срока возможности выдавать удостоверения по национальным правилам до конца 2022 г.²

Данные тенденции проявляются и в иных сферах. Так, в апреле 2021 г. были продлены переходный период на GMP ЕАЭС и срок действия национальных сертификатов, а также возможность регистрации медицинских изделий по национальным правилам³ (до конца 2025 г.⁴).

Индикатором указанных процессов является статистика по выданным регистрационным удостоверениям: по Единому реестру зарегистрированных лекарственных препаратов с 2021 г. количество включенных в реестр действующих регистрационных досье выросло с 448 до 3456 единиц⁵, притом что общее количество регистрационных удостоверений, выданных в Российской Федерации по национальной процедуре, — 18 915⁶. С учетом того, что срок их действия

¹ См.: ЕЭК может продлить переходный период регистрации лекарств по правилам ЕАЭС // Фармацевтический вестник. URL: <https://pharmvestnik.ru/content/news/EEK-dopustila-vozmojnost-prodleniya-perehodnogo-perioda-registracii-lekarstv-po-pravilam-EAES.html>

² Там же.

³ Продлен переходный период на GMP в ЕАЭС — подать национальные GMP-сертификаты возможно до конца 2024 г. URL: <https://eec.eaeunion.org/news/prodlen-perehodnyj-period-na-gmp-v-eaes-%E2%80%93-podat-natsionalnye-gmp-sertifikaty-vozmozhno-do-kontsa-2024-goda/>

⁴ См.: Протокол о внесении изменения в Соглашение о единых принципах и правилах обращения медицинских изделий (изделий медицинского назначения и медицинской техники) в рамках Евразийского экономического союза от 23 декабря 2014 года (подписан в г. Москве 13 февраля 2023 г.) (п. 1). URL: <https://www.alt.ru/tamdoc/21bn0186/>

⁵ См.: Единый реестр зарегистрированных лекарственных средств Евразийского экономического союза // Портал общих информационных ресурсов и открытых данных ЕАЭС: <https://portal.eaeunion.org/sites/commonprocesses/ru-ru/Pages/DrugRegistrationDetails.aspx>

⁶ URL: https://grls.pharm-portal.ru/grls?filters%5Bis_active%5D=true

и перерегистрации по процедуре Правил регистрации и экспертизы лекарственных средств ограничен¹ 2025 г., это создает определенные риски срыва сроков полного перехода к наднациональному регулированию.

Причины указанных тенденций обусловлены не только перечисленными выше объективными, но и субъективными факторами:

– отсутствие механизма разрешения разногласий и техническая сложность обмена информацией снижают привлекательность процедуры ЕАЭС для регистраторов и заявителей (первые могут пойти на применение «внепроцедурных» способов взаимодействия, а вторым выгоднее дожидаться устранения технических и методологических недостатков);

– для любого государства-участника актуальны вопросы готовности отказаться от устоявшейся процедурной практики, требований к регистрации лекарственных препаратов в пользу их унификации, делегирования части властных полномочий. Актуальны и вопросы степени интеграции — насколько в интересах государства и его рынка углублять сотрудничество.

Перечисленные тенденции крайне показательны: правоприменительная практика в наднациональной регуляторике, имеющей публично-правовой характер, закономерно сохраняет черты международного права. Достижение консенсуса участниками интеграционного процесса, даже в части применения норм, уже вступивших в силу, является фундаментом применения норм международного публичного права — иначе даже оптимизированный нормативный правовой акт не будет реализовываться в полной мере.

В заключение отметим следующие значимые векторы взаимодействия государств — участников ЕАЭС в контексте осуществления регистрации лекарственных препаратов:

1) углубление нормативного регулирования в части разрешения разногласий на площадке Экспертного комитета в рамках процедуры взаимного признания и децентрализованной процедуры;

2) достижение консенсуса в части управления ИИСС и унификации подходов к систематизации и обмену информацией через нее, что откроет доступ к более широкому применению ИИСС и позволит унифицировать подходы к практической работе, снижая риски разночтений;

¹ См. решение Совета Евразийской экономической комиссии от 3 ноября 2016 г. № 78 (ред. от 30 мая 2023 г.) «О Правилах регистрации и экспертизы лекарственных средств для медицинского применения» (п. 81).

Проблемы реализации процедуры взаимного признания лекарственных средств...

3) поиск мер, гарантирующих соблюдение интересов всех участников интеграционного процесса, как в части соблюдения интересов национальных рынков, так и в отношении формирования практики регистрационных процедур и требований, предъявляемых к лекарственным препаратам. С повышением заинтересованности государств в применении наднациональной процедуры активизируется и поиск решения указанных выше нормативных и технических проблем.

*Ю.И. Симонова,
доцент кафедры права
Костанайского филиала ФГБОУ ВО
«Челябинский государственный университет»,
кандидат юридических наук*

ИНТЕГРАЦИЯ МИГРАЦИОННОГО ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА КАК УНИВЕРСАЛЬНЫЙ ПРИЕМ УНИФИКАЦИИ И ДИФФЕРЕНЦИАЦИИ ПРАВОПРИМЕНИТЕЛЬНОЙ ПРАКТИКИ (НА ОСНОВЕ ОЦЕНКИ ДАННЫХ РОССИИ И КАЗАХСТАНА)

Миграция представляет собой особый социальный феномен, в рамках которого функционируют как позитивные катализаторы, так и обратные, негативные процессы. В первом случае речь идет о встречной возможности принимающего государства (региона) и мигрирующих лиц реализовать те или иные экономические задачи, обеспечить безопасность, восстановить историческую и социальную справедливость (в частности, при репатриации соотечественников) и т.д.; во втором — о различных издержках миграционных процессов, которые могут выражаться как в инфраструктурных затруднениях (в частности, в случаях массовой миграции), так и в детерминации социокультурных конфликтов, совершении мигрантами на территории принимающего государства административных правонарушений и уголовно наказуемых деяний.

Россия и Казахстан — смежные по территории государства, причем протяженность сухопутной границы составляет 7598,8 км. При этом следует отметить, что для указанных государств встречные миграционные потоки не критичны, поскольку этническая структура миграции на их территориях свидетельствует о преобладании лиц с иной политико-правовой принадлежностью (представители народов государств азиатского региона стран — бывших республик СССР).

Миграционное напряжение России и Казахстана исходя из сравнительной оценки численности и плотности населения в целом является сопоставимым и формирующимся неоднородно согласно общим тенденциям миграции во всем мире: максимальная плотность пребывания мигрантов всегда имеет место в мегаполисах и крупных городах (в России это Москва, Московская область, Санкт-Петербург, Ленинградская область, Краснодар и Краснодарский край и

др.; в Казахстане — Астана, Алматы и Алматинская область, Шымкент). Однако в отличие от Казахстана Россия ежегодно входит в число лидеров по количеству миграционных потоков (после США, Саудовской Аравии и Германии), занимая к настоящему времени 4-е место в мире (мигранты ежегодно составляют до 8% от общей численности населения страны)¹.

Согласно данным Бюро национальной статистики Агентства по стратегическому планированию и реформам Республики Казахстан, «отрицательный пик» численности населения в Казахстане имел место в 2001 г. (14,8 млн граждан). Для сравнения: к концу 1991 г. был зафиксирован показатель в 16,4 млн человек, то есть за 10 лет численность населения сократилась на 1,6 млн человек (–24,27%). Только к 2010 г. этот показатель вернулся к значениям 1991 г.; на конец 2021 г. это было чуть более 19 млн, а в ноябре 2023 г. уже 20 млн человек².

Взаимные миграционные процессы между Россией и Казахстаном в ближайшем будущем будут детерминироваться конгломератом факторов, грамотное воздействие на которые может способствовать достижению баланса интересов обеих стран. Предшествующие миграционные перемещения на территорию Казахстана происходили в следующие периоды: 1) миграционные потоки из Российской империи на территорию Казахстана, которые привели к изменению численности неказахского населения, существенному расширению русскоязычного сегмента (имели преимущественно характер экономического переселения и пришлись на конец XIX — начало XX в.)³; 2) промышленная миграция в 1930–1950-е гг.; 3) эвакуационная миграция периода Великой Отечественной войны⁴; 4) политическая и этническая миграция после распада СССР в 1991 г. Со стороны российского общества негативные оценки в отношении иммигран-

¹ См.: United Nations Organisation, Department of Economic and Social Affairs (2016) International Migration Report 2015 New York: United Nations. Available at: http://www.un.org/en/development/desa/population/migration/publications/migrationreport/docs/MigrationReport2015_Highlights.pdf; United Nations Organisation. Department of Economic and Social Affairs. International Migration Report 2019. New York, 2019. P. 11; ООН: Россия вошла в пятерку стран с самым высоким числом мигрантов в мире. URL: <https://www.kommersant.ru/doc/4651795>

² Бюро национальной статистики Агентства по стратегическому планированию и реформам Республики Казахстан: <https://stat.gov.kz/search>

³ См.: Тарасова Е.В. Миграционный обмен с Россией как фактор формирования этнического состава населения Казахстана (XVIII– начало XXI в.): автореф. дис. ... канд. ист. наук. М., 2004. С. 22.

⁴ См.: Абулкасова Д.Б. Миграционные процессы в Казахстане: тенденции и динамика: автореф. дис. ... канд. социол. наук. М., 2001. С. 6.

тов из Казахстана встречаются гораздо реже, нежели в отношении представителей иных народов азиатского региона бывшего СССР (в данном случае мы лишь констатируем закономерность, выявленную в ходе контент-анализа информационных ресурсов). Полагаем, это связано именно с тем, что общность культурного пространства (в первую очередь языковая) является до настоящего времени наиболее выраженной по сравнению с народами других государств.

Следует отметить отличия в структуре миграционных потоков в России и Казахстане: в России имеет место явное преобладание трудовой миграции, а в Казахстане при значимых параметрах трудовой миграции длительное время решающую роль играл фактор репатриации. Причем для Казахстана характерен элемент ангажирования именно этнической репатриации (этнических казахов, которые стали вынужденными переселенцами по причине неблагоприятных политических процессов). Политику репатриации Казахстан проводил в отношении лиц, которые подпадали под категорию «оралман» (была заменена термином «кандас» с 1 января 2021 г. как более благозвучным и приближенным к пониманию понятия «соотечественник»). В структуре репатриации преобладали граждане стран постсоветского пространства (Россия, Кыргызстан, Узбекистан, Туркменистан), но также были и репатрианты из других стран (Китай, Монголия и др.).

В первом Законе РК от 13 декабря 1997 г. № 204 «О миграции населения» оралманы определялись как «иностранцы или лица без гражданства казахской национальности, постоянно проживавшие на момент приобретения суверенитета Республикой Казахстан за ее пределами и прибывшие в Казахстан в целях постоянного проживания»¹. Новый Закон РК от 22 июля 2011 г. № 477-IV «О миграции населения» включил принцип всестороннего содействия этническим репатриантам в общую систему принципов регулирования миграционных процессов. Следует отметить, что термин «оралман» («кандас») не подменяет понятия «бывший соотечественник», которым обозначается лицо, родившееся или ранее состоявшее в гражданстве КазССР или Республики Казахстан и постоянно проживающее за рубежом. Политика репатриации привела к тому, что численность кандасов к настоящему времени составляет более 1 млн человек, то есть 5% от населения страны. Данное обстоятельство является подтверждением того, что нормы, регулирующие процессы миграции, могут иметь стимулирующий характер. В указанном аспекте можно

¹ Ведомости Парламента Республики Казахстан. 1997. № 24. Ст. 341. (Закон утратил силу.)

говорить о самостоятельной интеграционной функции законодательства, посредством которой стало возможно добровольное возвращение представителей казахского этноса на историческую родину.

В России результаты репатриации соотечественников являются более умеренными (на середину 2022 г. — чуть более 1 млн человек, что в сопоставлении с численностью населения Российской Федерации не достигает и 1%). Полагаем, в данном случае ситуация объясняется тем, что Россия не испытывала такого миграционного кризиса, который имел место в Казахстане (в частности, по причине притока русскоязычного населения из бывших республик СССР после 1991 г.). Так, 22 июня 2006 г. была принята Государственная программа по оказанию содействия добровольному переселению в Российскую Федерацию соотечественников, проживающих за рубежом¹, после чего в нее неоднократно вносились изменения, последнее из которых вступило в силу 1 января 2024 г. Действие программы рассчитано на категорию лиц, подпадающих под определение «соотечественники», которая в соответствии с Федеральным законом от 24 мая 1999 г. № 99-ФЗ «О государственной политике Российской Федерации в отношении соотечественников за рубежом» включает «лиц, родившихся в одном государстве, проживающих либо проживавших в нем и обладающих признаками общности языка, истории, культурного наследия, традиций и обычаев, а также потомков указанных лиц по прямой нисходящей линии»².

Существенное отличие российской практики репатриации от казахстанской заключается в том, что отсутствует четкая корреляция с этнической принадлежностью переселяющихся лиц. При этом попытки соответствующего акцента имели место. В частности, депутатом К. Затулиным 11 июня 2021 г. на рассмотрение Государственной Думы был внесен законопроект, в котором было предложено выделять понятие «народы, исторически проживающие на территории Российской Федерации»³, однако он получил отрицательную оценку по причине ограничительного толкования термина «соотечественник»⁴. Последние изменения, связанные с процессами репатриации в Российской Федерации, направлены как на расши-

¹ СЗ РФ. 2006. № 26. Ст. 2820.

² СЗ РФ. 1999. № 22. Ст. 2670.

³ В Госдуму внесен законопроект о репатриации соотечественников. URL: <https://vksrs.com/news/v-gosdumu-vnesyen-zakon-o-repatriatsii-sootchestvennikov/>

⁴ См.: Правительство не поддержало проект о репатриации в РФ соотечественников. URL: <https://www.interfax.ru/russia/809117>

рение понятия «соотечественник», так и на упрощение административных процедур участия в государственной программе.

Процесс формирования миграционного законодательства всегда связан с необходимостью обеспечения национальных интересов, поскольку недостаточная контролируемость миграционных процессов формирует конкретные потенциальные угрозы для государства. Так, например, в соответствии с Законом РК от 6 января 2012 г. № 527-IV «О национальной безопасности Республики Казахстан»¹ среди явных угроз называются неконтролируемые миграционные потоки. Сходное указание содержится и в Стратегии национальной безопасности Российской Федерации от 2 июля 2021 г., где в структуре национальных интересов и приоритетов указываются «противодействие незаконной миграции, усиление контроля за миграционными потоками, социальная и культурная адаптация и интеграция мигрантов»². При этом в Концепции миграционной политики Республики Казахстан на 2023–2027 годы в сравнении с предшествующим документом риски для страны, связанные с миграцией, получили несколько иную оценку: акцентируется проблема миграционных настроений среди молодежи, рост внешнего оттока квалифицированных кадров на фоне слабой интеграции репатриантов к условиям проживания в стране, хотя и сохранено указание на экстремистские угрозы, а также на рост незаконной миграции из стран Центральной Азии³. Угрозы рисков, связанных с миграцией, отмечаются и в Концепции миграционной политики Российской Федерации на 2019–2025 годы⁴.

Как указывал Э.С. Ли в своей теории взаимодействия притягивающих и отталкивающих факторов, лицо может принять решение относительно миграции даже в ситуации, когда вся совокупность внешних факторов является крайне неблагоприятной⁵. Данное утверждение остается актуальным: миграционные процессы нередко возникают, меняют траекторию, усиливаются или ослабевают независимо от изменения их законодательной регламентации. В частности, для приграничных регионов Казахстана критическое значение имел период с сентября 2022 г. в связи с массовым притоком мигрантов из России, иммигрировавших по

¹ Казахстанская правда. 2012. № 19–20.

² СЗ РФ. 2021. № 27 (ч. II). Ст. 5351.

³ Концепция утверждена постановлением Правительства Республики Казахстан от 30 ноября 2022 г. № 961.

⁴ СЗ РФ. 2018. № 45. Ст. 6917.

⁵ См.: Lee E. A Theory of Migration // Demography. 1966. № 3. P. 47–57.

причине политических событий — частичной мобилизации населения для участия в СВО.

Указанный фактор обусловил не только инфраструктурный кризис, который потребовал принятия экстренных мер, но и негативные последствия в виде «перекрестной» преступности представителей местного населения и иммигрантов — российских граждан. Это отразилось и на «криминальной картине», связанной с иностранной преступностью в стране: впервые российские граждане составили основную группу среди иностранцев, совершивших преступления на территории Казахстана, опередив традиционных «лидеров» — граждан Узбекистана. Причем рост преступности российских граждан в 2022 г. по сравнению с 2021 г. составил более 46% (с 512 до 736 зарегистрированных уголовных правонарушений), а рост случаев мошенничеств, совершаемых гражданами России, — более чем 300%¹. При этом российские граждане также в данном периоде сравнительно чаще становились и жертвами преступлений (654 в 2021 г. и 879 в 2022 г., то есть +34%)².

Не следует исключать и так называемый пандемийный фактор (2020–2021 гг.), который также повлиял на решение вопросов в области миграции и потребовал принятия управленческих решений, направленных на разрешение ситуаций, связанных с невозможностью своевременного выезда в страну гражданской принадлежности. Вместе с тем данные вопросы не получили адекватного реагирования в рамках стабильных правовых норм, которые позволили бы более успешно и организованно решать их в будущем, поскольку исключить возникновение подобных рисков нельзя. Иными словами, интеграционные процессы в рамках регулирования миграционных процессов связаны с риском возникновения экстремальных факторов, поскольку при этом дефекты взаимодействия правовых систем приобретают наиболее выраженный характер.

Интегрированность политического, социально-культурного, экономического пространства требует и интегрированности миграционного законодательства России и Казахстана (равно как и других стран, входящих в региональные союзы, имеющие иные аспекты интеграции). В целом и для России, и для Казахстана (для России в большей степени) характерна разветвленность норм, связанных с регулированием вопросов миграции. Как указывают российские

¹ См.: Отчет № 1-М «О зарегистрированных уголовных правонарушениях». 2021–2022 гг. URL: <https://qamqor.gov.kz/crimestat/statistics>

² См.: Сведения об уголовных правонарушениях, совершенных в отношении иностранных граждан и лиц без гражданства. 2021–2022 гг. URL: <https://qamqor.gov.kz/crimestat/statistics>

исследователи, «постоянное реформирование российского миграционного законодательства привело к тому, что оно стало несистемным и внутренне противоречивым»¹. Вместе с тем попытки инициирования кодификации миграционного законодательства до настоящего времени не получили одобрения, хотя имели место фактически с начала 2000-х гг.

При этом уже давно в науке поднимается вопрос о самостоятельном отраслевом значении миграционного права². Отмечается усугубляющаяся разрозненность миграционного законодательства стран СНГ³. Миграционный кодекс действует только в Азербайджанской Республике⁴, однако данный нормативный акт не включает в себя все вопросы, связанные с миграцией (в частности, с внутренней миграцией). В целом проблема разрозненности миграционного законодательства актуальна для большинства стран СНГ (в частности, в Беларуси действует более 60 нормативных актов в данной сфере)⁵.

Полагаем, что оптимальным решением следует признать разработку нового модельного закона по вопросам миграции, который целесообразнее всего сконструировать по принципу кодекса (методом включения всех вопросов, которые касаются мигрантов, их статуса в принимающем государстве, форм поддержки в вопросах адаптации, правил, действующих в случае привлечения к административной, уголовной ответственности и т.д.). Нормы модельных законов всегда носят рекомендательный характер, однако усилия на их разработку всегда оправданны, поскольку они максимально способствуют гармонизации национальных законодательств⁶. Миграционные процессы представляют собой настолько сложную систему, что «модельные нормы» крайне необходимы⁷.

¹ Предложения к миграционной стратегии России до 2035 года / под общ. ред. И.В. Ивахнюк. М., 2017. С. 16.

² См.: Хабриева Т.Я. Миграционное право России: теория и практика. М., 2008. С. 5–6.

³ См.: Воронина Н.А. Международное право и миграционное законодательство стран СНГ (историко-правовой анализ): монография / Институт государства и права РАН. М., 2015. С. 203.

⁴ URL: https://online.zakon.kz/Document/?doc_id=31448427

⁵ См.: Федорако А.И. Пути совершенствования законодательства Республики Беларусь в сфере миграции // Журнал международного права и международных отношений. 2019. № 3–4 (90–91). С. 24.

⁶ См.: Шестакова Е.В. Международная практика применения модельного законодательства // Законодательство и экономика. 2006. № 2. С. 16.

⁷ См.: Апт Л.Ф. Проблемы правового регулирования миграции в модельном законодательстве для государств — участников СНГ и международном праве // Миграционное право. 2006. № 1. С. 27.

Отметим, что Модельный закон стран — участников СНГ «О миграции», который был принят 27 ноября 2015 г., содержит рекомендации¹, которые уже образуют «каркас», способный стать основой для модельного миграционного кодекса. Глава 9, в частности, посвящена вопросам адаптации и интеграции мигрантов. Ни в российское, ни в казахстанское миграционное законодательство соответствующие нормы не включены в качестве структурных элементов (данные вопросы преимущественно поднимаются на уровне концепций, стратегий, программ и т.д.). Здесь можно отметить только одну новую норму, включенную в Закон РК «О миграции» 2011 г.: ст. 60-1, которая была введена Законом РК от 27 июля 2022 г. № 129-VII «О внесении изменений и дополнений в некоторые законодательные акты Республики Казахстан по вопросам улучшения качества жизни лиц с инвалидностью». Она посвящена необходимости помощи лицам — участникам миграционных процессов, которые стали жертвами торговли людьми.

На уровне модельного законодательства (кодекса), помимо вопросов адаптации и интеграции мигрантов, можно решить следующие вопросы:

1) упорядочить практику административных выдворений, поскольку она во многом по строгости соразмерна с уголовным наказанием. Например, в практике Верховного Суда РФ случаи отмены принятых судами решений о выдворении носят уже не единичный характер. В комментариях отмечается, что следует устанавливать «действительную необходимость применения данной меры, а также ее соразмерность в качестве единственно возможного способа достижения баланса публичных и частных интересов в рамках административного судопроизводства»². Как отмечено Конституционным Судом РФ, в ряде регионов суды не применяют выдворение, принимая во внимание семейное положение иммигрантов, в том числе и с учетом рекомендаций международных конвенций³. На подобные обстоятельства обращают внимание и казахстанские исследователи,

¹ URL: <https://iacis.ru/public/upload/files/1/626.pdf>

² ВС отменил административное выдворение иностранца спустя три года после назначения наказания. URL: <https://www.advgazeta.ru/novosti/vs-otmenil-administrativnoe-vydvorenje-inostrantsa-spustya-tri-goda-posle-naznacheniya-nakazaniya/>

³ См.: Определение Конституционного Суда РФ от 5 марта 2014 г. № 628-О «Об отказе в принятии к рассмотрению жалобы гражданина Китайской Народной Республики Чжэн Хуа на нарушение его конституционных прав частью 1.1 статьи 18.8 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях». URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_161796/

предлагая учитывать при административном выдворении личные факторы жизни мигранта, а также степень его интегрированности в общество¹. В данном случае, сравнивая риски от оставления мигранта, допустившего нарушение законодательства, в стране с рисками от его ухода в нелегальный статус, следует признать, что первые гораздо менее критичны. Полагаем, в модельном миграционном законодательстве, равно как и в национальных законодательствах, следует ввести норму, касающуюся обязательной оценки жизненной ситуации мигранта при принятии решения о выдворении;

2) учитывая относительный эффект периодически осуществляемых «миграционных амнистий», ввести в практику индивидуальную процедуру легализации мигранта, допустившего нарушение миграционного законодательства². Данная практика применяется во многих зарубежных странах и сводится к нейтрализации последствий перехода мигранта в нелегальный статус, что является существенным риском его криминализации. Процедура по легализации имеет целью устранить правовые последствия незаконного пребывания мигранта в стране, дать ему возможность вновь приобрести легальный статус³;

3) разработать нормы, касающиеся общих вопросов отбывания наказания иностранцами в виде лишения свободы. К настоящему времени анализ уголовно-исполнительного законодательства России и Казахстана свидетельствует о том, что данный вопрос практически не урегулирован, поскольку имеют место только предписания общего характера. Вместе с тем исследователи справедливо отмечают уязвимость данной категории осужденных, в связи с чем предлагают, в частности, введение должности куратора при посольствах, консульствах или представительствах министерств внутренних дел, а также координирующих структур в ведомствах уголовно-исполнительной системы государства, которые оказывали бы помощь в адаптации в период отбывания наказания и после освобождения⁴. В целом же возникает множество вопросов, связанных с процессом испол-

¹ См.: Омарбекова М. Выдворение из страны как крайняя мера. URL: https://online.zakon.kz/Document/?doc_id=32384833&pos=6;-106#pos=6;-106

² См.: Смышникова Т.Б. Миграционная амнистия как мера противодействия незаконной миграции в Российской Федерации // Вестник Челябинского государственного университета. Серия «Право». Вып. 37. 2013. № 17 (308). С. 37.

³ См.: Специальные программы легализации иммигрантов: мировой опыт: сборник статей / под ред. Г. Витковской, А. Рубцовой; Международная организация по миграции: Бюро МОМ в России; Бюро по демократическим институтам и правам человека ОБСЕ. М., 2006.

⁴ См.: Абуталипов А.Р. Проблемы ресоциализации лиц из числа трудовых мигрантов, содержащихся в исправительных учреждениях и освободившихся из мест лишения свободы // Наука. Образование. Современность. 2018. № 1–2. С. 17–20.

нения уголовных наказаний в отношении иностранцев, многие из которых более органичны именно в миграционном законодательстве (частные вопросы режима и условий, полагаем, должны содержаться в уголовно-исполнительных кодексах), — передача для отбывания наказания в страну гражданства; поддержание коммуникации с посольствами, консульствами, представительствами и др.

Таким образом, миграционное законодательство и соответствующая правоприменительная практика ориентируются на интеграцию, особенно в условиях регионального сотрудничества, складывающегося между соседними странами, которыми являются Россия и Казахстан. Оптимальным решением для обеих стран, равно как и для других близких государств, считаем выработку нового модельного кодифицированного акта по вопросам миграции и статуса мигрантов в стране, который включил бы новые элементы индивидуализации, обусловленные избранной политикой человекоцентризма, а также позволил урегулировать вопросы «экстремальных» миграционных ситуаций, которые прогнозируемы исходя из практики миграционных процессов.

*Л.В. Стандзень,
доцент кафедры административного
права и процесса Московского
государственного юридического
университета имени О.Е. Кутафина,
доцент, кандидат юридических наук*

К КОНЦЕПЦИИ РАЗВИТИЯ ФЕДЕРАЛЬНОГО ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА О ЛИЦЕНЗИРОВАНИИ ОТДЕЛЬНЫХ ВИДОВ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

Одно из приоритетных направлений совершенствования публичного управления в экономической сфере — лицензионная система, ключевым элементом которой является лицензирование отдельных видов деятельности. Она выступает значимым механизмом регулирования предпринимательских и экономических отношений публичными органами¹.

Лицензирование занимает второе место по популярности среди различных административных процедур². По состоянию на 2023 г. выдано более 600 тыс. лицензий в соответствии с Федеральным законом от 4 мая 2011 г. № 99-ФЗ «О лицензировании отдельных видов деятельности». Наибольшее их количество приходится на такие виды деятельности, как перевозка пассажиров автобусами (8511), управление многоквартирными домами (8062) и пр.³ Таким образом, обращение к тематике совершенствования лицензирования отдельных видов деятельности позволит оптимизировать всю разрешительную систему в Российской Федерации.

Лицензионная деятельность, обладая таким качеством, как устойчивость, вместе с тем весьма динамична⁴.

¹ См.: Россинский Б.В. Исполнительная власть в системе государственного управления: монография. М., 2023; Его же. Административно-правовые аспекты государственного управления в России. Системные подходы: монография / Б.В. Россинский. М., 2020.

² См.: Стандзень Л.В. Вопросы теории и практики лицензирования как разновидности административного процесса // Законы России: опыт, анализ, практика. 2018. № 11; Административные процедуры: учебное пособие / отв. ред. А.В. Сладкова. М., 2024. С. 119.

