



Институт законодательства и сравнительного правоведения
при Правительстве Российской Федерации

ФОРМЫ И МЕТОДЫ ПУБЛИЧНОГО УПРАВЛЕНИЯ

Том 1

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 1 / Д.А. Басангов, А.А. Вайно, А.С. Емельянов 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. — 168 с.

ISBN 978-5-9516-0971-7

Рассматриваются проблемы публичного управления в различных отраслях экономической и социальной деятельности. Сборник включает в себя статьи, посвященные трендам развития форм и методов публичного управления, актуальным вопросам управления отдельных сфер общественной жизнедеятельности.

Несомненным достоинством данного издания является представленный в нем широкий спектр авторских позиций, отражающих роль административного права в регламентации общественных отношений на современном этапе, трансформации его предмета и метода административного воздействия в условиях кризисных ситуаций, цифровизации, изменения геополитики, а также касающихся организации и осуществления разрешительной, контрольной (надзорной), правоприменительной деятельности публичной администрации, регулирования отдельных отраслей публичного управления.

Для практикующих юристов, адвокатов, сотрудников органов исполнительной власти и местного самоуправления, а также для научных работников, преподавателей, студентов, магистрантов, аспирантов юридических вузов и факультетов.

УДК 342.9
ББК 67.401.0

ISBN 978-5-9516-0971-7

© Институт законодательства и сравнительного правоведения
при Правительстве Российской Федерации, 2025

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

FORMS AND METHODS OF PUBLIC ADMINISTRATION

Volume 1

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 1 / D.A. Basangov, A.A. Vaino, A.S. Emelyanov and etc.; редкол.: 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. – 168 p.

ISBN 978-5-9516-0971-7

This publication is devoted to current issues of public administration in various sectors of economic and social activity. The collection includes articles on trends in the development of public administration forms and methods, as well as current issues in the management of specific areas of public life.

The undoubted advantage of this publication is the wide range of authorial positions it presents, reflecting the role of administrative law in regulating social relations today, the transformation of its subject matter and methods of administrative action in the context of crises, digitalization, and changing geopolitics, as well as issues related to the organization and implementation of permitting, control (supervisory), and law enforcement activities of public administration, and the regulation of specific sectors of public administration.

This publication will be of interest to practicing lawyers, attorneys, employees of executive authorities and local governments, as well as researchers, professors, undergraduates, graduate students, and postgraduate students of law schools and faculties.

СОДЕРЖАНИЕ

ПРЕДИСЛОВИЕ.....	11
------------------	----

Раздел I РАЗВИТИЕ АДМИНИСТРАТИВНОГО ПРАВА КАК ПРАВОВОЙ ОСНОВЫ ПУБЛИЧНОГО УПРАВЛЕНИЯ

<i>В.И. Майоров</i> Место административного права в системе публично-правовых наук	13
<i>А.Ф. Ноздрачёв</i> Зарождение концепции международного административного права в дореволюционной России и ее современное значение	18
<i>А.С. Емельянов</i> Организационно-правовая форма обеспечения устойчивости и гибкости публичного управления	27
<i>Л.К. Терещенко</i> Влияние современных информационных технологий на формы и методы публичного управления	40
<i>М.А. Кушко</i> Механизмы согласования интересов государств — членов Евразийского экономического союза	47

Раздел II ОБЕСПЕЧЕНИЕ БЕЗОПАСНОСТИ — СТРАТЕГИЧЕСКАЯ ЦЕЛЬ ГОСУДАРСТВЕННОГО УПРАВЛЕНИЯ

<i>И.Б. Кардашова</i> Геополитическая среда обеспечения национальной безопасности.....	53
<i>В.И. Кузнецов</i> Специальная военная операция — форма государственного управления.....	61
<i>В.А. Селезнев</i> Международное сотрудничество по правовым вопросам как средство обеспечения региональной интеграции	69

Раздел III КОНТРОЛЬ — ФОРМА ПУБЛИЧНОГО УПРАВЛЕНИЯ

С.М. Зырянов, А.В. Калмыкова

Совершенствование мер профилактики нарушений
обязательных требований и стимулирования
добросовестного поведения контролируемых лиц
как средство минимизации необоснованного вмешательства
контрольных (надзорных) органов в бизнес 80

Д.В. Осинцев

Мораторий на проверки и соблюдение требований технических
регламентов: парадокс правоприменения 91

Р.А. Рябзин

Судебное обжалование решений, принятых
при осуществлении государственного контроля (надзора),
муниципального контроля 95

Н.В. Субанова

Прокурорский надзор за исполнением законов
вне уголовно-правовой сферы: интеграционные
аспекты развития государств — участников
Содружества Независимых Государств 101

Раздел IV ПРОБЛЕМЫ ПУБЛИЧНОГО УПРАВЛЕНИЯ В ОТДЕЛЬНЫХ ОТРАСЛЯХ

Д.А. Басангов

Риски реализации прав человека в условиях
развития цифровых технологий 107

А.А. Вайно

Формирование кадровой политики государства
в контексте достижения технологического лидерства 114

К.П. Кавкаева

Управление средствами Фонда национального
благополучия: правовой аспект 120

О.Ю. Еремина

Демографическая политика и социальное страхование
материнства: роль государства в управлении
репродуктивными правами 129

О.О. Журавлева

Соотношение предмета административного и налогового
права в условиях региональной интеграции 149

М.В. Пономарев

Правовые основы управления рисками в области
устойчивого развития в системе государственного
управления 159

CONTENTS

PREFACE.....	11
--------------	----

Section I DEVELOPMENT OF ADMINISTRATIVE LAW AS A LEGAL BASIS FOR PUBLIC ADMINISTRATION

<i>V.I. Mayorov</i> The place of administrative law in the system of public law sciences.....	13
<i>A.F. Nozdrachev</i> The emergence of the concept of international administrative law in pre-revolutionary Russia and its modern significance	18
<i>A.S. Emelyanov</i> The organizational and legal form of ensuring the stability and flexibility of public administration	27
<i>L.K. Tereshchenko</i> The impact of modern information technologies on the forms and methods of public administration.....	40
<i>M.A. Kushko</i> Mechanisms for coordinating the interests of the member states of the Eurasian Economic Union.....	47

Section II ENSURING SECURITY AS A STRATEGIC GOAL OF PUBLIC ADMINISTRATION

<i>I.B. Kardashova</i> The geopolitical environment for ensuring national security	53
<i>V.I. Kuznetsov</i> Special military operation as a form of public administration	61
<i>V.A. Seleznev</i> International cooperation on legal issues as a means of ensuring regional integration	69

Section III
CONTROL AS A FORM OF PUBLIC ADMINISTRATION

S.M. Zyryanov, A.V. Kalmykova
Improving the practice of preventing violations
of mandatory requirements and encouraging
good behavior of supervised entities as a means
of minimizing unjustified interference by control
(supervisory) authorities in business..... 80

D.V. Osintsev
Moratorium on inspections and compliance with
technical regulations: the paradox of law enforcement 91

R.A. Ryabzin
Judicial appeal of decisions adopted
in the exercise of state control (supervision)
and municipal control 95

N.V. Subanova
Prosecutor's supervision of law enforcement outside
the criminal law sphere: integration aspects
of the development of member states of the Commonwealth
of Independent States 101

Section IV
PUBLIC ADMINISTRATION ISSUES
IN SPECIFIC SECTORS

D.A. Basangov
Risks of human rights implementation in the context
of digital technology development 107

A.A. Vaino
Formation of state personnel policy in the context
of achieving technological leadership 114

K.P. Kavkayeva
Management of the National Welfare Fund:
Legal Aspects..... 120

O.Yu. Eremina
Demographic policy and social insurance for maternity:
the role of the state in managing reproductive rights..... 129

O.O. Zhuravleva
Correlation of the subject matter of administrative
and tax law in the context of regional integration 149

M.V. Ponomarev
Legal foundations of risk management in the field
of sustainable development in the public
administration system 159

ПРЕДИСЛОВИЕ

Сборник статей как результат научных изысканий ведущих специалистов в области административного права, государственного управления, международного публичного права, налогового права и смежных дисциплин посвящен комплексному исследованию ключевых аспектов функционирования современного публичного управления, находящегося в постоянном развитии под влиянием глобальных вызовов, технологических прорывов и трансформации международных отношений.

Публичное управление осуществляется в различных формах, которые определяют способы организации и реализации управленческих решений органов государственной власти. Геополитические, социальные и экономические процессы оказывают значительное влияние на изменение как форм публичного управления, так и используемых органами государственной власти методов управления. Поставленные в ходе административной реформы¹ цели модернизации государственного управления (повышение качества и доступности государственных услуг; ограничение вмешательства государства в экономическую деятельность субъектов предпринимательства, в том числе прекращение избыточного государственного регулирования; повышение эффективности деятельности органов исполнительной власти) обусловили современный «ландшафт» деятельности органов управления. Цифровизация, децентрализация, партисипативность и сочетание частноправовых и публично-правовых методов — тренды, которые определяют содержание реформ во всех сферах жизнедеятельности общества.

За последние несколько лет в России произошли значительные изменения в системе публичного управления, обусловленные развитием интегративных процессов, цифровизацией, санкционным давлением и социально-экономическими вызовами. Исходя из общей парадигмы концепции сервисного государства публичное управление стремится к применению гибких, цифровых и инклюзивных моделей. Анализ проводимых реформ показывает, что «продолжается поиск правовых инструментов, способствующих укреплению

¹ См.: Распоряжение Правительства РФ от 25 октября 2005 г. № 1789-р «О Концепции административной реформы в Российской Федерации в 2006–2010 годах» // СЗ РФ. 2005. № 46. Ст. 4720.

Предисловие

российской экономики, поддержанию макроэкономической стабильности и обеспечению баланса конституционных принципов социального государства и свободы предпринимательской деятельности»¹.

Структура и содержание сборника отражают многогранность и актуальность темы. Каждый из четырех логически взаимосвязанных разделов фокусируется на важных сферах государственного управления: от фундаментальных основ публичного управления, значения административного права при формировании механизма публичного управления и его адаптации к новым реалиям до усложняющейся геополитической обстановки, сопровождающейся специфическими формами государственного управления в экстраординарных условиях и анализа отраслевой специфики и комплексного подхода к решению сложных управленческих задач.

В представленных исследованиях критически анализируются управленческие практики. Особое внимание уделяется поиску баланса между необходимостью обеспечения законности и минимизацией избыточного давления на бизнес, выявлению правовых парадоксов в условиях временных мораториев и санкционного давления.

Актуальность данного издания обусловлена его комплексностью и практической ориентированностью. Авторами не только проведен глубокий теоретический анализ, но и выявлены конкретные проблемы правоприменения, предлагаются научно обоснованные пути их решения.

Данный сборник продолжает цикл научных работ Института, посвященных вопросам модернизации государственного управления.

Издание адресовано широкому кругу читателей: ученым-юристам, преподавателям, аспирантам и студентам юридических и управленческих специальностей, государственным и муниципальным служащим, практикующим юристам, а также всем, кто интересуется проблемами современного государственного управления, административного права и публичной политики.

¹ Научные концепции развития российского законодательства: монография / В.Р. Авхадеев, Е.Г. Азарова, Л.В. Андриченко и др.; отв. ред. Т.Я. Хабриева, Ю.А. Тихомиров; Институт законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации. 8-е изд., доп. и перераб. М., 2024. С. 47.

Раздел I

РАЗВИТИЕ АДМИНИСТРАТИВНОГО ПРАВА КАК ПРАВОВОЙ ОСНОВЫ ПУБЛИЧНОГО УПРАВЛЕНИЯ

*В.И. Майоров,
профессор кафедры административной
деятельности органов внутренних дел
Тюменского института повышения
квалификации сотрудников МВД России,
доктор юридических наук, профессор*

МЕСТО АДМИНИСТРАТИВНОГО ПРАВА В СИСТЕМЕ ПУБЛИЧНО-ПРАВОВЫХ НАУК

В современном мире административное право играет важную роль в жизни общества и государства. Оно является одной из ключевых отраслей публичного права и имеет особое значение для регулирования общественных отношений. С выделением публично-правовых наук в качестве новой научной специальности, одним из разделов которой стало административное право, связан вопрос о его месте в системе публично-правовых наук.

Базовое понимание административного права как отрасли права включает представление о нем как об отрасли, которая регулирует общественные отношения, возникающие в процессе осуществления государственного управления и исполнительной власти. В ней объединены нормы, регулирующие деятельность органов государственной власти, их полномочия и ответственность, а также порядок взаимодействия с гражданами и организациями.

Укрупнение научных специальностей, после которого административное право перестало рассматриваться отдельно, состоялось в соответствии с приказом Министерства науки и высшего образования РФ от 24 февраля 2021 г. № 118. Согласно новой номенклатуре научных специальностей, по которым присуждаются ученые степени, в группе 5.1 «Право» содержится пять научных специальностей: 5.1.1 «Теоретико-исторические правовые науки»; 5.1.2 «Публично-правовые (государственно-правовые) науки»; 5.1.3 «Частноправовые

(цивилистические) науки»; 5.1.4 «Уголовно-правовые науки»; 5.1.5 «Международно-правовые науки».

Паспорт научной специальности 5.1.2. «Публично-правовые (государственно-правовые) науки» содержит 30 направлений исследований, среди которых присутствуют имеющие непосредственное отношение к административному праву, в том числе: п. 12 «Правовое регулирование правоохранительной и правозащитной деятельности», п. 14 «Правовое регулирование государственного управления в различных сферах», п. 15 «Принуждение в публичном праве, в том числе конституционно-правовое, административно-правовое, финансово-правовое принуждение», п. 18 «Административные процедуры и административные производства. Административный судебный процесс и административная юстиция», п. 26 «Правовое регулирование использования информационных (цифровых) технологий при осуществлении публичной власти и в публичном управлении» и др.

Направления исследований очерчены достаточно широко и могут затрагивать проблемы различных отраслей права. При этом какая-либо систематизация для удобства соотношения с правовыми дисциплинами среди данных направлений отсутствует. Подобная ситуация характерна и для других новых научных специальностей, в которых направления исследований перестают концентрироваться на узких областях, интегрируя более широкую тематику.

Очевидно, что выделение новых научных специальностей, включая «Публично-правовые (государственно-правовые) науки», направлено на формирование междисциплинарного подхода к проведению исследований, который основан на использовании методов и знаний из различных дисциплин. Этот подход позволяет рассматривать правовые явления в более широком контексте, учитывать взаимосвязи между различными областями права для лучшего понимания правовых процессов и институтов.

Однако какое место с учетом новых реалий занимает административное право в системе публично-правовых наук?

Для общественных отношений в современном мире характерна динамика, которая приводит к постоянному развитию и усложнению предмета отрасли административного права. Так, принятие КАС РФ существенно расширило его границы за счет регламентации процессуальных административных норм.

Предмет административного права в научной и учебной литературе, как правило, ограничивается внешнеорганизационными и внутриорганизационными управленческими отношениями при их дополнении правоотношениями, возникающими в ходе админист-

ративного судопроизводства. Однако последние могут рассматриваться отдельно, поскольку в науке присутствуют различные точки зрения о степени самостоятельности административного процесса по отношению к административному праву.

Расширение предмета административного права осуществляется в следующих основных направлениях:

1) *расширение сферы государственного регулирования*. С развитием общества и экономики увеличивается количество областей, в которых требуется установление государственного регулирования. Например, научно-технический прогресс привел к появлению беспилотных транспортных средств, использование которых для участия в дорожном движении не может регулироваться уже правилами, разработанными с учетом наличия водителя у транспортного средства. В связи с этим законодателю необходимо принять отдельный комплекс норм, которые регулировали бы данные отношения. Кроме того, само развитие технологий привело к введению нового правового режима: в соответствии с Федеральным законом от 31 июля 2020 г. № 258-ФЗ «Об экспериментальных правовых режимах в сфере цифровых инноваций в Российской Федерации»¹ по ряду направлений деятельности возможно введение специального регулирования, отличающегося от общего регулирования и имеющего ограниченный во времени характер. Само понятие экспериментального правового режима в сфере цифровых инноваций законодательно определено как «применение в отношении участников экспериментального правового режима в течение определенного периода времени специального регулирования по направлениям разработки, апробации и внедрения цифровых инноваций, предусмотренным частью 2 статьи 1 настоящего Федерального закона». Данные направления в числе прочего включают проектирование, производство и эксплуатацию высокоавтоматизированных (беспилотных) транспортных средств;

2) *развитие новых форм и методов государственного управления*. С появлением новых технологий и процессов возникают и новые формы и методы государственного управления, например «электронное правительство»;

3) *усложнение структуры административного права*. Элементы административного права приобретают всю большую специализацию, при этом они могут быть сгруппированы по подотраслям. Однако их наличие и необходимость выделения — тема дискуссионная. Так, согласно одной точке зрения, разделение на подотрасли

¹ СЗ РФ. 2020. № 31 (ч. I). Ст. 5017.

необходимо для более глубокого изучения отдельных аспектов административного права, позволяет более точно определить предмет регулирования каждой подотрасли и разработать специфические методы и средства правового регулирования, в соответствии с другой — разделение административного права, итогом которого может стать чрезмерная специализация и утрата комплексного подхода к регулированию общественных отношений, оценивается негативно;

4) *интеграция административного права с другими отраслями права*. Административное право активно взаимодействует с другими отраслями права (конституционным, уголовным, гражданским), и зачастую между ними сложно провести четкую границу. Так, трудности возникают при разграничении административного и конституционного права. Следует отметить, что в ряде зарубежных стран отсутствует разделение между ними даже для целей анализа и изучения (например, в Великобритании). Нормы и той и другой отраслей регулируют отношения по поводу выполнения государственных функций и задач, отношения, которые складываются между гражданами и публичной властью, между государственными органами.

Постоянное взаимодействие административного и гражданского права также неизбежно, особенно с учетом наличия комплексных отраслей.

Таким образом, границы административного права меняются с учетом стремительных темпов современного развития. Государственное регулирование во многие сферы приходит с существенным отставанием: в области дорожного движения примером может стать использование средств индивидуальной мобильности (электросамокат, электроскейтборд, гироскутер, сигвей, моноколесо и др.), которые широко распространены уже несколько лет, но базовые нормы о них в Правилах дорожного движения появились лишь в 2022 г.

Представления об административном праве как отрасли права и научной дисциплине требуют постоянного обновления: ежегодно издаются учебники и учебные пособия по административному праву, принимаются акты, содержащие административно-правовые нормы, вносятся изменения в уже существующие.

Формирование научной специальности «Публично-правовые (государственно-правовые) науки» стало закономерным шагом на этом пути. При этом нельзя сказать, что различные вопросы административного права получили исчерпывающее закрепление среди направлений исследований в новой научной специальности. Как верно отмечает профессор Б.В. Россинский, административное

право не является подсистемой общей системы научной специальности «Публично-правовые науки». К ней относятся вопросы административно-правового характера — совокупность элементов, составляющих систему, наряду с входящими в нее другими элементами, которые представляют иные публично-правовые (государственно-правовые) науки¹.

Таким образом, новая номенклатура научных специальностей частично отходит от присущего юридической науке консерватизма в разделении права на отрасли, однако и в полной мере комплексный подход в ней не сформирован. Административное право является неотъемлемой частью публично-правовых наук и занимает важное место среди направлений исследований в паспорте научной специальности «Публично-правовые (государственно-правовые) науки», однако в нем не прослеживается системное выделение направлений. В будущем с учетом опыта написания и защиты диссертационных работ по новой специальности будет востребована корректировка ее направлений в соответствии с запросами науки и практики.

¹ См.: Россинский Б.В. Место административного права в публично-правовых науках // Актуальные проблемы административного и административно-процессуального права (Сорокинские чтения): сборник статей по материалам международной научно-практической конференции / под общ. ред. А.И. Каплунова, сост.: А.И. Каплунов, А.О. Дрозд, Н.М. Крамаренко, Э.Х. Мамедов. СПб., 2023. С. 16–19.

А.Ф. Ноздрачёв,
главный научный сотрудник
отдела административного
законодательства и процесса
Института законодательства
и сравнительного правоведения
при Правительстве Российской Федерации,
доктор юридических наук, профессор,
заслуженный деятель науки
Российской Федерации

ЗАРОЖДЕНИЕ КОНЦЕПЦИИ МЕЖДУНАРОДНОГО АДМИНИСТРАТИВНОГО ПРАВА В ДОРЕВОЛЮЦИОННОЙ РОССИИ И ЕЕ СОВРЕМЕННОЕ ЗНАЧЕНИЕ

Проблемы правовой природы правовых актов, связанных с международной административной деятельностью, и их места в национальной правовой системе, ставшие особенно актуальными в связи с современными интеграционными процессами с участием Российской Федерации, обсуждались российскими учеными-административистами еще в дореволюционное время (М.Н. Капустин, Л.А. Камаровский, Н.А. Безобразов, В.Н. Лешков, Н.Н. Голубев и др.).

Один из этой плеяды ученых профессор Новороссийского университета П.Е. Казанский писал: «Есть полное основание утверждать, что международной администрации предстоит великое будущее, что развитие административного права будет состоять преимущественно в развитии международного административного права. В этом нас убеждает постоянное усложнение и постоянный рост международных общественных институтов. Более того, развитие и усовершенствование всемирного устройства также должно состоять... именно в развитии международных административных органов. Мирровая жизнь ставит задачи, которые не под силу отдельным народам. Им приходится соединяться в крупные всемирные союзы для того, чтобы сообща достигать общих целей»¹.

¹ Казанский П.Е. Учение о международной администрации. Одесса, 1901. С. 36. Цит. по: Грабарь В.Э. Материалы к истории литературы международного права в России (1647–1917): науч. ред. У.Э. Батлер; отв. ред. В.А. Томсинов. М., 2005. С. 572; Его же. Всеобщие административные союзы государств. Одесса, 1897.

Вопрос о нормах международного административного права освещался Н.А. Безобразовым¹.

М.Н. Капустин, характеризуя предмет международного административного права, отметил административный характер деятельности международных союзов и раскрыл цели международного административного права — «содействие удовлетворению нравственных требований» и «содействие материальным интересам»².

По существу не отрицали международное административное право В.Н. Лешков, М.М. Шпилевский³, Л.А. Камаровский⁴, хотя и считали более правильным называть его общественным или социальным правом. Этой же позиции придерживался В.П. Даневский: «...имеются уже и могут существовать административные управления, выражающиеся в организации специальных международных союзов, которые призваны поднять значение международного права как положительного»⁵. Он намечал создание новой самостоятельной отрасли международного права — международного административного права.

Профессор Императорского Санкт-Петербургского университета Ф.Ф. Мартенс впервые внес понятие административного права в общий курс международного права, который вышел в 1882–1883 гг., второй его том был посвящен праву международного управления: «Совокупность юридических условий и норм, определяющих международную деятельность государства есть право международного управления или международное административное право»⁶.

Содержание понятия международного административного права, характерное для своего времени, обозначил В. Затеский⁷.

¹ См.: Безобразов Н.А. Исследование начал внешнего государственного права, или Объяснение свойств взаимных отношений государств. СПб., 1838. С. 47–50. Цит. по: Грабарь В.Э. Указ. соч. С. 573.

² Капустин М.Н. Обзорение предметов международного права. М., 1856–1859. С. 2–9, 10–11. Цит. по: Грабарь В.Э. Указ. соч. С. 573.

³ См.: Шпилевский М.М. Полицейское право как самостоятельная отрасль правоведения. Одесса, 1875. Цит. по: Грабарь В.Э. Указ. соч. С. 574.

⁴ См.: Комаровский Л.А. Об основной задаче международного права. М., 1898. С. 104. Цит. по: Грабарь В.Э. Указ. соч. С. 574.

⁵ Даневский В.П. Пособие к изучению истории и системы международного права. Харьков, 1892. С. 183. Цит. по: Грабарь В.Э. Указ. соч. С. 574–575.

⁶ Мартенс Ф.Ф. О задачах современного международного права // Журнал Министерства народного просвещения. 1871. № 6. С. 251–268. Цит. по: Грабарь В.Э. Указ. соч. С. 575.

⁷ В качестве разделов международного административного права он указывал следующее: 1) международная забота о населении (эмиграция и иммиграция); 2) международная забота о здоровье; 3) международная охрана промышленной дея-

О международной администрации и международном административном праве как совокупности норм административного права, действующих на международной арене, писал Н.Н. Голубев¹.

В Германии разработкой теории международного права занимались Р. фон Мольте и Л. фон Штейн. Роберт фон Мольте указывал на необходимость восполнить систему международного права, основанную исключительно на суверенитете государств, системой юридических норм, призванных регулировать социальные интересы народов. Эти нормы должны рассматриваться не как ущемление суверенитета государств, а как нормальные последствия взаимопомощи государств, вытекающие из международного общения².

Л. фон Штейн впервые наметил общий план международного административного права и подробности его развития. Однако, как отмечал В.Э. Грабарь³, его план был очень широк. Он охватывал не только административное право, но и ряд вопросов общего, организационного или конституционного международного права, а также других отраслей права⁴.

В.Э. Грабарь на основе критического анализа исследований международного права своего времени утверждал, что «дальнейшее развитие международного права должно идти главным образом по пути расширения международного административного права, включения в него новых институтов и новых норм по мере того, как государственная власть будет брать в свои руки охрану социальных интересов, еще не получивших таковую»⁵.

В современных условиях особенно очевидно, что невозможно сформировать систему административного права только на основе внутригосударственных потребностей и возможностей. Идет процесс

тельности; 4) международное устройство сношений и торговли: а) почта, железные дороги, телеграф; б) монета, меры и весы; в) торговля. Говоря о культуре, В. Затеский упоминает о церкви и народе (см.: Затеский В. Zur Cutschichte und Lehre ser internationalen Gemeinschaft (Dozpat, Heinzich Laakmann, 1866). С. 17–18. Цит. по: Грабарь В.Э. Указ. соч. С. 576).

¹ См.: Голубев Н.Н. Международные административные комиссии XIX века. Очерки теории и практики. Ярославль, 1909. С. 730. Цит. по: Грабарь В.Э. Указ. соч. С. 577.

² См. Грабарь В.Э. Указ. соч. С. 573.

³ В.Э. Грабарь (1865–1956) — университетский профессор, академик, декан, советник по правовым вопросам правительства Российской империи и Советского правительства, международно признанный правовед и историк.

⁴ См.: Lorenz von Stein. Einig Berner Kungenuber das international Vernalttungsrecht jahrbuch fur Gesetzgebung, Verwaltung und valkswirtschaft un Deutschen Reiche. Heft 2 (1882). P. 1–48. Цит. по: Грабарь В.Э. Указ. соч. С. 573.

⁵ Грабарь В.Э. Указ. соч. С. 572.

формирования единых стандартов административно-правового регулирования во всех сферах государственной деятельности¹.

Уполномоченные государственные органы все больше ориентируются на международное сотрудничество в сфере административно-правового регулирования соответствующих сфер деятельности. Они обязаны непосредственно руководствоваться международными правовыми актами, нормами-принципами, рекомендациями соответствующих международных органов и организаций².

Заключено множество международных соглашений по вопросам административного права. Наблюдается процесс постепенного формирования международного административного права, которое становится регулятором административных отношений внутри страны и за ее пределами. Оно призвано защищать на международной арене те же интересы, которые внутри государства защищает национальное административное право. Перед наукой административного права стоит задача разработки убедительной концепции современного сочетания транснационального и национального административно-правового регулирования, особенно в сфере экономики, где фокусируются коренные национальные интересы государств.

Национальное административное право, как и другие отрасли права (конституционное, гражданское, экологическое и др.), испытывает на себе мощное и высокодинамичное влияние многоплановых интеграционных процессов, включающих наряду с другими и интеграционные процессы в различных сферах деятельности государства. Эти процессы особенно заметны в сфере управления национальной экономикой и как следствие получают отражение в национальных отраслях законодательства — в правовом опосредовании общественных отношений. В силу этого национальные правовые системы неизбежно интегрируются и унифицируются в институцио-

¹ См.: Ноздрачёв А.Ф. Выступление на проблемном семинаре, посвященном вопросам модернизации административного права в Институте законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации // Журнал российского права. 2014. № 11. С. 147.

² В качестве примера укажем на п. 2 ст. 52, п. 2, 3 ст. 53 Договора о Евразийском экономическом союзе (подписан в г. Астане 29 мая 2014 г.). (с изм. и доп., вступившими в силу с 3 апреля 2023 г.), который предусматривает, что технические регламенты имеют прямое действие на территории ЕАЭС, а государства — члены Союза обеспечивают обращение продукции, соответствующей требованиям технических регламентов, на своей территории без предъявления дополнительных требований к такой продукции и без проведения дополнительных процедур оценки соответствия; при этом со дня вступления в силу технического регламента ЕАЭС национальные технические нормы ограничиваются в действии и по завершении переходного периода не применяются.

нальном и юридико-техническом плане. Международные регуляторы должны обеспечивать реализацию интегративных процессов¹.

Несмотря на достаточно широкое признание отечественными исследователями влияния международных интеграционных процессов — особенно регионального масштаба — на административно-правовое развитие и формирование международного административного права, многие его аспекты остаются неясными и нуждаются в научном анализе.

В нормативно-правовой системе России отрасли международного административного права не существует. И возможности ее формирования остаются дискуссионными. Это связано с недостаточностью и новизной нормативно-правового массива, с наличием существенных пробелов, свидетельствующих о незрелости административно-правовой концепции современных интеграционных процессов. Но главная причина отсутствия признанной научной доктрины международного административного права, на наш взгляд, состоит в стремлении некоторых западных современных политиков и трендсеттеров формировать глобальное административное право, призванное обслуживать интересы государств западного цивилизационного типа: «Геостратегический успех, достигнутый в этом деле, надлежащим образом узаконит роль Америки как первой, единственной и последней истинно мировой сверхдержавы»². Ю.А. Тихомиров в связи с этим справедливо отмечает, что «подводится теоретический фундамент под любые произвольные действия на международной арене в интересах супергосударства»³.

Мы согласны с выводом Т.Я. Хабриевой о том, что появление «...“мирового государства” в рамках “мирового права”... вряд ли возможно, по крайней мере в обозримой перспективе. Более реален другой сценарий развития событий — формирование новой многополярной международно-правовой среды, включающей несколько глобальных межгосударственных образований, конкурирующих между собой. Предпосылки складываются в недрах региональных интеграционных международно-правовых систем...»⁴. Этот научный вывод является креативной доктринальной мотивировкой и для формирования современной концепции международного административного права, необходимость которой *vexata quaestio*.

¹ См.: Тихомиров Ю.А., Чураков В.Д. Правовые регуляторы в экономике: национальные и международные измерения // Законодательство. 2019. № 8. С. 41–49.

² Бжезинский З. Великая шахматная доска (господство Америки и его геостратегические императивы). М., 1998. С. 254.

³ Тихомиров Ю.А. Управление на основе права. М., 2007. С. 479.

⁴ Хабриева Т.Я. Правовая система Российской Федерации в условиях международной интеграции // Вестник Российской академии наук. 2015. Т. 85. № 3. С. 199.

Суверенитет государства — *condicio sine qua non* и *basic principle* межгосударственных интеграционных отношений. Цели и интересы государства в этих отношениях являются предметом международных договоров и соглашений, а также регулирования деятельности органов межгосударственных объединений. Сущность и функции международного административного права в российской правовой системе могут состоять только в защите национальных интересов и суверенитета Российской Федерации.

Международное административное право возникает на основе согласования воли государств — членов интеграционных объединений и формируется в результате правотворческой деятельности органов международных объединений с участием Российской Федерации. Оно находится на стадии формирования в пределах полномочий, передаваемых государствами — членами международных объединений.

Концепцию международного административного права следует формировать как организационное (управленческое) право межгосударственных интеграционных отношений. Предмет его регулирования составляют организационные отношения государств по поводу и в связи с участием Российской Федерации в межгосударственных интеграционных процессах, выходящих за рамки национальных границ. Природа организационных отношений предопределяет их правовое регулирование посредством обязывающих предписаний, опирающихся на властные полномочия как государства (его органов), так и органов межгосударственных объединений.

В связи с этим складывающиеся в сфере деятельности межгосударственных объединений организационные отношения, как бы тесно они ни были связаны с другими отношениями (имущественными, финансовыми, налоговыми, трудовыми и другими), тем не менее регулируются нормами административного права, в котором главным является метод власти и подчинения.

Поскольку источники такого регулирования являются международно-правовыми по сути и происхождению (международные договоры и соглашения, правовые акты межгосударственных интеграционных объединений), они обособляются в отдельную группу и образуют самостоятельную отрасль — международное административное право, примыкающее к отрасли национального административного права¹.

¹ Так, Таможенный кодекс ЕАЭС является одним из источников международного административного права и предусматривает одинаковые для всех субъектов права поведения в сфере таможенного дела, тем не менее юридическую ответственность за нарушение его норм субъекты таможенных правоотношений несут в

Концепция международного административного права должна в полной мере учитывать сбалансированность национальных интересов государств — участников интеграционных объединений и следовать формированию стабильных нормативно-правовых основ надежного организационного взаимодействия государств и институтов международных объединений. В ней должны учитываться современные формы правового регулирования организационных отношений, принятых в международной практике; приоритеты и условия применения международных норм и норм национального права в данном сегменте интеграционных правоотношений.

Изложенное позволяет говорить о международном административном праве как об актуальной правовой доктрине, формирование которой отвечает насущным требованиям времени в условиях развития международных интеграционных процессов с участием Российской Федерации и необходимости генерирования эффективных административно-правовых механизмов их реализации. Международное административное право еще не возникло как явление правовой реальности. Отечественными учеными только предпринимаются первые попытки выработки знаний о регулировании международных организационных отношений в современных интеграционных процессах¹. В теоретическом осмыслении концепции международного административного права следует исходить из постулата, согласно которому межгосударственная интеграция — это сознательное управляемый процесс, его фокус — организующая деятельность государств и других субъектов международного права с административно-правовым механизмом регулирования.

Согласно формирующейся концепции международное административное право следует рассматривать как особую публичную, организационно-властную по характеру отрасль права, что обуслов-

соответствии с национальным законодательством государств — членов ЕАЭС. Регулируя административную ответственность в сфере таможенных отношений национальным законодательством, государства — участники ЕАЭС учитывают экономические, социальные и политические факторы, которые в каждом государстве имеют свою специфику (см.: Таможенный кодекс ЕАЭС (в ред. от 29 мая 2019 г.) (приложение № 1 к Договору о Таможенном кодексе Евразийского экономического союза от 11 апреля 2017 г.). URL: <http://www.eaeunion.org/>). См., например, гл. 15 (ст. 15.1–15.13) Кодекса Республики Беларусь об административных правонарушениях от 6 июня 2021 г. № 91-3 (ред. 9 декабря 2022 г.); гл. 29 (ст. 521–558) Кодекса Республики Казахстан об административных правонарушениях от 5 июля 2014 г. № 235-VЗРК (ред. от 7 июля 2020 г.); гл. 16 (ст. 16.1–16.24) КоАП РФ.

¹ По теме исследования в отечественной юридической литературе насчитывается не более 10 статей.

лено публично-правовой природой отношений, регулируемых международным административным правом, учитывая при этом особенности как самих этих отношений, возникающих в международном обороте, так и их регулирования — международно-договорное происхождение базовых источников международного административного права¹.

Международное административное право — это совместное международно-правовое регулирование организационных отношений, имеющих по своей природе координационный характер, между государствами и их объединениями — публичными лицами — в интеграционных процессах. В нем нет ничего национального и не может быть ничего частного. Смысл и предназначение международного административного права один — создать мощный защитный барьер на пути проникновения в интеграционные процессы пагубных тенденций и навязывания вредных установок. Также это прочная юридическая опора для государств, вовлеченных в интеграционные процессы. Она помогает «интегрирующимся» государствам построить правильное отношение к имеющимся у них проблемам и обеспечивает комфортные коммуникации для их совместного решения во взаимных интересах.

Действия всех субъектов организационных отношений в интеграционных процессах осуществляются либо самим государством, либо от его имени и по поручению национальной администрацией в рамках строго установленной компетенции. В свою очередь, деятельность национальной администрации в связи с реализацией норм международного административного права внутри государства регулируется национальным административным правом.

Субъекты, источники и предметы регулирования национального административного права и международного административного права различаются. Если предмет национального административного права составляют организационные отношения, складывающиеся в процессе практической реализации исполнительной власти, то предмет международного административного права — отношения государств и иных субъектов международного права по поводу организации и осуществления интеграционных процессов. Это взаимозависимые, но самостоятельные нормативно-правовые системы, которые взаимодействуют, дополняя друг друга.

Концепция должна отражать динамизм современных интеграционных процессов, вовлекающих в свою орбиту и государства, и их

¹ См. подробнее: Ноздрачёв А.Ф., Мамедов А.А. Международное административное право // Административное право и процесс. 2021. № 9. С. 10.

администрации, способствовать их развитию, заранее предусматривая средства (модели) обеспечения баланса внутрисударственных и наднациональных правовых регуляторов организационных отношений, связанных с участием российского государства в международных интеграционных процессах.

Главная цель концепции международного административного права — защита национальных интересов и суверенитета, укрепление авторитета Российской Федерации в международных интеграционных процессах, а также выработка способов противодействия санкциям недружественных юрисдикций¹. И именно с этих позиций она призвана обеспечивать надлежащее «...соотношение национально-правовых и международно-правовых регуляторов»², гармонию в интеграционных процессах.

Актуальными проблемами международного административного права, которые должны быть в фокусе современного исследовательского внимания в целях подготовки современной научной концепции его формирования и развития, являются следующие: предмет, методы, система; субъекты и источники; правовые режимы; институт службы; административно-процедурные формы обеспечения консенсуса и урегулирования споров.

¹ См.: Итоги XI Петербургского международного юридического форума (11–13 мая 2023 г.). URL: <https://legalforum.info/news/itogi-xi-peterburgskogo-mezhdunarodnogo-juridicheskogo-foruma/>

² Тихомиров Ю.А. Право: традиции и новые повороты: монография. М., 2021. С. 201.

*А.С. Емельянов,
заместитель директора
Института законодательства
и сравнительного правоведения
при Правительстве Российской Федерации,
доктор юридических наук, доцент*

ОРГАНИЗАЦИОННО-ПРАВОВАЯ ФОРМА ОБЕСПЕЧЕНИЯ УСТОЙЧИВОСТИ И ГИБКОСТИ ПУБЛИЧНОГО УПРАВЛЕНИЯ

В современных условиях осуществление публичного управления предполагает формирование и функционирование различных сложноустроенных систем, соответствующих тем вызовам, угрозам и рискам, которые определяют развитие общества и государства. В этом контексте принято говорить о таких свойствах данных систем, как устойчивость и гибкость. При этом указанные свойства оцениваются позитивно, то есть соответствие им характеризует конкретную систему публичного управления как эффективную¹.

Несмотря на то что в современных публикациях по административному праву часто указывается на необходимость сохранения системами публичного управления устойчивости, сама теория такой устойчивости в административно-правовой науке находится на стадии зарождения. Главное противоречие, требующее преодоления при этом, состоит в том, что философское понятие устойчивости предполагает способность любого объекта (в нашем случае системы публичного управления) активно сопротивляться внешнему воздействию, сохраняя свою форму и структуру неизменными, иными словами — пребывать в одном состоянии².

Допустимо ли вообще говорить об устойчивости динамичной социальной системы, в том числе системы публичного управления, если в философском понимании устойчивость представляется как неизменность, пребывание в состоянии постоянства? Еще более

¹ См., например: Качество российского государственного управления: проблемы и приоритеты / В.Н. Южаков, Е.И. Добролюбова, Ю.А. Тихомиров, А.Н. Старостина. М., 2022; Правовое управление в кризисных ситуациях: монография / отв. ред. Ю.А. Тихомиров; Институт законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации. М., 2022 и др.

² См., например: Философский энциклопедический словарь / ред.-сост.: Е.Ф. Губский, Г.В. Кораблева, В.А. Лутченко. М., 2006. С. 616.

данный вопрос осложняется установлением соотношения понятий «устойчивость» и «устойчивое развитие». В контексте философского понимания устойчивости категория устойчивого развития может вообще быть признана оксюмороном, как, например, «сухая вода». В результате в научной литературе фактически отсутствует единое мнение о понятии и сущности устойчивости социальной системы, современной наукой не выработано общепринятого определения данной категории, не выявлена специфика отражения ею социальной и политико-правовой реальности. Без прочной методологической и методической основы, без подтвержденного фактическими данными обоснования ее реализации применительно ко всем иерархическим уровням публичного управления не представляется возможным решить указанную проблему.

Аналогичный парадокс можно констатировать и в отношении гибкости публичного управления, которая фактически предполагает некий обход (временную перестройку) или даже игнорирование существующих в публичном управлении иерархических связей.

Для решения обозначенных вопросов требуется формирование теоретической основы устойчивости и гибкости публичного управления как в рамках теоретико-правовых и публично-правовых наук, так и в контексте развития других областей знаний (философии, социологии, экономики, теории государственного и муниципального управления, политологии). Выявление и устранение противоречий в понятийном аппарате публично-правовых наук — начальный этап научно-исследовательской деятельности в данной области.

