

Краснодарский университет МВД России

А. Н. Жеребцов

**ПРАВОВАЯ ИНТЕГРАЦИЯ КАК ФАКТОР
ДАЛЬНЕЙШЕГО РАЗВИТИЯ СИСТЕМЫ ОТРАСЛИ
АДМИНИСТРАТИВНОГО ПРАВА**

Краснодар
2022

УДК 342.92
ББК 67.401.125
Ж59

Одобрено
редакционно-издательским советом
Краснодарского университета
МВД России

Рецензенты:

З. Н. Столярова, кандидат юридических наук (Академия управления
МВД России);

О. В. Катаева, кандидат юридических наук, доцент (Белгородский
юридический институт МВД России имени И.Д. Путилина).

Жеребцов А. Н.

Ж59 Правовая интеграция как фактор дальнейшего развития
системы отрасли административного права / А. Н. Жеребцов. –
Краснодар : Краснодарский университет МВД России, 2022. – 148 с.

ISBN 978-5-9266-1810-2

В монографии рассмотрены понятие, значение и влияние правовой интеграции на развитие современного российского административного права. Подвергнуты анализу и сформулированы авторские подходы к определению интеграционных институтов и интеграционных подотраслей административного права России, формы правовой интеграции, в результате которых они формируются, а также проанализированы основная интеграционная подотрасль таможенного права и интеграционные институты, которые в настоящее время сформировались в процесс осуществления экономической интеграции в рамках Евразийского экономического союза.

Для профессорско-преподавательского состава, адъюнктов, курсантов, слушателей образовательных организаций МВД России и сотрудников органов внутренних дел Российской Федерации.

УДК 342.92
ББК 67.401.125

ISBN 978-5-9266-1810-2

© Краснодарский университет
МВД России, 2022
© Жеребцов А. Н., 2022

ВВЕДЕНИЕ

Процессы экономической, социально-политической и социально-культурной интеграции выступают закономерными и сопутствующими глобализации явлениями современного Мира, которые влияют на многие стороны социальной действительности. Не обходят стороной данные процессы и правовые системы современного общества, трансформируя, изменяя и развивая правовую действительность, изменяя структуру и состав системы действующего права и форм его нормативной объективизации, каковой является законодательство, понимаемое в широком смысле данного термина. Такое влияние всегда имело существенное значение для развития правовой системы любого государства и заключалось в формах межгосударственного сотрудничества. Влияние международных экономических, социально-политических и социально-культурных процессов особенно активизировалось и значительно повысилось во второй половине XX в., когда начали возникать такие формы межгосударственного сотрудничества, как международные организации, которые стали основой интеграционных (глобалистских) тенденций в мировой экономике, политической, социально-культурной, информационной и правовой сферах сосуществования мирового сообщества. Все эти факторы объективно потребовали формирования правовой формы обеспечения данных процессов, а именно формирования правовой интеграции. Правовая интеграция стала тем фактором, который привел к процессам трансформации, развитию и совершенствованию правового регулирования общественных отношений на межгосударственном и национальном уровнях. Правовая интеграция выступает необходимой основной формой для проведения интеграционных процессов в сфере экономики, политики, культуры и информации в повседневную жизнь общества и государства.

Особую роль правовая интеграция выполняет в ходе осуществления межгосударственного экономического сотрудничества, когда органы международных организаций экономиче-

ской интеграции наделяются одним из специфических признаков – признаком наднациональности, который влечет обязательность их решений для государств – участников данной международной организации. Именно эти обстоятельства выступают прорывными факторами развития форм правовой интеграции, которые в свою очередь оказывают существенное влияние на национальные правовые системы и отдельные сферы и отрасли права. Необходимо признать, что в основе правовой интеграции лежат процессы более высокого межгосударственного уровня, а именно процессы конвергенции различных правовых систем. Не обходят стороной эти явления и отрасль современного административного права Российской Федерации, что требует формирования научно обоснованной концепции воздействия правовой интеграции на отраслевую структуру данной основной отрасли российского права.

В представленном исследовании сформулирована авторская концепция понятия, значения и влияния правовой интеграции на развитие современного российского административного права на фоне протекающих процессов Евразийской экономической интеграции, происходящей в рамках Евразийского экономического союза (далее – ЕАЭС). В работе предложены научно-теоретические подходы к определению понятия и видов интеграционных институтов и интеграционной подотрасли (каковой является, в частности, таможенное право Российской Федерации) административного права России, проанализированы и сформулированы понятие и виды форм осуществления правовой интеграции, в результате которой происходит процесс формирования специфических образований в структуре основной отрасли российского административного права, а также характеризуется процесс формирования, правовые основы и формы, посредством которых возникают интеграционная подотрасль таможенного права и интеграционные институты, которые в настоящее время сформировались в процесс осуществления экономической интеграции в рамках ЕАЭС.

ГЛАВА I. ПОНЯТИЕ И ЗНАЧЕНИЕ ПРАВОВОЙ ИНТЕГРАЦИИ, ЕЕ ВЛИЯНИЕ НА РАЗВИТИЕ СОВРЕМЕННОГО АДМИНИСТРАТИВНОГО ПРАВА РОССИИ

§ 1. Понятие правовой интеграции и ее значение для российской правовой системы

Термин «правовая интеграция» прочно вошел в научный оборот современной юридической науки. Например, только в национальной библиографической базе РИНЦ на запрос «правовая интеграция» поисковая система дает ссылки на более чем 6 тыс. источников¹. Само понятие «интеграция» имеет латинское происхождение и означает: *integrum* – целое; *integratio* – восстановление, восполнение. Большая советская энциклопедия предлагает понимать интеграцию как состояние связанности отдельных дифференцированных частей в целое, а также процесс, ведущий к такому состоянию². В Российском энциклопедическом словаре категория «интеграция» определяется как «...состояние связанности отдельных дифференцированных частей и функций системы, организма в целое, а также процесс, ведущий к такому состоянию»³. Философская наука определяет интеграцию как процесс, или действие, имеющий своим результатом целостность; объединение, соединение, восстановление единства⁴. Интерпретируя приведенные положения в рамках осмысления категории «правовая интеграция», можно с определенной уверенностью сказать, что данное понятие представляет собой процесс объединения нормативно-правовых предписаний в определенное единство (их объединение), формирования чего-то нового в рамках систем права. Иначе говоря, правовая интеграция выступает как процесс формирования са-

¹ URL: https://www.elibrary.ru/query_results.asp (дата обращения: 28.07.2021).

² Большая советская энциклопедия. М.: Советская энциклопедия, 1982. С. 358.

³ Российский энциклопедический словарь. Книга 1 / гл. ред. А.М. Прохоров. М.: Большая Российская энциклопедия. 2001. С. 581.

⁴ Философский энциклопедический словарь. М.: Наука, 1997. С. 181.

мостоятельного целого нормативно-правового образования в рамках международной или национальной правовых систем и как элемент этой системы, взаимодействующий между элементами конкретно определенной системы, выступая самостоятельным регулятором определенных общественных отношений (предмет правового регулирования).

Подобная интерпретация правовой интеграции, на наш взгляд, наиболее верно определяет сущность рассматриваемого явления. Между тем следует признать, что в отечественной правовой науке нет единства мнений в понимании данного явления. Так, А.В. Егоров дает весьма широкое теоретическое определение понятия категории «интеграция», которое им определяется как «самостоятельный объективный процесс взаимопроникновения элементов сферы человеческого бытия, где право является одним из формально-структурных образований, обеспечивающих интегрирование»¹. Ранее данный автор отмечал, что «...в мировой юридической науке и практике сложился целый ряд подходов к определению социальной интеграции, что и дает основание сделать некоторые выводы относительно понятия правовой интеграции»². Далее он отмечал, что правовая интеграция базируется на следующих основных положениях: «правовая интеграция – это объективное проявление социально-психологической потребности сообщества к сближению; правовая интеграция выражается в гармонизации национальных правовых интересов различными способами и методами, но и представляет собой процесс или результат полной идентификации данных «правопорядков»; правовая интеграция включает в себя: а) правовую сферу и нормативный объем интеграции; б) субъектов интеграции; в) юридический инструментарий интегрирования»³. Здесь, на наш взгляд, ключевым выступает то обстоятельство, что правовая интеграция высту-

¹ Егоров А.В. Правовая интеграция и ее содержание // Государство и право. 2004. № 6. С. 74.

² Егоров А.В. Правовая интеграция (теоретические основы определения) // Веснік Віцебскага дзяржаўнага ўніверсітэта. 2002. № 2 (24). С. 35.

³ Там же. С. 35.

пает необходимым и объективным элементом, обеспечивающим интегрирование в различных сферах человеческой деятельности, и прежде всего интеграции экономической, политической, социальной и т. п. Одновременно она является видом социальной интеграции. При этом следует не согласиться с утверждением о том, что правовая интеграция выражается в гармонизации национальных правовых интересов различными способами и методами и является «полной идентификацией данных “правопорядков”». Правовая интеграция, на наш взгляд, не может сводиться только к гармонизации, но может осуществляться и в иных формах. Кроме этого, вряд ли уместно признать, что в процессе правовой интеграции происходит так называемая «полная идентификация данных “правопорядков”». Полной идентификации не происходит, происходит идентификация лишь отдельных структурных элементов системы «правопорядка». При этом идентификации подлежат те сферы общественных отношений, в рамках которых происходит процесс интеграции. Правовая интеграция сама по себе не происходит. Она является юридической формой экономической, социальной, политической, культурной и информационной интеграции государств и обществ. Выступая формой, она является лишь средством секторального воздействия на правовую систему государства. В этом смысле правовая интеграция является одной из форм юридической конвергенции правовых систем современных государств в эпоху как глобализации, так и суверенизации. Конвергенция присутствует всегда там, где есть различные правовые системы, взаимодействующие между собой.

Отдельные исследователи считают, что правовая интеграция является составной частью более общего понятия «правовая конвергенция», или «конвергенция права», что является вполне обоснованным. Предлагаемый подход соответственно требует разграничения данных понятий¹. М.В. Захарова считает, что «международно-правовая интеграция есть метод кон-

¹ См.: Захарова М.В. Конвергенция и конкуренция правовых систем мира // Вестник Нижегородской академии МВД России. 2018. № 4 (44). С. 19–20.

вергенции правовых систем, предполагающий использование специальных международно-правовых средств с целью достижения единства правового регулирования интеграцию»¹. С приведенным подходом вполне следует согласиться, учитывая разработанную Ю.С. Безбородовым концепцию правовой конвергенции правовых систем в современном Мире. Так, Ю.С. Безбородов считает, что интеграция, гармонизация и унификация выступают методами правовой конвергенции, которую он определяет как «процесс сближения национальных правовых систем с международным правом и соответственно друг с другом, связанных с деятельностью правосоздающих субъектов – государств и международных организаций, происходящий на универсальном и региональном, многостороннем и двустороннем уровнях с использованием различных специфических методов и в разных формах, направленный на достижение общности и/или единообразия и/или единства в правовом регулировании»². При этом к формам правовой конвергенции он относит международный договор и международную организацию³. Между тем наиболее распространенным подходом является не признание интеграции как метода, а гармонизация как разновидность унификации, и наоборот. Например, такой подход имеет место в Методике гармонизации (сближения, унификации) законодательств государств – членов Евразийского экономического сообщества, опубликованной Бюро межпарламентской ассамблеи Евразийского экономического сообщества, в которой сближение и унификация рассматриваются как приемы гармонизации⁴. Соглашаясь с концепцией конвергенции, предложенной отмеченным автором, между тем следует

¹ См.: Захарова М.В. Указ. соч. С. 22.

² Безбородов Ю.С. Методы и формы правовой конвергенции в международном праве: дис. ... д-ра юрид. наук. Казань, 2019. С. 17–18.

³ Безбородов Ю.С. О международно-правовых формах правовой конвергенции // Российское право: образование, практика, наука. 2017. № 4. С. 57–62.

⁴ URL: <file:///C:/Users/Vlad/Downloads/problem-garmonizatsii-natsionaln-h-zakonodatelstv-gosudarstv-uchastnikov-evraziyskogo-ekonomicheskogo-soobshestva.pdf> (дата обращения: 17.04.2020).

отметить, что правовая интеграция сама по себе является формой сближения правовых систем, в то время как международные договоры и международные организации выступают в доктрине современного международного права формами межгосударственного сотрудничества, а не формами конвергенции, и в этом смысле не может сводиться лишь к международному сотрудничеству. Например, высказываются идеи о правотворческих формах конвергенции, о преемственности при осуществлении процесса конвергенции и т. п.¹ В частности, О.Д. Третьякова считает, что преемственность есть форма взаимодействия между правовыми системами в виде их конвергенции (сближения)². Такой подход не лишен логики, учитывая характеристику процессов, происходящих в ходе конвергенции правовых систем современного Мира.

Правовая интеграция выступает объективной формой обеспечения иных видов интеграционных процессов, и прежде всего, процессов экономической интеграции. Дискуссионность оценки правовой интеграции как формы и метода правовой конвергенции, по существу, не несет в себе противоречия. Основываясь на диалектической методологии познания, следует отметить, что любое явление (процесс) имеет внешнюю и внутреннюю форму своего проявления. Это касается и правовой интеграции. В приведенном контексте рассмотрение правовой интеграции возможно и как формы внешнего проявления в процессе взаимодействия правовых систем, и как метода, оценивая интеграцию как внутриорганизованную совокупность правовых инструментов данного процесса³. К.К. Калачян определяет правовую интеграцию как «процесс целенаправленного внесения

¹ См.: Третьякова О.Д. Преемственность права при конвергенции правовых систем // Юридическая техника. 2011. №5. С. 487–490; Третьякова О.Д. Совместное правотворчество как фактор конвергенции правовых систем стран СНГ // Юридическая техника. 2012. № 6. С. 556–559.

² См.: Третьякова О.Д. Преемственность права при конвергенции правовых систем // Юридическая техника. 2011. № 5. С. 487.

³ См., например: Безбородов Ю.С. Интеграция как международно-правовой метод правовой конвергенции // Lex russica (Русский закон). 2017. № 12(133). С. 124–132.

изменений в правопорядки государств, участвующих в процессе интеграции, с целью их унификации в определенных областях»¹. В данном определении имеются отдельные недостатки. Во-первых, не определяются факторы, вызывающие правовую интеграцию государственных правопорядков. Во-вторых, нельзя признать обоснованным, что правовая интеграция обусловлена исключительно внесением изменений в государственные правопорядки. Она может иметь место и на международном уровне, т. е. касаться межгосударственного правопорядка. В-третьих, вряд ли можно признать обоснованным утверждение о том, что целью правовой интеграции является унификация государственных правопорядков, так как в процессе интеграции возможна гармонизация правопорядка. Е.В. Скурко признает, что правовая интеграция правовых систем государств представляет собой «...процесс, возникающий при контакте правовых систем, в ходе которого сохраняются наиболее эффективные и ценные для достижения целей интеграции элементы, становящиеся общими в ходе развития процессов интеграции для интегрирующихся правовых систем или переходящие на наднациональный уровень в случае, если процессы интеграции сопровождаются становлением новой правовой системы наднационального характера»². В данном определении не совсем понятен термин «правовая система наднационального характера». Как известно, таковой является система международного права. При этом в рамках данной системы, в соответствии с устоявшейся российской международно-правовой доктриной, формируются институты, подотрасли и отрасли международного права. В учебной литературе система международного права определяется как «распределение норм международного права и индивидуальных международно-правовых установок, не имеющих нормативной основы, по институтам, отраслям и подотраслям с уче-

¹ Калачян К.К. Экономическая интеграция государств-участников Содружества Независимых Государств на фоне глобализации мировой экономики: международно-правовые проблемы: автореф. ... дис. канд. юрид. наук. М., 2003.

² Цит. по: Баетов А.Б. Понятие и функциональность категории «правовая интеграция» // Наука и новые технологии. 2011. № 5. С. 190.

том их взаимосвязи, обуславливающее целостность международного права»¹. Никаких самостоятельных наднациональных правовых систем на межгосударственном уровне не создается. Все формируется в рамках особой межгосударственной системы права, называемой правом международным. Другой проблемный аспект приведенной дефиниции заключается в том, что правовая интеграция есть «процесс, возникающий при контакте правовых систем». Данное утверждение совершенно непонятно. Оно порождает больше вопросов, чем позволяет понять значение данного правового понятия. В каких формах возникает этот контакт между различными правовыми системами?

Весьма общее определение правовой интеграции дает А.Б. Баатов, который считает, что «правовая интеграция – это современная стадия эволюционного развития права, состоящая из определенных юридических процессов, направленных на достижение равновесия правовых систем государств в рамках единой модели правовой системы»². Нам представляется, что приведенное определение не решает вопроса формулирования данного понятия, а лишь порождает дополнительные вопросы, например: что означает равновесие правовых систем государств, в рамках какой единой модели правовой системы и что такое единая модель правовой системы?

Р.А. Курбанов под региональной правовой интеграцией предлагает понимать «сотрудничество государств, направленное на правовое закрепление интеграционных процессов в различных сферах их взаимодействия посредством рецепции, как процесса прямого заимствования одним государством-членом интеграционного образования крупных правовых комплексов правовой системы другого ее участника, гармонизации как целенаправленного процесса сближения правовых систем в целом или же в пределах отдельных отраслей права, установления общих (единых) институтов, а также процесс, направленный на

¹ См.: Ашавский Б.М., Бирюков М.М., Бордунов В.Д. и др. Международное право: учеб. / отв. ред. С.А. Егоров. М.: Статут, 2015. С. 21.

² Баатов А.Б. Указ. соч. С. 192.

устранение неоправданных несоответствий, унификации, где нормы в полном объеме без их редактирования включаются в национальное законодательство стран-членов региональной организации и тем самым «включаются» в его правовую систему и стандартизации, как одной из форм интернационализации национальных законодательств, представляет собой установление в целях достижения упорядоченности в сферах производства и обращения продукции и повышение конкурентоспособности продукции, работ или услуг единых (общих) правил и характеристик для их добровольного многократного использования или на создание единого правового пространства участников региональных организаций»¹. Весьма объемное определение, имеющее важное функциональное значение, так как включает в себя формы² (а по некоторым данным – методы³) правовой интеграции, такие как: рецепция, гармонизация, унификация, стандартизация. Между тем ценность подобного функционального подхода заключается, на наш взгляд, в определении правовой интеграции через перечисление ее форм и характеристики ее как специфического процесса. Однако в науке высказываются и иные мнения. Так, например, Р.Ш. Давлетгильдеев считает, что формами правовой интеграции выступает политика и институты, посвященные вопросам занятости, образования, окружающей среды, трудовым нормам, правам человека, гендерному равенству и другим социальным целям и т. п.⁴. Представляется, что данный подход является весьма общим. Так, политика является, по нашему мнению, не формой, а предпосылкой возникновения правовой интеграции, чаще всего находящая выражение в актах стратегического планирования

¹ Курбанов Р.А. Правовая интеграция // Пробелы в российском законодательстве. 2015. № 2. С. 176–179.

² См.: Жеребцов А.Н., Натхо Р.М. Проблемы унификации законодательства государств-членов Евразийского экономического союза в области трудовой миграции населения. Краснодар: КрУ МВД России, 2021. С. 69–120.

³ См.: Безбородов Ю.С. Международно-правовая интеграция: подходы к пониманию феномена // Российский юридический журнал. 2012. № 1. С. 62–67.

⁴ Давлетгильдеев Р.Ш. Международно-правовое регулирование труда на региональном уровне: дисс. ... д-ра. юрид. наук. Казань, 2016.

страны. В этом смысле объективный процесс конвергенции правовых систем современного Мира и интеграции как формы (метода) такой конвергенции основывается не только на приведенной предпосылке. «Конвергенция основных правовых систем обусловлена такими предпосылками, как общность исторической базы; наличие в правовых массивах институтов, относящихся по своей природе к другим правовым семьям (Луизиана – США); возникновение и развитие региональных юридических образований, например, Европейский союз, обладающий единым правовым пространством; синтез правовых систем (Индия); возрастающая роль международного права в национальных правовых системах; экономические предпосылки (торговля); рецепция американского права; ценностные характеристики права; глобальные проблемы современности»¹. Что касается институтов, то данный термин является весьма многозначным и совершенно не понятно, в каком смысле он применен в предложенном понятии правовой интеграции.

Ю.С. Безбородов предлагает следующее понимание международно-правовой интеграции как «метода конвергенции правовых систем с помощью специальных международно-правовых средств с целью достижения единства правового регулирования, связанный с деятельностью правосоздающих субъектов в международном праве, проходящий на универсальном и региональном уровнях с использованием специфичных правовых методов и в разных формах. Одновременно с этим интеграция выступает как процесс усиления взаимозависимости государств, являясь более высокой степенью согласованности воле государств»². Данный автор формулирует понятие международно-правовой интеграции с учетом изучаемой им теории конвергенции правовых систем. Ценность данного подхода заключается в определении цели правовой интеграции

¹ См.: Кузнецов С.В., Кузьменко В.И. Тенденции развития правовой конвергенции в современной российской правовой системе // Вестник Академии экономической безопасности МВД России. 2010. № 11. С. 57–58.

² Безбородов Ю.С. Международно-правовая интеграция: подходы к пониманию феномена // Российский юридический журнал. 2012. № 1. С. 66.

как «достижения единства правового регулирования» в рамках различных национальных правовых систем, а также национальных правовых систем и международного права.

В современной отечественной юридической науке отмечается, что правовая интеграция, как объективный процесс взаимодействия различных правовых систем, осуществляется не только в рамках международного права и национальных правовых систем, но и формируется в рамках самостоятельного нормативно-правового образования интеграционного права. Так, например, в учебных изданиях, подготовленных под редакцией М.Л. Энтина, право Европейского Союза (далее – ЕС) характеризуется как самостоятельная и автономная правовая система, которая не является ни национально-правовой системой государств – членов ЕС, ни частью системы международного права¹. Формирование права интеграционных объединений в отдельную самостоятельную правовую систему, как отмечает Ж.Т. Искакова, независимую от международного и национального права, представлена в работах ряда российских исследователей – С.Ю. Кашкина, А.А. Моисеева, Т.Н. Нешатаевой, Б.Н. Топорнина, М.Л. Энтина², Чиркин В.Е.³ Так, например, С.В. Бахин отмечает, что право интеграционных образований создается как «собственная система интеграционного права, которая должна иметь приоритет (по крайней мере, в некоторых вопросах) по отношению к соответствующим положениям национального права»⁴. Такой подход обосновывается тем обстоятельством, что в рамках интеграционных объединений форми-

¹ См.: Право Европейского союза и правовое обеспечение защиты прав человека: учеб. для вузов / рук. авт. колл. и отв. ред. Л.Н. Энтин. 2-е изд., пересмотр. и доп. М.: Норма, 2013. С. 27; Право Европейского Союза. Новый этап эволюции: 2009–2017 годы. М.: Изд-во «Аксиом», 2009. С. 34.

² См.: Искакова Ж.Т. Теоретические проблемы определения сущности и правовой природы интеграционного права // Вестник Института законодательства Республики Казахстан. 2016. № 2(43). С. 125.

³ См.: Чиркин В.Е. Наднациональное право: основные особенности // Журнал российского права. 2017. № 2. С. 136–137.

⁴ Бахин С.В. Право интеграционных образований: вопросы конкуренции систем права. Международные отношения и право: взгляд в 21 век: материалы конф. в честь проф. Л.Н. Галенской / под ред. С.В. Бахина. СПб: Издательский дом С-Петерб. гос. ун-та, 2009. С. 109.

руется собственная правовая база. Например, ст. 6 Договора о Евразийском экономическом союзе от 29 мая 2014 г.¹, определяющая право ЕАЭС. При этом С.В. Бахин убежден в том, что «...вне зависимости от того, какой механизм создания единого правового регулирования задействован, совершенно очевидно, что создаваемое право практически сразу образует самостоятельную структуру с четкой иерархией нормативных актов»². Представляется, что приведенный подход не вполне аргументирован. Правовые акты интеграционных объединений выступают инструментом дальнейшего процесса правовой конвергенции правовых систем и правовой интеграции как специального вида этой конвергенции. Кроме этого, признавая, что правовая природа внутреннего права международных организаций (в том числе интеграционных международных объединений государств) в отечественной юридической науке длительное время остается весьма дискуссионным, одни авторы придерживаются мнения о международно-правовом характере этих норм, а другие в свою очередь считают, что они относятся к особому кругу правовых норм, отличных от международно-правовых³. Причем последний из указанных подходов является превалирующим в доктрине современного международного права⁴. Между тем весьма убедительными являются аргументы, приведенные Г.М. Вельяминовым: «В составе внутреннего права организации надо различать две категории норм. Во-первых, существуют правовые нормы, регулирующие отношения между государствами – членами данной организации, и нормы, регулирующие отношения между ними и самой органи-

¹ Официальный сайт Евразийской экономической комиссии. URL: <http://www.eurasian-commission.org> (дата обращения: 05.06.2014).

² Бахин С.В. Указ. соч. С. 110.

³ См.: Митрофанов М.В. О внутреннем праве международных организаций // Вестник Московского университета. Серия XI. Право. 1977. № 6. С. 75–84; Вельяминов Г.М. Международное право: опыты. М.: Статут, 2015. С. 361.

⁴ См.: Короткий Т.Р. Резолюции международной морской организации в механизме международно-правового регулирования охраны морской среды // Международное право и международные организации. 2013. № 2. С. 178–192; Маргиев В.И. Международные организации (теоретические аспекты). Майкоп, 2001. С. 169–172.

зацией в связи с ее функционированием, т. е., по сути, организационно-процедурные и тому подобные правила. Те и другие нормы, очевидно, имеют международно-правовое происхождение, значение и характер. Во-вторых, во внутреннее право международной организации включается и совокупность юридических норм, содержащихся в учредительных документах или принятых различными органами организации и направленных на регулирование правового положения персонала внутри организации. Данная совокупность юридических норм образует «право персонала международной организации». Происхождение норм этого права, так же как и организационно-процедурных норм внутреннего права организации, в принципе одинаково – согласование государствами-членами, что дает основание трактовать их именно как международно-правовые»¹. Приведенные положения свидетельствуют о том, что признание или непризнание интеграционного права как самостоятельной правовой системы, сформированной в рамках функционирования межгосударственного интеграционного объединения, зависит от того, признаем мы внутреннее право международной организации составной частью международного права или нет. По нашему глубокому убеждению, следует отметить, что так называемое внутреннее право международного интеграционного объединения государств есть все же право международное, образующее сегмент так называемого регионального международного права. Это обстоятельство, по нашему убеждению, исключает формирование самостоятельной системы права – интеграционного права.