³ См.: Доклад Минэкономразвития России за 2022 г. URL: <http://economy.gov.ru>

⁴ См.: Разрешительная деятельность в механизме государственного управления: монография / отв. ред. А.С. Емельянов, С.М. Зырянов. М.: Институт законода-

Объем деятельности, которая подлежит лицензированию, постоянно меняется. В настоящее время в соответствии с указанным законом осуществляется лицензирование 54 видов деятельности. Также часть видов деятельности и правила их лицензирования (15) представлены в других федеральных законах (например, в регулирующих производство и оборот этилового спирта, алкогольной и спиртосодержащей продукции; использование атомной энергии и пр.). Таким образом, законодательство о лицензировании отдельных видов деятельности не систематизировано и устанавливает различные административные процедуры, которые закреплены в законодательных актах. В связи с этим считаем оптимальным объединить все процедуры лицензирования в общем федеральном законе о лицензировании и установить единые понятия, принципы, правила, сроки и пр.

Количество лицензируемых видов деятельности непостоянно. С одной стороны, наблюдается его сокращение. Например, прекращено лицензирование в области строительства, адвокатской, туристской деятельности. С другой стороны, количество лицензируемых видов деятельности постоянно увеличивается. Так, с 1 сентября 2024 г. появился новый лицензируемый вид деятельности — оказание услуг по дезинфекции, дезинсекции и дератизации в целях обеспечения санитарно-эпидемиологического благополучия населения. Такая ротация позволяет своевременно учитывать изменения и включать виды деятельности в список лицензируемых, если они могут представлять опасность. Так, в некоторых странах лицензируется гостиничный бизнес, адвокатская деятельность, работа нотариуса, риелтора и др.

Согласно ст. 2 Федерального закона «О лицензировании отдельных видов деятельности» лицензирование отдельных видов деятельности осуществляется в целях предотвращения ущерба правам, законным интересам, жизни или здоровью граждан, окружающей среде, объектам культурного наследия (памятникам истории и культуры) народов Российской Федерации, обороне и безопасности государства, возможность нанесения которого связана с реализацией юридическими лицами и индивидуальными предпринимателями отдельных видов деятельности.

Для сравнения приведем ст. 5 Закона Республики Беларусь от 14 октября 2022 г. № 213-З «О лицензировании». В перечень критериев отнесения видов деятельности к лицензируемым входят, на-

тельства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации; ИНФРА-М, 2024; Стандзюнь Л.В. Лицензионно-разрешительная система: монография. М., 2021. С. 272.

пример, повышенная опасность для жизни и здоровья граждан; высокий риск нарушения государственных и общественных интересов, прав и законных интересов граждан; угроза для окружающей среды. Указанные критерии распространяются на виды деятельности, лицензирование которых осуществляется международными договорами Республики Беларусь и иными международно-правовыми актами, содержащими обязательства Республики Беларусь. Таким образом, представленные критерии не бесспорны и фактически отвечают задачам лицензирования.

Основной остается теоретическая проблема — нет четких критериев отнесения видов деятельности к лицензируемым в Российской Федерации. Считаем возможным разработать их и руководствоваться ими при введении новых видов деятельности, подлежащей лицензированию.

Принципы лицензионной деятельности являются исходными установками (первоосновой) для правового регулирования лицензионной деятельности. В этом качестве они выражают сущность и содержание правовой формы публичного управления и (или) ориентируют законодателя при разработке и принятии новых нормативных правовых актов в вопросах совершенствования лицензионной системы.

Наиболее полный перечень принципов представлен в Федеральном законе «О лицензировании отдельных видов деятельности». Некоторые из них, на наш взгляд, не являются принципами вообще, например установление исчерпывающих перечней лицензионных требований в отношении лицензируемых видов деятельности положениями о лицензировании конкретных видов деятельности; недопустимость взимания с соискателей лицензий и лицензиатов платы за осуществление лицензирования, за исключением уплаты государственной пошлины.

Считаем возможным выстроить новую систему принципов лицензирования отдельных видов деятельности, в которую входили бы законность, публичность, федерализм, взаимная ответственность, антикоррупционность, а также такие специальные принципы, как соблюдение баланса прав потребителей, предпринимателей, государства; запрет использования лицензирования для ограничения конкуренции; технологичность; «одно окно»; экономическая эффективность¹.

Научное определение лицензирования² с публичных позиций отличается разнообразием точек зрения: это и административная

¹ См.: Стандзень Л.В. Новые принципы лицензионной системы в контексте публичной власти // *Законы России: опыт, анализ, практика*. 2023. № 11. С. 44–51.

² См.: Стандзень Л.В. Лицензионно-разрешительная система: монография. С. 272.

процедура, и организационно-правовой механизм государственного регулирования, и форма легитимации предпринимательской деятельности, и административно-правовой режим, и метод реализации исполнительной власти. Также лицензирование считают государственной услугой.

Что касается законодательного определения лицензирования, то в 2021 г. оно изменилось. В настоящее время под ним понимается деятельность лицензирующих органов по предоставлению лицензий, продлению срока действия лицензий в случае, если ограничение срока действия лицензий предусмотрено федеральными законами; оценке соблюдения соискателем лицензии, лицензиатом лицензионных требований; приостановлению, возобновлению, прекращению действия и аннулированию лицензий; формированию и ведению реестра лицензий; формированию государственного информационного ресурса; предоставлению в установленном порядке информации по вопросам лицензирования. «Деятельность по переоформлению лицензий», а также «осуществление лицензионного контроля» теперь отсутствуют в определении, но остаются, на наш взгляд, структурным элементом процедуры лицензирования. Отсутствие законодательного закрепления лицензионного контроля объясняется принятием Федерального закона от 31 июля 2020 г. № 248-ФЗ «О государственном контроле (надзоре) и муниципальном контроле в Российской Федерации». Это несколько нелогично. Так, в лицензировании есть такая процедура, как приостановление и аннулирование действия лицензии, а это прямое следствие осуществления лицензионного контроля. Таким образом, изъятие из определения понятия «лицензирование» лицензионного контроля, на наш взгляд, недопустимо.

Также существенным недостатком является разноуровневость законодательства о лицензировании. Оно не систематизировано, разрозненно, содержится в нормативных актах различного уровня — как федерального, так и субъектов Российской Федерации. Часть правил закреплена в подзаконных нормативных правовых актах. Данное обстоятельство усложняет процедуру применения и не способствует созданию единых правовых основ разрешительной деятельности.

Законодателем предпринималась попытка объединить лицензии, разрешения, процедуру их принятия в единый акт, о чем свидетельствует проект федерального закона «Об основах разрешительной деятельности»¹. Считаем необходимым вновь обратиться к данной

¹ См.: Стандзоль Л. В. К вопросу о совершенствовании федерального законодательства о лицензионно-разрешительной системе // Вестник экономической безопасности. 2018. № 4. С. 172–175.

процедуре. Также видится актуальной разработка стратегии лицензирования как документа стратегического планирования.

Отметим и такое важное направление совершенствования федерального законодательства о лицензионной системе, как цифровизация и автоматизация технических процессов¹. Цифровизация в сфере лицензирования в первую очередь сопровождается внедрением реестровой модели, присвоением лицензиям номеров с использованием Единого реестра учета лицензий, возможностью подачи и отображения заявлений и лицензий на портале «Госуслуги». Особое внимание следует обратить на улучшение работы лицензирующих органов, возникшее вследствие цифровой трансформации. Так, органам, осуществляющим лицензирование отдельных видов деятельности, стало доступно использование мобильного приложения «Инспектор» для проведения контрольных мероприятий и оценки соответствия соискателя лицензии или лицензиата лицензионным требованиям в дистанционном формате. В рамках данного приложения стало возможным проводить оценку соответствия заявителей в рамках лицензирования путем осуществления дистанционной проверки по видеосвязи.

Вместе с тем считаем, что процесс цифровизации должен быть распространен на все лицензии и реестровая модель должна быть единой. В настоящее время в реестровую модель объединены только лицензии, содержащиеся в Федеральном законе «О лицензировании отдельных видов деятельности». Целесообразно, чтобы единая реестровая модель объединяла все без исключения лицензии, действующие в Российской Федерации, в том числе выдаваемые Центральным банком РФ, и пр.

Остановимся на некоторых проблемах, возникающих при функционировании лицензионной системы. Есть проблемы, относящиеся к реализации отдельных видов разрешительной деятельности, например касающиеся взаимодействия между МВД России и Росгвардией при лицензировании гражданского огнестрельного оружия и осуществлении лицензионного контроля, необходимости ужесточения отдельных разрешительных процедур — лицензионных требований в отношении ношения, хранения, использования огнестрельного гражданского оружия гражданами и пр.

¹ См.: Зубарев С.М., Иванов А.В., Кирдина-Чэндлер С.Г. и др. Эффективность государственных управленческих решений в условиях цифровизации: монография. М., 2023. С. 128–131; Зубарев С.М. Цифровизация государственного управления: новая административная реформа? // Административное право и процесс. 2020. № 7. С. 62–66.

В качестве системных проблем отметим относительно высокую коррупционную составляющую отдельных процедур лицензирования, например в медицинской и фармакологической сферах, что затрудняет предпринимательскую деятельность и является «административным барьером» для бизнеса; неполную прозрачность и открытость управленческих административных процедур; недостаточно эффективную деятельность отдельных публичных органов власти, осуществляющих лицензионно-разрешительные процедуры, и как следствие этого снижение эффективности организации публичного управления.

Для нивелирования указанных проблем проводится ряд мероприятий, направленных на совершенствование правового регулирования управленческих процедур, а также практики их применения, упрощение правил и стандартов ведения бизнеса, внедрение современных информационных технологий в публичном управлении и др.

Экспертами активно обсуждается возможность и целесообразность перевода части лицензионных процедур на уведомительный порядок.

Считаем, что часть теоретических положений должна быть урегулирована в действующем законодательстве, посвященном лицензионной системе.

По содержанию лицензионная деятельность должна быть взаимообусловлена риск-ориентированным подходом¹. Нагрузка от введенного лицензионного порядка должна измеряться и оцениваться посредством анализа регуляторного воздействия и «управления по результатам». Стратегически эффективность лицензионной процедуры должна обеспечиваться мониторингом ее применения для достижения целей государственного регулирования и публичного управления².

¹ См.: Регуляторная политика Российской Федерации: правовые проблемы формирования и реализации: монография / отв. ред. А.Ф. Ноздрачёв, С.М. Зырянов, А.В. Калмыкова. М.: Институт законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации; Инфотропик Медиа, 2022.

² См.: Зырянов С.М. Государственный контроль (надзор): монография. М.: Институт законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации; Контракт, 2023; Стандзюнь Л.В. Лицензионные отношения в структуре предмета административного права // Роль права в обеспечении благополучия человека: сборник докладов XI Московской юридической недели: XX Международная научно-практическая конференция и XXII Международная научно-практическая конференция юридического факультета Московского государственного университета имени М.В. Ломоносова: в 5 ч. Ч. 5. М., 2022.

Е.В. Ширева,
доцент кафедры административного
и финансового права
Национального исследовательского
Нижегородского государственного университета
имени Н.И. Лобачевского,
кандидат юридических наук

ПРИМЕНЕНИЕ УВЕДОМИТЕЛЬНОГО ПОРЯДКА ДЛЯ ОСУЩЕСТВЛЕНИЯ ТВОРЧЕСКОГО (КРЕАТИВНОГО) ПРЕДПРИНИМАТЕЛЬСТВА В УСЛОВИЯХ РЕГИОНАЛЬНОЙ ИНТЕГРАЦИИ¹

С 2021 года в Российской Федерации взят курс на создание и развитие творческих (креативных) индустрий. Их общий статус, сферы и направления деятельности частично определяются в Концепции развития творческих (креативных) индустрий и механизмов осуществления их государственной поддержки в крупных и крупнейших городских агломерациях до 2030 года² (далее — Концепция). В данной Концепции отмечается, что с точки зрения территориальной привязки субъектов творческих (креативных) индустрий наряду с локальными, инвестиционными творческими (креативными) индустриями, творческими (креативными) инкубаторами, экосистемами творческих (креативных) индустрий можно выделить *творческое (креативное) предпринимательство*. Под ним понимается «экономическая деятельность, направленная на получение прибыли за счет создания и (или) использования результатов интеллектуальной деятельности и являющаяся необходимой платформой и ресурсом для формирования и развития творческих (креативных) индустрий»³. Однако данное легальное определение не отражает характерные черты, свойственные данному виду предпринимательства.

Обращаясь к научным воззрениям, необходимо отметить, что предпринимаются попытки формулирования определения креативного предпринимательства, однако в большинстве случаев с точки

¹ Исследование выполнено при финансовой поддержке программы стратегического академического лидерства «Приоритет — 2030» в рамках научного проекта № Н-425-99_2022-2023.

² СЗ РФ. 2021. № 40. Ст. 6877.

³ Там же.

зрения экономики и экономической деятельности. Так, С. Волков полагает, что это «вид деятельности, направленной на извлечение прибыли посредством реализации творческих компетенций отдельного человека или малой группой лиц, способных превратить идеи в творческие продукты или услуги»¹. Г.А. Яшева, Ю.Г. Вайлунова отмечают, что креативное предпринимательство следует понимать в узком и широком смысле: «В более узком понимании креативное предпринимательство определяется как бизнес в сферах культурных и творческих индустрий. В более широком контексте креативное предпринимательство также включает в себя пересечение аспектов креативных отраслей, что означает то, что культура и культурное творчество связаны с другими направлениями и отраслями производства, и они взаимовыгодны»².

Кроме того, учеными-экономистами утверждается, что, во-первых, креативное предпринимательство в большинстве случаев ориентировано не на массовое производство, а на создание единичного продукта³; во-вторых, в данном секторе предпринимательства работают в основном микро- или малые предприятия⁴; в-третьих, креативное предпринимательство включает также инновационную деятельность в сфере производства товаров и услуг, осуществляемую субъектами малого и среднего предпринимательства⁵.

Некоторые ключевые признаки креативного предпринимательства также содержатся в законопроекте «О внесении изменений в Закон Российской Федерации “Основы законодательства Российской Федерации о культуре” и Федеральный закон “О развитии малого и среднего предпринимательства в Российской Федерации” (в части закрепления института творческих (креативных) индустрий)»⁶. В нем отмечается, что креативное предпринимательство — это самостоятельная, осуществляемая на свой риск деятельность коммерческих организаций, преследующая систематическое получение прибыли за счет создания культурных ценностей, культурных

¹ Волков С. Креативная экономика и креативное предпринимательство: академическое измерение // Общество и экономика. 2020. № 11. С. 27.

² Яшева Г.А., Вайлунова Ю.Г. Креативное предпринимательство в контексте антикризисной стратегии Беларуси и России // Менеджмент и предпринимательство в парадигме устойчивого развития: материалы III Международной научно-практической конференции / отв. за вып. Е.Б. Дворядкина. Екатеринбург, 2020. С. 272.

³ См.: Волков С. Указ. соч. С. 27.

⁴ Там же.

⁵ См.: Яшева Г.А., Вайлунова Ю.Г. Указ. соч. С. 272.

⁶ URL: <https://regulation.gov.ru/projects#npa=123976>

благ и продуктов, а также указывается, что субъектами творческого (креативного) предпринимательства признаются юридические лица, индивидуальные предприниматели и их объединения¹.

Таким образом, исходя из вышеуказанных научных подходов и имеющегося правового регулирования творческое (креативное) предпринимательство имеет следующие правовые признаки:

1) может осуществляться юридическими лицами, физическими лицами, имеющими статус индивидуальных предпринимателей или самозанятых, а также их объединениями;

2) является самостоятельной и рискованной деятельностью субъектов творческого (креативного) предпринимательства;

3) результатом являются как материальные блага (продукты), так и культурные, духовные блага и ценности;

4) основным способом создания результатов является интеллектуальная или творческая деятельность;

5) субъекты творческого (креативного) предпринимательства могут объединяться в креативные кластеры для осуществления совместной деятельности и функционировать в рамках единого креативного пространства;

6) необходимо прохождение различных административных процедур регистрации, в том числе в качестве юридического лица, индивидуального предпринимателя или самозанятого. Получение статуса самозанятого одновременно является административно-правовым барьером процедурного характера для осуществления творческого (креативного) предпринимательства. Связано это со сложностями при государственной регистрации, лицензировании, сертификации, государственном учете, получении разрешений и т.д.²

Регистрация в качестве юридического лица и индивидуального предпринимателя согласно Федеральному закону от 8 августа 2001 г. № 129-ФЗ «О государственной регистрации юридических лиц и индивидуальных предпринимателей»³ является обязательным условием для осуществления фактически любой предпринимательской деятельности. Однако для отдельных видов деятельности законодательством Российской Федерации установлено требование прохождения дополнительных регистрационных и разрешительных процедур. Именно они в большей степени и обуславливают суще-

¹ URL: <https://regulation.gov.ru/projects#npa=123976>

² См. подробнее: Мартынов А.В., Ширеева Е.В., Головизнина Ю.И. К вопросу о видах административно-правовых барьеров развития креативных индустрий в Российской Федерации // Правовая политика и правовая жизнь. 2022. № 4. С. 131–141.

³ СЗ РФ. 2001. № 33 (ч. I). Ст. 3431.

ственные сложности субъектов творческого (креативного) предпринимательства. Так, например, деятельность малых предприятий, составляющих большую часть предприятий, осуществляющих креативную деятельность на территории Нижегородской области, затрудняется наличием барьеров при лицензировании отдельных видов деятельности, сертификации продукции, выделении производственных и торговых помещений, подключении к объектам инфраструктуры, осуществлении контролирующими органами контрольно-ревизионных функций¹. *В связи с этим особенно важны пересмотр данных административных процедур и их замена уведомительным порядком в отношении творческого (креативного) предпринимательства.*

Следует отметить, что действуют Правила представления уведомлений о начале осуществления отдельных видов предпринимательской деятельности и учета указанных уведомлений, утвержденные постановлением Правительства РФ от 16 июля 2009 г. № 584 «Об уведомительном порядке начала осуществления отдельных видов предпринимательской деятельности»². Причем указанные виды деятельности могут быть реализованы в том числе в творческом (креативном) предпринимательстве, то есть фактически *законодательные предпосылки для закрепления уведомительного порядка творческого (креативного) предпринимательства имеются*. Однако при анализе данных Правил установлено, что не все сферы творческой (креативной) деятельности находят отражение в них. С учетом Перечня поручений Президента РФ по итогам посещения выставки «Развитие креативной экономики в России» и необходимости внесения в законодательство Российской Федерации изменений, создания соответствующего регулирования на федеральном уровне в продолжение уже принятых программных и стратегических документов, а также обеспечения адресного характера мер государственной поддержки целесообразным представляется *включение нормы об уведомительном порядке в отдельный нормативный правовой акт, посвященный исключительно творческим (креативным) индустриям и творческому (креативному) предпринимательству*. В Государственную Думу РФ внесен законопроект «О развитии креативных (творческих)

¹ См.: Алексеев М.С., Соменкова Н.С. Актуальные проблемы и перспективы развития малого предпринимательства в Нижегородской области // Актуальные проблемы управления: сборник научных статей по итогам VIII Всероссийской научно-практической конференции «Актуальные проблемы управления» (16 ноября 2021 г.) / редкол.: С.Н. Яшин, С.А. Борисов. Н. Новгород, 2022. С. 284.

² СЗ РФ. 2009. № 30. Ст. 3823.

индустрий в Российской Федерации»¹, однако в его положениях не отражено регулирование данного вопроса.

Творческое (креативное) предпринимательство распространено не только на территории Российской Федерации, но и в других странах, входящих в различные интеграционные объединения (ЕАЭС, СНГ и др.). Как отмечается учеными, среди стран СНГ Россия наряду с Республикой Беларусь входит в тройку по объему и стоимости экспортируемых креативных товаров². В связи с особой геополитической ситуацией именно Беларусь является буферной зоной, через которую Российская Федерация реализует свои креативные товары, поэтому сотрудничество между государствами с целью развития творческого (креативного) предпринимательства, а также для реализации творческих продуктов имеет стратегическое значение. В рамках такого сотрудничества необходимо сформировать глобальную инновационную инфраструктуру, на базе которой может осуществляться интеграция творческого (креативного) предпринимательства, которая позволит сформировать креативные кластеры и креативные пространства международного уровня и внедрить новые формы творческого (креативного) предпринимательства.

Уведомительный порядок будет способствовать эффективному и плодотворному сотрудничеству государств, а также гарантировать снижение временных затрат для реализации множества процедур без риска причинения вреда общественным отношениям. Во-первых, он позволит осуществлять учет субъектов творческого (креативного) предпринимательства, однако для этого потребуются создание и ведение специализированных реестров уполномоченным органом государственной власти либо федерального, либо регионального уровня; во-вторых, будет способствовать адресному применению мер государственной поддержки; в-третьих, субъекты творческого (креативного) предпринимательства других государств смогут сотрудничать с наименьшими административно-правовыми барьерами. А отдельные аспекты международного взаимодействия по развитию творческого (креативного) предпринимательства могут быть урегулированы в рамках межправительственных соглашений.

¹ URL: <https://sozd.duma.gov.ru/bill/474016-8>

² См.: Мацевич-Духан И.Я. Картографирование креативной экономики Республики Беларусь // Бизнес. Образование. Экономика: международная научно-практическая конференция (Минск, 2 апреля 2020 г.): сборник статей: в 2 ч. / редкол.: В.В. Манкевич и др. Минск, 2020. Ч. 1. С. 111–116.

Т.О. Шилюк,
доцент кафедры административного
права и процесса Московского
государственного юридического
университета имени О.Е. Кутафина (МГЮА),
доцент, кандидат юридических наук;

Е.С. Волкова,
студентка 4 курса Московского
государственного юридического
университета имени О.Е. Кутафина (МГЮА)

О ПОНЯТИИ ЮРИДИЧЕСКОГО ЛИЦА ПУБЛИЧНОГО ПРАВА И ЕГО РОЛИ В ПУБЛИЧНОМ УПРАВЛЕНИИ

В настоящее время ведутся дискуссии о необходимости закрепления понятия юридических лиц публичного права (далее — ЮЛПП) в российском законодательстве. В юридической литературе анализируются теоретические и практические аспекты института ЮЛПП как в целом¹, так и применительно к конкретным организациям². Одни авторы, признавая значимость закрепления конструкции ЮЛПП, обосновывают возможность нововведения с позиции совершенствования отдельных институтов — например, речь идет о публичном управлении, институтах развития и др.³ Другие же, напротив, считают подобную реформу не только бессмысленной, но и опасной, обосновывая это тем, что государство таким образом будет лишь давить на частную экономику и мешать ее развитию.

Сложность данного вопроса заключается в том, что до настоящего времени не сложилось единого понимания ЮЛПП среди его

¹ См., например: Чиркин В.Е. Юридическое лицо публичного права: монография / В.Е. Чиркин. М., 2022; Ястребов О.А. Юридические лица публичного права: сравнительно-правовое исследование: дис. ... д-ра. юрид. наук. М., 2010.

² См., например: Луценко С. О необходимом статусе Российской академии наук как юридического лица публичного права // Общество и экономика. 2019. № 6. С. 96.

³ См., например: Кузнецов С.В. Институт развития как лицо публичного права // Предпринимательское право. 2021. № 4; Талапина Э.В. Перспективы правового регулирования качества публичного управления // Административное право и процесс. 2021. № 11.

сторонников. Так, В.Е. Чиркин, внесший значительный вклад в разработку теории о ЮЛПП, понимал под ними широкий круг субъектов, включающий публично-правовые образования, органы и учреждения публичной власти, некоммерческие общественные организации и территориальные публичные коллективы¹. Ученым был разработан перечень признаков ЮЛПП, а именно:

- 1) является публично-правовым образованием, понимаемым в широком смысле;
- 2) предназначено для решения задач общественного характера;
- 3) действует в общественных интересах, на основании которых формируется его воля;
- 4) связано с публичной властью;
- 5) создается специфическими способами;
- 6) имеет особый субъектный и материальный состав;
- 7) специальный правовой режим имущества;
- 8) не всегда имеет устав в качестве конкретной правовой основы деятельности;
- 9) применительно к отдельным субъектам система органов ЮЛПП отличается от системы органов юридических лиц частного права;
- 10) ограниченная автономия;
- 11) ответственность публично-правового характера².

Однако предложенный подход был подвергнут серьезной критике. Так, О.Ю. Усков указывает, что действовать в целях общего блага с помощью сотрудничества с публичной властью может всякое лицо, в том числе и физическое. Также неясна необходимость закрепления статуса ЮЛПП за некоммерческими организациями, поскольку их правовой статус не вызывает каких-либо сложностей в судебной практике³. При этом указанный автор допускает существование ЮЛПП в российском праве, предложив ограничить их круг организациями, обладающими публично-властными полномочиями наряду с гражданской правосубъектностью, исключив из него публично-правовые образования⁴. Сходной позиции придерживаются А.В. Винницкий и А.Я. Курбатов⁵.

¹ См.: Чиркин В.Е. Указ. соч. С. 101–128.

² Там же.

³ См.: Усков О.Ю. Юридические лица публичного права: понятие и виды // Журнал российского права. 2010. № 6. С. 103.

⁴ Там же. С. 110.

⁵ См., например: Винницкий А.В. О необходимости законодательного закрепления института юридических лиц публичного права // Журнал российского права. 2011. № 5; Курбатов А.Я. О юридических лицах публичного права // Хозяйство и право. 2009. № 10.

Отстаивая необходимость закрепления ЮЛПП, О.А. Ястребов отмечал, в частности, что институт ЮЛПП знаком как зарубежным правопорядкам, так и дореволюционному российскому праву. Анализируя развитие российской правовой доктрины, ученый приходит к выводу, что советская правовая мысль, отличавшаяся аутоцентризмом, несправедливо отвергала существование конструкции ЮЛПП, рассматривая ее как нечто несовместимое с социалистической системой. Таким образом, речь идет не о простом копировании, а о возрождении ранее существовавшего института¹. О.А. Ястребовым дано следующее определение ЮЛПП: это организации, созданные законом или во исполнение законов распорядительным административным актом для реализации общественно значимых целей, интегрированные в систему публичного управления и действующие от своего имени в установленной организационно-правовой форме в рамках правового режима, определенного в своей основе нормами публичного права².

Обратимся к зарубежному правовому опыту, где институт ЮЛПП закреплен на законодательном уровне. Во Франции в круг ЮЛПП включены государство, административно-территориальные образования, публичные учреждения и иные юридические лица. Легальная дефиниция ЮЛПП отсутствует, однако судебной практикой разработаны их существенные признаки. Объясняется это тем, что при создании ЮЛПП их публично-правовой статус не всегда оговаривается. Так, к ним относятся: 1) учреждение лица посредством публичной инициативы (хотя в отдельных случаях и частной); 2) установление правил устройства, функционирования и контроля публичной властью; 3) публичные источники финансирования; 4) наличие прерогатив публичной власти как факультативный признак³. Указанные признаки неразрывно связаны с признаками публичности имущества и различием правового режима частной и публичной собственности⁴.

Имущество ЮЛПП характеризуется дуализмом: оно делится на публичные и частные домены, различается и их правовое регулиро-

¹ См.: Ястребов О.А. Юридические лица публичного права: сравнительно-правовое исследование: автореф. дис. ... д-ра юрид. наук. М., 2010. С. 3–4.

² См.: Ястребов О.А. Юридические лица публичного права: сравнительно-правовое исследование: дис. ... д-ра юрид. наук. М., 2010. С. 416.

³ См.: Талапина Э.В. Административное право Франции сегодня / Э.В. Талапина // Ежегодник сравнительного правоведения. М., 2004. С. 139.

⁴ См.: Голубцов В.Г. Участие Российской Федерации в имущественных отношениях, регулируемых гражданским законодательством: дис. ... д-ра юрид. наук. М., 2008. С. 133.

вание. Публичная собственность Франции урегулирована нормами административного права. Так, ЮЛПП существенно ограничено в распоряжении публичными доменами, не имея полномочий по их свободной продаже, передаче в залог и т.п., это возможно лишь после соблюдения определенных разрешительных и согласительных процедур¹. Частные домены, являясь объектом регулирования гражданского права, также имеют свои особенности. Например, управление частной собственностью ЮЛПП возлагается на государственного управляющего, ему предоставляется только право распоряжения, и он обязан регулярно представлять отчет о своей деятельности соответствующему государственному органу².

