



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 организаций 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

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