Изложенные положения, на наш взгляд, позволяют признать возможной правовую интеграцию по следующим основным направлениям:

1) правовая интеграция между государствами на основе так называемых партикулярных договоров или конфедерации государств;

¹ Вельяминов Г.М. Указ. соч. С. 361–362.

2) правовая интеграция общего международного и национального права;

3) правовая интеграция общего и регионального международного права;

4) правовая интеграция в рамках универсальных международных организаций, т. е. между правом международной организации и правом государства-члена;

5) правовая интеграция регионального международного права и национального права государств, входящих в региональное международное объединение государств.

Обобщая высказанные ранее соображения, а также иные источники, где рассматривались проблемы понятия и сущности правовой интеграции, следует сформулировать следующие специфические признаки данного явления:

– правовая интеграция выступает самостоятельной стадией эволюционного развития различных правовых систем, которая является направлением достижения их равновесия в рамках единой модели правовой системы (А.Б. Баетов¹, А.Н. Морозов²);

– правовая интеграция является объединением не только правовых систем государств и международного права, но и их отраслей и иных элементов системы международного и национального права (С.А. Киреева³, А.Н. Жеребцов⁴);

¹ См.: Баетов А.Б. Понятие и функциональность категории «правовая интеграция» // Наука и новые технологии. 2011. № 5. С. 192.

² См.: Каширкина А.А., Морозов А.Н. Формации правового развития евразийской интеграции и их влияние на правовую систему Российской Федерации // Журнал российского права. 2014. № 8. С. 73–83.

³ См.: Киреева С.А. Некоторые аспекты правовой политики РФ в сфере реализации функции межгосударственной интеграции // Правовая политика и правовая жизнь. 2000. № 3. С. 35; Киреева С.А. Функция межгосударственной интеграции РФ: пространственно-временной аспект / под ред. Н.И. Матузова. Саратов, 2006. С. 103.

⁴ См.: Жеребцов А.Н. Концепция интеграционных подотраслей и институтов административного права России // Актуальные проблемы административного и административно-процессуального права: сборник статей по материалам Междунар. науч.-практ. конф. (Сорокинские чтения), 27 марта 2020 г. / под общ. ред. А.И. Каплунова. СПб.: Санкт-Петербургский университет МВД России, 2020. С. 40–47.

- правовая интеграция ведет к формированию наднациональных нормативно-правовых образований в рамках той или иной правовой системы (М.В. Сальников¹, Ю.С. Безбородов²);
- правовая интеграция основывается на единых принципах, целях, стандартах, методах и средствах правового регулирования общественных отношений, возникающих в ходе иных видов интеграции (экономической, политической, социальной, культурной и т. п.) (С.А. Киреева³, А.С. Мрих⁴);
- правовая интеграция основывается на межгосударственном взаимодействии правовых систем (Н.Г. Доронина⁵, И.Н. Барциц⁶);
- целью правовой интеграции является изменение и унификация правопорядка государств или достижение единства правового регулирования общественных отношений (М.В. Захарова⁷, К.К. Калачян⁸, А.А. Каширкина, А.Н. Морозов⁹, Е.И. Мещерякова¹⁰);
- правовая интеграция является проявлением формы (метода) международно-правового закрепления интересов всех

¹ См.: Сальников М.В. Политико-правовая интеграция: национальные правовые традиции // Мир политики и социологии. 2013. № 11. С. 183–199.

² См.: Безбородов Ю.С. Интеграция как международно-правовой метод правовой конвергенции // Lex russica. 2017. № 12. С. 124–132.

³ См.: Киреева С.А. Некоторые аспекты правовой политики РФ в сфере реализации функции межгосударственной интеграции // Правовая политика и правовая жизнь. 2000. № 3. С. 35.

⁴ См.: Мрих А.С. О понятии трудовправовой интеграции государств // Электронное приложение к «Российскому юридическому журналу». 2016. № 3. С. 41–49.

⁵ См.: Доронина Н.Г. Унификация и гармонизация права в условиях международной интеграции // Журнал российского права. 1998. № 6.

⁶ См.: Барциц И.Н. Правовое пространство: основные признаки и закономерности развития // Журнал российского права. 2000. № 5–6.

⁷ Захарова М.В. Конвергенция и конкуренция правовых систем мира // Вестник Нижегородской академии МВД России. 2018. № 4 (44). С. 22.

⁸ См.: Калачян К.К. Экономическая интеграция государств – участников Содружества Независимых Государств на фоне глобализации мировой экономики: международно-правовые проблемы: автореф. ... канд. юрид. наук. М., 2003. С. 9.

⁹ См.: Каширкина А.А., Морозов А.Н. Формации правового развития евразийской интеграции и их влияние на правовую систему Российской Федерации // Журнал российского права. 2014. № 8. С. 73–83.

¹⁰ См.: Мещерякова Е.И., Панферкина И.С. Правовая интеграция как условие развития правового пространства и пространства правоохранительной деятельности // Вестник Воронеж. института МВД России. 2015. № 4. С. 25–29.

наций и сообществ для решения все более глобализирующихся проблем на разных уровнях межгосударственного сотрудничества (А.Б. Баетов¹, Ю.С. Безбородов², Н.В. Соколова³);

– правовая интеграция выступает юридической формой достижения целей, решения задач и реализации компетенции, определенных в рамках различного вида интеграционных объединений государств, включая партикулярную (двустороннюю) интеграционную основу сотрудничества государств;

– правовая интеграция является правовым средством развития национальных правовых систем государств, его отраслей, подотраслей и институтов, образующих содержание системы национального права государства.

Приведенная система специфических признаков правовой интеграции позволяет наглядно показать сущность данного социально-правового явления, определить ее прогрессивное, созидательное значение для дальнейшего развития и совершенствования национальных правовых систем государств, совершенствования отраслей, подотраслей и институтов как элементов системы национального права, дает эффективный толчок развитию этих элементов российской правовой системы. Не обходит стороной данный процесс и отрасль российского административного права, что впоследствии будет доказано в ходе настоящего исследования.

Подводя итог проведенному анализу существующих подходов к определению понятия правовой интеграции, следует отметить, что *правовая интеграция является процессом, который представляет собой объективную правовую форму (метод), в рамках которой предпринимаются меры по достиже-*

¹ См.: Баетов А.Б. Указ. соч. С. 191.

² См.: Безбородов Ю.С. Интеграция как международно-правовой метод правовой конвергенции // *Lex russica*. 217. № 12. С. 124–132; Безбородов Ю.С. Международно-правовая интеграция: подходы к пониманию феномена // *Российский юридический журнал*. 2012. № 1. С. 62–67.

³ См.: Соколова Н.В. Политическая интеграция: генезис и перспективы развития (на примере ЕС, СНГ, Союзного государства России и Беларуси): автореф. дис. ... канд. полит. наук. Воронеж, 2010. С. 30.

нию цели интеграционного объединения (экономической, политической, социальной, культурной и др. интеграции) посредством объединения правовых систем и формирования наднациональных нормативных образований, а также формирования интеграционных образований системы национального права, основанных на единых принципах, стандартах, методах и средствах правового регулирования, определенных в учредительном акте интеграционного объединения государств.

Выделяя последний из признаков, характеризующих правовую интеграцию, отметим, что она является правовым средством развития национальных правовых систем государств, его отраслей, подотраслей и институтов, образующих содержание системы национального права государства. Это положение является ключевым при определении значения данного явления для национальной правовой системы любого государства. Однако в юридической науке высказываются в данном контексте ошибочные суждения. Так, И.Р. Султанов пишет: «Все вышесказанное убеждает в мощном потенциале интеграционного права и высокой эффективности интеграционных методов воздействия на национальные законодательства. Благодаря повышенной нормативной силе, детализированности, качеству и массовости интеграционное право более успешно пробивает дорогу своим принципам, чем традиционные межгосударственные конвенции. Конечно, не последнюю роль в такой успешности процессов сближения, гармонизации, какую демонстрирует Евросоюз, играет политическая воля самих государств-членов. Положительным итогом его унифицирующей деятельности стало то, что у государств уже почти не осталось сфер, которые не были бы затронуты интеграционным правом»¹. В смысле приведенного положения следует отметить, во-первых, чем нормы так называемого интеграционного права отличаются от конвенционных норм международного права; во-вторых, сомнительным является утверждение о том, что

¹ Султанов И.Р. Воздействие международных интеграционных организаций на внутреннее право государств // Современное право. 2010. № 2. С. 155.

нормы интеграционного права имеют большую нормативную силу, чем традиционные межгосударственные конвенции; в-третьих, весьма сомнительным является утверждение автора о том, что положительным является то обстоятельство, что у государств ЕС уже почти не осталось сфер, которые не были бы затронуты интеграционным правом (современные процессы в Европе свидетельствуют, к сожалению, об обратном); в-четвертых, в самой работе И.Р. Султанова отсутствуют аргументы в пользу формирования самостоятельного интеграционного права. В науке высказываются идеи о формировании не только интеграционного права, но и наднационального права. Так, высказывается, например, следующее положение: «...наднациональное право – новая система правовых норм, которая стала складываться в рамках ЕС наравне с международным и национальным правом, а сейчас формируется в других региональных организациях, в том числе в ЕАЭС. Пока можно говорить о наднациональном праве только в рамках европейской правовой традиции»¹. В данном положении наблюдают те же приведенные нами выше недостатки. О каком наднациональном праве может идти речь, если оно уже давно сформировалось в форме международного права. Кроме этого, о какой самостоятельности наднационального права может идти речь, если даже нет единства в его названии: интеграционное или наднациональное право. Почему наднациональное право возникло в рамках ЕС и еще не возникло в рамках ЕАЭС? Вопрос остается открытым.

Правовая интеграция, выступая процессом, осуществляемым в определенных юридической формах, преследует цели интеграционного объединения посредством объединения правовых систем и формирования наднациональных нормативных образований, а также формирования интеграционных образований системы национального права, основанных на единых

¹ Дорская А.А., Дорских А.А. Международное интеграционное объединение и проблемы формирования наднационального права // Юридическая наука. 2016. № 4. С. 110.

принципах, стандартах, методах и средствах правового регулирования, определенных в учредительном акте интеграционного объединения или ином международном договоре. Это еще одно назначение правовой интеграции.

Значение правовой интеграции заключается и в том, что она выступает правовым средством, юридической формой обеспечения реализации экономической, политической, социальной, культурной и иной интеграции государств, которая может осуществляться в различных формах: рецепции, гармонизации, унификации и стандартизации нормативно-правового регулирования интеграционных процессов, т. е. общественных отношений, в рамках которых она осуществляется. Здесь может показаться, что имеет место противоречие, заключающееся в том, что правовая интеграция как форма определенного вида интеграции содержит в себе некие иные формы. Нам представляется, что здесь нет противоречия. По меткому утверждению Ф.В.Г. Гегеля, любое явление имеет внешнюю и внутреннюю форму своего опосредования. При этом внешняя форма есть форма, позволяющая нам воспринимать внешние проявления исследуемого явления, в то время как внутренняя форма представляет собой внутреннюю форму организации исследуемого явления, то, из чего данное явление состоит. Данное утилитарное определение внешней и внутренней формы любого явления (процесса) в полной мере применимо и для характеристики правовой интеграции. В этой связи правовая интеграция является внешней формой, в которой находит выражение система интегрированных нормативно-правовых предписаний, через которые мы воспринимаем происходящие процессы экономической, политической, социальной, культурной и иной интеграции, в то время как внутренняя форма показывает, из чего состоит этот процесс, а именно в формах рецепции, гармонизации, унификации и стандартизации нормативно-правового регулирования интеграционных процессов.

Таким образом, значение правовой интеграции заключается, во-первых, в том, что она является правовым средством раз-

вития национальных правовых систем государств, его отраслей, подотраслей и институтов, образующих содержание системы национального права государства; во-вторых, осуществляется в определенных юридической формах, преследуя цели интеграционного объединения посредством объединения правовых систем и формирования наднациональных нормативных образований; в-третьих, правовая интеграция влечет формирование интеграционных образований системы национального права, основанных на единых принципах, стандартах, методах и средствах правового регулирования; в-четвертых, она осуществляется в формах рецепции, гармонизации, унификации и стандартизации нормативно-правового регулирования интеграционных процессов. В перспективе возможно формирование и иных таких форм.

§ 2. Влияние правовой интеграции на развитие системы современного российского административного права

Система и структура права, его отдельных элементов и, прежде всего, отраслей права является живым, постоянно изменяющимся, развивающимся и трансформирующимся социальным «организмом». Процессы трансформации в рамках системы права особенно активизируются в связи с изменением государственного устройства, формы государственного правления и территориальной организации устройства государства и, конечно же, в первую очередь развивающимися экономическими общественными отношениями. Именно экономические отношения, в основе которых лежат отношения собственности, воздействуют на процесс формирования позитивного права, санкционируют через государство преобразование объективного права в право позитивное, т. е. «...как говорил Ф. Энгельс, непосредственному переводу экономических отношений в

юридические принципы»¹. Трансформационные процессы в рамках системы права не могут происходить без изменений в отдельных ее элементах, а именно нормах права – институтах права – подотраслях (комплексных отраслях) права – основных отраслях права – сферах права публичного и частного. При этом уместно заметить, что культивирование в рамках системы права комплексных образований (например, комплексных отраслей, комплексных подотраслей и т. п.), по нашему мнению, абсолютно не уместно, так как комплексность, определяемая как охватывающее группу предметов, явлений и процессов свойство, является свойством как системы права в целом, так и отдельных ее элементов, позволяющих рассматривать структуру системы права и отдельных его элементов. Это означает, что комплексные элементы имеет не только частноправовая сфера, но и публичная-правовая сфера права. Административное право также является комплексной, по своей системной природе, основной отраслью российского права. Так, исследуя принципы социальной системы (а право является социальной системой), Б.В. Россинский выделяет принцип цепной связи в системе и принцип неаддитивности системы. Характеризуя содержание данного принципа, он пишет: «Он (принцип цепной связи – отм. автором) выражает то обстоятельство, что объединение элементов (комплексом) в систему всегда сопровождается их преобразованием, в процессе которого они могут как разъединяться, так и сохраняться в системе. В последнем случае элементы системы, дополняя другие, имея взаимный интерес и притяжение между собой, соединены общими звеньями»². Кроме этого, характеризуя иные принципы социальной системы, Б.В. Россинский непрерывно показывает комплексность этих систем: «...в целостной системе, особенно системе социального порядка, связь между компонентами настолько тесна и

¹Сырых В.М. Логические основания общей теории права: в 3 т. Т. 1: Современное правопонимание. М.: РАП, 2007. С. 84.

²Россинский Б.В. Проблемы государственного управления с позиции теории систем. М.: Норма: Инфра-М, 2021. С. 77.

органична, что изменение одних из них, тем более существенных, с необходимостью вызывает то или иное изменение других, а нередко и системы в целом»¹. Характеризуя свойство неаддитивности социальной системы, автор отмечает, что данное свойство (качество) системы предполагает существенное превышение суммы качеств системы сумме качеств ее отдельных элементов². «Система будет существовать в устойчивом равновесном состоянии, пока ее возможности не исчерпаются и не наступит ее естественное разрешение»³.

Изменение, развитие и трансформация системы права как целостного социально-нормативного образования происходит на уровне всех имеющихся элементов данной системы и чаще всего, по нашему мнению, обусловлено процессами изменения, развития и трансформации структуры отраслей права. Наглядным примером этих процессов являются возникшие в течение последней четверти века кризисные явления, имеющие место в отрасли административного права России. В целом кризисные явления в структуре системы административного права были обусловлены всеми теми же причинами, которые свойственны в целом системе российского права. Между тем данные кризисные явления были обусловлены происходящими в стране и мире процессами экономической интеграции, развитием существующих и появлением комплекса новых экономических, социально-политических, социально-культурных и информационных видов общественных отношений, потребностями более широкого использования наработанных иными странами опыта осуществления государственно-управленческой деятельности.

Все эти обстоятельства свидетельствуют о формировании в рамках структуры системы российского административного права специфических структурных элементов (подотраслей и институтов), обладающих качественно новыми признаками и свойствами, которые ранее не были свойственны отдельным

¹ Россинский Б.В. Указ. соч. С. 83.

² Там же. С. 220.

³ Там же.

элементам структуры системы отечественного административного права. В этой связи в теории систем отмечается, что для организованной системы более характерно превышение суммы ее свойств, чем суммы качеств отдельных элементов данной системы. При этом новые свойства (качества) отдельного элемента системы передаются и становятся неотъемлемой частью всей системы в целом. В этом заключается закономерность развития любой социальной системы¹. Такими признаками и свойствами, по нашему мнению, являются следующие:

1. Интеграционные нормативные образования в структуре российского административного права возникают как объективная юридическая форма экономической, социально-политической, социально-культурной и информационной интеграции государств. Приведенный признак следует признать одним из ключевых, позволяющих определять рассматриваемые нами новые или изменяющиеся подотрасли и институты административного права России как *интеграционные подотрасли и интеграционные институты данной отрасли.* В современных социально-политических исследованиях выделяются различные теории интегрирования, которые основываются на различных способах интеграции. Все эти теории сходны в том, что целью интеграции всегда является «...развитие основных общественных ценностей, достижение экономического процветания и обеспечение безопасности, поскольку отдельно взятое государство в современных условиях объективно не способно качественно обеспечить названные приоритеты»². Данное справедливое замечание относится и к процессам правовой интеграции, базирующейся на международно-правовой основе или как минимум на межгосударственной основе. Это значит, что интеграционные подотрасли и интеграционные институты административного права возникают как юридическая форма, обеспечивающая объективные процессы интеграции

¹ См.: Россинский Б.В. Указ. соч. С. 15–35.

² Рафалюк Е.Е. Международная интеграция: методологические проблемы исследования // Журнал российского права. 2014. № 3. С. 46.

государств, прежде всего, в экономической сфере, но не только (например, в сфере здравоохранения, внешней трудовой миграции, обороны и безопасности, технического регулирования и т. п.). В контексте правовой интеграции, основанной на нормах международного права, высказывается мнение о возникновении так называемого интеграционного права¹. Этой проблеме мы уделили достаточно внимание в предыдущем вопросе. Однако следует признать, что формирование интеграционного права базируется на процессах экономической и иных видов интеграции, создании международных (в том числе региональных) организаций экономической и иной интеграции, международных наднациональных организаций и даже конфедерации государств². Правовая интеграция может формироваться не только на основе международных организаций, но и на основе многосторонних (универсальных и региональных) и партикулярных международных договоров, требующих приведение норм административного права в соответствие с их положениями. Кроме того, следует подчеркнуть, что формирование интеграционных нормативных образований, основанных на интеграции в рамках международных наднациональных организаций, происходит более активно и пронизывает систему национального права государств – участников этих объединений, что порождает интеграционные нормативные образования в рамках отдельных отраслей национального права. Можно констатировать, что правовая интеграция в рамках наднационального интеграционного объединения происходит, основываясь на наднациональных правовых актах, принятых органами международной организации, которые наделяются учредительным ак-

¹ См.: Искакова Ж.Т. Теоретические проблемы определения сущности и правовой природы интеграционного права // Вестник Института законодательства Республики Казахстан, 2016. № 2. С. 123–129; Ельцова Е.М. Предпосылки и история возникновения интеграционного права // Синергия науки. 2018. № 23. С. 829–834.

² См.: Ушаков Н.А. Государство в системе международно-правового регулирования. М., 1997. С. 52; Юмашев Ю.М. Внешнеэкономические связи ЕЭС правовые аспекты: автореф. дисс. ... д-ра юрид. наук. М., 1989. С. 123–125; Международное право / отв. ред. В.И. Кузнецов, Б.Р. Тузмухамедов. М.: Норма, Инфра-М, 2010. С. 415.

том данной организации, наднациональными полномочиями. Так, в соответствии со ст. 6 Договора о Евразийском экономическом союзе от 29 мая 2014 г. (в ред. от 15 марта 2018 г.)¹ (далее – Договор о Союзе) в систему права Евразийского экономического союза входят: указанный Договор; международные договоры, заключенные в рамках ЕАЭС; международные договоры ЕАЭС с третьей стороной; решения и распоряжения Высшего Евразийского экономического совета, Евразийского межправительственного совета и Евразийской экономической комиссии, принятые в рамках их полномочий, предусмотренных Договором о Союзе и международными договорами в рамках ЕАЭС. Одновременно п. 13 Положения о Евразийской экономической комиссии устанавливает, что комиссия в пределах своих полномочий принимает решения, имеющие нормативно-правовой характер и обязательные для государств – членов ЕАЭС, распоряжения, имеющие организационно-распорядительный характер, и рекомендации, не имеющие обязательного характера. Это положение Договора о Союзе свидетельствует о наднациональной природе отдельных актов, входящих в систему права ЕАЭС (ст. 6 Договора о Союзе). Они также входят и в систему национального законодательства, регламентирующего общественные отношения, которые являются предметом функционирования евразийского интеграционного объединения, каковым является ЕАЭС. Непосредственное включение в систему национального законодательства (понимаемого в широком смысле этого термина) правовых актов международного права чаще всего в науке международного права определяются как рецепция², т. е. включение междуна-

¹ Официальный сайт Евразийской экономической комиссии. URL: <http://www.eurasian-commission.org> (дата обращения: 27.02.2020).

² См.: Муромцев С. Рецепция римского права на Западе. М.: Тип. А.И. Мамонтова и Ко., 1886; Томсинов В.А. О сущности явления, называемого рецепцией римского права // Вестник Московского университета. 1998 № 4. С. 3 – 17; Новицкая Т.Е. К вопросу о так называемой рецепции римского права в России // Вестник Московского университета. 2000. № 3. С. 119–134; Дудко А.И. О некоторых практиках рецепции в конституционном (государственном) праве // Актуальные проблемы российского права. 2009. № 2. С. 30–35; и др.

ных правовых актов в систему национальных нормативных правовых актов и, как следствие, включение норм международного права в систему норм национального права. Это одна из форм правовой интеграции, но весьма значимая, влияющая на содержание национального правового регулирования общественных отношений. В советской доктрине международного права¹, которая сохраняет свое значение и до настоящего времени², считается признанным положение, в соответствии с которым непосредственная реализация на национальном уровне международного договора осуществляется посредством выражения согласия на его обязательность со стороны государства путем принятия национального нормативно-правового акта. Однако данная доктрина не учитывала возможность непосредственного применения международно-правового акта, принятого органом международной (межправительственной) организации, наделенной признаками наднациональности. Данным признаком наделяются международные организации, которые обладают следующими чертами: «организация должна иметь полномочия принимать решения, обязательные для исполнения государствами-членами; институты, принимающие решения, не должны полностью зависеть от сотрудничества всех государств-членов; организация должна иметь право устанавливать правила, которые напрямую обязывают граждан государств-членов; организация должна иметь право исполнять свои решения; организация должна иметь некоторую финансовую автономию; односторонний выход из организации невозможен»³. Это значит прямое действие наднациональных международно-

¹ См.: Лунц Л.А. Курс международного частного права: в 3 т. М.: Спарк, 2002. Т. 1. С. 66–68.

² См.: О применении судами общей юрисдикции общепризнанных принципов и норм международного права и международных договоров Российской Федерации: постановление Пленума Верховного Суда РФ от 10 окт. 2003 г. № 5 (в ред. от 05.03.2013) // Бюллетень Верховного Суда РФ. 2003. № 12; О применении норм международного частного права судами Российской Федерации: постановление Пленума Верховного Суда РФ от 9 июля 2019 г. № 24 // Бюллетень Верховного Суда РФ. 2019. № 10.

³ Blokker N.M. International Institutional Law: Unity Within Diversity. Fifth Revised Edition / N.M. Blokker, H.G. Schermers. Leiden: BRILL, 2011. P. 56–57.

правовых актов международного интеграционного объединения на территории государства-члена этого объединения происходит не на основании национального нормативно-правового акта, которым выражается обязательность для государства этого акта, а на основании юридического факта участия государства в деятельности международного интеграционного объединения. В этом аспекте следует отметить позицию Т.Н. Михалевой, которая считает, что «организации, чьей функцией является интеграция, несут ответственность за сближение своих государств-членов, беря на себя некоторые из их функций, вплоть до слияния их в единое целое в секторе, в котором они осуществляют свою деятельность, то есть в сфере их компетенции»¹. В свою очередь, зарубежные исследователи считают, что в рамках интеграционного объединения с признаком наднациональности возможна передача определенных важных функций государств, в том числе и законодательной, органам такой организации².

Таким образом, можно отметить, что формирование интеграционных образований в структуре административного права России происходит на основе включения в систему национального права наднациональных правовых актов, принятых органами интеграционного объединения. Принятие данных правовых актов является фактором интенсификации процессов экономической, политической, социальной, культурной, информационной и других видов интеграции государств. В этой связи следует констатировать, что формирование интеграционных правовых образований в структуре административного права России может происходить не только на основе наднациональных международно-правовых актов, но и на основе иных видов международных договоров, в том числе договоров, учреждающих международную интеграционную организацию госу-

¹ Михалева Т.Н. Правовые основания создания и функционирования межгосударственных интеграционных объединений // Право и государство. 2018. № 3–4. С. 90–101.

² См.: Abi-Saab. G. The Concept of International Organization. Paris: UNESCO, 1981. P. 55.

дарств. Приведенные положения позволяют сформулировать второй признак, присущий специальным нормативным образованиям в структуре административного права Российской Федерации.