Объектами настоящего исследования являются система публичного управления и его организационно-правовые формы. Формирование такой системы предполагает организацию взаимодействия официальных управленческих структур (органов исполнительной власти (федеральных и субъектов Федерации), их территориальных органов и подразделений, должностных лиц, исполнительно-распорядительных органов местного самоуправления и их должностных лиц, иных субъектов публичного управления, например государственных корпораций и их должностных лиц) с субъектами предпринимательства, институтами гражданского общества и населением. При этом с позиции экономической науки акцент делается на социально-политические и экономические формы такого взаимодействия, соответствующие технологии и алгоритмы, а с точки зрения публично-правовых наук — на компетенции (полномочиях) и процедурах. Следует подчеркнуть, что проблематика публичного (государственного) управления традиционно являлась предметом отече-

ственной административно-правовой науки. С ее рассмотрения начинались все учебники по административному праву¹.

В контексте заявленной темы следует обратить внимание на следующие аспекты публичного управления в Российской Федерации: 1) целенаправленность и плановость публичного управленческого воздействия; 2) осуществление такого воздействия на профессиональной основе; 3) сотрудничество между различными субъектами социально-экономических процессов и возможность участия представителей предпринимательского сообщества и гражданского общества в принятии и реализации управленческих решений; 4) подконтрольность (поднадзорность) и подотчетность органов публичного управления и их должностных лиц; 5) функционирование органов публичного управления в составе единой системы публичной власти.

Публичное управленческое воздействие имеет плановый (прогнозный), регуляторный и охранительный эффекты. Если первый и последний эффекты понимаются в публично-правовых науках достаточно единообразно, то этого нельзя сказать о втором.

Понятие «публичное (государственное) регулирование» широко применяется на законодательном и как результат на доктринальном уровне. Так, соответствующий термин использован в названии таких законодательных актов Российской Федерации, как федеральные законы от 8 января 1998 г. № 10-ФЗ «О государственном регулировании развития авиации», от 8 декабря 2003 г. № 164-ФЗ «Об основах государственного регулирования внешнеторговой деятельности», от 28 декабря 2009 г. № 381-ФЗ «Об основах государственного регулирования торговой деятельности в Российской Федерации» и др. Однако при этом ни на законодательном, ни на доктринальном уровне нет единого общепризнанного непротиворечивого понимания данной категории.

В отдельных законодательных актах термин «государственное регулирование» используется для обозначения: 1) установленных государством общих правил осуществления соответствующего вида деятельности (например, ст. 12 ВК РФ); 2) системы экономического и правового регулирования развития отдельных сфер общественных отношений (например, ст. 1 Федерального закона «О государственном регулировании развития авиации»); 3) системы процедур, уста-

¹ См., например: Тихомиров Ю.А. Административное право и процесс: полный курс. М., 2008; Россинский Б.В., Старилов Ю.Н. Административное право: учебник. М., 2010; Конин Н.М. Административное право России: учебник. М., 2014; Четвериков В.С. Административное право: учебник. М., 2016; Алехин А.П., Кармолицкий А.А. Административное право России: учебник. Общая часть. М., 2018; Агапов А.Б. Административное право: учебник: в 2 т. М., 2020.

новленных законодательством и нормативными правовыми актами Российской Федерации, применяемых компетентными государственными органами в целях формирования условий обеспечения безопасности или иного состояния общественных отношений (например, п. 1.2 Положения о надзорной и контрольной деятельности в системе Госгортехнадзора России (РД 04-354-00), утвержденного приказом Госгортехнадзора России от 26 апреля 2000 г. № 50).

На доктринальном уровне государственное регулирование определяется как установление и обеспечение со стороны государства правил поведения либо требований к деятельности участников общественных отношений, а также корректировка таких правил и требований в зависимости от изменяющихся условий. Реализация государственного регулирования обеспечивается всесторонним контролем (надзором) за выполнением установленных правил и требований, поддержанием общего направления деятельности участников общественных отношений, защитой их субъективных прав и законных интересов, определением и нормативным закреплением приоритетов, установлением разрешительного порядка осуществления отдельных видов деятельности и т.п.¹

За рубежом также отсутствует единство в определении рассматриваемой дефиниции. При этом как на уровне правового регулирования, так и на доктринальном уровне сформировалось два подхода к решению соответствующей познавательной задачи: узкий (преобладающий) и широкий. Первый предполагает ограничение государственного регулирования только возложением на участников общественных отношений определенных юридических обязанностей, через которые реализуются позитивные обязывания и (или) запреты. В соответствии со вторым регулирование понимается как установление правовых норм и (или) обязательных требований, принимаемых регулируемыми органами (на субнациональном, национальном или транснациональном уровне), влияющих тем или иным образом на поведение участников общественных отношений, обеспеченных возможностью применения мер гражданской, административной или уголовной ответственности. При этом в зарубежной литературе отмечается, что оба эти подхода ограничены, поскольку не позволяют выявить весь спектр регулирующего воздействия на различные сферы общественных отношений².

¹ См.: Тихомиров Ю.А. Указ. соч.

² См.: Kitching J., Hart M., Wilson N., Blackburn R. (2008) Does Regulation Promote Small Business Performance? // Institute for Small Business & Entrepreneurship. 5–7 November 2008. Belfast, N. Ireland. P. 1–15. URL: https://www.researchgate.net/publication/44707469_Does_regulation_promote_small_business_performance_A_critical_realist_informed_approach

Кроме того, в зарубежных источниках в контексте понимания регулирования акцент делается, с одной стороны, на разграничении компетенции регулирующих органов субнационального, национального и кросснационального уровней, а с другой — на установлении форм регулирования: правил и директив ЕС, ВТО иных наднациональных структур; парламентских актов; нормативных актов органов исполнительной власти — правил, приказов и схем, издаваемых министрами или ведомствами в соответствии с установленными законом полномочиями; лицензий и разрешений, выданных национальными (центральными) и субнациональными государственными органами; сводов правил и руководств, имеющих регулятивную силу; кодексов/практик/руководств/ отраслевых соглашений, исходящих от саморегулируемых организаций, имеющих поддержку правительства; иных подзаконных актов¹.

Таким образом, определяя государственное регулирование максимально широко, следует указать на то, что оно предполагает установление и при необходимости корректировку со стороны единой системы публичной власти, включающей в себя национальные и субнациональные органы, а также со стороны наднациональных органов в рамках принятых на себя государством международных обязательств, правовых норм и обязательных требований, определяющих осуществление конкретных видов деятельности. Кроме того, государственное регулирование охватывает обеспечение указанных норм и требований со стороны государства через государственный контроль (надзор) и реализацию юридической ответственности (проявления охранительного эффекта).

Следует отметить, что в отечественной научной литературе дискуссионными остаются, помимо собственно понятия публичного (государственного) регулирования, его соотношение непосредственно с публичным управлением, сферы применения, направления и формы осуществления².

¹ См.: Nabilou H., Paces A.M. (2015) The Hedge Fund Regulation Dilemma: Direct vs. Indirect Regulation, 6 Wm. & Mary Bus. L. Rev. 183. URL: <https://scholarship.law.wm.edu/wmblr/vol6/iss1/6>

² См., например: Тихомиров Ю.А. Курс административного права и процесса. М., 1998; Лапина М.А. Реализация исполнительной власти в Российской Федерации: научно-практическое пособие. М., 2006; Лаутс Е.Б. Рынок банковских услуг: правовое обеспечение стабильности. М., 2008; Шишкин С.Н. Предпринимательско-правовые (хозяйственно-правовые) основы государственного регулирования экономики: монография. М., 2011; Административное право Российской Федерации: учебник для академического бакалавриата / под ред. Л.Л. Попова. 5-е изд., перераб. и доп. М., 2019; Банковское право: учебник для бакалавров / отв. ред. Л.Г. Ефимова, Д.Г. Алексеева. 2-е изд., перераб. и доп. М., 2019.

В настоящее время в исследованиях управленческого воздействия на общественные отношения можно выделить два основных подхода. Весьма условно они могут быть обозначены как европейский и североамериканский, поскольку основаны на соответствующих методологиях. В настоящее время и та и другая широко распространены с обеих сторон Атлантики и во всем мире. Источниками первой справедливо считать юридический позитивизм и континентальную философию, а второй — реализм и аналитическую философию.

Противопоставляя названные методологические подходы, необходимо подчеркнуть различие в научной позиции, с которой исследуется правовая реальность, применительно к рассматриваемой тематике — закономерности, которые характеризуют управленческое воздействие на общественные отношения.

Первый подход нацелен на выявление таких закономерностей через построение неких моделей. Соответствующие ему количественные методы предполагают установление различных корреляций в исследуемой сфере. Так, например, статистическое моделирование, вероятностно объясняющее последствия принятия регулирующих актов и правовых актов управления как для отдельных лиц, так и для общества в целом, исходит из того, что указанные закономерности существуют и должны быть обнаружены. Однако можно предположить, что современные количественные методы не позволяют применительно к правовой реальности выявить 100% корреляции, за исключением зависимостей самого тривиального уровня.

Второй подход, напротив, не стремится к установлению указанных закономерностей. Его применение направлено на исследование последствий применения различных механизмов публичного управления, которое позволяет ретроспективно выявить отдельные зависимости, приняв их во внимание при выработке управленческих и правовых решений в будущем. Вместо определения причинно-следственных связей в категориях устойчивого соотношения событий сторонники данного подхода стремятся к выявлению таких связей через естественную необходимость, исходя из того, что существует онтологическое различие между каузальными механизмами, порождающими события, и самими событиями. При этом особое внимание уделяется концептуализации объектов исследования.

Если позитивисты в целом уклоняются от объяснения причинных механизмов, искусственно закрывая естественные (как правило, открытые) социальные системы и ограничивая их, то реалисты, напротив, в ущерб прогностическим задачам концентрируются на ретродукции. Именно такое противопоставление в конечном счете привело к тому, что европейская и североамериканская юридические

науки разошлись настолько, что представляют собой фактически самостоятельные отрасли знания, имеющие не только методологические, но и предметные различия. Так, в Старом Свете право в основном рассматривается с интерналистской позиции (*from the inside*), то есть в качестве автономной системы, когда юриспруденция является независимой от других наук. Для американских исследователей начиная с эпохи правового реализма естественным представляется исследование права главным образом с экстерналистской (*external perspective*) точки зрения¹. Указанное расхождение настолько велико, что, определяя его уровень, один из европейских ученых отметил, что американские профессора, занимающиеся корпоративным правом, это на самом деле не совсем юристы, а скорее экономисты, предметом исследований которых является право².

Результатом такого расхождения между европейской и североамериканской науками о праве является то, что необходимый познавательный аппарат для исследования опосредованных прогнозного, регулятивного и охранительного эффектов публичного управления сформировался преимущественно в рамках североамериканского подхода. Одновременно прямое (непосредственное) управленческое воздействие на общественные отношения может быть надлежащим образом описано с использованием европейского подхода.

Публичное управление может быть исследовано и как социальное явление, и в качестве социального процесса. В любом случае оно будет рассматриваться как фактор, определяющий поведение определенного типа агентов. Однако, как у любого социального явления или процесса, эффекты публичного управления могут быть выражены исключительно в человеческой деятельности. Если конкретные люди не адаптируют свое поведение в результате управленческого воздействия, эффект последнего будет нейтральным, то есть его просто не будет. Например, будучи выраженным в позитивных обязательствах или запретах государственное регулирование определяет характер и пределы социально-экономического поведения конкретных лиц, выступает одним из системообразующих факторов его результативности и эффективности. Данное обстоятельство имеет место независимо от того, признают ли данные и другие заинтересованные лица управленческое воздействие в качестве такого фактора. Понимание свойств публичного управления и приспособления

¹ См.: Herget J.E. (1996) *Contemporary German Legal Philosophy*. University of Pennsylvania Press.

² См.: Lombardo S. (2002) *Regulatory Competition in Company Law in the European Community: Prerequisites and Limits*. Frankfurt am Main; New York.

участников соответствующих общественных отношений к управленческому воздействию необходимо, с одной стороны, для причинно-следственного объяснения такого воздействия, а с другой — для правового моделирования поведения участников общественных отношений, на которых оно оказывается.

Публичное управление влияет на результативность и эффективность социально-экономического поведения различных групп участников общественных отношений, мотивируя и (или) ограничивая их проекты, нацеленные на получение некоего блага, например прибыли, удовлетворение ими своих потребностей. Оно позволяет гражданам и организациям достигать своих целей, делая отдельные действия возможными, мотивируя их, побуждая действовать определенным образом, при необходимости сдерживая социально-экономическую активность, исключая отдельные возможности ее реализации.

При осуществлении публичного управления одновременно может преследоваться несколько целей и решаться несколько задач. Так, например, установление разрешительных процедур применительно к отдельным видам предпринимательской деятельности обусловлено необходимостью: 1) регламентации использования ограниченных публичных ресурсов; 2) обеспечения прав и законных интересов потребителей; 3) реализации гарантий безопасности личности, общества и государства. Однако разрешительный порядок осуществления отдельных видов предпринимательской деятельности позволяет также решать, например, задачи по перераспределению деловой активности и инвестиционных ресурсов в иные отрасли национальной экономики¹.

При обращении к сфере труда и занятости населения можно отметить также, что, устанавливая минимальный размер оплаты труда (далее — МРОТ), государство побуждает работодателей выплачивать работникам некую минимальную заработную плату, целью чего, казалось бы, является поддержание определенного уровня благосостояния населения. Однако, ограничивая предпринимателя таким образом в его стремлении к снижению затрат на рабочую силу, обязывая его поддерживать высокий размер фонда оплаты труда, государство решает и принципиально иную задачу — инновационное развитие национальной экономики. Предприниматель, стремясь к сохранению нормы прибыли, вынужден принимать меры, направ-

¹ См.: Разрешительная деятельность в механизме государственного управления: монография / отв. ред. А.С. Емельянов, С.М. Зырянов. М.: Институт законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации; ИНФРА-М, 2024.

ленные на повышение производительности труда, в том числе через внедрение различных инноваций. Кроме того, МРОТ дает возможность увеличить предложение рабочей силы, так как повышение производительности труда сокращает потребности конкретного работодателя в работниках; при этом предприниматель, не решивший данной задачи, разоряется, что также влечет увеличение предложения рабочей силы. В результате то, что является ограничением для одного хозяйствующего субъекта, для другого — дополнительные возможности. Вместе с тем поддержание МРОТ на необоснованно низком уровне позволяет временно утилизировать избыточную рабочую силу, одновременно препятствуя инновационному развитию национальной экономики.

В сфере налогов и сборов рассматриваемая закономерность обусловила развитие теории функций налогов, предполагающей выделение наряду с собственно фискальной функцией также функции регулятивной¹.

Классический европейский подход к исследованию публичного управления, при котором акцент в первую очередь делается на регулирующем воздействии на абстрактные общественные отношения, позволяет построить логически непротиворечивую правовую модель правового регулирования в различных сферах. Однако в этом случае научной оценке поддается только прямое (непосредственное) регулирующее воздействие. Североамериканский подход делает возможным смещение акцента с абстрактных общественных отношений на социально-экономическую активность конкретного лица, что, в свою очередь, обеспечивает одновременное рассмотрение не только непосредственного управленческого воздействия, но и опосредованного (косвенного), обусловленного описанной выше многовекторностью (полизадачностью) целеполагания при таком воздействии.

Прямое управленческое воздействие на конкретные общественные отношения предполагает самостоятельную адаптацию его участников к действующим правовым нормам и обязательным требованиям, которые содержат в себе позитивные обязывания и запреты, либо путем его принуждения или убеждения к соблюдению указанных норм и требований, что отражается на результативности и эффективности социально-экономической активности.

Косвенное управленческое воздействие состоит в изменении факторов, сопряженных с социально-экономической активностью конкретного лица, в том числе через адаптацию поведения заинтересованных лиц к действующим правовым нормам и обязательным

¹ См.: Годме П.-М. Финансовое право / пер., вступ. ст. Р.О. Халфиной. М., 1978.

требованиям. Например, в качестве таких факторов применительно к предпринимательской деятельности могут быть выделены рынок ресурсов, рынок сбыта, предпринимательская активность конкурентов, предпринимательская инфраструктура, деятельность регулирующих органов и т.п.

Рынок ресурсов является одним из ключевых факторов, определяющих результативность и эффективность предпринимательской деятельности, обуславливая фактические пределы производства. Его основными объектами следует признать рабочую силу, а также сырье и материалы. В современных условиях к данному фактору справедливо отнести также применяемые технологии и результаты интеллектуальной деятельности. Наряду с государственным регулированием на рынок ресурсов влияют экономические, демографические, социальные и психологические условия, которые должны учитываться при установлении правовых норм и обязательных требований.

В широком смысле рынок сбыта — это любое экономическое пространство для предложения товаров, работ и услуг, прибыль от реализации которых и является конечной целью предпринимательской деятельности. Он может носить субнациональный, национальный или кросснациональный характер, который применительно к конкретному виду предпринимательской деятельности имеет принципиальное значение при избрании регулятивного инструментария.

Конкурентная среда — это локально-темпоральная ситуация, в рамках которой субъекты предпринимательской деятельности находятся в состоянии борьбы за рабочую силу, потребителей, поставщиков, партнеров, капитал, комфортное положение на рынках. Конкурентное окружение предпринимателя не является константным. Данный фактор — один из наиболее динамичных. И именно государственное регулирование может оказывать на него существенное воздействие.

Понятие инфраструктуры предпринимательства для российской правовой реальности сравнительно ново. Его формирование связано с переходом национальной экономики от командно-административной модели к рыночной. По сути понятие инфраструктуры предпринимательства (инфраструктуры рынка) тождественно понятию сферы производства и реализации товаров, работ и услуг, которая включает в себя материальную и нематериальную составляющие. Формирование современной российской инфраструктуры предпринимательства стало результатом приватизации в течение последних десятилетий производственной и социально-бытовой инфраструктуры советского народного хозяйства. Данный процесс позволил произвести размежевание между предпринимательской инфраструктурой и госу-

дарственным регулированием, которое было практически невозможно в рамках советской экономической модели.

Отдельно следует остановиться на деятельности органов публичного управления, которая, с одной стороны, выступает источником управленческого воздействия, а с другой — сама является объектом управленческого воздействия более высокого уровня. Раскрывая содержание данного фактора, необходимо выделить вопросы установления и реализации управленческих процедур, компетенции органов публичного управления, их иерархию.

Целесообразно выявить закономерности осуществления публичного управления в части обеспечения его устойчивости и гибкости.

Исследования, проведенные в данной сфере ранее, часто страдают излишней концептуализацией публичного управления и методологических недостатков, что не позволило охватить весь спектр факторов, посредством которых публичное управление способствует/препятствует результативности и эффективности социально-экономической активности граждан и организаций (в том числе в части обеспечения его правомерности и недопущения противоправности), а также реализации публичных интересов. Большинство предыдущих исследований сосредоточено на узком подмножестве управленческих воздействий, главным образом на затратах и ограничениях, связанных с упорядочением общественных отношений. При этом игнорируется более широкий круг управленческих тенденций, влияющих на результативность и эффективность. Неслучайно выше особое внимание было уделено именно методологическим аспектам.

Рассмотрение публичного управления позволило выделить закономерности в части обеспечения его устойчивости и гибкости его осуществления: 1) публичное управление образует ряд стимулирующих и мотивирующих факторов, способствующих повышению результативности и эффективности социально-экономической активности граждан и организаций, а также ограничивающие факторы, препятствующие ей; 2) с позиции конкретного лица (органа публичного управления, гражданина, организации) такие факторы действуют либо непосредственно, обуславливая его адаптацию к ним, либо опосредованно — через изменение поведения других лиц, чьи действия определяют результативность и эффективность указанной активности; 3) публичное управление не оказывает определенного (данного) воздействия на общественные отношения, конкретные последствия для конкретных лиц зависят от более широкого спектра факторов; 4) организационно-правовая форма обеспечения устойчивости публичного управления в современных условиях трансформируется в связи с переходом от отраслевой модели к

функциональной; 5) гибкость публичного управления достигается помимо прочего через реализацию проектного подхода, которая выражается преимущественно через плановый (прогнозный) и регуляторный эффекты публичного управления.

Первые три закономерности были рассмотрены выше. В отношении четвертой следует отметить, что при ее реализации необходимо учитывать, что в Советском Союзе в различные периоды применялись отраслевая (например, экономическая реформа А.Н. Косыгина) и территориальная (например, образование экономических районов и советов народного хозяйства) модели государственного управления¹. При этом ни одна из трех конституций СССР не основывалась на концепции разделения властей, предполагая единство советской власти. Действующая Конституция РФ 1993 г. предполагает реализацию именно данного принципа. Переход от отраслевой модели к функциональной начался в рамках административной реформы, что было обусловлено: 1) реализацией принципов равенства всех форм собственности и разделения властей; 2) неопределенностью понятия «отрасль»; 3) большей устойчивостью публичного управления именно в рамках функциональной модели. Значение функционального подхода при организации и осуществлении публичного управления неоднократно раскрывалось в различных публикациях Института законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации².

¹ См. подробнее: *Летопись российской юридической науки: в 5 т. / отв. ред. Т.Я. Хабриева. Т. IV: Научные школы Института законодательства и сравнительного правоведения (публичное право). М.: Институт законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации; ИД «Юриспруденция», 2023. С. 202–268.*

² См., например: *Научные концепции развития российского законодательства: монография / под ред. Т.Я. Хабриевой, Ю.А. Тихомирова; Институт законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации. 8-е изд., перераб. и доп. М., 2024. С. 105–125; Административная реформа в России: научно-практическое пособие / под ред. С.Е. Нарышкина, Т.Я. Хабриевой. М., 2006; Административная реформа в субъектах Российской Федерации: научно-практическое пособие / под ред. Т.Я. Хабриевой, С.Е. Нарышкина. М., 2008; Тихомиров Ю.А. Модернизация административного права: от «наказательности» к «регулирующему обеспечению» // *Административное право и процесс*. 2015. № 4. С. 5–11; Регуляторная политика Российской Федерации: правовые проблемы формирования и реализации: монография / редкол.: А.Ф. Ноздрачев, С.М. Зырянов, А.В. Калмыкова. М.: Институт законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации, 2022; Ноздрачев А.Ф., Кабытов П.П. Проблемы совершенствования административного законодательства в контексте обеспечения эффективности и результативности государственного управления // *Журнал российского права*. 2017. № 9. С. 151–155.*

Пятая закономерность предполагает, что формирование и реализация соответствующих механизмов являются следствием заимствования отечественной доктриной практик и методов корпоративного менеджмента, что характерно и для ряда иностранных государств¹. Как правило, указанные практики и методы обусловлены реализацией проектного подхода. Его имплементация влечет формирование специфических организационных структур в аппарате публичного управления. В корпоративном менеджменте такие структуры традиционно характеризуются как «гибкие», так как отличаются достаточной для выполнения задач дискрецией. Вместе с тем при их перенесении в публичное управление следует учитывать, что инициатива и усмотрение ограничены жесткими правовыми рамками, подотчетностью вышестоящим органам государственной власти и обществу, особым режимом расходования бюджетных средств, выделяемых для осуществления деятельности проектных структур². Правовой формой адаптации проектного подхода к целям публичного управления могут служить различные специальные правовые режимы³.

¹ См., например: Административное право зарубежных стран: учебник / под ред. А.Н. Козырина и М.А. Шатиной. М., 2003.

² См., например: Кабытов П.П., Калмыкова А.В. «Гибкие» структуры государственного управления // Журнал российского права. 2019. № 8. С. 107–120.

³ См., например: Административно-правовые режимы в государственном управлении в Российской Федерации: теория и современная практика: монография / отв. ред. А.Ф. Ноздрачев. М.: Институт законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации, 2017.

*Л.К. Терещенко,
главный научный сотрудник лаборатории
правового регулирования информационных
технологий и защиты информации
Института законодательства
и сравнительного правоведения
при Правительстве Российской Федерации,
доктор юридических наук, доцент,
заслуженный юрист Российской Федерации*

ВЛИЯНИЕ СОВРЕМЕННЫХ ИНФОРМАЦИОННЫХ ТЕХНОЛОГИЙ НА ФОРМЫ И МЕТОДЫ ПУБЛИЧНОГО УПРАВЛЕНИЯ

Информационно-коммуникационные технологии в сфере государственного управления. Трудно найти сферу, где в настоящее время не применялись бы современные информационные технологии. Государственное управление одним из первых приняло вызовы цифровизации, которая оказала (и продолжает оказывать) существенное влияние на различные аспекты жизнедеятельности общества, в том числе на формы и методы публичного управления.

Информационно-коммуникационные технологии (далее — ИКТ) — это новые возможности в сфере государственного и муниципального (далее — государственного) управления, причем они могут не только быть использованы в целях реализации установленных функций во благо человечества, но и нести новые угрозы и вызовы, порождать новые проблемы для современного общества.

Положительными сторонами использования ИКТ в государственном управлении являются:

- повышение качества государственного управления;
- совершенствование информационно-аналитического обеспечения принимаемых решений;
- повышение доступности и оперативности оказания государственных услуг;
- снижение административных издержек при оказании государственных услуг;
- внедрение единых стандартов обслуживания;
- повышение открытости информации о деятельности органов государственной власти и др.

Цифровизация государственного управления неизбежно оказывает влияние на применяемые традиционные правовые подходы, включая формы и методы публичного управления. Значительная часть сдерживающих процесс использования ИКТ в публичном управлении факторов во многом устранена: сформирована цифровая среда доверия, законодательно решены вопросы идентификации физических и юридических лиц, сформирована правовая база электронного документооборота, созданы возможности дистанционного оказания государственных и муниципальных услуг, значительно расширяется сфера применения реестровой модели оказания услуг, функционирует портал «Госуслуги»¹ и др. На портале представлены с одной стороны органы публичной власти всех уровней и бюджетные организации, а с другой — физические и юридические лица. Это электронная платформа, на которой граждане могут получить различные государственные услуги онлайн. Портал содержит сервисы и для бизнеса. Здесь размещена справочная информация для физических и юридических лиц о порядке оказания государственных услуг, в том числе в электронном виде. Заинтересованное лицо может самостоятельно провести поиск по тематике, жизненной ситуации и др., посмотреть образцы документов, совершать юридически значимые действия, а сами государственные услуги могут предоставляться без необходимости личного посещения государственных органов. Перевод государственных услуг в цифровую форму сокращает прямое взаимодействие между гражданами и должностными лицами, что способствует противодействию коррупции.

Портал «Госуслуги» позволяет на новых условиях и новыми методами осуществлять информационное взаимодействие и оказание государственных услуг. Это наиболее востребованная государственная цифровая платформа. Принятие решения о ее интеграции с Единой системой идентификации и аутентификации, государственной информационной системой «Единая биометрическая система» позволило получать доступ к «Госуслугам» дистанционно, в том числе по биометрическим данным гражданина.

Эффективное функционирование портала невозможно без наличия Единой системы межведомственного электронного взаимодействия², которая создана в соответствии с постановлением Правительства РФ от 8 сентября 2010 г. № 697 «О единой системе межведомственного электронного взаимодействия»³. Она позволяет

¹ URL: <http://www.gosuslugi.ru/>

² URL: <https://smev.gosuslugi.ru/portal/>

³ СЗ РФ. 2010. № 38. Ст. 4823.

органам и организациям осуществлять информационный обмен на основе унифицированных правил взаимодействия между информационными системами государственных органов и организаций.

В 2015 году в Федеральный закон «Об информации, информационных технологиях и о защите информации» были внесены изменения — закон был дополнен ст. 11.1 «Обмен информацией в форме электронных документов при осуществлении полномочий органов государственной власти и органов местного самоуправления»¹. Согласно этой статье органы государственной власти, органы местного самоуправления и организации, осуществляющие отдельные публичные полномочия, в пределах своих полномочий обязаны предоставлять по выбору граждан информацию в форме электронных документов, подписанных усиленной квалифицированной электронной подписью, и документов на бумажном носителе, за исключением случаев, если иной порядок предоставления такой информации установлен федеральными законами или иными нормативными правовыми актами Российской Федерации, регулирующими отношения в конкретной сфере деятельности.

Гражданами и организациями информация также может предоставляться в указанные органы в форме электронных документов, подписанных электронной подписью, если иное не установлено федеральными законами.

Реестровая модель оказания государственных и муниципальных услуг. Одно из важнейших направлений модернизации государственного управления — переход на реестровую модель оказания государственных и муниципальных услуг (далее — реестровая модель), при использовании которой бумажный документ как результат государственной услуги не существует (однако законодатель сохранил в бумажном виде выписку из реестра). Меняется форма оказания публичных услуг, а юридическую значимость приобретает запись в соответствующем реестре. Введение реестровой модели оказания публичных услуг позволяет упростить процедуры получения необходимой государственной услуги². Реестры позволяют объединить нужную информацию по определенным критериям и являются механизмом государственного и муниципального управления, в том числе при использовании реестровой модели оказания государственных и муниципальных услуг.

¹ Статья введена Федеральным законом от 13 июля 2015 г. № 263-ФЗ.

² См. главу 5 Федерального закона от 27 июля 2010 г. № 210-ФЗ «Об организации предоставления государственных и муниципальных услуг».

Значительная часть реестров ведется в целях реализации государственных и муниципальных функций. Основой в реестровой модели оказания услуг является сам реестр, представляющий собой систематизированный перечень данных, формируемый в соответствии с поставленными задачами. В настоящее время наблюдается тенденция последовательного перехода ведения реестров и совершения в реестрах регистрационных действий в цифровой форме без их дублирования в документарном виде.

Переход на реестровую модель это не просто электронное взаимодействие, а в первую очередь принципиально новый подход к вопросу о юридической силе. Если до последнего времени речь шла о юридической силе документа, то при реестровой модели юридическую силу имеют записи в реестре, то есть запись в реестре, а не документ подтверждает права, зарегистрированные в государственных (муниципальных) реестрах. Основанием для внесения записей в реестр лицензий является решение, принятое лицензирующим органом, о выдаче лицензии.

С 1 января 2021 г., то есть с начала применения реестровой модели оказания государственных услуг, разрешение заниматься определенной деятельностью подтверждается записью в реестре. Итогом (результатом) предоставления государственной или муниципальной услуги является юридически значимая запись в реестре.

Особенно активно реестровая модель используется в рамках разрешительной системы, включая процедуры лицензирования, выдачи разрешений в ряде сфер деятельности. Все оказываемые электронные госуслуги содержатся в каталоге госуслуг.

Применение реестровой модели показало свою эффективность, поэтому она активно используется и в коммерческой сфере — прежде всего, в финансовой и банковской. Так, например, Банк России наделен полномочиями по ведению единого реестра участников финансового рынка при наличии у них лицензии, а выписка из него предоставляется через единый портал государственных и муниципальных услуг.

Управление данными. На применяемые формы и методы государственного управления оказывает влияние процесс создания и функционирования национальной системы управления данными¹.

В Стратегии развития информационного общества в Российской Федерации на 2017–2030 годы одной из главных целей развития информационного общества обозначено повышение эффективности

¹ См. Концепцию национальной системы управления данными (утверждена распоряжением Правительства РФ от 3 июня 2019 г. № 1189-р).

государственного управления, которое в современных условиях невозможно без качественного информационного обеспечения. Управление данными рассматривается как основа модернизации (трансформации) государственного управления. Соответственно поставлена цель ускоренного внедрения цифровых технологий в экономику и социальную сферу, обеспечения цифровой трансформации государственного управления. Реализовать такую трансформацию предполагается в основном за счет формирования национальной системы управления данными, которая должна обеспечить применение единых требований к данным, используемым при межведомственном электронном взаимодействии, в государственных информационных системах, единых форматов и атрибутов данных, устранить разобщенность и разнообразие государственных информационных систем.

Ранее словосочетание «управление данными» не применялось. Под «управлением государственными данными» в Стратегии понимается совокупность процессов сбора, хранения, обработки, предоставления, распространения и уничтожения государственных данных, обеспечения качества государственных данных, включая их систематизацию и гармонизацию. Процессы, включенные в понятие «управление данными», использовались и ранее, за исключением процесса обеспечения качества государственных данных. Новизна заключается в другом: все перечисленные процессы должны происходить единообразно на каждом из этапов жизненного цикла данных на основе единых требований, решений, стандартов, обеспечивающих совместимость информационных систем, технологий и процессов, без чего невозможно обеспечить цифровизацию государственного управления.

Такой подход позволяет обеспечить повышение уровня информационного взаимодействия, сократить сроки принятия решения, повысить эффективность использования государственных данных как для предоставления государственных и муниципальных услуг и осуществления государственных и муниципальных функций, так и для обеспечения потребностей физических и юридических лиц.

Автоматизированное принятие решений в публичном управлении. Качественно новым уровнем применения ИКТ, принципиально меняющим формы и методы публичного управления, является установление возможности автоматизированного принятия решений в определенных сферах. В настоящее время такие системы могут применяться в двух вариантах:

- в качестве вспомогательного средства при принятии административных решений;
- как полностью самостоятельное решение.

Возможность автоматизированного принятия решений закреплена в ряде нормативных правовых актов как законодательного, так и подзаконного уровня. Так, например, ст. 14 Федерального закона от 2 октября 2007 г. № 229-ФЗ «Об исполнительном производстве»¹ была дополнена ч. 2.2², согласно которой решения Федеральной службы судебных приставов (далее — ФССП России) по ряду вопросов (возбуждение исполнительного производства, отказ в возбуждении исполнительного производства, окончание исполнительного производства и др.) могут приниматься в автоматическом режиме (без участия должностных лиц службы судебных приставов). Установлено, что такие решения принимаются в форме постановлений ФССП России, подписанных усиленной квалифицированной электронной подписью ведомства.

Применение автоматического режима, не предполагающего участия должностных лиц ФССП России, завершается принятием постановления ведомства. При этом в постановлении должны быть указаны в том числе такие сведения, как должность, фамилия и инициалы судебного пристава-исполнителя, ведущего исполнительное производство, по которому принято постановление в автоматизированном режиме. Таким образом, несмотря на автоматизированный режим принятия решения, должностное лицо полностью не устраняется. При необходимости обжалования действий (бездействия) должностного лица — пристава-исполнителя — заинтересованное лицо может сделать это в установленном порядке.

Автоматизированное принятие решений наиболее активно реализуется при оказании государственных и муниципальных услуг. Распоряжением Правительства РФ от 11 апреля 2022 г. № 837-р утверждена Концепция перехода к предоставлению 24 часа в сутки семь дней в неделю абсолютного большинства государственных и муниципальных услуг без необходимости личного присутствия граждан (далее — Концепция). По сути Концепция предусматривает непрерывный режим оказания услуг без необходимости личного присутствия граждан, что невозможно без применения ИКТ и предполагает перевод в электронный вид массовых социально значимых услуг.

Одним из принципов оказания услуг в Концепции указано обеспечение автоматизации процессов предоставления государственной или муниципальной услуги, исключая участие человека (роботизация), а также автоматическое начало упреждающего (проактив-

¹ СЗ РФ. 2007. № 41. Ст. 4849.

² Часть 2.2 введена Федеральным законом от 21 декабря 2021 г. № 417-ФЗ.

ного) предоставления государственной или муниципальной услуги. Это означает автоматическое принятие решения в отношении конкретной услуги.

Роботизация процессов предоставления государственных и муниципальных услуг происходит прежде всего в случаях, когда государственные и муниципальные услуги предоставляются на основании цифрового административного регламента, содержащего структурированные критерии принятия решений и конечный перечень оснований для отказа в предоставлении, позволяющий принимать решения автоматически на основании данных, предоставленных заявителем и полученных в результате межведомственного взаимодействия.

Таким образом, автоматизированное принятие решений — это уже реальность, меняющая само публичное управление, а также формы и методы управления. По сути в условиях цифровизации формируется новая модель публичного управления.

В юридической литературе отмечается, что происходит ослабление регулирующей роли государства: «Возложение на программное обеспечение и технические устройства функций, выполняемых аналоговыми вещами или человеком, влечет за собой прекращение действия соответствующих нормативных требований»¹.

Цифровая трансформация существенно меняет правоотношения и преобразует их в другую модель осуществления управления. При этом законодательство отстает от процессов цифровизации публичного управления и его адекватного правового регулирования.

¹ Шарнина Л.А. Нормативно-правовое регулирование процессов цифровизации: конституционное измерение // Конституционное и муниципальное право. 2023. № 2. С. 22–27.

*М.А. Кушко,
младший научный сотрудник
отдела административного
законодательства и процесса
Института законодательства
и сравнительного правоведения
при Правительстве Российской Федерации*

МЕХАНИЗМЫ СОГЛАСОВАНИЯ ИНТЕРЕСОВ ГОСУДАРСТВ — ЧЛЕНОВ ЕВРАЗИЙСКОГО ЭКОНОМИЧЕСКОГО СОЮЗА

В Декларации о евразийской экономической интеграции от 18 ноября 2011 г. утверждается приверженность сторон основополагающим ценностям и выражается убежденность в том, что интеграция отвечает национальным интересам присоединившихся государств, а также подчеркивается важность согласованных решений, в том числе основных параметров макроэкономических показателей государств-членов. Ценность положений о необходимости согласования позиций государств — членов ЕАЭС заключается в том, что соответствующими механизмами обеспечиваются их национальные интересы, учитываются социально-экономические особенности государств. Организацией, на базе которой образовался ЕАЭС, является Таможенный союз, созданный в январе 1995 г.¹ как результат подписания Договора об учреждении ЕврАзЭС².

Заключенный 29 мая 2014 г. в Астане Договор о Евразийском экономическом союзе (далее — Договор о ЕАЭС) закрепил основополагающие принципы функционирования данной региональной организации: региональная экономическая интеграция и свобода передвижения товаров, услуг, капитала, рабочей силы³.

Органами ЕАЭС являются Высший совет, Евразийский межправительственный совет, Евразийская экономическая комиссия (далее — ЕЭК), Суд ЕАЭС. Высший Евразийский экономический

¹ См.: Егиазаров В.А. Единое транспортное пространство (на примере ЕврАзЭС) / Ю.А. Тихомиров, В.И. Лафитский. М.: Институт законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации. М., 2005.

² См.: Иванова Е.М. Евразийская интеграция: путь от СНГ к ЕАЭС // Российский внешнеэкономический вестник. 2015. № 6. С. 116.

³ См.: Зырянов С.М., Терещенко Л.К. Единая цифровая среда доверия: формирование и поддержание. М., 2022.

совет и Евразийский межправительственный совет действуют на основе *принципа консенсуса*. Пункт 2 ст. 13 Договора о ЕАЭС устанавливает принцип консенсуса в отношении принятия решений и распоряжений Высшего совета, а п. 2 ст. 17 — применительно к Межправительственному совету. Принцип консенсуса лежит в основе многих межгосударственных объединений и позволяет учесть интересы государств-членов, обеспечить реально взаимовыгодное сотрудничество.

В Европейском союзе (далее — ЕС) в основном решения принимаются единогласно, а в отдельных случаях — квалифицированным большинством. Согласно п. 4 ст. 14 Договора о Европейском союзе, заключенного 7 февраля 1992 г. в Маастрихте, Европейский совет — это орган, определяющий общие политические ориентиры и приоритеты ЕС, который принимает решения консенсусом, если иное не предусмотрено договорами, однако своего председателя назначает квалифицированным большинством.

На основе консенсуса действует и Конвент, создаваемый Председателем Европейского совета для пересмотра договоров ЕС, при рассмотрении проектов и передаче рекомендаций далее в адрес Конференции представителей правительств. При этом предварительно проекты вносятся в Европейский совет правительством государства-члена, Европейским парламентом или ЕЭК, и Европейский совет принимает решение о поддержке или отклонении предложенных изменений простым большинством голосов (п. 3 ст. 48 Договора о ЕС).

Органы ЕАЭС наделяются полномочиями на наднациональном уровне. Они формируются из представителей государств-участников так, чтобы обеспечить объективность принимаемых решений и исключить лоббирование со стороны любого из участников Союза. На это же направлено правило ротации председательствующих в коллегиальных органах и представителей государств-участников. Соответствующие правила установлены п. 4 ст. 8 Договора о ЕАЭС.

Органы ЕС также наделяются полномочиями на наднациональном уровне, поскольку каждый институт ЕС действует в пределах своих полномочий (п. 2 ст. 13 Договора о ЕС). Все органы ЕС состоят из представителей граждан Союза. Объективность принимаемых решений и исключение лоббирования со стороны участников Союза обеспечиваются в каждом из органов различными способами: представительство в Европейском парламенте — в соответствии с методом убывающей пропорциональности при минимальном пороге в шесть членов на государство-член. При этом ни одному из государств-членов не может выделяться более 96 мест (п. 2 ст. 14).

В отношении Европейского совета действует правило о том, что его председатель не может осуществлять национальный мандат (п. 6 ст. 14). Что касается членов ЕЭК, то п. 3 ст. 17 предусматривает, что они не запрашивают и не принимают инструкции ни от какого правительства, института, органа или учреждения, воздерживаются от любых действий, не совместимых с их функциями или выполняемыми ими задачами.

Подобно правилам функционирования органов ЕАЭС, *принцип ротации* действует и в отношении членов ЕЭК, которые отбираются среди граждан государств-членов по системе строго равноправной ротации, позволяющей отразить демографический и географический диапазон всех государств-членов (п. 5 ст. 17 Договора о ЕС).

Органы наднациональных образований взаимодействуют с национальными исполнительными органами¹.