Правовое регулирование публичной службы во Франции также сильно дифференцировано. Действуют и Общий устав служащих государства и местных сообществ, и специальные уставы. Общий устав распространяется на работников многочисленных публичных учреждений, в том числе на медицинских работников и преподавателей³.

В Германии к ЮЛПП отнесены:

- 1) корпоративные объединения публичного права:
 - юридические лица, обладающие публичной властью на определенной территории (федерация, федеральные земли, общины);
 - государственные университеты;
 - профессиональные объединения лиц (палаты адвокатов, торгово-промышленные палаты);
 - федеральное радио;
- 2) учреждения публичного права — земельные радиостанции, сберегательные кассы;
- 3) фонды публичного права и общепользные фонды⁴.

В юридической литературе встречаются следующие определения: корпорация публичного права — юридическое лицо с самостоятельной структурой управления, деятельность которого подлежит государственному надзору в вопросах соблюдения законности; учрежде-

¹ См.: Рудаков Е.И. Публичная собственность во Франции и Российской Федерации // Право и современные государства. 2015. № 1. С. 74–75.

² См.: Юридические лица в гражданском праве зарубежных стран / О.В. Гаврилюк, Н.И. Гайдаенко Шер, Д.О. Грачев и др. / под ред. Н.Г. Семилотиной. М.: Институт законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации; ИНФРА-М, 2015. С. 96.

³ См.: Административное право зарубежных стран: учебник / А.Н. Козырин, М.А. Штатина, А.Б. Зеленцов и др. М., 2003. С. 81.

⁴ См.: Рыбаков В.В. Типология юридических лиц публичного права в зарубежном законодательстве / В.В. Рыбаков, С.В. Архипов // Аграрное и земельное право. 2023. № 7. С. 88.

ние публичного права — административная структура, выполняющая определенные задачи публичного управления¹. Признаки ЮЛПП не регламентированы законом. Исходя из приведенных определений можно выделить лишь признаки государственного контроля за деятельностью ЮЛПП и выполнением ими задач публичного управления.

В Швейцарии ЮЛПП подчиняются нормам публичного права соответствующего кантона или Конфедерации. К ЮЛПП относятся: Конфедерация, кантоны, муниципалитеты, епархии, акционерные общества публичного права (например, кантональные банки). Деятельность акционерных обществ публичного права также регулируется специальными законами. В соответствии со специальными законами кантонов созданы ассоциации публичного права. К учреждениям публичного права относятся публичные фонды и другие учреждения (например, почтовые отделения). Учреждения публичного права, ассоциации, не преследующие экономических целей, и некоторые фонды не обязаны проходить процедуру регистрации².

Исходя из вышеизложенного можно прийти к следующим выводам:

во-первых, несмотря на то, что институт ЮЛПП формировался в каждом отдельном государстве индивидуально — с учетом культурных, экономических и исторических особенностей, выделяется ряд его общих признаков, присущих различным правовым порядкам, а именно: 1) государственное или публичное учреждение; 2) реализация публичных функций; 3) финансирование со стороны государства; 4) государственное участие в управлении ЮЛПП; 5) правительственная поддержка. Эти общие признаки могут варьироваться в разных странах и регионах, и характеристики ЮЛПП будут зависеть от правовых традиций в соответствующей юрисдикции. Указанные признаки встречаются и в большинстве российских публикаций, посвященных проблеме ЮЛПП;

во-вторых, в целом к ЮЛПП относят публично-правовые образования и различные организации, осуществляющие публичные полномочия.

На наш взгляд, отдельные предложения по реформированию законодательства весьма спорны и недостаточно обоснованны. Прежде всего, это касается закрепления статуса ЮЛПП за государством, субъектами Российской Федерации, муниципальными обра-

¹ См.: Гражданское уложение Германии: вводный закон к Гражданскому уложению. 4-е изд., перераб. М., 2015. С. 25–26.

² См.: Юридические лица в гражданском праве зарубежных стран. С. 256.

зованиями, а также за органами государственной и муниципальной власти. Перечисленные субъекты не нуждаются в изменении статуса — гражданское законодательство допускает прямое участие публично-правовых образований в гражданском обороте, государственные и муниципальные органы выступают от их имени (ч. 1 ст. 124; п. 1, 2 ст. 125 ГК РФ), а осуществление публичных функций, реализация публичного интереса и без того очевидны. Неясна и необходимость включения в круг ЮЛПП территориальных публичных коллективов, предложенного В.Е. Чиркиным. Участие населения в каких-либо публичных правоотношениях, основания, порядок, принципы такого участия прямо регламентированы законом, в гражданском же обороте в качестве единого субъекта население не участвует. Более того, в рамках науки конкретных отраслей права разработаны собственные теоретические положения об участии «территориальных коллективов» в публичных правоотношениях (например, осуществление народом местного самоуправления), которые следует учитывать.

Следующий спорный момент — закрепление статуса ЮЛПП за некоммерческими организациями. Действительно реализация некоего «общего блага» сближает некоммерческие юридические лица с ЮЛПП, но не отождествляет их. Некоммерческие юридические лица крайне разнообразны. Не пытаясь охватить весь круг их особенностей, отметим, что их деятельность может быть направлена на удовлетворение не только публичных интересов, «признаваемых» государством, но и частных интересов конкретной группы лиц, а также частно-публичных, предполагающих удовлетворение общественной потребности и сформированной в результате ее осознания конкретными лицами частной потребности¹. Некоммерческие организации играют важную роль в обеспечении частных интересов, предоставляя механизмы для выражения, защиты и продвижения этих интересов в обществе и перед органами власти.

Кроме того, статус ЮЛПП не распространяется автоматически на все некоммерческие юридические лица и в зарубежных правовых системах, признающих институт ЮЛПП. Например, в Германии наряду с общепользовными фондами существуют и частные. Однако следует признать, что в современной российской действительности существуют специфические организации, совмещающие выполнение публичных функций с участием в гражданском обороте. Например, можно выделить уже «традиционные» примеры — речь идет о

¹ См.: Сойфер Т.В. Концепция некоммерческих организаций в российском гражданском праве: автореф. дис. ... д-ра юрид. наук. М., 2013.

Российской академии наук, Центральном банке РФ, Управлении делами Президента РФ, государственных компаниях «Агентство по страхованию вкладов», «Росатом», «Роскосмос» и др.¹

Мы разделяем точку зрения, согласно которой юридическое лицо — это прежде всего цивилистическая конструкция, служащая целям организации гражданского оборота и определенности закрепления объектов прав за конкретными лицами². Вместе с тем нам понятна попытка унифицировать правовое положение вышеуказанных «особых» организаций с точки зрения совершенствования публичного управления. Действительно систематизация и тем более кодификация в сфере государственного управления в России почти не имеют истории. Сфера государственного управления остается не просто некодифицированной, но и вообще недостаточно обеспеченной нормативно. Административное право и в советское время, и в современный период понимается как набор запретов и ограничений³. Но в таком случае речь должна идти не о простом переименовании указанных организаций в ЮЛПП, что по сути никак не изменило бы их статуса, а о разработке качественно нового законодательства, которое смогло бы определить общий правовой режим их деятельности. Юридические лица публичного права играют важную роль в формировании и реализации государственной политики, обеспечивая выполнение функций государства и удовлетворение потребностей общества.

Нам близка позиция А.В. Винницкого, предлагающего, во-первых, выделение такого признака ЮЛПП, как осуществление публичных функций, в качестве существенного и основного, во-вторых, классифицирование ЮЛПП на две группы: государственные и муниципальные с одной стороны и негосударственные — с другой, так как сфера публичного администрирования давно выходит за пределы государственной власти и местного самоуправления. Более того, Конституционный Суд РФ еще в постановлении от 19 мая 2005 г. № 15 указал на тот факт, что государству не запрещается передавать отдельные полномочия исполнительных органов власти негосударственным организациям, участвующим в выполнении функций пуб-

¹ См., например: Лафитский В.И. К вопросу о юридических лицах публичного права // Журнал российского права. 2011. № 3; Веремева О.В. О специфике публичных договоров в финансовом праве: некоторые вопросы теории и практики // Финансовое право. 2019. № 6.

² См.: Болдырев В.А. Конструкция юридического лица несобственника: опыт цивилистического исследования / В.А. Болдырев. М., 2012. С. 256.

³ См.: Талапина Э.В. Перспективы правового регулирования качества публичного управления // Административное право и процесс. 2021. № 11.

личной власти. Федеральный закон от 27 июля 2010 г. № 210-ФЗ «Об организации предоставления государственных и муниципальных услуг» позволяет привлекать негосударственные организации в целях реализации соответствующих публичных функций¹.

Как отмечает А.В. Винницкий, осуществление публичных функций ЮЛПП предполагает применение к ним императивного метода регулирования, в частности:

1) введение публично-правового механизма взаимодействия ЮЛПП как с частными лицами, так и с органами государственной власти и органами местного самоуправления;

2) применение к ЮЛПП в гражданских правоотношениях ограничений, действующих в отношении государства, муниципальных образований и их органов (например, конкурсное распоряжение имуществом, режим государственных и муниципальных закупок и т.д.);

3) установление порядка раскрытия деятельности ЮЛПП, в частности об использовании имущества;

4) применение механизма государственного, муниципального и общественного контроля за деятельностью ЮЛПП².

Рядом исследователей обосновывается целесообразность закрепления института ЮЛПП с точки зрения совершенствования правового регулирования деятельности как конкретных организаций, так и отдельных правовых институтов. Приведем в качестве примеров некоторые позиции:

1) предлагается унифицировать правовой статус служащих ЮЛПП, приблизив их к государственным служащим, так как очевиден факт исполнения последними публичных функций³;

2) Российской академии наук необходим статус ЮЛПП, поскольку отсутствуют четкие ориентиры управления сферой научной деятельности⁴;

3) положение и функции Банка России требуют придания ему особого статуса ЮЛПП, отражающего специфические свойства данного субъекта права в сфере именно публичных правоотношений и др.⁵;

¹ См.: Винницкий А.В. Указ. соч. С. 84.

² Там же. С. 85–86.

³ См.: Давыдков К.В. Служба в юридических лицах публичного права — новый институт административного права РФ // Право и практика. 2011. № 5. С. 63–64.

⁴ См.: Луценко С. Указ. соч.

⁵ См.: Терентьева Н.А. Правовая природа Центрального банка Российской Федерации как юридического лица и субъекта права // Деньги и кредит. 2016. № 8. С. 53.

4) формирование институтов развития экономики, функционирование которых направлено на достижение общего социально-экономического эффекта и др.¹

Остановимся несколько подробнее на роли такого института развития, как государственная корпорация «ВЭБ.РФ». В частности, речь пойдет о его значимости в процессах региональной интеграции. Так, участие ВЭБ.РФ в процессе региональной интеграции реализуется посредством различных мероприятий и проектов. ВЭБ.РФ играет важную роль в поддержке и финансировании проектов, направленных на укрепление экономических связей России с другими странами и регионами, в частности в процессе региональной интеграции:

1) финансирование инфраструктурных проектов. ВЭБ.РФ может предоставлять финансовую поддержку для строительства и модернизации инфраструктуры, такой как транспортные магистрали, порты, аэропорты и энергетические объекты. Эти проекты могут способствовать укреплению торговых и экономических связей между Россией и другими странами;

2) финансирование международной торговли. ВЭБ.РФ может предоставлять финансовую поддержку российским компаниям, занимающимся экспортом и импортом, чтобы способствовать международной торговле и инвестициям;

3) участие в международных проектах и инициативах. ВЭБ.РФ может участвовать в международных проектах и инициативах, например в рамках ЕАЭС или других региональных объединений, чтобы способствовать интеграции России с другими государствами;

4) финансовая поддержка российских компаний за рубежом. ВЭБ.РФ может оказывать финансовую поддержку российским компаниям, желающим расширить свою деятельность за границей или участвовать в международных инвестиционных проектах;

5) поддержка торговых соглашений. ВЭБ.РФ может способствовать развитию торговых соглашений между Россией и другими странами, обеспечивая финансовую стабильность и поддержку таким соглашениям².

Участие ВЭБ.РФ в региональной интеграции обычно осуществляется посредством финансовых инструментов и ресурсов, чтобы способствовать развитию экономических отношений и укреплению сотрудничества между Россией и другими странами или регионами.

¹ См.: Кузнецов С.В. Институт развития как лицо публичного права // Предпринимательское право. 2021. № 4.

² См.: Распоряжение Правительства РФ от 10 августа 2021 г. № 2208-р (ред. от 15 июня 2023 г.) «Об утверждении Меморандума о финансовой политике государственной корпорации развития ВЭБ.РФ» // СПС «КонсультантПлюс».

В заключение отметим, что несмотря на недостаточность разработки теории ЮЛПП существует множество организаций, имеющих особый правовой статус, что обусловлено выполнением ими публичных полномочий. Их правовое положение регулируется нормами как публичного, так и частного права. Также несмотря на критику в юридической литературе статус ЮЛПП не носит условного характера. Как показывает опыт зарубежных правовых порядков, их особое правовое положение обусловлено выполнением публичных функций, устанавливается контроль в отношении таких лиц, специфика правового режима имущества, особый статус служащих публичных учреждений и др. Очевидна потребность в унификации законодательства и разработке общих положений (примеры таких положений приведены выше), что позволило бы не просто переименовать уже существующие организации, а наполнить их статус реальным содержанием.

Закрепление ЮЛПП в российском законодательстве может способствовать:

1) ясности и стабильности. Включение определений и положений о ЮЛПП в законодательство может сделать статус и функции таких организаций более ясными и стабильными. Это позволит избежать недоразумений и споров в будущем;

2) защите прав и обязанностей. Закрепление статуса ЮЛПП может обеспечить более четкую защиту и определение их прав и обязанностей перед другими субъектами, включая частных лиц и другие организации;

3) улучшению управления. Четкое закрепление структуры и компетенции ЮЛПП может способствовать более эффективному управлению государственными и публичными организациями, а это, в свою очередь, — повышению эффективности государственного аппарата;

4) повышению прозрачности. Включение ЮЛПП в законодательство обеспечит более высокую прозрачность и открытость деятельности таких организаций, что, в свою очередь, может повысить доверие со стороны общества и потенциальных инвесторов.

Однако важно отметить, что любые изменения в законодательстве должны осуществляться с осторожностью. Во-первых, пересмотр законодательства должен проводиться в соответствии с демократическими процессами и обеспечивать защиту интересов общества в целом. Во-вторых, как показало исследование, рассматриваемая проблема носит межотраслевой характер, что предполагает ее тщательное исследование с позиции сохранения непротиворечивости и согласованности элементов системы российского права.

Раздел III

ГОСУДАРСТВЕННЫЙ КОНТРОЛЬ И ПРИВЛЕЧЕНИЕ К ОТВЕТСТВЕННОСТИ

*С.А. Агамагомедова,
старший научный сотрудник
сектора административного права
и административного процесса
Института государства и права
Российской академии наук,
кандидат юридических наук, доцент*

ПУБЛИЧНЫЙ КОНТРОЛЬ В ИНТЕГРАЦИОННОЙ ЭКОНОМИКЕ

В условиях стремительных процессов евразийской экономической интеграции, участником которых является Россия, целесообразно выделить публичный контроль применительно к единому экономическому пространству, состоящему из национальных экономик государств — членов интеграции. Рассматривая публичный контроль в интеграционной экономике, сначала следует определиться с понятием публичного контроля в любой сфере, включая экономическую.

Ю.А. Тихомиров утверждал, что еще только предстоит по-новому осмыслить понятие публичности в обществе, не сводя его к обеспечению государственных интересов¹. В настоящее время представители юридической науки констатируют, что понимание публичности меняется. При этом единой позиции в этом вопросе пока нет. Вопрос о том, что считать главным или доминирующим в формировании критерия публичности (присутствие государства, территорию, публичный интерес, открытость, внешнесистемную направленность (направленность извне) или другой признак) остается дискуссионным.

Предпринимались попытки определить понятие публичного контроля в экономике с теоретико-правовых позиций², а также

¹ См.: Тихомиров Ю.А. Публичное право: учебник. М., 1995. С. 25.

² См.: Агамагомедова С.А. Публичный контроль и надзор в экономике: теоретико-правовое обоснование // Вестник Российского университета дружбы народов. Серия «Юридические науки». 2023. Т. 27. № 2. С. 421—438.

выделить особенности государственного контроля и надзора в экономике как стержневых составляющих публичного контроля в данной сфере в условиях интеграции экономики¹. Выделено как минимум три методологических подхода к позиционированию публичного контроля в экономике:

– узкий, обосновывающий свойство публичности в контроле субъектным составом административных процедур его проведения. С учетом закрепленного на нормативно-правовом уровне и достаточно уже устоявшегося в науке обоснования структуры системы органов публичной власти к публичному контролю в экономике следует отнести контроль со стороны этих органов (органы государственной власти, иные государственные органы, органы местного самоуправления);

– расширенный за счет иных субъектов контроля, не относящихся к органам публичной власти. Речь идет о дополнении контроля органов публичной власти контролем общественным и контролем со стороны независимых организаций (например, аудиторский контроль). Данные разновидности контроля при исследовании отдельных сфер контрольного воздействия (публичный финансовый или публичный экологический контроль) относятся учеными к публичному контролю в соответствующей сфере;

– расширенный за счет интеграционности экономики и наличия институтов наднационального или интеграционного (по сути макроэкономического) регулирования. При применении данного подхода не просто дополняется перечень субъектов контроля наднациональными органами — в большинстве случаев речь идет о выделении сферы наднационального регулирования (например, установление обязательных требований в определенной сфере экономики, закрепление унифицированных принципов регулирования и контроля), а осуществление контроля (в понимании контроля как деятельности) сохраняется в полномочиях национальных контрольно-надзорных органов. Определенные функции наблюдения (например, мониторинг) за осуществлением контроля в соответствующих сферах экономики выполняют и органы наднационального уровня. А.Б. Зеленцов в связи с этим еще десятилетие назад говорил о новой группе отношений, требующих нормативного регулирования, — отношений в сфере наднациональной юрисдикции². Заметим, что

¹ См.: Агамагомедова С.А. Государственный контроль и надзор в области экономики в условиях ее интеграции // Административное право и процесс. 2021. № 9. С. 44–47.

² См.: Зеленцов А.Б. Юридическая глобализация и публичное право // Современные проблемы публичного права в России и зарубежных странах: сборник научных трудов преподавателей, аспирантов и соискателей кафедры административного

выделенная группа отношений нуждается и в доктринальном обосновании.

Нами отстаивается позиция о расширенном подходе к публичному контролю в экономике с учетом двух аспектов расширения — субъектного (горизонтального) и уровневого (вертикального), то есть о максимально расширенном понимании публичного контроля в экономике. Эта позиция, на наш взгляд, позволяет сохранить возможности использования различных вариантов контроля экономической сферы, оставив задел для включения в контрольные механизмы институтов частноправовой природы, что в современных условиях имеет определенную перспективу и призвано повысить эффективность контроля экономики в целом.

Ведущие ученые подчеркивают, что функции государственного контроля в экономической сфере имеют высокую общественную значимость и ими нельзя пренебрегать¹. Публичный контроль в экономической сфере должен быть прозрачным. Неслучайно отдельные авторы рассматривают транспарентность как базовое условие публичного контроля². Публичный контроль в экономике призван обеспечить оптимальный баланс частных и публичных интересов в экономических отношениях. С.В. Запольский отмечает, что публичный интерес приобретает различное содержание в зависимости от сферы жизнедеятельности государства и общества³.

Государственный контроль в экономике как ядро публичного контроля в этой сфере неразрывно связан с государством, вектором его политики в экономических отношениях. Ученые в связи с этим справедливо обращают внимание на то, что темпы организационно-структурного обособления государственного контроля, в том числе в сфере экономической деятельности, в целом совпадают с темпами роста государственного аппарата. Государственный контроль над экономикой усиливается вместе с государством⁴. О месте, роли го-

и финансового права юридического факультета Российского университета дружбы народов. М., 2012. С. 10–11.

¹ См., например: Тихомиров Ю.А. Указ. соч. С. 113–114.

² См., например: Пилипенко А.Н. Публичный контроль во Франции: монография / А.Н. Пилипенко. М.: Институт законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации; ИНФРА-М, 2019. С. 28–53.

³ См.: Запольский С.В. Публичный интерес в административном праве / под общ. ред. С.В. Запольского, Н.Г. Салищевой, В.В. Альхименко. М., 2015. С. 3.

⁴ См.: Лисицын-Светланов А.Г., Максимов С.В. Российская система государственного контроля в сфере экономической деятельности и основные модели ее развития: доклад на Международной конференции «Система государственного контроля в сфере экономической деятельности: зарубежный опыт и пределы его применения в России» (г. Москва, 7 ноября 2013 г., РСПП). М., 2013. С. 13. URL: <http://igpran.ru/public/events/07.11.2013/Doklad.IGP.pdf>

сударства в экономике специалисты рассуждали и спорили всегда — с момента возникновения государства, имеющего в основе своей экономическую природу. Человека во все времена волновали вопросы присутствия государства в экономике, одной из форм которого выступает контроль. Государственный контроль традиционно понимается в качестве препятствия для свободы предпринимательской и иной экономической деятельности, а представителями институциональной экономики он воспринимается в качестве административного барьера в экономике.

Ведущие ученые справедливо признают, что контрольно-надзорная деятельность оказывает ощутимое и в то же время крайне неоднозначное влияние на экономику страны, что обуславливает повышенное внимание к состоянию законодательства о государственном контроле (надзоре) государства и хозяйствующих субъектов¹. Однако реформа контрольно-надзорной деятельности в стране осуществлялась непоследовательно, бессистемно, в определенной мере фрагментарно, как результат — отсутствие единых принципов регуляции и противоречивость правоприменительной практики в различных сферах государственного контроля и надзора. При этом в настоящее время национальное контрольно-надзорное пространство включает в себя централизованную (сфера действия Федерального закона от 31 июля 2020 г. № 248-ФЗ «О государственном контроле (надзоре) и муниципальном контроле в Российской Федерации» (далее — Федеральный закон № 248-ФЗ²)) и децентрализованные сферы государственного контроля и надзора, исключенные из области регулирования данного закона.

Формирование единой экономики на уровне ЕАЭС требует сопряжения ее регулирования, включая единые инструменты контрольно-надзорного воздействия. Последние по сути «обслуживают» единое экономическое пространство, способствуют реализации принципа четырех свобод экономической интеграции — движения товаров, услуг, капитала и рабочей силы. В связи с этим считаем возможным использовать расширенный подход к пониманию публичного контроля, который включает в себя и горизонтальное (включение в публичный контроль общественного контроля и контроля со стороны независимых учреждений, например аудиторов), и вертикальное расширение (включение в публичный контроль

¹ См.: Ноздрачёв А.Ф., Зырянов С.М., Калмыкова А.В. Реформа государственного контроля (надзора) и муниципального контроля // Журнал российского права. 2017. № 9. С. 34.

² СЗ РФ. 2020. № 31 (ч. I). Ст. 500.

контроля не только органов публичной власти, но и органов наднационального уровня, например Евразийской экономической комиссии).

При этом последний аспект публичного контроля, предусматривающий его расширение за счет макроэкономического фактора (объединенная экономика — единый, унифицированный контроль такой экономики), выражается не столько в институциональном отношении (контроль со стороны органов на уровне ЕАЭС), сколько в регулятивном (пример — принятие технических регламентов на уровне ЕАЭС, устанавливающих единые требования к товарам на единой экономической территории ЕАЭС).

Различные виды публичного контроля интегрированной экономики в разной степени унифицированы, соотношение уровней регуляции в них отличается, что вполне закономерно: сближение экономик государств — участников интеграции происходит постепенно, поэтапно, последовательно.

Рассмотрим две сферы контрольного воздействия: таможенный контроль и контроль в сфере технического регулирования.

Таможенный контроль относится к максимально унифицированным видам публичного контроля. Единая таможенная территория обусловила формирование единой экономической территории, таможенный союз начал функционировать до провозглашения союза экономического.

В настоящее время таможенный контроль, включающий в себя контроль и надзор в области таможенного дела, регулируется на уровне договоров и актов ЕАЭС и национального законодательства государств — членов ЕАЭС, причем согласно п. 3 ст. 310 Таможенного кодекса ЕАЭС разграничены сферы наднациональной и национальной регуляции таможенного контроля¹. Так, порядок проведения таможенного контроля с применением форм таможенного контроля и (или) мер, обеспечивающих проведение таможенного контроля, определяется Кодексом, а в части, не урегулированной его положениями, или в предусмотренных им случаях — в соответствии с законодательством государств-членов о таможенном регулировании.

Технологии (инструкции) применения форм таможенного контроля и мер, обеспечивающих проведение таможенного контроля, устанавливаются в соответствии с законодательством государств-членов о таможенном регулировании. В России в данном случае речь идет о положениях Федерального закона от 3 августа 2018 г.

¹ URL: <http://www.eaeunion.org>

№ 289-ФЗ «О таможенном регулировании в Российской Федерации и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации»¹.

Несмотря на достаточно закрепленную и устоявшуюся унификацию процедур таможенного контроля на уровне ЕАЭС, на приведенное выше разграничение его регламентации на национальном и интеграционном уровнях, сохраняются различия между порядком проведения таможенного контроля в целом и отдельных его форм в различных государствах — членах ЕАЭС в частности. Причем речь идет не о технологиях применения форм таможенного контроля и мер, обеспечивающих проведение таможенного контроля, а о таких важных процедурных составляющих подобного контроля, как виды таможенных проверок, сроки нахождения под таможенным контролем лиц, осуществляющих деятельность в сфере таможенного дела, и др.²

Другой проблемой здесь, на наш взгляд, является отсутствие единых принципов проведения контроля в централизованной и децентрализованных сферах контрольно-надзорных отношений. Таможенный контроль всегда относился к последним и регламентировался достаточно обособленно, обладая обширной системой источников национального и международного, а позже и интеграционного (регионального) уровня. Примерами отсутствия единых принципов проведения контроля могут служить следующие: в российском таможенном законодательстве отсутствует принцип недействительности результатов контрольного (надзорного) мероприятия, проведенного с грубым нарушением требований к организации и осуществлению государственного контроля (надзора), муниципального контроля (ч. 1 ст. 91 Федерального закона № 248-ФЗ) (причем данное положение присутствует в законодательстве Республики Казахстан); различным образом трактуется институт мониторинга при осуществлении контроля в централизованной и децентрализованных сферах контрольно-надзорных отношений.

Неотъемлемым элементом регуляторной деятельности государства в сфере обеспечения безопасности продукции и связанных с требованиями к ней процессов является государственный контроль (надзор) за соблюдением установленных техническими регламентами или действующими до их принятия нормативными правовыми

¹ СЗ РФ. 2018. № 32 (ч. I). Ст. 5082.

² См.: Агамагомедова С.А. Институт таможенной проверки в государствах — членах ЕАЭС // Вестник Российской таможенной академии. 2020. № 4 (53). С. 76–81.

актами и нормативными документами федеральных органов исполнительной власти требований безопасности¹.

Согласно п. 2 Приложения № 9 к Договору о ЕАЭС «технический регламент Союза» — документ, принятый Комиссией и устанавливающий обязательные для применения и исполнения на территории Союза требования к объектам технического регулирования.

В соответствии с Договором о ЕАЭС государственный контроль (надзор) за соблюдением требований технических регламентов Союза проводится в порядке, установленном законодательством государств-членов. Определение такого государственного контроля (надзора) позиционирует его в качестве деятельности уполномоченных органов государств-членов, направленной на предупреждение, выявление и пресечение нарушений требований технических регламентов, что достаточно традиционно как для национального законодательства, так и для международных договоров. Государственный контроль и надзор можно представлять по-разному: как средство обеспечения законности, как административный барьер (причем и для власти (барьер для нарушений), и для хозяйствующих субъектов (барьер для экономической свободы)), как канал информационной связи, как функцию публичного управления, как ценность управления, как форму связи между властным и невластным субъектами и др. В нормативно-правовом поле государственный контроль и надзор, как правило, определяются в качестве деятельности, совокупности действий, мер.

Принципы и подходы к гармонизации законодательства государств-членов в сфере государственного контроля (надзора) за соблюдением требований технических регламентов Союза определяются международным договором в рамках Союза.

Евразийская экономическая комиссия осуществляет мониторинг и анализ исполнения государствами-членами ее решений в части реализации технических регламентов и подготовку предложений по повышению эффективности государственного контроля (надзора) за соблюдением требований технических регламентов Союза².