2. Основными формами, в рамках которых осуществляется правовая интеграция и формирование интеграционных образований в структуре административного права России, являются две формы международного сотрудничества государств, осуществляемые в рамках функционирования международных (универсальных и региональных) межправительственных организаций и международных (многосторонних и партикулярных) договоров. Необходимость международного сотрудничества государств вытекает из принципиальных положений Декларации о принципах международного права, касающихся дружественных отношений и сотрудничества между государствами в соответствии с Уставом Организации Объединенных Наций от 24 октября 1970 г. и Заключительным актом Совещания по безопасности и сотрудничеству в Европе от 1 августа 1975 г., где закрепляется принцип сотрудничества между государствами. Так, интерпретируя содержание данного принципа, Заключительный акт Совещания по безопасности и сотрудничеству в Европе от 1 августа 1975 г. отмечает, что государства-участники будут развивать сотрудничество друг с другом, как и со всеми государствами, во всех областях в соответствии с целями и принципами Устава ООН. Развивая сотрудничество, государства-участники будут придавать особое значение областям – как они определены в рамках Совещания по безопасности и сотрудничеству в Европе, причем каждый из них будет вносить свой вклад в условиях полного равенства. Они будут стремиться, развивая сотрудничество как равные, содействовать взаимопониманию и доверию, дружественным и добрососедским отношениям между собой, международному миру, безопасности и справедливости. Они будут стремиться, развивая сотрудничество, повышать благосостояние народов и способствовать претворению в жизнь их чаяний, используя, в

частности, выгоды, вытекающие из расширяющегося взаимного ознакомления и из прогресса и достижений в экономической, научной, технической, социальной, культурной и гуманитарной областях. Они будут предпринимать шаги по содействию условиям, благоприятствующим тому, чтобы делать эти выгоды доступными для всех; они будут учитывать интересы всех в сокращении различий в уровне экономического развития и, в частности, интересы развивающихся стран во всем мире. Приведенный принцип выступает определенным связующим звеном всей системы основополагающих принципов международного права. В соответствии с приведенными в Декларации о принципах международного права, касающихся дружественных отношений и сотрудничества между государствами в соответствии с Уставом Организации Объединенных Наций от 24 октября 1970 г., положениями, основными направлениями межгосударственного сотрудничества государств и иных субъектов международного права выступают поддержание международного мира и безопасности, установление всеобщего уважения и соблюдение прав человека, ликвидация всех форм расовой дискриминации и религиозной нетерпимости, развитие экономических, социальных, культурных и торговых отношений, а также отношений в области науки и техники, осуществление предусмотренных Уставом ООН определенных индивидуальных и совместных мер¹. Именно реализация основополагающего принципа международного права – принципа сотрудничества между государствами – позволила на доктринальном уровне сформировать в международном праве две основные формы такого сотрудничества:

– сотрудничество между государствами в рамках создания и деятельности международных межправительственных организаций;

¹ См.: Ашавский Б.М., Бирюков М.М., Бордунов В.Д. и др. Международное право: учеб. / отв. ред. С.А. Егоров. М.: Статут, 2015. С. 86–88.

– сотрудничество между государствами посредством заключения международных универсальных, региональных и партикулярных договоров¹.

В контексте рассматриваемого вопроса нельзя не отметить мнение, высказанное Ю.С. Безбородовым, который считает, что сотрудничество между государствами может быть осуществлено не только в рамках международных межправительственных организаций, но и в рамках международных неправительственных организаций, например: «Международный институт унификации частного права УНИДРУА, основанный в 1926 г. под эгидой Лиги Наций, Комиссия ООН по праву международной торговли, а также такие более специализированные институты, как Международная организация гражданской авиации, Международная морская организация, Центральное управление международного железнодорожного транспорта. В этот перечень можно включить и Международную торговую палату и многочисленные ассоциации предпринимателей, достигших успеха в разработке стандартных условий и установленных форм контрактов, широко используемых в международной торговле»². С приведенной позицией вполне следует согласиться, учитывая позицию автора о том, что это формы конвергенции современных правовых систем государств.

Приведенные положения свидетельствуют о том, что основной правовой интеграции выступают сформировавшиеся в практике деятельности государств и выраженные в основополагающем принципе международного права формы межгосударственного сотрудничества в рамках международных (межправительственных и неправительственных) организаций и международных (универсальных, региональных и партикулярных) договоров. При этом наиболее активно процесс правовой интеграции осуществляется в рамках создания и функционирования

¹ См.: Безбородов Ю.С. О международно-правовых формах правовой конвергенции // Российское право: образование, практика, наука. 2017. № 4. С. 57.

² Безбородов Ю.С. Конвергенция: правовой и международно-правовой подходы к определению // *Universum Juris*. 2016. № 2. С. 8.

наднациональных (в настоящее время пока региональных) интеграционных международных межправительственных организаций, каковой в настоящее время для Российской Федерации является ЕАЭС. Именно учреждение ЕАЭС, в соответствии с Договором о ЕАЭС, позволяет сочетать в себе две основные формы правовой интеграции на постсоветском пространстве, оказывающие существенное влияние на трансформацию и развитие современного российского административного права.

3. В основе формирования интеграционных нормативных образований (подотраслей и институтов) в структуре отечественного административного права лежат нормы и принципы наднационального (международно-правового) характера. Исследователи вопросов наднационального (интеграционного) права отмечают, что необходимо выделять следующие признаки наднациональности в правовом регулировании: а) возникает на основе согласования воли государств – членов международного объединения; б) развивается на основе правотворческой деятельности уполномоченных органов международной организации; в) наднациональные акты принимаются на основе координации и консенсуса; г) содержит собственные инструменты принуждения; д) имеет комплексный характер, объединяя в себе международное, а также национальное частно-правовое и публично-правовое регулирование; е) характеризуется незавершенностью, так как регулирование отношений осуществляется и на национальном уровне; ж) имеет верховенство по отношению к национальному праву; з) правовые нормы, принятые уполномоченными органами международной организации, действуют на территории государств-членов непосредственно (т. е. не требуется имплементация или ратификация их акта); и) характеризуется своеобразным способом применения; к) обязательны к применению и исполнению органами государства, физическими и юридическими лицами и судами¹. Именно наднациональные правовые акты лежат в основе фор-

¹ См.: Чиркин В.Е. Наднациональное право: основные особенности // Журнал российского права. 2017. № 2. С. 136–137.

мирования *интегративных подотраслей и интеграционных институтов административного права Российской Федерации*. При этом наднациональными международно-правовыми актами выступают не только акты, принятые Комиссией ЕАЭС в рамках п. 13 Положения о Евразийской экономической комиссии¹, но и сам учредительный акт Евразийского экономического союза – Договор о ЕАЭС, а также международные договоры ЕАЭС и международные договоры ЕАЭС с третьей стороной. В частности, указанный учредительный договор закрепляет два принципиально значимых для формирования интеграционных подотраслей и интеграционных институтов административного права России положения: во-первых, систему целей и принципов функционирования интеграционного объединения; во-вторых, систему права ЕАЭС (ст. 6 Договора о ЕАЭС). Так, в соответствии со ст. 4 Договора о ЕАЭС, основными целями ЕАЭС являются: а) создание условий для стабильного развития экономик государств-членов в интересах повышения жизненного уровня их населения; б) стремление к формированию единого рынка товаров, услуг, капитала и трудовых ресурсов в рамках ЕАЭС; в) всесторонняя модернизация, кооперация и повышение конкурентоспособности национальных экономик в условиях глобальной экономики. Осуществление данных целей интеграции должно осуществляться на основе следующих принципов, определенных в ст. 3 Договора о ЕАЭС: а) уважение общепризнанных принципов международного права, включая принципы суверенного равенства государств-членов и их территориальной целостности; б) уважение особенностей политического устройства государств-членов; в) обеспечение взаимовыгодного сотрудничества, равноправия и учета национальных интересов государств – членов ЕАЭС; г) соблюдение принципов рыночной экономики и добросовестной конкуренции; д) функционирование Таможенного союза без изъятий и

¹ См.: Приложение к Договору о Евразийском экономическом союзе от 29 мая 2014 г. (в ред. от 01.10.2019) // Официальный сайт Евразийской экономической комиссии. URL: <http://www.eurasiancommission.org> (дата обращения: 30.07.2021).

ограничений после окончания переходных периодов. Достижение целей экономической интеграции в рамках ЕАЭС на основе приведенных принципов экономической интеграции осуществляется посредством формирования права ЕАЭС. В соответствии со ст. 6 Договора о ЕАЭС право Союза составляют: учредительный договор (Договор о ЕАЭС); международные договоры в рамках ЕАЭС; международные договоры ЕАЭС с третьей стороной; решения и распоряжения Высшего Евразийского экономического совета, Евразийского межправительственного совета и Евразийской экономической комиссии, принятые в рамках их полномочий, предусмотренных Договором о ЕАЭС и международными договорами в рамках ЕАЭС. При этом приведенная статья определяет механизм реализации правовых актов, образующих право ЕАЭС. Часть 2 ст. 6 Договора о ЕАЭС предусматривает, что решения Высшего Евразийского экономического совета и Евразийского межправительственного совета подлежат исполнению государствами-членами в порядке, предусмотренном их национальным законодательством. В случае возникновения противоречий между решениями Высшего Евразийского экономического совета, Евразийского межправительственного совета и Евразийской экономической комиссии:

– решения Высшего Евразийского экономического совета имеют приоритет над решениями Евразийского межправительственного совета и Евразийской экономической комиссии;

– решения Евразийского межправительственного совета имеют приоритет над решениями Евразийской экономической комиссии.

Все эти положения свидетельствуют о воздействии норм права ЕАЭС на национальную правовую систему государств – членов ЕАЭС, в том числе и на отрасли российского административного права. Можно признать, что в данном случае формируется *принцип наднациональности формирования отдельных элементов структуры системы права*. По данному принципу, например, формируется в рамках российского админи-

стративного права интеграционная подотрасль таможенное право России.

4. *Интеграционные образования в рамках отрасли административного права Российской Федерации формируются на основе наднационального построения элементов механизма административно-правового регулирования общественных отношений, возникающих в процессе достижения целей межгосударственной интеграции.* Ранее нами неоднократно отмечалось, что элементами механизма административно-правового регулирования управленческих отношений выступают стадии: правотворчества; информационного и ценностного воздействия правовых предписаний на субъектов отношения; реализации норм права; государственного принуждения¹. Интеграционные подотрасли и интеграционные институты административного права возникают не только в процессе правотворчества наделенных наднациональными полномочиями органов международного объединения (организации) государств либо федерального и регионального правотворчества, но и в процессе формирования правосознания и правовой культуры субъектов, осуществляющих эти нормативно-правовые предписания в практике повседневной правореализационной деятельности, и применения мер административного принуждения уполномоченными должностными лицами органов исполнительной власти. Формирование всех этих стадий механизма административно-правового регулирования общественных отношений свидетельствует о возникновении интеграционных нормативно-правовых образований в структуре современного административного права России. Следует отметить, что приведенные нормативные образования должны обладать обособленным предметом правового регулирования, что является значимым условием их

¹ См.: Жеребцов А.Н. Концепция административно-правового регулирования миграционных отношений в Российской Федерации: комплексный анализ теории и практики: автореф. дис. ... д-ра юрид. наук. М., 2009. С. 11; Жеребцов А.Н. Публично-правовая обязанность: проблемы теории и практики осуществления // Философия социальных коммуникаций. 2013. № 4. С. 26–37.

возникновения. В свою очередь, интегративные образования в рамках отрасли права используют метод правового регулирования, присущий соответствующей отрасли права.

Стадия правотворчества в механизме административно-правового регулирования интеграционного нормативного образования занимает ключевое место, отражающее процесс становления подотрасли или института административного права. Специфика данной стадии заключается в разграничении сфер правового регулирования, осуществляемого органами интеграционного объединения государств, обладающего признаком наднациональности, либо положениями международного многостороннего или партикулярного договора, лежащего в основе правовой интеграции и сфер правового регулирования, отнесенных к компетенции национальных органов государственной власти. Как отмечалось ранее, что такое разграничение осуществляется на основании норм международного права, содержащихся в международных учредительных договорах, иных международных многосторонних или партикулярных договорах. Эти акты формируют основу интегрирования правовых систем (международного и национального права), которое осуществляется в определенных формах, к числу которых мы относили рецепцию, гармонизацию, унификацию и стандартизацию. Осуществление этих форм или их отдельных видов на национальном уровне позволяет создавать внутри отрасли российского административного права *интеграционные нормативно-правовые образования* (интеграционные подотрасли и интеграционные институты административного права Российской Федерации). Роль тех или иных форм правовой интеграции в процессе формирования интеграционных подотраслей и интеграционных институтов права рассмотрим во второй части настоящей работы.

Стадия информационного и ценностного воздействия правовых предписаний на субъектов правоотношения заключается во включении субъектов административного права в общественные отношения, урегулированные интеграционными

подотраслями и интеграционными институтами административного права России и иных государств, участвующих в процессе экономической и иной интеграции. Так, В.В. Ершов, исследуя право с точки зрения теории систем, социального управления и теории информации, отмечает, что «право не только возможно, но и объективно необходимо, прежде всего, анализировать как целостное явление в единой, развивающейся и многоуровневой системе форм национального и международного права»¹. Являясь системой, посредством которой право осуществляет социально-управленческое воздействие на людей и их общности, оно выступает в качестве значимого средства осуществления социального управления, являющегося предметом изучения науки кибернетики. «В основе кибернетики лежит передача информации между системой и средой – прямые и обратные связи»². Процессы прямых и обратных потоков информации выступают необходимым способом эффективного социального управления сложноорганизованными системами³. Приведенные теоретические положения науки кибернетики свидетельствуют о значимости рассматриваемой стадии механизма административно-правового регулирования общественных отношений в рамках интеграционных процессов. Причем данная стадия заключается в прямых и обратных связях (движении правовой информации) между управляющими и управляемыми подсистемами, взятыми в единстве систем международного и национального права и элементами последней: отраслями, подотраслями и институтами права.

Приведенная стадия за счет прямых и обратных информационных связей, возникающих в рамках единой системы международного и национального права, образующего в единстве подотрасли и институты административного права России, вводит в процесс социального (публичного) управления управляющих и управляемых субъектов, которые получили (воспри-

¹ Ершов В.В. Регулирование правоотношений: монография. М.: РГУП, 2020. С. 26.

² Там же.

³ См.: Жуков Н.И. Философские основы кибернетики. Минск, 1976. С. 48.

няли) информацию об интеграционных процессах правового регулирования публично-управленческих отношений. Именно повышение правового сознания и правовой культуры этих субъектов является основой для эффективного функционирования механизма интеграционного административно-правового регулирования общественных отношений, возникающих в сфере публичного управления общественными процессами.

Стадии реализации интеграционных норм административного права и государственного (административно-правового) принуждения тесно взаимосвязаны между собой. В общетеоретическом смысле реализация норм интеграционных подотраслей и интеграционных институтов административного права Российской Федерации осуществляется в форме соблюдения, исполнения, использования и применения данных норм права. При этом стадия административно-правового принуждения осуществляется исключительно в форме применения норм, направленных на охрану общественных отношений, и осуществляется в рамках реализации административной юрисдикции. В части реализации данных стадий в рамках интеграционных подотраслей и интеграционных институтов административного права России имеются особенности, обусловленные спецификой рассматриваемых нормативных образований в структуре российского административного права. Во-первых, реализация норм интеграционных подотраслей и интеграционных институтов российского административного права реализуется исключительно в форме соблюдения, исполнения и использования указанных норм. Во-вторых, нормы, устанавливающие меры административного принуждения, являются исключительно нормами национальных отраслей, подотраслей и институтов права. Нормативно-правовая регламентация мер административного принуждения является исключительной компетенцией органов государственной власти России и не может быть нормами интеграционных образований в структуре российского административного права. В этой связи следует констатировать, что материально-правовые и процессуально-

правовые нормы, регламентирующие основания, содержание и порядок реализации мер административного принуждения, являются нормами национального права, образующими национальные институты российского административного права. В этой связи в практике административно-правового регулирования общественных отношений возникает вопрос: являются ли мерами административного принуждения формы осуществления государственного контроля (надзора), реализуемые органами исполнительной власти? Так, в соответствии со ст. 322 ТК ЕАЭС, при проведении таможенного контроля таможенные органы применяют следующие формы таможенного контроля: получение объяснений; проверка таможенных, иных документов и (или) сведений; таможенный осмотр; таможенный досмотр; личный таможенный досмотр; таможенный осмотр помещений и территорий; таможенная проверка. Как видно из приведенной системы форм осуществления таможенного контроля, такие ее виды, как осуществление таможенного осмотра, таможенного досмотра, личного таможенного досмотра и таможенного осмотра помещений и территорий являются видами мер административного принуждения в виде административного предупреждения совершения противоправного деяния в таможенной сфере. Это заключение вытекает из сложившегося подхода к определению понятия административного принуждения как «метода государственного управления, состоящего в применении субъектами функциональной власти установленных нормами административного и административно-процессуального права принудительных мер воздействия, направленных на обеспечение неукоснительного выполнения юридических обязанностей лицами, в связи с совершенными ими противоправными действиями, или при возникновении обстоятельств, угрожающих безопасности личности или общественной безопасности»¹.

¹ Каплунов А.И. Административное принуждение, применяемое органами внутренних дел (системно-правовой анализ): автореф. дис. ... д-ра юрид. наук. М., 2005. С. 10.

В связи со сказанным следует констатировать, что меры административного принуждения в отдельных случаях могут содержаться в правовых актах интеграционного образования, в нашем случае – в нормах ТК ЕАЭС, который по своей юридической природе является международным договором, заключенным государствами – членами ЕАЭС¹. Но это обстоятельство, скорее, следует рассматривать как исключение, чем правило. Нормы, содержащие меры административного принуждения, не являются нормами интеграционных образований в структуре современного административного права, так как их установление является национальной прерогативой государственной власти. Анализ иных видов интеграционных нормативных образований в структуре российского административного права позволяет признать, что меры административного принуждения в них в настоящее время не содержатся (исключение составляет лишь таможенное право России как интеграционная подотрасль административного права).

Таким образом, следует констатировать, что указанные процессы изменения, развития и трансформации в структуре отрасли административного права России влекут появление качественно новых подотраслей и институтов данной отрасли права, которые мы определяем как *интеграционные нормативные образования или интеграционные подотрасли и интеграционные институты*.

Обосновывая формирование в структуре современного российского административного права интеграционных подотраслей и интеграционных институтов права, следует при-

¹ Таможенный кодекс Евразийского экономического союза (в ред. от 29.05.2019) является приложением № 1 к Договору о Таможенном кодексе Евразийского экономического союза от 11 апреля 2017 г. // Официальный сайт Евразийского экономического союза. URL: <http://www.eaeunion.org> (дата обращения: 25.07.2021). В соответствии с подп. «а» п. 1 ст. 1 Венской Конвенции о праве международных договоров от 23 мая 1969 г. «договор» означает международное соглашение, заключенное между государствами в письменной форме и регулируемое международным правом, независимо от того, содержится ли такое соглашение в одном документе, в двух или нескольких связанных между собой документах, а также независимо от его конкретного наименования.

знать, что эти элементы структуры отрасли обладают качественно новыми признаками и свойствами, которые ранее не были характерны для отдельных элементов структуры системы административного права Российской Федерации. Такими признаками и свойствами, по нашему мнению, должны стать следующие:

– интеграционные нормативные образования в структуре российского административного права возникают как объективная юридическая форма экономической, социально-политической, социально-культурной и информационной интеграции государств;

– основными формами, в рамках которых осуществляется правовая интеграция и формирование интеграционных образований в структуре административного права Российской Федерации, являются две формы международного сотрудничества, осуществляемые в рамках функционирования международных (универсальных и региональных) межправительственных организаций и международных (многосторонних и партикулярных) договоров;

– в основе формирования интеграционных нормативных образований (подотраслей и институтов) в структуре отечественного административного права лежат нормы и принципы наднационального характера;

– интеграционные образования в рамках отрасли административного права России формируются на основе наднационального построения элементов механизма административно-правового регулирования общественных отношений, возникающих в процессе достижения целей межгосударственной интеграции.

§ 3. Влияние правовой интеграции на развитие Общей и Особенной частей административного права Российской Федерации

При всей дискуссионности выделения в структуре системы российского административного права Общей и Особенной частей¹ все же остановимся на влиянии правовой интеграции на эти две, доктринально признанные, части структуры данной основной отрасли права. В этой связи уместно выделить те структурные элементы рассматриваемой отрасли российского права, на которые правовая интеграция оказывает существенное влияние. В рамках Общей части необходимо, прежде всего, выделить институт источников административного права, его субъектов, а также форм административной деятельности органов государственного управления (органов исполнительной власти). При этом следует отметить, что процессы влияния правовой интеграции на Общую и Особенную части российского административного права происходят в рамках реализуемых в настоящее время целей интеграции, происходящей в Евразийском экономическом союзе (ЕАЭС), на которые следует обратить особое внимание как на наиболее активно развивающиеся и оказывающие существенное влияние на отраслевую структуру современного российского административного права. Такими целями интеграции в рамках ЕАЭС в настоящее время в соответствии со ст. 4 Договора о ЕАЭС являются: а) создание условий для стабильного развития экономик государств – членов ЕАЭС в интересах повышения жизненного уровня их населения; б) стремление к формированию единого рынка товаров, услуг, капитала и трудовых ресурсов в рамках ЕАЭС; в) всесторонняя модернизация, кооперация и повышение конкурентоспособности национальных экономик в условиях глобальной экономики. Однако нельзя не признать, что процессы правовой интеграции в той или иной степени характерны и в рамках

¹ См.: Жеребцов А.Н. Система административного права России: монография. Краснодар: КрУ МВД России, 2014.

иных форм межгосударственного сотрудничества, а именно международного договорного и сотрудничества в рамках универсальных и региональных международных организаций.

Процессы правовой интеграции, происходящие в настоящее время, оказывают существенное влияние на развитие и совершенствование института источников административного права государств – членов ЕАЭС. Естественно, не обходит стороной этот процесс и институт источников российского административного права. Здесь нельзя не отметить мнение о том, что право ЕАЭС обладает чертами международного права и национального права, что позволяет говорить о его двойственной природе¹. «Двойственная природа» правовой интеграции оказывает существенное влияние на институт источников административного права государств – членов ЕАЭС. Формируя специфические интеграционные образования в системе российского права и права иных государств – членов ЕАЭС, правовая интеграция формирует специфическую источниковую базу данных образований.

Традиционно источники административного права понимаются как внешние формы выражения административно-правовых норм, которые в практическом варианте воплощены в виде юридических актов различных государственных органов, содержащих такого рода правовые нормы, т. е. нормативные акты или административное законодательство, понимаемое в широком смысле данного термина². Данный классический подход к пониманию источников административного права в настоящее время не совсем учитывает процесс развития государственно-управленческих отношений, включая процессы

¹ См.: Бахин С.В. Право интеграционных образований: вопросы конкуренции систем права // Международные отношения и право: взгляд в XXI век. СПб., 2009. С. 143; Соколова Н.А. Евразийский экономический союз: правовая природа и природа права // *Lex russica*. 2017. № 11. С. 47–57.

² См.: Административное право России: учеб. 2-е изд., перераб. и доп. / отв. ред. Л.Л. Попов. М.: Проспект, 2010; Попова Н.Ф. Административное право: учеб. 4-е изд. М.: Юрайт, 2019. С. 41; Агапов А.Б. Административное право: в 2 т. Т. 1. Общая часть: учеб. 10-е изд. перераб. и доп. М.: Юрайт, 2017. С. 54–56.

правовой интеграции, происходящие на постсоветском пространстве. Между тем современные исследования выделяют следующую систему источников административного права: «1) формальные, де-юре признаваемые государством (нормативный правовой акт, общепризнанные принципы и нормы международного права, международные договоры России, административные нормативные правовые договоры); 2) фактические, де-факто признаваемые государством, используемые в практике государственных органов (судебные решения, доктрина административного права)»¹. Однако данный достаточно обширный круг источников административного права не учитывает появление новых, основанных на процессах межгосударственной интеграции, источников данной отрасли права. Таковыми являются источники, образующие право интеграционного объединения. В рамках нашего исследования таким правом является право ЕАЭС, определенное в ст. 6 Договора о ЕАЭС. Эта норма приводит виды правовых актов, которые выступают, на наш взгляд, в виде источников современного российского административного права и административного права государств – членов ЕАЭС. Если Договор о ЕАЭС как учредительный акт международного регионального интеграционного объединения, международные договоры, заключенные в рамках ЕАЭС, и международные договоры ЕАЭС с третьей стороной (государством или международной организацией, в том числе интеграционной международной организацией) признаются в настоящее время в качестве источников административного права², то вопрос о решениях и распоряжениях Высшего Евразийского экономического совета, Евразийского межправительственного совета и Евразийской экономической комиссии,

¹ Ордина О.Н. Классификация источников административного права России // Административное право и процесс. 2020. № 9. С. 34.

² См.: Консультативное заключение Суда Евразийского экономического союза от 10 июля 2018 // Официальный сайт Евразийского экономического союза. URL: <http://www.eaeunion.org> (дата обращения: 21.12.2018); Марченко М.Н. Источники права: учеб. пособие. М.: Проспект, 2005; Гаджинова Ф.М. Источники права и их система в современном российском праве: дис. ... канд. юрид. наук. М., 2004; и др.

принятых в рамках их полномочий, как источниках административного права остается не до конца разрешенным в современной юридической науке.

Как видно из приведенной в ст. 6 Договора о ЕАЭС системы правовых актов, органы ЕАЭС выносят решения и распоряжения, которые в соответствии со ст. 2 Договора о ЕАЭС понимаются следующим образом: «распоряжение» как акт, принимаемый органами ЕАЭС, имеющий организационно-распорядительный характер; «решение» как акт, принимаемый органами ЕАЭС, содержащий положения нормативно-правового характера. В соответствии с абз. 6 п. 1 ст. 6 Договора о ЕАЭС установлен следующий подход к применению актов, составляющих право ЕАЭС: решения Высшего Евразийского экономического совета и решения Евразийского межправительственного совета подлежат исполнению государствами-членами в порядке, предусмотренном их национальным законодательством. Одновременно, в соответствии с п. 13 Положения о Евразийской экономической комиссии (приложение № 1 к Договору о ЕАЭС) (далее – Положение о ЕЭК), решения ЕЭК входят в право ЕАЭС и подлежат непосредственному применению на территориях государств – членов ЕАЭС как решения наднационального органа¹. Приведенные положения учредительного акта ЕАЭС позволяют отметить, что правовые акты органов ЕАЭС характеризуются следующими признаками: 1) данные акты являются внутренним правом данного интеграционного объединения государств; 2) эти правовые акты реализуются в государствах – членах ЕАЭС в порядке, определенном учредительным актом ЕАЭС; 3) решения и распоряжения обладают различной правовой природой, но во всех случаях являются правовыми актами управления; 4) решения как правовой акт носит нормативно-правовой характер, а распоряжение выступает в качестве организационно-распорядительного

¹ См.: Консультативное заключение Суда Евразийского экономического союза от 10 июля 2018 // Официальный сайт Евразийского экономического союза. URL: <http://www.eaeunion.org> (дата обращения: 21.12.2018).