Первый механизм взаимодействия подобных образований представляет собой специализированный институт, обеспечивающий сотрудничество национальных органов с органами ЕАЭС. Таким органом выступает Минэкономразвития России, уполномоченный правительственный орган по вопросам ЕАЭС.

Государства-члены на уровне ЕЭК также представлены в консультативных органах Коллегии². Консультативные органы создаются для проведения консультаций по отдельным вопросам, принятие решений по которым относится к компетенции Комиссии³. В состав консультативных органов входят представители бизнес-сообщества, научных и общественных организаций, независимые эксперты⁴. Прописан перечень вопросов, по которым Коллегия обязана провести консультации согласно п. 25 Положения о Комиссии до рассмотрения данных вопросов на заседании Коллегии⁵.

Представители государств принимают непосредственное участие в решении вопросов, поставленных на повестку дня заседаний Консультативного совета. Например, одним из вопросов Седьмого заседания Консультативного совета по взаимодействию Евразийской

¹ См.: Каширкина А.А., Морозов А.Н. Россия, Евразийский экономический союз и Всемирная торговая организация: монография. М.: Институт законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации; ИНФРА-М, 2014 // СПС «КонсультантПлюс».

² См. раздел VI Регламента работы Евразийской экономической комиссии (утвержден решением Высшего Евразийского экономического совета от 23 декабря 2014 г. № 98).

³ См. пункт 126 разд. VI Регламента.

⁴ См. пункт 128 разд. VI Регламента.

⁵ См. пункт 128 разд. VI Регламента.

экономической комиссии и Делового совета Евразийского экономического союза 29 сентября 2022 г. стало совершенствование взаимодействия ЕЭК с бизнес-сообществом государств — членов ЕАЭС. В соответствии с протоколом все члены президиума Делового совета ЕАЭС должны делегировать от бизнес-сообщества каждого государства — члена Союза не менее одного эксперта для участия в подготовке доклада Высшему Евразийскому экономическому совету в части вопросов усиления взаимодействия по линии бизнеса в рамках ЕАЭС¹.

Так, 28 ноября 2023 г. член Консультативного совета по взаимодействию ЕЭК и Делового совета ЕАЭС, президент общероссийского рыбохозяйственного объединения Г. Зверев обратился к главе ЕЭК М. Мясникову с предложением о включении предложений рыбацкого сообщества в пакет обсуждаемых поправок в Таможенный кодекс ЕАЭС. Упомянутая инициатива повлияла на позицию Минэкономразвития России, сформировавшего общегосударственную позицию Российской Федерации относительно поправок в Таможенный кодекс ЕАЭС².

Все это демонстрирует реально действующий механизм взаимодействия органов и выдвижения законодательной инициативы Консультативного совета, в состав которого и входит упомянутое рыбохозяйственное объединение как общественная организация, представляющая интересы определенной общественной группы.

По отдельным вопросам действует специализированный механизм взаимодействия органов исполнительной власти с органами ЕЭК. Он введен для обмена информацией, касающейся общего рынка газа или нефти. Данный механизм реализации взаимодействия органов имеет особенность: акты ЕЭК содержат положения об обмене информацией с национальными органами, однако не все ведомственные акты Российской Федерации регулируют полномочия органов, корреспондирующие таким положениям.

Еще один механизм обеспечивает непосредственное взаимодействие национальных органов исполнительной власти между собой, минуя ЕЭК. Такой порядок установлен для обмена между органами исполнительной власти государств — членов ЕАЭС сведениями о товарах, подлежащих прослеживаемости. Также предусмотрен смешанный вариант: и непосредственное взаимодействие национальных органов, и направление информации в ЕЭК.

¹ См. пункт 3 разд. I протокола ЕЭК Седьмого заседания Консультативного совета по взаимодействию ЕЭК и Делового совета Евразийского экономического союза от 29 сентября 2022 г. № 25-ММ.

² URL: <https://www.varpe.org/>

В самой ЕЭК также применяется представительство: к ведению министра по интеграции и макроэкономике отнесены три департамента, возглавляемые гражданами Армении, Казахстана и Кыргызстана.

Непосредственное участие государств — членов ЕАЭС в органах Союза нельзя рассматривать как еще один механизм представительства в полном смысле этого термина, поскольку связь с государством не должна влиять на принятие решений на уровне ЕАЭС. Это противоречит принципу представительства и интеграции региональных образований.

Должностные лица и сотрудники ЕЭК являются международными служащими¹. Это означает, что при исполнении служебных обязанностей они независимы от государственных органов и должностных лиц государств-членов и не могут запрашивать или получать указания от органов власти или должностных лиц государств-членов. Каждое государство-член обязуется уважать статус должностных лиц и сотрудников Комиссии и не оказывать на них влияния при исполнении ими служебных обязанностей². Такая формулировка означает в том числе и то, что политическая конъюнктура не должна оказывать влияние на принятие решений служащими, которые хотя и представляют национальные органы, но являются в данном контексте международными служащими.

Данная норма более подробно конкретизирована Судом ЕАЭС: п. 1 ст. 31 Венской конвенции о праве международных договоров от 23 мая 1969 г. устанавливает, что использование термина «международные служащие» подразумевает установление единых требований о независимости лиц, работающих в международной организации. Такие лица не должны получать указания не только от органов государственной власти или официальных лиц государств-членов, но и тем более от властей государств, не являющихся членами Союза.

Членам Коллегии Комиссии, судьям Суда Союза, должностным лицам и сотрудникам иммунитет и привилегии предоставляются не для личной выгоды, а для независимого, эффективного выполнения полномочий³.

Ранее Уполномоченным органом по делам ЕАЭС выступало Министерство Российской Федерации по делам Содружества Неза-

¹ См. пункт 56 Приложения № 1 «Положение о Евразийской экономической комиссии» к Договору о ЕАЭС.

² Там же.

³ См. пункт 28 Приложения № 32 «Положение о социальных гарантиях, привилегиях и иммунитетах в Евразийском экономическом союзе» к Договору о ЕАЭС.

висимых Государств. В настоящее время таким органом является Министерство экономического развития и торговли РФ.

В регулировании уполномоченного органа обнаружены существенные пробелы, в частности предмет регулирования отношений Минэкономразвития России и ЕЭК ограничен внешней торговлей с государствами, не входящими в ЕАЭС. Кроме того, не прописано, каким образом уполномоченный орган взаимодействует с другими органами исполнительной власти внутри государства.

Еще один орган в структуре Правительства РФ, уполномоченный по делам ЕАЭС, — подкомиссия по таможенно-тарифному и нетарифному регулированию, защитным мерам во внешней торговле в составе Правительственной комиссии по экономическому развитию и интеграции.

Таким образом, взаимодействие публичных национальных органов с органами ЕАЭС осуществляется в рамках нескольких механизмов. Следует отметить, что полномочия органа, официально именуемого уполномоченным в данной области, прописаны весьма поверхностно.

Вышеизложенные принципы принятия решений путем достижения консенсуса, правило ротации председательствующих в коллегияльных органах — это основополагающие способы представительства государств — членов наднациональных образований. Механизмы учета национальных интересов подобных организаций в противовес правилу ротации обеспечивают возможность государств-членов выразить свои интересы. Требуется координация указанных механизмов и принципов, чтобы интересы всех государств-членов учитывались, но в то же время не допускались злоупотребления.

Необходимо признать недостаточную определенность в данном вопросе и целесообразность повышения транспарентности представительства национальных интересов в органах ЕАЭС.

Раздел II

ОБЕСПЕЧЕНИЕ БЕЗОПАСНОСТИ — СТРАТЕГИЧЕСКАЯ ЦЕЛЬ ГОСУДАРСТВЕННОГО УПРАВЛЕНИЯ

*И.Б. Кардашова,
профессор кафедры государственного
строительства и права
Университета прокуратуры
Российской Федерации,
доктор юридических наук, профессор*

ГЕОПОЛИТИЧЕСКАЯ СРЕДА ОБЕСПЕЧЕНИЯ НАЦИОНАЛЬНОЙ БЕЗОПАСНОСТИ

В современном мире происходит обострение глобальных проблем, обуславливающих смену устойчивой геополитической структуры мира на нестабильный период, вызванный стремлением мировых держав установить новый миропорядок. Научой административного права должна учитываться трансформация в мировом сообществе, влияющая на фундаментальные положения развития государственного управления, в том числе в сфере обеспечения национальной безопасности.

Учеными обращается внимание на предпосылки формирования европейского административного права, поскольку российское административное право является «источником и генератором не только системы права России, но и установления и регулирования межгосударственных отношений»¹, а также обосновывается перестройка управленческих отношений в России на международном правовом уровне².

Дискуссии о допустимости самостоятельной отрасли международного административного права с собственным предметом, не

¹ Побежимова Н.И. Перспективы развития административного права в условиях глобализации и интеграции // Вестник Евразийской Академии административных наук. 2013. № 2 (23). С. 15–23.

² Там же.

совпадающим с предметом административного права зарубежных стран¹, продолжают. Так, указывается на проблемы, возникающие в связи с развитием отрасли международного административного права, обусловленные введением единых правил поведения и условий их применения, влекущих вмешательство во внутригосударственное административное право и ограничение полномочий законодателя². Н.И. Побежимова считает, что правовые вопросы, по которым взаимодействуют государства на международном уровне, могут разрешаться «глобальным административным правом», а стоящие перед государством задачи разрастаются до международного уровня³.

Нам импонирует научная позиция А.А. Демина, доказывающего несостоятельность международного административного права при рассмотрении предмета административного права как круга общественных отношений «административно-принудительной деятельности» государственного аппарата и метода административного права «власти — подчинения»⁴. Действительно «не субъект, а властный характер правоотношений является спецификой административного права», в отличие от метода международного административного права в виде «консенсуса» и «согласия суверенов».

Согласно части 4 ст. 15 Конституции РФ в российскую правовую систему включены общепризнанные принципы и нормы международного права и международные договоры Российской Федерации. Однако в соответствии с Законом РФ о поправке к Конституции РФ от 14 марта 2020 г. № 1-ФКЗ «О совершенствовании регулирования отдельных вопросов организации и функционирования публичной власти» в п. 6 ст. 125 Основного Закона указывается, что «не соответствующие Конституции Российской Федерации международные договоры Российской Федерации не подлежат введению в действие и применению». Мы поддерживаем позицию, согласно которой в «мировом государстве» административное право станет не между-

¹ См.: Никеров Г. И. Административное право США. М., 1977; Брэбан Г. Французское административное право. М., 1988; Жалинский А., Рерихт А. Введение в немецкое право. М., 2001; Административное право зарубежных стран. М., 2003.

² См.: Ястребов О.А., Парфентьева А.Е. Тенденции глобализации и международное административное право // Юрист. 2016. № 15.

³ Побежимова Н.И. Дальнейшее развитие административного права в условиях глобализации и интеграции // Актуальные проблемы права России и стран СНГ — 2013: материалы XV Международной научно-практической конференции с элементами научной школы. Челябинск, 2013. Ч. III. С. 149–160.

⁴ Демин А.А. К проблеме международного административного права // Вестник Университета имени О.Е. Кутафина (МГЮА). 2014. № 2. С. 164–169.

народным правом, а национальным правом нового мирового объединения¹.

Неслучайно в Конституцию РФ в 2020 г. включена ст. 67.1, отражающая национальные ценности нашей страны, «объединенной тысячелетней историей» и «признающей исторически сложившееся государственное единство». Это связано с тем, что глобальные проблемы оказывают существенное негативное воздействие на национальные ценности, приобретая потенциал угроз национальной безопасности. В Стратегии национальной безопасности Российской Федерации (далее — Стратегия) говорится об усиливающейся нестабильности в мире, которая может привести к разрушению традиционных ценностей и игнорированию основных прав и свобод человека². А.А. Демин характеризует «глобализацию административного права» как «удел слабых и вынужденных повиноваться», когда признание необходимости международного административного права представляется «позицией сдачи национального суверенитета и национальных интересов в угоду империалистическому конкуренту»³.

Две взаимообусловленные тенденции международной интеграции правовых порядков и стремления стран к поддержанию своих исторически сложившихся правовых институтов должны содействовать балансу национальных и интернациональных интересов. Отрицать возможность формирования административного международного права неразумно, но и смешивать сферы правового регулирования классического административного права и административного международного права недопустимо. Полагаем, что административное право должно учитывать международные правовые стандарты, но не преобразовываться под императивы международных правовых институтов.

На наш взгляд, следует вести дискуссии не о международном административном праве, а об объединении усилий мирового сообщества в рамках интеграционной стратегии, которая выражается в деятельности многих международных организаций (Содружества Независимых Государств, Шанхайской организации сотрудничества, Евразийского экономического сообщества и др.). В Стратегии говорится об общей ответственности за будущее мира, позволяющей

¹ См.: Демин А.А. Возникает ли международное административное право в нормативно-правовой системе России? // VI Международная научно-практическая конференция «Российское право и правовая система». Харбин, 2015. С. 20–23.

² См.: Указ Президента РФ от 2 июля 2021 г. № 400 «О Стратегии национальной безопасности Российской Федерации» // СЗ РФ. 2021. № 27 (ч. II). Ст. 5351.

³ Демин А.А. К проблеме международного административного права. С. 164–169.

всем государствам получить больше возможностей для совместного решения глобальных проблем.

В связи с этим национальная безопасность выступает объектом геополитических исследований, так как ее обеспечение направлено на ослабление дезорганизующего воздействия внешней среды, способного привести к переходу государства в иное геополитическое положение. В Стратегии национальная безопасность определяется как состояние защищенности национальных интересов от внешних и внутренних угроз, но при ее обеспечении важно учитывать также геополитические интересы как «исходную форму осознания и выражения объективного геополитического положения государства и вытекающих из этого положения потребностей сохранения и развития государства»¹.

Учение о контроле над территорией, о закономерностях распределения сфер влияния государств начало развиваться в конце XIX — начале XX в., а термин «геополитика» был введен шведским политологом Р. Челленом и немецким географом Ф. Ратцелем в трудах «Государство как организм» и «Политическая география». Несмотря на то что отечественные ученые геополитику относят не к науке, а к разновидности внешней политики, определяемой территориальной близостью партнеров (соперников)², геополитические исследования имеют особое значение³. Так, К.С. Гаджиев представляет геополитику как «дисциплину, изучающую основополагающие структуры и субъекты, глобальные или стратегические направления, важнейшие закономерности и принципы жизнедеятельности, функционирования и эволюции современного мирового сообщества»⁴. Особенностями российских геополитических исследований является отрицание в них идеологии национализма и признание приоритета духовно-нравственных основ.

Активно изучаемые административистами процессы глобализации, влияющие на сближение классических типов административных систем современных государств, гармонизацию национальных

¹ Волков Я.Я. Геополитика и ее влияние на обеспечение безопасности в современном мире: дис. ... д-ра политол. наук. М., 2005. С. 83.

² См.: Панарин А.С. Философия политики. М., 1996. С. 108.

³ См.: Абдурахманов М.И., Барिशполец В.А., Манилов В.Л., Пирумов В.С. Геополитика и национальная безопасность: словарь основных понятий и терминов / под общ. ред. В.Л. Манилова. М., 1998; Гаджиев К.С. Геополитика. М., 1997; Пирумов В.С. Методология комплексного исследования проблем безопасности России // Проблемы глобальной безопасности. М., 1995; Поздняков Э.А. Геополитика. М., 1995.

⁴ Гаджиев К.С. Введение в геополитику: учебник для вузов. М., 1998.

интересов государств¹, являются по сути геополитическими процессами изменений параметров геополитических пространств. В рамках междисциплинарных геополитических, исторических, экономических, военных исследований формируются такие учения, как геостория, геоэкономика, а также геостратегия как «стратегическое управление геополитическими интересами»².

В геополитических исследованиях наравне с категориями общественных и гуманитарных наук используются особые понятия. Распространенным является понятие «геополитическое пространство», границы которого не совпадают с границами географического пространства, а включают политические, экономические, информационные, культурные, языковые и другие зоны. Все государства мира обладают соответствующим геополитическим положением, образуя геополитическую структуру мира.

К особым геополитическим пространствам относятся: глобальное военное пространство — в связи с развитием ядерного оружия; глобальное экономическое пространство — с расширением экономических международных отношений; глобальное экологическое пространство — с возникновением глобальных экологических проблем; глобальное информационное пространство — с расширением возможности распространения информации. В зонах пересечения геополитических пространств разных государств происходит наложение их национальных интересов, при несовпадении которых возникает эскалация напряженности и региональная конфронтация.

Национальная безопасность входит в систему глобальной безопасности, поскольку глобальные проблемы не могут быть решены в рамках одной страны. В статье 79.1 Конституции РФ закреплено, что Россия принимает меры по поддержанию и укреплению международного мира и безопасности. Российская Федерация как влиятельная мировая держава, вносящая решающий вклад в поддержание

¹ См.: Зеленцов А.Б. Юридическая глобализация и сближение административных систем // Глобализация и публичное право: материалы 1-й Международной научно-практической конференции (Москва, 26 ноября 2012 г.). М., 2013. С. 142; Решетников И.В., Ястребов О.А. Глобализация и проблемы совершенствования организационно-правовых основ деятельности в сфере гражданской обороны и защиты от чрезвычайных ситуаций // Глобализация и публичное право: материалы 1-й Международной научно-практической конференции (Москва, 26 ноября 2012 г.). М., 2013. С. 343–349; Ястребов О.А., Батяева А.Р., Шмелева С.В. Вопросы регулирования информационной сферы в эпоху глобализации // Глобализация и публичное право: материалы Международной научно-практической конференции. М., 2015. С. 47–52.

² Бжезинский З. Великая шахматная доска. Господство Америки и его геостратегические императивы. М., 1998. С. 12.

глобальной безопасности и обеспечение мирного развития государств, стремится к преобразованию Евразии в единое общекионтинентальное пространство мира путем всемерного укрепления потенциала и роли ШОС в обеспечении безопасности в Евразии и содействия ее устойчивому развитию путем совершенствования ее деятельности с учетом современных геополитических реалий¹.

Ю.А. Тихомиров в рамках активного воздействия международно-правовых актов на национальное право предлагает рассматривать «правовое пространство» (экономическое и иное тематическое пространство)². Национальный правовой порядок является составной частью мирового правопорядка, но должен опираться на российские конституционные принципы, отражающие основательность конституционного строя с российскими национальными ценностями. Ю.А. Тихомиров полагает, что не следует поддерживать зарубежных авторов работы «Глобальное административное право»³, отстаивающих «порядок без права» и возможность нарушения всех регуляторов и институтов под давлением суперэкономических трансграничных регуляторов.

В геополитической среде должен использоваться мощный потенциал модельного законодательства. Например, многие государства уделяют внимание механизму миротворчества как эффективному инструменту в урегулировании международных и внутригосударственных конфликтов (п. 99 Стратегии).

В 2023 году в п. 6 ст. 8 Федерального закона от 28 декабря 2010 г. № 390-ФЗ «О безопасности» было добавлено полномочие Президента РФ по принятию «мер по защите Российской Федерации и ее граждан в случае принятия иностранными и (или) международными (межгосударственными) органами (организациями) решений или осуществления ими действий, противоречащих интересам Российской Федерации и (или) основам публичного правопорядка Российской Федерации» (ст. 3, 7)⁴. Это связано с тем, что в Федеральный закон от 23 июня 1995 г. № 93-ФЗ «О порядке предоставления Российской Федерацией военного и гражданского персонала для участия в деятельности по поддержанию или восстановлению международного мира и безопасности»⁵ было включено положение о

¹ См.: Указ Президента РФ от 31 марта 2023 г. № 229 «Об утверждении Концепции внешней политики Российской Федерации» // СЗ РФ. 2023. № 14. Ст. 2406.

² Тихомиров Ю.А. Правовое пространство: равновесие и отклонения // Право. Журнал Высшей школы экономики. 2017. № 4.

³ Там же.

⁴ СЗ РФ. 2011. № 1. Ст. 2.

⁵ СЗ РФ. 1995. № 26. Ст. 2401.

«военном персонале, направляемом для участия в миротворческой деятельности и комплектуемым на добровольной основе военнослужащими, прошедшими предварительную специальную подготовку»¹.

К приоритетным направлениям обеспечения стратегической стабильности отнесено повышение роли России в миротворческой деятельности, укреплении миротворческого и антикризисного потенциала Организации Объединенных Наций (далее — ООН) и Организации Договора о коллективной безопасности (далее — ОДКБ)². В постановлении Парламентской ассамблеи ОДКБ от 29 ноября 2021 г. «О проекте Модельного закона ОДКБ 2021 г. «Об обеспечении национальной безопасности» отмечается необходимость принятия государствами — участниками ОДКБ совместных мер по формированию действенной системы коллективной безопасности, обеспечивающей коллективную защиту в случае возникновения угрозы безопасности, стабильности, территориальной целостности и суверенитету государств-участников и реализацию их права на коллективную оборону³. В 2022 году Совет Парламентской ассамблеи ОДКБ принял постановление «О мерах по совершенствованию правового обеспечения миротворческой деятельности государств — членов ОДКБ»⁴, в котором приоритетным направлением деятельности парламентов этих государств названа разработка на основе этого модельного закона специальных законов о миротворческой деятельности и миротворческих силах.

При отсутствии самостоятельного закона о миротворческой деятельности действует Указ Президента РФ 1995 г. «Об утверждении стратегического курса Российской Федерации с государствами — участниками Содружества Независимых Государств»⁵. Выступая 26 октября 2023 г. на международной конференции «Евразийская безопасность: реальность и перспективы в трансформирующемся мире», глава МИД России С.В. Лавров отметил необходимость «формирования новой общеконтинентальной архитектуры равной и неделимой безопасности, максимально открытой для самого ши-

¹ Федеральный закон от 28 апреля 2023 г. № 155 «О внесении изменений в статью 8 Федерального закона “О порядке предоставления Российской Федерацией военного и гражданского персонала для участия в деятельности по поддержанию или восстановлению международного мира и безопасности” и статью 8 Федерального закона “О безопасности”» // СЗ РФ. 2023. № 18. Ст. 3232.

² См. Указ Президента РФ от 31 марта 2023 г. № 229 «Об утверждении Концепции внешней политики Российской Федерации».

³ URL: <http://www.paodkb.ru>

⁴ СПС «КонсультантПлюс».

⁵ СЗ РФ. 1995. № 38. Ст. 3667.

И.Б. Кардашова

рокого круга государств, готовых к равноправному и конструктивному взаимодействию» с использованием потенциала Союзного государства Беларуси и России, ОДКБ, ЕАЭС, СНГ, ШОС¹.

Таким образом, исследование обеспечения национальной безопасности наукой административного права должно проводиться с учетом реалий геополитической среды, оказывающей влияние на развитие Российской Федерации, выступающей за укрепление международных институтов в целях снижения глобальной напряженности.

¹ URL: <https://paodkb.org/>

*В.И. Кузнецов,
ведущий научный сотрудник отдела
административного законодательства и процесса
Института законодательства
и сравнительного правоведения
при Правительстве Российской Федерации,
кандидат юридических наук*

СПЕЦИАЛЬНАЯ ВОЕННАЯ ОПЕРАЦИЯ — ФОРМА ГОСУДАРСТВЕННОГО УПРАВЛЕНИЯ

Проблема государственного управления (его формы и методы) — одна из главных для административно-правовой науки и практики управления государством. Особо значимым представляется решение этих проблем с точки зрения обеспечения безопасности государства в военной сфере. Вопросы войны и мира, как это закреплено в Конституции РФ, находятся в исключительном ведении Российской Федерации (п. «к» ст. 71). Руководство и управление в военной сфере, в том числе в военном строительстве, подготовку к защите и защиту путем вооруженной борьбы осуществляет государство.

Настоящее время характеризуется возникновением разного рода обстоятельств и условий, объясняемых воздействием заранее неизвестных факторов, в совокупности оказывающих влияние в том числе и на право. Примером может служить объявленная 24 февраля 2022 г. Президентом РФ В.В. Путиным специальная военная операция (далее — СВО). Целями СВО являются защита жителей ДНР, ЛНР, Запорожской и Херсонской областей, демилитаризация и денацификация Украины. Как форма вооруженной борьбы эта операция с трудом укладывается в рамки Военной доктрины Российской Федерации¹, утвержденной Президентом РФ 25 декабря 2014 г. № Пр-2976 и предусматривающей военные конфликты как форму разрешения межгосударственных или внутригосударственных противоречий с применением военной силы и ведением войны (крупномасштабные, региональные, локальные войны), охватывающую все виды вооруженного противоборства, в число которых также входят крупномасштабные, региональные, локальные войны и вооруженные конфликты.

¹ СПС «КонсультантПлюс».

Формы и методы государственного управления (управленческой деятельности)¹ являлись объектами исследований многих ученых-административистов (Д.Н. Бахрах, Ю.М. Козлов, Ю.Н. Стариков, Ю.А. Тихомиров и др.), в трудах которых нашли отражение и разрушение СССР, и произошедшие при этом изменения, в том числе в управлении военной организацией государства.

Следует отметить изменения во взглядах военно-правовой науки на место и роль военного права в системе права. Так, например, в XIX в. профессор Александровской военно-юридической академии А.М. Добровольский отмечал, что военное право образуют военно-административное право, военно-уголовное право и военно-судебное право².

Современный уровень развития военного права позволил сформулировать предложение об определении военного права уже в качестве отрасли российского права, регулирующей отношения в области военной деятельности государства, имеющей специфический обособленный предмет и метод правового регулирования, в целях достижения победы в вооруженной борьбе, а в условиях мирного времени — военной безопасности Российской Федерации. При этом целью правового регулирования всей совокупности отношений в государстве в области военной деятельности является достижение победы в вооруженной борьбе, а с помощью военного права важнейшие стратегические решения в сфере военной политики становятся общеобязательными для реализации и исполнения³. Заметим, что достижение победы также является результатом обеспечения военной безопасности, поэтому разделение в целеполагании на две разных категории едва ли оправданно.

Объектами исследований военного права стали вводимые государством правовые режимы, представляющие собой особые формы государственного управления, концентрирующие усилия государства на достижении четко обозначенных целей. Аккумулирующий эффект административно-правовых режимов особенно значим в

¹ Приводится несколько дефиниций понятия «форма управленческой деятельности», где под таковой предлагается понимать практическое выражение в конкретных действиях органов и других субъектов управления (см. подробнее, например: Пучкова М.В. *Формы государственного управления: понятие и их общие признаки* // Труды Института государства и права Российской академии наук. 2015. № 4. С. 20–23).

² См.: Добровольский А.М. *Военное право* // Военная энциклопедия. СПб., 1911. Т. 1. С. 150–153.

³ См. подробнее: Савенков А.Н., Кудашкин, А.В. *Военное право: постановка проблемы и пути решения* // Государство и право. 2021. № 4. С. 7–34.

сфере обеспечения безопасности государства, в наиболее важной ее составляющей — военной безопасности.

Новым инструментом в арсенале государства явилась СВО, юридическая конструкция которой активно обсуждается. Можно утверждать, что в 2022 г. в российском административном праве появилась новая форма государственного управления в военной сфере — комплексный правовой режим, направленный на достижение поставленных Президентом РФ целей посредством осуществления совокупности особых форм деятельности публичной администрации.

Избранная Президентом РФ внешняя форма управления сложившейся на границе с Украиной ситуацией согласуется с предусмотренными действующим законодательством формами реакции на обстоятельства, возникшие в связи с применением против Российской Федерации военной силы. Конституция РФ, регламентируя действия органов государственной власти в отношениях с сопредельными государствами, исходит из определенности границ с ними. Юридический механизм заключается в действиях высших органов государственной власти Российской Федерации. В сложившейся ситуации, выраженной в применении против Российской Федерации военной силы при отсутствии согласованной государственной границы, высшие органы государственной власти Российской Федерации были вынуждены прибегнуть к действиям, предусмотренным Конституцией РФ для случаев нападения на территорию нашего государства. Так, в соответствии с Указом Президента РФ от 19 октября 2022 г. № 757 «О мерах, осуществляемых в субъектах Российской Федерации в связи с Указом Президента Российской Федерации от 19 октября 2022 г. № 756»¹ и постановлением СФ ФС РФ от 19 октября 2022 г. № 462-СФ «Об утверждении Указа Президента РФ от 19 октября 2022 г. № 756 «О введении военного положения на территориях Донецкой Народной Республики, Луганской Народной Республики, Запорожской и Херсонской областей»² на территориях данных субъектов Российской Федерации было введено военное положение.

В целом объявление войны и мира не имеет ясно выраженной регламентации. Едва ли может внести ясность в этот вопрос и Военная доктрина.

Право является регулятором общественных отношений, подвергаемых в течение их жизненного цикла влиянию неограниченного количества факторов. На этом пути государство приобретает опыт

¹ СЗ РФ. 2022. № 43. Ст. 7381.

² СЗ РФ. 2022. № 43. Ст. 7299.

регулируемая, аккумулируемая в военной доктрине, и определяет тем самым характер и особенности собственной системы права. Россия в этом отношении не исключение.

В военном праве военная доктрина, выступая правовым организующим актом, в котором закреплены официальные взгляды на осуществление государством вооруженной борьбы в конкретных исторических условиях, занимает особое место. Современная военная доктрина Российской Федерации в своем развитии прошла два этапа: досоветский и советский. В настоящее время в рамках третьего — постсоветского — этапа действует Военная доктрина Российской Федерации.

Идеи о военной доктрине были высказаны еще в 1921 г. М.В. Фрунзе: «Войны текущего исторического периода в сравнении с предшествующей эпохой имеют целый ряд характерных особенностей. В то время как прежде исход боевых столкновений зависел от сравнительно небольших групп населения, или образовывавших постоянные отряды, считавшие войну своей профессией, или же временно привлекавшихся в ряды войск для этих целей, теперь участниками войны являются почти поголовно целые народы, сражаются не тысячи или десятки тысяч людей, а целые миллионы, — самые войны втягивают в свой круговорот и подчиняют себе решительно все стороны общественного быта, затрагивают все без исключения государственные и общественные интересы. Театром военных действий теперь являются не узко ограниченные пространства, а громадные территории с десятками и сотнями миллионов жителей; технические средства борьбы бесконечно развиваются и усложняются, создавая все новые и новые категории специальностей, родов оружия и т.д.

При этих условиях основному требованию военного искусства и науки — цельности общего плана и строгой согласованности при его проведении — грозит величайшая опасность повиснуть в воздухе. В то время как в прежних войнах момент непосредственного руководства вождями отдельными частями боевого организма составлял обычное явление, теперь об этом не может быть и речи. Между тем это единство, цельность и согласованность нужны теперь более, чем когда-либо. И они нужны не только в период уже развертывающихся боевых операций, но и когда идет предварительная подготовка к ним, ибо как общее правило эта подготовительная работа как государства, взятого в целом, так и его военного аппарата сама играет решающую роль. Государство должно заранее определить характер общей и, в частности, военной политики, наметить соответственно с нею возможные объекты своих военных устремлений,

выработать и установить определенный план общегосударственной деятельности, учитывающий будущие столкновения и заранее обеспечивающий их удачу целесообразным использованием народной энергии»¹. Этим рассуждениям же больше 100 лет, но они остаются актуальными и в настоящее время.

Послевоенная советская военная доктрина, с точки зрения маршала Г.К. Жукова, исходила из того, что по своему характеру будущая война станет осуществляться посредством решительных и глубоких наступательных операций, проводимых моторизованными силами, авиацией и флотом при условии существенной роли тыла, обеспечивающего соответствующий характеру планируемых действий уровень готовности промышленности и экономики в целом. Предполагалось также, что в условиях ракетно-ядерной войны изменится характер и соотношение между фронтом и тылом. Театр военных действий станет охватывать все территории воюющих государств.

Данные доктринальные положения отвечали сложившимся в результате Победы в Великой отечественной войне обстоятельствам и условиям. Статус мировой державы, приобретенный СССР по результатам войны, был отражен в военной доктрине, предполагавшей отказ от агрессии против какой-либо страны, но в случае агрессии в отношении СССР — вступление в войну, отражение нападения всеми возможными средствами и принятие мер для решительного и быстрого нанесения удара по агрессору за пределами СССР. В СССР удары ядерным оружием допускались лишь после попыток применения политических мер по прекращению агрессивных действий нападающей стороны. В целом последняя военная доктрина СССР, сформированное военное законодательство и осуществляемое военное строительство носили пассивно-оборонительный характер.

Идеи Г.К. Жукова, исходившего из опыта прошедшей войны и предполагавшего в случае агрессии против СССР активные действия Вооруженных Сил по решительному разгрому противника, Советом обороны СССР поддержаны не были. Была также отвергнута концепция ответно-встречного ядерного удара маршалов А.А. Гречко и Н.В. Огаркова. Прекращение существования СССР и изменение в связи с этим баланса сил в глобальном противостоянии двух мировых систем получили отражение и в военной доктрине России. Российская Федерация перешла к новой внешнеполитической докт-

¹ Фрунзе М.В. Единая военная доктрина. М., 1941. С. 5–6.

рине, основной идеей которой был отказ от соперничества социально-политических систем.

В новых условиях первостепенное значение уделялось поддержанию военно-стратегического равновесия. Решение этой задачи предполагалось обеспечить путем создания в числе прочего таких правовых условий, когда стратегическая стабильность будет достигаться своевременной, а лучше заблаговременной реализацией в сфере военного строительства комплекса правовых мер по совершенствованию структуры и состава Вооруженных Сил, оснащаемых современными средствами и системами ядерного и неядерного сдерживания возможных противников.

В действующей Военной доктрине Россия оставила за собой право применить ядерное оружие в ответ на применение против нее и (или) ее союзников ядерного и других видов оружия массового поражения, а также в случае агрессии против Российской Федерации с применением обычного оружия, когда под угрозу поставлено само существование государства. Таким образом, в Военной доктрине РФ и в развитии военного права в целом сохранен позднесоветский подход к применению самых мощных из имеющихся в арсенале государства средств вооруженной борьбы.

Такое положение в военном праве и науке военного права не осталось незамеченным. Отметим в этом отношении идею К.В. Каверина об институциональной недостаточности правового обеспечения государственного управления¹ в сфере военной безопасности государства².

С момента образования Российской Федерации впервые военное положение в стране было введено Указом Президента РФ от 19 октября 2022 г. № 756 «О введении военного положения на территориях Донецкой Народной Республики, Луганской Народной Республики, Запорожской и Херсонской областей» (далее — Указ № 756).

Однако введением военного положения в указанных субъектах Российской Федерации Президент РФ не ограничился — Указом от 19 октября 2022 г. № 757 субъекты Российской Федерации были разделены на четыре группы. В каждой такой группе субъектов Российской Федерации устанавливался общий для всех входящих в

¹ См. подробнее: Каверин К.В. Сущность и основные параметры институциональной недостаточности как категории современного права // Современное право. 2009. № 1. С. 12.

² См.: Каверин К.В. Военное право как подотрасль административного права: проблемы институционального развития и способы их преодоления: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Воронеж, 2010.

нее систем управления режим функционирования (максимальный уровень реагирования, либо средний уровень реагирования, либо уровень повышенной готовности, либо уровень базовой готовности). Цель вводимой совокупности административных режимов, как отмечено в преамбуле указа, состоит в повышении эффективности деятельности высших должностных лиц (органов исполнительной власти) субъектов Российской Федерации в связи с введением военного положения на территориях Донецкой Народной Республики, Луганской Народной Республики, Запорожской и Херсонской областей. Тем самым была обеспечена определенная стабильность государственного управления на всей территории Российской Федерации. Позднее в Курской и Белгородской областях был введен режим контртеррористической операции.

В исследованиях ученых-юристов пока отсутствует единая точка зрения относительно того, к какому правовому явлению следует отнести СВО. Так, В.А. Винокуров предлагает считать СВО периодом времени, в течение которого выполняются международные обязательства, обусловленные сложившейся обстановкой, а также мероприятия, необходимые для отражения или предотвращения агрессии против России¹, поскольку данная операция связана «с созданием условий для отражения или предотвращения агрессии против Российской Федерации». При этом не учитывается тот факт, что был установлен не только режим военного положения — в Белгородской, Брянской и Курской областях с 9 августа 2024 г. решением Председателя Национального антитеррористического комитета директором ФСБ России А.В. Бортниковым проводятся контртеррористические операции. А.Н. Кокарев рассматривает СВО в качестве административно-правового режима ведения боевых действий, сопровождаемых комплексом мероприятий по защите мирного населения Донбасса². Следует отметить, что после принятия названных субъектов в состав Российской Федерации указанные вооруженные формирования вошли в состав Вооруженных Сил РФ, став их частью. Однако «сопровождение» едва ли применимо в данном случае, поскольку военные действия оказывают корректирующее воздействие на все стороны деятельности в области государственного управления, тем самым активно влияя на действия адми-

¹ См.: Винокуров В.А. Военное положение, уровни реагирования, специальная военная операция: понятие и содержание // Право и государство: теория и практика. 2023. № 7 (223). С. 203–207. DOI: doi.org/10.4764/1815-1337_2023_7_203

² См. подробнее: Кокарев А.Н. Административно-правовой режим специальной военной операции // Вестник экономической безопасности. 2023. № 5. С. 84.

нистрации. По мнению А.В. Кудашкина и И.В. Холикова, СВО является формой военных действий¹.

Специальная военная операция представляет собой особую форму государственного управления, являющуюся правовой реакцией Российской Федерации, образованную комплексом взаимосогласованных управленческих действий, направленных на обеспечение защиты суверенитета страны в виде комплексного военно-административного правового режима, направленного на обеспечение безопасности Российской Федерации путем демилитаризации и денацификации Украины.

¹ См.: Кудашкин А.В., Холиков И.В. Опыт концептуализации специальных военных операций в современном праве // Пути к миру и безопасности. 2023. № 1 (64). С. 31–47.

В.А. Селезнев,
*старший научный сотрудник отдела
административного законодательства и процесса
Института законодательства
и сравнительного правоведения
при Правительстве Российской Федерации,
кандидат экономических наук, доцент*

МЕЖДУНАРОДНОЕ СОТРУДНИЧЕСТВО ПО ПРАВОВЫМ ВОПРОСАМ КАК СРЕДСТВО ОБЕСПЕЧЕНИЯ РЕГИОНАЛЬНОЙ ИНТЕГРАЦИИ

Создание благоприятных правовых условий для развития международного сотрудничества является важной задачей государства. Межгосударственное сотрудничество в различных областях находит выражение в многообразных отношениях между государствами в вопросах их взаимных прав и обязанностей, а также в отношениях между их гражданами и организациями. В обеспечении интеграционных процессов особая роль отводится международным актам о признании и принудительном исполнении иностранных судебных решений.

Неотъемлемым элементом сотрудничества по правовым вопросам между государствами является международная правовая помощь¹. Правовое сотрудничество включает в себя все межгосударственные (межправительственные и межведомственные) сферы правового характера. Более узким понятием является правовая помощь по отдельным категориям дел (гражданским, административным, уголовным) как исполнение принятых государством международных обязательств.

В частности, Н.И. Марышева подчеркивает условный характер данного термина, когда «речь идет не о “международной” помощи, а о содействии учреждений разных стран»². Д.Д. Авериным правовая

¹ С учетом различных подходов к трактовке содержания правовой помощи данное понятие рассматривается в юридической литературе как «деятельность компетентных органов», «вид отношений», «совокупность нормативных и организационно-правовых средств». Широкое смысловое содержание международной правовой помощи обуславливается наличием общих принципов, круга субъектов, характера действий и возникающих правоотношений.

² Марышева Н.И. Международная правовая помощь и ее виды // Проблемы международного частного права. М., 2000. С. 191.

помощь определена как «отношения взаимного сотрудничества в области правосудия»¹.

А.Ф. Воронов отмечает, что признание и исполнение иностранных судебных решений не следует рассматривать как один из видов правовой помощи, поскольку они являются элементами правового сотрудничества государств².

Менее содержательным представляется сформулированное С.С. Сорокиной определение, в соответствии с которым признание иностранного судебного решения — это распространение правового действия судебного решения на территории другого суверенного государства в пределах действия аналогичного решения, вынесенного в признающем государстве, являющееся необходимым требованием для его принудительного исполнения. При этом указанным автором сделан вывод о том, что признание и приведение в исполнение решений иностранных судов в Российской Федерации целесообразно осуществлять независимо от наличия международного договора или соблюдения принципа взаимности³, что представляется дискуссионным.

В связи с этим Р.В. Зайцев справедливо полагает, что выполнение Российской Федерацией конституционных функций по защите прав и свобод человека в виде признания и исполнения иностранных судебных решений не означает безоговорочного исполнения, поскольку признание и исполнение иностранных судебных актов само по себе может сопровождаться ущемлением прав граждан и организаций⁴.

По мнению А.А. Костина, эквивалентность обмена уступками не является основой взаимодействия государств в сфере международ-

¹ Аверин Д.Д. Вопросы гражданского процессуального права в договорах Союза ССР с социалистическими государствами об оказании правовой помощи по гражданским, семейным и уголовным делам: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. М., 1965. С. 17.

² Признание иностранного судебного решения есть распространение его действия на территорию другого государства с разрешения последнего с теми правовыми последствиями, которые влечет за собой вступившее в силу решение суда государства признания, за исключением тех из них, которые не известны законодательству государства, суд которого решение вынес, а также возможности использования государственного принуждения для реализации этого решения (см.: Воронов А.Ф. Признание и исполнение иностранных судебных решений в СССР: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. М., 1987. С. 5–6).