Таким образом, данный вид публичного контроля в условиях интеграционной экономики также можно представить в качестве деятельности национальных органов управления, направленной на обеспечение соблюдения обязательных требований, установленных

¹ См.: Калмыкова А.В. Техническое регулирование в современных условиях: дис. ... канд. юрид. наук. М., 2019. С. 131.

² См.: Аккредитация и гармонизация государственного контроля. URL: <https://eec.eaunion.org/comission/department/deptexreg/akkreditatsiya-i-garmonizatsiya-gk/>

на уровне ЕАЭС. При этом к данному виду публичного контроля нельзя не отнести, на наш взгляд, и контроль публичных институтов (с правовой точки зрения корректнее — органов, но относительно выделения институциональной составляющей публичного права применительно к европейской интеграции¹ можно использовать и категорию контроля публичных институтов) ЕАЭС, одним из которых выступает Евразийская экономическая комиссия. Мониторинг последней обоснованно можно включить в публичный контроль интеграционной экономики. В данном случае речь идет о контроле в области экономики весьма условно с учетом того, что в рассматриваемых областях регулирования (таможенного и технического) экономические вопросы неразрывно связаны с вопросами безопасности — их сложно, практически невозможно разграничить.

Полагаем, что в условиях интегрированной экономики есть основания говорить о такой категории, как «единое контрольно-надзорное пространство ЕАЭС», которая еще находится в стадии формирования. Это, на наш взгляд, обеспечительная по отношению к объединению экономик участников интеграции категория, позволяющая стимулировать подобное сближение и способствовать достижению базовых целей экономической интеграции.

А.В. Калмыкова применительно к государственному контролю (надзору) за соблюдением требований технических регламентов отмечает, что ему присущи все те перманентные изменения, которые происходят в сфере государственного контроля (надзора)². Представляется, что данное положение применимо ко всем иным видам государственного контроля и надзора, образующим систему публичного контроля в интеграционной экономике. При этом необходимо обратить внимание на определенную бессистемность и непоследовательность в регулировании отдельных направлений контроля, неприменение единых принципов и трендов в их регуляции. Это касается соотношения приоритетов регулирования в централизованной и децентрализованных сферах контрольно-надзорных отношений, а также в различных децентрализованных сферах (например, в таможенной и налоговой).

Ю.А. Тихомиров утверждал, что нужно стремиться к тому, чтобы контроль стал мощным средством консолидации, улучшения государственной деятельности и укрепления институтов государства³.

¹ См.: Ландо Д.Д., Самарин В.И. Европейское публичное право: монография. М., 2015. С. 12.

² См.: Калмыкова А.В. Указ. соч. С. 132.

³ См.: Тихомиров Ю.А. Указ. соч. С. 116.

Применительно к контролю в области экономики в настоящее время можно говорить не о государственном, а о публичном контроле, включающем и государственный контроль, в области интеграционной экономики, который способен в этих условиях не только выполнять традиционные для него функции, но и выступать средством влияния на интеграционные процессы, процессы сближения, сопряжения различных отраслей экономики, на обеспечение свободы движения товаров, услуг, капитала и рабочей силы в условиях экономической интеграции.

Н.А. Морозова,
*доцент кафедры конституционного,
административного и муниципального права
Сибирского федерального университета,
кандидат юридических наук*

ЭКСТЕРРИТОРИАЛЬНОЕ ДЕЙСТВИЕ НОРМ КОДЕКСА РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ ОБ АДМИНИСТРАТИВНЫХ ПРАВОНАРУШЕНИЯХ

В последнее время особое внимание уделяется проблеме действия законов за пределами страны, их издавшей, — экстерриториальности права. Экстерриториальность применяется тогда, когда территориальные пределы юрисдикции государства не позволяют достичь целей права¹.

Придание свойства экстерриториальности именно нормам КоАП РФ, а не уголовному законодательству объясняется тремя причинами: широким кругом защищаемых отношений, в том числе в сфере предпринимательской деятельности; наличием среди субъектов юридических лиц; преимущественно финансовым характером наказаний. Применительно к КоАП РФ разумным видится установление экстерриториальной предписывающей юрисдикции даже при отсутствии предусмотренной в законе экстерриториальной сферы его действия, если его экстерриториальное применение имеет существенный публично-правовой интерес для соответствующего государства².

Экстерриториальность достаточно глубоко исследована специалистами международного права, и это значительно облегчает общетеоретический анализ экстерриториального действия юридических норм³.

Применяется два варианта придания нормам свойства экстерриториальности. Первый способ опосредован волей законодателя

¹ См.: Клишас А.А. США: к вопросу о пределах экстерриториальности действия права. URL: <http://council.gov.ru/services/discussions/blogs/86194/>

² См.: Терентьева Л.В. Экстерриториальное проявление юрисдикции государства в условиях трансформации восприятия его пространственных границ // Право. Журнал Высшей школы экономики. 2019. № 3. С. 160–180.

³ См.: Самарин А.А. Методологические предпосылки общетеоретического исследования феномена «экстерриториальное действие юридической нормы» // Вестник Нижегородской академии МВД России. 2014. № 2 (26). С. 273–281.

страны, где находится реципиент. Он основан на признании иностранного права и реализуется при согласии законодателя страны либо путем заключения двусторонних соглашений, либо с помощью коллизионных норм или сверхимперативных норм, либо посредством урегулирования порядка признания и исполнения решений судов и иных органов. Второй способ — непосредственное применение нормы без согласия законодателя другой страны и вообще без учета его мнения. Этот способ не безупречен с точки зрения международного права¹.

Основой российского уголовного, а также административно-деликтного права является принцип территориального ограничения его действия, в его широком понимании — с распространением на квазитерритории² (ч. 1 ст. 11 УК РФ и ч. 1 ст. 1.8 КоАП РФ).

В уголовном праве данный принцип дополняется принципом персонального действия уголовного закона³ — УК РФ распространяется на граждан России и лиц без гражданства, постоянно проживающих в стране, совершивших преступления за рубежом (ч. 1 ст. 12 УК РФ).

Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях принципа персонального действия закона не содержит. Вместо этого он отсылает к международным договорам, то есть использует опосредованный способ распространения действия своих норм за пределы страны, что предполагает принятие Российской Федерацией международных обязательств по преследованию лиц, совершивших за ее пределами конвенционные правонарушения⁴.

Таких соглашений в сфере административно-деликтного законодательства немного, что обусловлено объективными причинами — незначительной общественной опасностью таких правонарушений при значительных материальных и иных затратах на осуществление такой помощи, несовместимостью административного законодательства различных государств; коротким сроком давности по таким

¹ См.: Крицкий К.В. Санкции и односторонние ограничительные меры в современном международном праве: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. М., 2019.

² См.: Хаснутдинов Р.Р. К вопросу о понятии уголовно-правовой юрисдикции // Вектор науки ТГУ. 2010. № 2. С. 169–171.

³ См.: Комаров А.А. Персональный принцип действия уголовного закона применительно к деяниям, совершаемым посредством глобальной сети «Интернет» // Юридические исследования. 2016. № 12. URL: <https://cyberleninka.ru/article/n/personalnyy-printsip-deystviya-ugolovnogo-zakona-primenitelno-k-deyaniyam-sovershaemym-posredstvom-globalnoy-seti-internet>

⁴ См.: Шенгелия И. КоАП перешел границу // ЭЖ-Юрист. 2016. № 15. С. 14.

делам, взаимоотношениями между государствами (политическими и др.)¹.

К ним относятся:

1) Конвенция о взаимном признании и исполнении решений по делам об административных нарушениях правил дорожного движения², подписанная в г. Москве 28 марта 1997 г.;

2) принятые решением от 5 июля 2010 г. № 50 «О международных договорах Таможенного союза в сфере сотрудничества по уголовным и административным делам»³ Межгосударственным советом ЕАЭС:

– Договор об особенностях уголовной и административной ответственности за нарушения таможенного законодательства Таможенного союза и государств — членов Таможенного союза⁴;

– Соглашение о правовой помощи и взаимодействии таможенных органов государств — членов Таможенного союза по уголовным делам и делам об административных правонарушениях⁵;

3) двусторонние международные договоры (соглашения) о сотрудничестве и взаимопомощи в таможенных делах с Южной Осетией⁶ и Абхазией⁷.

Все иные соглашения, касающиеся уголовных, гражданских и семейных споров, не могут применяться в отношении дел об административных правонарушениях⁸.

Отсутствие специальных соглашений законодатель пытается компенсировать указанием на принцип взаимности (ч. 1 ст. 29.1.1 КоАП РФ). Однако для взаимности требуются более-менее общее конституционное законодательство, общие правовые принципы —

¹ См.: Тесленко А.М. Об особенностях международной правовой помощи по делам об административных правонарушениях // Российский юридический журнал. Электронное приложение. 2020. № 3. С. 32–35.

² СЗ РФ. 2009. № 13. Ст. 1459. См. также: Гордеева А.Д., Якимов А.Ю. Недостатки Конвенции о взаимном признании и исполнении решений по делам об административных нарушениях правил дорожного движения и пути их устранения // Административное право и процесс. 2019. № 6. С. 74–82.

³ РЖД-Партнер. Документы. 2011. № 9.

⁴ СЗ РФ. 2012. № 32. Ст. 4476.

⁵ СЗ РФ. 2012. № 32. Ст. 4474.

⁶ См.: Соглашение между Российской Федерацией и Республикой Южная Осетия о сотрудничестве и взаимопомощи в таможенных делах (заключено в г. Москве 9 декабря 2010 г.) // СЗ РФ. 2012. № 7. Ст. 788.

⁷ См.: Соглашение между Российской Федерацией и Республикой Абхазия о сотрудничестве и взаимопомощи в таможенных делах (заключено в г. Сухуме 16 октября 2010 г.) // СЗ РФ. 2014. № 7. Ст. 636.

⁸ Данный вывод содержится, например, в определении Судебной коллегии по экономическим спорам Верховного Суда РФ от 1 февраля 2017 г. по делу № 305-ЭС16-13303, А41-22518/2014.

в противном случае исполнение чужого решения или акта органа будет вступать в противоречие с публичным порядком¹, что всеми странами без исключения оценивается строго отрицательно.

Учитывая своеобразие административной ответственности как правового института, отсутствующего во многих странах, рассчитывать на взаимность зачастую не приходится².

И наконец, КоАП РФ содержит нормы о возможности непосредственного применения его норм. Так, ч. 3 ст. 1.8³ устанавливает возможность привлечения к административной ответственности за деяние, совершенное за рубежом:

- юридических лиц — по ст. 15.27.3 и 19.28;
- физических лиц — по ст. 20.33.

При этом должны быть соблюдены два условия:

- если указанные административные правонарушения направлены против интересов Российской Федерации;
- если указанные лица не были привлечены за соответствующие действия к уголовной или административной ответственности в иностранном государстве.

Это правило похоже на содержащееся в ч. 3 ст. 12 УК РФ. Данная конструкция не лишена недостатков.

Указание на отсутствие привлечения виновных лиц к ответственности по законам другой страны означает необходимость ожидания окончания уголовного или административного преследования в

¹ См.: Самарин А.А. Экстерриториальное действие права: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Н. Новгород, 2016. С. 12–13.

² В связи с этим обращает на себя внимание тенденция в судебной практике — суды крайне редко обращаются за получением правовой помощи (примеры, в которых указано на ее необходимость: постановление Пятого арбитражного апелляционного суда от 4 сентября 2013 г. № 05АП-8742/2013 по делу № А51-14255/2012; постановление ФАС Дальневосточного округа от 24 декабря 2013 г. № Ф03-6206/2013; определение Аннинского районного суда Воронежской области от 27 сентября 2019 г. № 5-89/2019). Вместо этого они применяют формальный подход, согласно которому если в деле нет доказательств невозможности рассмотрения дела в отсутствие иностранного лица, в отношении которого ведется производство, то дело может быть рассмотрено (см. решение Севского районного суда Брянской области от 30 октября 2020 г. по делу № 12-25/2020; решение Навашинского районного суда Нижегородской области от 20 декабря 2021 г. по делу № 12-58/2021, которое поддержал Пятый кассационный суд общей юрисдикции (постановление от 15 сентября 2020 г. № 16-1599/2020)).

³ Статья введена Федеральным законом от 9 марта 2016 г. № 64-ФЗ «О внесении изменений в Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях» (СЗ РФ. 2016. № 11. Ст. 1491) и изменена законами от 28 июня 2021 г. № 232-ФЗ (СЗ РФ. 2021. № 27 (ч. 1). Ст. 5060) и от 4 марта 2022 г. № 31-ФЗ (СЗ РФ. 2022. № 10. Ст. 1388).

другой стране, что обуславливает длительность сроков привлечения к ответственности, утрату доказательств со временем.

При ограничении случаев привлечения к ответственности всего тремя статьями не учитывается тот факт, что в нескольких федеральных законах тоже имеется прямое указание на экстерриториальное действие их регулятивных норм (например, от 1 июля 2021 г. № 236-ФЗ «О деятельности иностранных лиц в информационно-телекоммуникационной сети “Интернет” на территории Российской Федерации»¹; от 10 декабря 2003 г. № 173-ФЗ «О валютном регулировании и валютном контроле»²; от 7 августа 2001 г. № 115-ФЗ «О противодействии легализации (отмыванию) доходов, полученных преступным путем, и финансированию терроризма»³).

Уже имеется судебная практика привлечения антимонопольными органами к ответственности по КоАП РФ иностранных компаний⁴, основанная на правилах ч. 2 ст. 3 Федерального закона от 26 июля 2006 г. № 135-ФЗ «О защите конкуренции»⁵.

Указание на направленность действий против интересов Российской Федерации порождает неопределенность из-за размытости содержания данного понятия, что нашло отражение в судебной практике. Оценивая действия физического лица, находившегося на территории Республики Грузия и осуществлявшего наблюдение и мониторинг за местными выборами в качестве представителя движения «ГОЛОС» (GOLOS), входящего в структуру European Network of Election Monitoring Organizations (ENEMO), деятельность которой признана нежелательной на территории Российской Федерации, в одном случае суд постановил, что они направлены против интересов Российской Федерации⁶, а в другом — что нет⁷.

Представляется, что более удачным было бы указание не на интересы России, а на использование доктрины «тесной связи», уже разработанной в науке международного права⁸. Под «тесной связью»,

¹ СЗ РФ. 2021. № 27 (ч. I). Ст. 5064.

² СЗ РФ. 2003. № 50. Ст. 4859.

³ СЗ РФ. 2001. № 33 (ч. I). Ст. 3418.

⁴ См. постановления ФАС Московского округа от 20 марта 2014 г. № Ф05-1421/2014 по делу № А40-66537/13, от 22 октября 2008 г. № КА-А40/9151-08 по делу № А40-21393/08-146-248, от 23 января 2012 г. по делу № А40-152378/10-106-1052, от 4 марта 2014 г. № Ф05-145/2014 по делу № А40-93451/2013.

⁵ Российская газета. 2006. № 162.

⁶ См. постановление Седьмого кассационного суда общей юрисдикции от 27 октября 2022 г. по делу № 16-5985/2022.

⁷ См. постановление Центрального районного суда города Барнаула от 5 мая 2023 г. № 5-41/2023.

⁸ См.: Терентьева Л.В. Категория «тесная связь» в международном гражданском процессе и коллизионном праве // Lex russica. 2021. Т. 74. № 6. С. 46–55.

влекущей ответственность по КоАП РФ за правонарушение, совершенное за пределами Российской Федерации иностранными физическими или юридическими лицами, следует понимать ситуации, когда:

– потерпевший находится в Российской Федерации (зарегистрирован в качестве юридического лица, является гражданином, проживает или временно находится на законных основаниях);

– объект посягательства находится на территории Российской Федерации (и в этом смысле общественные отношения в области порядка и общественной безопасности, охраны интересов России как государства, затронутые противоправным посягательством, могут являться таким объектом¹);

– не только местом полного выполнения объективной стороны и (или) местом пресечения правонарушения является Российская Федерация, но и часть объективной стороны была выполнена на территории России, даже если окончено оно вне ее (или какой-либо период противоправной деятельности имел место на территории страны);

– негативные последствия правонарушения наступили (проявились) на территории Российской Федерации, в частности, если на территории России возникли связанные с правонарушением имущественный ущерб, вред или угроза причинения вреда жизни и здоровью людей, объектам животного и растительного мира, окружающей среде, объектам культурного наследия (памятникам истории и культуры) народов Российской Федерации, безопасности государства, чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера;

– валютой расчетов, с которыми связаны противоправные деяния, является рубль;

– ресурсы для совершения правонарушения были получены на территории Российской Федерации;

– имущество, в связи с которым совершено правонарушение, находится (или зарегистрировано) на территории Российской Федерации либо основным местом ведения деятельности, с которой связано правонарушение, является Россия.

Соответствие деяния этим признакам (при условии осведомленности субъекта о предусматривающих экстерриториальное действие нормативных правовых актах) должно являться основанием для экстерриториального действия норм КоАП РФ.

¹ Примером может являться привлечение к ответственности С., являвшейся организатором и участником акции под названием «Танк у российского посольства», организованной у посольства Российской Федерации в г. Стокгольме (Швеция) иностранной неправительственной организацией «Русский антивоенный комитет в Швеции» (постановление Кировского районного суда города Санкт-Петербурга от 26 сентября 2023 г. по делу № 5-793/2023).

*Т.В. Телятицкая,
заведующий кафедрой
международного экономического права
Белорусского государственного
экономического университета,
кандидат юридических наук, доцент*

ИНТЕГРАЦИОННЫЕ ПРОЦЕССЫ И ИНСТРУМЕНТЫ АДМИНИСТРАТИВНОГО ПРИНУЖДЕНИЯ: ПУТЬ К УСТОЙЧИВОМУ РАЗВИТИЮ

Термин «интеграция» происходит от латинского слова “integratio”, что переводится как «восполнение» или «восстановление»¹. В современном мире этот термин приобрел несколько иной смысл, который, однако, также является производным от латинского слова “integer”, что означает «целый» или «цельный», подразумевая, что основное предназначение интеграции состоит в достижении определенной целостности, завершенности.

Целостность же может означать «не только то, что некий объект не подвергался разрушению или, будучи поврежденным, был воссоздан в своем первоначальном виде (интеграция — восстановление), но и то, что объект является результатом слияния, соединения ряда других, ранее обособленных элементов (интеграция — объединение), а также то, что в результате подобного объединения происходит формирование новой, более совершенной целостности (интеграция — динамичное совершенствование)»².

Следовательно, современную интеграцию можно охарактеризовать как активное стремление к единству, слияние отдельных частей в новую, более масштабную и усовершенствованную систему. В этом контексте особенно актуальным становится рассмотрение вопросов административного принуждения, которое играет ключевую роль в обеспечении стабильности и порядка в условиях интеграционных процессов и управления сложными системами. Административное принуждение как инструмент регулирования позволяет государству обеспечивать соблюдение законов, особенно с учетом быстро меня-

¹ См.: Захаренко Е.Н. Новый словарь иностранных слов / Е.Н. Захаренко, Л.Н. Комарова, И.В. Нечаева. М., 2008. С. 320.

² Основы интеграционного права: учебное пособие / под ред. С.Ю. Кашкина. М., 2014. С. 16.

ющегося общества и экономической интеграции. Это не просто механизм контроля, но и способ поддержания социального равновесия, предотвращения конфликтов и обеспечения интересов граждан.

В контексте современной интеграции, когда границы между государствами становятся все менее заметными, а экономические и социальные связи укрепляются, возрастает необходимость в эффективных механизмах административного управления. Принуждение в этом контексте выступает как гарант соблюдения правил и стандартов, установленных на международном и национальном уровнях.

Таким образом, административное принуждение не является целью само по себе, но служит инструментом для достижения более высоких целей — стабильности, развития и благополучия общества в целом.

При региональной интеграции страны сталкиваются с необходимостью координировать свои действия, чтобы обеспечить единое применение административных санкций и иных мер административного принуждения. Это требует гармонизации подходов к административному принуждению, учета особенностей правовых систем участвующих стран и создания механизмов для решения возникающих конфликтов.

Принуждение — это «способ воздействия на поведение человека с целью подчинения его воле принуждающего»¹. Административное принуждение — это комплекс мер, направленных на обеспечение исполнения административных обязанностей. При его рассмотрении с позиции интеграции выявляется ряд серьезных проблем и вызовов.

Одной из ключевых проблем является несоответствие законодательных норм различных стран. Это может привести к юридическим конфликтам и противоречиям при попытках гармонизации административного законодательства в рамках интеграционных объединений. Кроме того, отсутствие единых стандартов и критериев для применения мер административного принуждения создает проблемы в обеспечении справедливости и пропорциональности. Это особенно актуально в условиях, когда граждане и юридические лица одной страны сталкиваются с действиями правоохранительных органов другой страны.

Сложности также возникают в области координации действий правоохранительных органов разных стран. Эффективное сотрудничество требует наличия четко определенных механизмов координации и взаимодействия, чтобы на практике избежать препятствий,

¹ Административное принуждение: учебное пособие / отв. ред. Л.В. Станзень. М., 2021. С. 17.

связанных с национальными особенностями административного управления.

Различия в законодательных системах, культурных традициях и подходах к правопорядку могут создать барьеры для эффективного международного сотрудничества. Кроме того, каждая страна имеет свои приоритеты в области обеспечения безопасности, что может привести к разногласиям относительно того, какие действия следует предпринимать в конкретной ситуации.

Также следует учитывать, что информационный обмен между правоохранительными органами разных стран может быть ограничен в связи с конфиденциальностью и защитой данных. Это может замедлить процесс расследования и привести к упущению важной информации.

Кроме того, различия в ресурсах и технологическом оснащении между странами могут стать дополнительным препятствием для координации действий. В то время как одни страны могут обладать передовыми технологиями и обученным персоналом, другие испытывают дефицит в этих областях, что делает сотрудничество менее эффективным.

Процесс адаптации административного принуждения к условиям региональной интеграции особенно наглядно проявляется на примере изменений в подходах к применению этого инструмента в различных странах. Как правило, интеграционные процессы стимулируют страны к пересмотру своих национальных подходов в области административного принуждения, чтобы обеспечить совместимость с общепринятыми стандартами и практиками.

Например, в ЕС процесс гармонизации законодательства привел к значительным изменениям в системах административного принуждения стран-членов. Многие из них пересмотрели свои подходы к административным штрафам, процедурам и срокам обжалования, чтобы соответствовать директивам и регламентам ЕС. В то же время было признано, что «полная унификация законодательства в рамках ЕС не представляется возможной, так как введение единого законодательного регулирования для всех государств — членов ЕС затронуло бы фундаментальные различия и потребовало бы существенного ограничения суверенитета государств»¹.

Страны АСЕАН, стремясь к экономической интеграции, также столкнулись с необходимостью координации своих подходов к ад-

¹ Дмитриева А.А. Гармонизация налогового законодательства и административное сотрудничество в Европейском Союзе / А.А. Дмитриева // Юридические исследования. 2016. № 3. С. 25.

министративному принуждению, особенно в области торговли и инвестиций. Это привело к созданию общих механизмов разрешения споров и унификации административных процедур¹.

Также следует отметить опыт СНГ, где интеграционные процессы в рамках ЕАЭС стимулировали страны к пересмотру своих национальных систем административного принуждения, особенно в области таможенного и налогового регулирования².

Союзное государство России и Беларуси как форма глубокой интеграции между двумя странами также вносит свои коррективы в подходы к административному принуждению. Стремление к созданию единого экономического и социального пространства предполагает не только сближение в экономической и политической сферах, но и гармонизацию административных процедур и санкций. В этом контексте Союзное государство России и Беларуси активно работает над созданием единой правовой базы, которая отражала бы интересы обеих стран и обеспечивала согласованное применение административных мер. Это особенно актуально в областях, где необходимо обеспечить стабильное функционирование общего рынка, таких как транспорт, торговля, инвестиции и миграция рабочей силы. Одним из ключевых аспектов этой работы является создание единых стандартов и критериев для применения административных санкций, что позволит избежать двойных стандартов и обеспечит равные условия для граждан и бизнеса обеих стран. Так, например, в области таможенного регулирования и контроля Россия и Беларусь стремятся к унификации штрафных санкций за нарушение таможенных правил. В рамках Союзного государства активно обсуждаются вопросы совершенствования механизмов взаимодействия между правоохранительными органами России и Беларуси, что также способствует более эффективному решению вопросов административного принуждения.

Таким образом, интеграционные процессы в рамках Союзного государства не только способствуют укреплению экономических и политических связей между Россией и Беларусью, но и стимулируют страны к активной работе над гармонизацией своих систем административного принуждения, что, в свою очередь, создает благоприятные условия для развития сотрудничества на всех уровнях.

¹ См.: Миракян Д. Развитие интеграционных процессов в АСЕАН. URL: <https://www.inesnet.ru/article/razvitie-integracionnyx-processov-v-asean/>

² См.: Таможенный союз ЕАЭС. URL: https://ru.wikipedia.org/wiki/%D0%A2%D0%B0%D0%BC%D0%BE%D0%B6%D0%B5%D0%BD%D0%BD%D1%8B%D0%B9_%D1%81%D0%BE%D1%8E%D0%B7_%D0%95%D0%90%D0%AD%D0%A1

В то же время на пути к устойчивому развитию возникает ряд проблем, связанных с интеграционными процессами. Необходимость адаптировать свои механизмы административного принуждения к стандартам и требованиям интеграционных объединений может привести к ситуации, когда национальные механизмы принуждения могут оказаться несовместимыми с общепринятыми в рамках объединения или даже противоречить им.

Кроме того, интеграционные процессы могут обусловить необходимость в создании новых механизмов административного принуждения, которые были бы эффективны на межгосударственном уровне. Это может стать вызовом для национальных систем административного принуждения, в которых используются определенные методы и подходы.

Можно выделить следующие основные препятствия на пути к устойчивому развитию интеграционных процессов в сфере административного принуждения:

1) таможенное регулирование. Например, в рамках ЕАЭС страны-члены договорились о единой таможенной территории и таможенном кодексе. Однако на практике возникают сложности с применением административных санкций за нарушение таможенных правил. Например, размеры штрафов и процедуры их взимания различаются в разных странах, что создает неравные условия для участников экономической деятельности;

2) согласование стандартов и норм в сфере экологии. В условиях интеграции страны сталкиваются с необходимостью ужесточения или, наоборот, смягчения своих экологических стандартов. Это обуславливает проблемы с применением административного принуждения к организациям, которые ранее соответствовали национальным стандартам, но стали нарушителями в новых условиях;

3) регулирование трудовой миграции. В условиях интеграции, особенно в рамках Союзного государства России и Беларуси, возникает потребность в регулировании трудовой миграции. Однако различия в подходах к административному принуждению в сфере миграции приводят к тому, что, например, к мигрантам, нарушившим условия пребывания или труда в одной из стран, могут применяться различные меры административного принуждения;

4) согласование антимонопольного законодательства. Странам, входящим в интеграционные объединения, необходимо гармонизировать свое антимонопольное законодательство. Это приводит к сложностям в применении административного принуждения к компаниям, действующим на территории нескольких стран;

5) проблемы двойного налогообложения. В условиях интеграции, особенно в рамках ЕАЭС и Союзного государства, возникают вопросы, связанные с координацией налогового законодательства. Компании, работающие в нескольких странах, сталкиваются с риском двойного налогообложения из-за различий в национальных налоговых системах. Административное принуждение в этом контексте приводит к несправедливым штрафам или дублированию налоговых обязательств;

6) регулирование финансовых рынков. Интеграция требует унификации правил и стандартов в сфере финансового регулирования. Однако различия в подходах к административному принуждению создают проблемы для финансовых учреждений, осуществляющих свою деятельность на территории нескольких стран. Например, к банкам предъявляются различные требования относительно резервов или капитализации в разных странах, что влечет административные санкции;

7) защита прав потребителей. Интеграционные процессы также затрагивают сферу защиты прав потребителей. Различные стандарты и подходы к административному принуждению в этой области создают проблемы для компаний, поставляющих товары или предоставляющих услуги на территории нескольких стран. Например, продукты, соответствующие стандартам одной страны, могут быть признаны несоответствующими в другой, что приведет к административным штрафам или запретам на продажу;

8) информационное регулирование и защита данных. В эпоху цифровизации информационное регулирование становится особенно актуальным. Страны практикуют различные подходы к защите персональных данных, что создает проблемы для компаний, работающих в нескольких юрисдикциях. Административное принуждение в этой сфере может касаться штрафов за нарушение правил обработки или передачи данных;

9) регулирование фармацевтического рынка. В условиях интеграции страны сталкиваются с необходимостью согласования стандартов и требований к медицинским препаратам и оборудованию. Различия в подходах к административному принуждению приводят к проблемам для производителей и дистрибьюторов;

10) транспортное регулирование. Интеграционные процессы затрагивают и транспортную сферу, особенно в части безопасности и стандартов обслуживания. Различные требования и стандарты безопасности в разных странах создают проблемы для перевозчиков, влекут административные санкции;

11) регулирование агропромышленного комплекса. Стандарты качества и безопасности продуктов питания, а также ветеринарные и фитосанитарные требования различаются в странах — участниках интеграционных объединений. Это обуславливает сложности для производителей и экспортеров, а также приводит к применению административного принуждения в случае нарушений.