правового акта; 5) посредством решений органов ЕАЭС происходит правовая интеграция в форме имплементации и иных формах; посредством распоряжений органов ЕАЭС реализуется правовая интеграция в формах унификации, гармонизации и иных формах. В данном контексте уместно привести положения Консультативного заключения Суда Евразийского экономического союза от 10 июля 2018 г., где отмечается, что критериями отнесения правовых норм ЕАЭС к категории «наднациональное регулирование» являются: 1) наличие унифицированного правового регулирования; 2) передача государствами-членами компетенции в данной сфере органам ЕАЭС в рамках их наднациональных полномочий (Консультативное заключение Суда Евразийского экономического союза от 4 апреля 2017 г. по заявлению Министерства юстиции Республики Беларусь). При соблюдении указанных условий в сферах, относящихся к исключительной компетенции ЕАЭС, обеспечивается приоритет права ЕАЭС над национальными правовыми актами. Это означает, что по вопросам, переданным на наднациональный уровень регулирования, государства – члены ЕАЭС обязаны воздерживаться от принятия национальных правовых актов, противоречащих нормам права ЕАЭС. В отношении наднациональных актов ЕАЭС установлено правило непосредственного их применения. Так, п. 13 Положения о ЕЭК устанавливается, что ЕЭК в пределах своих полномочий принимает решения, носящие нормативно-правовой характер. Такие решения входят в право ЕАЭС и подлежат непосредственному применению на территориях государств – членов ЕАЭС. Это означает, что указанные правовые акты выступают в качестве актов, имплементированных в национальную правовую систему, выступают неотъемлемой их частью, являются одновременно источниками права государств – членов ЕАЭС.

Таким образом, решения, принимаемые органами ЕАЭС, выступая правовым актом нормативно-правового характера, являются не только источниками административного права, но и в результате рецепции включаются в состав нормативно-

правовых актов Российской Федерации. Что касается распоряжений органов ЕАЭС, выступающих в качестве организационно-распорядительного правового акта, то они также выступают источниками административного права, реализуемыми в правовой системе в иных формах правовой интеграции. Такой подход имеет место и в рамках иных отраслевых исследований¹.

Как было указано ранее, в положениях приведенного нами Консультативного заключения Суда Евразийского экономического союза от 10 июля 2018 г., говорить об иерархии по юридической силе правовых актов органов ЕАЭС и национальных правовых актов органов государств – членов ЕАЭС является не уместным. И обосновывается данное положение тем обстоятельством, что каждый орган, действующий в рамках основных направлений ЕАЭС, должен принимать правовые акты в пределах своих полномочий как элемент его компетенции (ст. 5 Договора о ЕАЭС). При этом все споры о приоритете норм права ЕАЭС и норм права государств – членов ЕАЭС должны решаться в Суде Евразийского экономического союза, руководствуясь принципом «*lex specialis derogat generali*», согласно которому, при коллизии (конкуренции) норм общего (*generalis*) и специального (*specialis*) характера предпочтение при толковании и применении должно отдаваться специальным нормам². Между тем в отдельных работах высказывается иное мнение. Так, судья Суда ЕАЭС К.Л. Чайка делает, на наш взгляд, не вполне обоснованный вывод о том, что «применительно к ЕАЭС выполняется первое условие конституционализации его

¹ См.: Предпринимательское право России: итоги, тенденции и пути развития: монография / Е.Г. Афанасьева, А.В. Белицкая, В.А. Вайпан и др.; отв. ред. Е.П. Губин. М.: Юстицинформ, 2019. С. 187.

² Консультативное заключение от 20 декабря 2018 г. по делу № СЕ-2-2/7-18-БК по заявлению Евразийской экономической комиссии о разъяснении положений пунктов 53 и 54 Положения о социальных гарантиях, привилегиях и иммунитетах в Евразийском экономическом союзе (приложение № 32 к Договору о Евразийском экономическом союзе от 29 мая 2014 г. абз. 9 п. 1. URL: <http://www.consultant.ru/cons/cgi/online.cgi?req=doc&base=LAW&n=204701&fld=134&dst=1000000001,0&rnd=0.43583105049747006#06238773026583282> (дата обращения: 26.02.2021).

правопорядка – существование иерархически структурированной системы правовых норм и нормативно урегулированных способов преодоления коллизий между ними..., а также закрепление Судом свойств верховенства, прямого действия и непосредственного применения права Союза»¹. Разрешение коллизий между нормами права ЕАЭС и нормами права государств – членов ЕАЭС не может быть осуществлено посредством применения принципа большей юридической силы нормы права. Это обусловлено еще и тем обстоятельством, как отмечает Д.П. Губарец, что «в структуре и функциональном назначении органов интеграционного объединения отражается двоякий характер любого интеграционного объединения как явления: оно создается суверенными государствами, но для достижения одной единой цели. Имманентное свойство суверенитета определяется самим положением государств в международном праве и в основе его лежат общепризнанные принципы международного права; цель же обычно закрепляется в учредительном договоре. При этом нельзя не заметить определенное противоречие: суверенитет – это свойство и основная ценность каждого отдельного государства, а цели ставятся общие и единые для всех учредителей»². В этой связи между суверенитетом государства и целями интеграционного объединения в части правового обеспечения достижения этих целей должен лежать принцип пропорциональности, который должен быть сформирован судебной практикой Суда ЕАЭС³.

¹ Чайка К.Л. Конституционализация интеграционных правопорядков как феномен международного права? // Международное правосудие. 2020. № 1. С. 67–78. Следует отметить, что данная позиция К.Л. Чайки изложена в Особом мнении судьи Суда ЕАЭС в Консультативном заключении от 20 декабря 2018 г. по делу № СЕ-2-2/7-18-БК по заявлению Евразийской экономической комиссии о разъяснении положений пунктов 53 и 54 Положения о социальных гарантиях, привилегиях и иммунитетах в Евразийском экономическом союзе (приложение № 32 к Договору о Евразийском экономическом союзе от 29 мая 2014 г.).

² Губарец Д.П. Организационная структура Евразийского экономического союза: международно-правовые аспекты // Современное право. 2019. № 5. С. 140–141.

³ См.: Давыдов К.В. Принцип пропорциональности в российском административном праве: проблемы и перспективы развития // Административное право и процесс. 2021. № 12. С. 12–15.

Изложенное позволяет констатировать, что правовые акты, принятые органами интеграционного международного объединения государств, выступают в качестве специфических источников современного российского административного права. Данный тезис выводит нас на проблему форм государственного управления и института форм государственного управления. Как отмечает Л.А. Мицкевич, на доктринальном уровне видами форм государственно-управленческой деятельности выделяются следующие: «установление норм права или принятие нормативных актов; применение норм права, или издание индивидуальных актов; совершение иных юридически значимых действий (выдача справок, представление отчетов, заключение договоров и т. п.); осуществление организационных мероприятий; осуществление материально-технических операций»¹. Практически все приведенные виды форм управленческой деятельности имеют место в деятельности органов ЕАЭС, что в определенной степени позволяет их признать органами публичного управления, реализующими компетенцию в процессе евразийской экономической интеграции. При этом, как отмечает Л.А. Мицкевич, решения данных видов органов публичного управления выражают волеизъявление, сущность которого и составляет управленческое решение, которое затем облекается в форму нормативного или индивидуального акта или может не оформляться в виде акта, а быть выражено в устном волеизъявлении, или может быть выражено в виде юридически значимого действия². Между тем правовая природа форм публичного управления органов ЕАЭС заключается в их наднациональной природе. Принимаются они на основе норм по своей сути являющихся нормами международного права, выносятся в пределах компетенции этих публичных органов, предусмотренных Договором о ЕАЭС и международными договорами в рамках ЕАЭС. В соответствии с п. 39 Статута Суда ЕАЭС (приложение

¹ Мицкевич Л.А. Очерки теории административного права: современное наполнение: монография. М.: Проспект, 2015. С. 186.

² Там же. С. 187.

№ 2 к Договору о ЕАЭС) Суд ЕАЭС рассматривает споры, возникающие по вопросам реализации Договора о ЕАЭС, международных договоров в рамках ЕАЭС и (или) решений органов ЕАЭС. Обращает на себя внимание, что распоряжения органов ЕАЭС не подлежат оспариванию в Суде ЕАЭС. Между тем, в соответствии с подп. 2 п. 39 Статута Суда ЕАЭС, по заявлению хозяйствующих субъектов Суд ЕАЭС рассматривает дела об оспаривании действия (бездействия) ЕЭК, непосредственно затрагивающего права и законные интересы хозяйствующего субъекта в сфере предпринимательской и иной экономической деятельности, если такое действие (бездействие) повлекло нарушение предоставленных Договором о ЕАЭС и (или) международными договорами в рамках ЕАЭС прав и законных интересов хозяйствующего субъекта. Это означает, что и иные формы публичного управления, имеющие место в рамках евразийской экономической интеграции, могут быть предметом судебного контроля Суда ЕАЭС.

Таким образом, в рамках ЕАЭС имеют место все виды форм публичного управления, сформированные в рамках административно-правовой доктрины, что с определенной степенью уверенности позволяет признать, что органы ЕАЭС выступают в качестве органов публичного управления процессами евразийской экономической интеграции.

Процессы экономической, социальной, политической, культурной и информационной интеграции, осуществляемые в форме правовой интеграции, оказывают существенное влияние на развитие института субъектов административного права. В контексте института субъектов административного права актуальным является вопрос: являются ли органы ЕАЭС субъектами административно-правовых отношений? Признавая органы ЕАЭС в качестве органов публичного управления процессами евразийской экономической интеграции, следует признать их и субъектами административно-правовых отношений или субъектами административного права государств – членов ЕАЭС. Как отмечает Л.А. Мицкевич, «в реальной управленческой

практике существуют и иные институции, которые, не являясь органами исполнительной власти в институциональном смысле, осуществляют государственно-управленческую деятельность»¹. Предлагая классификацию таких субъектов публичного права, Л.А. Мицкевич не выделяет в качестве субъектов органы международного интеграционного объединения государств. Между тем, рассматривая немецкую теорию юридических лиц публичного права, которая в российской правовой науке еще не получила своего развития, Л.А. Мицкевич пишет: «В соответствии с немецкой правовой доктриной властными субъектами административного права и участниками административно-правовых отношений являются не органы государственного управления и их должностные лица, а юридические лица публичного права и аналогичные им учреждения публичного права, а именно федерация, субъекты федерации, общины. Именно они являются полноправными субъектами права и наделяют правом выступать от своего имени органы, учреждения и других субъектов публичного управления»². Государства – участники ЕАЭС фактически наделяют органы данного интеграционного объединения правовым статусом органа публичного управления и прежде всего компетенцией как ключевым элементом такого статуса. Например, ч. 2 ст. 8 Договора о ЕАЭС органы ЕАЭС действуют в пределах полномочий, которые предоставлены им Договором о ЕАЭС и международными договорами в рамках Союза. Действуют данные органы от имени как государств – членов ЕАЭС, так и самого ЕАЭС в соответствии с положениями учредительного Договора о ЕАЭС. Так, в соответствии со ст. 5 Договора о ЕАЭС Союз наделяется компетенцией в пределах и объемах, установленных указанным договором и международными договорами, принятыми в рамках ЕАЭС. Государства – члены ЕАЭС осуществляют скоординированную или согласованную политику в пределах и объемах, установленных учредительным договором и международ-

¹ Мицкевич Л.А. Указ. соч. С. 151.

² Там же. С. 153.

ными договорами, принятыми в рамках ЕАЭС. И самое главное – решением Высшего Евразийского экономического совета могут создаваться вспомогательные органы (советы руководителей государственных органов Сторон, рабочие группы, специальные комиссии) по соответствующим направлениям и (или) даваться поручения ЕЭК по координации взаимодействия государств – членов ЕАЭС в соответствующих сферах интеграции. Выступая в качестве участников правоотношений, регламентируемых правом ЕАЭС, органы ЕАЭС являются одновременно субъектами права ЕАЭС. Это обстоятельство позволяет нам признать, что данные органы также могут быть и субъектами интеграционных образований, формируемых в рамках отрасли административного права государств – членов ЕАЭС (интеграционных подотраслей и интеграционных институтов приведенной отрасли права).

Все изложенное, а также формы правовой интеграции, применяемые в процессе функционирования ЕАЭС, реализуемые как органами ЕАЭС, так и органами государственной власти государств – членов ЕАЭС, позволяет признать органы ЕАЭС в качестве субъектов современного российского административного права, как, впрочем, и субъектов административного права государств – членов ЕАЭС.

Влияние правовой интеграции, происходящей в рамках ЕАЭС, на Особенную часть административного права государств-членов Союза имеет в большей степени институциональное значение. Традиционно Особенная часть административного права объединяет нормы, регламентирующие вопросы организации управления в сферах (экономической, социально-культурной и административно-политической), отраслях (отраслевое управление) и управление по межотраслевым сферам (межотраслевое управление)¹. Так, Ю.М. Козлов, А.П. Алехин и А.А. Кармалицкий, раскрывая сущность регулируемых Особенной частью административного права норм, пишут: «Ад-

¹ См.: Административное право России: учеб. 2-е изд., перераб. и доп. / отв. ред. Л.Л. Попов. М.: Проспект, 2010.

министративно-правовая организация управления есть закреплённая нормами административного права система субъектов, призванных осуществлять управление, их статус, включая взаимоотношения этих субъектов внутри и вне этой системы. Элементами административной организации управления являются: а) органы исполнительной власти; б) другие органы управления, входящие в разветвлённый организационный механизм осуществления функций исполнительной власти; в) нормы административного права, устанавливающие соответствующий статус всех звеньев системы управления, в том числе их служащих; г) важнейшие параметры их отношений, очерченных административным правом; д) правовая ответственность субъектов, вытекающая из их административно-правового положения... Организация управления имеет целью создание наиболее благоприятных условий для действенного функционирования исполнительной власти, соответствующего интересам граждан, общества и государства. Рациональная организация осуществления исполнительной власти является одним из важнейших условий упорядочения государственного управления, его экономичности и нормальной государственной деятельности в целом»¹. С.Н. Братановский, например, признает, что «в Особенной части административного права рассматривается сущность организации государственного управления, вопросы соотношения компетенции Российской Федерации и ее субъектов в области организации государственного управления, понятие регионального управления, сущность межотраслевого государственного управления и его организационные формы, соотношение государственного управления и государственного регулирования, воздействие проводимой в России административной реформы на формирование системы структурных федеральных органов исполни-

¹ Алехин А.П., Кармалицкий А.А., Козлов Ю.М. Административное право Российской Федерации: учеб. М.: Зерцало-М, 2003. С. 342–343.

тельной власти»¹. Как видно из приведенных положений, Особенная часть административного права в классическом ее восприятии представляет собой комплекс правовых норм (институтов и подотраслей), регулирующих вопросы организации государственного управления сферами, отраслями общественной жизни, межотраслевой (координационной) деятельности между указанными объектами государственного управления. Развитие и совершенствование административно-правового регулирования организации государственного управления влечет возникновение новых элементов Особенной части административного права, что обусловлено в том числе и процессами экономической, социальной, культурной и информационной интеграции государств. Это может находить выражение, в частности, в формировании в рамках Особенной части административного права новых специфических интегративных нормативных образований в виде интеграционных подотраслей и интеграционных институтов Особенной части административного права государств – членов Союза. Данный подход был нами изложен выше. В данной части работы следует отметить, что формирование новых специфических интегративных нормативных образований в виде интеграционных подотраслей и интеграционных институтов Особенной части административного права государств – членов Союза основывается на нормах учредительного акта ЕАЭС, каковым является Договор о ЕАЭС, который формулирует не только приведенные выше цели интеграции на евразийском континенте, но и на основных принципах функционирования ЕАЭС (ст. 3), а также предоставленной данной интеграционному объединению компетенции (ст. 5). Более подробно влияние правовой интеграции на Особенную часть административного права государств – членов ЕАЭС будет рассмотрена нами во второй части настоящей работы.

¹ Братановский С.Н. Административное право. Общая часть: учеб. М.: Директ-Медиа, 2013.

ГЛАВА II. ТРАНСФОРМАЦИЯ СТРУКТУРЫ СИСТЕМЫ ОТРАСЛИ АДМИНИСТРАТИВНОГО ПРАВА ПОД ВЛИЯНИЕМ ПРОЦЕССОВ ПРАВОВОЙ ИНТЕГРАЦИИ

§ 1. Интеграционные образования в системе российского административного права: понятие и виды

Как неоднократно отмечалось ранее, в структуре российского административного права в настоящее время сформировались и продолжают совершенствоваться интеграционные нормативные образования в виде интеграционных подотраслей и интеграционных институтов. В современной отечественной юридической науке ни у кого не вызывает сомнения существование в системе российского права таких элементов, как подотрасль и институт права. При этом следует констатировать, что до настоящего времени не сформировалось единого подхода к определению данных понятий. Так, на уровне энциклопедических изданий правовой институт определяют как «обособленную группу норм права, регулирующих определенный комплекс взаимосвязанных между собой однородных отношений»¹. «Институт права – это сравнительно небольшая, устойчивая группа правовых норм, регулирующих определенную разновидность общественных отношений»². В другом источнике институт права понимается как «...совокупность сгруппированных правовых норм в единый блок, который находится в отрасли права и регулирует разновидность общественных отношений, входящих в предмет урегулирования этой отрасли права»³. Приведенные подходы позволяют выделить следующие признаки правового института (института права): во-первых, является обособленной группой норм; во-вторых, выступает регулятором комплекса взаимосвязанных общественных отно-

¹ Большой юридический словарь. М., 2004. С. 204

² Матузов Н.И., Малько А.В. Теория государства и права: учеб. 2-е изд. М.: Юристъ, 2005. С. 315–316.

³ Благодир А.Л. О понятии, свойствах и структуре системы права // Вестник Вятского государственного гуманитарного университета. 2011. № 2-1. С. 84–91.

шений; в-третьих, эти отношения должны быть однородными; в-четвертых, выступает составной частью отрасли права и регулирует отношения, входящие в предмет отрасли права. Последний из указанных признаков в качестве признака выделяют и другие издания¹. В науке выделяются и иные признаки правового института: 1) связанность между собой норм предметно-функциональными связями; 2) обладает относительной устойчивостью и самостоятельностью функционирования²; 3) обладает видовой обособленностью группы юридических норм³. В.М. Сырых, например, выделяет следующие признаки правового института: «1) юридическое единство правовых норм. Как целостное образование правовой институт характеризуется единством содержания, которое выражается в общих положениях, правовых принципах или совокупности используемых правовых понятий, единстве правового режима регулируемых отношений либо иным способом; 2) полнота регулирования определенной совокупности общественных отношений. Другими словами, правовой институт включает в себя различные виды правовых норм: дефинитивные, управомочивающие, обязывающие, запрещающие и иные нормы, которые в комплексе содержат все аспекты правового регулирования соответствующей группы общественных отношений. Вследствие этого каждый правовой институт является уникальным, выполняет только ему присущие функции и не дублируется другими структурными компонентами правовой системы; 3) обособление норм, образующих правовой институт, в главах, разделах, частях и иных структурных единицах нормативно-правовых актов. Логическая последовательность и совершенство нормативно-правового акта предполагают такую дифференциацию его содержания, которая определяется качественной обособленностью той или иной совокупности норм. А эта качественная обособленность как раз и охватывается понятием правового

¹ См.: Юридический словарь. М., 2004. С. 158.

² См.: Морозова Л.А. Теория государства и права: учеб. М., 2005. С. 254.

³ См.: Теория государства и права: учеб. / под ред. В.Д. Перевалова. М.: Теис, 2004. С. 176.

института»¹. П. Салин выделяет три признака правового института: юридическое единство правовых норм; полнота регулирования определенной совокупности общественных отношений и однородность фактического содержания².

В некоторых отраслевых исследованиях в качестве признаков правового института выделяются следующие:

«1) относительная самостоятельность налогово-правовых норм в регулировании конкретных налоговых отношений;

2) однородность налоговых правоотношений, регулируемых нормами налогового права, которые соединяют близкие по содержанию правовые нормы и вводят их в процесс правового регулирования отдельных групп общественных отношений;

3) единая направленность правовых норм, составляющих институт налогового права;

4) закрепление налогово-правовых норм в нормативно-правовых актах;

5) императивный метод правового регулирования как основной способ воздействия на субъектов налоговых правоотношений;

6) объективность отражения отдельной части предмета правового регулирования налогового права;

7) устойчивость сложившейся группы налогово-правовых норм, образующих налоговый институт»³.

В конечном счете В.В. Гриценко определяет налогово-правовой институт как «обособленную, устойчивую группу относительно самостоятельных налогово-правовых норм, выраженных в нормативно-правовых актах и направленных на регулирование однородных налоговых отношений посредством присущего им механизма правового регулирования»⁴. Из данного определения следует, на наш взгляд, выделить такое свой-

¹ Сырых В.М. Теория государства и права: учеб. М.: Юрлитинформ, 1998. С. 208.

² См.: Салин П. Соотношение понятий «институт права» и «институт законодательства» в современной российской правовой доктрине // Юридическая мысль. 2007. № 6(44). С. 111.

³ См.: Гриценко В.В. О соотношении понятий «налоговое право» и «правовой институт» // Вестник Российской экономической академии им. Г.В. Плеханова. 2006. № 1. С. 70.

⁴ Там же.

ство института права, как связанность его с механизмом правового регулирования. В принципе институт права формирует собственный механизм такого регулирования, выступающий подсистемой более широкого отраслевого механизма правового регулирования общественных отношений.

Представляется необходимым согласиться с приведенными характеристиками правового института, подчеркнув при этом, что всеми этими признаками наделяются и подотрасли права. При этом некоторые ученые выделяют в качестве специфических признаков подотрасли права следующие:

1. Нормы, образующие подотрасль права, регулируют лишь конкретную часть отношений определенного вида, входящих в отрасль права¹. Это в целом означает, что подотрасль как и институт права выступает подсистемой системы отрасли права и самостоятельно функционировать, вне отрасли права, не может.

2. «Водоразделом между подотраслью и правовым институтом служит признак автономности регулирования общественных отношений. Правовой институт не может охватить все стороны регулируемого вида общественных отношений, подотрасль права с этой задачей справляется»².

3. Подотрасль права может выделяться лишь в рамках основной отрасли российского права³ или крупных и сложных отраслях права⁴.

4. Выступает в качестве однородных институтов определенной отрасли, крупным подразделением системы права, занимающим промежуточное состояние между институтом права и отраслью права⁵.

¹ Гриценко В.В. Указ. соч. С. 71.

² См.: Киримова Е.А. Правовой институт: понятие и виды. Саратов, 2000. С. 10.

³ См.: Общая теория права и государства: учеб. / под ред. В.В. Лазарева. 3-е изд., перераб. и доп. М., 2001. С. 113.

⁴ См.: Лазарев В.В., Липень С.В. Теория государства и права: учеб. 3-е изд. испр. и доп. М., 2004. С. 247.

⁵ См.: Комаров С.А. Теория государства и права: учеб.-метод. пособие: краткий учебник для вузов. М.: Норма, 2003. С. 328.

5. «Подотрасль права при наличии определенных условий (объективные потребности в правовом регулировании соответствующих новых сфер общественных отношений, существенное обновление основ и принципов самой правовой регуляции и т. д.) постепенно развивается в направлении к обособлению в качестве новой самостоятельной отрасли права»¹.

6. Под подотраслью права понимается такое объединение институтов, для которого характерна высокая степень специализации, дифференциации и интеграции входящих в его состав правовых общностей². Данное свойство подотрасли права принципиально, так как касается ее внутренней организации, позволяющей осуществлять внутреннюю институционализацию данного нормативно-правового образования. В этом смысле подотрасль права и комплексная отрасль права, по существу, на наш взгляд, – равнозначные понятия. Мы применяем термин «подотрасль права», так как он, во-первых, более удачно отражает сущность данного нормативно-правового образования, его производность от основной отрасли или отраслей права. Во-вторых, подотрасль права не всегда может выступать в качестве комплексного образования, понимаемого в доктрине права как возникающего на стыке (взаимодействии) основных отраслей права. Мы склонны считать, что все элементы системы права являются комплексными, в этом суть любой социальной системы, каковой в сущности является система права.

7. Наличие в составе подотрасли права, как правило, общих институтов права, которые законодательно выделены в общих положениях³. Данный признак позволяет выдвинуть гипотезу о том, что подотрасль права может состоять из норм общего характера и специальных норм, регулирующих специ-

¹ Нерсесянц В.С. Общая теория права и государства: учебник. М.: Инфра-М, 1999. С. 432–433.

² См.: Алексеев С.С. Структура советского права. М.: Юридическая литература, 1975. С. 154–156.

³ См.: Минбалеев А.В. Подотрасль права как правовой феномен (на примере права массовых коммуникаций) // Вестник ЮУрГУ. Серия «Право». 2013. Т. 13. № 4. С. 29.

фические общественные отношения, т. е. позволяет структурировать подотрасль права на ее общую и особенную части. Это не значит, что подотрасль права обладает некой автономией по отношению к отрасли права, в которую она входит. Нормы общей части отрасли остаются значимыми для подотраслей и институтов права, входящих в отрасль права.

8. Подотрасли права присуща высокая степень специализации и дифференциации входящих в ее состав правовых институтов¹.

Все приведенные особенности подотрасли права весьма справедливы и обоснованы. При этом, на наш взгляд, наиболее значимым выступают такие ее признаки, как высокая степень автономности регулирования общественных отношений, а также признак высокой степени специализации, дифференциации и интеграции входящих в ее состав правовых общностей. В качестве характерных признаков подотрасли права следует выделить и развитость системы законодательства, содержащей нормы подотраслевой принадлежности. Нельзя не признать, что в процессе формирования подотраслей права достаточно часто принимаются кодифицированные нормативно-правовые акты (например, подотрасли налогового права или таможенного права). Как и институт, подотрасль права не возникает вне основной отрасли права, выступая подсистемой структуры основной отрасли права.

