

«УТВЕРЖДАЮ»

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



«24» сентября 2025 г.

ЗАКЛЮЧЕНИЕ
ФЕДЕРАЛЬНОГО ГОСУДАРСТВЕННОГО НАУЧНО-
ИССЛЕДОВАТЕЛЬСКОГО УЧРЕЖДЕНИЯ «ИНСТИТУТ
ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА И СРАВНИТЕЛЬНОГО ПРАВОВЕДЕНИЯ
ПРИ ПРАВИТЕЛЬСТВЕ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ»

Диссертация Павла Александровича Клепинина на тему: «Международно-правовые акты как источники административного права России» выполнена в отделе административного законодательства и процесса ФГНИУ «Институт законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации».

В период подготовки диссертации П.А. Клепинин являлся аспирантом очной формы обучения в аспирантуре ФГНИУ «Институт законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации» (приказ о зачислении в очную аспирантуру от 28.10.2021 № 195-у), а также по настоящее время работает в акционерном обществе «Теплоэнергетическая компания Мосэнерго» в должности руководителя направления управления судебной работы.

В 2021 году П.А. Клепинин с отличием окончил ФГАОУ ВО «Московский государственный юридический университет имени О.Е. Кутафина (МГЮА)» по специальности «40.05.01. Правовое обеспечение национальной

безопасности» с присвоением квалификации «юрист» (специалитет, очная форма обучения) (диплом специалиста с отличием № 107732 0022269 выдан 09.07.2021).

В 2025 году П.А. Клепинин освоил в ФГНИУ «Институт законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации» программу подготовки научно-педагогических кадров в аспирантуре по научной специальности 5.1.2. «Публично-правовые (государственно-правовые) науки» (аспирантура, очная форма обучения) (свидетельство об окончании аспирантуры № 107718 0001571 выдано 17.10.2025).

Кандидатские экзамены сданы в 2022 году (иностранный язык (английский), история и философия науки) и 2024 году (Публично-правовые (государственно-правовые) науки) в ФГНИУ «Институт законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации», о чем выдана справка № 1253/25-А от 15.09.2025.

Научный руководитель – доктор юридических наук, профессор, заслуженный деятель науки Российской Федерации, главный научный сотрудник отдела административного законодательства и процесса ФГНИУ «Институт законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации» Александр Филиппович Ноздрачёв.

По результатам рассмотрения и обсуждения диссертации П.А. Клепинина на тему «Международно-правовые акты как источники административного права России», выполненной по специальности 5.1.2. «Публично-правовые (государственно-правовые) науки», на совместном заседании отдела административного законодательства и процесса и центра международного права и сравнительно-правовых исследований ФГНИУ «Институт законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации» принято следующее заключение.

Диссертация П.А. Клепинина написана единолично, самостоятельно, содержит совокупность новых научных результатов, имеет внутреннее единство, является законченной научно-квалификационной работой. Работа выполнена на актуальную и методологически сложную тему, находящуюся на стыке административного и международного публичного права и имеющую существенное значение для современной доктрины публичного управления. На основании выполненных исследований в ней разработана и решена научная задача, обогащающая правовую науку в части разработки теоретических основ по обновлению концепции системы источников административного права России, формированию подсистемы международно-правовых источников административного права России, установлению особенностей применения международно-правовых источников в административном праве, при регулировании деятельности национальных органов исполнительной власти. В работе получила развитие концепция обновления парадигмы российского административного права и модернизации административного законодательства в условиях современных международных и интеграционных процессов, поскольку Российская Федерация в силу статьи 79 Конституции Российской Федерации активно участвует в межгосударственных объединениях и делегирует международным интеграционным сообществам часть своих полномочий по правовому регулированию отдельных сфер публичного управления.