Данный перечень может быть продолжен. Эти примеры иллюстрируют сложность регламентации и применения административного принуждения в условиях интеграции. Новые вызовы требуют глубокого анализа, гибкости и адаптивности национальных систем. В первую очередь, как представляется, необходимо сосредоточить внимание на тех критериях и стандартах, которые определяют, что считать административным правонарушением и какие пределы административного принуждения допустимы и достаточны в случае его выявления.

Поскольку в условиях интеграции может возникнуть необходимость применения мер административного принуждения за пределами национальной юрисдикции, необходимо унифицировать (по возможности) процедурные вопросы, такие как применение административно-предупредительных мер, мер административного пресечения, сбор и оценка доказательств, порядок рассмотрения дел об административных правонарушениях, сроки давности и др. Следует отметить, что эффективное применение мер административного принуждения в условиях интеграции требует обмена информацией между государствами, что может быть связано с проблемами конфиденциальности и защиты данных.

Для преодоления этих и многих других препятствий необходимо разработать универсальные стандарты и протоколы взаимодействия, а также укреплять доверие и понимание между правоохранительными органами разных стран. Только тогда возможно настоящее глобальное сотрудничество в борьбе с правонарушениями.

Интеграционные процессы — это уникальная возможность для обмена опытом и лучшими практиками между странами-участниками. Это может способствовать модернизации и оптимизации национальных систем административного принуждения, учитывая новые реалии и вызовы современного мира. Кроме того, интеграция может способствовать укреплению правовой уверенности и предсказуемости для граждан и бизнеса, поскольку единые стандарты и правила, принятые на уровне интеграционных объединений, обеспечат более прозрачное и стабильное регулирование, а это, в свою очередь, — экономический рост и социальную стабильность.

Интеграционные процессы и инструменты административного принуждения...

Однако для успешной адаптации к новым условиям странам необходимо активно сотрудничать, обмениваться опытом и проводить совместные исследования в области административного принуждения. Только такое сотрудничество позволит создать эффективные механизмы, которые будут отвечать интересам всех участников интеграционного процесса и обеспечивать устойчивое развитие региона в целом.

О.Е. Шишкина,
доцент кафедры конституционного
и административного права
Юридической школы
Дальневосточного федерального университета,
кандидат юридических наук

АДМИНИСТРАТИВНАЯ ОТВЕТСТВЕННОСТЬ В ГОСУДАРСТВАХ — УЧАСТНИКАХ ЕВРАЗИЙСКОГО ЭКОНОМИЧЕСКОГО СОЮЗА

Правовое регулирование ответственности за административные правонарушения на протяжении достаточно длительного времени являлось для России, как и для других государств — бывших членов СССР, исключительно внутрисоюзным делом. Однако интеграция в международные союзы актуализирует сравнительно-правовые исследования в данной сфере.

Основания, пределы и общие перспективы унификации и гармонизации законодательства в сфере административной ответственности в государствах — участниках ЕАЭС. Интеграция Российской Федерации с государствами — участниками ЕАЭС предполагает проведение согласованной или единой политики в различных отраслях экономики, в том числе посредством правового регулирования. При этом, как следует из Договора о ЕАЭС, необходимо отличать единую политику, которая требует унификации правового регулирования, в том числе на основе решений органов ЕАЭС, например в таможенной сфере¹, от согласованной политики, что предполагает установление сходного или сопоставимого правового регулирования и гармонизацию законодательства. В первую очередь речь идет об унифицированном или сходном воздействии на общественные отношения с помощью регулятивных правовых норм. Однако следующим этапом является унификация или гармонизация охранительного законодательства. Так, одно из направлений интеграции — обеспечение гармонизации законодательства государств — членов ЕАЭС в сфере ответственности за нарушение обязательных требований к продукции, правил и процедур проведения обязательной оценки соответствия (п. 14 ст. 51 разд. X Договора о ЕАЭС). В соответствии с ч. 2 ст. 3 Договора об особенностях уголовной и адми-

¹ См. Таможенный кодекс ЕАЭС.

нистративной ответственности за нарушения таможенного законодательства Таможенного союза и государств — членов Таможенного союза каждая сторона обязуется принять меры по внесению изменений в свое законодательство, предусматривающее уголовную и административную ответственность за нарушение таможенного законодательства Таможенного союза и законодательства сторон, и приведению к единообразному определению противоправности таких деяний¹. Кроме того, Стратегическими направлениями развития евразийской экономической интеграции до 2025 года² предусмотрено внесение изменений в Договор об особенностях уголовной и административной ответственности за нарушения таможенного законодательства в части определения общих для всех принципов и подходов к установлению ответственности за несоблюдение требований права Союза в сфере таможенного регулирования (п. 3.1.6). Министр по таможенному сотрудничеству Евразийской экономической комиссии М. Мамытканов отметил, что «на сегодняшнем этапе развития интеграционных процессов назрела необходимость построения системы охранительных норм единого образца, предусматривающих общие принципы и подходы к установлению юридической ответственности за аналогичные правонарушения на территории любого из государств, входящих в ЕАЭС»³.

Следует выделить сферы, где Договор о ЕАЭС или решения органов ЕАЭС не требуют унификации/гармонизации законодательства об ответственности, но определяют основания, по которым государства могут ограничивать экономические свободы, тем самым очерчиваются границы дискреции государства, в том числе в сфере правового регулирования ответственности. Например, государство может предпринимать меры, ограничивающие свободную торговлю услугами, если это необходимо для защиты общественной морали. Эти исключения могут быть применены в тех случаях, когда складывается реальная и серьезная угроза в отношении одного из коренных интересов общества (п. 1 ч. 7 ст. 65 Договора о ЕАЭС). Такой способ воздействия имеет сходство с действующим в других между-

¹ Договор подписан в г. Астане 5 июля 2010 г. (ред. от 10 октября 2014 г.).

² См.: Решение Высшего Евразийского экономического совета от 11 декабря 2020 г. № 12 «О Стратегических направлениях развития евразийской экономической интеграции до 2025 года» // СПС «КонсультантПлюс».

³ Общие принципы и подходы к установлению юридической ответственности за нарушения таможенных правил обсудили представители компетентных органов стран ЕАЭС. URL: <https://eec.eaunion.org/news/obshchie-principy-i-podkhody-k-ustanovleniyu-yuridicheskoy-otvetstvennosti-za-narusheniya-tamozhennykh-pravil>

народных организациях, например в Совете Европы, участником которого была Россия до недавнего времени, принципом пропорциональности ограничения прав и свобод. Данный принцип также требует для установления какого-либо ограничения наличия цели защиты определенных интересов и реальной необходимости. Например, ст. 6.20 КоАП РФ предусматривает административную ответственность за рекламирование юридическим лицом материалов или предметов с порнографическими изображениями несовершеннолетних. Ответственность за распространение информации, причиняющей вред здоровью или развитию детей, запрещенной для распространения среди детей, если эти действия не содержат уголовно наказуемого деяния, предусмотрена ст. 74 Кодекса Кыргызской Республики о правонарушениях¹; ввоз, изготовление, перевозка или иное перемещение либо рекламирование произведений, изображений или иных предметов порнографического характера, совершенные с целью сбыта, а равно сбыт или другое распространение таких предметов наказываются согласно ст. 109.

Другой вариант влияния ЕАЭС на внутреннее законодательство об ответственности — Договор определяет те объекты, которые должны быть защищены в государстве. Например, Договор о ЕАЭС предписывает установление общих принципов и правил конкуренции, обеспечивающих выявление и пресечение антиконкурентных действий на территории государств-членов и действий, которые оказывают негативное влияние на трансграничных рынках. В частности, речь идет о запрете приводящих к ограничению конкуренции соглашений между органами публичной власти и хозяйствующими субъектами (ч. 2, 3 ст. 75).

Следует отметить, что во всех государствах — участниках ЕАЭС ответственность за административные правонарушения выделяется в самостоятельный вид юридической ответственности. Наличие института административной ответственности в системе законодательства государств — участников ЕАЭС исторически обусловлено влиянием советского права. Это обстоятельство уже говорит о наличии прочного фундамента для гармонизации правового регулирования. Для сравнения — большинство европейских государств рассматривают административные правонарушения как разновидности преступлений. В связи с этим Европейский Суд по правам человека для того, чтобы привести охранительное законодательство государств — участников Совета Европы к единому знаменателю с целью выявления нарушений Европейской конвенции о защите прав

¹ URL: https://base.spininform.ru/show_doc.fwx?rgn=136149

человека и основных свобод, выработал концепцию уголовного права «в широком смысле»¹.

Тем не менее на развитие законодательства государств — участников ЕАЭС оказывают влияние различные внутренние и внешние факторы, которые могут препятствовать унификации/гармонизации правового регулирования в тех сферах, где это предусмотрено актами ЕАЭС. При этом необходимо понимать, что у государств нет и не может быть обязанности осуществлять гармонизацию общей части законодательства об административных правонарушениях. В связи с этим требует рассмотрения вопрос о состоянии сферы правового регулирования административной ответственности и административно-деликтной политики соответствующих государств в настоящее время.

Сравнительная характеристика административной ответственности в государствах — участниках ЕАЭС в перспективах ее гармонизации. Государства — участники ЕАЭС находятся на различных стадиях обновления или даже реформирования законодательства об административных правонарушениях. Наиболее, на наш взгляд, завершенная реформа, учитывающая достижения современной юридической науки и практики, основанная на концепции национальной административно-деликтной политики, суть которой можно свести к воспитательной роли административной ответственности, а также к восстановлению социальной справедливости, имела места в Республике Беларусь, где в 2021 г. были приняты новый Кодекс об административных правонарушениях² и Процессуально-исполнительный кодекс об административных правонарушениях³. Причины реформирования законодательства об административных правонарушениях в Республике Беларусь сходны с теми факторами, которые послужили для принятия в Российской Федерации Концепции реформирования КоАП РФ и разработки проекта нового КоАП, а также проекта процессуального КоАП⁴: «неоднократные изменения и дополнения, обусловленные правоприменительной практикой и жизненными потребностями, с течением времени привели к расширению границ правового регулирования,

¹ Европейский Суд по правам человека. Основные положения практики Суда. Критерий Ratio Materiae. URL: http://www.first-mbudsman.org.ua/ru/images/stories/fo/ratione%20materiae_6.pdf

² URL: <https://pravo.by/document/?guid=3871&p0=HK2100091>

³ URL: <https://pravo.by/document/?guid=3871&p0=HK2100092>

⁴ См.: Концепция нового Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях. URL: <http://static.government.ru/media/files/KVhRVrFpSydJQS hBIwAY7khO7NAt9EL.pdf>

чрезмерной детализации одних правовых отношений и, наоборот, размытости других, коллизии его отдельных предписаний, сложности для восприятия как лицами, ведущими административный процесс, так и гражданами и представителями делового сообщества, а в итоге — к значительному количеству примеров неоднозначного применения норм Кодекса»¹. Следует отметить высокий уровень правового качества КоАП Республики Беларусь. Он подлежал предварительному конституционному контролю². Конституционный Суд Республики Беларусь отметил, что «в ряде статей Особенной части КоАП реализуются нормы международных договоров, ратифицированных Республикой Беларусь...»³. Кодекс Республики Беларусь единственный из всех кодексов государств — участников ЕАЭС упоминает в общей части данную организацию, в частности при установлении дополнительных обстоятельств, исключающих противоправность деяния⁴. Законодательство об административных правонарушениях Республики Беларусь в материальной части полностью кодифицировано, состоит только из Кодекса об административных правонарушениях.

Частым реформам подвержено законодательство об административных правонарушениях в Кыргызской Республике. В 1998 году был принят Кодекс об административной ответственности. В 2015 году произошло разграничение противоправных деяний на преступления, проступки и нарушения, что внесло серьезные коррективы в понимание разграничения преступлений и административных пра-

¹ Чуприс О.И. Кодекс Республики Беларусь об административных правонарушениях 2021 года в разрезе отражения элементов административно-деликтной политики. URL: <https://pravo.by/pravovaya-informatsiya/pravo-sovremennoy-belarusi-istoki-uroki-dostizheniya-i-perspektivy/2021/kodeks-respubliki-belarus-ob-administrativnykh-pravonarusheniya-kh-2021-goda-v-razreze-otrazheniya-el/>

² См.: Решение Конституционного Суда Республики Беларусь от 28 декабря 2020 г. № Р 1247/2020 «О соответствии Конституции Республики Беларусь Кодекса об административных правонарушениях Республики Беларусь». URL: <https://pravo.by/document/?guid=12551&p0=K92001247>

³ Там же.

⁴ Согласно ст. 3.5 КоАП Республики Беларусь не является административным правонарушением при условии устранения нарушений и (или) возмещения вреда не позднее 10 рабочих дней со дня вручения или направления акта проверки, проведенной в соответствии с законодательными актами, международными договорами Республики Беларусь и международно-правовыми актами, составляющими право ЕАЭС, неуплата или неполная уплата в установленный срок юридическим лицом или индивидуальным предпринимателем платежей, взимаемых таможенными органами, в размере не более 1% от уплаченных сумм таких платежей за каждый календарный год, в котором было совершено соответствующее деяние.

вонарушений¹. При этом ученые отмечали, что Кодекс об административной ответственности 1998 г. устарел как исторически, так и содержательно, при этом четкая концепция административно-деликтной политики отсутствовала². В 2017 году были приняты Кодекс о нарушениях и Кодекс о проступках. В 2021 году вновь была возвращена двухзвенная классификация на преступления и правонарушения, кодексы о проступках и нарушениях утратили силу, вместо них был принят новый Кодекс Кыргызской Республики о правонарушениях. Законодательство об административных правонарушениях состоит не только из данного Кодекса, но и из других законов.

Действующий Кодекс Республики Казахстан об административных правонарушениях был принят в 2014 г.³, он сменил Кодекс 2001 г., с 2014 г. в него было внесено множество изменений и дополнений.

В Республике Армения до сих пор действует Кодекс об административных правонарушениях 1985 г. с многочисленными изменениями и дополнениями⁴. Законодательство об административных правонарушениях является не полностью кодифицированным, например, ответственность за нарушение таможенных правил установлена Законом Республики Армения от 7 октября 2022 г. №ЗР-353⁵.

Следует отметить в целом сопоставимые подходы к регулированию административной ответственности в странах ЕАЭС (принципы административной ответственности, понятие и структура состава административного правонарушения и т.д., однотипные административные наказания) и общие тенденции развития (нестабильность административно-деликтного законодательства, тенденция индивидуализации и дифференциации). В то же время анализ общей части говорит и о существенных особенностях. Так, одним из достижений реформы законодательства об административных правонарушениях в Республике Беларусь является категоризация адми-

¹ См.: Маматазизова Н.К. Отдельные аспекты критического анализа Кодекса Кыргызской Республики об административной ответственности // Международный научный журнал «Инновационная наука». 2016. № 2. URL: <https://cyberleninka.ru/article/n/otdelnye-aspekty-kriticheskogo-analiza-kodeksa-kyrgyzskoy-respubliki-ob-administrativnoy-otvetstvennosti>

² Там же.

³ Кодекс Республики Казахстан об административных правонарушениях от 5 июля 2014 г. (ред. 12 июля 2023 г.) № 235-V ЗРК // СПС «Законодательство стран СНГ».

⁴ Кодекс об административных правонарушениях Республики Армения от 5 декабря 1985 г. (ред. 3 октября 2023 г.) // СПС «Законодательство стран СНГ».

⁵ СПС «Законодательство стран СНГ».

нистративных правонарушений на административные проступки, значительные административные правонарушения и грубые административные правонарушения (ст. 2.2 КоАП Республики Беларусь). Это классификация влияет, например, на сроки административной наказанности, которые, в свою очередь, могут быть важны для квалификации правонарушения в качестве повторного. Так, большинство таможенных административных правонарушений отнесено к категории значительных правонарушений, срок административной наказанности по ним составляет шесть месяцев со дня исполнения постановления о наложении административного наказания. В России, Кыргызской Республике и Республике Армения срок административной наказанности является одинаковым — один год со дня исполнения постановления о наложении административного наказания. В Республике Казахстан срок давности — один год со дня окончания исполнения административного взыскания, а по административным правонарушениям в области охраны окружающей среды, совершенным субъектами крупного предпринимательства, — три года.

При сопоставлении институтов общей части законодательства об административных правонарушениях особое значение в сфере экономики имеет соотношение ответственности физических и юридических лиц. Так, в Республике Беларусь юридическое лицо несет административную ответственность так же, как и в Российской Федерации, если такое лицо указано в санкции и данным лицом не были приняты все меры по соблюдению норм (правил), за нарушение которых предусмотрена административная ответственность. Однако при этом должно действовать специальное условие, предусмотренное в общей части (ч. 3 ст. 4.6 КоАП Республики Беларусь), например, если совершено административное правонарушение против порядка таможенного регулирования в случае, когда стоимость предмета превышает 40 базовых величин или когда в качестве санкции предусмотрена конфискация. По общему правилу привлечение к административной ответственности юридического лица не освобождает от административной ответственности за данное правонарушение его виновное должностное лицо, равно как привлечение к административной или уголовной ответственности должностного лица юридического лица не освобождает от административной ответственности за это правонарушение юридическое лицо. При наличии поводов и оснований для начала административного процесса в отношении юридического лица за совершение административного таможенного правонарушения либо начала админист-

ративного процесса в отношении такого лица ведение административного процесса в отношении физического лица исключается (п. 2 примечания к гл. 15 КоАП Республики Беларусь).

Согласно законодательству Республики Казахстан индивидуальные предприниматели и юридические лица несут административную ответственность в качестве субъектов предпринимательства. При этом привлечение к административной ответственности индивидуальных предпринимателей и юридических лиц освобождает от административной ответственности за данное правонарушение работника индивидуального предпринимателя и юридического лица (ч. 4 ст. 33 КоАП Республики Казахстан).

В Кыргызской Республике юридические лица подлежат административной ответственности наряду с физическими лицами. При этом юридическое лицо, совершившее правонарушение, признается виновным, если физическое лицо, находящееся с ним в трудовых отношениях, или физическое лицо, выполняющее определенные действия в интересах юридического лица (в том числе по договору), осознавало или могло и должно было осознавать противоправность своего деяния (действия или бездействия) (ст. 19 Кодекса Кыргызской Республики о правонарушениях).

Сравнительный анализ составов и санкций административных правонарушений в отдельных сферах правового регулирования затрудняется различием подходов законодателей государств — участников ЕАЭС к структуре особенной части кодексов и (или) конструированию статей, например, если таможенные правонарушения выделены в кодексах в самостоятельные главы либо находятся в законе о таможенном регулировании (Республика Армения), а нарушения в сфере антимонопольного законодательства либо находятся в главе, объединяющей посягательства на сферу предпринимательской деятельности, либо выделены в отдельную главу (Республика Армения). Как справедливо отмечает А.В. Калмыкова, «...при общей схожести регламентации административной ответственности за нарушение требований законодательства о техническом регулировании как основополагающего вида ответственности проведенный сравнительно-правовой анализ выявил довольно существенные расхождения. Прежде всего они касаются расположения составов рассматриваемых административных правонарушений в различных главах кодифицированных актов, а также их распределения по статьям»¹.

¹ Калмыкова А.В. Административная ответственность в сфере технического регулирования в государствах — членах Евразийского экономического союза // Журнал зарубежного законодательства и сравнительного правоведения. 2019. № 4.

При анализе составов таможенных административных правонарушений обращают на себя внимание существенные расхождения в их конструировании. Например, согласно российскому законодательству недекларирование товаров, подлежащих таможенному декларированию, закреплено как формальный состав (ч. 1 ст. 16.2 КоАП РФ), а по законодательству Республики Беларусь — как материальный состав, если это послужило или могло послужить основанием для освобождения от уплаты платежей, взимаемых таможенными органами, или занижения их размера, или неприменения запретов и (или) ограничений, установленных законодательством Республики Беларусь или международно-правовыми актами, составляющими право ЕАЭС (ч. 1 ст. 15.5 КоАП Республики Беларусь).

Нет единообразия в регулировании способов исчисления административных штрафов в твердой денежной сумме. Так, если в России штраф исчисляется в рублях, то в Республике Беларусь — в размере, кратном базовой единице, в Кыргызской Республике и Республике Казахстан — в расчетных показателях, в Республике Армения — в МРОТ. По-разному в государствах — членах ЕАЭС определяется наказуемость одних и тех же деяний. Так, согласно российскому законодательству недекларирование товаров может влечь наложение административного штрафа на граждан в размере, кратном стоимости товаров (от одной второй до двукратного размера стоимости товаров, явившихся предметами административного правонарушения). В случае совершения данного правонарушения гражданином в Республике Беларусь штраф исчисляется в базовых величинах (от 5 до 35). Также в государствах различается подход к вопросам о наказуемости деяний применительно к различным субъектам, к наложению административных наказаний за совершение нескольких административных правонарушений.

Из процессуальных аспектов важным является определение государства — члена ЕАЭС, по законодательству которого будет квалифицировано административное правонарушение и проведено производство по делу. Так согласно ч. 1 ст. 4 Договора об особенностях уголовной и административной ответственности за нарушения таможенного законодательства лицо, совершившее административное правонарушение на таможенной территории Таможенного союза, подлежит привлечению к административной ответственности по общему правилу по законодательству той стороны, на территории которой выявлено административное правонарушение. Положения кодексов об административных правонарушениях государств — членов ЕАЭС хотя таких норм непосредственно не закрепляют, но в целом соответствуют данному правилу, поскольку как основной

используют территориальный принцип привлечения к ответственности и предусматривают в качестве субъектов ответственности не только граждан соответствующего государства, но и иностранных граждан и лиц без гражданства, если они совершили правонарушения на территории соответствующего государства.

Имеет особое значение и подход государств к такому вопросу, как освобождение от административной ответственности. Общим для государств основанием является малозначительность деяния (Россия, Республика Беларусь, Республика Казахстан, Республика Армения). Однако в Республике Беларусь предусмотрены особые условия применения малозначительности. Так, согласно законодательству Республики Беларусь к индивидуальному предпринимателю, если совершенное правонарушение связано с осуществляемой им предпринимательской деятельностью, не может быть применена малозначительность с объявлением устного замечания. Применяется малозначительность с объявлением предупреждения только для категории административных проступков и при соблюдении ряда условий.

Законодательством отдельных государств — членов ЕАЭС предусмотрены особые основания освобождения от административной ответственности. Так, согласно российскому законодательству и законодательству Республики Беларусь лицо, не задекларировавшее товары, освобождается от административной ответственности в случае добровольного письменного обращения декларанта или таможенного представителя в таможенный орган о допущенном нарушении с одновременным представлением таможенной декларации и документов, на основании которых она заполнена, либо документа о внесении изменений и (или) дополнений в таможенную декларацию с приложением необходимых документов.

Таким образом, при наличии обязательств для унификации/гармонизации законодательства об административной ответственности государств — членов ЕАЭС в тех узких сферах, где это необходимо в соответствии с актами ЕАЭС, существенные расхождения в общей части законодательства об административных правонарушениях создают трудности при поиске единых подходов в особенной части. Вместе с тем сотрудничество и обмен положительными практиками реформирования законодательства об административных правонарушениях способны сделать данный процесс более гибким.

Раздел IV СТУДЕНЧЕСКАЯ ТРИБУНА

*А.С. Безместина,
студентка 3 курса
юридического факультета
Национального исследовательского
Нижегородского государственного
университета имени Н.И. Лобачевского*

ОСОБЕННОСТИ ПРАВОВОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ ИСПОЛЬЗОВАНИЯ БИОМЕТРИЧЕСКИХ ПЕРСОНАЛЬНЫХ ДАННЫХ В СИСТЕМЕ ГОСУДАРСТВЕННОГО УПРАВЛЕНИЯ В УСЛОВИЯХ РЕГИОНАЛЬНОЙ ИНТЕГРАЦИИ

Цифровизация активно проникает во все сферы жизнедеятельности. Развитие информационных технологий и увеличение объема обрабатываемых сведений граждан обуславливают появление новых технологий, соответствующих уровню развития сферы государственного управления. Таким нововведением стала биометрия как способ идентификации, позволяющий автоматически распознавать граждан. Ее использование обусловлено целью повышения доступности услуг, которые требуют юридически значимого подтверждения личности¹.

Особый интерес представляет использование таких данных в условиях региональной интеграции. Связано это с увеличением числа проблем международного уровня, решение которых только при совместном участии государств позволит обеспечить безопасность и стабильность на международной арене. Применение биометрии является потенциально необходимым для укрепления позиций объединений региональной интеграции в наиболее важных сферах.

Биометрическая идентификация выступает в качестве перспективной технологии, которая упрощает установление личности, но в то же время обработка таких данных создает существенные риски

¹ См.: Единая биометрическая система (ЕБС). URL: <https://ebs.ru/about/>

для защиты лицом таких конституционных прав, как право на уважение и неприкосновенность частной жизни, личную тайну, право на имя и достоинство¹.

Федеральный закон от 27 июля 2006 г. № 152-ФЗ «О персональных данных» (далее — Закон о персональных данных) легально закрепляет понятие «биометрические персональные данные» как сведения, которые могут охарактеризовать физиологические и биологические особенности человека, на основании которых можно установить его личность и которые могут быть использованы оператором для установления такой личности².

Как отмечают С.Л. Курьянова и О.С. Цвигунова, биометрия — это процесс, при котором уникальные физические черты субъекта обнаруживаются и регистрируются электронной системой или устройством в качестве средства подтверждения личности человека³.

Ряд ученых делят биометрические данные на несколько групп⁴. К первой группе относится биометрия, определяющая биологические особенности, в частности сведения о группе крови, молекулярном строении ДНК и иная генетическая информация. Вторую группу составляют физиологические биометрические данные, которые делятся на статические — даны лицу от рождения и не изменяются в процессе жизни, например рисунок сетчатки глаза, отпечатки пальцев, геометрия лица, а также динамические — данные, уникальные для каждого человека, но им свойственны изменения, например почерк, манипуляции на клавиатуре, голосовая артикуляция. Биометрические данные физиологического типа имеют такие характеристики, которые позволяют их классифицировать, накапливать и объединять в базы данных и в дальнейшем использовать.

В Российской Федерации одним из нормативных документов, регулирующих внедрение биометрических персональных данных, является национальная программа «Цифровая экономика Российской Федерации», разработанная Правительством РФ и утвержденная Советом при Президенте Российской Федерации по стратеги-

¹ См.: Рассолов И.М., Чубукова С.Г., Микурова И.В. Биометрия в контексте персональных данных и генетической информации: правовые проблемы // *Lex russica*. 2019. № 1 (146). С. 110.

² СЗ РФ. 2006. № 31. Ст. 3451.

³ См.: Курьянова С.Л., Цвигунова О.С. Биометрическая идентификация клиентов в банковской сфере: отечественный и зарубежный опыт // *АНИ: экономика и управление*. 2019. № 4 (29). С. 239.

⁴ См.: Степенко В.Е., Богдановская А.Д. Биометрические персональные данные // *Евразийский Союз Ученых*. 2020. № 4-10 (73). С. 16.