Приведенные положения в полной мере присущи и интеграционным подотраслям, и институтам права, входящим в структуру административного права Российской Федерации. При этом данные образования в структуре административного права государств – членов ЕАЭС и государств, участвующих в иных интеграционных объединениях, имеют и специфические признаки, которые были отмечены ранее:

– интеграционные подотрасли и институты права в структуре российского административного права возникают как объ-

¹ См.: Минбалеев А.В. Указ. соч. С. 29.

ективная юридическая форма экономической, политической, культурной и информационной интеграции государств;

– основными формами, в рамках которых осуществляется правовая интеграция и формирование интеграционных подотраслей и интеграционных институтов в структуре административного права Российской Федерации и иных государств, являются две формы международного сотрудничества, осуществляемые в рамках функционирования международных (универсальных и региональных) межправительственных организаций и международных (многосторонних и партикулярных) договоров;

– в основе формирования интеграционных подотраслей и интеграционных институтов российского административного права лежат нормы и принципы наднационального характера, образующие наднациональный механизм правового регулирования общественных отношений в различных сферах интеграции государств;

– интеграционные подотрасли и интеграционные институты административного права Российской Федерации формируются на основе наднационального построения элементов механизма административно-правового регулирования общественных отношений, возникающих в процессе достижения целей межгосударственной интеграции.

Приведенные положения позволяют сформулировать следующие подходы к определению понятия интеграционной подотрасли и интеграционного института административного права России или иного государства – участника интеграционного объединения:

– *интеграционная подотрасль административного права* – это формируемое в рамках управленческих правоотношений нормативное образование как объективная юридическая форма экономической, политической, культурной и информационной интеграции государств, основанное на нормах и принципах наднационального характера и на основе наднационального по-

строения элементов механизма административно-правового регулирования общественных отношений, возникающих в процессе достижения целей межгосударственной интеграции, обладающее высокой степенью автономности, специализации и дифференциации входящих в нее общих и специальных интеграционных институтов права и развитой системой нормативно-правовых актов международного (в том числе наднационального) и национального права;

– *интеграционный институт административного права* – это обособленная, устойчивая группа относительно самостоятельных административно-правовых норм, выраженных в международных (в том числе наднациональных) и национальных нормативно-правовых актах и направленных на урегулирование однородных административно-правовых отношений посредством присущего им административно-правового механизма правового регулирования общественных отношений.

Видовая классификация интеграционных подотраслей и интеграционных институтов административного права в целом может основываться на предложенных в науке теории права критериях классификации, с учетом особенностей данных нормативно-правовых образований. При этом следует констатировать, что процессуальные интеграционные образования в структуре административного права практически не образуются, за исключением, пожалуй, процессуальных интеграционных институтов осуществления таможенного контроля, входящих в интеграционную подотрасль таможенного права государств – участников ЕАЭС. Формирование процессуальных нормативных образований в структуре административного права является исключительной национальной прерогативой органов государственной власти государств – членов интеграционного объединения. Это же касается и охранительных подотраслей и институтов в структуре административного права. Здесь следует отметить, что существует научная дискуссия о месте в структуре административного права России подотрасли административно-деликтного права, является ли данное охранительное норматив-

но-правовое образование самостоятельной отраслью права¹. Для нашего исследования данная научная дискуссия не имеет принципиального значения, так как такие нормативные образования, по нашему мнению, не могут быть интеграционными. Например, сформированный в рамках подотрасли миграционного права интеграционный институт внешней трудовой миграции трудящихся государств – членов ЕАЭС не имеет в своем составе административно-деликтных норм, которые содержатся в рамках института административной ответственности в сфере миграции, который является исключительно национально-правовым институтом подотрасли миграционного права России².

Следует предложить видовую классификацию интеграционных подотраслей и институтов права, которая бы отражала специфику данных нормативных образований в структуре отрасли российского административного права. К числу критериев классификации видов рассматриваемых интеграционных нормативных образований следует, на наш взгляд, отнести: вид форм межгосударственной интеграции; сфера общественных отношений, для регулирования которых формируется интеграционная подотрасль или интеграционный институт права; сфера осуществления экономической, политической, культурной и информационной интеграции государств.

Таким образом, можно выделить следующие как сформировавшиеся, так и возможно образующиеся в будущем виды интеграционных подотраслей и интеграционных институтов в

¹ См.: Шергин А.П. Размышления об административно-деликтном праве // Актуальные проблемы российского права. 2017. № 5. С. 175–182; Попугаев Ю.И. О системе административно-деликтного права, статусе составляющих его норм и соответствующей учебной дисциплине // Административное право и процесс. 2017. № 11. С. 6–8; Юсупов В.А. Административное право – мегаотрасль в правовой системе государства // Вестник Евразийской академии административных наук. 2013. № 1. С. 8–15; Зеленцов А.Б. Границы и структура предмета административного права современной России: дискуссионные вопросы // Административное право и процесс. 2020. № 9. С. 5–20; и др.

² См.: Жеребцов А.Н., Малышев Е.А. Административная ответственность в миграционном праве Российской Федерации: материальные и процессуальные аспекты: науч.-практ. пособие. М.: Юстицинформ, 2019.

структуре административного права государств – членов ЕАЭС или иного интеграционного объединения:

– в зависимости от вида форм межгосударственной интеграции – интеграционные подотрасли и интеграционные институты, формирующиеся в рамках международных интеграционных организаций и в рамках международных договоров;

– по сфере общественных отношений, для регулирования которых формируется интеграционная подотрасль или интеграционный институт права, – интеграционные подотрасли и интеграционные институты, направленные на регулирование общественных отношений в сфере таможенного дела, санитарных, ветеринарно-санитарных и карантинных фитосанитарных сферах, в сфере установления торговых режимов в отношении третьих сторон, статистики внешней и взаимной торговли, конкурентной политики, промышленных и сельскохозяйственных субсидий, энергетической политики, естественных монополий, государственных и (или) муниципальных закупок, взаимной торговли услугами и инвестиций, транспорта и перевозок, валютной политики, трудовой миграции;

– в зависимости от сферы осуществления экономической, политической, культурной и информационной интеграции государств – универсальные, региональные и партикулярные интеграционные подотрасли и интеграционные институты административного права государств – членов ЕАЭС.

Таким образом, формирование рассмотренных видов интеграционных подотраслей и интеграционных институтов в структуре отрасли российского административного права (иных государств-членов интеграционного объединения) является результатом преимущественно интеграции в форме функционирования региональной международной организации экономической интеграции, каковой является Евразийский экономический союз (ЕАЭС). Процесс создания в структуре административного права государств – членов ЕАЭС приведенных нормативных образований осуществляется в определенных

формах правовой интеграции, исследование которых должно осуществляться, по нашему убеждению, в отдельном вопросе.

§ 2. Формы правовой интеграции и их влияние на формирование интеграционных подотраслей и интеграционных институтов административного права Российской Федерации

Формами правовой интеграции выступает рецепция, гармонизация, унификация и стандартизация. Именно посредством осуществления этих форм правовой интеграции происходит формирование интеграционных подотраслей и интеграционных институтов в структуре административного права России и иных государств – членов ЕАЭС, иных интеграционных объединениях. Необходимо рассмотреть их в контексте нашего исследования.

Рецепция как форма правовой интеграции представляет собой весьма значимое правовое явление, которое, по мнению С.В. Ткаченко, «...является самым востребованным (особенно для современности) инструментом модернизации права. Это объясняется, прежде всего, тем, что правовые системы всех стран никогда не существовали и не существуют изолированно. Они тесно взаимодействуют друг с другом, ведут между собой нескончаемый культурный диалог»¹. Исследуя разноаспектные вопросы содержания категории «рецепция», В.Л. Махлин отмечает, что латинский термин «*receptio*» значит «восприятие», «перенятие», «перенимание»; глагол *receptio* – «воспринимаю», «перенимаю», в широком смысле – «отвечаю». Приставка *re-* указывает здесь на повтор, точнее – на активное действие в ответ на предшествующее ему действие или событие, подобно другим латинским словам с приставкой «*re-*», вошедшим в рус-

¹ См.: Ткаченко С.В. Рецепция права как необходимый инструмент развития правовой системы // Право и образование. 2009. № 5. С. 69; Ткаченко С.В. Рецепция права: идеологический компонент: монография. Самара: СамГАПС, 2005. С. 5–12.

ский язык («реванш», «реставрация», «регенерация», «рецидив» и др.)¹. Проводя системный анализ понятия «рецепции» в российской науке, С.В. Ткаченко делает вывод, что «...современная российская наука в целом рассматривает рецепцию права только как процесс по заимствованию и внедрению правовых ценностей иностранного происхождения»². В этом смысле уместно, вероятнее, говорить об иносистемном происхождении правовых ценностей, так как рецепции подвергаются правовые ценности не только иностранного, но и международного права, что в настоящее время приобретает большую актуальность, чем рецепция права иностранного государства. В конечном итоге, воспринимая термин «правовая рецепция» в этимологическом смысле как восприятие, перенятие, перенимание правовых ценностей иной системной принадлежности не позволяет понять глубинных смыслов данного явления. Остается открытым вопрос: каким образом происходит восприятие иносистемных правовых ценностей? Здесь следует признать, что восприятие иносистемных правовых ценностей правовой системой того или иного государства может осуществляться не только в форме рецепции, но и в форме унификации и гармонизации. Это обстоятельство позволяет нам говорить, что рецепция является непосредственным включением определенной системы норм международного или иностранного права (что происходит реже), содержащихся в определенном нормативно-правовом акте, в национальную систему государств, т. е. рецепция есть включение международно-правовых актов (нормативно-правовых актов иного государства) в систему национальных нормативно-правовых актов и как следствие включение норм международного права (нормативно-правовых актов иного государства) в систему норм национального права. Именно рецепция выступает одной из значимых форм правовой

¹ См.: Махлин В.Л. Что такое «рецепция» (к истории понятия). URL: <https://cyberleninka.ru/article/n/chto-takoe-retseptsiya-k-istorii-ponyatiya/viewer> (дата обращения: 04.08.2021).

² Ткаченко С.В. Рецепция права: идеологический компонент: монография. Самара: СамГАПС, 2005. С. 5–12.

интеграции, влияющей на содержание национального правового регулирования общественных отношений. При этом включение международно-правовых актов в национальную правовую систему происходит непосредственно, их нормы становятся составной частью как системы национального права, так и системы национальных нормативно-правовых актов. Рецепция международно-правовых актов, как перенос их в национальную правовую систему и непосредственная реализация в рамках данной правовой системы, возможна в отношении универсальных, региональных и партикулярных международных соглашений как частного-правового¹, так и публично-правового содержания². В п. 3 Постановления Пленума Верховного Суда РФ от 10 октября 2003 № 5 (в ред. от 5 марта 2013 г.) «О применении судами общей юрисдикции общепризнанных принципов и норм международного права и международных договоров Российской Федерации»³ отмечается, что согласно ч. 3 ст. 5 Федерального закона от 15 июля 1995 № 101-ФЗ (в ред. от 8 декабря 2020 г.) «О международных договорах Российской Федерации»⁴ положения официально опубликованных международных договоров РФ, не требующие издания внутригосударственных актов для применения, действуют в Российской Федерации непосредственно. Для осуществления иных положений международных договоров РФ принимаются соответствующие правовые акты. К признакам, свидетельствующим о невозможности непосредственного применения положений международного договора РФ, относятся, в частности, содержащиеся в договоре указания на обязательства государств-участников по внесению изменений во внутреннее законодательство этих гос-

¹ См., напр.: Конвенция Организации Объединенных Наций о договорах международной купли-продажи товаров от 11 апреля 1980 г. Доступ из справ. правовой системы «КонсультантПлюс» (дата обращения: 04.08.2021).

² См., напр.: Женевские конвенции 1949 г. о защите жертв войны и Дополнительный протокол 1977 г. к Женевским конвенциям 1949 г., касающийся защиты жертв международных конфликтов.

³ Бюллетень Верховного Суда РФ. 2003. № 12.

⁴ Собрание законодательства РФ. 1995. № 29. Ст. 2757.

ударств. При рассмотрении судом гражданских, уголовных или административных дел непосредственно применяется такой международный договор РФ, который вступил в силу и стал обязательным для Российской Федерации и положения которого не требуют издания внутригосударственных актов для их применения и способны порождать права и обязанности для субъектов национального права.

Правовая рецепция как форма правовой интеграции приобретает особое значение в связи с участием Российской Федерации в организации экономической интеграции ЕАЭС. В настоящее время следует констатировать, что в рамках ЕАЭС принимаются следующие виды международно-правовых актов, которые подлежат рецепции в национальные правовые системы государств – членов ЕАЭС: а) международные договоры, принятые в рамках данной международной организации; б) международно-правовые акты, принятые органами ЕАЭС, наделенными наднациональными полномочиями (п. 13 Положения о Комиссии ЕАЭС). Так, международными договорами, принятыми в рамках ЕАЭС, подлежащими правовой рецепции в правовую систему Российской Федерации, являются Договор о ЕАЭС, где в его приложении содержатся протоколы, имеющие прямое применение для регулирования целого комплекса общественных отношений, в том числе в сфере публичного управления, Договор о Таможенном кодексе Евразийского экономического союза от 11 апреля 2017 г.¹, Соглашение о маркировке товаров средствами идентификации в Евразийском экономическом союзе от 2 февраля 2018 г.², Соглашение об особенностях осуществления операций с драгоценными металлами и драгоценными камнями в рамках Евразийского экономического союза от 22 ноября 2019 г.³, Соглашение о единых принципах и правилах обращения лекарственных средств в рамках

¹ Официальный сайт Евразийского экономического союза. URL: <http://www.eaeu.org> (дата обращения: 4.07.2021).

² Собрание законодательства РФ. 2019. № 24. Ст. 3052.

³ Официальный сайт Евразийского экономического союза. URL: <http://www.eaeu.org> (дата обращения: 04.08.2021).

Евразийского экономического союза от 23 декабря 2014 г.¹ и др. Как видно из приведенных примеров, договора, заключенные в рамках ЕАЭС, могут быть условно разделены на договоры (соглашения), имеющие значение для формирования целого комплекса интеграционных институтов административного права государств – членов ЕАЭС (например, Договор о ЕАЭС), договоры (соглашения), формирующие интеграционную подотрасль административного права государств – членов ЕАЭС (например, Таможенный кодекс Евразийского экономического союза от 11 апреля 2017 г.), договоры (соглашения), направленные на формирование отдельных видов интеграционных институтов административного права государств – членов ЕАЭС (например, Соглашение об особенностях осуществления операций с драгоценными металлами и драгоценными камнями в рамках Евразийского экономического союза от 22 ноября 2019 г.).

Включенные в правовую систему Российской Федерации межгосударственные соглашения ЕАЭС по направлениям экономической интеграции предусматривают необходимым использование иных форм правовой интеграции. Так, подп. «а» и «д» п. 2 ст. 4 Соглашения о единых принципах и правилах обращения лекарственных средств в рамках Евразийского экономического союза от 23 декабря 2014 г. предусматривает, что государства – члены ЕАЭС должны проводить скоординированную политику в сфере обращения лекарственных средств посредством принятия мер, необходимых для гармонизации и унификации законодательства государств – членов ЕАЭС в сфере обращения лекарственных средств и гармонизации законодательства государств-членов в области контроля (надзора) в сфере обращения лекарственных средств. Анализ учредительных актов ЕАЭС и договоров (соглашений), заключенных в рамках ЕАЭС, свидетельствует о широком применении в рамках данной международной организации таких форм правовой

¹ Бюллетень международных договоров. 2016. № 8.

интеграции, как унификация и гармонизация правового регулирования общественных отношений по определенным Договором о ЕАЭС направлениям экономической интеграции государств.

Особое место в процессе правовой рецепции норм правовых актов ЕАЭС занимают протоколы, выступающие приложениями к Договору о ЕАЭС. Так, например, Протокол о едином таможенно-тарифном регулировании (приложение № 6 к Договору о ЕАЭС) устанавливает в п. 3 подлежащие непосредственному применению на территории государств – членов ЕАЭС положения следующего нормативно-правового содержания: «Тарифные льготы в виде освобождения от уплаты ввозной таможенной пошлины предоставляются в отношении ввозимых (ввезенных) на таможенную территорию Союза из третьих стран:

1) товаров в качестве вклада иностранного учредителя в уставный (складочный) капитал (фонд) в пределах сроков, установленных учредительными документами для формирования этого капитала (фонда). Порядок применения тарифных льгот в отношении таких товаров устанавливается Комиссией;

2) товаров, ввозимых в рамках международного сотрудничества в области исследования и использования космического пространства, в том числе оказания услуг по запуску космических аппаратов, в соответствии с перечнем, утверждаемым Комиссией;

3) продукции морского промысла судов государств-членов, а также судов, арендованных (зафрахтованных) юридическими и (или) физическими лицами государств-членов;

4) валюты государств-членов, валюты третьих стран (кроме используемой для нумизматических целей), а также ценных бумаг в соответствии с законодательством государств-членов;

5) товаров, ввозимых в качестве гуманитарной помощи и (или) в целях ликвидации последствий стихийных бедствий, аварий или катастроф;

б) товаров, кроме подакцизных (за исключением легковых автомобилей, специально предназначенных для медицинских целей), ввозимых по линии третьих стран, международных организаций, правительств в благотворительных целях и (или) признаваемых в соответствии с законодательством государств-членов в качестве безвозмездной помощи (содействия), в том числе технической помощи (содействия)».

Приведем другой пример. В п. 3 Протокола о проведении согласованной политики в области обеспечения единства измерения (приложение № 10 к Договору о ЕАЭС) предусматривается требование к государствам – членам ЕАЭС проводить согласованную политику в области обеспечения единства измерений посредством гармонизации законодательства государств – членов ЕАЭС в области обеспечения единства измерений и проведения согласованных действий, обеспечивающих:

«1) создание механизмов взаимного признания результатов работ в области обеспечения единства измерений путем утверждения правил взаимного признания результатов работ по обеспечению единства измерений;

2) использование эталонов единиц величин, средств измерений, стандартных образцов и аттестованных методик (методов) измерений, для которых государствами-членами обеспечивается метрологическая прослеживаемость получаемых с их помощью результатов к Международной системе единиц (СИ), к национальным (первичным) эталонам и (или) к международным эталонам единиц величин;

3) взаимное предоставление сведений в области обеспечения единства измерений, содержащихся в соответствующих информационных фондах государств-членов;

4) применение согласованных порядков выполнения работ в области обеспечения единства измерений».

Приведенные примеры наглядно показывают, что правовая рецепция лежит в основе правовой интеграции практически во всех сферах осуществления экономической интеграции в рамках ЕАЭС. В отдельных случаях правовая рецепция опреде-

ляет иные формы правовой интеграции в рамках ЕАЭС, влияющие на формирование интеграционных подотраслей и интеграционных институтов административного права как Российской Федерации, так иных государств – членов ЕАЭС.

Правовая унификация выступает другой значимой формой правовой интеграции, формирующей интеграционные образования в структуре административного права государств – членов ЕАЭС. Чаще всего правовая унификация воспринимается как специфический вид правотворческого процесса, который преследует цель формирования единообразных правовых предписаний не только с целью исключения противоречий и различий между национальными правовыми системами различных государств, но и между международно-правовыми нормами, а также с целью разработки новых норм, которые восполняют существующие пробелы в правовом регулировании специальных вопросов¹. В одном из коллективных монографических исследований отмечается: «Характерной чертой унификации является наличие международного правового обязательства государств признавать и применять в своей юридической практике правовые нормы, о которых они договорились. В основе унификации права лежит международный договор, с которым связаны все особенности ее правового механизма. Унификация права – это создание одинаковых (унифицированных) норм во внутреннем (национальном) праве разных государств»². В данном подходе отражена международно-правовая природа унификации. Именно международно-правовое обязательство лежит в основе унификации норм национального права, заключающейся в создании норм, соответствующих указанному международно-правовому обязательству государства или нескольких государств. По нашему мнению, правовая унификация может основываться не только на международно-правовых обязатель-

¹ Безбородов Ю.С. Международно-правовые методы и формы правовой конвергенции. М.: Проспект, 2018. С. 102.

² Унификация и гармонизация в международном частном праве. Вопросы теории и практики / Я.О. Алимова, Н.Н. Викторова, Г.К. Дмитриева; отв. ред.: Г.К. Дмитриева, М.В. Мажорина. М.: НОРМА, ИНФРА-М, 2016. С. 24.

ствах, но и на нормах федерального законодательства, которые требуют унификации норм законодательства субъектов федеративного государства. Это позволяет говорить о разных уровнях правовой унификации как процесса приведения в единство (единообразие) правового регулирования однородных и взаимосвязанных общественных отношений. Здесь следует констатировать, что правовая унификация осуществляется посредством национального механизма приведения норм национального права в соответствие с взятыми международными обязательствами. Причем такой механизм может осуществляться посредством правотворческой законодательной и подзаконной деятельности, в рамках которых не только закрепляются унифицированные нормы материального административного права государств – членов ЕАЭС, но и унифицированный порядок осуществления государством – членом ЕАЭС взятого международного обязательства.

Чаще всего в юридической науке правовая унификация определяется как процесс создания единых норм для преодоления различий в регулировании сходных правоотношений¹. Например, С.К. Магомедов и Е.Г. Потапенкова дают весьма широкое сущностное определение правовой унификации, в котором данное явление определяется как рациональное приведение различных юридических форм к единообразию, к единой форме, к единой правовой норме². Отдельные авторы акцентируют внимание при определении правовой унификации на то обстоятельство, что унификация направлена на снятие препятствий на пути международного сотрудничества (интеграции) и

¹ См.: Садиков О.Н. Унификация как средство совершенствования гражданского законодательства // Известия вузов. Правоведение. 1972. № 6. С. 95; Бару М.И. Унификация и дифференциация норм трудового права // Советское государство и право. 1971. № 10. С. 45; и др.

² См.: Магомедов С.К. Унификация терминологии нормативных правовых актов Российской Федерации: дис. ... канд. юрид. наук. М., 2004. С. 68; Потапенкова Е.Г. Унификация права: понятие, формы, методы (в контексте исследования унификации цивилистического процессуального права) // Известия Саратовского университета. Новая серия. Серия: Экономика, Управление. Право. 2017. Т. 17. № 3. С. 344–251.

связанного с ним развития регулируемых национальным правом общественных отношений¹.

Все представленные подходы, а также проанализированные нами позиции иных авторов, позволяют констатировать следующие ключевые признаки правовой унификации как формы правовой интеграции государств – членов интеграционного объединения или иной формы международного сотрудничества:

– правовая унификация в функциональном смысле есть специфический процесс правообразования, интерпретации и реализации нормативных правил (норм), их комплексов и иных правовых средств – данный признак является признаком, предопределяющим правосозидательный характер правовой интеграции;

– в зависимости от объекта правовая унификация имеет различные уровни ее осуществления, т. е. правовая унификация в рамках правовой системы, отрасли, подотрасли, института, норм права, правовых понятий (дефиниций), на функциональном уровне унификация правовых систем, правовой системы и правовых подсистем в рамках одной системы права;

– правовая унификация есть приведение к единообразию, к единой форме, к единому правовому порядку регламентации общественных отношений – ранее нами неоднократно отмечалось, что правовая интеграция основывается на формировании интеграционного механизма правового регулирования общественных отношений, что, в частности, и проявляется в рамках реализации правовой унификации;

– целью правовой унификации выступает потребность развития и правового обеспечения сотрудничества государств, осуществление экономической, социально-политической, социально-культурной и информационной интеграции посредством формирования единых правовых порядков (механизма) различных уровней.

¹ См.: Международное частное право: учеб. / под ред. Г.К. Дмитриевой. М., 2004. С. 59–60.

Подводя итог, следует сформулировать следующую дефиницию категории «правовая унификация»: *правовая унификация есть специфический процесс единообразного (единого) правообразования, интерпретации и реализации нормативно-правовых предписаний на различных уровнях в зависимости от объекта унификации, осуществляемый с целью развития и правового обеспечения сотрудничества государств, осуществления экономической, социально-политической, социально-культурной и информационной интеграции государств посредством формирования единых правовых порядков различного уровня.*

Правовая унификация играет значительную роль в формировании интеграционных подотраслей и интеграционных институтов российского административного права и административного права государств – членов интеграционного объединения или государства – участника международного договора (соглашения, конвенции и т. п.). Примеров влияния правовой унификации на становление указанных интеграционных образований в структуре административного права государств – членов ЕАЭС достаточно много. Так, ст. 351 ТК ЕАЭС определяет задачи и функции таможенных органов государств – членов ЕАЭС, что требует унификации правового регулирования административно-правового статуса таможенных органов РФ и других государств – членов ЕАЭС. Очевидно, что правовое регулирование административно-правового статуса таможенных органов государств – членов ЕАЭС является прерогативой национальных органов исполнительной власти и не может регламентироваться на межгосударственном уровне. Между тем в рамках межгосударственного интеграционного объединения государств – членов ЕАЭС правовая унификация правового статуса органов исполнительной власти уместна и вполне необходима. Это реально происходит в рамках Таможенного кодекса Евразийского экономического союза (с изм. и доп.)

(приложение № 1 к Договору о Таможенном кодексе ЕАЭС)¹ (далее – ТК ЕАЭС), где раздел VII определяет основы административно-правового статуса этих органов государств – членов ЕАЭС. В частности, в ст. 351 ТК ЕАЭС устанавливает, что таможенные органы в пределах своей компетенции обеспечивают на таможенной территории ЕАЭС выполнение следующих задач:

1) защита национальной безопасности государств – членов ЕАЭС, жизни и здоровья человека, животного и растительного мира, окружающей среды;

2) создание условий для ускорения и упрощения перемещения товаров через таможенную границу Союза;

3) обеспечение исполнения международных договоров и актов в сфере таможенного регулирования, иных международных договоров и актов, составляющих право ЕАЭС, законодательства государств-членов о таможенном регулировании, а также законодательства государств – членов ЕАЭС, контроль за соблюдением которого возложен на таможенные органы.