Исследовательский материал изложен логично, структурировано, с содержательным применением различного арсенала методов научного познания. Текст диссертации оформлен надлежащим образом в соответствии с требованиями, предъявляемыми к работам такого рода. Суждения П.А. Клепинина аргументированы. Выводы диссертанта заслуживают внимания, отвечают требованиям оригинальности и научной новизны, являются научными достижениями и могут быть использованы в законотворческой и

правоприменительной деятельности, а также для дальнейших научных исследований правовых проблем публичного права.

Актуальность темы исследования обусловлена объективным расширением контура правовых источников административного права России, активным участием Российской Федерации в интеграционных объединениях, а также трансформацией механизмов взаимодействия национального и международного правопорядков. В условиях делегирования части правотворческих полномочий наднациональным структурам и интенсивного использования международных договоров, решений международных органов в административной практике возникает необходимость концептуального осмысления их отраслевого статуса.

В соответствии с действующей конституционной доктриной на основе части 4 статьи 15 Конституции Российской Федерации нормы международного права были провозглашены частью внутригосударственной правовой системы России. Ссылки на международно-правовые акты прослеживаются в административно-правовых актах (федеральном законодательстве, указах Президента Российской Федерации, постановлениях Правительства Российской Федерации и т.д.) и решениях судебных органов, вынесенных по итогам рассмотрения административных споров и дел об административных правонарушениях.

При этом российское административное право традиционно рассматривалось в науке как отрасль о внутригосударственном управленческом аппарате. В науке административного права отсутствует целостная концепция международно-правовых источников, которая раскрывает способы разрешения коллизий между международными и национальными нормами права, формы реализации международно-правовых источников, механизмы соблюдения балансов применения международных регуляторов в национальном праве, особенности трансформации международно-правовых норм в управленческие

процедуры. В настоящее время органы исполнительной власти и суды применяют международно-правовые источники фрагментарно как средство дополнительной правовой аргументации, что не позволяет учитывать отраслевую специфику административного права и приводит к затруднениям при использовании международных источников.

Кроме того, в связи современными международными и интеграционными процессами происходит сближение правового регулирования отдельных аспектов управления государствами. Поскольку объекты регулирования выходят за национальные границы, возникает необходимость гармонизировать и унифицировать право, сделать его универсальным для воздействия на национальные органы исполнительной власти.

Российская Федерация активно участвует в интеграционных объединениях, что выразилось в передаче на наднациональный уровень отдельных нормотворческих полномочий в сферах таможенного, технического, антимонопольного регулирования, отдельные аспекты управления транспортом, энергетикой, естественными монополиями, торговлей, а также макроэкономической политикой, налогообложением. Между тем Россия не утратила суверенитет в названных сферах, национальные органы публичной власти продолжают свою работу. Принимая во внимание, что регулирование отдельных административно-правовых институтов стало осуществляться нормами, содержащимися в международных источниках, а также во внутригосударственных административно-правовых актах, требуется анализ порядка разрешения коллизий с учетом конституционных положений, закрепленных в части 4 статьи 15 и статье 79 Конституции Российской Федерации.

Названные обстоятельства свидетельствуют о непосредственном воздействии международных процессов на развитие административного права России. В совокупности приведенные факторы демонстрируют наличие в

административном праве самостоятельного и сложного комплекса международно-правовых источников, которые не могут быть адекватно встроены в иерархическую систему традиционных регуляторов данной отрасли, что требует необходимости разработки концепции международно-правовой подсистемы источников российского административного права. Изложенное подтверждает актуальность темы исследования и обуславливает необходимость его проведения.

Личное участие автора в получении результатов научных исследований, изложенных в диссертации, проявляется в самостоятельной разработке и решении поставленной научной задачи, практических проблем, имеющих существенное значение для публично-правовой науки, апробации результатов исследования, а также в непосредственном участии соискателя в получении результатов.

Подтверждают личное участие диссертанта следующие положения, выносимые на публичную защиту, отвечающие требованиям оригинальности или содержащие элементы научной новизны.