ческому развитию и национальным проектам от 4 июня 2019 г. № 71. Основными целями внедрения данной программы являются: увеличение внутренних затрат на развитие цифровой экономики за счет всех имеющихся источников; *создание устойчивой и безопасной информационно-телекоммуникационной инфраструктуры обработки и хранения больших объемов данных*; использование преимущественно отечественного программного обеспечения государственными органами, органами местного самоуправления и организациями. Сроками реализации данной программы объявлены 2018–2024 гг. Частью реализации данного проекта является создание Единой биометрической системы (далее — ЕБС).

Так, с принятием Федерального закона от 29 декабря 2022 г. № 572-ФЗ «Об осуществлении идентификации и (или) аутентификации физических лиц с использованием биометрических персональных данных, о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации и признании утратившими силу отдельных положений законодательных актов Российской Федерации» (далее — Закон о биометрических персональных данных) автоматическая обработка биометрических данных возможна только с использованием ЕБС — государственной информационной «системы идентификации и аутентификации физических лиц с использованием биометрических персональных данных», обеспечивающей сбор, хранение и использование таких данных². Данная система создана по инициативе Центрального банка РФ и Министерства цифрового развития, связи и массовых коммуникаций РФ. Главной целью внедрения, как указывает Правительство РФ, является идентификация и аутентификация лиц государственными органами, органами местного самоуправления, Центральным банком РФ, иными кредитными организациями, субъектами национальной платежной системы, нотариусами с использованием биометрических персональных данных физических лиц³.

Внедрение ЕБС в деятельность банков и государственных организаций началось в 2018 г. С декабря 2021 г. ЕБС получила статус государственной информационной системы (ГИС). Данный статус имеет большое практическое значение, так как сохранность данных

¹ СПС «КонсультантПлюс».

² СЗ РФ. 2023. № 1 (ч. I). Ст. 19.

³ См.: Постановление Правительства РФ от 31 мая 2023 г. № 883 «Об утверждении Положения о единой биометрической системе, в том числе о ее региональных сегментах, и о признании утратившим силу постановления Правительства Российской Федерации от 16 июня 2022 г. № 1089» // СЗ РФ. 2023. № 23 (ч. II). Ст. 4193.

пользователей обеспечивает государство. Кроме того, как указывают создатели ЕБС, это поможет повысить уверенность граждан в сохранности данных, которые находятся в системе¹. Постановлением Правительства РФ оператором ЕБС назначено акционерное общество «Центр Биометрических Технологий»².

В Единой биометрической системе используется два вида биометрии — лицо и голос. Это обусловлено двумя причинами: во-первых, высокая степень доступности, так как для снятия биометрии голоса и лица не требуется специального оборудования, а во-вторых, обеспечение безопасности, так как эти данные в совокупности позволяют точно и безопасно идентифицировать пользователя³.

В 2022 году Закон о персональных данных был дополнен новой нормой, которой предусмотрено, что предоставление таких данных не является обязательным и их обработка возможна только при наличии письменного согласия. Лицу не вправе отказать в обслуживании, если он не дал согласие на обработку своих персональных данных. Из данной нормы следует, что субъект самостоятельно решает вопрос относительно включения его данных в ЕБС.

В то же время такое согласие не требуется, когда использование изображения осуществляется в государственных, публичных или общественных интересах⁴, например в связи с осуществлением правосудия и исполнением судебных актов, в случаях, предусмотренных законодательством Российской Федерации об обороне, о безопасности, о противодействии терроризму и т.д.⁵

Согласно Закону о биометрических персональных данных до 30 сентября 2023 г. все собранные государственными органами, органами местного самоуправления, Центральным банком РФ и

¹ URL: <https://ebs.ru/about/>

² См.: Постановление Правительства РФ от 16 декабря 2022 г. № 2326 «О возложении на акционерное общество «Центр Биометрических Технологий» функций оператора единой информационной системы персональных данных, обеспечивающей обработку, включая сбор и хранение, биометрических персональных данных, их проверку и передачу информации о степени их соответствия предоставленным биометрическим персональным данным физического лица, а также о признании утратившими силу распоряжения Правительства Российской Федерации от 22 февраля 2018 г. № 293-р и пункта 4 изменений, которые вносятся в акты Правительства Российской Федерации, утвержденных постановлением Правительства Российской Федерации от 24 июня 2021 г. № 982» // СЗ РФ. 2022. № 52. Ст. 9598. (Документ утратил силу.).

³ URL: <https://ebs.ru/about/>

⁴ См.: Гражданский кодекс Российской Федерации (часть первая) от 30 ноября 1994 г. № 51-ФЗ // СЗ РФ. 1994. № 32. Ст. 3301.

⁵ Там же.

иными организациями биометрические данные должны быть переданы в ЕБС. То есть все данные, которые обрабатывались организациями, больше не смогут храниться у них и будут переданы в ЕБС.

Таким образом, использование биометрических персональных данных требует повышенной ответственности оператора, обязанностью которого является использование информации в строгом соответствии с назначением, на которое субъект биометрических данных давал свое согласие, и соблюдения при этом прав и свобод физических лиц — главная обязанность государства.

Следует отметить, что зарубежными учеными высоко оцениваются возможности указанной системы, аналогов которой не так много. На наш взгляд, ЕБС может стать позитивным примером по использованию биометрии для других государств.

В связи с этим возникает вопрос, может ли иностранное государство запросить биометрические данные российского гражданина.

Среди стран СНГ Российская Федерация стала первой, кто принял специальный Федеральный закон «О государственной дактилоскопической регистрации в Российской Федерации», в соответствии с которым допускается предоставление иностранным государствам органами внутренних дел и Федеральным агентством морского и речного транспорта дактилоскопической информации из тех баз, которые они формируют и ведут в соответствии с международными договорами Российской Федерации¹. Одним из таких международных договоров является Договор между Российской Федерацией и Республикой Абхазия, в соответствии с которым каждая из сторон может направить другой стороне запрос об осуществлении уголовного преследования в отношении гражданина, в котором могут содержаться «отпечатки пальцев и другие данные, позволяющие идентифицировать это лицо»².

Следовательно, одними из ключевых целей запроса такой информации иностранным государством являются предупреждение, расследование, а также раскрытие преступлений и административных правонарушений.

В 2021 году государства — члены СНГ приняли Соглашение о взаимной правовой помощи по административным вопросам в сфе-

¹ См.: Федеральный закон от 25 июля 1998 г. № 128-ФЗ «О государственной дактилоскопической регистрации в Российской Федерации» // СЗ РФ. 1998. № 31. Ст. 3806.

² См.: Договор между Российской Федерацией и Республикой Абхазия о взаимной правовой помощи по уголовным делам (подписан в г. Санкт-Петербурге 28 мая 2015 г.) // СЗ РФ. 2017. № 7. Ст. 1035.

ре обмена персональными данными¹. В соглашении дан закрытый перечень данных, которые могут быть предоставлены другим государствам, в котором отсутствуют биометрические персональные данные.

Важно отметить, что отсутствует единое соглашение между государствами, которое регулировало бы предоставление таких биометрических данных, как данные лица и голоса, радужки глаз и иных данных для биометрической аутентификации. Данная проблема не может быть решена, пока все государства-участники не будут в полной мере пользоваться биометрическими данными идентификации. Такое соглашение могло бы способствовать противодействию преступности и терроризму.

Также на законодательном уровне не урегулировано предоставление другим странам биометрических данных из ЕБС. Сама необходимость сбора таких данных вызывает у граждан сомнения, связанные с недоверием к данной процедуре. Подобная реакция, на наш взгляд, возможна и при введении нормы, регламентирующей предоставление при необходимости таких данных иным государствам.

Показательным является успешный опыт различных государств по внедрению биометрии в систему государственного управления.

Например, в Австралии используется SmartGates — система пограничного контроля силами Австралии². Для проверки личности применяются технологии распознавания лиц и электронный паспорт — ePassport, в котором уже имеются биометрические данные гражданина. Важно отметить, что если у лица не получилось пройти биометрическое сопоставление с информацией, содержащейся в чипе ePassport, то сотрудник ABF (австралийских пограничных сил) сможет обработать его вручную³. Также Австралия является одной из первых, кто ввел Кодекс конфиденциальности биометрических данных⁴.

Аналогичная система действует во Франции. Так, на некоторых шенгенских границах действует система пограничного контроля Parafe (технология распознавания лица для идентификации лич-

¹ См.: Федеральный закон от 19 ноября 2021 г. № 367-ФЗ «О ратификации Соглашения о взаимной правовой помощи по административным вопросам в сфере обмена персональными данными» // СЗ РФ. 2021. № 47. Ст. 7736.

² URL: <https://www.abf.gov.au/entering-and-leaving-australia/smartgates>

³ Там же.

⁴ См.: Biometrics Privacy Code. URL: <https://www.legislation.gov.au/Details/F2006L02406>

ности)¹. Чтобы воспользоваться данными услугами, гражданин должен иметь биометрический паспорт одной из стран, имеющих на это право. Право на получение биометрических паспортов было дополнительно распространено 30 июня 2023 г. на владельцев биометрических паспортов Аргентины, Чили, Мексики, Израиля и Перу². Предыдущая система пограничного контроля Parafe, введенная в действие в 2010 г., осуществляла проверку на основе отпечатков. Как отмечают ее создатели, процесс распознавания по отпечаткам пальцев занимал около 40 секунд, тогда как биометрия по лицу всего 15–20, и воспользоваться новой системой могут около 40% граждан, а по отпечаткам пальцев только 4%³.

Особый интерес представляет индийский проект аутентификации граждан Aadhaar. Это крупнейшая биометрическая система в мире, в которой зарегистрированы более 1,1 млрд пользователей. В 2009 году Правительством Индии был создан уникальный идентификационный орган UIDAI в целях внедрения уникального идентификационного (UID) 12-значного номера (Aadhaar)⁴. Так, организации передают номер Aadhaar и биометрические данные пользователя. На каждую учетную запись приходится два шаблона радужки и 10 шаблонов отпечатков пальцев. Для того чтобы получить услугу, гражданин вводит свой номер Aadhaar и идентифицируется на биометрическом терминале. В результате реализации программы снизились затраты на предоставление льгот и услуг от правительства. Следует отметить, что с 2014 г. в деятельность правительственных организаций были внедрены биометрические системы посещаемости при поддержке Aadhaar в целях фиксирования опозданий и прогулов государственных служащих. Сотрудникам необходимо предоставить номер Aadhaar и отпечатки пальцев. Преимуществами данной системы является то, что биометрические данные снимаются единожды и не требуют регулярного обновления в отличие от данных, хранящихся в ЕБС, которые нужно обновлять каждые три года. В процессе регистрации в системе Aadhaar для удостоверения личности

¹ URL: <https://en.wikipedia.org/wiki/Parafe>

² См.: Arrêté du 30 juin 2023 fixant la liste des pays tiers dont les ressortissants sont autorisés à bénéficier du traitement Parafe en entrée sur le territoire. URL: <https://www.legifrance.gouv.fr/jorf/id/JORFTEXT000047772990>

³ См.: Parafe: a new generation of smart gates for the ADP Group. URL: <https://www.thalesgroup.com/en/markets/digital-identity-and-security/government/customer-cases/smart-gates-paris>

⁴ См.: Куприяновский В.П., Сотников А.Е., Соловьев А.И. и др. Aadhaar — идентификация человека в цифровой экономике // International Journal of Open Information Technologies. 2017. № 2. С. 39.

можно использовать любой документ (паспорт, водительское удостоверение, лицензию на ношение оружия и т.д.), в то время как при регистрации в ЕБС — строго паспорт и СНИЛС.

Полагаем, что успешный зарубежный опыт по внедрению распознавания физических лиц на основе биометрии чрезвычайно полезен и может быть применен для дальнейшего совершенствования национального законодательства в данной области. Так, биометрия используется не только внутри государства, но и для пограничного контроля, то есть при взаимодействии с другими государствами.

Считаем перспективным введение на российских границах биометрических пропускных систем, главными преимуществами которых являются увеличение пассажиропотока, скорости прохождения через границу, а также экономия времени при отправлении и прибытии. Это позволило бы усилить и укрепить взаимосвязь между участниками объединений региональной интеграции.

Несмотря на риски, которые возникают как при сборе, так и при обработке биометрических данных, такой способ идентификации, на наш взгляд, является положительным нововведением, поскольку их сложно фальсифицировать, невозможно забыть и потерять. Биометрическая идентификация удобна в использовании, однако проводится совершенно незаметно для человека, что одновременно является и ее недостатком.

Резюмируя вышеизложенное, подчеркнем, что внедрение биометрии неизбежно. В Российской Федерации идет активное обсуждение введения электронного паспорта гражданина, где помимо привычных паспортных данных могут быть также зафиксированы отпечатки пальцев, рисунок радужной оболочки глаз и другие данные биометрической аутентификации.

*Ю.А. Вилкова,
студентка 2 курса
Национального исследовательского университета
«Высшая школа экономики»,
Нижний Новгород*

ОСОБЕННОСТИ РЕГУЛИРОВАНИЯ ЕДИНОГО РЫНКА ТОВАРОВ И УСЛУГ В ЕВРАЗИЙСКОМ ЭКОНОМИЧЕСКОМ СОЮЗЕ: ВОПРОСЫ ВНЕДРЕНИЯ ЦИФРОВЫХ ТЕХНОЛОГИЙ

В современном мире союзы и объединения стран играют значимую роль в развитии мировой торговли и экономики.

Создание ЕАЭС обусловлено необходимостью налаживания экономических и иных связей с ближайшими государствами, развития экономик стран-участников и повышения конкурентоспособности их товаров и услуг на мировом рынке. В рамках ЕАЭС была создана единая таможенная территория, на которой применяется единое таможенное законодательство по перемещению и хранению товаров, совершению таможенных операций, контролю, регламентации отношений между участниками товарооборота и др.¹

Управление ЕАЭС осуществляет постоянно действующая Евразийская экономическая комиссия, разрабатывающая предложения по функционированию и развитию Союза. Важно отметить, что деятельность наднациональных органов, с одной стороны, способствует развитию ЕАЭС и принятию решений, учитывающих интересы наибольшего количества стран Союза, с другой — осложняется в отдельных случаях бюрократизацией и неспособностью сторон прийти к компромиссу. В таких обстоятельствах проявляется несогласованность политики стран ЕАЭС, что провоцирует возникновение проблем и неспособность реализовывать программы, направленные на интеграцию.

В рамках ЕАЭС требуют решения проблемы, связанные с контролем безопасности товаров на рынке ЕАЭС вследствие отсутствия действенных механизмов воздействия на органы, выдающие сертификаты соответствия. Передача полномочий по контролю за соот-

¹ См.: Таможенный кодекс Евразийского экономического союза (ред. от 29 мая 2019 г., с изм. от 18 марта 2023 г.) (приложение № 1 к Договору о Таможенном кодексе Евразийского экономического союза) // СПС «КонсультантПлюс».

ветствием товаров обязательным требованиям на наднациональный уровень будет, по нашему мнению, способствовать повышению безопасности товаров на рынке и как следствие росту их конкурентоспособности на мировом рынке. Однако возникает вопрос о взаимном доверии стран ЕАЭС, так как при объединении органов по сертификации одно государство сможет ограничивать товарооборот другого. Многие страны видят в этом посягательство на национальный суверенитет и попытки вмешаться в их внутренние дела.

В сложившихся условиях развитие сферы информационных технологий выступает одной из главных целей для стран, заинтересованных в усилении своего экономического и политического потенциала. Пандемия коронавируса COVID-19 как фактор, давший толчок цифровизации, обусловила глобальный кризис, но в то же время появились возможности для совершенствования отдельных сфер, поскольку необходимы были новые способы взаимодействия.

Немаловажным фактором развития цифровых технологий является инвестиционное сотрудничество стран ЕАЭС, в рамках которого планируется создание общих рынков товаров и услуг. Кроме того, не решен вопрос о создании отдельного наднационального финансового органа, который занимался бы разработкой единой финансовой политики в рамках Союза с учетом специфики его участников и политической обстановки, а также о введении единых стандартов, обеспечении контроля и надзора за финансовыми потоками. Среди сложностей, характерных для финансовой сферы, следует выделить неустойчивую инфляцию, долларизацию, несогласованную денежную политику стран ЕАЭС.

Скорость цифровизации стран ЕАЭС зависит от ресурсного обеспечения каждой страны и возможностей внедрения новых технологий, которые требуют реформирования системы взаимодействия между государственными органами. В рамках Союза такая ситуация затрудняет интеграционные процессы.

Президентом РФ В.В. Путиным поставлены задачи по углублению интеграционных процессов между странами — участниками ЕАЭС в разных сферах, достижению самодостаточности и независимости ЕАЭС в сфере разработки и внедрения ИКТ¹.

Новые цифровые проекты способствуют усилению интеграционных связей между странами ЕАЭС и формированию доверия между ними. В то же время цифровая повестка направлена на поиск

¹ См.: Обращение Президента Российской Федерации В.В. Путина к главам государств — членов Евразийского экономического союза. URL: <http://www.kremlin.ru/events/president/news/70380>

новых технологических решений и ускорение процедур по реализации цифровых инициатив, затрагивающих развитие приоритетных отраслей¹.

Развитие цифровых технологий в разных сферах, в частности в деятельности таможенных органов, связано с Указом Президента РФ от 9 мая 2017 г. «О Стратегии развития информационного общества в Российской Федерации на 2017–2030 годы»², в котором выделены приоритетные направления развития ИКТ, в том числе разработка сетей связи, искусственного интеллекта, интернета вещей, радиотехники, робототехники, биотехнологий, информационной безопасности и др.

В Паспорте национального проекта «Национальная программа «Цифровая экономика Российской Федерации» были поставлены цели по увеличению финансирования разработки цифровых технологий, созданию безопасного информационного пространства для передачи данных, приоритетному использованию отечественного программного обеспечения³.

Функционирование таможенных органов и порядок использования информационных технологий на территории Союза определяются законодательством ЕАЭС⁴.

В Приложении № 3 к Договору о ЕАЭС определяются принципы информационного взаимодействия в рамках ЕАЭС, порядок производства, внедрения и использования информационной системы.

В главе 48 ТК ЕАЭС определяется порядок использования информационных систем и ресурсов, порядок защиты информации и систем, используемых таможенными органами. В главе 49 устанавливаются порядок и формы сотрудничества таможенных органов стран Союза и государств, не входящих в состав ЕАЭС, закреплены сроки и способы передачи конфиденциальных сведений, порядок документооборота.

Коллегией Евразийской экономической комиссии принимаются правовые акты, регламентирующие отдельные вопросы цифровизации деятельности таможенных органов, в частности, определяется

¹ См.: Цифровые решения помогут в устранении препятствий на внутреннем рынке ЕАЭС. URL: https://www.alt.ru/ts_news/100017/

² СПС «КонсультантПлюс».

³ Там же.

⁴ См. Конвенцию ООН «Об использовании электронных сообщений в международных договорах» 2005 г., Договор о ЕАЭС, Таможенный кодекс ЕАЭС, письмо ФТС России от 21 августа 2009 г. № 21–50/39656 «О направлении Концепции» (вместе с Концепцией таможенного оформления и таможенного контроля товаров в местах, приближенных к государственной границе Российской Федерации).

направление развития интегрированной информационной системы ЕАЭС.

Законодательством устанавливается и порядок применения информационных систем в деятельности таможенных органов¹. Применение информационных технологий регулируется и на уровне распоряжений Правительства РФ², приказов Министерства финансов РФ³ и приказов ФТС России⁴.

Цифровизация активно внедряется в работу таможенных служб России. Особое внимание согласно долгосрочной Стратегии развития таможенных служб уделяется развитию Единой автоматизированной информационной системы таможенных органов (далее — ЕАИС ТО), которая собирает, передает и хранит информацию всех таможенных служб в пределах территории страны⁵.

Обсуждался вопрос о создании цифровой платформы, позволяющей применять технологию «цифрового двойника» на пунктах пропуска. На основе данной технологии возможно создание интеллектуальной таможни, то есть внедрение искусственного интеллекта в деятельность таможенных органов для осуществления таможенных операций и контроля. Для развития цифровой платформы необходимо разработать программную и аппаратную базы. Интеллектуальные пункты пропуска, функционирование которых основано на единой цифровой платформе, используют распределенные реестры, беспроводную связь, большие данные и другие

¹ См.: Федеральный закон от 27 июля 2010 г. № 210-ФЗ «Об организации предоставления государственных и муниципальных услуг» // СЗ РФ. 2010. № 31. Ст. 4179; Федеральный закон от 3 августа 2018 г. № 289-ФЗ «О таможенном регулировании в Российской Федерации и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» // СЗ РФ. 2018. № 32 (ч. 1). Ст. 5082; Федеральный закон от 31 июля 2020 г. № 258-ФЗ «Об экспериментальных правовых режимах в сфере цифровых инноваций в Российской Федерации» // СЗ РФ. 2020. № 31 (ч. 1). Ст. 5017.

² См.: Распоряжение Правительства РФ от 23 мая 2020 г. № 1388-р (ред. от 8 июля 2023 г.) «Стратегия развития таможенной службы Российской Федерации до 2030 года» // СПС «КонсультантПлюс».

³ См.: Приказ Минфина России от 1 марта 2019 г. № 34н «Об утверждении Порядка применения технических средств таможенного контроля, используемых при проведении таможенного контроля» (зарегистрирован в Минюсте России 13 мая 2019 г. № 54605) // СПС «КонсультантПлюс».

⁴ См.: Приказ ФТС России от 13 января 2022 г. № 7 (ред. от 30 декабря 2022 г.) «Об утверждении ведомственной программы цифровой трансформации Федеральной таможенной службы на 2022–2024 годы» // СПС «КонсультантПлюс».

⁵ См.: Распоряжение Правительства РФ от 23 мая 2020 г. № 1388-р (ред. от 8 июля 2023 г.) «Стратегия развития таможенной службы Российской Федерации до 2030 года» // СПС «КонсультантПлюс».

ИКТ. Развитие данной сферы требует значительного технологического опыта, которым обладает Национальная техническая инициатива (далее — НТИ), привлекаемая к разработке и внедрению ИКТ.

Единая автоматизированная информационная система таможенных органов является связующим звеном между этапами таможенного контроля, позволяя уменьшить объем бумажного документооборота, быстро передавать и получать информацию, в том числе документы и решения, принимаемые таможенным органом, осуществляющим контроль¹.

Обсуждается возможность создания единой цифровой платформы ЕАЭС на основе ЕАИС ТО, страны Союза смогут взаимодействовать в пределах единого цифрового пространства и ускорять совершение таможенных процедур и функционирование таможенных органов.

В России используется система электронных таможен и центров электронного декларирования (далее — ЦЭД), которые имеют особое значение в процессе осуществления деятельности таможенными службами. ЦЭДы являются таможенными органами, которые занимаются исключительно совершением таможенных операций с товарами, которые декларируются в электронном формате, и позволяют использовать технологию удаленного выпуска товаров. Согласно статистике ФТС России, в 2021 г. в ЦЭД оформлялось 98,7% декларируемых товаров (далее — ДТ), в 2022 г. показатели остались на том же уровне².

Возможность создания ЦЭД появилась после принятия Федерального закона от 10 января 2002 г. № 1-ФЗ «Об электронной цифровой подписи»³, в результате электронная подпись была фактически приравнена к собственноручной, что позволило передавать декларации в электронном виде.

Таможенный кодекс ЕАЭС закрепил приоритет электронного декларирования, что способствовало становлению ЦЭД и развитию технологий в этой сфере. В настоящее время в России функционирует 16 ЦЭД. Технологии развиваются и внедряются в деятельность

¹ См.: ФТС России проектирует пункт пропуска, основанный на информационном взаимодействии всех ведомств. URL: https://www.alta.ru/logistics_news/94613/

² См.: Ежегодный сборник «Таможенная служба Российской Федерации». URL: <https://customs.gov.ru/activity/results/ezhegodnyj-sbornik-tamozhennaya-sluzhbа-rossijskoj-federaczii>

³ Закон утратил силу в связи с принятием Федерального закона от 6 апреля 2011 г. № 63-ФЗ «Об электронной подписи».

таможенных органов не только Российской Федерации, но и стран ЕАЭС (табл. 1)¹.

Т а б л и ц а 1

**Результаты применения информационных технологий
таможенными органами России**

Год	Количество ЭТД ² на транзитные товары, тыс. шт.	Количество зарегистрированных ЭТД, шт.	Количество ДТ, зарегистрированных автоматически, млн шт.	Количество ДТ, выпущенных автоматически, млн шт.
2020	464	270	3,8	1,088
2021	698	802,7	4,5	1,4
2022	904	804,5	3,4	1,2
2023	930	890,7	3,2	1,03

Источник: официальный сайт ФТС России

Отечественные ИКТ совершенствуются, разрабатываются информационный ресурс «Электронное досье участника внешнеэкономической деятельности», трехуровневое автоматическое категорирование участников внешнеэкономической деятельности, автоматизированные и автоматические технологии принятия и выпуска деклараций на товары, предварительное информирование, электронное декларирование, удаленный выпуск товаров, авторегистрация и автоматический выпуск, цифровая прослеживаемость движения товаров. Развиваются центры обработки данных, и осуществляется отказ от использования иностранных систем управления базами данных.

Некоторыми таможнями используется инспекционно-досмотровый комплекс (далее — ИДК), обеспечивающий непрерывное сканирование крупногабаритных объектов. Основными элементами интеллектуального железнодорожного пункта пропуска являются системы связи, считывания номеров контейнеров и железнодорожных вагонов, диспетчеризации, ИДК с высокой скоростью сканирования, системы определения весовых параметров и технические средства контроля грузов различных категорий.

Итак, уже можно говорить о некоторых результатах внедрения информационных технологий в работу таможенных органов, так как

¹ См.: Ежегодный сборник «Таможенная служба Российской Федерации». URL: <https://customs.gov.ru/activity/results/ezhegodnyj-sbornik-tamozhennaya-sluzhba-rossijskoj-federaczii>

² Электронные таможенные декларации.

прошло достаточно времени с момента начала их применения: увеличено время доступности информационных систем таможенных органов, создан прототип системы автоматической оценки уровня риска товаров в режиме реального времени, налажена работа информационных систем по передаче сведений в режиме реального времени, повышен уровень автоматизации процессов взаимодействия с органами государственной власти, таможенные операции стали полностью автоматизированными, сократился срок таможенного оформления товаров, повысилось доверие участников внешнеэкономической деятельности к таможенным органам, сократились расходы на таможенные операции.

Несмотря на то что цифровизация активно развивается, существуют сложности применения цифровых технологий в деятельности таможенных органов. Они связаны с национальной политикой стран ЕАЭС, недостаточным взаимным инвестированием, конкуренцией в отдельных сферах, разным уровнем цифровизации стран, недостатком финансовых ресурсов в отдельных секторах экономики.

Одной из наиболее серьезных проблем, сопровождающих деятельность таможенных органов с применением ИКТ, являются кибератаки. Крупные кибератаки произошли 10 апреля 2023 г.¹ и 28 февраля 2023 г.², показав уязвимость информационных технологий и необходимость разработки защитных механизмов. Кроме того, нештатные ситуации возникают по ряду причин, среди которых неисправность средств связи, сбои в работе ИКТ, ошибки пользователей и специалистов таможенной службы при использовании ИКТ.

Таким образом, международная обстановка и геополитические вызовы требуют совершенствования информационных технологий и цифровизации деятельности таможенных органов. Странам ЕАЭС необходимо разрабатывать и внедрять новые ИКТ, укреплять интеграционные связи, уделять особое внимание развитию экономики и процессу товарооборота, а также совершенствовать нормативно-правовую основу внедрения информационных таможенных технологий в рамках ЕАЭС.

¹ См.: ФТС России сообщает о сбоях в работе единой информационной системы таможенных органов. URL: https://www.alt.ru/ed_today/62214/

² См.: DDoS-атака на инфраструктуру «Альта-Софт». URL: <https://www.alt.ru/news/98255/>

*Т.А. Гольнец,
студентка 4 курса
Белорусского государственного
университета*

ЦИФРОВИЗАЦИЯ ГОСУДАРСТВЕННОГО УПРАВЛЕНИЯ

Современные тенденции общественного развития диктуют новые направления совершенствования системы государственного управления. Одним из таких направлений выступает цифровизация в сфере государственного управления. Как отмечает В.А. Шаршун, цифровизация представляет собой «современный общемировой тренд развития экономики и общества, который основан на преобразовании информации в цифровую форму и приводит к повышению эффективности экономики и улучшению качества жизни»¹.