В целях обеспечения выполнения возложенных на таможенные органы государств – членов ЕАЭС задач таможенные органы этих государств в пределах своей компетенции выполняют следующие функции:

1) совершение таможенных операций и проведение таможенного контроля, в том числе в рамках оказания взаимной административной помощи;

2) взимание таможенных платежей, а также специальных, антидемпинговых, компенсационных пошлин, контроль правильности их исчисления и своевременности уплаты, возврат (зачет) и принятие мер по их принудительному взысканию;

3) обеспечение соблюдения мер таможенно-тарифного регулирования, запретов и ограничений, мер защиты внутреннего рынка в отношении товаров, перемещаемых через таможенную границу Союза;

¹ Официальный сайт Евразийского экономического союза. URL: <http://www.eaeunion.org> 12.04.2017 (дата обращения: 10.05.2020).

4) противодействие легализации (отмыванию) доходов, полученных преступным путем, и финансированию терроризма при проведении таможенного контроля за перемещением через таможенную границу Союза наличных денежных средств и (или) денежных инструментов;

5) предупреждение, выявление и пресечение преступлений и административных правонарушений;

6) защита прав на объекты интеллектуальной собственности на таможенной территории Союза;

7) ведение таможенной статистики;

8) осуществление экспортного, радиационного и иных видов государственного контроля (надзора) в соответствии с законодательством государств – членов ЕАЭС.

Кроме того, в соответствии со ст. 351 ТК ЕАЭС права и обязанности таможенных органов государств – членов ЕАЭС устанавливаются нормами ТК ЕАЭС и законодательством государств – членов ЕАЭС. В Российской Федерации это Федеральный закон от 3 августа 2018 г. № 289-ФЗ (с изм. и доп.) «О таможенном регулировании в Российской Федерации и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации»¹.

Правовая унификация, в результате которой сформирован интеграционный институт административно-правового статуса таможенных органов Российской Федерации, осуществляется в рамках принятия указанного ранее Федерального закона от 3 августа 2018 г. № 289-ФЗ (в ред. от 28 ноября 2018 г.) «О таможенном регулировании в Российской Федерации и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации»², иных федеральных законов, актов Президента РФ, Правительства РФ и Министерства финансов РФ. При этом в иных государства – членах ЕАЭС такая правовая основа создается национальным законодательством этих государств. Здесь следует подчеркнуть, что данный интеграционный институт

¹ Собрание законодательства РФ. 2018. № 32. (часть I). Ст. 5082.

² Там же.

подотрасли таможенного права формируется исключительно на основе такой формы правовой интеграции, как правовая унификация. При этом унификации требуют задачи и функции таможенных органов государств – членов ЕАЭС. Часть 2 и 3 ст. 254, 258, 259 Федерального закона от 3 августа 2018 г. № 289-ФЗ (с изм. и доп.) «О таможенном регулировании в Российской Федерации и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» закрепляет общие задачи, функции, права и обязанности таможенных органов, которые детализируются в положении о виде таможенного органа.

Административно-правовой статус *Федеральной таможенной службы России* (далее – ФТС России) определяется Положением о Федеральной таможенной службе, утвержденным Постановлением Правительства РФ от 16 сентября 2013 г. № 809 (в ред. от 7 февраля 2019 г.) «О Федеральной таможенной службе»¹. Административно-правовой статус *регионального таможенного управления* (далее – РТУ) закрепляется в Общем положении о региональном таможенном управлении, утвержденном Приказом ФТС России от 31 мая 2018 г. № 832 «Об утверждении Общего положения о региональном таможенном управлении»². РТУ является таможенным органом, входящим в единую федеральную централизованную систему таможенных органов Российской Федерации и обеспечивающим реализацию задач и функций ФТС России в регионе деятельности РТУ. РТУ осуществляет свою деятельность во взаимодействии с полномочным представителем Президента РФ в федеральном округе, территориальными органами других федеральных органов исполнительной власти, органами исполнительной власти субъектов РФ, органами местного самоуправления, юридическими и физическими лицами, общественными объединениями и иными организациями. РТУ осуществляет руководство деятельностью таможен и таможенных постов,

¹ Собрание законодательства РФ. 2013. № 38. Ст. 4823.

² Официальный интернет-портал правовой информации. URL: <http://www.pravo.gov.ru> (дата размещения: 28.09.2021).

подчиненных РТУ, находящихся в регионе его деятельности, за исключением таможен, непосредственно подчиненных ФТС России.

Административно-правовой статус *таможни* определяется Общим положением о таможне, утвержденным Приказом ФТС России от 31 мая 2018 г. № 833 «Об утверждении Общего положения о таможне»¹. Таможня является таможенным органом России, входящим в единую федеральную централизованную систему таможенных органов и обеспечивающим реализацию задач и функций ФТС России, в том числе исполнение функций органа валютного контроля, в регионе деятельности таможни в пределах полномочий. В соответствии с Общим положением о таможне, утвержденным Приказом ФТС России от 31 мая 2018 г. № 833 «Об утверждении Общего положения о таможне»², устанавливаются особенности полномочий электронной таможни и таможни фактического контроля.

Административно-правовой статус *таможенного поста* не регламентируется специально принятым общим положением, как предыдущие виды таможенных органов. В соответствии с Постановлением Правительства РФ от 20 октября 2012 г. № 1071 (в ред. от 14 июня 2013 г.) «Об утверждении Правил создания, реорганизации и ликвидации региональных таможенных управлений, таможен и таможенных постов»³ таможенный пост создается приказом ФТС России, утверждая положение о данном таможенном органе⁴. Таможенные посты осуществляют деятельность под руководством соответствующей таможни и выполняют ее задачи и функции. Все таможенные посты можно классифицировать на общие и специальные.

¹ Официальный интернет-портал правовой информации. URL: <http://www.pravo.gov.ru> (дата размещения: 28.09.2021).

² Там же.

³ Собрание законодательства РФ. 2012. № 44. Ст. 6018.

⁴ См., напр., О компетенции Рябинового таможенного поста Московской таможни: приказ ФТС РФ от 22 янв. 2010 г. № 102 (в ред. от 04.08.2010); О компетенции таможенного поста Аэропорт Самара Самарской таможни: приказ ФТС РФ от 28 июля 2011 г. № 1542; О компетенции Оренбургского почтового таможенного поста Оренбургской таможни: приказ ФТС РФ от 15 нояб. 2011 г. № 2328; и др.

ных таможенных постов включаются акцизные, почтовые, научно-инновационные таможенные посты.

Правовая унификация выступает ключевой формой осуществления правовой интеграции и формирования практически всех интеграционных нормативно-правовых образований в структуре российского административного права и административного права государств – членов ЕАЭС.

Другой не менее значимой формой правовой интеграции выступает *правовая гармонизация*, имеющая также значительное влияние на формирование интеграционной подотрасли и интеграционных институтов административного права государств – членов ЕАЭС. Правовая гармонизация как форма правовой интеграции представляет собой процесс (форму) согласования, приведения к взаимному соответствию нормативно-правовых предписаний правовых норм различной системной принадлежности (международного права и национального права или национальных правовых систем различных государств). Правовая гармонизация может осуществляться путем формирования согласованной политики в сфере правового регулирования общественных отношений в сфере предмета деятельности интеграционного объединения, определенных его целями, наделения органов интеграционного объединения государств наднациональными полномочиями по принятию обязательных для государств – участников этого объединения правовых предписаний, разработки модельных нормативно-правовых актов в рамках интеграционного объединения государств¹. Исследуя вопросы правовой гармонизации, В.В. Елистратова и Н.А. Абрякина отмечают, что правовая гармонизация характеризуется отсутствием обязанности для государств формирования полного единообразия правового регулирования общественных отношений. Гармонизация не связывает государства жесткими юридическими обязательствами в части правотворчества, направлен-

¹ См.: Жеребцов А.Н., Натхо Р.М. Проблемы унификации законодательства государств – членов Евразийского экономического союза в области трудовой миграции населения: монография. Краснодар: КрУ МВД России, 2021. С. 54–55.

ного на регулирование общественных отношений, являясь способом достижения единства в многообразии путей регламентации процессов правовой интеграции. Правовая гармонизация заключается в согласовании концепций и программ правового развития, выработке общих нормативных понятий и концепций, а также упорядочении правовых действий¹. Подобный подход поддерживают и другие исследователи вопросов правовой интеграции². В ст. 2 Договора о ЕАЭС категория «гармонизация законодательства» (правовая гармонизация) понимается как «сближение законодательства государств-членов, направленное на установление сходного (сопоставимого) нормативного правового регулирования в отдельных сферах». Такая характеристика правовой гармонизации в полной мере соответствует нашему подходу к восприятию данного правового явления.

В правовой науке высказываются и иные подходы к пониманию правовой гармонизации. Так, авторы одной из коллективных монографий, посвященных проблемам унификации и гармонизации в частном праве, пишут: «При гармонизации, осуществляемой с использованием международно-правовых механизмов, международные нормы полностью «одомашниваются»; при этом изменяется в той или иной степени их содержание»³. Предлагается признавать, что правовая интеграция «...приобретает более интенсивный характер, если она основана на таком методе унификации права, как гармонизация»⁴, т. е. гармонизация является методом унификации. С таким подходом вряд ли можно согласиться, о чем мы говорили ранее. От-

¹ См.: Елистратова В.В., Абрякина Н.А. Гармонизация правовых актов как технология в правовой политике Евразийского экономического союза // Правовая политика и правовая жизнь. 2018. № 2. С. 146–147.

² См.: Баранов В.М., Пшеничнов М.А. Гармонизация правовой системы России: концептуализация категории // Вестник Нижегородского университета им. Н.И. Лобачевского. Серия: Право. 2000. № 1. С. 9.

³ Алимова Я.О., Викторова Н.Н., Дмитриева Г.К. Унификация и гармонизация в международном частном праве. Вопросы теории и практики / отв. ред.: Г.К. Дмитриева, М.В. Мажорина. М.: НОРМА, ИНФРА-М, 2016. С. 31.

⁴ Доронина Н.Г. Гармонизация права как альтернатива наднациональности в правовом регулировании экономических отношений // Журнал российского права. 2013. № 10. С. 134–138.

личительная особенность гармонизации от унификации, как отмечают некоторые ученые, заключается в отсутствии международных правовых обязательств по применению гармонизированных норм права, в результате чего в праве государств такой унификации возникают похожие, формально совпадающие нормы, но всегда разные по содержанию¹. Данная характеристика рассматриваемого явления по существу является весьма общей, но, в сущности, верной, так как представляет правовую гармонизацию как процесс формирования похожих, формально совпадающих правовых норм, но всегда разных по своему содержанию и даже юридической силе.

Приведенные положения позволяют нам понимать *правовую гармонизацию как процесс формирования единого механизма правового регулирования общественных отношений, возникающих в процессе экономической, политической, культурной и информационной интеграции, осуществляемый самостоятельно государством в рамках национальной правовой системы посредством однообразных подходов правового регулирования общественных отношений.*

Правовая гармонизация активно применяется в рамках функционирования межгосударственного интеграционного объединения постсоветских государств и заключается чаще всего в формировании согласованной политики государств – членов ЕАЭС в определенных Договором о ЕАЭС сферах межгосударственной интеграции. Так, например, в сфере внешней трудовой миграции трудящихся этих государств – членов ЕАЭС гармонизация охватывает заключение международных договоров в рамках ЕАЭС и между государствами – членами ЕАЭС, направленных на реализацию положений Договора о ЕАЭС; наделение Евразийской экономической комиссии полномочиями в сфере трудовой миграции (подп. 18 п. 3 Положе-

¹ См.: Власов А.А., Мальгинов Е.А. Унификация и гармонизация частного правового законодательства в государствах – членах Евразийского экономического союза // Ученые труды Российской академии адвокатуры и нотариата. 2018. № 1. С. 124–127.

ния о Евразийском экономической комиссии¹) и полномочиями по принятию решений, имеющих нормативно-правовой характер и обязательных для государств-членов, распоряжений, имеющих организационно-распорядительный характер, и рекомендаций, не имеющих обязательного характера, при этом решения Комиссии подлежат непосредственному применению на территориях государств – членов ЕАЭС (п. 13 Положения о Комиссии); потребность разработки модельного закона в рамках ЕАЭС, осуществляющего административно-правовое регулирование внешней трудовой миграции трудящихся государств – членов в рамках ЕАЭС. Ранее нами весьма подробно изложены проблемы правовой гармонизации, влияющей на формирование интеграционного института подотрасли миграционного права России в структуре российского административного права². Правовая гармонизация осуществляется и в рамках иных межгосударственных объединений, например Содружество независимых государств (далее – СНГ), Шанхайская организация сотрудничества (далее – ШОС) и др. Так, в соответствии со ст. 1 Хартии Шанхайской организации сотрудничества от 7 июня 2002 г.³ (Хартия ШОС) принципами и задачами сотрудничества государств – членов ШОС являются: укрепление между государствами-членами взаимного доверия, дружбы и добрососедства; развитие многопрофильного сотрудничества в целях поддержания и укрепления мира, безопасности и стабильности в регионе, содействия построению нового демократического, справедливого и рационального политического и экономического международного порядка; совместное противодействие терроризму, сепаратизму и экстремизму во всех их проявлениях

¹ Положение о Евразийском экономической комиссии, являющееся приложением № 1 к Договору ЕАЭС от 29 мая 2014 г. (в ред. от 15.03.2018) // Официальный сайт Евразийской экономической комиссии. URL: <http://www.eurasiancommission.org/> (дата обращения: 18.04.2020).

² См.: Жеребцов А.Н., Натхо Р.М. Проблемы унификации законодательства государств – членов Евразийского экономического союза в области трудовой миграции населения: монография. Краснодар: КрУ МВД России, 2021. С. 69–88.

³ Хартия Шанхайской организации сотрудничества от 7 июля 2002 г. URL: <https://docviewer.yandex.ru> (дата обращения: 10.03.2020).

ях, борьба с незаконным оборотом наркотиков и оружия, другими видами транснациональной преступной деятельности, а также незаконной миграцией; поощрение эффективного регионального сотрудничества в политической, торгово-экономической, оборонной, правоохранительной, природоохранной, культурной, научно-технической, образовательной, энергетической, транспортной, кредитно-финансовой и других областях, представляющих общий интерес; содействие всестороннему и сбалансированному экономическому росту, социальному и культурному развитию в регионе посредством совместных действий на основе равноправного партнерства в целях неуклонного повышения уровня и улучшения условий жизни народов государств-членов; координация подходов при интеграции в мировую экономику; содействие обеспечению прав и основных свобод человека в соответствии с международными обязательствами государств-членов и их национальным законодательством; поддержание и развитие отношений с другими государствами и международными организациями; взаимодействие в предотвращении международных конфликтов и их мирном урегулировании; совместный поиск решений проблем, которые возникнут в XXI веке. Каждая из приведенных целей и задач ШОС требует правовой гармонизации обеспечения сотрудничества в соответствии с данными базовыми установками интеграционного объединения. Другой пример: ст. 4 Устава Содружества Независимых Государств от 22 января 1993 г.¹ предусматривает сферы совместной деятельности государств – членов СНГ, реализуемой на равноправной основе через общие координирующие институты в соответствии с обязательствами, принятыми государствами – членами в рамках СНГ, к числу которых относятся: обеспечение прав и основных свобод человека; координация внешнеполитической деятельности; сотрудничество в формировании и развитии общего экономического пространства, общеевропейского и евразийского рынков, та-

¹ Бюллетень международных договоров. 1994. № 1.

моженной политики; сотрудничество в развитии систем транспорта, связи; охрана здоровья и окружающей среды; вопросы социальной и миграционной политики; борьба с организованной преступностью; сотрудничество в области оборонной политики и охраны внешних границ. Как с очевидностью следует из приведенных направлений совместной деятельности государств – членов СНГ, необходимо признать, что такая деятельность будет эффективной лишь при осуществлении правовой гармонизации регулирования общественных отношений по указанным направлениям сотрудничества. Особенно правовая гармонизация актуальна для экономического сотрудничества, сотрудничества в сфере общего экономического пространства, таможенной и миграционной политики, транспорта, связи, охраны здоровья и окружающей среды. В рамках СНГ правовая гармонизация осуществлялась преимущественно посредством законодательного моделирования. Например, были приняты: Модельный закон об электронной торговле от 25 ноября 2008 г.¹; Модельный закон о статусе работника образования от 16 ноября 2006 г.²; Модельный закон о социальном партнерстве от 16 ноября 2006 г.³ и др.

Необходимость осуществления правовой гармонизации вытекает из компетенции ЕАЭС, определенной в ст. 5 Договора о ЕАЭС. В частности, в ч. 2 указанной статьи отмечается, что государства – члены ЕАЭС должны осуществлять скоординированную или согласованную политику в пределах и объемах, установленных Договором о ЕАЭС и международными договорами в рамках ЕАЭС, что может быть осуществлено исключительно посредством правовой гармонизации механизма административно-правового регулирования общественных отношений в сфере экономической интеграции. О необходимости осуществления правовой гармонизации многократно указыва-

¹ Информационный бюллетень. Межпарламентская Ассамблея государств – участников Содружества Независимых Государств. 2009. № 43. С. 268–293.

² Информационный бюллетень. Межпарламентская Ассамблея государств – участников Содружества Независимых Государств. 2007. № 39 (часть 2). С. 223–236.

³ Там же. С. 237–261.

ется в нормах Договора о ЕАЭС. Так, например, в ст. 30 Договора о ЕАЭС предписывается потребность в гармонизации законодательства государств – членов ЕАЭС в области контроля (надзора) в сфере обращения лекарственных средств; гармонизации требований законодательства государств – членов ЕАЭС в сфере обращения медицинских изделий (изделий медицинского назначения и медицинской техники); гармонизации законодательства государств – членов ЕАЭС в области контроля (надзора) в сфере обращения медицинских изделий (изделий медицинского назначения и медицинской техники). В подп. 12 ст. 51 Договора о ЕАЭС устанавливается потребность в гармонизации межгосударственных стандартов с международными и региональными стандартами; подп. 14 ст. 51 Договора о ЕАЭС устанавливает необходимость обеспечения гармонизации законодательства государств – членов ЕАЭС в части установления различных видов юридической ответственности за нарушение обязательных требований к продукции, правил и процедур проведения обязательной оценки соответствия и т. п.

Подпункт 1 п. 1 ст. 54 Договора о ЕАЭС предусматривает необходимость гармонизация правил и подходов государств – членов ЕАЭС в области аккредитации с международными стандартами. В свою очередь, посредством рецепции в правовую систему государств – членов ЕАЭС введен Протокол о признании результатов работ по аккредитации органов по оценке соответствия, являющийся приложением № 11 к Договору о ЕАЭС, который предусматривает основы осуществления гармонизации законодательства в сфере аккредитации посредством: а) принятия правил в области аккредитации на основании международных стандартов и иных документов, принятых международными и региональными организациями по аккредитации; б) применения межгосударственных стандартов в области аккредитации, разработанных на основе международных стандартов; в) обеспечения и организации проведения межлабораторных сравнительных испытаний (межлабораторных сличений); г) обмена информацией в области аккредитации на ос-

нове принципов открытости информации, безвозмездности и своевременности. Данные правовые основы лежат в плоскости нормативно-правового регулирования на национальном уровне вопросов аккредитации, что в конечном счете формирует интеграционный административно-правовой институт административного права государств – членов ЕАЭС.

Специфическим видом форм правовой интеграции является *правовая стандартизация*. Сущность ее заключается во введении в нормативно-правовой оборот единых терминов и определения их нормативно-правового содержания. Традиционно объектами стандартизации выступают: продукция (работы, услуги), процессы, системы менеджмента, терминология, условные обозначения, исследования (испытания), измерения (включая отбор образцов) и методы испытаний, маркировка, процедуры оценки соответствия и иные объекты, определенные законодательством. Объектом правовой стандартизации выступает правовая терминология, которая определяется в нормах международных соглашений и подлежит впоследствии унификации в национальном законодательстве государств – участников международного соглашения. Так, например, в ст. 2 Договора о ЕАЭС приводится система стандартизированных терминов, применяемых для осуществления иных форм правовой интеграции в рамках ЕАЭС. Приведем еще пример: п. 5 ст. 96 Договора о ЕАЭС устанавливает следующие стандартизированные правовые категории в сфере внешней трудовой миграции: «государство въезда» – государство-член, на территорию которого следует гражданин другого государства-члена; «государство постоянного проживания» – государство-член, гражданином которого является трудящийся государства-члена; «государство трудоустройства» – государство-член, на территории которого осуществляется трудовая деятельность; «документы об образовании» – документы государственного образца об образовании, а также документы об образовании, признаваемые на уровне государственных документов об образовании; «заказчик работ (услуг)» – юридическое или физическое лицо, ко-

торое предоставляет трудящемуся государства-члена работу на основании заключенного с ним гражданско-правового договора в порядке и на условиях, которые предусмотрены законодательством государства трудоустройства; «миграционная карта (карточка)» – документ, который содержит сведения о гражданине государства-члена, въезжающем на территорию другого государства-члена, и служит для учета и контроля за его временным пребыванием на территории государства въезда; «работодатель» – юридическое или физическое лицо, которое предоставляет трудящемуся государства-члена работу на основании заключенного с ним трудового договора в порядке и на условиях, которые предусмотрены законодательством государства трудоустройства; «социальное обеспечение (социальное страхование)» – обязательное страхование на случай временной нетрудоспособности и в связи с материнством, обязательное страхование от несчастных случаев на производстве и профессиональных заболеваний и обязательное медицинское страхование; «трудовая деятельность» – деятельность на основании трудового договора или деятельность по выполнению работ (оказанию услуг) на основании гражданско-правового договора, осуществляемая на территории государства трудоустройства в соответствии с законодательством этого государства; «трудящийся государства-члена» – лицо, являющееся гражданином государства-члена, законно находящееся и на законном основании осуществляющее трудовую деятельность на территории государства трудоустройства, гражданином которого оно не является и в котором постоянно не проживает; «член семьи» – лицо, состоящее в браке с трудящимся государства-члена, а также находящиеся на его иждивении дети и другие лица, которые признаются членами семьи в соответствии с законодательством государства трудоустройства. Данная стандартизированная система правовых категорий в сфере внешней трудовой миграции является необходимым условием осуществления иных форм (унификации и гармонизации) правовой интеграции в сфере внешней трудовой миграции и формирования интегра-

ционного института внешней трудовой миграции в структуре подотрасли миграционного права России и государств – членов ЕАЭС.

Таким образом, формирование интеграционной подотрасли и интеграционных институтов в структуре административного права России и государств – членов ЕАЭС осуществляется посредством применения четырех форм правовой интеграции: *правовой рецепции, правовой унификации, правовой гармонизации и правовой стандартизации* нормативно-правовых предписаний, регулирующих взаимосвязанные общественные отношений в рамках современного административного права государств – членов ЕАЭС, в том числе административного права Российской Федерации.

§ 3. Формирование интеграционных образований в системе административного права России

Интеграционные подотрасли и интеграционные институты административного права России и государств – членов ЕАЭС формируются в рамках направлений экономической интеграции, определенной в Договоре о ЕАЭС. Анализ содержания положений Договора о ЕАЭС позволяет выделить следующие направления (сферы) правовой интеграции в рамках экономической интеграции государств – членов ЕАЭС:

- 1) таможенно-тарифное и нетарифное регулирование;
- 2) таможенное регулирование;
- 3) техническое регулирование;
- 4) санитарные, ветеринарно-санитарные и карантинные фитосанитарные меры;
- 5) зачисление и распределение ввозных таможенных пошлин;
- 6) установление торговых режимов в отношении третьих сторон;
- 7) статистика внешней и взаимной торговли;

- 8) макроэкономическая политика;
- 9) конкурентная политика;
- 10) промышленные и сельскохозяйственные субсидии;
- 11) энергетическая политика;
- 12) естественные монополии;
- 13) государственные и (или) муниципальные закупки;
- 14) взаимная торговля услугами и инвестиции;
- 15) транспорт и перевозки;
- 16) валютная политика;
- 17) интеллектуальная собственность;
- 18) трудовая миграция;
- 19) финансовые рынки (банковская сфера, сфера страхования, валютный рынок, рынок ценных бумаг);
- 20) иные сферы, определенные Договором о ЕАЭС и международными договорами в рамках ЕАЭС.

Как видно из приведенной системы сфер экономической, политической, социальной, культурной и информационной интеграции, ЕАЭС далеко не все реализуются посредством формирования в структуре отрасли административного права государств – членов ЕАЭС интеграционных нормативных образований. Это обусловлено тем обстоятельством, что часть сфер экономической и иной интеграции обеспечивается посредством правовой интеграции в сфере частного права, отрасли финансового и подотрасли налогового права России. Порой эти образования носят межотраслевой характер, например, финансовые рынки (банковская сфера, сфера страхования, валютный рынок, рынок ценных бумаг). Формирование интеграционных нормативно-правовых образований в структуре административного права государств – членов ЕАЭС и Российской Федерации осуществляется по следующим направлениям:

- 1) таможенный союз (таможенное дело);
- 2) санитарная, ветеринарно-санитарная и карантинная фитосанитарная сфера;
- 3) обращение лекарственных средств и медицинской техники;

- 4) техническое регулирование;
- 5) сфера энергетики;
- 6) промышленная и агропромышленная политика;
- 7) статистика внешней и взаимной торговли;
- 8) конкурентная политика;
- 9) энергетическая политика;
- 10) естественные монополии;
- 11) транспорт и перевозки;
- 12) трудовая миграция.

Рассмотрим данные сферы экономической интеграции в рамках ЕАЭС и формирование в этих сферах интеграционной подотрасли и интеграционных институтов административного права государств – членов ЕАЭС и, в том числе, Российской Федерации. Здесь следует обратить внимание, что в рамках отрасли административного права Российской Федерации сформировалась единственная интеграционная подотрасль права – таможенное право Российской Федерации. Представляется, что на уровне государств – членов ЕАЭС также сформирована такая интеграционная подотрасль их национального административного права. Все остальные интеграционные образования в структуре административного права государств – членов ЕАЭС являются интеграционными институтами данной отрасли права.