³ См.: Сорокина С.С. Признание и приведение в исполнение решений иностранных судов на территории Российской Федерации: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. М., 2004. С. 6.

⁴ См.: Зайцев Р.В. Признание и приведение в исполнение в России иностранных судебных актов: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Екатеринбург, 2005. С. 8.

ного гражданского процесса, а «международная вежливость» не может выступать правовым основанием признания и исполнения иностранных судебных решений в Российской Федерации¹.

Расширение круга признаваемых и исполняемых иностранных решений за счет международной вежливости, взаимности и международных договоров в формулировках и значении, придаваемом им в настоящее время российской арбитражной практикой, как полагает Е.П. Войтович, не соответствует процессуальному законодательству, подрывает доверие к судебной власти, создает риск постоянного и немотивированного изменения арбитражной практики².

В российском процессуальном праве применение принципов взаимности и международной вежливости не является основанием признания и исполнения иностранных судебных решений. Обращая внимание на данное обстоятельство, некоторые авторы предлагают внести соответствующие изменения в установленный ГПК РФ порядок признания и исполнения решений иностранных судов и иностранных третейских судов (арбитражей)³.

В отечественном законодательстве закреплено положение о допущении исполнения иностранных судебных решений лишь при наличии с государством, суд которого вынес решение, международного договора, предусматривающего такое исполнение. Договариваясь о взаимном исполнении судебных решений, государства создают надежную основу правового регулирования, обеспечивают эффективную защиту интересов своих граждан и юридических лиц⁴.

Признание и принудительное исполнение иностранных судебных решений играют особую роль в обеспечении интеграционного процесса, поскольку «участник правоотношения с иностранным элементом должен обладать уверенностью в том, что решение, выне-

¹ См.: Костин А.А. Правовые основания признания и исполнения иностранных судебных решений в Российской Федерации: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. М., 2018. С. 16–17.

² См.: Войтович Е.П. Признание и приведение в исполнение иностранных судебных решений в России: коллизии правоприменения // Российский юридический журнал. 2019. № 2. С. 126–134.

³ В соответствии с предлагаемыми изменениями в ч. 1 ст. 409 ГПК РФ решения иностранных судов признаются и исполняются в Российской Федерации, если это предусмотрено международным договором Российской Федерации, а также на началах взаимности и (или) международной вежливости (см.: Дадаян Е.В., Сторожева А.Н., Силук Т.Ю. Правовые основания исполнения иностранных судебных решений // Право и государство: теория и практика. 2020. № 8 (188). С. 33–34).

⁴ См.: Хабриева Т.Я. Международное сотрудничество в области признания и исполнения иностранных судебных решений // Журнал российского права. 2006. № 8. С. 4.

сенное в его пользу, будет обладать таким же свойством принудительности и за пределами одной из стран-участников обмена», в связи с чем действенным способом преодоления препятствующих интеграционным процессам различий в правовых системах признается создание унифицированных актов, определяющих признание и применение судебных решений¹.

В соответствии с Федеральным конституционным законом от 31 декабря 1996 г. № 1-ФКЗ «О судебной системе Российской Федерации»² обязательность на территории Российской Федерации исполнения постановлений судов иностранных государств, международных судов и арбитражей определяется международными договорами Российской Федерации (п. 3 ст. 6). Корреспондирующие нормы о признании и исполнении в Российской Федерации решений иностранных судов содержатся в ст. 409 ГПК РФ, ст. 241 АПК РФ. Положения о международном сотрудничестве в сфере уголовного судопроизводства включены в УПК РФ. В разделе XVIII УПК РФ определен порядок взаимодействия судов, прокуроров, следователей и органов дознания с соответствующими компетентными органами и должностными лицами иностранных государств и международными организациями.

На постсоветском пространстве заключение договоров об оказании правовой помощи может осуществляться на основании Устава Содружества Независимых государств³, в соответствии со ст. 20 которого государства-члены осуществляют сотрудничество в области права, в частности путем заключения многосторонних и двусторонних договоров об оказании правовой помощи, и способствуют сближению их национального законодательства.

В отношении создания единого правового пространства СНГ отмечается, что «во многих случаях положения о сближении правовых систем в рамках СНГ носят программный характер и формулируются в качестве планов и намерений на будущее»⁴.

Федеральным законом от 30 декабря 2021 г. № 452-ФЗ⁵ ратифицирована Конвенция о правовой помощи и правовых отношениях

¹ См.: Плигин В.Н. Признание и принудительное исполнение иностранных судебных решений в странах ЕС и ЕАСТ: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. М., 1994. С. 5.

² СЗ РФ. 1997. № 1. Ст. 1.

³ См.: Устав Содружества Независимых государств (принят решением Совета глав государств СНГ от 22 января 1993 г. (Минск)) // БМД. 1994. № 1.

⁴ Современное международное частное право в России и Евросоюзе: монография / А. Алиев, Ю. Базедов, М.П. Бардина и др.; под ред. М.М. Богуславского, А.Г. Лисицына-Светланова, А. Трунка. М., 2013. Кн. 1. С. 155.

⁵ СЗ РФ. 2022. № 1 (ч. I). Ст. 21.

по гражданским, семейным и уголовным делам (заключена в г. Кишиневе 7 октября 2002 г.)¹. В целях реализации установленного указанной конвенцией порядка сношений договаривающихся сторон Указом Президента РФ от 15 мая 2023 г. № 349 «О центральных органах Российской Федерации, территориальных и иных органах, уполномоченных на осуществление непосредственного взаимодействия с компетентными органами государств — участников Конвенции о правовой помощи и правовых отношениях по гражданским, семейным и уголовным делам от 7 октября 2002 г.»² определено, что центральными органами Российской Федерации, уполномоченными на осуществление непосредственного взаимодействия с компетентными органами государств — участниками Конвенции, являются: Верховный Суд РФ — по вопросам судебной деятельности Верховного Суда РФ; Министерство юстиции РФ — по вопросам судебной деятельности всех судов (за исключением вопросов судебной деятельности Верховного Суда РФ), а также по всем вопросам оказания правовой помощи по гражданским и семейным делам; Следственный комитет РФ, Министерство внутренних дел РФ, Федеральная служба безопасности РФ — по делам о преступлениях и иным вопросам, относящимся к их компетенции; Генеральная прокуратура РФ — по иным вопросам оказания правовой помощи по уголовным делам.

В соответствии со ст. 54 указанной Конвенции исполнению подлежат: решения учреждений юстиции договаривающихся сторон по гражданским и семейным делам, включая утвержденные судом мировые соглашения по таким делам и нотариальные акты в отношении денежных обязательств; приговоры (решения) судов по уголовным делам в части возмещения ущерба, взыскания штрафов и конфискации; решения судов о наложении ареста на имущество, включая денежные средства на банковских счетах, в целях обеспечения иска. Признание и исполнение указанных решений осуществляются в соответствии с законодательством запрашиваемой договаривающейся стороны.

К институту правовой помощи по уголовным делам близок по содержанию институт правовой помощи по делам об административных правонарушениях. Глава 29.1 «Правовая помощь по делам об административных правонарушениях» КоАП РФ³ содержит по-

¹ БМД. 2023. № 9.

² СЗ РФ. 2023. № 21. Ст. 3693.

³ Глава введена Федеральным законом от 4 мая 2011 г. № 97-ФЗ «О внесении изменений в Уголовный кодекс Российской Федерации и Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях в связи с совершенствованием

ложения о направлении запроса о правовой помощи, включая требования к его содержанию и форме; о юридической силе доказательств, полученных на территории иностранного государства; о вызове свидетеля, потерпевшего, их представителей, эксперта, находящихся за пределами территории Российской Федерации; об исполнении в Российской Федерации запроса о правовой помощи; о направлении материалов дела об административном правонарушении; об исполнении запроса об осуществлении административного преследования или о возбуждении дела об административном правонарушении на территории Российской Федерации.

В соответствии со ст. 29.1.1 КоАП РФ запрос о правовой помощи по делам об административных правонарушениях направляется через Верховный Суд РФ¹, Министерство юстиции РФ², Министерство внутренних дел РФ³, Федеральную службу безопасности РФ⁴, Генеральную прокуратуру РФ⁵, а также через орган, уполномоченный на направление и получение запросов в соответствии с международным договором Российской Федерации.

Применение процессуальных норм иностранного законодательства при наличии соответствующей просьбы в запросе определяется возможностью их реализации на практике и отсутствием противоречий с законодательством Российской Федерации.

Генеральная прокуратура РФ наделена исключительными полномочиями по направлению материалов дела об административном правонарушении для осуществления административного преследования иностранного юридического лица или иностранного гражданина в компетентный орган другого государства. Также Генеральной прокуратурой РФ исполняется поступивший в Российскую Федерацию аналогичный запрос компетентного органа иностранного

государственного управления в области противодействия коррупции» (СЗ РФ. 2011. № 19. Ст. 2714). В качестве концептуальных проблем, на решение которых были направлены внесенные указанным федеральным законом изменения, рассматривалось в том числе повышение эффективности административной ответственности, применяемой в отношении юридических лиц за причастность к коррупции.

¹ По вопросам судебной деятельности Верховного Суда РФ.

² По вопросам, связанным с судебной деятельностью судов, за исключением судебной деятельности Верховного Суда РФ.

³ В отношении процессуальных действий по вопросам административной деятельности МВД России.

⁴ В отношении процессуальных действий по вопросам административной деятельности ФСБ России.

⁵ Запрос о правовой помощи по делам об административных правонарушениях направляется в Генеральную прокуратуру РФ в остальных случаях.

государства¹ в отношении гражданина Российской Федерации или российского юридического лица.

В соответствии с Указом Президента РФ от 21 сентября 2020 г. № 571², определяющим компетентные органы Российской Федерации, ответственные за реализацию Конвенции Шанхайской организации сотрудничества по противодействию экстремизму от 9 июня 2017 г.³, по вопросам оказания правовой помощи по делам об административных правонарушениях, которые связаны с нарушением законодательства Российской Федерации о противодействии экстремистской деятельности и протоколы о которых уполномочены составлять должностные лица органов внутренних дел (полиции) Российской Федерации, таким уполномоченным органом является МВД России.

Организация международного сотрудничества по правовым вопросам обеспечивается ведомственными нормативными актами⁴.

¹ В соответствии с указанием Генерального прокурора РФ от 31 октября 2011 г. № 372/35 «О порядке осуществления органами прокуратуры Российской Федерации международного сотрудничества по делам об административных правонарушениях» (СПС «КонсультантПлюс») рассмотрение и исполнение подобных запросов возложено на Главное управление международного сотрудничества, которое вправе в том числе: проверять поступающие от органов государственной власти Российской Федерации и от компетентных органов иностранных государств запросы об осуществлении административного преследования и о правовой помощи по делам об административных правонарушениях на соответствие международным договорам и законодательству Российской Федерации; направлять отвечающие требованиям международных договоров и законодательства Российской Федерации российские запросы об осуществлении административного преследования и о правовой помощи в компетентные органы иностранных государств с ходатайством об их исполнении; направлять для организации исполнения надлежаще оформленные запросы иностранных компетентных органов в органы и должностным лицам, уполномоченным рассматривать дела об административных правонарушениях данной категории в соответствии с административным законодательством Российской Федерации.

² СЗ РФ. 2020. № 39. Ст. 6018.

³ БМД. 2020. № 4.

⁴ См.: Приказ Министерства юстиции РФ от 14 декабря 2005 г. № 242 «Об организации работы по исполнению международных обязательств Российской Федерации» // Бюллетень Министерства юстиции Российской Федерации. 2006. № 1; Приказ Следственного комитета РФ от 8 февраля 2018 г. № 6 «Об организации в Следственном комитете Российской Федерации направления запросов о правовой помощи по уголовным делам в компетентные органы иностранных государств, а также исполнения запросов компетентных органов иностранных государств о правовой помощи по уголовным делам» // СПС «КонсультантПлюс»; Приказ Федеральной таможенной службы от 24 апреля 2007 г. № 523 «Об утверждении Инструкции о порядке истребования сведений, подготовки и исполнения поручений, запросов по делам об административных правонарушениях» // СПС «КонсультантПлюс».

Административное сотрудничество в рамках Евразийского экономического союза, в частности, предусматривает создание механизма предупреждения нарушения поставщиками услуг прав и законных интересов потребителей, добросовестных субъектов рынка, а также общественных (государственных) интересов¹. При этом компетентные органы государства-члена могут запрашивать у компетентных органов других государств-членов в рамках заключенных соглашений информацию, относящуюся к сфере компетенции последних и необходимую для эффективной реализации требований административного сотрудничества, в том числе об административных мерах, уголовно-правовых санкциях или решениях о признании несостоятельности (банкротства) лица, которые были приняты компетентными органами в отношении этого лица и непосредственно затрагивают его компетентность или деловую репутацию².

Регламентации вопросов правовой помощи по уголовным делам и делам об административных правонарушениях посвящено соглашение, заключенное между Россией, Белоруссией и Казахстаном 5 июля 2010 г.³, к которому позднее присоединились Республика Армения⁴ и Кыргызская Республика⁵. В статье 7 указанного соглашения содержится отсылочная норма к международным договорам о правовой помощи по уголовным делам, заключенным между сторонами. В основном данный документ регулирует вопросы правовой помощи по делам об административных правонарушениях.

В качестве примеров двусторонних международных договоров о сотрудничестве и взаимопомощи в таможенных делах можно при-

¹ См.: Договор о Евразийском экономическом союзе (подписан в г. Астане 29 мая 2014 г.) (с изм. и доп., вступ. в силу с 3 апреля 2023 г.) // СПС «КонсультантПлюс».

² Компетентные органы одного государства-члена должны представить соответствующую информацию запросившим ее компетентным органам другого государства-члена, в том числе об основаниях привлечения к ответственности лиц, осуществивших учреждение или поставляющих услуги на территории первого государства-члена.

³ См.: Соглашение о правовой помощи и взаимодействии таможенных органов государств — членов Таможенного союза по уголовным делам и делам об административных правонарушениях (заключено в г. Астане 5 июля 2010 г.) // СЗ РФ. 2012. № 32. Ст. 4474.

⁴ См.: Договор о присоединении Республики Армения к Договору о Евразийском экономическом союзе от 29 мая 2014 года (подписан в г. Минске 10 октября 2014 г.) // СЗ РФ. 2015. № 8. Ст. 1107.

⁵ См.: Договор о присоединении Кыргызской Республики к Договору о Евразийском экономическом союзе от 29 мая 2014 года (подписан в г. Москве 23 декабря 2014 г.) // СЗ РФ. 2015. № 38. Ст. 5213. Республика Армения присоединилась к указанному договору в соответствии с Протоколом о присоединении Республики Армения к подписанному 23 декабря 2014 г. Договору о присоединении Кыргызской Республики к Договору о Евразийском экономическом союзе от 29 мая 2014 года» (подписан в г. Москве 8 мая 2015 г.) (СЗ РФ. № 38. Ст. 5216).

вести соглашения Российской Федерации с Южной Осетией¹ и Абхазией². В соответствии с указанными соглашениями взаимодействие в данном направлении предусматривает ряд форм оказания правовой помощи по делам об административных правонарушениях: взаимное признание документов и решений; передача сведений и документов³; проведение проверок и исследований; выступление в качестве свидетелей и экспертов.

В структуре интеграционных объединений предусмотрены органы, обеспечивающие сотрудничество по правовым вопросам, в частности: Постоянная комиссия по правовым вопросам Межпарламентской ассамблеи ЕврАзЭС, Постоянная комиссия Парламентской ассамблеи ОДКБ по социально-экономическим и правовым вопросам, Постоянная комиссия Межпарламентской Ассамблеи государств — участников СНГ по правовым вопросам.

Как показывает анализ международных правовых актов с участием Российской Федерации в части международного сотрудничества по правовым вопросам, большинство таких актов регламентирует вопросы правовой помощи по гражданским и уголовным делам. В сравнении с ними значительно меньше международных договоров о правовой помощи по делам об административных правонарушениях (региональных и двусторонних). Данное обстоятельство обусловлено рядом факторов.

В отличие от уголовных преступлений общественная опасность административных правонарушений является незначительной. Вместе с тем осуществление процессуальных действий в части оказания международной помощи по делам об административных правонарушениях предусматривает существенные временные и материальные затраты (в частности, процессуальные действия, направленные на выяснение всех обстоятельств административного правонарушения, их фиксирование, юридическую квалификацию и процессуальное оформление)⁴.

¹ 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.

² 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.

³ В статье 16 Соглашения с Абхазией и ст. 24 Соглашения с Южной Осетией предусмотрено, что сведения и документы, полученные в соответствии с этими соглашениями, могут быть признаны в качестве доказательств как по уголовным и гражданским делам, так и по делам об административных правонарушениях.

⁴ Проведение административного расследования должно состоять из реальных действий, направленных на получение необходимых сведений, в том числе путем проведения экспертизы, установления потерпевших, свидетелей, допроса лиц,

Например, при рассмотрении дел по отдельным правонарушениям может быть осуществлено продление срока административного расследования на срок более одного месяца¹. При исполнении запроса о правовой помощи по делам о незаконном вознаграждении от имени юридического лица указанный срок может быть продлен до 12 месяцев.

Таким образом, несоразмерность процессуальных издержек и результата административного преследования обуславливает его низкую эффективность в сравнении с уголовным. Вместе с тем следует учитывать установленные временные ограничения привлечения к административной ответственности.

Краткий срок давности привлечения к административной ответственности за административные правонарушения установлен законодателем в соответствии с общими принципами российского права, с учетом характера административных правонарушений и причиняемого ими вреда охраняемым законом общественным отношениям.

Временные параметры, обеспечивающие неотвратимость административной ответственности, устанавливаются законодателем с учетом необходимости совершения организационных и процессуальных действий для выявления отдельных категорий административных правонарушений. При этом должны соблюдаться конституционные принципы справедливости и сбалансированности прав и обязанностей.

На недопустимость установления срока давности привлечения к административной ответственности большего, чем срок давности привлечения к уголовной ответственности, обратил внимание законодателя Конституционный Суд РФ в постановлении от 13 июля 2010 г. № 15-П².

Применительно к установлению сроков давности и правил их исчисления позиция Конституционного Суда РФ сводится к тому, что при создании условий, необходимых для обеспечения неотвратимости административной ответственности, не должно допускаться неоправданно длительное нахождение под угрозой возможности административного преследования и применения административ-

проживающих в другой местности (см.: Постановление Пленума Верховного Суда РФ от 24 марта 2005 г. № 5 «О некоторых вопросах, возникающих у судов при применении Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях» // БВС РФ. № 6. 2005).

¹ Продление указанного срока в исключительных случаях в соответствии с ч. 5 ст. 28.7 КоАП РФ допускается по делам о таможенных правонарушениях, о нарушении Правил дорожного движения или правил эксплуатации транспортного средства, о незаконной организации и проведении азартных игр.

² Вестник КС РФ. 2010. № 5.

ного наказания лиц, совершивших административные правонарушения¹, учитывая также нецелесообразность привлечения к ответственности по истечении продолжительного срока ввиду значительного уменьшения общественной опасности правонарушения².

Вместе с тем по результатам анализа направленности многочисленных изменений, внесенных в ст. 4.5 КоАП РФ, наблюдается тенденция увеличения данных сроков по отдельным видам правонарушений с учетом их общественной опасности и необходимости совершения дополнительных процессуальных и организационных действий в целях эффективного применения мер ответственности. В связи с этим за период 2002–2024 гг. в ч. 1 ст. 4.5 КоАП РФ внесено 74 изменения.

Также немаловажным фактором является отсутствие сходного (сопоставимого) нормативного правового регулирования в государствах — членах интеграционных объединений.

В юридической литературе отмечается, что «законодательство об административных правонарушениях позволяет использовать в комплексе с международными нормами имеющийся правовой инструментарий для привлечения иностранных юридических лиц к административной ответственности»³. Вместе с тем следует учитывать, что применение правовых норм, регламентирующих экстерриториальное действие закона, осложнено доктринальными и практическими проблемами определения места совершения правонарушений и отсутствием легального перечня правонарушений «против интересов Российской Федерации»⁴.

Реализация правовых норм о международной правовой помощи способствует тому, что правоотношения, возникшие в одном договаривающемся государстве, получают признание и защиту в другом, обеспечивается определенность компетенции уполномоченных органов, порядок сношений между ними и в целом эффективность организации международного сотрудничества по правовым вопросам.

¹ См.: Постановление Конституционного Суда РФ от 14 февраля 2013 г. № 4-П // Вестник КС РФ. 2013. № 4.

² См.: Постановление Конституционного Суда РФ от 8 ноября 2016 г. № 22-П // Вестник КС РФ. 2017. № 1; Определение Конституционного Суда РФ от 19 июня 2012 г. № 1220-О // СПС «КонсультантПлюс»; Определение Конституционного Суда РФ от 5 июня 2014 г. № 1309-О // СПС «КонсультантПлюс».

³ Маслов И.А. Иностранное юридическое лицо как субъект административной ответственности // Оборонно-промышленный комплекс: управление, экономика и финансы, право. 2021. № 3. С. 72–77.

⁴ Голубцов В.Г., Кузнецова О.А. Особенности и виды оперативно-распространительных правовых норм // Вестник Пермского университета. Серия «Юридические науки». 2023. № 3. С. 451–466.

Раздел III КОНТРОЛЬ — ФОРМА ПУБЛИЧНОГО УПРАВЛЕНИЯ

С.М. Зырянов,

*главный научный сотрудник отдела
административного законодательства и процесса
Института законодательства
и сравнительного правоведения
при Правительстве Российской Федерации,
доктор юридических наук, профессор*

А.В. Калмыкова,

*ведущий научный сотрудник отдела
административного законодательства и процесса
Института законодательства
и сравнительного правоведения
при Правительстве Российской Федерации,
кандидат юридических наук*

СОВЕРШЕНСТВОВАНИЕ МЕР ПРОФИЛАКТИКИ НАРУШЕНИЙ ОБЯЗАТЕЛЬНЫХ ТРЕБОВАНИЙ И СТИМУЛИРОВАНИЯ ДОБРОСОВЕСТНОГО ПОВЕДЕНИЯ КОНТРОЛИРУЕМЫХ ЛИЦ КАК СРЕДСТВО МИНИМИЗАЦИИ НЕОБОСНОВАННОГО ВМЕШАТЕЛЬСТВА КОНТРОЛЬНЫХ (НАДЗОРНЫХ) ОРГАНОВ В БИЗНЕС

Реализуемая масштабная реформа контроля (надзора) направлена на создание максимально благоприятной среды для развития экономики, комфортных условий ведения хозяйственной деятельности и повышение защищенности таких охраняемых законом ценностей, как жизнь и здоровье людей, окружающая среда, собственность и т.д.

Государственная политика ориентирована на снижение административной нагрузки на бизнес, создание благоприятных условий для развития предпринимательства, привлечения инвестиций в производство, разработку новых технологий и новых видов продук-

ции. Соответствующие меры последовательно реализуются начиная с принятия Федерального закона от 8 августа 2001 г. № 134-ФЗ «О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при проведении государственного контроля (надзора)»¹. Федеральный закон от 31 июля 2020 г. № 248-ФЗ «О государственном контроле (надзоре) и муниципальном контроле в Российской Федерации»² (далее — Федеральный закон о контроле (надзоре)) и принятые в исполнение закона нормативные правовые акты Правительства РФ и Министерства экономического развития РФ определили новую концепцию осуществления контрольно-надзорной функции органов исполнительной власти. Взаимосвязь федерального закона и принятых в соответствии с ним нормативных правовых актов с Федеральным законом от 31 июля 2020 г. № 247-ФЗ «Об обязательных требованиях в Российской Федерации», Регламентом Правительства РФ³ и другими актами Правительства РФ, устанавливающими требования к нормотворческой деятельности, разработке и утверждению обязательных требований, соблюдение которых оценивается в ходе контроля (надзора), предопределила общий подход к управленческому циклу, направленный на повышение качества администрирования контрольно-надзорных функций⁴.

В реформировании контроля (надзора) выделяется несколько ключевых направлений, из них наиболее значимыми для законодательства и правоприменительной практики являются новеллы, внесенные в Федеральный закон от 26 декабря 2008 г. № 294-ФЗ «О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля»⁵ и в более полном виде воспроизведенные в Федеральном законе о контроле (надзоре): принцип приоритета мер предупреждения нарушений обязательных требований по отношению к мерам принуждения, установление видов мер предупреждения, оснований и порядка их применения; требование стимулировать добросовестное соблюдение обязательных требований,

¹ СЗ РФ. 2001. № 33 (ч. I). Ст. 3436.

² СЗ РФ. 2020. № 31 (ч. I). Ст. 5007.

³ См.: Постановление Правительства РФ от 1 июня 2004 г. № 260 «О Регламенте Правительства Российской Федерации и Положении об Аппарате Правительства Российской Федерации» // СЗ РФ. 2004. № 23. Ст. 2313.

⁴ См.: Паспорт приоритетной программы «Реформа контрольной и надзорной деятельности» (приложение к протоколу президиума Совета при Президенте Российской Федерации по стратегическому развитию и приоритетным проектам» от 21 декабря 2016 г. № 12) // СПС «КонсультантПлюс».

⁵ СЗ РФ. 2008. № 52 (ч. I). Ст. 6249.

широкое внедрение риск-ориентированного подхода не только при планировании плановых контрольных (надзорных) мероприятиях, но и при назначении внеплановых проверок.

Изменения затронули и законодательство об административных правонарушениях, которое «встраивается» в общий механизм правового регулирования как важное средство достижения целей установления обязательных требований. В частности, следует отметить новое правило возбуждения дел об административных правонарушениях, выражающихся в несоблюдении обязательных требований, составляющих предмет контроля (надзора), согласно которому такие дела могут быть возбуждены только после проведения контрольного (надзорного) мероприятия во взаимодействии с контролируемым лицом или совершения контрольного (надзорного) действия в ходе постоянного государственного контроля (надзора) или постоянного рейда¹.

Реформирование осуществляется неравномерно. Проводимый Институтом мониторинг показывает, что остаются проблемы, обусловленные как дефектом норм закона, так и формирующейся правоприменительной практикой. Проблемы отсутствия актуализации проверочных листов, неспособность контрольно-надзорных органов определить индикаторы риска, стремление утвердить индикаторы, облегчающие принятие решений о назначении и проведении контрольно-надзорных мероприятий, давно обсуждаются представителями административно-правовой науки². Как следствие наиболее серьезные и часто встречающиеся в правоприменительной практике вопросы это несоблюдение принципов выбора вида контрольно-надзорного мероприятия в зависимости от уровня риска, проблемы с категорированием по степени опасности объектов³.

¹ См.: Федеральный закон от 14 июля 2022 г. № 290-ФЗ «О внесении изменений в Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях и статью 1 Федерального закона «О внесении изменений в Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях» // СЗ РФ. 2022. № 29 (ч. III). Ст. 5257).

² См.: Ноздрачёв А.Ф., Зырянов С.М., Калмыкова А.В. Реформа государственного контроля (надзора) и муниципального контроля // Журнал российского права. 2017. № 9. С. 34; Зырянов С.М., Калмыкова А.В. Подходы к оценке эффективности деятельности контрольно-надзорных органов по предупреждению нарушений обязательных требований // Вопросы государственного и муниципального управления. 2019. № 3. С. 31–66; Зырянов С.М., Калмыкова А.В. О правовой природе проверочных листов, применяемых при осуществлении государственного контроля (надзора) // Административное право и процесс. 2019. № 4. С. 22–27; Зырянов С.М. Государственный контроль (надзор): монография. М., 2023.

³ См. постановление Арбитражного суда Центрального округа от 29 апреля 2025 г. № Ф10-889/2025 по делу № А14-12120/2023, постановление Арбитражного суда

Задачей реформы системы государственного контроля (надзора) является переход к «умному» регулированию в данной сфере, основанному на риск-ориентированном подходе, к преимущественному использованию дистанционных методов контроля (надзора) и превентивной работе органов, наделенных контрольно-надзорными полномочиями.

Однако анализ правоприменительной практики показывает, что представления руководителей и сотрудников органов контроля (надзора) о целях и задачах их деятельности, о том, как должны выстраиваться отношения с контролируруемыми лицами, меняются очень медленно. Федеральный закон о контроле (надзоре) устанавливает общие рамки регулирования контрольно-надзорной деятельности, при этом решение многих вопросов делегируется законам о видах контроля и положениям о видах контроля, в которых могут быть предусмотрены дополнительные меры стимулирования, гарантии, механизмы взаимодействия, реализация которых позволяет более эффективно достигать желаемых результатов всей регуляторной деятельности Правительства РФ. Федеральные законы о видах контроля, как правило, не устанавливают новых правил, развивающих положения базового федерального закона, расширяют дискрецию контрольно-надзорных органов, базируются на «старых» принципах виновности контролируемого лица, создают дополнительные административные барьеры. Особого внимания требуют территории новых субъектов Российской Федерации, где еще предстоит выстраивание системы проверок в парадигме риск-ориентированного подхода. Анализ подготавливаемых положений о региональном контроле (надзоре) в этих субъектах показывает лишь частичное воспроизводство в них положений риск-ориентированного подхода.

Развивая тезис о частичной перестройке органами государственного контроля (надзора) своей деятельности, отметим ограниченное использование органами контроля (надзора) возможностей, предоставленных им Федеральным законом о контроле (надзоре). Сложно найти примеры, когда в законах о видах контроля регламентируются те или иные меры, которые в соответствии с указанным законом «могут» устанавливаться законами о видах контроля. Например, утверждение программ проверок, учет наличия договора страхования

Восточно-Сибирского округа от 11 декабря 2024 г. № Ф02-5066/2024 по делу № А19-29357/2023, постановление Арбитражного суда Дальневосточного округа от 13 августа 2024 г. № Ф03-3187/2024 по делу № А59-2327/20234, постановление Арбитражного суда Волго-Вятского округа от 3 июня 2024 г. № Ф01-2330/2024 по делу № А82-6735/2023, постановление Арбитражного суда Московского округа от 7 марта 2024 г. № Ф05-2465/2024 по делу № А40-101985/2023 и др.

рисков причинения вреда (ущерба) предусматриваются буквально единичными законами о видах контроля¹.

Утвержденные после июля 2020 г. положения о видах контроля (надзора) практически не повлияли на общий порядок. В частности, это касается выбора профилактических мероприятий — в ч. 2 ст. 45 Федерального закона о контроле (надзоре) устанавливается, что в положениях о видах контроля должны быть предусмотрены обязательные и дополнительные профилактические меры. Регламентации профилактики рисков причинения вреда (ущерба) охраняемым законом ценностям теперь посвящен отдельный раздел федерального закона, где устанавливаются цели профилактики; предусматривается проведение профилактических мероприятий на плановой основе; определяются виды профилактических мероприятий (семь видов), все контрольные (надзорные) органы в обязательном порядке должны проводить информирование, обобщать правоприменительную практику, объявлять предостережения, консультировать и наносить профилактические визиты. В действующих положениях о видах контроля предусмотрены исключительно обязательные профилактические меры.

Профилактический визит становится основным мероприятием органов государственного контроля (надзора). Вместе с тем регламентация проведения профилактических мероприятий как самостоятельного направления деятельности контрольно-надзорных органов не может быть признана оптимальной по следующим причинам:

- самостоятельность профилактической деятельности относительна;
- раздельное регулирование профилактических и контрольно-надзорных мероприятий представляет инспектора в двух несовместимых ипостасях — как консультанта и помощника при профилактических посещениях и как контролера соблюдения обязательных

¹ Наличие договора добровольного страхования рисков причинения вреда (ущерба) охраняемым законом ценностям вследствие нарушения контролируемым лицом обязательных требований как критерия добросовестности наблюдается в настоящее время при осуществлении федерального государственного контроля (надзора) в области железнодорожного транспорта (постановление Правительства РФ от 25 июня 2021 г. № 991 «Об утверждении Положения о федеральном государственном контроле (надзоре) в области железнодорожного транспорта»), федерального государственного контроля (надзора) в области защиты прав потребителей (постановление Правительства РФ от 25 июня 2021 г. № 1005 «Об утверждении Положения о федеральном государственном контроле (надзоре) в области защиты прав потребителей»), федерального пожарного надзора (постановление Правительства РФ от 12 апреля 2012 г. № 290 «О федеральном государственном пожарном надзоре»).

требований при контрольных (надзорных) контактах с контролируемыми лицами;

– профилактическое воздействие должно оказываться не только при проведении контрольных мероприятий, но и при каждом акте взаимодействия регулирующего органа и контролируемого лица — при осуществлении разрешительной деятельности и при применении мер административного принуждения;

– введенный в Федеральный закон о контроле (надзоре) институт обязательного профилактического визита¹ по сути подменяет проведение внеплановой проверки (по основаниям проведения, по осуществляемым действиям в рамках визита, по процедуре и срокам проведения, по последствиям для контролируемого лица при выявлении нарушений обязательных требований).

Полагаем, что дальнейшее совершенствование института профилактики следует проводить в более «тонкой» настройке соотношения мер профилактики и контрольно-надзорных мероприятий, роли профилактических мероприятий и их результата при категорировании объектов по степени риска.

Закон указывает на необходимость обеспечения достоверности данных сведений и наличия непосредственного причинения вреда (ущерба) или угрозе причинения вреда (ущерба) ограниченным законом ценностям для назначения контрольно-надзорных мероприятий. Практика показывает различное толкование как органами государственного контроля (надзора), так и органами прокуратуры достаточности подобных сведений для назначения контрольно-надзорных мероприятий. Подобное положение заставляет представителей отдельных органов государственного контроля (надзора) определять указанные понятия. Необходимы критерии, позволяющие инспектору четко понимать, что нарушение контролируемым лицом определенной группы обязательных требований, например, создает угрозу причинения вреда (ущерба) охраняемым законом ценностям. И, хотя они различны и зависят от вида государственного контроля (надзора), базовое определение и принципы должны быть установлены законодательно. В развитие же данной нормы должна быть разработана единая методика для обеспечения законности реализации права органа государственного контроля (надзора) назначать при наличии рассматриваемых сведений контрольно-надзорные мероприятия.

¹ См.: Федеральный закон от 28 декабря 2024 г. № 540-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон «О государственном контроле (надзоре) и муниципальном контроле в Российской Федерации» // СЗ РФ. 2025. № 53 (ч. 1). Ст. 8550.

Важным шагом реформирования контрольно-надзорной деятельности государства стало законодательное установление принципа добросовестности контролируемого лица.

Федеральным законом о контроле (надзоре) на контрольно-надзорные органы возложена обязанность в целях мотивации контролируемых лиц к соблюдению обязательных требований проводить мероприятия, направленные на нематериальное поощрение добросовестных контролируемых лиц.

Контрольные (надзорные) органы должны учитывать в качестве признаков добросовестного отношения контролируемого лица к соблюдению обязательных требований реализацию мероприятий по снижению риска причинения вреда (ущерба); внедрение сертифицированных систем внутреннего контроля; предоставление контрольному (надзорному) органу доступа к информационным ресурсам контролируемого лица; проведение независимой оценки соблюдения обязательных требований; добровольную сертификацию; членство в саморегулируемой организации; самообследование; добровольное страхование гражданской ответственности; публичную оценку уровня соблюдения обязательных требований; мониторинг, основанный на добровольном участии контролируемых лиц.

Однако выбор конкретных мер профилактики, учет признаков добросовестного поведения, в том числе при присвоении контролируемому лицу категории риска, оставлены на усмотрение контрольных (надзорных) органов. Анализ законов о видах контроля и положения о видах контроля показывает, что органы контроля (надзора) не спешат брать на себя обязательства по реализации дополнительных мер, предпочитая привычные методы работы. И в положениях о видах контроля практически не упоминаются меры стимулирования добросовестности, предусмотренные ст. 48 Федерального закона о контроле (надзоре). Такие механизмы, как добровольное декларирование и добровольное страхование рисков, предусмотрены лишь несколькими положениями о видах контроля. Практически не учитывается при определении критериев риска добровольная сертификация.

Меры стимулирования добросовестности декларируются в 16 положениях о видах федерального контроля (надзора) и в 31 положении о видах регионального контроля (надзора). При этом регулирование порядка оценки добросовестности в них отсутствует либо недостаточно для реализации на практике. Кроме того, выгоды контролируемого лица от подтверждения добросовестности остаются нематериальными, например получение репутационного статуса, который не влияет на общий статус контролируемого лица, в отличие от негативных показателей (привлечение к административной ответ-

ственности в отчетном периоде), которые могут ухудшать правовое положение (повышение категории вероятности несоблюдения обязательных требований). Самообследование предусмотрено лишь в 13 положениях о видах контроля. Получение высокой оценки в результате самообследования дает контролируемому лицу основание для принятия декларации соблюдения обязательных требований. Некоторые положения о видах контроля устанавливают наличие зарегистрированной контрольным (надзорным) органом декларации в качестве условия для подключения контролируемого лица к автоматизированной системе мониторинга (в соответствии с ч. 16 ст. 96 Федерального закона о контроле (надзоре) в отношении такого контролируемого лица не проводятся плановые проверки).

Реализация контролируемым лицом мероприятий по снижению риска учитывается в двух положениях о видах федерального контроля (надзора) — в сфере медицинской деятельности и в области семеноводства; внедрение контролируемым лицом сертифицированных систем внутреннего контроля — в четырех положениях о видах федерального государственного контроля (надзора); предоставление контролируемым лицом доступа контрольному (надзорному) органу к своим информационным ресурсам и независимая оценка соблюдения обязательных требований, добровольная сертификация — в трех положениях о видах федерального государственного контроля (надзора). Проведение публичной оценки уровня соблюдения обязательных требований положений о видах федерального государственного контроля (надзора) не предусматривается.

Доклад Минэкономразвития России в целом подтверждает представленные выводы: приводятся данные о том, в какой части положений о видах федерального и регионального контроля предусматривается учет критериев добросовестности¹. Наиболее часто упоминаются отсутствие нарушений (65% положений), принятие мер по снижению риска (51%) и наличие декларации соблюдения обязательных требований (43%); реже всего — исполнение предписаний в срок (6%), наличие независимой оценки (10%), добровольная сертификация и своевременные ответы на предостережения (по 12%). Кроме того, в докладе отмечаются такие меры, как выдвижение представителей контролируемого лица в общественные советы при контрольных (надзорных) органах, не предусмотренные Федеральным законом о контроле (надзоре).

¹ См.: Сводный доклад о государственном контроле (надзоре), муниципальном контроле в Российской Федерации в 2024 году. URL: <http://government.ru/info/55375/>

Недостаточно используется добровольное страхование гражданской ответственности рисков причинения вреда (ущерба), объектом которого являются имущественные интересы контролируемого лица, связанные с его обязанностью возместить вред (ущерб) охраняемым законом ценностям, причиненный вследствие нарушения им обязательных требований, как признак добросовестности контролируемого лица, указанный в п. 6 ч. 7 ст. 23 Федерального закона о контроле (надзоре). В то же время добровольное страхование гражданской ответственности обладает значительным потенциалом стимулирования к соблюдению обязательных требований, так как включает дополнительное средство воздействия на контролируемое лицо — коэффициент бонус-малус, определяемый условиями договора страхования и основанный на признаках, характеризующих добросовестность контролируемого лица (наличие программы обеспечения соблюдения обязательных требований, повышение квалификации работников, установление технических средств контроля, реконструкция оборудования, отсутствие фактов привлечения к административной ответственности и т.д.).

В положениях о видах контроля предусматриваются меры «негативного» стимулирования — перемещение контролируемого лица в более высокую категорию риска в случае допущения им несоблюдения обязательных требований, но не устанавливаются условия и порядок понижения категории риска при добросовестном соблюдении обязательных требований. Не предусматриваются никакие иные поощрительные меры, хотя теоретически они могут включать отказ от возбуждения дела об административном правонарушении в случае совершения добросовестным контролируемым лицом административного правонарушения при каких-то дополнительных условиях, например впервые, или правонарушения, за совершение которого предусмотрен административный штраф определенного размера. Добросовестность могла бы приниматься во внимание при выборе вида мероприятия по контролю, при решении вопроса о заключении соглашения о надлежащем устранении выявленных нарушений обязательных требований и т.д. Сложилась ситуация, когда факты несоблюдения обязательных требований учитываются для ухудшения правового положения контролируемого лица, а показатели добросовестности воспринимаются как норма.

Проблемы, связанные с оценкой рисков, определением индикаторов риска, соответствием критериев риска требованиям Федерального закона «Об обязательных требованиях в Российской Федерации» заслуживают особого внимания. Вся эта работа возложена на

органы контроля (надзора), что снижает объективность выбора критериев и индикаторов риска.

Многие формулировки, используемые контрольно-надзорными органами для описания критериев риска, вызывают вопросы. Так, помимо названных в докладах, обоснованной критике подвергались критерии отнесения медицинской организации к определенной категории риска¹, которые являются достаточно формальными и зависят только от разнообразия видов работ и услуг, указанных в ранее полученной лицензии на медицинскую деятельность, и не учитывают ни сложности медицинских вмешательств, ни квалификации сотрудников, ни степени материального оснащения². В этом плане достаточно показателен опыт других государств, в частности стран ЕАЭС, где используется более детализированный подход³.