1. Диссертантом сформулировано положение о наличии в системе источников российского административного права многозвенной структурированной подсистемы источников, состоящей из международно-правовых актов, которые имеют многоаспектное значение и выступают в качестве: нормативного ориентира для участников административных правоотношений; стандартов административно-правового регулирования; формы закрепления международных обязательств Российской Федерации, подлежащих исполнению органами публичной власти. Диссертантом обосновано, что несмотря на тесную связь административного права и государственного суверенитета, международно-правовые акты выступают обязательными источниками данной отрасли права.

2. В качестве формально-юридических источников административного права диссертант приводит две группы международно-правовых актов – международные договоры (межгосударственные, межправительственные и межведомственного характера) и акты органов международных организаций (принятые в рамках универсальных или интеграционных объединений), каждая из которых дифференцируется на обязательные и рекомендательные. Конструктивным элементом, определяющим принадлежность международно-правового акта к источникам административного права, является наличие в нем административно-правовых норм, а универсальным критерием, позволяющим определить место международно-правовых актов в системе источников административного права России, является юридическая сила правового акта. Диссертант аргументирует, что установление юридической силы данных источников требует комплексного подхода и зависит от способа выражения согласия с международно-правовыми актами, обладания ими свойством самоисполнимости, для международных договоров также от чьего имени они заключены, для актов органов международных организаций – делегированы ли им нормотворческие функции Российской Федерацией.

3. Диссертантом обосновано, что международно-правовые источники оказывают многовекторное влияние на российское административное право:

- обогащают систему источников данной отрасли права, поскольку непосредственно регулируют общественные отношения в сфере публичного управления, формулируют как акты «мягкого права» модельные и типовые стандарты, требования, правила должного поведения государственных служащих, содержат бланкетные части административно-правовых норм;

- способствуют развитию правового статуса участников административных правоотношений, что проявляется в закреплении новых прав и обязанностей, изменении компетенции федеральных органов исполнительной

власти, поскольку часть полномочий передается на наднациональный уровень. Одной из форм институционального развития системы федеральных органов исполнительной власти выступают международные договоры межведомственного характера, которые оказывают существенное влияние на развитие полномочий, функций, процедур деятельности федеральных органов исполнительной власти;

– носят правовосполнительную функцию, что способствует преодолению пробелов в административном регулировании.

4. В качестве формально-юридических источников российского административного права диссертант приводит самоисполнимые международные договоры, регулирующие общественные отношения в сфере государственного управления, организации государственной службы, административной юстиции и иных областях административно-правовой действительности. Международные договоры Российской Федерации обладают большей юридической силой, чем административные акты, но находятся в подчиненном положении относительно Конституции РФ и решений Конституционного Суда РФ.

5. Диссертант рассматривает акты органов международных организаций как источники административного права, юридическая сила которых может определяться международным договором, внутригосударственным правовым актом, и которые могут применяться органами исполнительной власти на комплементарной основе. Если в международном договоре закреплена обязательная сила решений актов органа международной организации для государств и в них содержатся административно-правовые нормы или их элементы, то в случае возникновения коллизий между данными актами и административным законодательством России положения ч. 4 ст. 15 Конституции РФ следует толковать расширительно, кумулятивно включая в состав «международных договоров»

правовые акты органов международной организации. В связи с этим участники административных правоотношений должны руководствоваться как полным спектром международных договоров, так и иными обязательными международно-правовыми актами. Если юридическая сила актов органов международных организаций определяется не ратифицированным межгосударственным договором, а иным правовым актом, то федеральные законы обладают приоритетом применения над данными правовыми актами. Если юридическая сила актов органов международных организаций не определена, но они выработаны в рамках объединения, в которое входит Российская Федерация, то обращение к ним допускается на комплементарной основе. Комплементарная форма имеет недостаток – отсутствие указания на юридическую силу приводит к фрагментарности применения.