В условиях перехода от индустриального к информационному обществу цифровизация стала главным показателем эффективности и конкурентоспособности экономики. В настоящее время в мире активными темпами происходит развитие сферы цифровых технологий, которые будут оказывать все большее влияние на жизнь человека и соответственно на развитие законодательства. Все большее использование современных технологий ускоряет процесс «цифровизации права»².

В административном праве возникает множество новых явлений, влияющих на порядок осуществления государственного управления. Развиваются механизмы электронного участия граждан в управлении, обогащаются способы информирования общества со стороны государственных институтов. В связи с этим А.И. Бородич предлагает введение цифрового реестра, в котором будут регистрироваться

¹ Шаршун В.А. Правовая цифровизация как основа современного развития государственной системы правовой информации Республики Беларусь // Право в современном белорусском обществе: сборник научных трудов / редкол.: Н.А. Карпович (гл. ред.) и др. Минск, 2022. Вып. 17. С. 385.

² Баранов Д.А. Цифровизация и право: направления и перспективы // Государство и право в XXI веке: материалы Международной научно-практической конференции (Минск, 26–27 ноября 2020 г., БГУ); редкол.: Т.Н. Михалёва (гл. ред.) и др. Минск, 2021. С. 101.

официальные аккаунты органов государственного управления в социальных сетях¹.

В Республике Беларусь ведется активная деятельность по правовому регулированию сети «Интернет». Значимым шагом стало принятие Указа Президента Республики Беларусь от 1 февраля 2010 г. № 60 «О мерах по совершенствованию использования национального сегмента сети «Интернет», которым поставлены следующие задачи: защита интересов личности, общества и государства в информационной сфере; создание условий для дальнейшего развития национального сегмента глобальной компьютерной сети «Интернет»; повышение качества и доступности предоставляемой гражданам и юридическим лицам информации о деятельности государственных органов, иных организаций и интернет-услуг.

В названном акте содержится и ряд требований, призванных сделать информацию о государственных органах и иных государственных организациях более доступной. В этих целях предусмотрена обязанность государственных органов, иных государственных организаций и хозяйственных обществ с преобладающей долей государства в их уставных фондах размещать информацию о своей деятельности на официальных сайтах этих органов и организаций, обеспечивать их эффективное функционирование и систематическое обновление².

Перспективным направлением развития системы государственного управления является создание электронного правительства. В Республике Беларусь создан базовый комплекс электронного правительства, включающий общегосударственную автоматизированную информационную систему, систему межведомственного электронного документооборота, Государственную систему управления открытыми ключами проверки электронной цифровой подписи, единое расчетное информационное пространство.

Электронное правительство представляет собой пакет технологий, благодаря которому граждане, организации, органы государственной власти и другие субъекты взаимодействуют между собой в цифровом виде. Базовым элементом электронного правительства в Республике Беларусь, предназначенным для интеграции всех государственных информационных ресурсов (систем), является Общегосударственная автоматизированная информационная система.

¹ См.: Бородич А.И. Цифровизация права // Государство и право в XXI веке: материалы Международной научно-практической конференции (Минск, 26–27 ноября 2020 г., БГУ); редкол.: Т.Н. Михалёва (гл. ред.) и др. Минск, 2021. С. 107–110.

² Там же.

Данная система предназначена для оказания электронных услуг всем категориям потребителей. В Республике Беларусь действует новая версия Единого портала электронных услуг, который оказывает 177 видов электронных услуг и осуществляет 68 административных процедур¹.

Несмотря на то что электронное правительство охватывает широкий перечень сфер деятельности и множество акторов, можно выделить три основные сферы взаимодействия: между органами государственной власти (G2G; Government-to-Government); между государством и бизнесом (G2B; Government-to-Business); между государством и гражданами (G2C; Government-to-Citizen).

Взаимодействие между органами государственной власти предполагает не только создание интернет-порталов государственных органов с обязательным своевременным размещением информации о своей деятельности, официальных документов, статистики, данных об исполнении бюджета и т.д., но и организацию единой общегосударственной системы обмена данными между органами государственной власти различных сфер и уровней. Данный фактор внедрения информационных систем позволит более эффективно и рационально использовать имеющиеся государственные ресурсы для осуществления административного управления и выполнения иных государственных функций.

Взаимодействие между органами государственной власти и бизнесом развивается в первую очередь благодаря активной позиции бизнес-сообщества, которое стремится к рационализации проводимых процессов, сокращению расходов и издержек, а также к повышению конкуренции. Государственные органы, в свою очередь, получают возможность более открыто и конкурентно осуществлять государственные закупки и необходимые процедуры контроля.

Взаимодействие государственных органов с гражданами страны направлено в первую очередь на облегчение контакта граждан с органами государственной власти. Основным элементом такого взаимодействия — сокращение затрат на оказание различных государственных услуг с параллельным повышением их эффективности и усилением прозрачности. Также через сайты государственных органов и организаций граждане получают возможность оперативно

¹ См.: Можаява Л.Е. Правовые и организационные основы цифровизации деятельности государственных органов в Республике Беларусь // Актуальные проблемы достижения целей устойчивого развития в условиях цифровой трансформации государства и права в Республике Беларусь: материалы Республиканской научно-практической конференции (Минск, 18–19 ноября 2022 г., БГУ); редкол.: Г.А. Василевич (отв. ред.) и др. Минск, 2022. С. 291.

следить за деятельностью государственных органов, а во многих странах еще и пользоваться виртуальными государственными услугами. Совокупность общественных отношений, порожденных виртуализацией взаимодействия граждан и государства, получила название «электронная демократия»¹.

Среди целей Государственной программы «Цифровое развитие Беларуси» на 2021–2025 годы закреплено обеспечение внедрения информационно-коммуникационных и передовых производственных технологий в отрасли национальной экономики и различные сферы жизнедеятельности общества². Важным аспектом данного направления является стимулирование гражданской инициативы в сфере государственного управления с помощью упрощения системы участия граждан в решении важнейших вопросов.

Стремительное развитие информационных технологий, а также информатизация всех сфер жизни общества и государства определяют развитие новых форм участия общественности в решении государственных задач, которые способствуют эффективному, быстрому и прозрачному интерактивному общению между гражданами и органами государственной власти в целях достижения баланса общих и частных интересов, нахождения наиболее приемлемой точки зрения и оптимального варианта правового регулирования конкретной сферы общественных отношений. В связи с этим традиционные формы участия граждан в управлении делами государства нуждаются в совершенствовании и преобразовании с учетом внедрения электронных технологий.

Необходимость совершенствования новых технологий отмечает О.А. Антоновой в качестве актуальной проблемы современной политической жизни в Беларуси, так как гражданская инициатива остается слабовостребованной населением страны — например, не используется институт местных референдумов, институт законодательной инициативы³.

¹ См.: Козловский В.А. Электронное правительство как элемент системы государственного управления // *Философско-гуманитарные науки: сборник научных статей*. Минск, 2021. С. 70–75.

² См.: Государственная программа «Цифровое развитие Беларуси» на 2021–2025 годы (утверждена постановлением Совета Министров Республики Беларусь 2 февраля 2021 г. № 66) // СПС «ЭТАЛОН. Законодательство Республики Беларусь».

³ См.: Антонова О.А. О практике реализации права граждан на участие в обсуждении важных вопросов жизни общества и государства в современных условиях // *Государство и право в XXI веке: материалы Международной научно-практической конференции* (Минск, 26–27 ноября 2020 г., БГУ); редкол.: Т.Н. Михалёва (гл. ред.) и др. Минск, 2021. С. 91.

Данная проблема может быть решена с помощью обеспечения возможности дистанционного и электронного голосования на выборах разных уровней, отправления электронных обращений, опроса граждан при помощи мобильного телефона и социальной карты, обсуждения проектов нормативных правовых актов и законодательных инициатив на специально созданных интернет-платформах, мобильных приложений, интернет-приемных для виртуального общения с избирателями и обсуждения законопроектов, поступающих в парламент, блогов для обсуждения, социальных сетей¹.

Электронные платформы взаимодействия населения с государством позволяют гражданам как быть услышанными, так и принять участие в решении важных государственных вопросов непосредственно. В целом электронные формы непосредственного участия граждан в управлении делами государства можно классифицировать на три группы: форумы идей — электронные платформы, которые предоставляют возможность населению высказать свое мнение по существу рассматриваемого вопроса; национальные платформы электронных обращений; электронные инициативы граждан².

В настоящее время выделяют три типа электронных сервисов, используемых в государственном и местном самоуправлении. Первые два (E-government и T-government) обеспечивают решение задач по оказанию государственных услуг, здесь граждане не уполномочены принимать решения; третий — электронные платформы общественного участия (так называемый L-government) как площадка обмена мнениями, взглядами, ведения переговоров и принятия совместных решений. Функции органов местного управления сводятся к созданию правил и установлению порядка координации взаимодействия граждан, общественных и иных организаций в процессах принятия решений³.

Анализ требований теории и практики взаимодействия граждан показал, что современная электронная платформа должна выполнять ряд функций:

¹ См.: Мисуно Е.И. Формы непосредственного участия граждан в управлении делами государства с использованием информационных технологий // Государство и право в XXI веке: материалы Международной научно-практической конференции (Минск, 26–27 ноября 2020 г., БГУ); редкол.: Т.Н. Михалёва (гл. ред.) и др. Минск, 2021. С. 241.

² Там же. С. 242.

³ См.: Ивановский А.В. Административно-правовое обеспечение деятельности электронной диалоговой площадки // Административно-правовое обеспечение повышения эффективности государственного управления / Г.А. Василевич и др. Минск, 2021. С. 152–153.

- формирование повестки дня, предоставление информации в виде контента для обсуждения;
- обсуждение предоставленной информации и вариантов решений местных проблем, установление порядка взаимодействия участников коммуникаций и каналов обратной связи с организаторами;
- реагирование на информацию, обсуждение принятых и реализованных решений, информирование о своем видении путей решения проблем, расстановка приоритетов, оценка предложений (в баллах или с помощью «лайков»);
- принятие совместных решений онлайн, внесение изменений в повестку, альтернативы, обоснование и добавление новых вариантов;
- рецензирование контента, генерируемого группами граждан¹.

Вышеназванные формы электронного участия населения также можно разделить на частные и государственные информационные ресурсы. Наметилась тенденция создания многофункциональных платформ участия, которые объединяют опросы общественного мнения, форумы, консультации с общественностью на одном ресурсе (Финляндия, Тунис). Однако во многих странах формы электронного участия населения предусмотрены на разных платформах².

Таким образом, использование электронных технологий повысит процент вовлеченности граждан в процессы государственного управления. Участие граждан в электронном управлении представляет собой социальный обмен между населением и государством³.

Участие граждан в разработке и принятии законов влияет на оперативность решения возникающих в обществе проблем, так как народ выражает через вышеперечисленные механизмы свою волю и свое мнение. В свою очередь, это приводит и к развитию права, в котором постепенно усиливается социальная направленность. Развитие права, все более ориентированного на удовлетворение потребностей всего общества и отдельно взятого человека, также создает нормативно-правовую базу для совершенствования и эволюции демократического строя. Так, эволюция государства и права в данном направлении обеспечивает максимальный учет и согласование интересов как государства, так и общества и отдельно взятой личности, что обеспечивает стабильность в гражданском обществе.

¹ См.: Ревякин С.А. Функциональность электронных платформ общественного участия: причем здесь социальные сети? // Вопросы государственного и муниципального управления. 2019. № 3. С. 95.

² См.: Мисуно Е.И. Указ. соч.

³ Там же. С. 243.

Также одним из направлений цифровизации является развитие механизма взаимодействия органов государственного управления между собой. В области межведомственного информационного взаимодействия в Республике Беларусь:

- создана единая технологическая инфраструктура электронного взаимодействия государственных органов и иных государственных организаций на базе межведомственных информационных систем, центров обработки данных и Единой республиканской сети передачи данных;

- заложены нормативно-правовые основы формирования и развития системы оказания электронных услуг органами государственной власти;

- обеспечены единые механизмы идентификации и аутентификации участников информационного взаимодействия при работе в государственных информационных системах, при получении электронных услуг;

- создан универсальный механизм выполнения административных процедур в электронном виде и оказания электронных услуг посредством Единого портала электронных услуг;

- налаживаются процессы трансграничного юридически значимого электронного взаимодействия¹.

Использование цифровых технологий в сфере права также проявляется через предоставление государственных услуг в электронном виде, посредством распространения электронно-цифровой подписи, развития интернет-торговли, через появление правовых интернет-платформ, позволяющих подготовить простые правовые документы, оказание юридических услуг и онлайн-медиации (разрешение споров через Интернет), анализ и систематизацию судебных решений и др.²

Внедрение цифровых платформ и сервисов позволяет не только систематизировать и оптимизировать процессы предоставления государственных и муниципальных услуг, но и значительно сократить сроки оказания таких услуг и как следствие повысить их качество. Как отмечает Л.А. Краснобаева, одним из современных трендов является «самоцифровизация государства», то есть цифровизация операций государства и государственных компаний. Самоцифровизация — задача, которую необходимо решить любому государству, нацеленному на максимизацию создания стоимости в экономике, рост благосостояния, достойное место в рейтингах ве-

¹ См.: Можяева Л.Е. Указ. соч. С. 292.

² См.: Баранов Д.А. Указ. соч. С. 102.

дения бизнеса и уровня жизни. У самоцифровизации два ключевых направления: цифровизация государственного управления — цифровой документооборот, принципы digital by default и digital first, пересмотр неэффективных процессов. Самоцифровизация охватывает весь спектр сервисов: внутреннее взаимодействие государственных структур — G2G, взаимодействие с гражданами — G2C, взаимодействие с бизнесом — G2B¹.

Нормативно-правовое закрепление цифровизации сферы государственных услуг в Российской Федерации является положительным фактором для популяризации электронных форм получения государственных услуг населением.

К основным нормативным документам, принятым на федеральном уровне, можно отнести постановление Правительства РФ от 15 апреля 2014 г. № 313 «Об утверждении государственной программы Российской Федерации «Информационное общество», распоряжение Правительства РФ от 1 ноября 2013 г. № 2036-р «Об утверждении Стратегии развития отрасли информационных технологий в Российской Федерации на 2014–2020 годы и на перспективу до 2025 года», Указ Президента РФ от 9 мая 2017 г. № 203 «О Стратегии развития информационного общества в Российской Федерации на 2017–2030 годы».

В Указе Президента РФ «О национальных целях и стратегических задачах развития Российской Федерации на период до 2024 года» в целях обеспечения социально-экономического и научно-технологического развития страны, демографического роста, повышения уровня жизни населения, создания комфортных условий для их проживания одним из ключевых направлений названа реализация «ускоренного внедрения цифровых технологий в экономике и социальной сфере»².

Д.А. Баранов обращает внимание на то, что развитие цифровых технологий влияет и на криминалистическую деятельность правоохранительных органов, осуществляющих борьбу с преступностью и коррупцией, обуславливает повышение уровня специальных знаний в раскрытии преступлений, эффективности судебной деятельности, ее гуманизации, способствует снижению латентности, обеспечивает безопасность личности, общества и государства. Одной из

¹ См.: Краснобаева Л.А. Зарубежный опыт цифровизации государственных услуг // Актуальные проблемы достижения целей устойчивого развития в условиях цифровой трансформации государства и права в Республике Беларусь: материалы Республиканской научно-практической конференции (Минск, 18–19 ноября 2022 г., БГУ); отв. ред. Г.А. Василевич. Минск, 2022. С. 229.

² Там же.

значимых новаций является внедрение электронного судопроизводства «Е-ссшй», что позволяет дистанционно обращаться в суд с подачей документов в электронном виде. При разработке нового единого процессуального кодекса учитывается необходимость введения в гражданский и хозяйственный процесс института электронных доказательств. Результатом таких шагов станет повышение оперативности и доступности правосудия, снижение судебных расходов, а также усиление состязательного принципа судопроизводства¹.

В данном контексте следует отметить положительный опыт использования цифровых технологий Российской Федерацией в противодействии коррупции. Например, в Республике Татарстан успешно функционирует государственная информационная система «Народный контроль», в которую каждый зарегистрированный в ней гражданин вправе направить обращение о какой-либо проблеме². Проблема может относиться к любой сфере: жилищно-коммунальное хозяйство, благоустройство, качество работы государственных и муниципальных органов власти и др. Отдельно фиксируются сообщения о предполагаемых фактах коррупции. Уполномоченные органы изучают обращения и в обязательном порядке отвечают гражданам. В случае если факты, указанные в обращении, подтверждаются, принимаются соответствующие меры: то или иное мероприятие включается в план работы, виновное лицо привлекается в установленном порядке к юридической ответственности и т.д.

Серьезный антикоррупционный эффект имеет и реализуемая в Республике Татарстан система электронного документооборота, которая позволяет детально отслеживать этапы прохождения того или иного документа и выявлять узкие места его движения³.

Для противодействия коррупции на федеральном уровне также активно используются цифровые технологии. Так, специальное программное обеспечение «Справки БК» позволяет единообразно заполнять сведения о доходах, расходах и обязательствах имущественного характера соответствующих категорий лиц. Указом Прези-

¹ См.: Баранов Д.А. Указ. соч.

² См.: Бадрутдинов М.С. Реализация антикоррупционной политики Республики Татарстан в 2020 году // Антикоррупционный бюллетень. Реализация антикоррупционной политики в Республике Татарстан. Вып. 10 / под ред. М.С. Бадрутдинова. Казань, 2021. С. 8–24.

³ См.: Бикеев И.И. Некоторые вопросы применения цифровых технологий в противодействии коррупции // Цифровые технологии и право: сборник научных трудов I Международной научно-практической конференции: в 6 т. / под ред. И.Р. Бегешева и др. Казань, 2022. Т. 2. С. 34–35.

дента РФ от 25 апреля 2022 г. № 232 «О государственной информационной системе в области противодействия коррупции «Посейдон» и внесении изменений в некоторые акты Президента Российской Федерации» определены органы власти, ответственные за обеспечение работы указанной системы, а также утверждено положение о ней¹. Она будет способна обрабатывать большие массивы разнообразной информации, осуществляя поиск в базах данных различных органов власти, внутренних документах организаций, общедоступных источниках, в том числе в социальных сетях, и в результате обеспечивать анализ и проверку соблюдения соответствующими лицами антикоррупционных ограничений, требований и запретов.

По мнению исследователей, «...российская власть получила суперсистему, способную вычислять взяточников... Искусственный интеллект должен искать все пересечения и совпадения»². Считаем, что данные меры будут действенны в выявлении и пресечении коррупционных правонарушений и должны реализовываться на международном уровне.

Следует отметить, что цифровизация деятельности государственных органов помимо значительного количества положительных результатов обуславливает и ряд проблем, требующих решения: недостаточно высокий уровень информационной безопасности, рост киберпреступности, заинтересованность в покупке зарубежных разработок, недостаточный уровень подготовки специалистов и др.³

Таким образом, цифровизация представляет собой перспективное направление развития экономики и совершенствования деятельности государственных органов и государства в целом. Современные процессы в области цифровизации государственного управления позволяют вести речь об использовании электронных платформ для оказания государственных услуг, для проявления гражданской активности в общезначимых вопросах. Следствием данных процессов является создание электронного правительства. Процессы цифровизации имеют положительный эффект в различных сферах, в том числе в правоохранительной деятельности, противодействии коррупции, судопроизводстве. При этом проблемы, имеющиеся в области цифровизации государственного управления, требуют дальнейших правовых исследований.

¹ СЗ РФ. 2022. № 18. Ст. 3053.

² Беляков Е. На взяточников натравят искусственный интеллект. Как будет работать антикоррупционная система «Посейдон» // Комсомольская правда. 2022. 25 апреля.

³ См.: Краснобаева Л.А. Указ. соч. С. 231.

*А.А. Государева,
студентка 2 курса
Института частного права
Московского государственного
юридического университета
имени О.Е. Кутафина (МГЮА)*

ПРАВОВОЕ ПОЛОЖЕНИЕ ИНОСТРАННЫХ ГРАЖДАН В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ: ВОЗМОЖНОСТИ И ПЕРСПЕКТИВЫ

Решение проблем социально-экономической политики занимает одно из ключевых мест в современной государственной политике Российской Федерации. Вместе с тем остро стоит вопрос о необходимости привлечения для осуществления временной трудовой деятельности в Российской Федерации необходимого количества лиц, которые обладают определенными квалификационными навыками. В число данных субъектов входят как граждане России, так и иностранные граждане. Без трудовых мигрантов численность трудоспособного населения Российской Федерации к 2025 г., по разным прогнозам, сократится до 18–19 млн человек. Это ухудшит ситуацию на рынке труда, приведет к различным напряжениям, дисбалансу экономики в целом. В соответствии с п. 15 Указа Президента РФ от 31 октября 2018 г. № 622 «О Концепции государственной миграционной политики в Российской Федерации на 2019–2025 годы»¹ миграционная политика — это вспомогательное средство для решения демографических проблем и связанных с ними экономических проблем.

В Россию приезжают как мигранты на постоянное жительство с перспективой стать в будущем гражданами России, так и мигранты на временное проживание с целью заработка и другими задачами. Во II квартале 2022 г. в Россию въехали 3,12 млн трудовых мигрантов, что в три раза больше, чем в 2021 г., — это рекордный показатель за предшествующие шесть лет. Большая часть трудовых мигрантов (49,6%) — граждане Узбекистана, затем следуют Таджикистан (30,5%) и другие страны, такие как Киргизия, Армения, Азербайджан, Белоруссия, Казахстан, Китай, Украина и Молдавия. Во втором квартале в Россию также въехали мигранты из Европы (Сербии,

¹ СПС «КонсультантПлюс».

Германии, Италии, Франции, Великобритании, США и других стран)¹.

В рамках рассматриваемой темы можно определить понятие «миграция». В связи с тем, что в российском законодательстве отсутствует официальное определение данного понятия, в доктринах ведутся постоянные дискуссии на эту тему. Предполагается, что английский ученый Э. Равенштейн дал одно из первых научных определений миграции приблизительно в 1885–1889 гг.² По его мнению, миграция является постоянным или временным изменением местожительства человека.

В доктринах принято рассматривать данное понятие в узком и широком смыслах. Так, в узком смысле понятие «миграция» определяется как законченный вид территориального перемещения, а в широком — как переселение людей. В российской государственной статистике обычно используется узкий смысл понятия миграции. Также в работах отдельных российских ученых даются различные определения этого понятия.

Так, например, А.С. Ахиезер рассматривает миграцию населения как определенный элемент образа жизни или форму деятельности, изменяющуюся по своей важности и характеризующую ценности населения, его групп, связанные с временной или постоянной сменной мест проживания и труда, а также и как насильственное переселение людей³. Данное определение не совсем корректно, поскольку автор указал, что миграция — это элемент образа жизни, но она таковым не является. Миграция — это единичные или регулярные территориальные перемещения, связанные с определенными причинами.

Л.Л. Рыбаковский характеризует миграцию как любое территориальное перемещение, которое совмещается между населенными пунктами одной или нескольких административно-территориальных единиц, независимо от времени пребывания и преследуемой цели⁴. Эта дефиниция является наиболее распространенной, но нельзя полностью согласиться с ней, так как цель перемещения определяет характер миграции. Из этого следует, что зависимость миграции от преследуемой цели обязательно должна быть учтена в определении.

¹ URL: <https://мвд.пф/деятельност/statistics/migracionnaya/1/>

² См.: Равенштейн Э.Г. Законы миграции // Журнал Статистического общества Лондона. 1885. Т. 48. № 2.

³ См.: Ахиезер А.С. Политика // Миграция в российской истории. 2004. № 4.

⁴ См.: Рыбаковский Л.Л. Миграция населения (вопросы теории). М., 2003.

Миграция — это изменение положения людей в географическом пространстве из-за постоянного или временного перехода из одной социально-экономической общности в другую с возвращением в общность или с изменением пространственного перемещения общности в целом¹. В связи с тем, что в понятии отсутствуют указания на причины миграционного движения населения и зависимость характера миграции от целей, которые преследуют мигранты, данное определение нельзя считать полноценным и обоснованным.

Таким образом, с учетом вышеизложенного можно предложить следующее толкование данного понятия: *миграция — это процесс, который связан с единичными или регулярными территориальными перемещениями людей по различным причинам через границы территориальных образований в целях изменения постоянного или временного места жительства.*

В Концепции государственной миграционной политики перечислен ряд задач, которые требуют скорейшего решения, в частности касающихся адаптации и интеграции мигрантов:

1) создание условий для адаптации к правовым, социально-экономическим, культурным и иным условиям жизни в Российской Федерации иностранных граждан, испытывающих сложности в адаптации, обусловленные особенностями их культуры и привычного жизненного уклада, а также иными факторами;

2) создание благоприятного режима для свободного перемещения обучающихся, научных и педагогических работников в целях развития науки, профессионального образования, повышения уровня подготовки научных кадров и специалистов для отраслей экономики и сферы государственного управления Российской Федерации;

3) создание условий для снижения диспропорции в размещении населения и решения задач пространственного развития страны.

Как внутри страны, так и за рубежом применяются различные способы и методы для снижения уровня напряженности среди мигрантов. Вопрос интеграции может быть решен на разных уровнях — локальном, национальном, региональном и т.д.

Интеграция (от лат. *integr* — целый) — это процесс формирования и установления более тесных связей и взаимодействия между разными субъектами или группами для образования и развития новой единой общности. Она основывается на концепции целостности и объединения различных элементов. В контексте европейской ин-

¹ См.: Рошин Ю.В. Миграция населения и Россия. Роль и значение миграционных процессов в миграционной политике в прошлом, настоящем и будущем Российского государства: учебное пособие. М., 2007.

теграции научный коллектив кафедры европейской интеграции Московского государственного института международных отношений (МГИМО) выделяет несколько основных признаков региональной интеграции, которые определяют ее характер и особенности¹:

1) «региональная интеграция является игрой с положительной суммой» — данное положение означает, что страны, являющиеся членами группировки данного вида интеграции, имеют выгодное положение по сравнению со странами, не являющиеся участниками. Объединившись, государства-члены получают различные преимущества. В доктрине этот эффект называют синергетическим;

2) «региональное объединение выделяется из остального мира и обособливается из него» — не следует думать, что если государство является членом данного объединения, то оно прекращает все связи с другими странами, не входящими в его состав. Обособление в данном контексте предполагает, что оно функционирует как самостоятельная структура, имеющая свои нормы, правила и законы, отличные от правил, применимых на международном уровне. Обособление позволяет региональному объединению строить более глубокие отношения между своими членами, обеспечивать более эффективное решение общих проблем и интересов, а также реализовывать свои планы и инициативы, не зависящие от внешнего мира;

3) «региональная интеграция является добровольным и сознательным процессом» — государства могут выбирать региональное объединение, чтобы достичь различных целей. Некоторые из них могут стремиться укрепить свою экономику, улучшить доступ к рынкам и снизить торговые барьеры между соседними странами. Для других целью может быть сотрудничество в области политики и безопасности, чтобы улучшить стабильность и предотвратить конфликты в регионе. Из чего можно сделать вывод, что этот процесс является добровольным и сознательным, так как каждое государство принимает решение о вступлении в региональную интеграцию на основе собственных интересов и выгод;

4) «интеграция охватывает внутреннюю и внешнюю политику государств-членов» — внутренняя политика государств-членов включает в себя усилия для установления и регулирования общих правил и норм, которые регулируют поведение и отношения между государствами-членами. Это создание согласованных законов и политик, совместное решение проблем и вопросов, а также коорди-

¹ См.: Европейская интеграция: учебник / под ред. О.В. Буториной. М., 2011. С. 15–17.