Отметим также и тот факт, что при планировании контрольно-надзорных мероприятий определяется степень риска каждого субъекта на основании критериев, установленных для каждого вида деятельности отдельно. При этом законодательно не определен порядок категорирования контролируемых лиц, в случае если его уставными документами предусмотрена реализация нескольких видов деятельности. Анализ зарубежного опыта позволяет выделить несколько возможных моделей:

- степень риска определяется для каждого вида деятельности;
- выявление риска может осуществляться в совокупности по нескольким (всем) сферам контроля (надзора);
- риск рассчитывается по данным самой рискованной сферы.

Оценка положений о видах государственного контроля (надзора) позволяет сделать вывод о совпадении в большинстве случаев индикаторов риска с критериями оценки рисков при категорировании объектов контроля (надзора). Однако по смыслу Федерального закона о контроле (надзоре) это разные явления, влекущие и различ-

¹ См.: Постановление Правительства РФ от 29 июня 2021 г. № 1048 «Об утверждении Положения о федеральном государственном контроле (надзоре) качества и безопасности медицинской деятельности». URL: <http://pravo.gov.ru>

² См., например: Шишов М.А. Актуальные вопросы применения индикаторов риска государственного контроля (надзора) в сфере здравоохранения // Медицинское право. 2024. № 1. С. 18–21.

³ См.: Совместный приказ Министра здравоохранения Республики Казахстан и Министра национальной экономики Республики Казахстан от 15 ноября 2018 г. № КР ДСМ-32, № 70 «Об утверждении критериев оценки степени риска и проверочных листов в сферах качества оказания медицинских услуг, обращения лекарственных средств и медицинских изделий» // Информационная система «Эталонный контрольный банк нормативных правовых актов в электронном виде».

ные юридические последствия. Выявление индикаторов риска служит основанием для назначения внеплановой проверки.

С точки зрения соотношения категорий риска и видов контрольно-надзорных мероприятий следует отметить, что Федеральный закон о контроле (надзоре) определяет периодичность проведения плановых контрольных (надзорных) мероприятий и обязательных профилактических визитов в зависимости от категории риска, не конкретизируя виды контрольных (надзорных) мероприятий. Анализ положений о видах государственного контроля (надзора) свидетельствует об отсутствии единых подходов к определению контрольных (надзорных) мероприятий, что приводит в ряде случаев к необоснованному выбору более «тяжких» мероприятий с точки зрения контролируемого лица. Полагаем, в данном случае следует законодательно закрепить виды контрольно-надзорных мероприятий в зависимости от категории риска, что уже реализовано, например, в Предпринимательском кодексе Республики Казахстан.

Вышеизложенное требует оптимизации работы по оценке выполнения контрольными (надзорными) органами требований федерального закона в части выбора критериев оценки рисков и установления индикаторов риска на основании единой методики. Наличие сведений о причинении вреда (ущерба) или об угрозе причинения вреда (ущерба) охраняемым законом ценностям согласно Федеральному закону о контроле (надзоре) является основанием для проведения контрольных (надзорных) мероприятий.

Д.В. Осинцев,
*профессор кафедры административного права
и административной деятельности
органов внутренних дел Уральского
юридического института МВД России,
доктор юридических наук, профессор*

МОРАТОРИЙ НА ПРОВЕРКИ И СОБЛЮДЕНИЕ ТРЕБОВАНИЙ ТЕХНИЧЕСКИХ РЕГЛАМЕНТОВ: ПАРАДОКС ПРАВОПРИМЕНЕНИЯ

Преобразования в системе нормативных правовых актов (их отдельных положений), устанавливающих обязательные требования, соблюдение которых обеспечивается проведением мероприятий по контролю (надзору), создало юридический феномен — конгломерат источников различной юридической силы и различного уровня регламентации отдельных видов деятельности, именуемый стандартным образом — «перечень нормативных правовых актов (их отдельных положений), содержащих обязательные требования...», в определенной отрасли (сфере, области) государственного регулирования.

Некоторые особенности подобного рода документов выделяют их из общей канвы стандартного подхода к классификации отраслей права и законодательства, так как такие документы:

1) представляют собой единый документ, формируемый лишь одним автором — представителем соответствующего органа (организации), входящего в систему государственной (муниципальной) администрации;

2) принимаются исключительно в электронной форме и размещаются с соблюдением требований по информационно-технологическому обеспечению к деятельности структур публичной власти;

3) нивелируют различия по юридической силе между правовыми актами, нормативными и ненормативными (документами с нормативным содержанием), различного уровня;

4) обеспечиваются преимущественно механизмами публичного контроля (надзора) и административной ответственности;

5) имеют строго очерченный состав исполнителей-адресатов.

Обязательному соблюдению подлежат акты технического регулирования, так как они выделены из общего нормативного массива унифицированных обязательных требований, поскольку порядок установления обязательных требований к продукции или к продук-

ции и связанным с требованиями к продукции процессам проектирования (включая изыскания), производства, строительства, монтажа, наладки, эксплуатации, хранения, перевозки, реализации и утилизации определяется Договором о ЕАЭС, актами, составляющими право ЕАЭС, и законодательством Российской Федерации о техническом регулировании¹.

Более того, порядок проведения проверок имеет международно-правовую основу и выходит за рамки отечественной юрисдикции в силу Положения о едином порядке проведения совместных проверок объектов и отбора проб товаров (продукции), подлежащих ветеринарному контролю (надзору)².

Отдельные технические регламенты, относящиеся к предмету технического регулирования, включены в положения о контроле (надзоре) различного уровня, в том числе в Положение о федеральном государственном контроле (надзоре) за соблюдением требований, установленных техническими регламентами в отношении колесных транспортных средств (шасси) и компонентов транспортных средств (шасси), находящихся в обращении (до начала их эксплуатации), автомобильного бензина, дизельного топлива, судового топлива и мазута, или обязательных требований, подлежащих применению до дня вступления в силу технических регламентов в соответствии с Федеральным законом «О техническом регулировании», в отношении электрической энергии в электрических сетях общего назначения переменного трехфазного и однофазного тока частотой 50 Гц³, Положение о федеральном государственном контроле (надзоре) в области безопасности дорожного движения⁴, Положение о федеральном государственном санитарно-эпидемиологическом контроле (надзоре)⁵, Положение о федеральном государственном контроле (надзоре) в области производства и оборота этилового спирта, алкогольной и спиртосодержащей

¹ См. часть 3 ст. 3 Федерального закона «Об обязательных требованиях в Российской Федерации».

² См.: Решение Совета ЕЭК от 9 октября 2014 г. № 94. URL: <http://www.eurasiancommission.org/>; Решение Комиссии Таможенного союза от 18 июня 2010 г. № 317 «О применении ветеринарно-санитарных мер в Евразийском экономическом союзе». URL: <http://www.tsouz.ru/>

³ См.: Постановление Правительства РФ от 25 июня 2021 г. № 993 // СЗ РФ. 2021. № 27. Ст. 5381.

⁴ См.: Постановление Правительства РФ от 30 июня 2021 г. № 1101 // СЗ РФ. 2021. № 28. Ст. 5531.

⁵ См.: Постановление Правительства РФ от 30 июня 2021 г. № 1100 // СЗ РФ. 2021. № 28. Ст. 5530.

продукции¹, о федеральном государственном экологическом контроле (надзоре)² и др.

В 2022–2023 годах установлены ограничения, согласно которым все внеплановые контрольные (надзорные) мероприятия, предусматривающие взаимодействие с контролируемыми лицами, проводятся исключительно по основаниям, установленным п. 3 постановления Правительства РФ от 10 марта 2022 г. № 336 «Об особенностях организации и осуществления государственного контроля (надзора), муниципального контроля», а именно в случаях непосредственной угрозы причинения вреда жизни и тяжкого вреда здоровью граждан, обороне страны и безопасности государства, возникновения чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера, выявления индикаторов риска нарушения обязательных требований (при условии согласования с органами прокуратуры) либо по поручению Президента РФ и Председателя Правительства РФ, Заместителя Председателя Правительства, согласованному с руководителем Аппарата Правительства РФ, а также по требованию прокурора.

Освобождение от проведения плановых мероприятий передано на усмотрение административных ведомств. Чаще всего этот вопрос решается в пользу освобождения контролируемых лиц от их проведения в соответствующем положении о контроле (надзоре).

Согласно ч. 3.1 ст. 28.1 КоАП РФ дело об административном правонарушении, выражающемся в несоблюдении обязательных требований, оценка соблюдения которых является предметом государственного контроля (надзора), муниципального контроля, при наличии одного из предусмотренных п. 1–3 ч. 1 настоящей статьи поводов к возбуждению дела может быть возбуждено только после проведения контрольного (надзорного) мероприятия во взаимодействии с контролируемым лицом, проверки, совершения контрольного (надзорного) действия в рамках постоянного государственного контроля (надзора), постоянного рейда и оформления их результатов, за исключением случаев, установленных ч. 3.2–3.4 указанной статьи и ст. 28.6 КоАП РФ.

Принимая во внимание то, что любой перечень нормативных правовых актов, относящихся к сфере действия законодательства о контроле (надзоре), выступает как неразделимый конгломерат документов, невключение объектов, мероприятий и (или) отказ в

¹ См.: Постановление Правительства РФ от 25 июня 2021 г. № 1010 // СЗ РФ. 2021. № 27. Ст. 5397.

² См.: Постановление Правительства РФ от 30 июня 2021 г. № 1096 // СЗ РФ. 2021. № 28. Ст. 5526.

проведении проверки равным образом предполагает отсутствие реакции на невыполнение документации по техническому регулированию, как и иных правовых предписаний, что в корне неверно.

Также ошибочным является утверждение о том, что мораторий на проведение различного рода проверок безоговорочно распространяется в том числе на контроль (надзор) в отношении соблюдения актов технического регулирования, так как межотраслевым законодательством, посвященным указанному вопросу, установлены особенности проведения проверок. В каждом техническом регламенте, впрочем, как и во всех документах технического регулирования, могут быть внедрены свои правила контроля (надзора)¹. Кроме того, международные договоры по вопросам технического регулирования носят интегральный характер, поэтому подлежат проверке исполнения не только на основе внутринациональных процедур, но и по линии дипломатических и иных ведомств, осуществляющих инспекции в сферах технического контроля.

Учитывая важность сферы технического регулирования, межгосударственную, а в отдельных случаях трансконтинентальную значимость документов в этой сфере, следует признать, что имеет место не просто тривиальный контроль (надзор), а его специфическая сторона, и этот вид деятельности квалифицируется как исключительный по отношению к общей системе обязательных требований, а также (контроля) надзора.

Перекрестная регламентация сферы технического регулирования дает основания полагать, что больше они нацелены на обеспечение физической безопасности, чем на регулирование отдельных аспектов экономической активности. В связи с этим представляется, что никакой мораторий в отношении проверок их соблюдения неуместен, а юрисдикционные мероприятия могут проводиться беспрепятственно во избежание катастрофических последствий.

¹ См.: Федеральный закон от 27 декабря 2002 г. № 184-ФЗ «О техническом регулировании» // СЗ РФ. 2002. № 52. Ст. 5140.

*Р.А. Рябин,
судья Судебной коллегии по гражданским делам
Верховного Суда РФ,
кандидат юридических наук*

СУДЕБНОЕ ОБЖАЛОВАНИЕ РЕШЕНИЙ, ПРИНЯТЫХ ПРИ ОСУЩЕСТВЛЕНИИ ГОСУДАРСТВЕННОГО КОНТРОЛЯ (НАДЗОРА), МУНИЦИПАЛЬНОГО КОНТРОЛЯ

В части 1 ст. 1 Конституции РФ Россия признается правовым государством. Данное основополагающее конституционное положение конкретизируется в ст. 46 Основного Закона, ч. 1 которой гарантирует каждому гражданину право на судебную защиту его прав и свобод. При этом в ч. 2 указанной статьи предусматривается, что решения и действия (бездействие) органов государственной власти, органов местного самоуправления, общественных объединений и должностных лиц могут быть обжалованы в суд.

Предпосылки возникновения правовой доктрины в данной части начали формироваться еще до Октябрьской революции 1917 г. с зарождением административной юстиции и административного судопроизводства. На первоначальном этапе их функционирование было связано с наделением судебными и контрольными функциями Правительствующего сената: к концу XVIII в. он стал частично играть роль высшего судебного органа, утратив при этом ряд исполнительно-распорядительных функций¹. Важное значение имеет в рассматриваемом контексте судебная реформа 1864 г.² Вместе с тем даже накануне революционных событий отмечались только отдельные зачатки судебного обжалования правовых актов управления. В советской юридической науке происходило отождествление судебной защиты прав и свобод граждан и организаций либо с правосудием³, либо с деятельностью суда по восстановлению их прав⁴.

¹ См., например: Гогель С.К. Правительствующий сенат в XIX столетии: Компетенция. Делопроизводство. Уголовный процесс. Охранение личности. СПб., 1911.

² См., например: Блинов И.А. Судебная реформа 20 ноября 1864 г.: историко-юридический очерк. Петроград, 1914.

³ См., например: Мурадян Э.М. Конституция СССР и право на защиту в гражданском судопроизводстве // Проблемы совершенствования советского законодательства. М., 1981. Вып. 11. С. 90.

⁴ См., например: Филиппов П.М. Судебная защита и правосудие в СССР. Саратов, 1987. С. 91–117.

Формирование соответствующей полноценной доктрины обусловлено вступлением в силу действующей Конституции РФ и включением в нее указанных положений. Существенным этапом ее развития стало принятие КАС РФ. При этом развитие отечественной юридической науки и законодательства об административном судопроизводстве нацелено на построение таких моделей судостроительства и юрисдикционного процесса, которые позволяли бы каждому гражданину и организации воспользоваться средствами правовой защиты нарушенных или оспариваемых прав.

Данные научная идея и конституционные положения получили развитие в постановлении Пленума Верховного Суда РФ от 31 октября 1995 г. № 8 «О некоторых вопросах применения судами Конституции Российской Федерации при осуществлении правосудия», в преамбуле которого подчеркивается, что высшая юридическая сила Основного Закона означает, что все конституционные нормы имеют верховенство над законами и иными нормативными правовыми актами. При этом в соответствии со ст. 18 Конституции РФ права и свободы человека и гражданина являются непосредственно действующими. Они определяют смысл, содержание и применение законов, деятельность законодательной и исполнительной власти, местного самоуправления и обеспечиваются правосудием. В обновленной в результате конституционной реформы 2020 г. ст. 118 Основного Закона признается, что правосудие в Российской Федерации осуществляется только судом. Судебная власть реализуется в том числе посредством административного судопроизводства. А судебная система Российской Федерации устанавливается Конституцией РФ и Федеральным конституционным законом от 31 декабря 1996 г. № 1-ФКЗ «О судебной системе Российской Федерации». Ее составляют Конституционный Суд РФ, Верховный Суд РФ, федеральные суды общей юрисдикции, арбитражные суды, мировые судьи субъектов Российской Федерации. Данная система является постоянно действующей, и создание чрезвычайных судов не допускается.

Рациональное осознание вопроса о реализации права граждан и организаций на судебную защиту при осуществлении государственного контроля (надзора), муниципального контроля предполагает научное осмысление ее правовой природы, нормативной основы, юридических пределов, соответствующих процедур.

Развитие данного института предполагает не только принятие КАС РФ, но и формирование законодательства о государственном контроле (надзоре), муниципальном контроле. Последний процесс прошел два этапа: с принятием федеральных законов от 26 декабря 2008 г. № 294-ФЗ «О защите прав юридических лиц и индивидуаль-

ных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля» (далее — Федеральный закон № 294-ФЗ) и от 31 июля 2020 г. № 248-ФЗ «О государственном контроле (надзоре) и муниципальном контроле в Российской Федерации» (далее — Федеральный закон № 248-ФЗ). При этом в каждом из них предусматривалось право контролируемого лица обжаловать действия (бездействие) должностных лиц контрольного (надзорного) органа, решения контрольного (надзорного) органа, повлекшие за собой нарушение его прав при осуществлении государственного контроля (надзора), муниципального контроля, в досудебном и (или) судебном порядке в соответствии с законодательством Российской Федерации (п. 4 ст. 21 Закона № 294-ФЗ и п. 5 ст. 36 Закона № 248-ФЗ).

Таким образом, защита прав, свобод и законных интересов граждан и организаций при осуществлении государственного контроля (надзора), муниципального контроля осуществляется в административном (досудебном) и (или) судебном порядке. Последний применяется не ко всем решениям и действиям контрольно-надзорных органов и их должностных лиц. Необходимым условием для судебного обжалования является нарушение прав, свобод и законных интересов граждан и организаций. Следовательно, судебный контроль за законностью и обоснованностью контрольно-надзорной деятельности должен осуществляться в целях обеспечения защиты и восстановления нарушенных прав, свобод и законных интересов указанных лиц. При этом сама возможность обжалования предписаний об устранении выявленных нарушений обязательных требований не вызывает сомнений, а судебная практика в этом вопросе непротиворечива. Вместе с тем существует некоторая правовая неопределенность в отношении обжалования распоряжений о проведении проверок и актов проверок.

В научной литературе отмечается, что наравне с предписаниями об устранении выявленных нарушений обязательных требований чаще всего обжалуются акты проверок¹. В свою очередь, на правоприменительном уровне в отношении данного вопроса единообразие судебной практики отсутствует. Позиция некоторых судов состоит в том, что распоряжение о проведении проверки обладает признаками, предусмотренными п. 5 ст. 36 Федерального закона

¹ См., например: Зырянов С.М. Типология ошибок и нарушений, допускаемых органами государственной власти и их должностными лицами при осуществлении государственного контроля (надзора) // Вопросы государственного и муниципального управления. 2016. № 1. С. 153.

№ 247-ФЗ. Следовательно, оно может быть оспорено в судебном порядке лицом, в отношении которого это мероприятие проводилось или проводится. В то же время в отношении самого акта проверки соответствие указанным признакам усматривается не всеми судами.

Данный вывод основывается на ст. 17 КАС РФ, предусматривающей, что Верховный Суд РФ, суды общей юрисдикции и мировые судьи рассматривают и разрешают административные дела, связанные с защитой нарушенных или оспариваемых прав, свобод и законных интересов граждан, прав и законных интересов организаций, а также другие административные дела, возникающие из административных или иных публичных правоотношений и связанные с осуществлением судебного контроля за законностью и обоснованностью осуществления государственных или иных публичных полномочий, за исключением дел, отнесенных федеральными законами к компетенции Конституционного Суда РФ. Следовательно, если судом в характере обжалуемого акта не усматривается возможность нарушения таких прав, свобод и законных интересов, то в принятии административного искового заявления отказывается или производство по административному делу прекращается. Сам же акт проверки может рассматриваться в качестве доказательства в рамках дела об обжаловании предписания об устранении выявленных нарушений обязательных требований.

Правовая неопределенность потребовала разъяснений со стороны Верховного Суда РФ, которые были даны в п. 6 постановления Пленума Верховного Суда РФ от 28 июня 2022 г. № 21 «О некоторых вопросах применения судами положений главы 22 Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации и главы 24 Арбитражного процессуального кодекса Российской Федерации». Пленум указал, что в судебном порядке не подлежат оспариванию акты налоговых и таможенных проверок, а также акты контрольно-надзорных мероприятий, проведенных в соответствии с Федеральным законом № 248-ФЗ. Одновременно было разъяснено, что в судах оспариванию подлежат решения, принятые на основании таких актов, документированная информация, в том числе удостоверения, свидетельства, справки, протоколы публичных слушаний.

При подаче административного искового заявления по соответствующему административному делу административному истцу необходимо корректно указывать на оспариваемые права. При доказанности нарушений прав, свобод и законных интересов контролируемых лиц вышеуказанные действия или решения признают-

ся незаконными¹. Вместе с тем анализ судебной практики свидетельствует о том, что до настоящего времени приведенные разъяснения не всегда принимаются судами во внимание или правильно истолковываются.

Отсутствует единообразие в судебной практике и в отношении обжалования профилактических мер, поскольку такие меры могут не нести каких-либо негативных последствий для контролируемого лица. Например, объявление предостережения непосредственно не затрагивает права, свободы и законные интересы граждан либо права и законные интересы организаций, следовательно, по мнению некоторых судов, не может быть обжаловано в судебном порядке. Обоснованием данной позиции может служить то, что объявление предостережения не содержит властно-распорядительных предписаний, не устанавливает факта нарушения и не порождает препятствий для осуществления административным истцом контролируемой деятельности. Такое понимание правовой природы объявления предостережения влечет вывод о том, что оно не порождает административного дела, относящегося к компетенции судов общей юрисдикции. Суды исходят и из того, что объявление предостережения является властным решением, которое может быть признано незаконным и отменено по этому основанию при доказанности факта нарушения прав и законных интересов административного истца. Несмотря на то что данный вопрос становился предметом рассмотрения в том числе и Верховного Суда РФ, единообразная позиция по данному вопросу не сформировалась.

Полагаем, что в отношении объявления предостережения рассмотренная правовая неопределенность обусловлена несогласованностью положений Федерального закона № 247-ФЗ и КАС РФ. Так, в первом законодательном акте судебное обжалование обусловлено только возможностью нарушения прав контролируемого лица, в то время как во втором — возможностью нарушения его прав, свобод и законных интересов. Действительно объявление предупреждения, как правило, непосредственно права контролируемого лица может не затрагивать. Вместе с тем нарушение его законных интересов может быть очевидным.

Следует также обратить внимание на законодательную новацию, предусмотренную в Федеральном законе № 247-ФЗ. Так, в соответствии с ч. 2 ст. 39 судебное обжалование решений контрольного

¹ См., например: Мухтарова О.С. Контроль за решениями и действиями органов исполнительной власти в арбитражном судопроизводстве // Административное право и процесс. 2024. № 6. С. 69–71.

(надзорного) органа, действий (бездействия) его должностных лиц возможно только после их досудебного обжалования, за исключением случаев обжалования в суд решений, действий (бездействия) гражданами, не осуществляющими предпринимательскую деятельность. Данное положение вступило в силу не одновременно, по общему правилу (ч. 3 ст. 98 Федерального закона № 247-ФЗ) — с 1 января 2023 г. Исключение сделано для некоторых видов контроля (ч. 13 ст. 39), определенных Правительством РФ (постановление Правительства РФ от 28 апреля 2021 г. № 663). В их отношении обязательный досудебный порядок рассмотрения жалоб применяется с 1 июля 2021 г.

Указанные темпоральные различия обусловили потребность в разъяснениях со стороны Верховного Суда РФ, обусловленных правовой неопределенностью и ошибками отдельных судов. В определении от 23 мая 2022 г. № 302-ЭС22-6163 высшая судебная инстанция указала нижестоящим судам, что необходимость соблюдения досудебного порядка урегулирования спора при обжаловании спорного предписания ставится в зависимость от момента обращения (до или после 1 июля 2021 г.) с административным иском заявлением.

В заключение следует отметить, что переходный период, связанный с принятием Федерального закона № 247-ФЗ, завершается. Судебная практика стремится к единообразию, суды допускают все меньше ошибок в применении и толковании положений законодательства о государственном контроле (надзоре), муниципальном контроле как в части обжалования решений, принятых при осуществлении такого контроля, так и при проведении профилактических мероприятий. Судебный порядок обжалования становится гарантией законности и обоснованности контрольно-надзорной деятельности.

*Н.В. Субанова,
проректор Университета прокуратуры
Российской Федерации,
доктор юридических наук, доцент*

**ПРОКУРОРСКИЙ НАДЗОР ЗА ИСПОЛНЕНИЕМ
ЗАКОНОВ ВНЕ УГОЛОВНО-ПРАВОВОЙ СФЕРЫ:
ИНТЕГРАЦИОННЫЕ АСПЕКТЫ РАЗВИТИЯ
ГОСУДАРСТВ — УЧАСТНИКОВ СОДРУЖЕСТВА
НЕЗАВИСИМЫХ ГОСУДАРСТВ**

Вопросы, касающиеся совершенствования административно-правового статуса прокурора, занимающего особое место в системе субъектов правоохраны, и прокурорского надзора за исполнением законов вне уголовно-правовой сферы — специальной гарантии законности в сфере публичного управления, важны как сами по себе, так и с точки зрения преодоления современных внешнеполитических и экономических вызовов, осложняющих интеграционные процессы в правовом поле государств — участников СНГ.

Самостоятельного обсуждения данная тема заслуживает в свете интенсификации формирования единой правовой системы Союза государств Российской Федерации и Республики Беларусь.

Прежде всего следует отметить свойственное большинству правопорядков на постсоветском пространстве восприятие системообразующего характера прокурорского надзора для прокурорской деятельности, корреспондирующее нормам модельного законодательства¹. Определенные различия в организации прокурорско-надзорной деятельности вне уголовно-правовой сферы государств — участников СНГ связаны с ее нормативно обозначенным содержанием².

Так, в Российской Федерации предмет надзора составляет соблюдение Конституции РФ и исполнение законов, соблюдение прав и свобод человека и гражданина (ч. 1 ст. 129 Конституции РФ).

¹ См. Модельный закон о прокуратуре (принят в г. Санкт-Петербурге 16 ноября 2006 г. постановлением № 27-6 на 27-м пленарном заседании Межпарламентской Ассамблеи государств — участников СНГ) (ст. 1).

² См. анализ и научную интерпретацию национального законодательства, определяющего правовой статус и функции органов прокуратуры государств — участников СНГ вне уголовно-правовой сферы: Шерба С.П., Решетникова Т.А., Фролова М.А. Полномочия органов прокуратуры государств — участников СНГ / под ред. С.П. Шербы. М., 2013.

В Республике Беларусь прокурорский надзор осуществляется за исполнением нормативных правовых актов различной юридической силы, включая подзаконные (Закон Республики Беларусь от 17 июля 2018 г. № 130-3 «О нормативных правовых актах»)¹.

В соответствии со ст. 6 Конституционного закона Республики Казахстан от 5 ноября 2022 г. № 155-VII ЗРК «О прокуратуре» к компетенции органов прокуратуры отнесен высший надзор за законностью, в том числе в деятельности государственных, местных представительных и исполнительных органов, органов местного самоуправления, учреждений, их должностных лиц, иных организаций независимо от форм собственности, а также принимаемых ими актов и решений.

Конституционный закон Кыргызской Республики от 10 сентября 2021 г. № 114 «О прокуратуре Кыргызской Республики» (ст. 2) возлагает на прокуратуру надзор за точным и единообразным исполнением законов и иных нормативных правовых актов органами государственной власти (за некоторым исключением), местного самоуправления, государственными и муниципальными учреждениями и организациями, деятельность которых финансируется из государственного и местного бюджетов, государственными и муниципальными учреждениями и предприятиями, функционирующими на принципах полного хозяйственного расчета и самофинансирования, а также иными юридическими лицами с государственной долей участия.

В Республике Таджикистан предметом общего надзора являются: надзор за соблюдением законов министерствами, государственными комитетами, ведомствами, местными представительными и исполнительными органами государственной власти, органами местного самоуправления поселков и сел, органами военного управления, органами контроля, банками и другими кредитно-финансовыми организациями, предприятиями, учреждениями, общественными и религиозными объединениями, политическими партиями и иными объединениями независимо от их подчиненности, принадлежности и форм собственности, их должностными лицами, а также за соответствием законам издаваемых ими правовых актов; надзор за соблюдением прав и свобод человека и гражданина, признанных высшей ценностью, всеми указанными структурами и должностными лицами и пр. (ст. 23 Конституционного закона Республики

¹ См.: Субанова Н.В., Магомедов Ш.М. Прокурорский надзор за исполнением законов вне уголовно-правовой сферы в Российской Федерации и Республике Беларусь: сравнительно-правовые аспекты // Вестник Университета прокуратуры Российской Федерации. 2023. № 5 (97). С. 69–79.

Таджикистан от 25 июля 2005 г. № 107 «Об органах прокуратуры Республики Таджикистан»).

Целью осуществления надзора прокуратуры Туркменистана за точным и единообразным соблюдением законов, актов Президента Туркменистана, Кабинета Министров Туркменистана, постановлений Меджлиса Туркменистана, а также за исполнением других нормативных правовых актов, принятых в соответствии с требованиями законов, является обеспечение верховенства закона и укрепление законности, заключающееся в защите: социально-экономических, политических и иных прав и свобод граждан; прав органов государственной власти, а также Вооруженных Сил, других войск и военных органов, органов местного самоуправления, предприятий, учреждений, организаций, общественных объединений; прав участников производственно-хозяйственной и коммерческой деятельности (ст. 3 Закона Туркменистана от 15 августа 2009 г. № 50-IV «О прокуратуре Туркменистана»).

В Республике Узбекистан круг основных направлений деятельности органов прокуратуры (применительно к надзорной деятельности вне уголовно-правовой сферы) включает надзор за исполнением законов министерствами, государственными комитетами, ведомствами, органами самоуправления граждан, общественными объединениями, предприятиями, учреждениями, организациями, хокимами и другими должностными лицами, в том числе: законов, направленных на обеспечение прав и свобод гражданина; законов в Вооруженных Силах, воинских формированиях министерств, государственных комитетов и ведомств, направленных на укрепление налоговой дисциплины, борьбу с налоговыми, валютными преступлениями и правонарушениями (ст. 4 Закона Республики Узбекистан от 9 декабря 1992 г. № 746-ХП «О прокуратуре»).

Следует отметить ключевое значение соблюдения прав и свобод человека и гражданина для функциональной характеристики целей прокурорского надзора, что, на наш взгляд, отвечает задаче исполнения социальным государством своей обязанности обеспечивать путем соответствующих компенсационных механизмов наиболее слабым членам общества равенство стартовых возможностей в реализации ими своих основных прав и свобод¹.

Характерной чертой деятельности органов прокуратуры Республики Беларусь является осуществление надзора за соответствием закону судебных постановлений, предмет которого охватывает в том

¹ См.: Зорькин В.Д. Цивилизация права: современный контекст // Журнал конституционного правосудия. 2014. № 5. С. 1–15.

числе решения, определения и постановления судов (судей) по делам об административных правонарушениях, а также соответствие законодательству правовых актов, решений, действий (бездействия) органов и должностных лиц, исполняющих судебные постановления и иные исполнительные документы (гл. 7 Закона Республики Беларусь «О прокуратуре Республики Беларусь»).

Элементом, отражающим специфику правовой модели деятельности прокуратур государств — участников СНГ, можно назвать надзорные полномочия прокуроров в административно-деликтном производстве¹ (Российская Федерация, Республика Беларусь, Республика Казахстан, Кыргызская Республика, Республика Таджикистан, Туркменистан, Республика Узбекистан).

Прокуратура Азербайджанской Республики осуществляет надзор за исполнением и применением законов в порядке и случаях, предусмотренных законом (ст. 133 Конституции Азербайджанской Республики от 12 ноября 1995 г.²). Направления деятельности прокуратуры, преимущественно охватывающие сферу уголовного преследования, включают принесение протестов против постановлений или определений полномочных органов (должностных лиц) по делу об административном проступке (ст. 4 Закона Азербайджанской Республики от 7 декабря 1999 г. № 767-IQ «О прокуратуре»). Прокурорский надзор является одним из элементов реализации принципа законности в производстве по делам об административных проступках (ст. 6, 54 Кодекса Азербайджанской Республики об административных проступках³).

Согласно ст. 124 Конституции Республики Молдова от 29 июля 1994 г. прокуратура является самостоятельным публичным учреждением в системе судебной власти, содействующим осуществлению правосудия, защите прав, свобод и законных интересов личности, общества и государства посредством уголовного производства и иных предусмотренных законом производств. Прокурор участвует в производстве о правонарушении, включая проверку законности

¹ Оценка данных полномочий в качестве имеющих надзорный характер поддерживается не всеми исследователями (относящими их к функции административного преследования) (см.: Винокуров А.Ю. О некоторых вопросах правового регулирования деятельности органов прокуратуры государств — участников СНГ по осуществлению административного преследования // Административное и муниципальное право. 2015. № 6. С. 609—616).

² Статус прокуратуры регламентирован гл. VII «Судебная власть» Конституции Азербайджанской Республики.

³ Кодекс утвержден законом Азербайджанской Республики от 29 декабря 2015 г. № 96-VQ.

действий констатирующего субъекта в установленных процессуальным законодательством случаях (ст. 386, 396 Кодекса Республики Молдова о правонарушениях от 24 октября 2008 г. № 218-XVI).

В государствах — участниках СНГ прокурорский надзор как средство раннего предупреждения преступности реализуется с целью обеспечения национальной безопасности¹ и противодействия коррупции². Важным элементом надзорной работы прокурора по обеспечению единства правового пространства в ряде стран выступает антикоррупционная экспертиза³, результаты которой имеют существенное значение для профилактики широкого круга правонарушений.

При этом в Республике Беларусь антикоррупционная экспертиза является частью криминологической экспертизы⁴, проведение которой входит в компетенцию Научно-практического центра проблем укрепления законности и правопорядка Генеральной прокуратуры Республики Беларусь. Методология и методы проведения такой экспертизы составляют предмет активно разрабатываемой Научно-практическим центром отрасли криминологии — криминологии правообразования (криминологии закона)⁵.

Концепция нового Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях, подготовленная межведомственной рабочей группой в соответствии с распоряжением Правительства РФ от 4 апреля 2019 г. № 631-р, предусматривает расширение процессуальных прав прокурора в производстве по делам об административных правонарушениях. В свою очередь, проект «Процессуальный

¹ См., например, ст. 19 Модельного закона о национальной безопасности, принятого на 54-м пленарном заседании МПА СНГ (постановление от 28 октября 2022 г. № 54-5).

² См., например, ст. 9, 11 Модельного закона о противодействии коррупции (нов. ред.), принятого в г. Санкт-Петербурге на 31-м пленарном заседании МПА СНГ (постановление от 25 ноября 2008 г. № 31-20).

³ См. Модельный закон об антикоррупционной экспертизе нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов (принят в г. Санкт-Петербурге на 37-м пленарном заседании МПА СНГ (постановление от 17 мая 2012 г. № 37-12)).

⁴ См. Модельный закон «Основы законодательства об антикоррупционной политике» (ст. 14) (принят в г. Санкт-Петербурге на 22-м пленарном заседании МПА СНГ (постановление от 15 ноября 2003 г. № 22-15)).

⁵ См.: Хомич В.М., Русецкий О.В. НПЦ Генеральной прокуратуры Республики Беларусь как синтез методологического контекста практичности фундаментальной науки и научности правоохранительной деятельности // Проблемы укрепления законности и правопорядка: наука, практика, тенденции: сборник научных трудов / Научно-практический центр проблем укрепления законности и правопорядка Генеральной прокуратуры Республики Беларусь; редкол.: В.М. Хомич и др. Минск, 2016. С. 14–46.

кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях»¹ прямо закрепляет право прокурора в пределах полномочий немедленно освобождать своим постановлением лиц, незаконно подвергнутых административному задержанию; опротестовывать решение суда, органа, должностного лица, в производстве которых находится дело об административном правонарушении, о применении мер обеспечения производства по делу (ст. 2.6). Законодательство об административных правонарушениях ряда государств — участников СНГ также развивается в направлении предоставления прокурорам полномочий по вынесению постановления об отмене незаконно примененных мер обеспечения производства по делу об административном правонарушении в случае нарушения прав и свобод человека и гражданина, публичных интересов.

В заключение отметим, что необходимо дальнейшее всестороннее научное осмысление успешного прокурорско-надзорного опыта государств — участников СНГ, отражающего общие тенденции развития правовых систем, а также путей разрешения правовых проблем и совершенствования законодательства о прокуратуре (с учетом правовых традиций организации прокурорской деятельности) как элемента последовательной гармонизации правового пространства интеграционного объединения.

¹ Проект подготовлен Минюстом России (ID проекта 02/04/01-20/00099061).

Раздел IV

ПРОБЛЕМЫ ПУБЛИЧНОГО УПРАВЛЕНИЯ В ОТДЕЛЬНЫХ ОТРАСЛЯХ

*Д.А. Басангов,
старший научный сотрудник лаборатории
правового мониторинга и социологии
Института законодательства
и сравнительного правоведения
при Правительстве Российской Федерации,
кандидат юридических наук*

РИСКИ РЕАЛИЗАЦИИ ПРАВ ЧЕЛОВЕКА В УСЛОВИЯХ РАЗВИТИЯ ЦИФРОВЫХ ТЕХНОЛОГИЙ

С развитием новых технологий, в том числе Интернета, меняются и права человека. Цифровизация большинства общественных сфер воспринимается обывателями как положительное явление. Однако очевидно, что эволюция цифровых инструментов это возможность, вызов и явление XXI в., которое затрагивает все аспекты жизни общества — философские, социальные, правовые, административные. Цифровизация создает риски технократического отношения к человеку, его правам и свободам, достоинству и безопасности. Г. Дж. Берман отмечает: «Сегодня люди воспринимают право преимущественно как массу законодательных, административных и судебных правил, процедур и технических приемов, действующих в данной стране»¹. Цифровизация может стать еще одной ступенью на пути к технизации права — особенно с учетом тенденции роботизации, алгоритмизации правоприменения.

Использование цифрового государственного управления может рассматриваться как преимущество для общества (например, за счет более персонализированного образования), но в то же время расширение инструментария искусственного интеллекта (далее — ИИ) и его включение в повседневную жизнь может угрожать некоторым правам, например праву на равенство, запрету на дискриминацию,

¹ Берман Г. Дж. Западная традиция права: эпоха формирования. М., 1994. С. 17.

праву на неприкосновенность частной жизни. Так, 5 февраля 2020 г. в Нидерландах суд постановил, что правительственная система, использующая ИИ для выявления потенциальных мошенников в сфере социального обеспечения, незаконна, поскольку нарушает законы, защищающие права человека и неприкосновенность частной жизни. Программа использует алгоритм для прогнозирования вероятности совершения мошенничества гражданином, обрабатывая огромные массивы персональных данных, собранных голландским правительством, таких как записи о трудоустройстве, отчеты о личных долгах, сведения об образовании и жилищной истории, — информацию, которая ранее хранилась отдельно¹. Борьба с пандемией коронавируса в Китае выявила беспрецедентное использование различных цифровых инструментов, которые можно отнести к концепции ИИ (системы распознавания лиц и высокотехнологичные камеры, компьютеризированные системы, отслеживающие идентификационные карты), были зафиксированы многочисленные нарушения прав человека.

В настоящее время предпринимаются попытки разработать новые принципы в рамках действующей системы прав человека, доработать существующие для применения в цифровом контексте, а также распространить регулирование на новых участников². «Слепая» цифровизация силовых институтов государств способна нивелировать модели прав человека на корню, реализовав в обществе модель паноптикума³, «всевидящего ока» на государственном уровне, придавая социальной реальности качества прозрачности, но при этом делая саму власть невидимой за счет цифровизации и жесткой властной иерархии. Цифровизация памяти создает качественно новые возможности для вмешательства в жизнь. Любые действия в информационном пространстве оставляют цифровые следы, доступные внешним контролирующим инстанциям. В отдельных странах передвижения, контакты людей, разговоры регистрируются и оцениваются в баллах, в соответствии с которыми предоставляются те или иные права или устанавливаются ограничения. Забыть или стереть любую значимую информацию о человеке становится не-

¹ См.: Jacobson D. Голландская система борьбы с мошенничеством нарушает права человека, постановил суд. URL: https://www.upi.com/Top_News/World-News/2020/02/05/Dutch-anti-fraud-system-violates-human-rights-court-rules/ 6051580914081

² См.: Guberek T. & Silva R. Права человека и технологии. URL: <https://www.fordfoundation.org/media/2541/prima-hr-tech-report.pdf>

³ См.: Фуко М. Интеллектуалы и власть. Избранные политические статьи, выступления и интервью. Ч. 1. М., 2002.

возможно, поскольку цифровая память способна хранить сведения вечно. Человек утрачивает возможность быть владельцем и хозяином информации о собственной жизни, его личное пространство становится предметом управления со стороны иных лиц.

Актуализирующаяся милитаризация киберпространства в совокупности с боевыми дронами¹, основанная на технологиях интернета вещей и ИИ, усиливает цифровую гонку вооружений², а в итоге — дистанционное военное противостояние государств. Так, Д. Бредли называет боевые дроны «гуманитарным оружием» и идеальным средством «справедливой войны», в условиях которой асимметричные боевые действия, не связанные с риском для жизни управляющих беспилотными устройствами, являются этически оправданными³. Более того, автономные роботизированные системы будут способны самостоятельно принимать решения, касающиеся жизни и смерти людей. Расширение милитаризации 4.0 является негативным феноменом для общества в эпоху формирования взаимозависимого глобального мира.

В ближайшем будущем человечество столкнется с проблемой расслоения и формированием глобального «бесполезного класса» с точки зрения политической и экономической системы, так как за счет автоматизации исчезнут миллионы рабочих мест. Монополизация рынка становится одной из угроз, способных усилить неравенство в процессе новой промышленной революции⁴. Google контролирует почти 90% глобального рынка контекстной рекламы, Facebook — 77% мобильного трафика социальных сетей, Amazon — 75% рынка электронных книг⁵.

Полагаем, что отдельные технологические агенты могут стать локомотивами прогресса в ближайшем будущем⁶, среди которых:

¹ См.: Scharre P. *Army of None: Autonomous Weapons and the Future of War*. New York: W.W. Norton & Company, 2018.

² См.: Chamayou G. *Théorie du drone*. Paris: La fabrique, 2013.

³ См.: *Killing by Remote Control: The Ethics of an Unmanned Military* / ed. by J.S. Bradley. New York: Oxford University Press, 2013.