6. Диссертантом обосновано, что на современном этапе развития интеграционных объединений, которым Российская Федерация передала часть нормотворческих полномочий, происходит двухуровневая регламентация административных институтов, которую возможно охарактеризовать как режимное регулирование. В рамках режимного регулирования оптимальной является выработка сложной административно-правовой нормы, где уполномоченный орган международной организации устанавливает гипотезу и диспозицию, а санкция и контроль за исполнением нормы находятся в пределах государственной компетенции.

7. Особое значение диссертант отводит изучению правовой природы решений Суда ЕАЭС. Делается вывод, что они не относятся к источникам административного права России в формально-юридическом смысле, они являются “persuasive precedent”¹, поскольку в них формулируются правовые позиции как образец толкования и применения международно-правовых норм,

¹ «Убедительный прецедент» (англ.).

обязательные к применению законодателем при регулировании общественных отношений, судами и административными органами при разрешении споров.

Диссертантом обоснована необходимость изменения правового статуса решений Суда ЕАЭС с признанием их как актов непосредственного и прямого действия для дисквалификации решений ЕЭК, признанных несоответствующими праву ЕАЭС, и внесения изменений в ч. 3 ст. 311 Арбитражного процессуального кодекса РФ и ч. 1 ст. 350 Кодекса административного судопроизводства РФ в части определения решений Суда ЕАЭС в качестве новых обстоятельств по делу в целях обеспечения юстиционной защиты российских предпринимателей от невозможности восстановить нарушенные права вследствие признания решений ЕЭК несоответствующими праву ЕАЭС

Научная новизна исследования заключается разработке и решении научной задачи, имеющей значение для развития административно-правовой доктрины и практики применения международных источников при регулировании административно-правовых отношений. Автором впервые комплексно на основе применения межотраслевых знаний общей теории, конституционного, административного и международного права обосновывается концепция источников административного права России с учетом влияния на исследуемую отрасль права международных и интеграционных процессов.

В диссертации изложена авторская концепция международно-правовой подсистемы источников административного права; выработаны критерии отнесения международных договоров и актов органов международных организаций к формально-юридическим источникам административного права; определена их юридическая сила, что способствует разрешению коллизий с нормами внутригосударственных актов; обоснованы невозможность определения унифицированного места международно-правовых актов в системе

источников административного права России исходя из наименования акта, а также динамическое расположение искомых регуляторов; установлена правовая природа актов международных судебных органов в российском административном праве. Ключевым результатом является доказательство нормативных свойств международно-правовых источников, которые субъекты административного права должны применять и соблюдать как внутригосударственные правовые акты, а также обосновано формирование комплексных режимов правовой регламентации, в рамках которых происходит диффузия внутригосударственного и международного правового регулирования в административно-правовых сферах.

Теоретическая значимость работы заключается в развитии научной мысли об источниках административного права, уточнении их структуры и формировании новой исследовательской перспективы, связанной со смещением вектора исследований в принципиально новую область – международно-правового регулирования внутригосударственных общественных отношений в сфере публичного управления.

Результаты исследования вносят заметный вклад в развитие теории публичного права, поскольку международные источники административного права выступают теоретическим базисом по становлению нового направления научных исследований о международном или интеграционном административном праве, в рамках которого происходит диффузия внутригосударственного и интернационального правового регулирования в отдельных сферах публичного управления. Исследование новеллизирует понятийный аппарат отрасли административного права, позволяет установить сущность элементов международно-правовой подсистемы источников.

Практическая значимость работы заключается в том, что ее результаты могут быть использованы при обновлении парадигмы российского административного права и модернизации административного

законодательства, совершенствовании нормативного правового регулирования, в частности, отдельных аспектов выстраивания системы нормативных правовых актов.

Материалы исследования могут быть использованы судебными и административными органами для обоснования применения норм международно-правовых источников при рассмотрении административно-правовых споров и дел об административных правонарушениях.