нация экономической и социальной политики. Внешняя политика государств-членов включает установление отношений и сотрудничество с другими странами и международными организациями. Интеграция помогает государствам-членам повысить свою международную эффективность и влияние, объединив ресурсы и мнения. Она также способствует сокращению конфликтов и повышению стабильности внутри региона и за его пределами;

5) «региональная интеграция охватывает многие сферы общественных отношений» — акцент можно сделать на таких сторонах интеграции, как правовая, политическая, экономическая, образовательная, миграция рабочей силы и др. Данный признак предопределен основной целью региональной интеграции — созданием благоприятного и стабильного окружения для развития и благосостояния участников. Например, в экономической сфере интеграция может приводить к созданию зоны свободной торговли, совместного рынка или унификации таможенных правил и процедур. Таким образом она позволяет участникам блока снизить торговые барьеры и упростить процесс экономического сотрудничества;

6) «по общему правилу региональная группировка имеет общие органы и нормативную базу» — в процессе региональной интеграции государства обычно создают общие правовые нормы, политические институты и органы управления, которые помогают координировать и регулировать сотрудничество. Примеры региональных интеграционных организаций — Европейский союз, Союз южноамериканских наций и Ближневосточный союз. Так, согласно ст. 13 Договора о Европейском союзе в ЕС действуют следующие основные институты: Европейский парламент, Европейский совет, Совет Европейского союза, Европейская комиссия, Суд Европейского союза, Европейская счетная палата, Европейский центральный банк;

7) «региональная интеграция базируется на представлении об общей судьбе ее участников» — основной мотивацией для региональной интеграции является то, что совместное действие и взаимодействие может привести к более эффективному использованию ресурсов, увеличению конкурентоспособности и снижению затрат. В связи с этим региональная интеграция базируется на идее о совместной судьбе и сотрудничестве между участниками. Это означает, что страны или регионы, объединяясь, стремятся достичь общих целей и обеспечить взаимную выгоду.

Одним из действующих региональных объединений является ЕАЭС. Евразийский экономический союз был создан в результате инициативы России, Казахстана и Беларуси. Идея о создании ЕАЭС возникла в мае 1994 г., когда первым Президентом Республики Ка-

захстан Н. Назарбаевым была предложена концепция об образовании интеграционного объединения стран евразийского континента. Уже в июне 1994 г. в проекте новое интеграционное объединение было названо Евразийским Союзом. Затем были предприняты попытки формирования данного объединения: 1995 г. — подписано Соглашение о Таможенном союзе между Республикой Беларусь, Республикой Казахстан и Российской Федерацией; 26 февраля 1999 г. — подписан Договор о Таможенном союзе и Едином экономическом пространстве между Республикой Беларусь, Республикой Казахстан и Российской Федерацией, Кыргызской Республикой и Республикой Таджикистан; 10 октября 2000 г. — учреждено Евразийское экономическое сообщество (ЕврАзЭС). На начальном этапе основной акцент был сделан на экономическом сотрудничестве, и в январе 2010 г. Россия, Казахстан и Беларусь подписали Договор о Таможенном союзе и Содружестве Независимых Государств (СНГ)¹. Этот договор стал основой для создания ЕАЭС.

В январе 2015 г. был создан ЕАЭС. Государствами — членами данного регионального объединения являются пять стран: Республика Армения, Республика Беларусь, Республика Казахстан, Кыргызская Республика и Российская Федерация. Союз действует на основании Договора о ЕАЭС². Он был подписан в г. Астане 29 мая 2014 г., вступил в силу с 1 января 2015 г.

В договоре закреплены основные цели и принципы деятельности Союза. Среди таковых можно отметить создание условий для стабильного развития экономик государств-членов, стремление к формированию единого рынка товаров, услуг, капитала и трудовых ресурсов, функционирование Таможенного союза без изъятий и ограничений после окончания переходных периодов и др. Органами Союза являются Высший Евразийский экономический совет, Евразийский межправительственный совет, Евразийская экономическая комиссия, а также Суд Евразийского экономического союза, которые обязаны подчиняться положениям договора и стремиться к их выполнению.

Следует отметить, что управление международной миграцией играет важную роль в обеспечении устойчивого социально-экономического и демографического развития стран — членов ЕАЭС. Однако оно может воздействовать как положительно, так и отрицательно на устойчивость социально-экономического развития и

¹ См.: Осадчая Г.И. Становление Евразийского экономического союза: идеи, реальность, потенциал. М., 2019. С. 22–36.

² URL: https://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_163855/

демографическую ситуацию в странах-участниках. Например, положительным элементом здесь может быть вклад мигрантов в экономику принимающих государств (работа в различных отраслях — таких, как строительство, сельское хозяйство и т.д.). Они обеспечивают дополнительную рабочую силу, способствуют увеличению производства и экономическому росту. Кроме того, мигранты могут переводить деньги в свои родные страны, что способствует повышению доходов и улучшению уровня жизни их семей и общества в целом. Этот процесс известен как «миграционные переводы» и может смягчить проблемы бедности и неравенства в странах происхождения мигрантов. Отрицательным элементом при этом являются неравномерное распределение ресурсов и проблемы в области жилья, здравоохранения и образования в принимающих странах в связи с большим притоком трудовых мигрантов. Таким образом, правовое регулирование механизма миграционных процессов необходимо для принятия правильного решения в данной области.

Правовой основой для этого служит разд. XXVI Договора о ЕАЭС, который вводит ряд привилегий для трудовых мигрантов. Так, они не подлежат ограничениям в отношении защиты национального рынка труда и правил миграционного учета, не обязаны регистрироваться и находить работу в течение 30 дней по сравнению с мигрантами из стран, не являющиеся членами ЕАЭС. На постановку на миграционный учет и поиск работы мигрантам из стран — участников ЕАЭС отводится 90 дней вместо 30 дней, предусмотренных для всех мигрантов, прибывающих в Россию¹. Трудовые мигранты могут трудоустроиться в стране без необходимости получения соответствующих разрешений. Они имеют такие же права на занятость, как и граждане принимающей страны, и их пребывание определяется договором с работодателем. Если договор был расторгнут после 90 дней, они имеют право заключить новый договор без необходимости выезда в течение 15 дней.

Кроме того, положение данных мигрантов упрощается путем взаимного признания документов об образовании без проведения соответствующих процедур аккредитации. Также среди различных исключений для трудовых мигрантов из стран — членов ЕАЭС можно выделить защиту прав и свобод указанных лиц.

В настоящее время региональное объединение — ЕАЭС — продолжает свое развитие. Так, значительный вклад в достижение целей

¹ См.: Федеральный закон от 18 июля 2006 г. № 109 «О миграционном учете иностранных граждан и лиц без гражданства в Российской Федерации» // СЗ РФ. 2006. № 30. Ст. 3285.

устойчивого развития путем внедрения цифровых решений внесла созданная унифицированная система поиска работы «Работа без границ», которая упростила процесс поиска работы для граждан ЕАЭС¹. Это было подчеркнуто в совместном заявлении государств — членов ЕАЭС по тематике влияния евразийской экономической интеграции на достижение целей устойчивого развития ООН в рамках ЕАЭС в ходе Саммита по целям устойчивого развития под эгидой Генеральной Ассамблеи ООН (18–19 сентября 2023 г.).

Таким образом, можно сделать вывод, что ЕАЭС ориентирован на дальнейшее взаимовыгодное сотрудничество. В рамках данного регионального объединения особое внимание уделяется трудовым мигрантам, где им предоставляются особые права, что способствует улучшению экономической и демографической ситуации в государствах-участниках.

Следующим региональным интеграционным объединением является Союз Российской Федерации и Беларуси, которые 2 апреля 1996 г. подписали Договор об образовании сообщества, в котором выразили намерение создать политически и экономически интегрированное сообщество. Целью было формирование общей энергетической и транспортной системы. Через год Сообщество было преобразовано в Союз, а в декабре 1998 г. были приняты декларация и соглашение о создании равных условий для субъектов хозяйствования двух стран. В январе 2000 г. вступил в силу Договор о создании Союзного государства России и Белоруссии².

В соответствии с Договором о создании Союзного государства к социально-экономическим целям данного Союза относятся: создание единого экономического пространства для обеспечения социально-экономического развития на основе объединения материального и интеллектуального потенциалов государств-участников и использования рыночных механизмов функционирования экономики; формирование единой правовой системы демократического государства; проведение согласованной социальной политики, направленной на создание условий, обеспечивающих достойную жизнь и свободное развитие человека, и др. Органами Союзного государства являются Высший Государственный Совет, Парламент, Совет Министров, Суд и Счетная палата, которые обязаны обеспечить выполнение поставленных целей.

¹ См.: Решение Совета Евразийской экономической комиссии от 9 сентября 2019 г. № 89 «О реализации проекта «Унифицированная система поиска «Работа без границ»». URL: <https://www.alta.ru/tamdoc/19sr0089/>

² См.: Договор между Российской Федерацией и Республикой Беларусь от 8 декабря 1999 г. «О создании Союзного государства» // СПС «КонсультантПлюс».

Согласно ст. 31 Договора в Союзном государстве действует унифицированное трудовое законодательство, законодательство в области социальной защиты населения, пенсионного обеспечения. Это облегчает условия найма на работу в Российской Федерации граждан Беларуси.

В соответствии с действующим законодательством мигрантам из Беларуси предоставляется ряд преференций: не требуется получать визу для въезда в Российскую Федерацию, заполнять миграционную карту, иметь полис ДМС и проходить медицинскую комиссию. Однако граждане Беларуси должны встать на миграционный учет в течение 90 дней после въезда. Это означает, что они могут свободно въезжать на территорию России, проживать и работать без всяких ограничений. Также в случае трудоустройства граждан данного государства принимающая сторона, то есть работодатель, должна продлить миграционный учет иностранного работника — гражданина из Беларуси — на срок действия его трудового договора, но не более одного года. Это требуется сделать в течение трех рабочих дней после заключения договора.

На примере рассмотренных интеграционных сообществ можно предопределить тенденции развития и перспективы для иностранных граждан в Российской Федерации.

Одним из ключевых законов в области миграции является Федеральный закон от 25 июля 2002 г. № 115-ФЗ «О правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации»¹. За период его действия было внесено множество поправок, что подрывает системный подход к развитию миграционного законодательства. Л.В. Андриченко полагает, что данный закон включает не только материальные нормы, но и процедурные, что не соответствует основной теме правового регулирования, указанной в названии закона².

Проблемы, связанные с миграционным законодательством, можно решить путем кодификации и принятия миграционного кодекса Российской Федерации. Долгосрочная перспектива может быть связана с созданием миграционного кодекса. Наилучший способ структурирования данного кодекса предложил А.С. Прудников³. Он разделил проект миграционного кодекса на две части: общую и особенную. Общая часть должна включать понятия, принципы и

¹ СЗ РФ. 2002. № 30. Ст. 3032.

² См.: Андриченко Л.В. Проблемы систематизации миграционного законодательства // Журнал российского права. 2014. № 12 (216). С. 7–8.

³ См.: Прудников А.С. О предполагаемой концепции миграционного кодекса Российской Федерации // Международный журнал конституционного и государственного права. 2017. № 4. С. 67–69.

задачи в сфере миграции, права и обязанности, а также гарантии, которые могут быть предоставлены отдельным категориям иностранных граждан в Российской Федерации. В особенной части должны быть представлены административные процедуры в сфере миграции, такие как регистрационный и миграционный учет, производство по делам о гражданстве и выдача документов для въезда и пребывания.

Необходимо отметить законопроект «О социальной и культурной адаптации и интеграции иностранных граждан в Российской Федерации», который смог бы закрепить понятийный аппарат, принципы и задачи адаптации, компетенцию государственных органов, а также определить порядок реализации механизма адаптации мигрантов. Принятие законопроекта поможет продолжить формирование единого вектора коллективной миграционной безопасности.

Кроме того, введение цифровых технологий и электронных систем в миграционные процессы может упростить их учет и контроль, а также обеспечить более эффективное взаимодействие между мигрантами, работодателями и государственными органами. Региональные объединения уже начали применять современные технологии в условиях миграции, в перспективе потребуются их совершенствование, а также внедрение новых.

Исходя из вышеизложенного можно сделать вывод, что в настоящее время существует необходимость в улучшении правового регулирования в области миграции. Законодательство должно определять основные принципы миграционной политики в качестве составной части государственной политики, целесообразна кодификация миграционного законодательства. Принятие специального закона будет способствовать активизации процесса региональной интеграции, укреплению действующих союзов, созданию новых объединений, где иностранным гражданам будут предоставляться дополнительные права и гарантии.

*С.Э. Сотничук,
студент 2 курса
Тверского государственного
университета*

БОРЬБА С БОРЩЕВИКОМ СОСНОВСКОГО: ПРОБЛЕМЫ АДМИНИСТРАТИВНОГО ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА

В настоящее время для Российской Федерации одной из глобальных проблем является искоренение дикорастущего растения, которое наносит вред почве, земельным участкам, а также людям. Борщевик Сосновского — токсичное растение.

В прошлом столетии борщевик Сосновского был завезен в страну с Кавказских гор в качестве силосного растения для послевоенного восстановления сельского хозяйства. Уже в 1980-х гг. ученые отметили его высокую урожайность в Ленинградской области. Однако позже выяснилось, что это растение, легко проникая в экосистемы, полностью разрушает их. К началу XXI в. борщевик был включен в список опасных сорных растений. Однако это произошло слишком поздно, и вредоносное растение, нарушающее равновесие, начало активно распространяться по всей стране.

Роскосмос предоставил данные, согласно которым за первую половину 2023 г. в России было обнаружено 9,8 тыс. га сельскохозяйственных земель, покрытых борщевиком Сосновского¹.

Актуальность исследования заключается в необходимости выработки эффективных правовых мер борьбы с борщевиком, а также установления мер ответственности за невыполнение мероприятий, способствующих уничтожению борщевика на территории, находящейся во владении человека. Полагаем, что административная ответственность может стать действенным способом борьбы с распространением борщевика.

Нами исследованы административные наказания для владельцев земельных участков, где растет борщевик Сосновского. В целях более подробного сравнительного анализа рассмотрим меры ответственности за указанные правонарушения в различных субъектах Российской Федерации.

¹ См.: Борщевик под контролем из космоса: геотехнологии помогают уничтожать ядовитый сорняк. URL: <https://www.roscosmos.ru/39697/>

Все владельцы, пользователи и арендаторы земельных участков могут быть привлечены к административной ответственности за нарушение требований борьбы с сорными растениями (ч. 2 ст. 13 ЗК РФ).

Частью 2 ст. 8.7 КоАП РФ закрепляется санкция, которой можно избежать, если соблюдать требования по рекультивации земель и выполнять мероприятия по улучшению и охране почв.

Обратимся к судебной практике. Так, в адрес территориального ведомства Россельхознадзора по Владимирской, Костромской и Ивановской областям 13 мая 2022 г. поступило постановление по делу о совершении административного правонарушения организацией ООО «Зерно-Сервис», которое регламентируется ч. 25 ст. 19.5 КоАП РФ. В мае 2021 г. в Камешковском районе в ходе проведения контрольно-надзорной деятельности сотрудники ведомства выявили административное противоправное деяние, которое заключалось в бездействии собственника земель относительно борьбы с сорными растениями, в том числе с вредоносным борщевиком Сосновского. Было обнаружено зарастание земель сельскохозяйственного назначения площадью больше 100 га. Организация была привлечена к административной ответственности по ч. 2 ст. 8.7 КоАП РФ в виде административного штрафа в размере 400 тыс. руб. В ходе внеплановой выездной проверки в январе 2022 г. сотрудники ведомства выявили очередное нарушение ЗК РФ. Владелец не выполнил ранее выданное предписание, в связи с чем был привлечен к административной ответственности по ч. 25 ст. 19.5 КоАП РФ. Впоследствии было возбуждено дело, и материалы были направлены в суд. Одновременно ООО «Зерно-Сервис» было выдано повторное предписание о приведении данных земель в состояние, пригодное для сельскохозяйственного использования, исполнение которого было поставлено на контроль ведомством¹.

Ряд мер борьбы с сорными растениями предусмотрен ЗК РФ и КоАП РФ. Борщевик Сосновского отнесен к сорным растениям, однако для применения более эффективных мер воздействия необходимо выделить составы административных правонарушений, устанавливающие ответственность за невыполнение мероприятий

¹ См.: Владимирскому предприятию, допустившему зарастание сельхозугодий борщевиком Сосновского, назначен административный штраф за невыполнение предписания. Россельхознадзор. Федеральная служба по ветеринарному и фитосанитарному надзору. 13 мая 2022 г. URL: <https://fsvps.gov.ru/news/vladimirskomu-predpriyatiju-dopustivshemu-zarastanie-selhozugodij-borshhevikom-sosnovskogo-naznachен-administrativnyj-shtraf-za-nevypolnenie-predpisaniya/>

по борьбе с указанным дикорастущим растением на федеральном уровне.

Рекомендации по уничтожению борщевика Сосновского были подготовлены Россельхознадзором. Важно отметить, что борьба с этим вредителем может быть достаточно трудоемкой. Однако существуют эффективные методы, которые следует применять. Первым методом является ручная прополка, удаление борщевика. При этом рекомендуется обрезка корней растения или сокращение площади надземной части путем скашивания. Эти методы эффективны, но требуют значительных трудозатрат. Для борьбы с небольшими популяциями рекомендуется использовать комплекс методов. Необходима обрезка корней и скашивание надземной части с помощью косы или сенокосилки. Кроме того, можно применять химическую обработку. При большей численности борщевика требуется специализированное оборудование для вспашки или механического покоса растений, что приводит к уменьшению запаса питательных веществ в растениях и замедляет их рост и развитие. Одним из наиболее эффективных способов борьбы с борщевиком является посев многолетних трав после обработки почвы, которые препятствуют попаданию солнечного света к прорастающим растениям борщевика, они конкурируют с ними за воду и питательные вещества в почве. Помимо механических методов рекомендуется использовать химические препараты — гербициды. Попадая на листья, они проникают внутрь растения и вызывают его гибель. Некоторые гербициды также наносят повреждения корням. Их эффективность зависит от дозировки и правильного применения¹.

Данные рекомендации на практике не всегда эффективны. В большинстве случаев подобраться к очагам распространения сорняка затруднительно. Самой распространенной мерой борьбы с борщевиком является скашивание, однако этот метод носит временный характер и только предотвращает цветение, но не уничтожает растение целиком.

Владелец земельного участка несет ответственность за распространение борщевика — установлены административные штрафы за разрастание данного растения и бездействие собственников территорий.

¹ См.: Россельхознадзор подготовил рекомендации по борьбе с борщевиком Сосновского. Россельхознадзор. Федеральная служба по ветеринарному и фитосанитарному надзору. 4 августа 2020 г. URL: <https://fsvps.gov.ru/news/rosselkhoznadzor-podgotovil-rekomendacii-po-borbe-s-borshhevikom-sosnovskogo/>

2012 г.	Борщевик Сосновского исключен из списка сельхозкультур и внесен в список сорняков.
2018 г., Московская область	Закон Московской области от 4 мая 2016 г. № 37/2016-ОЗ «Кодекс Московской области об административных правонарушениях»: гражданам — от 2000 до 5000 руб.; должностным лицам — от 20 тыс. до 50 тыс. руб.; юридическим лицам — от 150 тыс. руб. до 1 млн руб.
2020 г., Ленинградская область	Закон Ленинградской области от 2 июля 2003 г. № 47-ОЗ «Об административных правонарушениях»: гражданам — от 2000 до 5000 руб.; должностным лицам — от 5000 до 25 тыс. руб.; лицам, осуществляющим предпринимательскую деятельность без образования юридического лица, — от 4000 до 40 тыс. руб.; юридическим лицам — от 20 тыс. до 50 тыс. руб.
2020 г., г. Москва	Закон г. Москвы от 21 ноября 2007 г. № 45 «Кодекс города Москвы об административных правонарушениях»: гражданам — от 2000 до 5000 руб.; должностным лицам — от 20 тыс. до 50 тыс. руб.; юридическим лицам — от 150 тыс. до 700 тыс. руб.
2021 г., Калужская область	Закон Калужской области от 28 февраля 2011 г. № 122-ОЗ «Об административных правонарушениях в Калужской области»: гражданам — от 3000 до 5000 руб.; должностным лицам — от 20 тыс. до 30 тыс. руб.; юридическим лицам — от 50 тыс. до 110 тыс. руб.
2021 г., Пермский край	Закон Пермского края от 6 апреля 2015 г. № 460-ПК «Об административных правонарушениях в Пермском крае»: гражданам — от 2000 до 5000 руб.; должностным лицам — от 20 тыс. до 50 тыс. руб.; юридическим лицам — от 150 тыс. руб. до 1 млн руб.
2022 г., Тверская область	Закон Тверской области от 14 июля 2003 г. № 46-ОЗ «Об административных правонарушениях»: гражданам — от 3000 до 5000 руб.; должностным лицам — от 20 тыс. до 30 тыс. руб.; юридическим лицам — от 50 тыс. до 100 тыс. руб.
2022 г., Владимирская область	Закон Владимирской области от 14 февраля 2003 г. № 11-ОЗ «Об административных правонарушениях во Владимирской области»: гражданам — от 2000 до 5000 руб.; должностным лицам — от 10 тыс. до 40 тыс. руб.; юридическим лицам — от 30 тыс. до 150 тыс. руб.
2023 г., Ленинградская область	Закон Ленинградской области от 2 июля 2003 г. № 47-ОЗ «Об административных правонарушениях»: гражданам — от 1000 до 2000 руб.; должностным лицам — от 3000 до 10 тыс. руб.; предпринимателям, не являющимся юридическим лицом, — от 4000 до 20 тыс. руб.; юридическим лицам — от 20 тыс. до 30 тыс. руб.

Исходя из таблицы можно сделать вывод, что к ответственности могут быть привлечены как физические, должностные, так и юридические лица. В качестве наказания в рассматриваемых субъектах применяется административный штраф, который варьируется в пределах от 500 руб. до 1 млн руб. Размер штрафа зависит от таких факторов, как степень общественной опасности, характер правонарушения, конкретные мероприятия, проведенные владельцем по сокращению очагов распространения растения. Если сравнить законодательство Ленинградской области за 2020 г. и 2023 г., можно отметить, что меры ответственности за непроведение мероприятий по уничтожению борщевика Сосновского со временем стали менее жесткими.

Выявление заросших борщевиком участков проводится специалистами муниципального земельного контроля. Такая проверка может осуществляться как в соответствии с планом, так и на основании поступившей жалобы. Рассматривают дела административные комиссии городских округов и муниципальных районов, созданные при администрациях. Граждане имеют право отправлять письма собственникам или балансодержателям участка, сообщения в администрацию об обнаружении единичных экземпляров борщевика. С 2021 года можно пожаловаться на произрастание борщевика по всей России на портале «Госуслуги».

Указанное сорное растение можно встретить на разных территориях. Это могут быть федеральные трассы, областные и поселковые дороги, железнодорожные пути, леса. В зависимости от этого будет определяться орган, который контролирует ситуацию с борщевиком.

Однако указанные возможности не решают имеющиеся проблемы окончательно, поскольку отсутствует единая система, единый подход к проблематике, разработка стратегии борьбы осуществляется в соответствии со своим видением ситуации в каждом субъекте Российской Федерации. Более-менее масштабная борьба с борщевиком ведется лишь в отдельных регионах. Если проводить данные мероприятия по уничтожению борщевика Сосновского точно в различных субъектах, это будет неэффективно, поскольку там, где ответственность не установлена за непроведение указанных мероприятий, борщевик будет наносить вред не только на этой территории, но и на соседних. Необходимо решать проблему с борщевиком системно на всей территории России, а соответственно, меры борьбы, необходимые мероприятия и ответственность должны быть установлены на федеральном уровне.

Ликвидация борщевика стала проблемой не только для Российской Федерации, но и для многих других стран. В Республике Бе-

ларусь это вопрос государственной важности. Борщевик Сосновского и ряд других растений признаны здесь инвазивными видами. Местные органы власти ежегодно разрабатывают локальный план мероприятий, утверждаемый региональным отделением Министерства природных ресурсов и охраны окружающей среды. Исполнять план обязаны как землевладельцы, так и землепользователи. Если эти меры были проведены в недостаточном объеме или несвоевременно, данные лица будут привлечены к административной ответственности. В Республике Беларусь указанные нарушения имеют нормативное закрепление в Законе Республики Беларусь «О растительном мире». Там предусмотрено, что пользователи земельных участков или водных объектов обязаны не допускать проведения интродукции и (или) акклиматизации растений с нарушением требований законодательства. Таким образом, распространение борщевика Сосновского в Беларуси находится под контролем, однако отсутствует механизм участия в этом процессе общественности¹.

Проблема распространения борщевика Сосновского является экологической катастрофой мирового характера. Данные растения наносят серьезный урон сельскому хозяйству и могут вызывать чрезвычайные ситуации. В результате сельскохозяйственного упадка и отсутствия естественных врагов дикорастущий борщевик Сосновского становится все более распространенным, подавляя местную флору. Это ведет к нежелательным последствиям и наносит в первую очередь экономический и экологический вред².

В заключение предлагаем меры по совершенствованию мер борьбы с борщевиком Сосновского. В первую очередь необходимо внести изменения в законодательство на федеральном уровне, так как без единого и системного подхода к решению проблемы распространения борщевика не добиться эффективных результатов. Целесообразно закрепить административную ответственность за невыполнение мероприятий по борьбе с борщевиком Сосновского в КоАП РФ для физических, должностных и юридических лиц в качестве отдельного состава административного правонарушения.

Кроме того, можно закрепить контроль за проведением этих мероприятий за определенным государственным органом. Необходимо привлечь общественность к борьбе с распространением дан-

¹ См.: Регулирование распространения и численности инвазивных растений (борщевик Сосновского, золотарник канадский и др.). Министерство природных ресурсов и охраны окружающей среды Республики Беларусь. URL: <https://minpriroda.gov.by/ru/rbs/>

² См.: Мохов А.А. Синтетическая биология — вид деятельности, создающий повышенную опасность для окружающих? // Цивилист. 2023. № 1 (41). С. 5–11.

ного сорного растения. Деятельность государственных структур может быть недостаточной. Активное участие всех заинтересованных сторон помогло бы значительно улучшить ситуацию с распространением борщевика Сосновского в Российской Федерации.

В настоящее время этой проблемой заинтересовались законодатели, и членами партии «Единая Россия» внесен законопроект о дополнении ЗК РФ положением об усилении борьбы с инвазивным растением — борщевиком Сосновского¹. Он предусматривает, что борщевик Сосновского будет относиться к категории инвазивных видов, и устанавливает обязательные требования к владельцам всех категорий земельных участков по их защите от таких растений. Для этого также планируется внести поправку в КоАП РФ, которая предполагает введение мер ответственности на федеральном уровне за невыполнение мероприятий по защите земель от зарастания инвазивными растениями. В случае невыполнения данных мероприятий граждане будут привлекаться к административной ответственности в виде штрафа от 20 тыс. до 50 тыс. руб., а юридические лица — от 400 тыс. до 700 тыс. руб. Это нововведение необходимо, так как в большинстве случаев штрафы оказываются значительно ниже затрат на искоренение борщевика и содержание земель².

Полагаем, что установление административной ответственности за неуничтожение данного инвазивного растения целесообразно на федеральном уровне.

Для того чтобы решить проблему с борщевиком Сосновского и вредом, который он наносит, необходимо изменить систему мер и мероприятий в борьбе с ним.

¹ См.: Законопроект № 456510-8 «О внесении изменений в статью 13 Земельного кодекса Российской Федерации». URL: <https://sozd.duma.gov.ru/bill/456510-8>

² См.: Экспериментальный совет «Единой России» поддержал законопроект об ответственности за невыполнение мероприятий по защите земель от зарастания борщевиком. 30 мая 2023 г. URL: <https://er.ru/activity/news/ekspertnyj-sovet-edinoj-rossii-podderzhal-zakonoproekt-ob-otvetstvennosti-za-nevypolnenie-meropriyatij-po-zashite-zemel-ot-zarastaniya-borshevikom>

Научное издание

**ФОРМЫ И МЕТОДЫ
ПУБЛИЧНОГО
УПРАВЛЕНИЯ**

Сборник статей

Том 2

Редакционная коллегия:

доктор юридических наук, доцент

А.С. Емельянов,

доктор юридических наук, профессор,
заслуженный деятель науки Российской Федерации

А.Ф. Ноздрачев,

доктор юридических наук, профессор

С.М. Зырянов,

кандидат юридических наук

А.В. Калмыкова

Подписано в печать 05.02.2026.

Формат 60×90/16. Бумага офсетная.

Гарнитура Newton. Усл. печ. л. 11,75.

Тираж 500 экз.

Заказ № .

ИД «Юриспруденция»

105066, Москва, ул. Спартаковская 6-50

www.jurisizdat.ru, e-mail: y-book@mail.ru

Тел. (495) 784-84-06

Институт законодательства и сравнительного правоведения
при Правительстве Российской Федерации