⁴ См.: Schwab K. *Shaping the Fourth Industrial Revolution*. New York: Portfolio Penguin, 2018.

⁵ См.: Taplin J. *Is it Time to Break up Google?* New Times. 2017. April 22. URL: https://www.nytimes.com/2017/04/22/opinion/sunday/is-it-time-to-breakup-google.html?mcubz=1&_r=0

⁶ См.: Кашкин С.Ю. Правовое регулирование применения технологий искусственного интеллекта и робототехники как формирующаяся новая комплексная отрасль права в наиболее репрезентативных государствах и международных интеграционных объединениях: постановка проблемы // Вестник Российского нового университета. Серия «Человек и общество». 2019. № 3. С. 134–144.

ИИ и машинное обучение (Artificial Intelligence and Deep Learning), нейросетевые технологии, интернет вещей (Internet of Things), большие данные (Big Data), технологии на принципах распределенного реестра (Blockchain), аддитивное производство (additive manufacturing), облачные вычисления (cloud computing), виртуальная и дополненная реальность (augmented and additive reality), современные биоинженерные технологии (Biotech), «умные» комплексы и устройства (smart everything), передовые материалы и энергетические технологии, автономные транспортные средства (autonomous vehicles), квантовый компьютер (Quantum computing), системы кибербезопасности (Cyber-security), технологии Solar Food, цифровые двойники (digital twins), технологические алгоритмы (технологии нечетких систем, энтропийного управления, роевого интеллекта, эволюционных вычислений)¹. Все это создает технологическую основу для формирования принципиально новой нормативно-правовой среды регулирования.

Другой наиболее чувствительный аспект цифровизации публичных учреждений, который может привести к нарушению основных прав, — цифровая слежка и наблюдение, сбор персональных данных для целей профилирования, что представляет угрозу для частной жизни и прав человека в целом. За последние несколько лет многие государства и их государственные институты расширили возможности по использованию более совершенных цифровых инструментов не только для цензуры, которая может нарушать право на свободу слова, но и для слежки, которая часто балансирует на грани соблюдения права на неприкосновенность частной жизни. Рассматривая методы, используемые государственными структурами (чаще всего это правоохранительные органы в широком смысле слова), следует различать целенаправленное и массовое наблюдение. Целевое наблюдение направлено на конкретное лицо, группу лиц или регион и, таким образом, хотя бы потенциально соответствует международному праву в области прав человека².

Массовое наблюдение направлено на сбор всей возможной информации из цифровых источников, что является неизбирательной практикой, нарушающей ст. 17 Международного пакта о гражданских и политических правах (1966 г.), согласно которой никто не должен подвергаться произвольному или незаконному вмеша-

¹ См.: Schwab K. Op. cit.

² См.: La Rue F. (2013) Доклад Специального докладчика по вопросу о поощрении и защите права на свободу мнений и их свободное выражение (A/HRC/23/40), United Nations, Geneva. URL: <https://www.right-docs.org/doc/a-hrc-23-40>

тельству в его личную жизнь, дела семьи, жилище или корреспонденцию, а также незаконным посягательствам на его честь и репутацию. Следует отметить, что не только государства участвуют в создании механизмов наблюдения, но и частные компании разрабатывают средства наблюдения, а затем продают их различным государствам. Общим правовым стандартом для цифрового наблюдения является подход, допускающий наблюдение, но при этом возлагающий на правительства ответственность за демонстрацию того, что вмешательство необходимо и должно быть соразмерно конкретному риску, с которым ведется борьба. Однако «никакие законы или руководства не могут решить все проблемы, порожденные развитием цифровых технологий, и для адекватной защиты цифровых прав странам необходимо сотрудничать и разрабатывать комплексную и продуманную политику для выполнения своих обязательств, изложенных в согласованных на международном уровне законах и стандартах»¹. Признавая эти проблемы, ЕС выпустил Руководство по этике для надежного ИИ (European Commission 2019), в котором призвал заинтересованные стороны добровольно принять на себя обязательства по соблюдению этих рекомендаций и внедрить соответствующие системы аудита, прозрачности и защиты данных и частной жизни, что является примером мягкого права². Даже с учетом действующего основополагающего законодательства (General Data Protection Regulation) у государственных учреждений остается возможность заявить, что национальная безопасность оправдывает нарушение неприкосновенности частной жизни.

Существует множество примеров того, как государственные учреждения превышают свои полномочия и нарушают неприкосновенность частной жизни. Например, в 2017 г. мексиканские власти с помощью программы Pegasus осуществляли слежку за правозащитниками, журналистами и активистами антикоррупционного движения. В этом конкретном случае кибератаки, спонсируемой правительством, объектом вторжения и нарушения неприкосновенности частной жизни стала лента WhatsApp сына известного адвоката и

¹ Papp F.W., Fedtke J. (2011) European Tort Law: Basic Texts [fn 46]. P. 144.

² См.: Abbot K.W. & Snidal D. (2000) Hard and Soft Law in International Governance // International Organization. Vol. 54. No. 3. P. 421–456. URL: <https://www.jstor.org/stable/pdf/2601340.pdf?refreqid=excelsior%3A966cd02500dfabcc8e8d2cd929c4b8ca> accessed 2020-04-18; Jackson K.T. (2010) Global Corporate Governance: Soft Law and Reputational Accountability // Brooklyn Journal of International Law. 2010. Vol. 35. No 1. P. 41–107. URL: <https://heinonline.org/HOL/Page?handle=hein.journals/bjil35&id=43&collection=journals&index=>

журналиста, выступающего за гражданское право¹. Самая большая опасность, на которую указывают большинство ученых, заключается в том, что существует серьезный потенциал использования big data mining для репрессий в отношении меньшинств, что может привести к увеличению непропорционального лишения свободы представителей и без того маргинализированных групп. Например, в Китае реализован проект «Полицейское облако», который позволяет правоохранительным органам отслеживать социальные и этнические группы². Очевидно, что необходимо обязать правительства, осуществляющие массовую слежку, ограничить действия по сбору и использованию частной информации о человеке. Полагаем, что внесение изменений в национальное законодательство не будет эффективным, что обуславливает необходимость усиления инициативных действий со стороны международных организаций и их вмешательство с использованием их авторитета и влияния, чтобы адекватно стимулировать развитие технологий, обеспечивающих защиту частной жизни, которые в равной степени защищали бы всех людей. Однако следует подчеркнуть, что при имеющем место посягательстве государства на частные права граждан оно также является и гарантом цифровых права человека и применяет меры правовой ответственности к нарушителям. Как отмечается, «законодательство, обеспечивающее защиту конфиденциальных данных, имеет большое значение, и многие страны с трудом поспевают за инновациями в области информационных технологий, которые расширили сферу цифровых прав»³. Правительства должны одновременно защищать частную жизнь и способствовать прозрачности⁴. Это не просто, но это единственный способ достижения баланса между цифровизацией государственных правительственных институтов и доверием общества.

Развитие технологий электронного контроля, осуществляемого с помощью цифровых технологий, в ближайшее время кардинально

¹ См.: Ahmed A. & Perlroth N. (2017) Using Texts as Lures, Government Spyware Targets Mexican Journalists and Their Families. URL: <https://www.nytimes.com/2017/06/19/world/americas/mexico-spyware-anticrime.html>

² См.: Human Rights Watch (2017) China: Police “Big Data” P Systems Violate Privacy, Target Dissent. URL: <https://www.hrw.org/news/2017/11/19/china-police-big-data-systems-violate-privacy-target-dissent>

³ Goldstein K., Ohad S. & Prazeres D.T. (2018) The Right to Privacy in the Digital Age // Report of the High Commissioner for Human Rights, United Nations. URL: https://www.researchgate.net/publication/328789396_The_Right_to_Privacy_in_the_Digital_Age

⁴ См.: Gutwirth S. & De Hert P. (2008) Regulation of profiling in a democratic constitutional state // Profiling the European citizen. P. 271–302.

изменит представление о государстве и праве. Создание банка кредитных историй, сбор личной информации о каждом гражданине — от школьной информации до содержания телефонных переговоров, а также поисковые запросы для установления степени кредитной благонадежности, передача банковским структурам ряда государственных функций, включая функции правоохранительных органов, — все это может привести к построению повсеместного электронно-банковского контура, в котором идеи демократического государства и справедливого общества будут интерпретированы и искажены до неузнаваемости. Вместе с тем информационно-коммуникационное развитие современных государств и их правовых систем зависит и от доктринальных позиций в вопросе защиты прав человека. В отдельных европейских странах уже действуют законодательные запреты на применение в отношении человека любых систем и средств автоматической идентификации, автоматического сбора и обработки данных исходя из необходимости защиты права на имя, принципов недопустимости ограничения правоспособности личности, неприкосновенности частной жизни, недопустимости сбора, хранения, использования и распространения информации о частной жизни лица без его согласия, личной неприкосновенности, свободы убеждений, первостепенности достоинства личности в условиях внедрения информационных технологий в общественные отношения.

Не преуменьшая значения новых технологий и их влияния на политическое, правовое, социальное и экономическое развитие всего мира, признавая цифровизацию всей среды жизни человека в качестве ключевого фактора, подчеркнем, что в конечном счете главной целью являются права человека, а не технологии, поскольку сами по себе технологии — ни проблема, ни решение. Важно определить, как отдельные люди, государственные и частные учреждения и социальный контекст будут взаимодействовать в условиях цифровизации, которая, что совершенно очевидно, будет еще больше диверсифицироваться.

А.А. Вайно,
*директор направления «Молодые профессионалы»
Агентства стратегических инициатив*

ФОРМИРОВАНИЕ КАДРОВОЙ ПОЛИТИКИ ГОСУДАРСТВА В КОНТЕКСТЕ ДОСТИЖЕНИЯ ТЕХНОЛОГИЧЕСКОГО ЛИДЕРСТВА

Рассмотрение публичного управления невозможно без определения того, посредством каких инструментов оно реализуется. Это система организации сложных публичных структур (государства, местного самоуправления) и сопряженных с ними институтов гражданского общества и субъектов предпринимательства, которая с момента своего возникновения была направлена на обеспечение рациональности в публичном секторе. Результатом реализации такого подхода является многоуровневость публичной, в первую очередь государственной, политики¹.

Рациональность в публичном управлении и государственной политике предполагает отбор наиболее эффективных инструментов для достижения целей и решения задач государства, реализации его функций в той или иной сфере. Одна из таких задач, стоящих перед Российской Федерацией в настоящее время, — стимулирование кадрового потенциала, а ее решение требует формирования и реализации кадровой политики государства, которая является одним из основных направлений государственного строительства и осуществления публичного управления. При этом такая политика не может и не должна ограничиваться исключительно целями замещения государственных и муниципальных должностей, должностей государственной и муниципальной службы. Ее основная цель может быть определена через развитие кадрового потенциала государства, включающего все трудовые ресурсы. При этом сам кадровый потенциал — это совокупность качественных и количественных характеристик таких ресурсов, представленных системно и включающих численность, состав и структуру, физические и психологические возможности специалистов, их интеллектуальные и креативные способности, профессиональные знания, умения и навыки, комму-

¹ См., например: Keller L.F. Public Administration as Management // Encyclopedia of Public Administration and Public Policy. Second Edition / ed. by E.M. Berman, J. Rabin. Boca Raton (FL, USA): Taylor & Francis Group, 2008. P. 1588–1594.

никативность и мобильность, способность к сотрудничеству, отношение к труду¹. При его развитии принципиальное значение имеет ориентированность на достижение профессионализма, появление профессионального ядра. Именно оно позволяет максимизировать эффективность реализации иных направлений государственной политики, обеспечить технологическое лидерство в международной конкуренции.

Лидерство в различных областях общественной жизни достигается благодаря тому, что конкретное государство начинает значительно опережать конкурирующие структуры — не только другие государства, но и транснациональные корпорации. Происходит это помимо прочего за счет уникальности имеющихся трудовых ресурсов, характеризующихся профессионализмом и творческим подходом к решаемым задачам, что позволит не только быстро преодолевать возникающие трудности, но и повысить общую результативность и эффективность в долгосрочной перспективе за счет реализации стратегических инициатив.

Исторический опыт других государств демонстрирует, что одним из необходимых условий успешного социально-экономического развития является наличие эффективного механизма формирования и реализации кадровой политики государства. Такой механизм не может быть создан и реализован без интегрированных в него элементов мониторинга наиболее успешных национальных и зарубежных практик. Проводимый на постоянной основе компаративный (сравнительно-правовой) анализ отдельных вопросов формирования и реализации данной политики необходим в связи с тем, что без учета зарубежного опыта не может быть построена эффективная система отечественного кадрового обеспечения. Следует подчеркнуть, что ее формирование очевидно «пробуксовывает», что обуславливает потребность в новых подходах.

Данный опыт демонстрирует разнонаправленность результатов следования сложившимся практикам на различных исторических этапах. Например, система «Кэцзю» (кит. трад. 科, упр. 科举, пиньинь kējū)² в течение длительного исторического периода (605—1905 гг.) обеспечивала Китаю экономическое, политическое и технологическое лидерство не только на региональном, но и на глобальном уровне начиная с династии Суй и до середины правления

¹ См., например: Кречетников К.Г. Смысл и содержание понятия «кадровый потенциал» // Современные тенденции в экономике и управлении: новый взгляд. 2014. № 27. С. 96—100.

² См., например: McClellan III J.E., Dorn H. (2006) Science and Technology in World History. Second Edition. Johns Hopkins university press. P. 121.

династии Цин. Вместе с тем она продемонстрировала неэффективность в условиях промышленной революции. Преодолеть отставание от европейских государств, США и Японии Китай смог только в результате заимствования советского и англосаксонского опыта в формировании и реализации кадровой политики.

В настоящее время сложились следующие модели формирования и реализации кадровой политики государства, которые имеют историческую основу и одновременно предполагают внедрение современных технологий: 1) континентальная (романо-германская); 2) англосаксонская; 3) азиатско-тихоокеанская; 4) советская; 5) исламская.

Одной из целей формирования и реализации кадровой политики различных государств является технологическое лидерство, включая обеспечение технологического суверенитета.

Для достижения данной цели необходимо обеспечить качественный и количественный рост научных кадров для работы с инновационной инфраструктурой, при этом речь идет не только о подготовке отечественных кадров, но и об активном привлечении иностранных специалистов. Кроме того, важными задачами также являются создание культуры новаторства и повышение эффективности механизмов системного вовлечения молодежи в науку, тем самым должно увеличиваться количество исследователей и молодых ученых.

В связи с этим актуальными становятся следующие вопросы работы с кадровым потенциалом в России: 1) оценка состояния этого потенциала и его достаточности для достижения поставленных целей; 2) количество ученых и исследователей, необходимое экономике страны для количественного и качественного роста исследований и разработок, эффективной работы с вновь создаваемой инфраструктурой, а также для вхождения России в топ стран по объему исследований и разработок; 3) целесообразность привлечения иностранных специалистов.

Национальная кадровая инициатива ориентирована на методичный поиск решения этих вопросов и работу в рамках поставленных целей. Для создания возможностей для самореализации граждан, в том числе путем вовлечения молодежи в процесс разработки технологических инноваций и их внедрение, а также интеграции иностранных граждан в развитие страны, активная работа ведется по следующим направлениям: 1) создание новых и повышение эффективности существующих механизмов системного вовлечения молодежи в науку, инноватику и технологическое предпринимательство; 2) обновление механизмов коммерциализации научных исследова-

ний и разработок молодых ученых на базе вузов; 3) образовательные организации высшего образования как системные «точки входа» проактивных и талантливых молодых людей в науку, технологическое предпринимательство, как инновационные хабы и площадки для создания высокотехнологичных компаний и стартапов; 4) разработка эффективных механизмов привлечения иностранных узкопрофильных специалистов для формирования кадрового потенциала технологического лидерства.

Для формирования отечественной кадровой политики в обозначенных направлениях необходимы поиск правовых инноваций и совершенствование законодательства о науке, технологической политике, образовании, миграции, государственной и муниципальной службе, а также трудового законодательства.

В целях достижения технологического лидерства научные и образовательные организации формируют инфраструктуру, обеспечивающую подготовку и повышение квалификации кадров, в том числе создают профильные лаборатории, базовые кафедры промышленных партнеров, центры трансфера технологий, центры коллективного пользования, реализуемые в том числе с применением сетевых подходов. Ключевым элементом коммерциализации и практического применения научных разработок являются малые инновационные предприятия (далее — МИП), призванные стать центрами вывода на рынок научных разработок, выполняемых как в рамках государственного задания, грантов, внебюджетных средств заказчика, так и по инициативе самих вузов.

Малые инновационные предприятия занимаются доведением научных исследований и разработок до готового рыночного продукта, выпуском малых серий продукции. Они играют связующую роль между наукой, производством и рынком, выполняют заказы на рыночно ориентированные исследования и разработки, осуществляют продвижение разработок на рынок.

Однако в последние годы динамика создания МИП свидетельствует о снижении к ним интереса вузов: в 2010–2019 гг. регистрировалось 37–242 МИП ежегодно, а в 2020–2024 гг. — 18–49. Причиной тому являются как организационные сложности, так и правовые: например, среди основных причин выделяют жесткие требования к созданию и выходу из МИП, ограниченность направлений их деятельности, отсутствие льгот по страховым взносам, наличие административных барьеров и др. Для преодоления этой отрицательной тенденции требуется обновление механизмов регулирования МИП, включая упрощение их создания, что, в свою очередь, позволит стимулировать вузы.

Кроме того, в ответ на современные технологические, научные, геополитические вызовы и национальные приоритеты в части экономического и кадрового суверенитета Агентством стратегических инициатив (далее — АСИ) была разработана программа «Университет предпринимателей», реализация которой обеспечит комплексную подготовку будущих предпринимателей в различных сферах посредством совместной работы студентов и опытных предпринимателей в рамках соответствующих мастерских. Развитием технологических инициатив будут заниматься мастерские, где предприниматели вместе с командами студентов на базе вузов будут развивать технологические новаторские идеи и запускать компании-стартапы. Цель программы — создание предпринимательской экосистемы на базе ведущих университетов при объединении науки, бизнеса и молодых талантов, для запуска технологических бизнес-проектов, которые укрепят экономику страны и внесут весомый вклад в развитие ее технологического суверенитета.

Одним из способов привлечения молодежи в науку на базе вузов выступают студенческие научные общества (далее — СНО)¹, функционирующие на уровне факультетов и кафедр. Министерством науки и высшего образования РФ был разработан план мероприятий по разработке и реализации комплекса мер, направленных на поддержку студенческих научных обществ. В рамках данных мер были разработаны Методические рекомендации руководителям вузов по работе со студенческими научными объединениями, а также Типовое положение о студенческих научных обществах.

Тем не менее по результатам проведенного АСИ исследования не выявлено стандартизированных формата и подходов работы студенческих научных обществ, что является причиной их недостаточной эффективности как механизма системного вовлечения молодых людей в науку. В рамках усиления этого механизма предлагается рассматривать форму студенческих научных обществ в более широком смысле — как молодежных студенческих обществ, а также разработать и внедрить стандарт их организации — комплексный документ, охватывающий все аспекты функционирования молодежных научных обществ и аккумулирующий лучшие практики их деятельности, который будет предназначен для внедрения в вузах. Таким образом будет сформирован стандартизированный подход к организации и работе молодежных студенческих обществ в вузах, позво-

¹ СНО — добровольное, самоуправляемое, некоммерческое формирование, созданное по инициативе вузов, занимающихся научно-исследовательской, инновационной, научно-просветительской деятельностью.

Формирование кадровой политики государства в контексте достижения...

ляющий усилить функцию данных обществ как механизма системного вовлечения молодежи в науку, а также создать базу для мониторинга их деятельности и результатов.

Агентством стратегических инициатив совместно с МВД России в рамках деятельности Штаба по поддержке переезда и адаптации импатриантов был проведен анализ текущего миграционного законодательства и выработаны предложения по улучшению миграционных процедур для отдельных категорий иностранных граждан и лиц без гражданства при переселении в Российскую Федерацию и их адаптации (дорожная карта), которые будут вынесены на утверждение штабом.

Данная работа необходима в том числе ввиду запроса на создание механизма адресного поиска и привлечения талантливой молодежи и высококвалифицированных специалистов из-за рубежа со стороны государственных корпораций, представителей бизнеса и регионов. Например, Росатом отмечает, что для осуществления технологического прорыва потребуется привлечение иностранных талантов, в том числе ученых, в таких направлениях, как микроэлектроника, системы накопления электроэнергии, квантовые вычисления, ИИ, а также новое промышленное программное обеспечение. Кадровый дефицит в этих высокотехнологичных отраслях не позволяет развивать их в необходимом темпе. Таким образом, привлечение узкопрофильных специалистов высокого класса позволит повысить производительность труда, в том числе за счет обмена опытом, особенно в период активной подготовки собственных кадров для данных отраслей.

*К.П. Кавкаева,
старший научный сотрудник отдела финансового,
налогового и бюджетного законодательства,
старший преподаватель кафедры публичного права
Института законодательства
и сравнительного правоведения
при Правительстве Российской Федерации,
кандидат юридических наук*

УПРАВЛЕНИЕ СРЕДСТВАМИ ФОНДА НАЦИОНАЛЬНОГО БЛАГОСОСТОЯНИЯ: ПРАВОВОЙ АСПЕКТ

В последние годы Российская Федерация сталкивается с новыми вызовами. Пандемия COVID-2019 уступила место беспрецедентным трудностям, обусловленным санкциями со стороны недружественных стран в отношении России.

Стремительно меняющаяся не в лучшую сторону геополитическая обстановка требует экстренной адаптации российской экономики к внешнему давлению. Крайне необходим подбор инструментов бюджетной политики¹ (бюджетно-правовой политики), применение которых будет способствовать дальнейшему суверенному развитию Российской Федерации в долгосрочной перспективе. В связи с этим особый научный интерес вызывает российский суверенный фонд — Фонд национального благосостояния (далее — ФНБ, Фонд, Суверенный фонд), в частности эффективное управление его средствами. Важно отметить, что функционирование Суверенного фонда непосредственно зависит от объемов имеющихся сырьевых ресурсов и ограничено сроком их исчерпания². Между тем особое значение в успешности функционирования Фонда имеет взвешенная и последовательная бюджетно-правовая политика в управлении его средствами.

Суверенный фонд — часть средств федерального бюджета, поэтому его функционирование (а также управление его средствами) регламентировано нормами бюджетного законодательства Россий-

¹ См.: Поветкина Н.А. Концепция правового обеспечения устойчивости Российской Федерации // Журнал российского права. 2015. № 8 (224). С. 77–89.

² См.: Поветкина Н.А. Правовой режим и значение суверенных фондов Российской Федерации // Журнал российского права. 2016. № 6. С. 102.

ской Федерации. Так, в соответствии с ч. 1 ст. 96.10 БК РФ ФНБ представляет собой часть средств федерального бюджета, подлежащих обособленному учету и управлению в целях обеспечения финансирования добровольных пенсионных накоплений граждан Российской Федерации, а также сбалансированности (покрытия дефицита) федерального бюджета и бюджета Фонда пенсионного и социального страхования РФ в части обязательного пенсионного страхования. Из приведенной нормы следует, что одной из ключевых целей функционирования ФНБ является обеспечение сбалансированности (покрытия дефицита) федерального бюджета и бюджета Социального фонда России в части обязательного пенсионного страхования. Сбалансированный бюджет¹ — это идеальное состояние, при котором государство способно выполнять абсолютно все свои функции. Бюджетная сбалансированность тесно взаимосвязана с финансовой, в том числе с бюджетной, устойчивостью. А одну из главенствующих ролей в достижении сбалансированности бюджета и его устойчивости играют государственные резервы, особенно в условиях кризисных ситуаций. Главным таким резервом для Российской Федерации и является ФНБ, который часто называют подушкой безопасности или Фондом накопленных государственных профицитов². Следует акцентировать внимание на том, что, несмотря на стремление к идеалу — сбалансированному бюджету, дефициту бюджета — превышение бюджетных расходов над доходами — явление, которое переживают все государства в разные периоды развития. В настоящее время финансовая реальность такова: нефтегазовые доходы способствуют покрытию дефицита федерального бюджета, тем самым выступая гарантом стабильности бюджетной системы.

В части 3 ст. 96.10 БК РФ закреплено, что Суверенный фонд формируется за счет дополнительных нефтегазовых доходов федерального бюджета, а также доходов от управления Фондом. Важно отметить, что с 1 февраля 2016 г. до 1 февраля 2027 г. доходы от управления ФНБ направляются на финансовое обеспечение расходов федерального бюджета³.

¹ См.: Леднева Ю.В. Правовой инструментариий достижения сбалансированности бюджета: новые акценты и тренды // Финансовое право. 2023. № 2. С. 2–6.

² См.: Сухарев А.Н. Фонд национального благосостояния: теория, мировая практика и опыт России. Тверь, 2010. С. 5.

³ См.: Федеральный закон от 3 ноября 2015 г. № 301-ФЗ (в ред. от 2 ноября 2023 г. № 520) «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с Федеральным законом «О федеральном бюджете на 2016 год» // СЗ РФ. 2015. № 45. Ст. 6202; 2023. № 45. Ст. 7991.

Статья 96.11 БК РФ посвящена управлению средствами ФНБ. В соответствии с «бюджетной конституцией»¹ управление средствами Фонда осуществляет Минфин России (в порядке, установленном Правительством РФ), также отдельными полномочиями наделен Банк России.

Целями управления средствами ФНБ выступают обеспечение сохранности средств и обеспечение стабильного уровня доходов от размещения средств в долгосрочной перспективе.

Между тем допускается возможность получения отрицательных финансовых результатов в краткосрочном периоде.

Изначально Суверенный фонд формируется в российских рублях, но впоследствии средства могут быть размещены в иностранной валюте (за исключением валюты недружественных стран²) или в различных финансовых активах, а именно:

- в долговых обязательствах иностранных государств, а также иностранных государственных агентств и центральных банков;
- долговых обязательствах международных финансовых организаций, включая такие, которые оформлены ценными бумагами;
- российских государственных ценных бумагах;
- депозитах и остатках на банковских счетах в банках и кредитных организациях (также в целях финансирования самокупаемых инфраструктурных проектов, утвержденных Правительством РФ);
- депозитах и остатках на банковских счетах в государственной корпорации развития ВЭБ.РФ (также в целях финансирования проектов ВЭБ.РФ в реальном секторе экономики, которые реализуют российские организации);
- депозитах и остатках на банковских счетах в Банке России, в том числе в драгоценных металлах;
- долговых обязательствах и акциях юридических лиц, в том числе в российских ценных бумагах, связанных с реализацией самокупаемых инфраструктурных проектов, утвержденных Правительством РФ;
- паев инвестиционных фондов, доверительное управление которыми осуществляется управляющей компанией, действующей в

¹ См. о роли Бюджетного кодекса Российской Федерации в становлении и развитии российского бюджетного законодательства: Рыбакова С.В. Четвертьвековая история Бюджетного кодекса Российской Федерации // Финансовое право. 2023. № 9. С. 6–10.

² См.: О новой нормативной структуре средств Фонда национального благосостояния в иностранной валюте и золоте. URL: https://minfin.gov.ru/ru/press-center/?id_4=38327-o_novoi_normativnoi_strukture_sredstv_fonda_natsionalnogo_blagosostoyaniya_v_inostranno_i_valyute_i_zolote

соответствии с Федеральным законом «О Российском Фонде Прямых Инвестиций»¹.

Одной из особенностей Суверенного фонда является достаточно подробная регламентация порядка управления им подзаконными нормативными правовыми актами². Важно отметить, что в Российской Федерации сформировалась система законодательства, в которой имеются базовые комплексные и процессуально-обеспечивающие отрасли. Закон стал первичным регулятором в сферах государственной жизни, где ранее действовали преимущественно подзаконные акты³. Однако в период кризисных экономических явлений подзаконных нормативных правовых актов становится значительно больше, чем обычно. Данные обстоятельства обуславливаются тем, что подзаконное регулирование более динамично, принять подзаконный нормативный правовой акт значительно проще и быстрее, чем федеральный закон. Посредством правотворческой формы государство закрепляет экономические отношения, облекая их в юридическую форму⁴, поэтому в момент, когда необходимо принятие оперативных управленческих решений, которые не могут обойтись без обновления соответствующей правовой базы, внесение изменений в действующие подзаконные нормативные правовые акты или принятие новых способствует оперативности достижения поставленной цели. Между тем при принятии быстрых точечных решений зачастую законодателем не могут быть заранее учтены риски и их последствия. Эффективность и качество принимаемых правовых решений выступают одним из главных условий поступательного развития экономики страны.

Несмотря на активную фазу социально-экономического кризиса, который преодолевает Российская Федерация, в перспективе сохраняет актуальность обоснованное ранее предложение о необходимости принятия федерального закона «О Фонде национального

¹ См.: Федеральный закон от 2 июня 2016 г. № 154-ФЗ (в ред. от 2 июня 2021 г. № 325-ФЗ) «О Российском Фонде Прямых Инвестиций» // СЗ РФ. 2016. № 23. Ст. 3278; 2021. № 27 (ч. I). Ст. 5153.

² См. подробнее: Поветкина Н.А. Финансовая устойчивость Российской Федерации. Правовая доктрина и практика обеспечения: монография / под ред. И.И. Кучерова. М.: Институт законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации; Юридическая фирма «Контракт», 2016. С. 252.

³ См. подробнее: Тихомиров Ю.А. Правовое государство: модели и реальность // Журнал российского права. 2011. № 12. С. 5–20.

⁴ См.: Акопян О.А. Правовые решения в экономической сфере // Журнал российского права. 2014. № 1 (205). С. 78–79.

благосостояния»¹, что позволит сократить количество разрозненных нормативных правовых актов, на основании которых осуществляется управление средствами Фонда.

Деятельность фонда основывается на постановлениях Правительства РФ, а также на нормативных правовых актах Министерства финансов РФ.

В качестве базового акта высшего федерального органа исполнительной власти Российской Федерации следует обозначить постановление Правительства РФ от 19 января 2008 г. № 18 «О порядке управления средствами Фонда национального благосостояния»². Вместе с тем некоторые особенности управления средствами ФНБ в 2023 г. регламентировались постановлением Правительства РФ от 27 марта 2023 г. № 482 «Об особенностях размещения в 2023 году средств Фонда национального благосостояния и о приостановлении действия пункта 1 (2) постановления Правительства Российской Федерации от 19 января 2008 г. № 18»³. Также активную роль в правовом регулировании управления средствами Суверенного фонда играет постановление Правительства РФ от 5 ноября 2013 г. № 990 «О порядке размещения средств Фонда национального благосостояния в ценные бумаги российских эмитентов, связанные с реализацией самокупаемых инфраструктурных проектов»⁴. Действует и ряд иных нормативных правовых актов Правительства РФ в рассматриваемой сфере⁵.

¹ См.: Воронина К.П. Финансово-правовое регулирование нефтегазовых доходов федерального бюджета Российской Федерации: дис. ... канд. юрид. наук. Саратов, 2022. С. 14.

² СЗ РФ. 2008. № 4. Ст. 270; 2023. № 15. Ст. 2706.

³ СЗ РФ. 2023. № 14. Ст. 2448.

⁴ СЗ РФ. 2013. № 45. Ст. 5824; 2023. № 19. Ст. 3460.

⁵ См., например: Постановление Правительства РФ от 31 августа 2020 г. № 1326 «Об осуществлении от имени Правительства Российской Федерации прав акционера публичного акционерного общества «Сбербанк России» (вместе с Положением об осуществлении от имени Правительства Российской Федерации прав акционера публичного акционерного общества «Сбербанк России») // СЗ РФ. 2020. № 37. Ст. 5707; Постановление Правительства РФ от 18 марта 2021 г. № 406 «Об осуществлении от имени Российской Федерации прав акционера публичного акционерного общества «Аэрофлот — российские авиалинии» // СЗ РФ. 2021. № 13 (ч. 1). Ст. 2235; Постановление Правительства РФ от 6 апреля 2022 г. № 602 «О приобретении за счет средств Фонда национального благосостояния привилегированных именных акций открытого акционерного общества «Российские железные дороги» // СЗ РФ. 2022. № 15. Ст. 2519; Постановление Правительства РФ от 8 апреля 2022 г. № 617 «Об осуществлении от имени Российской Федерации прав акционера акционерного общества «ДОМ.РФ» // СЗ РФ. 2022. № 16. Ст. 2660; Постановление Правительства РФ от 20 мая 2023 г. № 805 «Об осуществлении от имени Российской Федерации прав акционера Банка ВТБ (публичное акционерное общество)» // СЗ РФ. 2023. № 22. Ст. 3943.

Среди актов, издаваемых Минфином России, можно выделить, например, приказы от 7 июля 2014 г. № 58н «Об утверждении порядка расчетов при размещении средств Фонда национального благосостояния в ценные бумаги российских эмитентов, связанные с реализацией самоокупаемых инфраструктурных проектов»¹ и от 29 декабря 2017 г. № 1387 «О Порядке проведения расчетов и перечисления средств в связи с формированием и использованием дополнительных нефтегазовых доходов федерального бюджета и средств Фонда национального благосостояния»².

Переходя к анализу управления средствами Фонда, необходимо обратить внимание на то, что имеется возможность вложения средств Суверенного фонда в приобретение привилегированных акций крупнейших российских кредитных организаций³. Так, были приобретены акции АО «Газпромбанк», АО «Россельхозбанк», ПАО «Банк ВТБ». Данные и иные прямые меры финансовой поддержки за счет средств ФНБ предусмотрены Федеральным законом от 13 октября 2008 г. № 173-ФЗ «О дополнительных мерах по поддержке финансовой системы Российской Федерации»⁴. В качестве мер поддержки за счет средств Суверенного фонда следует назвать предоставление денежных средств на возвратной основе. Например, в 2016 г. ПАО «Новатэк» получило из ФНБ кредит в размере 150 млрд руб. на строительство арктического завода по производству сжиженного природного газа⁵.

Государственная корпорация развития «ВЭБ.РФ» с 2014 г. имеет право привлекать в порядке и на условиях, определенных Прави-

¹ URL: <http://www.pravo.gov.ru>

² Документ опубликован не был // СПС «КонсультантПлюс».

³ См.: Постановление Правительства РФ от 21 января 2023 г. № 55 «Об осуществлении от имени Российской Федерации прав акционера акционерных обществ по привилегированным акциям, которые приобретены за счет средств Фонда национального благосостояния, и о внесении изменения в абзац второй пункта 3 постановления Правительства Российской Федерации от 22 августа 2014 г. № 839» (вместе с Положением об осуществлении от имени Российской Федерации прав акционера акционерных обществ по привилегированным акциям, которые приобретены за счет средств Фонда национального благосостояния) // СЗ РФ. 2023. № 5. Ст. 794; Постановление Правительства РФ от 22 августа 2014 г. № 839 (в ред. от 21 января 2023 г. № 55) «О приобретении за счет средств Фонда национального благосостояния привилегированных акций кредитных организаций» // СЗ РФ. 2014. № 35. Ст. 4760; 2023. № 5. Ст. 794.

⁴ СЗ РФ. 2008. № 42. Ст. 4698; 2022. № 16. Ст. 2616.

⁵ См. подробнее: Старженецкий В.В., Бутырина В.А., Курицына К.С. Российское антисанкционное регулирование: современное состояние и пути совершенствования // Закон. 2021. № 3. С. 119–142.

тельством РФ, в депозиты средства ФНБ¹. Названные полномочия также закреплены в ст. 3 Федерального закона от 17 мая 2007 г. № 82-ФЗ «О государственной корпорации развития «ВЭБ.РФ»»². Одной из антикризисных мер, для реализации которых используются средства Суверенного фонда, является субсидирование ипотечного кредитования в соответствии с проектом «ДОМ.РФ»³.

Также средства ФНБ могут размещаться на субординированные депозиты в кредитных организациях, в результате чего объемы Суверенного фонда ежегодно увеличиваются, а российская экономика получает дополнительные возможности для развития.

Еще одно направление вложения средств ФНБ — ценные бумаги, связанные с реализацией самоокупаемых инфраструктурных проектов, так как данные ценные бумаги должны обладать высоким рейтингом долгосрочной кредитоспособности⁴. Инфраструктурные проекты, перечень которых утвержден Правительством РФ, — это значимые объекты федерального уровня, связанные, например, с жилищным и дорожным строительством, а также с созданием коммуникаций⁵. Фонд приобретает ценные бумаги предприятий, которые реализуют самоокупаемый инфраструктурный проект, посредством чего производится его финансирование.

Полагаем, что каждое из направлений института управления средствами ФНБ нуждается в детальной проработке. Нами рассмотрены лишь некоторые вопросы управления средствами Суверенного фонда. Фонд был создан в том числе и для достижения финансовой устойчивости государства, сглаживания неблагоприятных последствий кризисных экономических явлений. В сложившейся ситуации, обусловленной затянувшейся пандемией COVID-2019,

¹ См. подробнее: Шувалов И.И. Правовое обеспечение устойчивости банковской системы в условиях кризиса // Журнал российского права. 2023. № 5. 126–139.

² СЗ РФ. 2007. № 22. Ст. 2562; 2022. № 29 (ч. III). Ст. 5293.

³ См.: Постановление Правительства РФ от 9 марта 2022 г. № 307 «О приобретении за счет средств Фонда национального благосостояния обыкновенных акций акционерного общества «ДОМ.РФ» // СЗ РФ. 2022. № 11. Ст. 1701.

⁴ См. подробнее: Тюрина Ю.Г., Вахромов Н.Д. Ключевые особенности управления Фондом национального благосостояния России в современных условиях // Управленческий учет. 2022. № 12. С. 1186.

⁵ См.: Распоряжение Правительства РФ от 5 ноября 2013 г. № 2044-р (в ред. от 20 сентября 2023 г. № 1529) «Об утверждении перечня самоокупаемых инфраструктурных проектов, реализуемых юридическими лицами, в финансовые активы которых размещаются средства Фонда национального благосостояния и (или) пенсионных накоплений, находящихся в доверительном управлении государственной управляющей компании, на возвратной основе» // СЗ РФ. 2013. № 45. Ст. 5880; 2023. № 39. Ст. 7038.

санкционным давлением на Российскую Федерацию, начавшимся в 2014 г., принявшем колоссальные масштабы в 2022 г. и продолжающимся в настоящее время, особенно актуальны такие проблемные аспекты управления ФНБ, как:

– отсутствие прозрачности в управлении Фондом¹, недостаточная открытость отчетности ФНБ, на основании которой можно оценить эффективность управления его средствами;

– широкий круг задач, на решение которых направляются средства ФНБ (отсутствие четких критериев отбора новых проектов, финансирование которых будет осуществляться за счет средств Суверенного фонда);

– большое количество нормативных правовых актов подзаконного регулирования, значительно усложняющих процесс управления средствами Суверенного фонда².

Таким образом, обозначенные проблемные аспекты нуждаются в дальнейшей проработке. Видится необходимым упрощение доступа к информации об управлении средствами Фонда, представление ее в более доступной и наглядной форме. Требуется разработка и последующая правовая регламентация критериев отбора новых проектов, финансирование которых будет осуществляться за счет средств ФНБ. Полагаем, что принятие федерального закона «О Фонде национального благосостояния» позволит упростить процесс управления Фондом, сократить количество соответствующих подзаконных нормативных правовых актов, а также решить ряд иных вопросов.

Считаем особенно актуальными направлениями развития в управлении средствами ФНБ инвестирование средств Фонда с детально просчитанными рисками (в том числе инвестиции в технологии будущего), вложение в самокупаемые инфраструктурные проекты, поддержку сфер предпринимательства, ориентированных на несырьевой экспорт, а также развитие перерабатывающей промышленности. Таким образом, акцент необходимо сделать на направления, нуждающиеся в поддержке и развитии, требующие дополнительных бюджетных расходов, но имеющие особую значимость для суверенитета Российской Федерации.

Правовое регулирование государственных расходов в период социально-экономического кризиса имеет ключевое значение. По-

¹ См. подробнее: Кавкаева К.П. Дополнительные нефтегазовые доходы как источник формирования Фонда национального благосостояния: новеллы и проблемы правового регулирования в период COVID-19 // Финансовое право. 2021. № 7. С. 45–48.

² См.: Тюрина Ю.Г., Вахромеев Н.Д. Указ. соч. С. 1189.

К.П. Кавкаева

вышение эффективности расходов — это задача, которую невозможно решить только посредством использования финансовых резервов (в частности, ФНБ), необходимы системные изменения бюджетных институтов, создание практических правовых технологий принятия эффективных финансово-правовых решений.

О.Ю. Еремина,
ведущий научный сотрудник
отдела социального законодательства
Института законодательства
и сравнительного правоведения
при Правительстве Российской Федерации,
кандидат юридических наук

ДЕМОГРАФИЧЕСКАЯ ПОЛИТИКА И СОЦИАЛЬНОЕ СТРАХОВАНИЕ МАТЕРИНСТВА: РОЛЬ ГОСУДАРСТВА В УПРАВЛЕНИИ РЕПРОДУКТИВНЫМИ ПРАВАМИ

В современном мире демографическая политика становится важным инструментом в управлении социальным и экономическим развитием государств. Одним из ключевых ее аспектов является регулирование уровня рождаемости, то есть влияние на репродуктивные права человека.