Обеспечивая достижение одной из целей интеграции в рамках ЕАЭС, определенных в ст. 4 Договора о ЕАЭС, которая заключается в стремлении государств – членов ЕАЭС сформировать единый рынок товаров, услуг, капитала и трудовых ресурсов в рамках ЕАЭС, учредительный акт ЕАЭС предусматривает создание таможенного союза ЕАЭС, который должен функционировать на следующих принципиальных основах (ст. 25 Договора о ЕАЭС):

- 1) функционирование внутреннего рынка товаров;
- 2) применение Единого таможенного тарифа ЕАЭС и иных единых мер регулирования внешней торговли товарами с третьими сторонами;

3) осуществление единого режима торговли товарами в отношениях с третьими сторонами;

4) осуществление единого таможенного регулирования;

5) осуществление свободного перемещения товаров между территориями государств – членов ЕАЭС без применения таможенного декларирования и государственного контроля (транспортного, санитарного, ветеринарно-санитарного, карантинного фитосанитарного).

Функционирование таможенного союза ЕАЭС основывается на создании внутреннего рынка государств – членов ЕАЭС, который образуется в соответствии с положениями ст. 28 и 29 Договора о ЕАЭС. Внутренний рынок государств – членов ЕАЭС охватывает экономическое пространство, в котором, согласно положениям Договора о ЕАЭС, обеспечивается свободное передвижение товаров, лиц, услуг и капиталов. В рамках функционирования внутреннего рынка во взаимной торговле товарами государства – члены ЕАЭС не применяют ввозные и вывозные таможенные пошлины (иные пошлины, налоги и сборы, имеющие эквивалентное действие), меры нетарифного регулирования, специальные защитные, антидемпинговые и компенсационные меры, но допускаются исключения, предусмотренные в ст. 29 Договора о ЕАЭС. В частности, государства – члены ЕАЭС во взаимной торговле товарами вправе применять ограничения (при условии, что такие меры не являются средством неоправданной дискриминации или скрытым ограничением торговли) в случае, если такие ограничения необходимы для: 1) охраны жизни и здоровья человека; 2) защиты общественной морали и правопорядка; 3) охраны окружающей среды; 4) охраны животных и растений, культурных ценностей; 5) выполнения международных обязательств; 6) обеспечения обороны страны и безопасности государства-члена ЕАЭС. Кроме этого, на внутреннем рынке могут быть введены также санитарные, ветеринарно-санитарные и карантинные фитосанитарные меры.

Данные принципиальные основы функционирования таможенного союза ЕАЭС реализуются посредством формирования в рамках отрасли российского административного права интеграционной подотрасли таможенного права Российской Федерации. Основой правового регулирования отношений в сфере таможенного дела является Договор о Союзе, наднациональные акты, принимаемые органами ЕАЭС, и, конечно же, Договор о Таможенном кодексе Евразийского экономического союза от 11 апреля 2017 г.¹ и другие договоры, заключенные в рамках ЕАЭС и с третьими странами. Так, в ч. 1 ст. 1 Таможенного кодекса Евразийского экономического союза от 11 апреля 2017 г. (далее – ТК ЕАЭС) предусматривается, что в ЕАЭС осуществляется единое таможенное регулирование, включающее в себя установление порядка и условий перемещения товаров через таможенную границу ЕАЭС, их нахождения и использования на таможенной территории ЕАЭС или за ее пределами, порядка совершения таможенных операций, связанных с прибытием товаров на таможенную территорию ЕАЭС, их убытием с таможенной территории ЕАЭС, временным хранением товаров, их таможенным декларированием и выпуском, иных таможенных операций, порядка уплаты таможенных платежей, специальных, антидемпинговых, компенсационных пошлин и проведения таможенного контроля, а также регламентацию властных отношений между таможенными органами и лицами, реализующими права владения, пользования и (или) распоряжения товарами на таможенной территории ЕАЭС или за ее пределами. При этом ч. 5 ст. 1 ТК ЕАЭС устанавливает, что таможенные правоотношения, не урегулированные международными договорами и актами в сфере таможенного регулирования, до урегулирования соответствующих правоотношений такими международными договорами и актами регулируются законодательством государств – членов ЕАЭС о таможенном регулировании. В системе национального законодательства

¹ Официальный сайт Евразийского экономического союза. URL: <http://www.eaeu.org> (дата обращения: 27.02.2020).

государств – членов ЕАЭС приняты законодательные акты в сфере таможенного регулирования (например, Федеральный закон от 3 августа 2018 г. № 289-ФЗ (с изм. и доп.) «О таможенном регулировании в Российской Федерации и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации»)¹.

Интеграционная правовая природа таможенного права Российской Федерации показана и в нормах ст. 2 Федерального закона от 3 августа 2018 г. № 289-ФЗ (в ред. от 20 апреля 2021 г.) «О таможенном регулировании в Российской Федерации и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации»². Так, ч. 1 ст. 2 указанного закона определяется, что таможенное регулирование в Российской Федерации осуществляется в соответствии с регулирующими таможенные правоотношения международными договорами РФ, включая Договор о ТК ЕАЭС, и актами, составляющими право ЕАЭС (ст. 6 Договора о ЕАЭС), а также в соответствии с Договором о ЕАЭС и законодательством Российской Федерации. Иначе говоря, предмет правового регулирования таможенного права России регулируется, во-первых, нормами права ЕАЭС и, во-вторых, Федеральным законом от 3 августа 2018 г. № 289-ФЗ (в ред. от 20 апреля 2021 г.) «О таможенном регулировании в Российской Федерации и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации».

Большое значение в соответствии с п. 13 Положения о Евразийской экономической комиссии в процессе формирования интегративной подотрасли российского таможенного права имеют решения Евразийской экономической комиссии, которая фактически выступает надгосударственным органом управления в сфере таможенного дела в таможенном союзе ЕАЭС. Комиссия в пределах своих полномочий принимает решения, имеющие нормативно-правовой характер и обязательные для государств – членов ЕАЭС, распоряжения, имеющие организа-

¹ Собрание законодательства РФ. 2018. № 32. (часть I). Ст. 5082.

² Там же.

ционно-распорядительный характер, и рекомендации, не имеющие обязательного характера. Решения Комиссии ЕАЭС входят в право ЕАЭС и подлежат непосредственному применению на территориях государств – членов ЕАЭС. В соответствии с п. 3 Положения о ЕАЭС Комиссия ЕАЭС наделяется следующими полномочиями в сфере таможенного регулирования:

- 1) таможенно-тарифное и нетарифное регулирование;
- 2) таможенное регулирование;
- 3) зачисление и распределение ввозных таможенных пошлин;
- 4) установление торговых режимов в отношении третьих сторон;
- 5) иные сферы, определенные Договором о ЕАЭС и международными договорами в рамках ЕАЭС.

Наделение органов ЕАЭС наднациональными полномочиями по регулированию общественных отношений в сфере таможенного дела свидетельствует о реализации *принципа наднациональности формирования отдельных элементов структуры системы права.*

Институциональные интеграционные образования в структуре российского административного права более многообразны, так как многообразны сферы экономической интеграции государств – членов ЕАЭС, указанные нами ранее. Одним из значимых интеграционных институтов административного права Российской Федерации и государств – членов ЕАЭС следует признать *интеграционный институт технического регулирования.* Данное регулирование заключается в следующем:

- во-первых, обеспечение единых подходов к безопасности товаров, работ и услуг в рамках ЕАЭС;
- во-вторых, обеспечение преодоления барьеров в торговле и гарантирование свободы движения товаров, работ и услуг;

– в-третьих, техническое регулирование направлено на развитие технологий и повышение эффективности производства и ресурсосбережения¹.

Такая роль обусловлена целями принятия технических регламентов, устанавливающих обязательные для применения и исполнения требования к продукции или к процессам проектирования (включая изыскания), производства, строительства, монтажа, наладки, эксплуатации, хранения, перевозки, реализации и утилизации: защита жизни или здоровья граждан, имущества физических или юридических лиц, государственного или муниципального имущества; охрана окружающей среды, жизни или здоровья животных и растений; предупреждение действий, вводящих в заблуждение приобретателей, в том числе потребителей; обеспечение энергетической эффективности и ресурсосбережения. Статья 51 Договора о ЕАЭС определяет принципы технического регулирования в рамках ЕАЭС. При этом следует констатировать, что цель технического регулирования и как следствие интеграционного института, определенная в ч. 1 ст. 52 Договора о ЕАЭС, заключается в защите жизни и (или) здоровья человека, имущества, окружающей среды, жизни и (или) здоровья животных и растений, предупреждения действий, вводящих в заблуждение потребителей, а также в целях обеспечения энергетической эффективности и ресурсосбережения в рамках ЕАЭС.

В соответствии с положениями ст. 52 Договора о ЕАЭС Комиссия ЕАЭС разрабатывает и ведет единый перечень регламентов ЕАЭС или национальных обязательных требований к продукции, процессам проектирования (включая изыскания), производства, строительства, монтажа, наладки, эксплуатации, хранения, перевозки, реализации и утилизации (далее – продукция), а также определяет и устанавливает порядок разра-

¹ См.: Белых В.С., Панова А.С. Техническое регулирование в России: современное состояние и перспективы развития // Российский юридический журнал. 2017. № 5. С. 178–188.

ботки, принятия, изменения и отмены технических регламентов ЕАЭС. Технические регламенты ЕАЭС или национальные обязательные требования действуют только в отношении продукции, включенной в единый перечень Комиссии ЕАЭС. Государства – члены ЕАЭС не могут устанавливать в своем законодательстве обязательные требования в отношении продукции, не включенной в указанный единый перечень технических регламентов или национальных обязательных требований. Технические регламенты ЕАЭС имеют прямое действие на территории государств – членов ЕАЭС, что свидетельствует об их имплементации в национальные правовые системы государств – членов ЕАЭС как технико-правовых норм. При этом на национальном уровне для реализации положений технических регламентов ЕАЭС и оценки их соответствия требованиям на добровольной основе могут применяться международные, региональные (межгосударственные) стандарты, а в случае их отсутствия – национальные (государственные) стандарты государств – членов ЕАЭС.

Приведенные фундаментальные положения Договора о ЕАЭС в части обеспечения интеграции в сфере технического регулирования в конечном счете показывает, что осуществление данной интеграции происходит посредством правовой интеграции в формах правовой рецепции и правовой унификации норм технического регулирования. Особенностью рассматриваемого интеграционного института является то обстоятельство, что далеко не все технические регламенты закрепляются нормами права ЕАЭС, а только в отношении продукции, включенной в единый перечень Комиссии ЕАЭС. Остальные технические регламенты разрабатываются и вводятся в действие на национальном уровне в соответствии с национальным законодательством о техническом регулировании¹.

Сотрудничество государств – членов ЕАЭС осуществляется в сфере санитарного, ветеринарно-санитарного и карантин-

¹ О техническом регулировании: федер. закон от 27 дек. 2002 г. № 184-ФЗ (в ред. от 02.07.2021) // Собр. законодательства РФ. 2002, № 52 (ч. 1). Ст. 5140.

ного фитосанитарного обеспечения функционирования единого экономического пространства, и прежде всего, применения административных мер в данных сферах сотрудничества государств – членов ЕАЭС. В основе формирования данного направления межгосударственного сотрудничества образуется *интеграционный институт применения административных санитарных, ветеринарно-санитарных и карантинных фитосанитарных мер.*

Формирование указанного интеграционного института административного права государств – членов ЕАЭС основывается на следующих положениях ст. 56 Договора о ЕАЭС:

– во-первых, санитарные, ветеринарно-санитарные и карантинные фитосанитарные меры, применяемые в рамках ЕАЭС, основываются на международных и региональных стандартах, руководствах и (или) рекомендациях;

– во-вторых, в целях обеспечения санитарно-эпидемиологического благополучия населения, а также ветеринарно-санитарной, карантинной фитосанитарной безопасности в рамках ЕАЭС проводится согласованная политика в сфере применения санитарных, ветеринарно-санитарных и карантинных фитосанитарных мер;

– в-третьих, данная согласованная политика должна осуществляться посредством совместной разработки, принятия и реализации государствами – членами ЕАЭС международных договоров и актов Комиссии ЕАЭС в области применения санитарных, ветеринарно-санитарных и карантинных фитосанитарных мер;

– в-четвертых, государства – члены ЕАЭС имеют право разрабатывать и вводить временные санитарные, ветеринарно-санитарные и карантинные фитосанитарные меры;

– в-пятых, порядок применения санитарных, ветеринарно-санитарных, карантинных фитосанитарных мер и взаимодействие уполномоченных органов государств – членов ЕАЭС в области санитарных, ветеринарно-санитарных и карантинных фитосанитарных мер регламентируется нормами Протокола о

применении санитарных, ветеринарно-санитарных и карантинных фитосанитарных мер, являющегося приложением № 12 к Договору о ЕАЭС.

При этом большими полномочиями в данной сфере наделяется ЕЭК. Так, Государственный санитарно-эпидемиологический надзор (контроль) на таможенной границе ЕАЭС и на таможенной территории ЕАЭС, ветеринарный контроль (надзор) на таможенной границе ЕАЭС и на таможенной территории ЕАЭС и карантинный фитосанитарный контроль (надзор) на таможенной границе ЕАЭС и на таможенной территории ЕАЭС осуществляется в порядке, утвержденном ЕЭК¹.

В соответствии с Протоколом о применении санитарных, ветеринарно-санитарных и карантинных фитосанитарных мер, являющимся приложением № 12 к Договору о ЕАЭС, государства – члены ЕАЭС наделяются определенным набором полномочий в области санитарного, ветеринарно-санитарного и карантинно-фитосанитарного регулирования. Так, например, государства – члены ЕАЭС в области санитарно-эпидемиологического регулирования: 1) принимают согласованные меры, направленные на предупреждение завоза, распространения и ликвидацию на таможенной территории ЕАЭС инфекционных и массовых неинфекционных болезней (отравлений), опасных для здоровья человека, последствий чрезвычайных ситуаций, а также актов терроризма с применением биологических агентов, химических и радиоактивных веществ; 2) осуществляют санитарно-противоэпидемические мероприятия по недопущению ввоза на таможенную территорию ЕАЭС

¹ См.: О применении санитарных мер в Евразийском экономическом союзе: решение Комиссии Таможенного союза от 28 мая 2010 г. № 299 (в ред. от 29.11.2021); О применении ветеринарно-санитарных мер в Евразийском экономическом союзе: решение Комиссии Таможенного союза от 18 июня 2010 г. № 317 (в ред. от 11.01.2022); Об обеспечении карантина растений в Евразийском экономическом союзе: решение Комиссии Таможенного союза от 18 июня 2010 г. № 318 (в ред. от 02.12.2021) // Официальный сайт Комиссии Таможенного союза. URL: <http://www.tsouz.ru> (дата обращения: 02.12.2021).

и оборота опасной для жизни, здоровья человека и среды его обитания подконтрольной государственному санитарно-эпидемиологическому надзору (контролю) продукции (товаров).

Кроме указанного, государства – члены ЕАЭС имеют право вводить временные санитарные меры и проводить санитарно-противоэпидемические мероприятия в следующих случаях:

1) ухудшение санитарно-эпидемиологической ситуации на территории государства – члена ЕАЭС;

2) получение информации от соответствующих международных организаций, от государств – членов ЕАЭС или третьих стран о применяемых санитарных мерах и (или) ухудшении санитарно-эпидемиологической ситуации;

3) если соответствующее научное обоснование применения санитарных мер является недостаточным или не может быть представлено в необходимые сроки;

4) выявление подконтрольной государственному санитарно-эпидемиологическому надзору (контролю) продукции (товаров), не соответствующей единым санитарным требованиям или техническим регламентам ЕАЭС.

Данный протокол устанавливает и иные полномочия органов санитарно-эпидемиологического контроля (надзора) государств – членов ЕАЭС.

Эти положения означают, что формирование интеграционного института применения административных санитарных, ветеринарно-санитарных и карантинных фитосанитарных мер в административном праве государств – членов ЕАЭС реализуется посредством применения таких форм осуществления правовой интеграции, как правовая рецепция – в части порядка применения рассматриваемых мер, правовой унификации – в части формирования самих санитарных, ветеринарно-санитарных и карантинных фитосанитарных мер, правовой гармонизации – в части обеспечения санитарно-эпидемиологического благополучия населения и принятия и реализации государствами – членами ЕАЭС международных договоров и актов Комиссии

ЕАЭС в области применения санитарных, ветеринарно-санитарных и карантинных фитосанитарных мер.

Интеграционный институт административно-правового регулирования обращения лекарственных средств и медицинской техники формируется с учетом принципов, закрепленных в ст. 30 и 31 Договора о ЕАЭС, где в частности предполагается, что государства – члены ЕАЭС создают в рамках ЕАЭС общий рынок лекарственных средств, соответствующих стандартам надлежащих фармацевтических практик, основанный на следующих принципах:

1) гармонизация и унификация требований законодательства государств – членов ЕАЭС в сфере обращения лекарственных средств;

2) обеспечение единства обязательных требований к качеству, эффективности и безопасности лекарственных средств, находящихся в обращении на территории ЕАЭС;

3) принятие единых правил в сфере обращения лекарственных средств;

4) разработка и применение одинаковых или сопоставимых методов исследования и контроля при оценке качества, эффективности и безопасности лекарственных средств;

5) гармонизация законодательства государств – членов ЕАЭС в области контроля (надзора) в сфере обращения лекарственных средств;

6) реализация разрешительных и контрольно-надзорных функций в сфере обращения лекарственных средств соответствующими уполномоченными органами государств – членов ЕАЭС.

Как видно из данных принципиальных положений, рассматриваемый интеграционный институт формируется посредством реализации форм правовой унификации и правовой гармонизации правового регулирования обращения лекарственных препаратов.

В части общего рынка медицинских изделий (изделий медицинского назначения и медицинской техники) государства – члены ЕАЭС должны осуществлять:

1) гармонизацию требований законодательства государств – членов ЕАЭС в сфере обращения медицинских изделий (изделий медицинского назначения и медицинской техники);

2) обеспечение единства обязательных требований к эффективности и безопасности медицинских изделий (изделий медицинского назначения и медицинской техники), находящихся в обращении на территории Союза;

3) принятие единых правил в сфере обращения медицинских изделий (изделий медицинского назначения и медицинской техники);

4) определение единых подходов к созданию системы обеспечения качества медицинских изделий (изделий медицинского назначения и медицинской техники);

5) гармонизацию законодательства государств-членов в области контроля (надзора) в сфере обращения медицинских изделий (изделий медицинского назначения и медицинской техники).

Как видно из приведенных положений, данный интеграционный институт формируется посредством преимущественно правовой гармонизации национального правового регулирования оборота медицинских изделий (изделий медицинского назначения и медицинской техники) и формирования правовой базы области контроля (надзора) в сфере обращения медицинских изделий (изделий медицинского назначения и медицинской техники). Между тем в соответствии со ст. 38 Федерального закона от 21 ноября 2011 г. № 323-ФЗ (в ред. от 2 июля 2021 г.) «Об основах охраны здоровья граждан в Российской Федерации»¹ на территории Российской Федерации разрешается обращение медицинских изделий, прошедших государственную регистрацию в порядке, установленном Постановлением

¹ Собрание законодательства РФ. 2011. № 48. Ст. 6724.

Правительства РФ от 27 декабря 2012 г. № 1416 (в ред. от 24 ноября 2020 г.) «Об утверждении Правил государственной регистрации медицинских изделий»¹, и медицинских изделий, прошедших регистрацию в соответствии с международными договорами и актами, составляющими право ЕАЭС. Действие данных требований может быть изменено в отношении участников экспериментального правового режима в сфере цифровых инноваций в соответствии с программой экспериментального правового режима в сфере цифровых инноваций, утверждаемой в соответствии с Федеральным законом от 31 июля 2020 г. № 258-ФЗ «Об экспериментальных правовых режимах в сфере цифровых инноваций в Российской Федерации»², с учетом требований, установленных правом ЕАЭС. Эти положения свидетельствуют о том, что существует национальная система регистрации медицинских изделий и система регистрации, основанная на правовых актах, входящих в право ЕАЭС, и международных договорах РФ. При этом последняя из указанных систем регистрации основывается на Соглашении о единых принципах и правилах обращения медицинских изделий (изделий медицинского назначения и медицинской техники) в рамках Евразийского экономического союза от 23 декабря 2014 г.³, которое подлежит рецепции в правовую систему государств – членов ЕАЭС. Подобный подход имеет место и при регулировании общего рынка лекарственных средств, правила обращения которых регламентируется Соглашением о единых принципах и правилах обращения лекарственных средств в рамках Евразийского экономического союза от 23 декабря 2014 г. Некоторые исследователи рассматриваемого института отмечают, что данный интеграционный институт формируется на основе гармонизации и унификации правового регулирования оборота

¹ Собрание законодательства РФ. 2013. № 1. Ст. 14.

² Собрание законодательства РФ. 2020. № 31 (часть I). Ст. 5017.

³ Собрание законодательства РФ. 2016. № 20. Ст. 2775.

лекарственных средств¹. Приведенные нами положения свидетельствуют о том, что при формировании рассматриваемого интеграционного института административного права государств – членов ЕАЭС такая форма, как правовая унификация, не применяется. Здесь имеет место правовая рецепция и правовая гармонизация правового регулирования обращения лекарственных средств и медицинских изделий.

Интеграционные институты административно-правового обеспечения реализации промышленной и агропромышленной политики государств – членов ЕАЭС. Правовые основы формирования данных институтов содержатся в нормах Договора о ЕАЭС. Анализ положений учредительного акта ЕАЭС позволяет увидеть, что формирование данных интеграционных институтов происходит посредством реализации такой формы правовой интеграции, как правовая гармонизация норм национального права государств – членов ЕАЭС. Так, в соответствии со ст. 92 Договора о ЕАЭС гармонизация правового регулирования общественных отношений в сфере реализации промышленной политики должна осуществляться государствами – членами ЕАЭС по основным направлениям промышленного сотрудничества, утверждаемым Межправительственным советом ЕАЭС, и реализовываться ими при консультативной поддержке и координации Комиссии ЕАЭС в целях ускорения и повышения устойчивости промышленного развития, повышения конкурентоспособности промышленных комплексов государств – членов ЕАЭС, осуществления эффективного сотрудничества, направленного на повышение инновационной активности, устранения барьеров в промышленной сфере, в том числе на пути движения промышленных товаров государств – членов ЕАЭС (ч. 3 ст. 92 Договора о ЕАЭС) и на основе принципов, определенных в ч. 2 ст. 92 Договора о ЕАЭС. Государства – члены ЕАЭС для достижения целей единой про-

¹ См.: Ершова И.В. Общий рынок лекарственных средств: правовое обеспечение в условиях экономической интеграции // Юрист. 2017. № 7. С. 4.

мышленной политики осуществляют правовую гармонизацию по следующим направлениям:

1) развитие приоритетных видов экономической деятельности для промышленного сотрудничества;

2) определение согласованного перечня чувствительных товаров;

3) реализация совместных проектов по развитию инфраструктуры, необходимой для повышения эффективности промышленного сотрудничества и углубления промышленной кооперации государств – членов ЕАЭС;

4) разработка Основных направлений промышленного сотрудничества в рамках ЕАЭС, которые подлежат утверждению Межправительственным советом ЕАЭС.

Интеграционный институт административно-правового обеспечения реализации агропромышленной политики государств – членов ЕАЭС формируется также в форме правовой гармонизации с целью эффективной реализации ресурсного потенциала государств – членов ЕАЭС для оптимизации объемов производства конкурентоспособной сельскохозяйственной продукции и продовольствия, удовлетворения потребностей общего аграрного рынка, а также наращивания экспорта сельскохозяйственной продукции и продовольствия (ч. 2 ст. 94 Договора о ЕАЭС). При этом правовая гармонизация, формирующая интеграционный институт административно-правового обеспечения реализации агропромышленной политики государств – членов ЕАЭС, осуществляется по направлению установления единых требований в сфере производства и обращения сельскохозяйственной продукции. При этом в подп. 3 п. 7 ст. 95 Договора о ЕАЭС предусматривается необходимость на уровне ЕАЭС осуществлять регулирование общего аграрного рынка, которое в соответствии с п. 7 ст. 95 Договора о ЕАЭС осуществляет Комиссия ЕАЭС. Так, в соответствии с подп. 7 и 8 п. 7 ст. 95 указанного договора Комиссия ЕАЭС осуществляет мониторинг и проведение сравнительно-правового анализа законодательства государств – членов ЕАЭС в области государ-

ственной поддержки сельского хозяйства на предмет его соответствия обязательствам в рамках Союза и проводит подготовку и предоставление государствам – членам ЕАЭС обзоров государственной политики в сфере агропромышленного комплекса и государственной поддержки сельского хозяйства в государствах-членах, включая рекомендации по повышению эффективности государственной поддержки. По отдельным направлениям единой агропромышленной политики государства – члены ЕАЭС осуществляют правовую рецепцию, как это имеет место в рамках Протокола о мерах государственной поддержки сельского хозяйства, являющегося приложением № 29 к Договору о ЕАЭС. Так, например, в соответствии с п. 3 приведенного Протокола меры государственной поддержки сельского хозяйства подразделяются на:

1) меры, не оказывающие искажающего воздействия на взаимную торговлю государств – членов ЕАЭС сельскохозяйственными товарами;

2) меры, в наибольшей степени оказывающие искажающее воздействие на взаимную торговлю государств – членов ЕАЭС сельскохозяйственными товарами;

3) меры, оказывающие искажающее воздействие на взаимную торговлю государств – членов ЕАЭС сельскохозяйственными товарами.

Государства – члены ЕАЭС определяют гармонизацию правового регулирования правил государственной поддержки сельского хозяйства, которые применяются в отношении видов товаров, определенных в Протоколе о мерах государственной поддержки сельского хозяйства, являющегося приложением № 29 к Договору о ЕАЭС.

Таким образом, приведенные интеграционные институты формируются посредством правовой гармонизации и лишь интеграционный институт административно-правового обеспечения реализации агропромышленной политики государств – членов ЕАЭС по отдельным направлениям может использовать форму правовой рецепции норм учредительного акта ЕАЭС.