Результаты исследования также могут быть применены при подготовке общих курсов по дисциплине «Административное право России», поскольку диссертантом представлено новое видение фундаментальной правовой категории – источников административного права.

Ценность научных работ автора проявляется в комплексном исследовании и формировании нового научного знания в области международно-правовой группы источников административного права России.

Материалы диссертации отражены в работах, опубликованных диссертантом, общим объемом 5.21 п.л., в том числе 5 из которых – в рецензируемых научных изданиях, указанных в перечне Высшей аттестационной комиссии при Министерстве науки и высшего образования Российской Федерации:

1. Клепинин П.А. Место общепризнанных принципов и норм международного права в системе источников российского административного права // Журнал российского права. – 2024. – № 12. – С. 153–162 (0,6 п.л.).

2. Клепинин П.А. Влияние административно-правовых актов на установление дискриминационных требований к кандидатам на должность судьи // Российское правосудие. – 2024. – № 5. – С. 26–31 (0,49 п.л.).

3. Клепинин П.А. Международно-правовые источники российского административного права // Административное право и процесс. – 2025. – № 6. – С. 81–84 (0,5 п.л.).

4. Клепинин П.А. Проблема разграничения компетенции между арбитражными судами и судами общей юрисдикции по делам об административных правонарушениях // Актуальные проблемы российского права. – 2025. – № 6. – С. 57–63 (0,7 п.л.).

5. Клепинин П.А. Имплементация практики Европейского суда по правам человека в российское административное право – итоги деятельности ЕСПЧ в отношении России // Вестник Московского университета. Серия 26. Государственный аудит. – 2025. – № 3. – С. 21–37 (1,06 п.л.).

Степень достоверности и апробация результатов исследования. Диссертация обсуждена и одобрена на совместном заседании отдела административного законодательства и процесса и лаборатории правового регулирования информационных технологий и защиты информации ФГНИУ «Институт законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации».

Теоретические положения диссертации и научно-практические рекомендации представлены в публикациях автора, в том числе в научных журналах, указанных в перечне рецензируемых научных журналов, рекомендованных Высшей аттестационной комиссией при Министерстве науки и высшего образования Российской Федерации, сборниках трудов, опубликованных по итогам конференций.

Результаты диссертационного исследования использовались автором в докладах и выступлениях на международных и всероссийских научно-практических конференциях, круглых столах и семинарах.

Соответствие диссертации специальности. Диссертационная работа П.А. Клепинина на тему: «Международно-правовые акты как источники административного права России», представленная на соискание ученой степени кандидата юридических наук, соответствует специальности 5.1.2. «Публично-правовые (государственно-правовые) науки», отвечает требованиям

Положения о порядке присуждения ученых степеней, утвержденным постановлением Правительства Российской Федерации от 24 сентября 2013 года № 842.

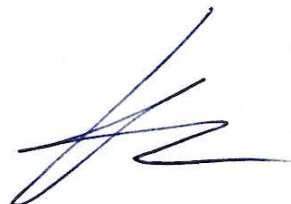
Диссертация Павла Александровича Клепинина на тему: «Международно-правовые акты как источники административного права России» рекомендуется к защите на соискание ученой степени кандидата юридических наук по специальности 5.1.2. «Публично-правовые (государственно-правовые) науки».

Заключение принято на совместном заседании отдела административного законодательства и процесса и центра международного права и сравнительно-правовых исследований ФГНИУ «Институт законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации».

На заседании присутствовало 8 человек.

Результаты голосования: «за» «8» чел., «против» – «0» чел., воздержалось «0» чел. (протокол № 4 от 19.09.2025 года).

И.о. заведующего отделом
административного законодательства и
процесса, кандидат юридических наук



П.П. Кабытов

Подпись сотрудника Федерального государственного научно-исследовательского учреждения «Института законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации»

П.П. Кабытов

Заведующий отделом
управления персоналом

В.Г. Захаров