Репродуктивные права — основной элемент прав человека, который обеспечивает возможность каждому индивиду самостоятельно принимать решения, касающиеся его репродуктивного здоровья, в отношении рождения или от отказа от рождения ребенка. Основными инструментами воздействия на воспроизводство населения являются правовые стимулы и ограничения.

Под *правовыми стимулами* понимается правовое побуждение к удовлетворению собственных интересов, совпадающих с интересами всего общества, под *правовыми ограничениями* — правовое сдерживание воли субъекта, создающее благоприятные условия для удовлетворения общественных интересов¹.

Исследование примеров государственного воздействия на репродуктивные права граждан показало, что вектор нормативного давления может быть направлен на ограничение как свободы выбора в вопросе материнства (запрет абортов)², так и количества детей в

¹ См.: Еремина О.Ю. Правовое регулирование материнского капитала: практика применения и перспектива развития // Журнал российского права. 2018. № 5 (257). С. 125–138.

² В СССР был введен запрет на проведение абортов в государственных медицинских учреждениях, а также на дому у врачей и в частных квартирах (см.: Постановление ЦИК СССР № 65, СНК СССР № 1134 от 27 июня 1936 г. «О запрещении абортов, увеличении материальной помощи роженицам, установлении государственной

семье (контроль рождаемости)¹. Государства применяют различные правовые средства для стимулирования или ограничения рождаемости в зависимости от демографической ситуации и целей государственной политики.

Исторический анализ правового регулирования демографической политики показывает, что правовые меры по регулированию уровня рождаемости применяются с древних времен. Важность и сложность задачи, связанной с поддержанием баланса между численностью населения, экономикой государства и состоянием окружающей среды, всегда осознавались в правящих кругах. Исходя из этого были сформированы две основные позиции, которые обуславливают демографическую политику государств: пронаталистская и антиталистская.

Пронаталистская политика характерна для стран, стремящихся повысить уровень рождаемости. Она может включать различные меры, направленные на создание более комфортных условий для семей с детьми. Основные меры государственного управления, как правило, имеют стимулирующий характер: финансовая помощь семьям с детьми посредством института детских пособий, налоговые льготы, предоставление бесплатного образования и медицины для детей, а также в создание доступной инфраструктуры, например детских садов и школ. Подобные меры направлены на то, чтобы смягчить финансовое бремя, которое ложится на плечи родителей, а также создать в обществе более позитивное восприятие семьи с детьми.

Антиталистская политика применяется в странах с избытком населения, высокими темпами роста рождаемости и недостаточными ресурсами для обеспечения благосостояния всех граждан. В таких государствах применяются правовые меры, направленные на снижение уровня рождаемости, например программы планирования семьи, доступ к контрацепции, информирование о репродуктивном здоровье и праве на аборт. Основным мотивом такой политики часто становится стремление к улучшению качества жизни населения, снижению уровня бедности и обеспечению устойчивого развития.

Российская Федерация в разные периоды развития государственности неизменно осуществляет пронаталистскую демографическую

помощи многосемейным, расширению сети родильных домов, детских яслей и детских садов, усилении уголовного наказания за неплатеж алиментов и о некоторых изменениях в законодательстве о разводах» // СПС «КонсультантПлюс»).

¹ В Китае долгие годы действовала политика «одного ребенка», направленная на сокращение численности населения.

политику. Сохранение народонаселения требует не только внимательного изучения демографических тенденций, но и разработки соответствующих правовых механизмов и мер для поддержки семей, повышения рождаемости. Одним из наиболее эффективных институтов в этом контексте является система социального страхования материнства, которая в России имеет продолжительную правовую историю формирования и развития.

Ключевая задача программ по социальному страхованию материнства — создание правовых механизмов социальной защиты и поддержки матерей для решения демографических проблем путем создания условий для стимулирования рождаемости, обеспечения материнского здоровья, а также повышения качества жизни семей.

Анализ исторического развития социального страхования материнства показал, что вопрос о страховании материнства был возведен в ранг первейшей необходимости в конце XVIII в. общественными течениями, борющимися с ужасающей смертностью детей в среде рабочих¹.

Отметим, что под термином «материнство» понимался тогда и остался неизменным физиологический период, включающий беременность, роды, послеродовой период и период кормления грудью. Данное состояние с XIX в. приравнивалось по правовым последствиям к болезни и связывалось с частичной (временной) потерей работоспособности женщиной.

Анализируя социальное страхование материнства не с точки зрения учреждения конкретных учреждений, а как историческое явление, наблюдаемое в известной степени развития во многих странах с XIX в., попытаемся дать этому явлению по возможности полную правовую характеристику (происхождение, эволюция развития и перспективы). При этом оговоримся, что акцент при таком анализе будет сосредоточен на социальном страховании материнства в Российской Федерации.

Первый закон, запрещающий работу беременным женщинам в течение последних двух недель беременности и роженицам в течение первых четырех недель, был принят в 1877 г. в Швейцарии². В 1878 году аналогичный закон был принят в Германии. В течение следующих трех-пяти лет подобные законы принимаются в Австрии, Швеции и Италии. Законом Испании на работодателей возлагается обязан-

¹ См.: Вигдорчик К.А. Социальное страхование. Систематическое изложение истории, организации и практики всех форм социального страхования. СПб., 1912. С. 269.

² Там же.

ность освобождать от работы женщин на восьмом месяце беременности, если женщина сама того пожелает и предоставит медицинское свидетельство о невозможности работать. Место работы в таком случае за женщиной сохраняется в течение четырех-шести недель с момента родов. В 1908 году в Венгрии вступил в силу закон о запрете давать тяжелую физическую работу беременным женщинам, а также работу, связанную с поднятием тяжестей или сильным мышечным напряжением. В 1902 году в Италии фабрикантов обязали предоставлять женщинам особое помещение для кормления детей и соответствующие перерывы в работе. Таковым было состояние законодательства на начало XIX в. в Западной Европе.

Главным недостатком законодательства того периода являлись не столько короткие периоды освобождения от работы, сколько отсутствие материального обеспечения женщин во время последних недель беременности и ранний послеродовой период. Кроме того, в вышеупомянутых законодательных актах содержался именно запрет на работу во время этих периодов, и женщины, оставшись без средств к существованию, пытались выйти на работу раньше отведенного срока. Таким образом была создана ситуация, когда лица, в интересах которых были приняты эти законы, старались их нарушить или обойти.

В конце XIX — начале XX в. обеспечение женщин в период беременности и послеродового периода средним заработком было сложной задачей, поскольку социальные страховые системы еще только зарождались, не существовало отлаженного правового механизма, вводились первые модели больничных касс.

Отсутствие систематического подхода к обеспечению финансовой защиты беременных женщин и новорожденных детей в то время и привело к необходимости развития социальных страховых механизмов в отношении именно этого круга субъектов — женщин в связи с материнством.

В странах, где уже существовало страхование на случай болезни, естественным образом возникло стремление связать с ним и страхование материнства. Например, в Германии и Австрии в систему страхования от болезней включили рожениц, обеспечивая им пособие и лечение в течение трех недель, позже этот срок был продлен до шести недель. Впоследствии страхование от болезней и страхование материнства было объединено и уже не рассматривалось отдельно.

Совершенствование законодательства о страховании в конце XIX — начале XX в. было сосредоточено на расширении субъектного состава. Например, в систему пособий за счет больничных касс

включали не только женщин-работниц, но и жен рабочих. Постепенно страхование распространялось на все большее количество отраслей, например не только на сельскохозяйственных, промышленных и лесных рабочих, но и на домашнюю прислугу и работниц мелких мануфактур.

Кроме того, происходило расширение спектра предоставляемой помощи женщинам: бесплатная помощь врача и (или) акушерки во время беременности и родов; выдача кормящим матерям пособия в первые три месяца, в случае приема на кормление приемного ребенка период выплаты увеличивался еще на три месяца.

Отметим, что расширение гарантий, предоставляемых страховыми обществами, не всегда поддерживалось работодателями. Нередко возникала такая модель, когда страховые общества создавали правовые условия для выплаты страховых пособий кормящим женщинам, однако работодатель не предоставлял отпуск только что родившей женщине свыше шести недель после родов.

Таким образом, сложилась ситуация, когда сами страховые общества вступали в борьбу за увеличение социальных гарантий женщинам. При этом заинтересованность больничных касс в предоставлении большего срока освобождения от работы для восстановления здоровья женщин после родов имела не социальный, а в первую очередь экономический характер. Как отмечал К.А. Вигдорчик, «...истощение женского организма в период беременности и кормления и раннее возобновление работы создавали почву для массы общих и специально-женских болезней, которые ложатся тяжелым бременем на бюджет больничных касс. Расходы, которые несли больничные кассы, значительно сократились бы, если бы женщины получили своевременную поддержку в период материнства»¹.

Дореволюционный период. В дореволюционной России система социального страхования, в том числе материнства, практически отсутствовала. Проблемы, связанные с материнством, решались на уровне семьи и благотворительных организаций. Государственной поддержки материнства не было, и забота о беременных женщинах и новорожденных возлагалась на самих женщин и их семьи. В некоторых крупных промышленных центрах и у крупных работодателей могли существовать частные благотворительные инициативы, но они носили случайный и ограниченный характер.

Вместе с тем следует отметить деятельность Временного правительства, которое провело своеобразную социальную реформу.

¹ Вигдорчик К.А. Указ. соч. С. 271.

Правоприменительная практика по этой реформе не успела сложиться, мы фиксируем только законодательные решения, которые Временное правительство успело принять. Так в Закон от 23 июня 1912 г. «О страховании на случай болезни» решением Временного правительства от 17 октября 1917 г. внесены изменения, в соответствии с которыми был увеличен срок выдачи пособия по беременности и родам с шести до восьми недель. Ранее пособие исчислялось отдельно для двухнедельного периода до родов и четырехнедельного периода после родов, и в случае пропуска срока женщина лишалась права на получение пособия. Однако в новом порядке восьминедельное пособие гарантировалось суммарно независимо от обстоятельств, что также касается обязательного шестинедельного послеродового отпуска. Размер пособия по-прежнему составлял от половины до полного заработка. Пособие для кормящих матерей выплачивалось в течение 20 недель с момента прекращения выплаты материнского пособия. Таким образом, общая продолжительность выплат для матерей составляла 28 недель¹.

История обязательного социального страхования в нашей стране полна как выдающихся достижений, так и периодов кризиса и неопределенности. Развитие и трансформация системы социального страхования часто происходили не вследствие логичного и последовательного прогресса, а через серию резких изменений в различных направлениях. Это повлияло на стабильность и эффективность системы социального страхования в целом.

Ранний постреволюционный период. С установлением советской власти в России началась реализация социальных реформ, направленных на создание всеобъемлющей системы социальной защиты. Среди первых документов, устанавливающих основы социального страхования материнства, отметим Декрет Всероссийского центрального исполнительного комитета (ВЦИК) от 22 декабря 1917 г. «О страховании на случай болезни»². Этот документ стал правовым актом, отразившим требования пролетариата, среди которых было и социальное страхование материнства³. Принятые тогда акты установили прогрессивную систему социального страхования в Советской России и задали высокие стандарты социальной защиты материнства в международной практике, основным их минусом являлось только то, что реализовать их так и не удалось.

¹ См.: Вигдорчик Н.А. Теория и практика социального страхования. Вып. 3. Пг., 1922. С. 111–112.

² Газета Временного Рабочего и Крестьянского Правительства. 1917. № 45.

³ См.: Ленинские декреты о социальном обеспечении. М., 1970.

В Декрете «О социальном страховании» были предусмотрены следующие социальные гарантии женщинам в связи с материнством:

1) оплачиваемый отпуск по беременности и родам. Женщины получили право на оплачиваемый отпуск в период до и после родов, что позволило им восстанавливаться и заботиться о новорожденном без потери дохода. Беременные работницы и роженицы отдельно были отмечены в качестве самостоятельного субъекта среди получателей денежных пособий из средств больничных касс, которым установлен размер денежного пособия — полный размер заработка участника кассы;

2) пособия при рождении ребенка. Женщины получили право на получение материальной помощи при рождении ребенка, что существенно снижало финансовую нагрузку на семьи. Кормящим матерям — участникам касс с момента прекращения права на пособие по случаю родов предоставлялось пособие для кормления вне зависимости от того, кормит ли на самом деле женщина грудью, — особое пособие в размере от четверти до половины заработка женщины в течение девяти месяцев;

3) медицинское обслуживание. Декретом было закреплено право женщин на бесплатное медицинское обслуживание во время беременности, родов и послеродового периода. Врачебная помощь сопровождалась бесплатной выдачей лекарственных средств, перевязочных материалов, улучшенной пищи и всех необходимых медицинских принадлежностей;

4) защита трудовых прав женщин в связи с материнством. Вводились ограничения на работу женщин в тяжелых и вредных условиях, особенно в период беременности и родов, послеродовой период и период кормления. Кормящей работнице было установлено право на перерыв каждые три часа на 30 минут и отводились особые помещения (ясли) для кормления на предприятии. Рабочий день для кормящей матери (в течение девяти месяцев после родов) должен был быть не более шести часов в день.

Введение ответственности работодателей за нарушение вышеперечисленных прав женщин явилось важным элементом защиты прав женщин, находящихся в социально уязвимом состоянии, обусловленном материнством. В частности, в п. 75 Декрета ВЦИК «О страховании на случай болезни» были установлены строгие санкции для работодателей, нарушивших положения о защите материнства. Например, работодатели, допустившие беременную участницу кассы к работе в течение первых восьми недель после родов, подвергались бы штрафу в пользу больничной кассы в размере от 100 до 1000 руб. за каждый случай.

Вышеперечисленные меры значительно улучшили бы положение женщин, если бы у вновь созданного государства были средства на их реализацию. Однако бедственное положение государства, слом прежних экономических основ и отсутствие новых не позволили реализовать их на практике. В условиях экономического коллапса и разрухи после Октябрьской революции и Гражданской войны финансирование социального обеспечения работников через механизм социального страхования оказалось не просто неэффективным, а практически невозможным.

Значение Декрета ВЦИК «О страховании на случай болезни» проявилось в том, что была законодательно закреплена модель социального страхования в целом и материнства в частности, представляющая высокий стандарт социальной защиты женщин. Государству пришлось искать альтернативные пути для обеспечения населения социальными благами, так как традиционные механизмы страховых выплат больше не работали.

31 октября 2018 г. был принят Декрет Совета народных комиссаров «Положение о социальном обеспечении трудящихся»¹, который изменил принципы социального обеспечения, отменив систему социального страхования и введя обеспечение для всех трудящихся, не эксплуатирующих чужой труд и не имеющих достаточных средств для существования.

Новый вид социального обеспечения был предоставлен по следующим основаниям: потеря средств к существованию в связи с нетрудоспособностью, постоянная утрата трудоспособности, безработица не по вине работника. Материнство было также признано фактором потери средств к существованию в связи с нетрудоспособностью, поскольку это физиологическое состояние требует особого внимания и поддержки.

Основными видами обеспечения для женщин были установлены родовспоможение — помощь в период беременности и родов, что включает медицинские услуги и материальную поддержку, и лекарственная помощь — обеспечивался доступ к необходимым медикаментам для женщин и новорожденных.

Стабилизация политической и экономической ситуации в период НЭП позволила приступить к восстановлению нормальной работы социального страхования. Был принят Декрет СНК РСФСР от 15 ноября 1921 г. «О социальном страховании лиц, занятых наемным трудом»². В 1922 году было положено начало формированию

¹ СУ РСФСР. 1918. № 89. Ст. 906.

² СУ РСФСР. 1921. № 76. Ст. 627.

нового социального законодательства, выступившего основой для дальнейшего развития системы обязательного социального страхования. Были предприняты следующие шаги:

- 1) создание централизованных фондов — образование государственных фондов социального страхования для контроля и распределения финансовых ресурсов;
- 2) введение обязательного страхования — постепенное внедрение обязательных страховых взносов для всех категорий работающих;
- 3) расширение форм социальной поддержки — разработка программ, охватывающих более широкие слои населения и обеспечивающих многообразные виды помощи.

Первые годы советской власти. В 1920–1930-е годы советская власть активно совершенствовала систему социального страхования, в том числе и в сфере материнства. Расширились виды пособий беременным и родившим женщинам¹, были установлены декретные отпуска, разработаны меры по защите материнства и детства, выстраивалась система защиты трудовых прав женщин.

В целом социальное страхование распространялось на всех лиц наемного труда независимо от того, заняты ли они в государственных, общественных, кооперативных или иных предприятиях или хозяйствах или даже у частных лиц (ст. 175 Кодекса законов о труде РСФСР²). Вместе с тем из общего круга работников наемного труда исключались: трудящиеся, не работавшие по найму, — крестьяне, кустари, ремесленники; лица свободных профессий — врачи, юристы, инженеры; лица, живущие на нетрудовые доходы, — торговцы, лица духовного звания³.

Кодекс Законов о труде РСФСР 1922 г. регулировал вопросы социального страхования материнства и охватывал множество аспектов, направленных на защиту и поддержку женщин в периоды беременности и родов. Основные положения и гарантии, предоставляемые в рамках такого страхования, включали следующие элементы:

- 1) финансовая поддержка:

¹ См.: Постановление Наркомтруда РСФСР и Наркомздрава РСФСР от 11 ноября 1920 г. «О мерах охраны труда и здоровья матерей, кормящих грудью» // СПС «КонсультантПлюс»; Циркуляр Народного комиссариата труда РСФСР от 10 февраля 1923 г. № 64орг./21 «О выплате дополнительного пособия на кормление ребенка» // Известия НКТ СССР. 1923. № 6.

² См.: Постановление ВЦИК от 9 ноября 1922 г. «О введении в действие Кодекса законов о труде Р.С.Ф.С.Р. изд. 1922 г.» // СУ РСФСР. 1922. № 70. Ст. 903.

³ См.: Баевский И.Л. О социальном страховании в СССР // Вестник Университета имени О.Е. Кутафина (МГЮА). 2019. № 11 (63). С. 205–223.

— пособия по беременности и родам. Эти пособия выплачиваются застрахованным женщинам в течение всего периода отпусков, установленных для до- и послеродового времени, а именно: для женщин, занятых физическим трудом, — восемь недель до и восемь недель после родов; для женщин, занятых умственным трудом, — шесть недель до и шесть недель после родов;

— дополнительные пособия на кормление ребенка и приобретение предметов ухода за ним;

2) сохранение рабочего места. Работницы и женщины-служащие, временно утратившие трудоспособность по беременности и родам, сохраняют за собой место работы на срок не менее четырех месяцев при беременности и родах;

3) ограничения на трудовую деятельность. Ночная и сверхурочная работа для беременных и кормящих женщин категорически не допускается. Кроме того, женщины освобождаются от работы на определенные периоды до и после родов. В зависимости от характера работы эти периоды различаются: для физического труда — восемь недель до и восемь недель после родов; для умственного труда — шесть недель до и шесть недель после родов;

4) перерывы для кормления. Кормящим матерям предоставляются дополнительные перерывы для кормления ребенка. Эти перерывы устанавливаются правилами внутреннего трудового распорядка и не могут быть реже чем каждые 3,5 часа при продолжительности не менее 30 минут. Эти перерывы добавляются к общим перерывам, предусмотренным для всех работников.

Таким образом, к 1930-м гг. социальное страхование материнства предусматривает не только финансовую поддержку, но и юридические гарантии, а также трудовые льготы, обеспечивающие защиту женщин в эти периоды их жизни.

Период устойчивого развития СССР. Несмотря на серьезные испытания и период полного упадка системы социального страхования в начале XX в., дальнейшие шаги советского правительства позволили создать и укрепить социалистическую модель обязательного социального страхования. Начало действия этой модели связывают с принятием в декабре 1936 г. Конституции СССР, а окончание с периодом распада СССР (1991–1992 г.).

В целом социалистическая модель обязательного социального страхования характеризовалась обеспечением гражданам материального содержания в старости, при болезни и утрате трудоспособности, в связи с материнством и охватывала все виды социальных рисков, с которыми может столкнуться работающий по найму. Обеспечивается поддержка материнства как в последние месяцы до родов, так

и в первые месяцы после родов. Всем трудящимся и членам их семей оказывается бесплатная медицинская помощь. Дополнительная поддержка распространяется на уход за новорожденными, кормление детей и организацию похорон для трудящихся и членов их семей, находящихся на их иждивении.

В Советском Союзе социальное страхование распространяется на всех наемных работников без исключения. Ни характер предприятия или учреждения, ни тип выполняемой работы, ни форма заработной платы не ограничивают права на социальное страхование.

Социальное страхование компенсирует полностью утраченный заработок в период беременности и родов. В остальных случаях (уход за ребенком) обеспечиваются выплаты исходя из прожиточного минимума, который определяется стоимостью необходимого месячного набора продуктов питания и предметов первой необходимости.

Все расходы по социальному страхованию полностью покрываются работодателем независимо от того, является ли он частным лицом, иностранным учреждением или государством. Работники освобождены от каких-либо взносов, даже самых незначительных, на социальное страхование.

Управление социальным страхованием осуществляется выборными органами самих застрахованных работников. Все комитеты страховых касс избираются на конференциях представителей, непосредственно избираемых на общих собраниях рабочих и служащих. Работодатели, включая государство, лишены права назначать своих представителей в комитеты страховых касс.

Все виды социального страхования объединены в одном органе — страховой кассе, которая выплачивает пособия по болезни, травмам, родам, на ребенка и проч. Медицинская помощь предоставляется через здравотделы по поручению страховых касс с участием страховых касс в организации и улучшении всего медицинского обслуживания. С 1937 года государство полностью стало финансировать систему здравоохранения и содержание детских яслей и садов.

Конституцией СССР 1936 г. (ст. 122) предусматривалась модель государственной защиты интересов матерей и детей, включая государственную поддержку многодетных и одиноких матерей. Женщинам гарантировались оплачиваемые отпуска по беременности и родам, а также доступ к широкой сети родильных домов, детских яслей и садов.

Конституция СССР 1977 г. мало чем отличается от Конституции СССР 1936 г. в плане обеспечения обязательного социального страхования материнства, но было расширено ее действие на колхозниц, а также внесено уточнение, согласно которому обязательное соци-

альное страхование признается гарантией социального обеспечения рабочих, служащих и колхозников¹.

С середины XX в. советская система социального страхования в целом характеризовалась центральным управлением и наличием обширных социальных гарантий.

Объем социальных гарантий женщинам в связи с материнством также был значительно расширен:

1) увеличена продолжительность отпусков — до родов 56 дней и после родов столько же, в случае осложненных родов или при рождении двух и более детей — до 70 дней. Отпуск по уходу за ребенком был увеличен до достижения ребенком возраста одного года;

2) пособия по беременности и родам выплачиваются в течение всего отпуска по беременности и родам в размере полного заработка;

3) введен отпуск по уходу за ребенком. Частично оплачиваемый отпуск предоставлялся до достижения ребенком возраста одного года. Этот отпуск мог быть использован полностью или частями в любое время до достижения ребенком возраста одного года. Пособие выплачивалось в течение всего периода отпуска. Предусматривалась вариативность по использованию отпуска по уходу за ребенком. Так, по желанию женщины, находящейся в отпуске по уходу за ребенком, она могла работать на условиях неполного рабочего времени или на дому. При этом сохранялось право на получение пособия². Кроме того, был предусмотрен дополнительный отпуск без сохранения заработной платы, который предоставлялся женщине по ее заявлению для ухода за ребенком до достижения им возраста полутора лет. Этот отпуск мог быть использован полностью или частично до достижения ребенком возраста полутора лет и засчитывался в общий и непрерывный стаж работы, а также в стаж работы по специальности, но не в стаж для последующих ежегодных отпусков;

4) сохранены перерывы для кормления ребенка для женщин, имеющих детей в возрасте до полутора лет, предоставляются дополнительные перерывы для кормления ребенка. Эти перерывы, как и прежде, предоставляются не реже чем через 3 часа продолжительностью не менее 30 минут каждый, при наличии двух или более детей — не менее часа. Эти перерывы включаются в рабочее время и оплачиваются по среднему заработку;

¹ См.: Захаров М.Л. Социальное страхование в России: прошлое, настоящее и перспективы развития (трудовые пенсии, пособия, выплаты пострадавшим на производстве): монография. М., 2013. С. 24.

² См.: Закон РСФСР от 9 декабря 1971 г. «Об утверждении Кодекса законов о труде РСФСР» // Ведомости ВС РСФСР. 1971. № 50. Ст. 1007.

5) усилена защита трудовых прав женщин. На законодательном уровне (ст. 170 Кодекса законов о труде РСФСР) было запрещено отказывать женщинам в приеме на работу и снижать заработную плату по мотивам беременности или кормления ребенка, увольнять беременных женщин и женщин, имеющих детей в возрасте до полутора лет, по инициативе администрации, за исключением случаев полной ликвидации предприятия, когда обязательно трудоустройство;

6) предоставлялись материальная помощь и путевки. Так, администрация по согласованию с профсоюзом могла выдавать беременным женщинам путевки в санатории и дома отдыха бесплатно или на льготных условиях, а также оказывать материальную помощь;

7) создавались специальные условия на предприятиях с применением женского труда. На таких предприятиях (например, ткацкие фабрики, швейные мастерские и проч.) с широким применением женского труда организовывались детские ясли и сады, комнаты для кормления грудных детей, комнаты личной гигиены женщин.

Эти меры были направлены на создание рабочих условий, которые учитывают специфические потребности женщин, способствуя их благополучию и профессиональной занятости. Однако плановая экономика и частые изменения в социально-экономическом курсе государства усложняли выполнение отдельных гарантий женщинам посредством социалистического социального страхования.

Вместе с тем необходимо отметить позитивные изменения в системе защиты прав женщин в связи с материнством. Так, с 1 декабря 1989 г. дополнительный отпуск без сохранения заработной платы увеличился с полутора до трех лет¹. Дополнительный отпуск засчитывался в общий и непрерывный стаж, а также в стаж работы по специальности. Начиная с 1 декабря 1990 г. продолжительность отпуска по беременности и родам была увеличена с 112 до 126 календарных дней (70 дней до родов и 56 дней после родов). В случаях осложненных родов или рождения двух и более детей отпуск составлял 140 дней (70 дней до родов и 70 дней после родов)². Однако в целом в 1980–1985 гг. (период застоя) наблюдались замедле-

¹ См.: Постановление Совета Министров СССР и ВЦСПС от 22 августа 1989 г. № 677 «Об увеличении продолжительности отпусков женщинам, имеющим малолетних детей» // Свод законов СССР. 1990. Т. 2. С. 686.

² См.: Постановление Совмина СССР от 24 ноября 1990 г. №1177 «О порядке назначения и выплаты некоторых пособий и об изменении и дополнении решений Правительства СССР о государственной помощи семьям, имеющим детей» // СП СССР. 1990. № 31. Ст. 150.

ние развития системы социального обеспечения, дефицит бюджета и ухудшение качества социального обслуживания.

Постсоветский период. Переход к рыночной экономике сопровождался значительными изменениями в экономической и социальной политике России. Смена экономического уклада государства, формы собственности на средства производства и частые и непродуманные реформы государственного управления привели к экономическим кризисам, что отрицательно отразилось на социальной защите населения. Структура социального страхования менялась, вводились частные элементы, но системы обеспечения не успевали адаптироваться к новой реальности. В условиях постоянных экономических перемен социальные обязательства государства были отодвинуты на второй план, в том числе поддержка материнства.

Вместе с тем государство пыталось сохранить материальное обеспечение семей с детьми. Так, Указом Президента РФ «О размерах социальных пособий и компенсационных выплат семьям с детьми и другим категориям граждан»¹ были установлены ежемесячные социальные пособия и компенсации, в которые определялись в соответствии с Законом РФ от 13 ноября 1992 г. «О минимальном размере оплаты труда»².

В условиях бюджетного дефицита и экономической нестабильности установленные размеры социальных выплат женщинам в связи с материнством не соответствовали уровню покупательской способности, что в целом негативно отражалось на каждой семье, имеющей детей.

На фоне рыночных реформ и приватизации новые хозяйствующие субъекты не всегда соблюдали установленные законом гарантии сохранения рабочих мест женщинам на время отпуска по беременности, родам и уходу за ребенком.

Экономические проблемы сильно повлияли на качество и доступность медицинских услуг для беременных женщин и молодых матерей. Политическая и экономическая нестабильность в государстве отразилась на демографических показателях рождаемости, которые в этот период были рекордно низкими.

Попытки стабилизации и модернизации системы социального страхования включали законодательные изменения и реформы. Например, согласно новому Трудовому кодексу РФ, принятому в 2001 г., продолжительность отпуска по беременности и родам была

¹ Собрание актов Президента и Правительства РФ. 1993. № 6.

² Российская газета. 1992. № 254.

увеличена с 56 календарных дней до родов до 70 дней, а в случае многоплодной беременности — до 84 дней, после родов — с 56 до 70 календарных дней, в случаях осложненных родов — до 86 дней, а при рождении двух или более детей — до 110 дней.

Однако недостаточно точное представление о сущности страховой системы и ее целей продолжало оставаться преградой для ее эффективного функционирования. До 2007 года в России действовали нормативные правовые акты о социальном страховании, практически не изменившиеся с советских времен. К важнейшим из них относились «О пособиях по государственному социальному страхованию»¹ и Положение о порядке обеспечения пособиями по государственному социальному страхованию². Следует отметить, что в Кодексе законов о труде РСФСР была отдельная глава «Государственное социальное страхование», которая носила рамочный характер. Эти документы служили основой системы социального страхования, однако во многом они не соответствовали современной экономической ситуации и потребностям населения.

В целом система социального страхования оставалась фрагментарной и недостаточно гибкой для оперативного реагирования на изменения в экономике и обществе. В период после распада СССР и до 2007 г. в законодательство вносились лишь отдельные поправки, касающиеся обеспечения некоторыми видами пособий. Например, устанавливался предельный размер пособия по временной нетрудоспособности и пособия по беременности и родам³. Эти изменения были направлены на ограничение расходов бюджета на социальные выплаты. Введение предельных размеров для этих пособий во многом обусловлено попыткой снизить социальную нагрузку на работодателей и государство.

Современный этап. Социальное страхование женщин в связи с материнством продолжает развиваться, сталкиваясь с новыми вызовами, такими как демографические изменения, старение населения, изменение структуры занятости.

¹ См.: Постановление Совета Министров СССР и ВЦСПС от 23 февраля 1984 г. № 191 «О пособиях по государственному социальному страхованию» // Свод законов СССР. 1984. Т. 2. С. 686-2.

² Положение утверждено постановлением Президиума ВЦСПС от 12 ноября 1984 г. № 13-6.

³ Максимальный размер пособия по беременности и родам за полный календарный месяц составлял: в 2002, 2003, 2004 гг. — 11 700 руб., в 2005 г. — 12 480 руб., в 2006 г. — 15 000 руб. Федеральным законом от 8 февраля 2003 г. № 25-ФЗ «О бюджете Фонда социального страхования Российской Федерации на 2003 год» был установлен минимальный размер пособия по беременности и родам за полный календарный месяц.

В системе правовых мер, принимаемых государством для регулирования вопросов компенсации гражданам утраченного заработка в связи с беременностью, родами и уходом за ребенком, отметим федеральные законы от 16 июля 1999 г. № 165-ФЗ «Об основах обязательного социального страхования», от 29 декабря 2006 г. № 255-ФЗ «Об обязательном социальном страховании на случай временной нетрудоспособности и в связи с материнством» и от 19 мая 1995 г. № 81-ФЗ «О государственных пособиях гражданам, имеющим детей», который дополняет систему социального страхования материнства.

Одним из достижений исторического развития системы поддержки женщин в связи с материнством является продолжительность отпуска по беременности и родам, который суммарно составляет 140 дней (70 календарных дней до родов и 70 календарных дней после родов). Данный отпуск увеличивается при осложненной беременности (до 86 календарных дней после родов) и при многоплодной беременности — до 110 дней. Те же условия действуют при усыновлении ребенка. За все это время застрахованной женщине выплачивается пособие в размере 100% среднего заработка. Сложнее в этой ситуации будет женщинам, если трудовой стаж составляет менее шести месяцев, так как тогда размер пособия не будет превышать МРОТ, установленный федеральным законодательством. Отметим, что в районах с неблагоприятными климатическими условиями пособие выплачивается с учетом этих коэффициентов, но не должно превышать МРОТ.

В еще более неблагоприятную ситуацию попадают женщины, уволенные в связи с ликвидацией организации. Так, ст. 6 Федерального закона «О государственных пособиях гражданам, имеющим детей» предусмотрено, что право на пособие по беременности и родам имеют, в частности, женщины, подлежащие обязательному социальному страхованию на случай временной нетрудоспособности и в связи с материнством, а также женщины, уволенные в связи с ликвидацией организации, в течение 12 месяцев, предшествовавших дню признания их в установленном порядке безработными. Из статьи 2 Федерального закона «Об обязательном социальном страховании на случай временной нетрудоспособности и в связи с материнством» следует, что такому страхованию подлежат лица, работающие по трудовым договорам и занимающиеся иными видами деятельности, указанными в данной статье.

Из приведенных положений следует, что по общему правилу право на получение пособия по беременности и родам имеют женщины, состоящие в трудовых отношениях, то есть являющиеся за-

страхованными лицами в системе обязательного социального страхования на случай временной нетрудоспособности и в связи с материнством. Следовательно, неработающие граждане данное пособие не получают.

В то же время сделано исключение для женщин, уволенных в связи с ликвидацией организации или прекращением деятельности работодателем. В последнем случае они будут иметь право на данное пособие в течение 12 месяцев, предшествовавших дню признания их в установленном порядке безработными.

Порядок и условия признания безработным установлены ст. 23 Федерального закона от 12 декабря 2023 г. № 565-ФЗ «О занятости населения в Российской Федерации». Женщина будет иметь возможность получить как выходное пособие, выплачиваемое при расторжении договора в связи с ликвидацией организации на основании ст. 178 ТК РФ, так и пособие по беременности и родам. Очередность получения указанных пособий будет зависеть от того, право на какое пособие у нее появится раньше. При этом период, в течение которого безработному по последнему месту работы были выплачены выходное пособие, средний месячный заработок за период трудоустройства и (или) единовременная компенсация, не засчитывается в период выплаты пособия по безработице.

Таким образом, женщина, уволенная в связи с ликвидацией организации (прекращением деятельности, полномочий физическими лицами), ранее осуществлявшая трудовую деятельность и подлежащая обязательному социальному страхованию на случай временной нетрудоспособности и в связи с материнством, оказывается в социально незащищенном положении и теряет право на получение пособия по беременности и родам на прежних основаниях (как работающая) по независящим от нее обстоятельствам. Существующий же размер пособия по беременности и родам для данной категории женщин с учетом современных условий и экономической ситуации в стране крайне низкий.

Еще один случай сложной материальной ситуации в связи с материнством, в которой оказывается женщина, — когда, находясь в отпуске по уходу за первым ребенком, она ожидает рождения второго. По общему правилу не допускается получение в рамках социального обеспечения одновременно нескольких социальных пособий, даже если у гражданина имеется такое право в соответствии с законодательством Российской Федерации.

В таком случае у женщины возникает право выбора пособий. Если в период отпуска по уходу за ребенком до достижения им воз-

раста полутора лет у женщины начинается отпуск по беременности и родам, она имеет право выбрать одно из двух пособий.

Самостоятельной проблемой является обеспечение российских семей с детьми детскими пособиями. Внедренная с 1 января 2023 г. «бесшовная» система государственной поддержки с ранних сроков беременности женщины до достижения ребенком 17 лет¹ значительно сузила круг семей, имеющих право на выплаты детских пособий. Так, право на получение ежемесячного пособия при рождении и воспитании ребенка возникает, если среднедушевой доход семьи не превышает величину прожиточного минимума на душу населения, установленного в субъекте Российской Федерации по месту жительства (пребывания, фактического проживания) заявителя, в соответствии с Федеральным законом от 24 октября 1997 г. № 134-ФЗ «О прожиточном минимуме в Российской Федерации».

Данный подход ограничивает право граждан на получение этого пособия по сравнению с ранее действовавшим законодательством. Размер пособия теперь зависит от доходов родителей и может составить от 50 до 100% прожиточного минимума субъекта Российской Федерации. В результате материальное положение получателей во многом зависит от социально-экономического состояния конкретного субъекта Российской Федерации, и уровень жизни семей с детьми по всей России будет различаться в зависимости от региона проживания.

Считаем, что введение упомянутого единого пособия, если его размер будет установлен на федеральном уровне и составит не менее прожиточного минимума, установленного в субъекте Российской Федерации для каждого ребенка без учета критерия нуждаемости, станет эффективной стимулирующей мерой для увеличения числа рождений в российских семьях.

Как правильно отметила Е.Г. Азарова, в современный период политика государства сместилась в сторону стимулирования рождаемости, а не поддержки уже родившихся².

Итак, социальное страхование женщин в Российской Федерации представляет собой комплексный механизм, направленный на защиту прав женщин в период беременности, родов и воспитания детей. Однако социальное страхование материнства в Российской Федерации осложняется рядом правовых проблем, которые необхо-

¹ См.: Федеральный закон от 21 ноября 2022 г. № 455-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон «О государственных пособиях гражданам, имеющим детей» // СЗ РФ. 2022. № 48. Ст. 8322.

² См.: Азарова Е.Г. Дети как приоритет государственного регулирования социального обеспечения // Журнал российского права. 2021. Т. 25. № 5. С. 108.

димо решать для улучшения ее эффективности и достижения социальной справедливости:

1) неравенство прав в зависимости от трудового стажа и занятости. Женщины, имеющие небольшой трудовой стаж или занятые неофициально, получают значительно меньшие пособия или вовсе не имеют права на них. Это противоречит принципу социальной справедливости и равенства;

2) недостаточная правовая защита матерей. Это ухудшает их экономическое положение и социальную безопасность. Возникают проблемы с выплатами пособий по беременности и родам, в том числе неоправданно низкий размер выплат матерям-студенткам и женщинам, уволенным в связи с ликвидацией предприятий;

3) неравенство доступа к информационным технологиям. Портал государственных и муниципальных услуг, созданный и функционирующий с использованием информационно-телекоммуникационной сети «Интернет» не на всей территории Российской Федерации работает стабильно, поскольку не решена проблема цифрового разрыва между субъектами Российской Федерации. В связи с этим возникают трудности при оформлении пособий по беременности и родам, детских пособий. Недостаточность информационной поддержки обуславливает неосведомленность женщин об их правах и возможности получения помощи, что ограничивает их доступ к предусмотренным законом пособиям и льготам;

4) региональные различия в реализации прав женщин и детей. Наблюдается значительная неравномерность в реализации прав на социальное страхование материнства в разных регионах, обусловленная различиями в социально-экономическом состоянии субъекта Российской Федерации и уровнем их бюджетной поддержки. Размеры пособий зависят от величины прожиточного минимума, установленной в субъекте Российской Федерации, поэтому права женщин могут существенно различаться в зависимости от места проживания¹.

Для преодоления указанных проблем необходимо провести комплексные реформы, направленные на улучшение правового регулирования в области социального страхования женщин, связанного с материнством.

Стратегия демографической политики должна сочетать в себе поддержку материнства и охрану прав женщин, обеспечивая им

¹ См.: Антонова Н.В., Еремина О.Ю. Особенности трансформации прав лиц с семейными обязанностями на социальные выплаты в условиях перманентного научно-технологического развития // Образование и право. 2023. № 8. С. 245–258.

О.Ю. Еремина

возможность принимать осознанные решения о репродукции. Социальное страхование материнства выступает не только как экономическая мера, но и как ключевой механизм, способствующий укреплению института семьи и улучшению демографической ситуации в России.

О.О. Журавлева,
*ведущий научный сотрудник отдела финансового,
налогового и бюджетного законодательства
Института законодательства
и сравнительного правоведения
при Правительстве Российской Федерации,
кандидат юридических наук*

СООТНОШЕНИЕ ПРЕДМЕТА АДМИНИСТРАТИВНОГО И НАЛОГОВОГО ПРАВА В УСЛОВИЯХ РЕГИОНАЛЬНОЙ ИНТЕГРАЦИИ

Юридическое прогнозирование не теряет своего значения в современных реалиях, поскольку способствует вариативному мышлению, выбору регулирования с учетом возможных последствий¹. Этот подход весьма востребован, поскольку в мире перманентно происходят различные, иногда разнонаправленные процессы, влияющие на общество и регулирование отношений в нем. К числу таковых может быть отнесена интеграция². Это явление, к которому приковано внимание исследователей различных научных направлений, включая юриспруденцию. Интеграция предполагает создание общих пространств, чаще всего экономического. В процессе построения таковых снимаются препятствия для свободного движения товаров, работ, услуг, капиталов, рабочей силы с учетом целей, масштаба интеграции, в том числе охваченных ею сфер. Административное регулирование участвующих в интеграции государств адаптируется к новым вызовам, в результате могут быть затронуты и правовые регуляторы иных видов.

Административное право является частью российской правовой системы, его развитие следует рассматривать в системной взаимосвязи с иными элементами (смежными отраслями и подотраслями). Связь науки административного права с другими направлениями весьма значима в силу необходимости обеспечения «научного подхода к интеграции разных наук» и выбора общих категорий³. Харак-

¹ См.: Тихомиров Ю.А. Загадки правового воздействия на процессы в окружающем мире // Журнал российского права. 2023. № 9. С. 11.

² Противоположный процесс — дезинтеграция — также наблюдается. Нередко дезинтеграция является промежуточной стадией, предшествующей интеграции в иной конфигурации.

³ Тихомиров Ю.А. Наука административного права: преемственность и новые повороты // Административное право и процесс. 2021. № 7. С. 14.

теризуя место налогового права, следует отметить его тесную взаимосвязь с нормами иной отраслевой принадлежности, прежде всего конституционного¹, финансового (включая бюджетное), административного, гражданского, семейного, трудового, социального, гражданско-процессуального, арбитражного процессуального, уголовного и международного публичного права.

Размышляя о будущем административного права, необходимо уделить внимание соотношению предмета административного права² с предметом иных отраслей, в частности финансового права (включая его подотрасль — налоговое право). В связи с этим в фокусе исследования было соотношение предмета налогового и административного права в условиях региональной интеграции, которая оказывает прямо или косвенно влияние практически на все сферы жизни государств³, участвующих в этих процессах. Не является исключением и налогообложение в широком смысле, где действуют правовые регуляторы различной отраслевой природы. В современных правовых порядках их сочетание варьируется, как и границы между соответствующими нормативными блоками (административным и налоговым). Влияют эти процессы и на соотношение предметов науки национального административного и налогового права, где

¹ Законодательный массив налогового права в российском законодательстве с учетом принципа построения этой системы опирается на конституционные основы, которые задают правовые рамки национальной налогово-правовой системы (например, ст. 57, 71, 72, 74, 75, 76, 104, 106, 132 Конституции РФ).

² Традиционно отраслевое деление осуществляется с учетом предмета и метода правового регулирования.

³ Институт законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации провел ряд исследований региональной интеграции (см., например: Журавлева О.О. Бизнес на территории Единого экономического пространства: новые возможности. Обзор // Журнал российского права. 2014. № 7. С. 172–179; Глобализация и интеграционные процессы в Азиатско-Тихоокеанском регионе (правовое и экономическое исследование): монография / И.И. Шувалов, Т.Я. Хабриева, А.Я. Капустин и др.; под ред. Т.Я. Хабриевой. М., 2014; Журавлева О.О. Правовое регулирование и перспективы интеграции в налоговой сфере государств АСЕАН // Журнал зарубежного законодательства и сравнительного правоведения. 2014. № 3. С. 517–526; Шанхайская организация сотрудничества: монография / Т.Я. Хабриева, О.И. Тиунов, Н.М. Бевеликова и др.; отв. ред. Т.Я. Хабриева. М., 2015; БРИКС: контуры многополярного мира: монография / С.Е. Нарышкин, Т.Я. Хабриева, А.Я. Капустин и др.; отв. ред. Т.Я. Хабриева, зам. отв. ред. Н.М. Бевеликова. М., 2015; АСЕАН — движущая сила региональной интеграции в Азии: монография / И.И. Шувалов, Т.Я. Хабриева, А.Я. Капустин и др.; отв. ред. Т.Я. Хабриева, зам. отв. ред. Н.М. Бевеликова. М., 2016; Киберпространство БРИКС: правовое измерение: монография / И.И. Шувалов, Т.Я. Хабриева, Фэн Цзинжу и др.; отв. ред. Дэн Руйгин, Т.Я. Хабриева; сост. Жун Фу, Н.М. Бевеликова. М., 2017).

особое внимание уделяется исследованию законодательства и его применению¹. В российской правовой науке сохраняется несколько, в том числе диаметрально противоположных, подходов к определению места налогового права в законодательстве и науке (от полного признания самостоятельности налогового права², квалификации в качестве комплексной отрасли до его отнесения к элементам административного права). Сторонники каждого из подходов учитывают наличие кодифицированного акта, регулирующего соответствующую группу отношений.

Отсутствие консенсуса в определении места налогового права обусловлено несколькими обстоятельствами. Во-первых, наблюдается динамика правового регулирования соответствующей сферы, поскольку увеличивается количество норм, изменяется соотношение уровней закрепления с подзаконного на законодательный, происходит консолидация и кодификация, перераспределение нормативного материала между актами. Во-вторых, продолжается дискуссия о самостоятельности финансового права³, частью которого большинство ученых признают налоговое. При этом в отечественной юридической науке существует точка зрения, согласно которой налоговое право, как и финансовое, — часть административного права. Способствует подобной квалификации⁴ наличие в законодательстве о налогах и сборах отношений власти и подчинения (одна из сторон большинства отношений наделена государством властными полномочиями). В-третьих, предпринимались попытки рассмотрения налогового права как комплексного образования. Такой подход был обусловлен не только различиями в определении места положений Конституции РФ и международных договоров среди

¹ Проблемы государственного управления и налогообложения во многом обусловлены действующим законодательством.

² Соответствующий генезис можно проследить и в научных публикациях за период конца XX — начала XXI в., отражающих различия в оценке степени обособления налогового права от массивов других норм. В российском законодательстве интенсивное развитие правового регулирования налогообложения пришлось на конец XX в. (специальные законодательные акты, кодификация), поэтому появились работы, в которых авторы отстаивали самостоятельность налогового права как отрасли (см., например: Винницкий Д. В. Основные проблемы теории российского налогового права: дис. ... д-ра юрид. наук. Екатеринбург, 2003. С. 7).

³ См., например: Грачева Е. Ю. История финансового права // Вестник Университета имени О. Е. Кутафина (МГЮА). 2015. № 3. С. 40.

⁴ Аналогичный подход достаточно распространен в научной доктрине отдельных современных европейских государств, например Италии, Норвегии, Германии (см.: Tipke K. et al. Steuerrecht (19. Auflage). Koeln, 2005. S. 4).

источников налогового права¹, но и использованием при обеспечении исполнения обязанностей по уплате публичных платежей и их взыскании средств, характерных для частного права². Следует также учесть, что полемика о месте Конституции РФ и международных договоров в системе правовых источников характерна для всех традиционных отраслей законодательства, причем не только российского³.

Интеграция предполагает гармонизацию регулирования в отдельных сферах⁴. В связи с этим возникают вопросы: 1) о соотношении и границах национального административного и налогового права

¹ В XXI веке появилось значительное количество работ, посвященных проблематике международного налогового права, его роли и месту в российской системе права (см., например: Кучеров И.И. Теоретические вопросы международного налогового права и его место в системе налогово-правового регулирования // *Финансовое право*. 2006. № 1. С. 46–47; Шахматъев А.А. Международное налогообложение и международное налоговое право: правовые аспекты взаимосвязи // *Финансовое право*. 2006. № 3. С. 24–31; Шепенко Р.А. Международные налоговые правила: в 2 ч. М., 2012; Винницкий Д.В. Международное налоговое право: проблемы теории и практики. М., 2017). При этом термин встречался и в более ранних работах (см., например: Фомина О. Международное налоговое право: понятие, основные принципы // *Хозяйство и право*. 1995. № 5. С. 108). Вопрос о соотношении национального публичного права и международного публичного права имеет общетеоретическую природу, поэтому ответ на него имеет значение в равной степени и для административного, и для налогового права и их предмета (см., например: Тихомиров Ю.А. Наука административного права: преемственность и новые повороты // *Административное право и процесс*. 2021. № 7. С. 11–15; Побежимова Н.И. Перспективы формирования международного административного права в современных условиях // *Административное право и процесс*. 2016. № 8. С. 34; Ноздрачев А.Ф., Мамедов А.А. Международное административное право // *Административное право и процесс*. 2021. № 9. С. 10).

² В налоговом праве существует подход, согласно которому обязанность уплаты налога рассматривается как часть налогового обязательства (см., например: Волкова Н.Н. Рецензия гражданско-правовых норм в налоговом законодательстве: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. М., 2008). Ряд правовых конструкций исследователи квалифицируют как заимствованные из гражданского права, соответственно обосновывается необходимость их подчинения гражданско-правовым принципам (обеспечительные меры, процедуры взыскания). Подобный подход имеет свои недостатки, поскольку не учитывает специфику статуса участников отношений в налоговой сфере (неравенство обязанных лиц и налоговых органов).

³ В связи с этим представляется возможным квалифицировать налоговое право в качестве моноотраслевого нормативного образования (этой точки зрения придерживаются большинство исследователей) и отнести его к публично-правовому блоку.

⁴ Соответствующий термин имеет не только доктринальное, но и нормативно-правовое определение, например в ст. 2 Договора о ЕАЭС — как сближение соответствующих законодательств государств — членов ЕАЭС в целях «установления сходного (сопоставимого) нормативного правового регулирования в отдельных сферах» (<http://www.eurasiancommission.org>).

в условиях региональной интеграции, затрагивающей сферы государственного управления и налогообложения; 2) возможности достижения сопоставимости регулирования без изменения состава национальных источников правового регулирования и характера распределения нормативного материала между ними.

Сближение как процесс предполагает наличие нескольких участников¹, правовые системы которых обладают индивидуальной спецификой, в том числе в областях административно-правового и налогово-правового регулирования.

Существующая вариативность подлежит учету при построении моделей сближения и выбора соответствующих траекторий. В частности, анализ административного и налогового законодательства, предметов кодифицированных актов государств — членов ЕАЭС позволяет сделать выводы о соотношении применяемых подходов государств к регулированию сходных групп отношений (в налоговой сфере).

Предмет правового регулирования Кодекса Республики Беларусь об административных правонарушениях² охватывает деяния, которые являются указанными правонарушениями; основания и условия административной ответственности; административные взыскания и профилактические меры воздействия, которые могут быть применены к физическим лицам, совершившим административные правонарушения, и к юридическим лицам, подлежащим административной ответственности в соответствии с КоАП РБ. Предмет НК РБ (Общая часть) от 19 декабря 2002 г. № 166-З³ включает вопросы установления системы налогов, сборов (пошлин), взимаемых

¹ Государство может участвовать одновременно в нескольких процессах региональной интеграции, причем с участием тех же субъектов, но в более узком кругу. Например, Республика Беларусь и Российская Федерация одновременно участвуют в двух интеграционных процессах (построения Союзного государства и ЕАЭС), в рамках каждого из которых есть блоки, касающиеся налогообложения. При этом проектировавшаяся степень сближения в рамках двух систем была различной. Так, например, согласно Программе действий Республики Беларусь и Российской Федерации по реализации положений договора о создании Союзного государства на третьем этапе унификации должен был быть принят Налоговый кодекс Союзного государства (п. 4.2 и 4.3) (Российская газета. 2000. № 22). Договор о ЕАЭС предусматривает взаимодействие в сфере налогообложения, в том числе гармонизацию законодательств в отношении отдельных налогов, влияющих на взаимную торговлю и обеспечение свободного перемещения товаров, работ и услуг в рамках Союза (ст. 71). Предусматривается сближение ставок акцизов по наиболее чувствительным категориям товаров и совершенствование системы взимания такого косвенного налога, как НДС.

² URL: <https://pravo.by/document/?guid=12551&p0=НК2100091>

³ URL: <https://pravo.by/document/?guid=3871&p0=hk0200166>

в республиканский и местные бюджеты, основные принципы налогообложения, регулирует властные отношения по установлению, введению, изменению, прекращению действия налогов, сборов (пошлин) и отношения, возникающие в процессе исполнения налогового обязательства, осуществления налогового контроля, обжалования решений налоговых органов, действий (бездействия) их должностных лиц, и устанавливает права и обязанности плательщиков налогов, сборов (пошлин), налоговых органов и других участников налоговых отношений.

Ответственность за нарушение предписаний НК РБ в нем не регулируется, ответственность за административные правонарушения против порядка налогообложения закреплена в гл. 14 КоАП РБ. Наказанием за нарушение, как и в России, является штраф. Многие из перечисленных в КоАП РБ составов сходны с закрепленными в НК РФ (за них установлена налоговая ответственность)¹. Можно сделать вывод, что между российской и белорусской налогово-правовыми и административно-правовыми² системами существуют различия по видам ответственности за нарушение налогового законодательства и составам, размерам штрафов, базовым принципам³ и соответствующим процедурам.

В части консолидации материала подход, реализованный в Налоговом кодексе Кыргызской Республики от 18 января 2022 г. № 3⁴, близок к российской, поскольку относит к его предмету правовое регулирование (ч. 1 ст. 1): 1) установления, введения в действие и взимания налогов; 2) осуществления налогового контроля; 3) исчисления и уплаты суммы налогов в бюджет; 4) взыскания суммы налоговой задолженности; 5) привлечения к ответственности за нарушение требований НК КР; 6) обжалования решений органов нало-

¹ В частности, можно назвать следующие составы: нарушение срока представления налоговой декларации (расчета); неуплата или неполная уплата суммы налога, сбора (пошлины), платежа, взимаемого таможенными органами; невыполнение или выполнение не в полном объеме обязанности по удержанию и (или) перечислению суммы налога, сбора (пошлины). Различия между системами касаются размеров штрафа, порогов нарушений при привлечении к ответственности, составов (например, необеспечение зачисления выручки, внереализационных доходов на счета в банках, небанковских кредитно-финансовых организациях и неосуществление платежей с них (ст. 14.9 КоАП РБ)).

² В аспекте регулирования налогообложения.

³ Часть 3 ст. 1.2 КоАП РБ относит к ним законность, справедливость, гуманизм, равенство перед законом, виновную ответственность физических лиц. В Налоговом кодексе РФ закреплены основные начала законодательства о налогах и сборах, которые действуют и в отношении налоговых правонарушений. Следует обратить внимание на то, что среди них отсутствует принцип гуманизма.

⁴ URL: <http://cbd.minjust.gov.kg/act/view/ru-ru/112340?cl=ru-ru>

говой службы, действий и (или) бездействия их должностных лиц. В то же время специфика акта — правовая регламентация оценки эффективности налоговых льгот. Мерой ответственности за совершение налогового правонарушения признается налоговая санкция (ч. 1 ст. 160 НК КР). Наряду с этим различаются определения налогового правонарушения, поскольку к таковым в Кыргызской Республике дополнительно отнесены деяния налоговых органов и их должностных лиц (ст. 155, 157). Глава 19 НК КР закрепляет четыре вида налоговых правонарушений: 1) уклонение от налоговой и (или) учетной регистрации в налоговом органе; 2) занижение суммы налога, непредставление налоговой отчетности и неправомерный зачет НДС; 3) невыполнение обязанности по уплате налогов налоговым агентом; 4) ответственность должностного лица органа налоговой службы. В связи с этим различаются и источники закрепления положений об ответственности за совершение налогового правонарушения в Кыргызской Республике — это не только НК КР, но и законодательство о правонарушениях¹, и уголовное законодательство (ч. 2 ст. 156 НК КР).

Налоговый кодекс Республики Армения от 4 октября 2016 г.² очерчивает предмет своего регулирования в ст. 1 как отношения, связанные: с предусмотренными НК РА налогами и сборами, установлением принципов национальной налоговой системы, определением понятий налога и сбора, их видов, круга налогоплательщиков, порядка и сроков исчисления, уплаты налогов в случаях, предусмотренных НК РА, с взысканием сумм налоговой задолженности, а также с налоговыми льготами. В качестве налоговых рассматриваются отношения, связанные с применением мер ответственности за нарушение НК РА и законодательства Республики Армения о сборах, обеспечением исполнения налоговых обязательств, а также отношения, связанные с разрешением налоговых споров.

Под налоговой ответственностью понимается противоправное деяние налогоплательщика либо налогового агента, за которое НК РА и (или) законами Республики Армения о сборах установлена налоговая ответственность (ч. 1 ст. 397 НК РА). В отличие от России, в Армении предусмотрен не только штраф, но и следующие виды ответственности (ч. 1 ст. 400 НК РА)³: 1) предупреждение; 2) пеня;

¹ Должностное лицо органа налоговой службы, виновное в нарушении налогового законодательства Кыргызской Республики, несет ответственность в соответствии с законодательством Кыргызской Республики (п. 1 ст. 165 НК КР).

² URL: <https://www.arlis.am/documentview.aspx?docid=109017>

³ Часть перечисленных мер в российской правовой системе рассматривается в качестве обеспечительных (пеня и приостановление), а предупреждение и конфискация являются видами административных наказаний.

3) конфискация имущества, являющегося предметом налогового правонарушения; 4) приостановление деятельности налогоплательщика. Глава 77 НК РА определяет виды налоговых правонарушений, причем отдельные из них в рамках отечественной системы либо не выделяются в самостоятельный состав, либо относятся к административным правонарушениям¹. При этом КоАП РА² не определяет предмет своего регулирования, но содержит ряд составов, связанных с налогообложением³.

Согласно преамбуле Налогового кодекса Республики Казахстан⁴ в его предмет включены основополагающие принципы налогообложения, регулирование властных отношений по установлению, введению, изменению, отмене, порядку исчисления и уплаты налогов и других обязательных платежей в бюджет, а также отношения, связанные с исполнением налогового обязательства. Ответственность за административные правонарушения в области налогообложения закреплена в КоАП РК⁵ (гл. 17). В силу различий в предмете правового регулирования с НК РФ в указанной главе КоАП РК закреплены составы, которые предполагают в Российской Федерации административную ответственность⁶.

¹ Среди таковых можно назвать, например: 1) неведение в установленном порядке бухгалтерского учета или непредставление данных такого учета должностным лицам, осуществляющим проверку; 2) занятие незаконной деятельностью; 3) осуществление подлежащей лицензированию или уведомлению деятельности без лицензии или без уведомления либо использование недр или природных ресурсов без разрешения или без лицензии; 4) занятие запрещенной деятельностью; 5) нерегистрация в установленном порядке операций по купле-продаже иностранной валюты; 6) несоблюдение правил применения контрольно-кассовых машин и (или) правил денежных расчетов посредством указанных машин; 7) несоблюдение ограничений в кассовых операциях; 8) невозвращение в установленный НК РА срок, непринятие возврата или утеря акцизных марок и (или) гербовых знаков; 9) нарушение правил маркировки акцизными марками и (или) гербовыми знаками; 10) завышение налогового убытка.

² URL: <https://www.arlis.am/documentView.aspx?docID=138078>

³ Среди предусмотренных Кодексом составов есть закрепляющие ответственность за ведение бухгалтерского учета (регистрации) с нарушением, когда это может привести (привело) к снижению налога, или за непредставление декларации, расчета в установленный срок (ст. 1691), непредставление единых налоговых расчетов по природоохранному налогу и платежам за природопользование, за нарушение порядка представления необходимых данных или их искажение (ст. 1694).

⁴ URL: https://online.zakon.kz/Document/?doc_id=36148637&pos=988;-60#pos=988;-60&sdoc_params=text%3D%25D0%25BD%25D0%25B0%25D1%2580%25D1%2583%25D1%2588%25D0%25B5%25D0%25BD%25D0%25B8%25D0%25B5%26mode%3Dindoc%26topic_id%3D36148637%26spos%3D1%26tSynonym%3D1%26tShort%3D1%26tSuffix%3D1&sdoc_pos=76

⁵ URL: https://online.zakon.kz/Document/?doc_id=31577399&pos=4736;-54#pos=4736;-54

⁶ Например, нарушение порядка применения контрольно-кассовых машин (ст. 284).

Таким образом, в Республике Казахстан и Республике Беларусь налоговые кодексы не содержат специальных налоговых составов, за соответствующие правонарушения установлена административная и уголовная ответственность. Следует также указать на различия в государствах — членах ЕАЭС не только в степени консолидации нормативного материала, но и в объеме предмета кодифицированного акта (включая охват обязательных платежей), а также в видах платежей, которые государства относят к налогам и сборам, и источниках их закрепления¹. Все эти особенности будут влиять на процесс сближения правовых систем.

Возвращаясь к первому вопросу о соотношении и границах национального административного и налогового права в условиях региональной интеграции, затрагивающей сферы государственного управления и налогообложения, следует указать на возможность изменения упомянутых границ при имплементации наднациональных подходов к регулированию отдельных видов отношений, отличных от национальных².

По второму вопросу — о достижении сопоставимости регулирования без изменения состава видов национальных источников регулирования и характера распределения нормативного материала между ними — необходимо отметить, что это возможно, например: 1) при восприятии на наднациональном уровне одной из национальных моделей (в правовой системе государства источника такой модели); 2) если наднациональное регулирование не предполагает в процессе имплементации в национальную систему концептуальной перестройки соответствующих отраслей законодательства (сдвига отраслевых границ между налоговым и административным законодательством); 3) в случае регламентации на наднациональном уровне

¹ Это могут быть не только иные законы, но и подзаконные акты. Например, в Кыргызской Республике государственная пошлина не кодифицирована, регулируется отдельным законом, а ее размер определяется в подзаконных актах Правительства Кыргызской Республики.

² Например, с учетом системы юридической ответственности в России в отношении превенции и пресечения нарушений положений законодательства о налогах и сборах используются средства различной отраслевой принадлежности. Они могут быть предусмотрены не только в законодательстве о налогах и сборах (меры ответственности за нарушения законодательства о налогах и сборах — налогово-правовые санкции), но и в иных отраслях (административном и (или) уголовном законодательстве) (например, составы преступлений, ответственность за которые предусмотрена ст. 198–199.4 УК РФ, ст. 15.3–15.13 КоАП РФ) (см.: Кучеров И.И. Налоги и криминал. Историко-правовой анализ. М., 2000; Соловьев И.Н. Механизмы амнистирования в сфере экономики и налогообложения. Налоговая амнистия / И.Н. Соловьев. М., 2013).

не отношений, которые ранее не были охвачены правом в государствах — участниках интеграции.

Следовательно, изменение соотношения в распределении нормативного материала между законодательными актами различной отраслевой принадлежности может повлиять на демаркацию предмета соответствующих научных направлений, в том числе административного и налогового. В силу различий между правовыми системами участников интеграционных образований можно предположить несколько сценариев динамики соотношения предметов административного и налогового законодательства и указанных наук в зависимости от темпов и глубины региональной интеграции в сфере налогообложения, в том числе в налоговом администрировании: консервативный — сохранение существующего в национальных системах соотношения предметов административного и налогового права; умеренный — незначительное изменение соотношения между предметами административного и налогового права в отдельных аспектах (например, включение регулирования маркировки в законодательство о налогах и сборах), возможно также закрепление видов ответственности и (или) соответствующих рамок для них на наднациональном уровне; радикальный — существенное изменение соотношения между предметами налогового и административного права в связи с унификацией подходов к правовому регулированию налогообложения на наднациональном уровне, в том числе влекущему перераспределению нормативного материала по соответствующим отраслям национального права¹.

¹ Это требует значительной трансформации всей правовой системы и обычно реализуется в процессе существенного продвижения государств в вопросах интеграции.

М.В. Пономарев,
*старший научный сотрудник отдела
экологического и аграрного законодательства
Института законодательства
и сравнительного правоведения
при Правительстве Российской Федерации,
кандидат юридических наук*

ПРАВОВЫЕ ОСНОВЫ УПРАВЛЕНИЯ РИСКАМИ В ОБЛАСТИ УСТОЙЧИВОГО РАЗВИТИЯ В СИСТЕМЕ ГОСУДАРСТВЕННОГО УПРАВЛЕНИЯ

Совершенствование социальной политики России и повышение качества жизни населения, обеспечение благоприятной окружающей среды, развитие экономики и важнейших государственных институтов в совокупности должны способствовать устойчивому социально-экономическому росту. В указанных условиях особое значение приобретает формирование основ государственной политики в области устойчивого развития как комплекса взаимосвязанных экологических, социальных и управленческих приоритетов дальнейшего развития государства.

Формировавшаяся в начале 1990-х гг. в Российской Федерации государственная политика была ориентирована на достижение целей и задач, которые понимались значительно шире, чем просто приоритеты только экологического, либо экономического, либо социального развития общества и государства, и рассматривались в рамках формируемой государственной политики Российской Федерации в области устойчивого развития¹. В тот период была даже создана специальная Государственная комиссия по доработке проекта Концепции перехода Российской Федерации на модель устойчивого развития². Однако несколько позднее — к началу XXI в. —

¹ См.: Указ Президента РФ от 4 февраля 1994 г. № 236 «О государственной стратегии Российской Федерации по охране окружающей среды и обеспечению устойчивого развития» (утратил силу) // Собрание актов Президента и Правительства РФ. 1994. № 6. Ст. 436; Указ Президента РФ от 1 апреля 1996 г. № 440 «О Концепции перехода Российской Федерации к устойчивому развитию» // СЗ РФ. 1996. № 15. Ст. 1572; Постановление Правительства РФ от 8 мая 1996 г. № 559 «О разработке проекта государственной стратегии устойчивого развития Российской Федерации» // СЗ РФ. 1996. № 20. Ст. 2351.

² См.: Распоряжение Правительства РФ от 7 августа 1995 г. № 1110-р «Об образовании государственной комиссии по доработке проекта концепции перехода

произошли трансформация приоритетов и смещение акцента в части перехода от политики в области устойчивого развития к отдельным ее направлениям, в частности к формированию государственной экологической политики как отдельного направления¹.

В эколого-правовой доктрине под государственной экологической политикой понимается «деятельность государства для достижения стратегической цели — сохранения природных систем, поддержания их целостности и жизнеобеспечивающих функций для устойчивого развития общества, повышения качества жизни, улучшения здоровья населения и демографической ситуации, обеспечения экологической безопасности страны»². Таким образом, именно через достижение важнейших экологических приоритетов государственного развития планируется реализация ключевых социальных и экономических показателей.

Постепенно сформировалась система документов стратегического планирования, составляющих основу государственной экологической политики. Одним из таких документов стала Экологическая доктрина Российской Федерации³, а впоследствии в Основах государственной политики в области экологического развития Российской Федерации на период до 2030 года⁴ были закреплены ключевые цели и задачи в сфере охраны окружающей среды и природопользования. По мнению И.О. Красновой, именно «документы стратегического планирования предназначены для определения национальных интересов, установления стратегических национальных приоритетов государственной политики, целей и задач общественного развития и национальной безопасности, тенденций, возможностей, способов достижения декларированных целей»⁵.

Следует отметить, что цели декарбонизации российской экономики прочно вошли в систему приоритетов государственной экологической политики⁶. Как указывают Н.Г. Жаворонкова и Ю.Г. Шпа-

Российской Федерации на модель устойчивого развития» (утратило силу) // СЗ РФ. 1995. № 34. Ст. 4570.

1 См.: ESG-трансформация как вектор устойчивого развития: в 3 т. / под общ. ред. К.Е. Турбиной и И.Ю. Юргенса. М., 2022. С. 573–586.

2 Голиченков А.К. Экологическое право России: словарь юридических терминов: учебное пособие для вузов. М., 2008. С. 54.

3 См.: Распоряжение Правительства РФ от 31 августа 2002 г. № 1225-р «Об Экологической доктрине Российской Федерации» // СЗ РФ. 2002. № 36. Ст. 3510.

4 СПС «КонсультантПлюс».

5 Краснова И.О. Правовая природа и система актов государственной экологической политики // Актуальные проблемы российского права. 2022. № 1. С. 173.

6 К числу документов стратегического планирования в области борьбы с изменением климата и адаптации к таким изменениям в настоящее время относятся: Климатическая доктрина Российской Федерации (утверждена Указом Президен-

ковский, «...за последние годы многие экологические проблемы в России актуализировались, а социально-экономические процессы все больше привязываются к экологии. В обществе, в бизнес-среде, среди экспертов возросли запросы на адекватную экологическую, в том числе климатическую, политику»¹.

В настоящее время приоритеты государственной экологической политики отражены в Стратегии экологической безопасности Российской Федерации на период до 2025 года². Однако фактическое действие данного документа подходит к завершению, и назрела необходимость формулирования новых целей государственной политики России в данной сфере, которые можно рассматривать в неразрывной взаимосвязи с основными социальными и экономическими приоритетами России.

На государственном уровне наблюдается правовое и методическое развитие таких важнейших инструментов устойчивого развития, как отчетность в области устойчивого развития³ и зеленое финансирование (в том числе путем выпуска зеленых облигаций не только коммерческими компаниями, но и субъектами Российской Федерации, в частности Москвой⁴). В целях совершенствования

та РФ от 26 октября 2023 г. № 812), Стратегия социально-экономического развития Российской Федерации с низким уровнем выбросов парниковых газов до 2050 года (утверждена распоряжением Правительства РФ от 29 октября 2021 г. № 3052-р), Национальный план мероприятий второго этапа адаптации к изменениям климата на период до 2025 года (утвержден распоряжением Правительства РФ от 11 марта 2023 г. № 559-р) и др.

- ¹ Жаворонкова Н.Г., Шпаковский Ю.Г. Климатические аспекты национальной экологической политики // Юрист. 2022. № 1. С. 5.
- ² См.: Указ Президента РФ от 19 апреля 2017 г. № 176 «О Стратегии экологической безопасности Российской Федерации на период до 2025 года» // СЗ РФ. 2017. № 17. Ст. 2546.
- ³ Отчетность в области устойчивого развития, или ESG-отчетность, является одной из разновидностей добровольной корпоративной нефинансовой отчетности, отражающей процесс достижения компанией целей устойчивого развития. Данная сфера достаточно длительное время регулировалась лишь нормами рекомендательного характера, однако государством была предпринята попытка регламентации данных отношений — был принят приказ Минэкономразвития России от 1 ноября 2023 г. № 764 «Об утверждении методических рекомендаций по подготовке отчетности об устойчивом развитии», которым устанавливаются рекомендации, направленные на обеспечение различными организациями, заинтересованными в раскрытии информации об устойчивом развитии и повышении информационной прозрачности своей деятельности, достоверного представления отчетности с информацией о своей деятельности в области устойчивого развития, в том числе о рисках и возможностях, связанных с устойчивостью организации.
- ⁴ Москва дважды (в 2021 и 2023 гг.) осуществляла эмиссию ценных бумаг в виде зеленых облигаций, средства от которых были использованы для реализации экологических проектов и борьбы с изменением климата в г. Москве.

системы финансирования проектов в области устойчивого, в том числе зеленого, развития также был принят ряд нормативных правовых актов¹.

В современных условиях, на наш взгляд, требуется формирование новых подходов к формулированию целей и задач государственной политики в данной сфере, направленной на объединение разрозненных приоритетов экологической, социальной направленности в единую концепцию или стратегию устойчивого развития Российской Федерации. При этом за основу могут быть взяты существенным образом актуализированные и модернизированные разработки, проводившиеся в России в середине — второй половине 1990-х гг. Однако следует учитывать, что в данной сфере появились новые правовые и экономические инструменты.

Наиболее заметно в части внедрения приоритетов устойчивого развития в хозяйственную и иную экономическую деятельность за этот период продвинулся корпоративный сектор. Для решения указанных задач в систему корпоративного управления ответственных компаний сначала внедрялись принципы ставшей трендом так называемой корпоративной социальной ответственности (КСО)², а несколько позже данные приоритеты воплощались в стратегии развития компаний в рамках следования принципам ESG³-повестки. По мнению Е.Г. Антоновой, «стандарты ESG образуют взаимосвязанную систему правил, стандартов и иных ограничений, направленных на формирование особого типа отношений, отражающих приверженность корпорации принципам устойчивого развития»⁴.

В научной литературе под принципами устойчивого развития субъектов предпринимательства следует понимать «те обусловлен-

¹ См. распоряжение Правительства РФ от 14 июля 2021 г. № 1912-р «О целях и основных направлениях устойчивого развития Российской Федерации», постановление Правительства РФ от 21 сентября 2021 г. № 1587 «Об утверждении критериев проектов устойчивого (в том числе зеленого) развития в Российской Федерации и требований к системе верификации инструментов финансирования устойчивого развития в Российской Федерации».

² Корпоративная социальная ответственность — концепция, в соответствии с которой ответственные компании берут на себя обязательства по повышению качества жизни работников и их семей, а также местного населения на территориях своей хозяйственной и иной деятельности.

³ ESG (англ. environmental, social, governance) — система стандартов деятельности компаний, направленных на достижение экологических, социальных и экономических приоритетов в корпоративном управлении, — используется, прежде всего, при оценке различного рода рисков для целей инвестирования в деятельность компаний.

⁴ Антонова Е.Г. Стандарты ESG в структуре корпоративных правоотношений // Хозяйство и право. 2024. № 6. С. 14.

ные экономическими, политическими, духовными и иными факторами фундаментальные идеи (идеалы) и исходные нормативно-руководящие начала (требования, императивы), которые отражают природу, особенности и назначение места предпринимательства в современном мире, обеспечивают высокое качество и эффективность деятельности субъектов предпринимательства в окружающей их социальной среде»¹.

Наиболее заметно усиление экологической, социальной и иных составляющих проявляется в последнее время именно в системе корпоративного управления, реализуясь в ESG-стратегиях крупных компаний. Е.Г. Антонова отмечает, что информация об использовании стандартов ESG является основным критерием инвестиционной привлекательности крупных компаний, активно взаимодействующих с государственными органами и соответствующими институтами гражданского общества, что создает дополнительные возможности достижения стратегических целей в области развития бизнеса².

Многие многие крупные компании имплементируют в свою корпоративную политику основные цели и задачи в области охраны окружающей среды, социального и экономического развития компании. Так, в системе высшего менеджмента многих компаний появились самостоятельные структурные подразделения и возглавляющие их должностные лица в высшем руководстве, отвечающие за реализацию ESG-повестки и стратегии устойчивого развития компании. По мнению А.А. Максурова, среди принципов ESG наибольшее «рыночное» значение имеют принципы устойчивого развития в области корпоративного управления, то есть «управленческие принципы»³. Особое значение, по нашему мнению, имеет «озеленение» крупных компаний, то есть усиление экологической составляющей как их производственной и иной хозяйственной деятельности, так и корпоративной стратегии в целом.

Банк России, являясь регулятором банковской системы, финансового и страхового рынка, дает многочисленные рекомендации организациям данных сфер⁴, относит к ESG-факторам факторы,

¹ Максуров А.А. Выполнение субъектами права принципов ESG в области корпоративного управления // Российский юридический журнал. 2025. № 1. С. 128.

² См.: Антонова Е.Г. Указ. соч. С. 26.

³ Максуров А.А. Указ. соч. С. 130.

⁴ См. информационные письма Банка России от 16 декабря 2021 г. № ИН-06-28/96 «О рекомендациях по учету советом директоров публичного акционерного общества ESG-факторов, а также вопросов устойчивого развития», от 28 декабря 2022 г. № ИН-02-28/145 «О рекомендациях по учету финансовыми организациями ESG-

которые обуславливают соответствующие риски и возможности для организации, связанные с окружающей средой (в том числе экологические и связанные с изменением климата), обществом (социальные риски) и корпоративным управлением¹. Как отмечает М.В. Мажорина, «складывается новая парадигма ответственного ведения международного бизнеса, направленная на обеспечение устойчивого развития и базирующаяся на новой нормативной архитектуре множатся ESG-принципов и стандартов, объективируемая вовне посредством стратегий устойчивого развития компаний и нефинансовой отчетности последних, ESG-рейтингования и регулирования отношений в рамках цепочек поставок»².

По мнению А.А. Максурова, «принципы устойчивого развития субъектов предпринимательства имеют даже не столько правовой, сколько информационно-технологический, экономический, социальный и иной характер и, именуясь принципами, выступают скорее способами и (или) средствами реализации субъектом предпринимательства своих обязанностей перед обществом»³. Вместе с тем относительно юридической силы и обязательности данных принципов для внедрения в систему корпоративного управления Е.Г. Антонова отмечает, что принципы ESG приобретают свойства мягкого права, формируемого на основании успешно зарекомендовавших себя практик⁴. Использование в сфере устойчивого развития стандартов, содержащих требования добровольного характера, может иметь и негативные последствия.

Внедрение принципов устойчивого развития в экономическую деятельность и последующая их оценка некоторыми недобросовестными компаниями при подаче соответствующей отчетности могут

факторов, а также вопросов устойчивого развития при организации корпоративного управления», от 24 мая 2023 г. № ИН-02-28/38 «О рекомендациях по предоставлению (раскрытию) финансовыми организациями информации клиентам о финансовых продуктах устойчивого развития», от 13 июня 2023 г. № ИН-02-28/44 «О рекомендациях по раскрытию финансовыми организациями информации в области устойчивого развития», от 30 июня 2023 г. № ИН-02-05/46 «О рекомендациях по разработке методологии и присвоению ESG-рейтингов (рейтингов устойчивого развития)», Методические рекомендации Банка России по применению основных принципов добросовестного поведения на финансовом рынке (утверждены Банком России 20 января 2025 г. № 1-МР).

¹ См. информационное письмо Банка России от 24 мая 2023 г. № ИН-02-28/38 «О рекомендациях по предоставлению (раскрытию) финансовыми организациями информации клиентам о финансовых продуктах устойчивого развития».

² Мажорина М.В. ESG-принципы в международном бизнесе и «устойчивые контракты» // Актуальные проблемы российского права. 2021. № 12. С. 189.

³ Максуров А.А. Указ. соч. С. 132.

⁴ См.: Антонова Е.Г. Указ. соч. С. 18.

иметь ложный характер, и ответственности (кроме репутационной) за введение органов государственной власти, инвесторов, партнеров, потребителей и иных субъектов экономической деятельности в заблуждение¹ в данное время ввиду добровольности применения ESG-стандартов указанные компании не несут. Как указывает В.Б. Агафонов, «действующее законодательство не содержит четких критериев для признания крупных компаний, которые позиционируют себя экологически ответственными, заявляя о приверженности стандартам ESG, использующими механизм гринвошинга, что объясняется в первую очередь отсутствием прямого воздействия на конечного потребителя товаров, работ или услуг»². Данные факторы создают негативное впечатление как у крупных и средних субъектов предпринимательской деятельности, так и у потребителей продукции, товаров и услуг о требованиях в области устойчивого развития и о целесообразности их соблюдения и внедрения в деятельность организации в целом.

При большом количестве различных требований в области ESG особое значение имеют требования в области предотвращения изменения климата и ограничения выбросов парниковых газов. Отмечается, что центральное место в оценке приверженности компании принципам устойчивого развития имеет корпоративная отчетность о выбросах парниковых газов и об обязательствах в области изменения климата, что актуализируется углеродной повесткой и оценкой углеродного следа³. С учетом указанных факторов компаниям-эмитентам парниковых газов⁴, особенно регулируемым организациям, в обязанности которых входит предоставление отчетности о их выбросах, следует уделять особое внимание оценке «климатических» факторов в организации своей деятельности при формировании корпоративной системы ESG-комплаенса.

При определении важнейших ESG-факторов, которые могут быть использованы при оценке деятельности компаний в области устойчивого развития (и могут послужить основой для формулирования

¹ Для обозначения данных недобросовестных действий используется понятие «гринвошинг» (англ. greenwashing — зеленый камуфляж, зеленый обман) — маркетинговый ход, при котором компания создает у покупателя или потребителя преувеличенное или ложное впечатление об экологичности или безопасности своей деятельности и продуктов.

² Агафонов В.Б. ESG-принципы и гринвошинг: правовые проблемы дифференциации // Актуальные проблемы российского права. 2024. № 9. С. 141.

³ См.: Мажорина М.В. Указ. соч. С. 191.

⁴ См.: Федеральный закон от 2 июля 2021 г. № 296-ФЗ «Об ограничении выбросов парниковых газов» (ст. 7). URL: <http://publication.pravo.gov.ru/Document/View/0001202107020031>

основных приоритетов и целевых показателей в документах государственного стратегического планирования), следует проанализировать показатели, перечисленные в Методических рекомендациях по подготовке отчетности об устойчивом развитии (утверждены приказом Минэкономразвития России от 1 ноября 2023 г. № 764). Методические рекомендации к числу ключевых (базовых) показателей отчетности об устойчивом развитии относят различные экономические, экологические, социальные и управленческие показатели (всего 44), которые могут послужить основой для формулирования основных направлений и приоритетов политики в области устойчивого развития, включая и государственную политику, и для определения целевых показателей для их достижения.

По мнению Р.В. Мамедова, «ESG-факторы определяют вектор развития в современной экономике, оказывают существенное воздействие на принимаемые стратегические документы развития и, соответственно, на формируемую нормативную правовую базу по их реализации»¹. Представляется, что основные подходы и система показателей, заложенных в корпоративных ESG-стратегиях, могут быть учтены при дальнейшем формировании государственной политики в области устойчивого развития.

В настоящее время отсутствует утвержденная на государственном уровне методология системного анализа и оценки ESG-факторов, включающих в себя экологические, социальные, экономические операционные риски, возникающие в деятельности ключевых государственных органов и институтов, которые могут оказать влияние на последующее развитие экономики и социальную политику государства. Обеспечение эффективности и системности управления такими рисками на государственном уровне потребует выработки концептуальных основ для формирования новых приоритетов государственной политики в области устойчивого развития, в том числе с применением подходов по управлению ESG-рисками, апробированных в корпоративном секторе. Новые приоритеты государственной политики в данной сфере могут быть отражены в документах стратегического планирования, которые являются основой для дальнейшего развития законодательства в сфере устойчивого развития государства и общества.

¹ Мамедов Р.В. Правовое регулирование участия федерального института развития «ВЭБ.РФ» в реализации ESG-факторов // Банковское право. 2025. № 1. С. 68.

Научное издание

**ФОРМЫ И МЕТОДЫ
ПУБЛИЧНОГО
УПРАВЛЕНИЯ**

Сборник статей

Том 1

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

Подписано в печать 05.02.2026.

Формат 60×90/16. Бумага офсетная.

Гарнитура Newton. Усл. печ. л. 10,5.

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