Интеграционный институт административно-правового регулирования конкуренции формируется с целью установления общих принципов и правил конкуренции, обеспечивающих выявление и пресечение антиконкурентных действий на территориях государств – членов ЕАЭС и действий, оказывающих негативное влияние на конкуренцию на трансграничных рынках на территории двух и более государств – членов ЕАЭС (ч. 1 ст. 74 Договора о ЕАЭС). Правовое регулирование в рамках данного института осуществляется следующим образом:

1. Единое правовое регулирование конкуренции осуществляется в соответствии с положениями ст. 76 Договора о ЕАЭС и Протокола об общих принципах и правилах конкуренции, являющегося приложением № 19 к Договору о ЕАЭС.

2. Регулирование антиконкурентной деятельности осуществляет Комиссия ЕАЭС в пределах полномочий, определенных п. 2 Положения о Комиссии ЕАЭС и ч. 2 ст. 74 Договора о ЕАЭС. Данное правовое регулирование осуществляется в рамках отношений, связанных с реализацией конкурентной (антимонопольной) политики на территориях государств – членов ЕАЭС, и отношения с участием хозяйствующих субъектов (субъектов рынка) государств – членов ЕАЭС, которые оказывают или могут оказать негативное влияние на конкуренцию на трансграничных рынках на территориях двух и более государств – членов ЕАЭС. Одновременно ст. 74 Договора о ЕАЭС разграничивает предметы ведения в сфере правового регулирования антимонопольной политики в рамках ЕАЭС, что отражается в ч. 3 данной статьи, определяющей предметы ведения национального регулирования антимонопольной деятельности.

3. Государства – члены ЕАЭС проводят согласованную конкурентную (антимонопольную) политику в отношении действий хозяйствующих субъектов (субъектов рынка) третьих стран, если такие действия могут оказать негативное влияние на состояние конкуренции на товарных рынках государств – членов ЕАЭС.

Приведенные положения позволяют признать, что данный интеграционный институт административного права государств – членов ЕАЭС формируется на основе правовой рецепции норм учредительного договора ЕАЭС (ст. 76 и Протокола об общих принципах и правилах конкуренции, являющегося приложением № 19 к Договору о ЕАЭС) и нормативно-правовых актов Комиссии ЕАЭС, а также правовой гармонизации согласованной конкуренции (антимонопольной) политики. При этом правовая гармонизация должна осуществляться на основе общих принципов конкуренции, определенных в ст. 75 Договора о ЕАЭС.

Интеграционный институт административно-правового регулирования деятельности естественных монополий формируется на основе раздела XIX Договора о ЕАЭС, где предусматривается, что основной формой правовой интеграции выступает правовая унификация национального законодательства государств – членов ЕАЭС в соответствии с требованиями Протокола о единых принципах и правилах регулирования субъектов естественных монополий, являющегося приложением № 20 к Договору о ЕАЭС (ч. 1 ст. 78 Договора о ЕАЭС). При этом сферы естественных монополий определяются в приложениях № 1 и 2 к указанному Протоколу. Так, в соответствии с приложением № 1 сферами естественных монополий являются:

1) в Российской Федерации: транспортировка нефти и нефтепродуктов по магистральным трубопроводам; услуги по передаче электрической энергии; услуги по оперативно-диспетчерскому управлению в электроэнергетике; железнодорожные перевозки;

2) в Республике Беларусь: транспортировка нефти и нефтепродуктов по магистральным трубопроводам; передача и распределение электрической энергии; услуги, оказываемые коммуникациями железнодорожного транспорта, обеспечивающими движение транспорта общего пользования, управление движением поездов, железнодорожные перевозки;

3) в Республике Казахстан: услуги по транспортировке нефти и (или) нефтепродуктов по магистральным трубопроводам; услуги по передаче и (или) распределению электрической энергии; услуги по технической диспетчеризации отпуска в сеть и потребления электрической энергии; услуги по организации балансирования производства – потребления электрической энергии; услуги по обеспечению готовности электрической мощности к несению нагрузки (с 1 января 2016 г.); услуги магистральных железнодорожных сетей;

4) в Республике Армения: услуги по передаче электрической энергии; услуги оператора электроэнергетической системы; услуги по обеспечению пользования инфраструктурой железных дорог;

5) в Кыргызской Республике: транспортировка нефти и нефтепродуктов по магистральным трубопроводам; передача и распределение электрической энергии; услуги по оперативному диспетчерскому управлению национальной энергосистемы; железнодорожные перевозки.

Особенности национального регулирования монополий в сфере энергетики и транспорта осуществляются с учетом разделов XX и XXI Договора о ЕАЭС. При этом круг субъектов, а также перечень услуг естественных монополий определяется национальным законодательством государств – членов ЕАЭС. Расширение сфер естественных монополий в государствах – членах ЕАЭС производится, во-первых, в соответствии с законодательством государств – членов ЕАЭС в случае, если государство – член ЕАЭС намерено отнести к сфере естественных монополий сферу, которая является сферой естественной монополии в другом государстве – члене ЕАЭС и приведена в приложении № 1 или 2 к приложению № 20 к Договору о ЕАЭС; во-вторых, по решению Комиссии ЕАЭС в случае, если к сфере естественных монополий государство – член ЕАЭС намерено отнести иную сферу естественных монополий, не указанную в приложении № 1 или 2 к приложению № 20 к До-

говору о ЕАЭС, после соответствующего обращения этого государства-члена в ЕЭК.

Приведенные положения свидетельствуют о том, что интеграционный институт административного права государств – членов ЕАЭС, регламентирующий административно-правовую деятельность в области естественных монополий, формируется на основании правовой рецепции положений Договора о ЕАЭС, а также правовой унификации национального законодательства государств – членов ЕАЭС в сфере естественных монополий.

Интеграционный институт административно-правового регулирования реализации энергетической политики государств – членов ЕАЭС формируется в целях эффективного использования потенциала топливно-энергетических комплексов государств – членов ЕАЭС, а также обеспечения национальных экономик основными видами энергетических ресурсов (электроэнергия, газ, нефть и нефтепродукты), государства – члены ЕАЭС развивают долгосрочное взаимовыгодное сотрудничество в сфере энергетики, проводят скоординированную энергетическую политику, осуществляют поэтапное формирование общих рынков энергетических ресурсов в соответствии с международными договорами, предусмотренными в ст. 81, 83 и 84 Договора о ЕАЭС, с учетом обеспечения энергетической безопасности. Как видно из приведенной цели, в основе формирования рассматриваемого института лежит форма правовой гармонизации, которая должна базироваться на основных принципах, определенных в ч. 1 ст. 79 Договора о ЕАЭС. Реализуя цель формирования общего рынка энергетических ресурсов, государства – члены ЕАЭС разрабатывают концепцию и программу формирования общего электроэнергетического рынка, рынка газа, нефти и нефтепродуктов ЕАЭС (ст. 81, 83 и 84 Договора о ЕАЭС), которые подлежат утверждению Высшим советом ЕАЭС. Это также свидетельствует о том, что в основе формирования рассматриваемого нами интеграционного института административного права лежит правовая гармонизация правового регулирования в энергетической сфере. Не обходит-

ся процесс формирования интеграционного института административно-правового регулирования реализации энергетической политики и без правовой рецепции, которая касается наднациональных решений Комиссии ЕАЭС, принимаемых в пределах полномочий, определенных ст. 85 Договора о ЕАЭС:

1) мониторинг исполнения положений Договора о ЕАЭС в сфере энергетики;

2) организационно-техническое обеспечение взаимодействия государственных органов государств – членов ЕАЭС, уполномоченных на регулирование в сфере энергетики, организаций технологической и коммерческой инфраструктуры и участников рынков энергетических ресурсов государств – членов ЕАЭС при формировании и функционировании общих рынков энергетических ресурсов;

3) мониторинг реализации актов органов ЕАЭС, касающихся формирования общих рынков энергетических ресурсов.

Таким образом, следует признать, что формирование интеграционного института административно-правового регулирования реализации энергетической политики государств – членов ЕАЭС осуществляется посредством правовой рецепции и правовой гармонизации административно-правового регулирования общественных отношений, определенных в целях единой энергетической политики ЕАЭС.

Интеграционный институт административно-правового регулирования функционирования транспорта и осуществления транспортных перевозок государств – членов ЕАЭС формируется в соответствии с разделом XXI Договора о ЕАЭС. В соответствии с ч. 1 ст. 86 Договора о ЕАЭС в ЕАЭС осуществляется скоординированная (согласованная) транспортная политика, направленная на обеспечение экономической интеграции, последовательное и поэтапное формирование единого транспортного пространства на принципах конкуренции, открытости, безопасности, надежности, доступности и экологичности. В соответствии с приведенной целью скоординированной транспортной политики государств – членов ЕАЭС формируются ее задачи и приоритеты (ч. 2 и 3 ст. 86 Договора о ЕАЭС).

Скоординированная (согласованная) транспортная политика формируется самими государствами – членами ЕАЭС, а основные направления и этапы ее реализации определяются Высшим советом ЕАЭС¹. Анализ положений Решения Высшего Евразийского экономического совета от 26 декабря 2016 г. № 19 «Об Основных направлениях и этапах реализации скоординированной (согласованной) транспортной политики государств – членов Евразийского экономического союза» позволяет выделить этапы и содержание процесса формирования скоординированной (согласованной) транспортной политики, которая заключается, в том числе, в правовой гармонизации административно-правового регулирования общественных отношений в сфере транспорта и транспортных перевозок. Все эти положения свидетельствуют, что рассматриваемый интеграционный институт административного права государств – членов ЕАЭС формируется посредством правовой гармонизации законодательства государств – членов ЕАЭС в сфере функционирования транспорта и транспортных перевозок автомобильным, воздушным, водным и железнодорожным транспортом (ч. 1 ст. 87 Договора о ЕАЭС). Согласованная политика государств – членов ЕАЭС в сфере транспорта формируется в соответствии с Протоколом о скоординированной (согласованной) транспортной политике (приложение № 24 к Договору о ЕАЭС). Данный протокол выделяет направления согласованной политики, требующей правовой гармонизации законодательства государств – членов ЕАЭС, в сфере автомобильного, воздушного, водного и железнодорожного транспорта. Так, в сфере автомобильного транспорта предполагается осуществлять международные автомобильные перевозки грузов перевозчиками, зарегистрированными на территории одного из государств – членов ЕАЭС, на безразрешительной основе:

¹ См.: Об Основных направлениях и этапах реализации скоординированной (согласованной) транспортной политики государств – членов Евразийского экономического союза: решение Высшего Евразийского экономического совета от 26 дек. 2016 г. № 19 // Официальный сайт Евразийского экономического союза URL: <http://www.eaeunion.org/> (дата обращения: 10.08.2021).

1) между государством – членом ЕАЭС, на территории которого перевозчики зарегистрированы, и другим государством-членом ЕАЭС;

2) транзитом через территории других государств – членов ЕАЭС;

3) между другими государствами – членами ЕАЭС.

Особенности проведения скоординированной (согласованной) транспортной политики по вопросам регулирования услуг грузового автомобильного транспорта в рамках ЕАЭС определяются международными договорами (п. 7 Протокола).

В сфере воздушного транспорта предполагается осуществление правовой гармонизации развития воздушного транспорта в ЕАЭС в рамках проводимой скоординированной (согласованной) транспортной политики путем поэтапного формирования общего рынка услуг воздушного транспорта. Государства – члены ЕАЭС координируют усилия по единому подходу к применению стандартов и рекомендуемой практики Международной организации гражданской авиации (ИКАО). При этом правовая гармонизация правового регулирования формирования общего рынка услуг воздушного транспорта основывается на следующих принципах:

1) обеспечение соответствия международных договоров и актов, составляющих право ЕАЭС, нормам и принципам международного права в области гражданской авиации;

2) гармонизация законодательства государств – членов ЕАЭС в соответствии с нормами и принципами международного права в области гражданской авиации;

3) обеспечение справедливой и добросовестной конкуренции;

4) создание условий для обновления парка воздушных судов, модернизации и развития объектов наземной инфраструктуры аэропортов в соответствии с требованиями и рекомендуемой практикой Международной организации гражданской авиации (ИКАО);

5) обеспечение безопасности полетов и авиационной безопасности;

6) обеспечение недискриминационного доступа авиационных компаний государств – членов ЕАЭС к авиационной инфраструктуре;

7) расширение воздушных сообщений между государствами – членами ЕАЭС.

В сфере водного транспорта в ЕАЭС правовая гармонизация должна осуществляться в рамках проводимой скоординированной (согласованной) транспортной политики. Суда под флагом государства – члена ЕАЭС имеют право осуществлять перевозку грузов, пассажиров и их багажа, буксировку между государством флага судна и другим государством – членом ЕАЭС на смежных внутренних водных путях, транзитный проход по внутренним водным путям другого государства-члена, за исключением перевозки и буксировки между портами и перевозок в (из) порт другого государства-члена и третьими странами, в соответствии с международным договором государств – членов ЕАЭС о судоходстве. Суда, осуществляющие плавание по внутренним водным путям государства – члена ЕАЭС, должны быть зарегистрированы в реестре судов государства – члена ЕАЭС и находиться во владении резидента государства – члена ЕАЭС, зарегистрировавшего судно в своем реестре судов.

В сфере железнодорожного транспорта государства – члены ЕАЭС содействуют дальнейшему развитию взаимовыгодных экономических отношений, учитывая необходимость обеспечения доступа к услугам железнодорожного транспорта государств – членов ЕАЭС и согласованных подходов к государственному регулированию тарифов на эти услуги, в случае если такое регулирование предусмотрено законодательством государств – членов ЕАЭС. При этом правовая гармонизация правового регулирования деятельности железнодорожного транспорта должна осуществляться в соответствии со следующими целями:

1) поэтапное формирование общего рынка транспортных услуг в сфере железнодорожного транспорта;

2) обеспечение доступа потребителей государств – членов ЕАЭС к услугам железнодорожного транспорта при осуществлении перевозок по территории каждого государства – члена ЕАЭС на условиях не менее благоприятных, чем условия, созданные для потребителей каждого государства – члена ЕАЭС;

3) соблюдение баланса экономических интересов между потребителями услуг железнодорожного транспорта и организациями железнодорожного транспорта государств – членов ЕАЭС;

4) обеспечение условий для доступа организаций железнодорожного транспорта одного государства – члена ЕАЭС на внутренний рынок услуг железнодорожного транспорта другого государства – члена ЕАЭС;

5) обеспечение условий доступа перевозчиков к услугам инфраструктуры государств – членов ЕАЭС и регулирования доступа к услугам железнодорожного транспорта, включая основы тарифной политики.

Формирование *интеграционного института внешней трудовой миграции трудящихся государств – членов ЕАЭС* в структуре подотрасли миграционного права, которая является структурным элементом административного права Российской Федерации, рассмотрено нами в специальном исследовании, посвященном административно-правовому регулированию внешней трудовой миграции в рамках ЕАЭС¹.

Представляется уместным дать краткий анализ содержания данного интеграционного института миграционного права. Современное состояние административно-правового регулирования внешней трудовой миграции трудящихся государств – членов ЕАЭС требует дальнейшего развития правового регулирования данного миграционного потока на основе интеграции

¹ См.: Жеребцов А.Н., Натхо Р.М. Проблемы унификации законодательства государств – членов Евразийского экономического союза в области трудовой миграции населения: монография. Краснодар: КрУ МВД России, 2021.

права. Рынок труда государств – членов ЕАЭС различен, что обусловлено уровнем экономического развития стран данного интеграционного объединения. Состояние экономических отношений в странах ЕАЭС позволяет по направлению движения иностранной рабочей силы дифференцировать участников ЕАЭС на страны-реципиенты трудовых мигрантов (Российская Федерация, Республика Беларусь и Республика Казахстан) и страны-доноры трудовых мигрантов (Республика Армения и Республика Кыргызстан). В странах-реципиентах реализуется миграционная политика, направленная на привлечение квалифицированной рабочей силы и борьбу с незаконными внешними трудовыми мигрантами. Одновременно в странах-донорах внешних трудовых мигрантов предпринимаются меры по решению собственных проблем в экономике и на рынке труда за счет экспорта своей рабочей силы.

К проблемам интеграции и гармонизации административно-правового регулирования внешней трудовой миграции трудящихся государств – членов ЕАЭС относятся следующие:

а) административно-правовое обеспечение реализации одной из целей ЕАЭС, в качестве которой выступает формирование единого рынка трудовых ресурсов в рамках государств – участников ЕАЭС;

б) разработка концепции интеграции и гармонизации международных соглашений ЕАЭС и законодательства государств – членов ЕАЭС в сфере административно-правового регулирования внешней трудовой миграции иностранных работников (трудящихся государств – членов ЕАЭС);

в) формирование и обоснование единой миграционной политики государств – членов ЕАЭС на основе разработки Стратегии миграционной политики стран – участниц ЕАЭС, включая согласованную политику государств – членов ЕАЭС в сфере привлечения и использования иностранной рабочей силы из третьих стран, не участвующих в ЕАЭС;

г) осуществление унификации административно-правового регулирования в сфере административно-правового регулирова-

ния внешней трудовой миграции трудящихся в правовых системах государств – членов ЕАЭС.

В целях гармонизации национального миграционного законодательства государств – членов ЕАЭС предлагаются стандартизировать определения основных терминов в сфере внешней трудовой миграции населения: «трудящийся государств-членов», «заказчик работ (услуг)», «работодатель» и «член семьи» трудящегося государства – члена ЕАЭС.

Законодательство в сфере административно-правового регулирования внешней трудовой миграции в государствах – участниках ЕАЭС делится на законы, посвященные правовому статусу иностранных граждан и регулирующие внешнюю миграцию населения в целом (например, Республика Казахстан, Республика Армения, Российская Федерация), и на законы, специально принятые для регулирования внешней трудовой миграции (например, Республика Беларусь и Кыргызская Республика). Национальное миграционное законодательство государств – участников ЕАЭС строится с учетом следующего: государство является реципиентом или донором иностранной рабочей силы. В связи с этим Кыргызская Республика и Республика Беларусь осуществляют более детальное административно-правовое регулирование внешней трудовой эмиграции (исключением является Республика Армения, где данному потоку вообще не уделяется внимания). Во всех странах – участниках ЕАЭС устанавливается разрешительный порядок привлечения и использования иностранной рабочей силы, правила квотирования привлечения иностранной рабочей силы, а в некоторых странах предусматривается и нормативно обеспечивается приоритет по трудоустройству собственных граждан на вакантные места (например, в Республике Армения).

Следует признать, что в национальном миграционном законодательстве государств – участников ЕАЭС не учитываются положения ст. 96–98 Договора о ЕАЭС, не предоставляется преференциальный режим для работы на территории государств – участников ЕАЭС граждан иных государств – участ-

ников ЕАЭС. Это свидетельствует об отсутствии интеграции в формах гармонизации и унификации законодательства государств – участников ЕАЭС в сфере административно-правового регулирования внешней трудовой миграции в рамках данного интеграционного объединения.

Концепция интеграции административно-правового регулирования внешней трудовой миграции в рамках ЕАЭС в своем содержании отражает государственную правовую политику в области интеграции, гармонизации и унификации международных соглашений ЕАЭС и законодательства государств – участников ЕАЭС в сфере административно-правового регулирования внешней трудовой миграции. Содержание концепции и содержание национальной государственной правовой политики в указанной сфере управленческой деятельности совпадают и складываются из объекта управленческого воздействия, принципов, целей, приоритетов, функций, задач, правовых средств реализации, субъектов ее реализующих, предполагаемых последствий осуществления. В рамках реализации Концепции интеграции правового регулирования внешней трудовой миграции в рамках ЕАЭС идет процесс формирования в современном национальном административном праве государств – членов ЕАЭС интеграционного института внешней трудовой миграции, являющегося структурным элементом подотрасли миграционного права. Данный интеграционный институт возникает как отражение объективного процесса достижения целей интеграции, определенных в ст. 4 Договора о ЕАЭС.

Формирование приведенного интеграционного института осуществляется на основе правовой интеграции административно-правового регулирования общественных отношений в сфере внешней трудовой миграции трудящихся государств – членов ЕАЭС, которая осуществляется в форме (процессе) *правовой гармонизации и правовой унификации*. При этом *правовая гармонизация* осуществляется в форме: согласования политики государств – членов ЕАЭС в сфере внешней трудовой миграции трудящихся этих государств-членов; наделения Евразий-

ской экономической комиссии полномочиями в сфере трудовой миграции и полномочиями по принятию решений, имеющих нормативно-правовой характер и обязательных для государств – членов ЕАЭС; потребности разработки модельного закона в рамках ЕАЭС, осуществляющего административно-правовое регулирование внешней трудовой миграции трудящихся государств-членов в рамках ЕАЭС. В свою очередь, *правовая унификация* административно-правового регулирования внешней трудовой миграции трудящихся государств-членов в рамках ЕАЭС осуществляется в форме (процессе): рецепции (полной или частичной), т. е. переноса норм международных соглашений (договоров), заключенных в рамках ЕАЭС, в нормативно-правовые акты государств – членов ЕАЭС; общей и специальной отсылки к норме международного договора, содержащейся в миграционном законодательстве государств – членов ЕАЭС; имплементации, заключающейся в закреплении в национальных нормативно-правовых актах в сфере миграции механизмов исполнения взятых государствами – членами ЕАЭС международно-правовых обязательств.

Содержание Концепции интеграции, гармонизации и унификации правового регулирования внешней трудовой миграции в рамках ЕАЭС должно быть выражено в Стратегии миграционной политики государств – членов ЕАЭС в сфере внешней трудовой миграции и включать: а) цель – создание единого рынка трудовых ресурсов в интересах повышения жизненного уровня населения посредством повышения квалификации трудящихся государств – членов ЕАЭС; б) принципы: уважения и защиты экономических, социальных и культурных прав трудящихся государств – членов ЕАЭС и членов их семей на территории государств Союза (принцип национального режима прав трудящихся); сотрудничества по согласованию политики государств – членов ЕАЭС в сфере регулирования трудовой миграции в Союзе; содействия организованному набору и привлечению трудящихся государств-членов для осуществления ими трудовой деятельности в рамках Союза; недопустимости

ограничений движения рабочей силы, направленных на защиту национального рынка труда государств – членов ЕАЭС; правовой интеграции в форме гармонизации и унификации правового регулирования внешней трудовой миграции трудящихся государств – членов ЕАЭС; соблюдения законодательства государства трудоустройства, уважения культуры и традиций народов государства трудоустройства; в) приоритетом миграционной политики государств – членов ЕАЭС в сфере внешней трудовой миграции следует признать формирование административно-правового механизма реализации свободы движения рабочей силы между государствами – членами ЕАЭС посредством правовой интеграции данного правового регулирования в формах правовой гармонизации и правовой унификации; г) функции стратегии: целеполагание, прогнозирование, планирование, программирование, организация, правотворческая, регулирование, координация и контроль (надзор); д) основные задачи Стратегии: формирование единых правовых основ административно-правового регулирования внешней трудовой миграции трудящихся государств – членов ЕАЭС; обеспечение единых подходов к формированию согласованной политики в сфере внешней трудовой миграции иностранных работников из государств, не участвующих в ЕАЭС, т. е. внешней трудовой миграции из третьих стран в государства – члены ЕАЭС; установление единообразного интеграционного административно-правового статуса трудящегося государства – члена ЕАЭС; осуществление правовой интеграции в формах правовой гармонизации и правовой унификации национального законодательства государств – членов ЕАЭС; гармонизация и унификация административно-правового регулирования деятельности служб занятости государств – членов ЕАЭС; формирование гармонизированной и унифицированной нормативно-правовой базы для предупреждения и пресечения незаконной миграции иностранной рабочей силы из третьих стран; е) последствия реализации стратегии: формирование интеграционного института внешней трудовой миграции трудящихся государств – членов

ЕАЭС в миграционном праве государств – членов ЕАЭС; создание единых интеграционных нормативно-правовых основ регулирования внешней трудовой миграции трудящихся государств – членов ЕАЭС для создания единого рынка рабочей силы в рамках ЕАЭС; формирование единых интеграционных нормативно-правовых основ регулирования социальной защиты трудящихся государств – членов ЕАЭС и членов их семей; осуществление правовой гармонизации и правовой унификации национального законодательства государств – членов ЕАЭС в сфере внешней трудовой миграции трудящихся (а также членов их семей), их социальной защиты в области труда, здравоохранения, образования, пенсионного обеспечения и т. п.

Важное место в системе элементов содержания стратегии миграционной политики государств – членов ЕАЭС в сфере внешней трудовой миграции занимают правовые средства обеспечения ее осуществления, в качестве которых выступают административно-правовые экономические методы управления внешней трудовой миграцией населения, методы прямого властного (административно-властного) воздействия на миграционные отношения и методы гарантирования административно-правового статуса трудовых мигрантов посредством правовой интеграции, правовой гармонизации и правовой унификации административно-правового регулирования свободы движения рабочей силы в рамках ЕАЭС. К числу субъектов, которые должны реализовывать стратегию миграционной политики государств – членов ЕАЭС в сфере внешней трудовой миграции, следует отнести:

1) органы, создающие правовые основы государственного управления в сфере миграции (глава государства, законодательные (представительные) органы государственной власти);

2) органы, реализующие управленческое воздействие в указанной сфере (правительство, министерства, на которые возложены функции, задачи и полномочия в сфере миграции населения);

3) иные органы, призванные оказывать вспомогательные функции в сфере миграции (иные органы исполнительной власти государств – членов ЕАЭС).

Объектами стратегии миграционной политики государств – членов ЕАЭС в сфере внешней трудовой миграции являются миграционные потоки внешней трудовой миграции трудящихся государств – членов ЕАЭС, внешней трудовой миграции из третьих стран и незаконной миграция (внешней трудовой миграции как ее составной части). При этом правовая интеграция, гармонизация и унификация административно-правового регулирования должна осуществляться в рамках всех приведенных видов миграционных потоков территориальной мобильности населения.

Формирование согласованной политики государств – членов ЕАЭС в сфере внешней трудовой миграции трудящихся должно основываться на принципиальных основах, сформулированных в Договоре о ЕАЭС, и находить воплощение в положениях стратегии миграционной политики государств – членов ЕАЭС в сфере внешней трудовой миграции.

Вторая форма гармонизации законодательства государств – членов ЕАЭС в сфере внешней трудовой миграции сводится к заключению международных договоров в рамках ЕАЭС и между государствами – членами ЕАЭС, направленных на реализацию положений Договора о ЕАЭС в сфере внешней трудовой миграции трудящихся государств – членов ЕАЭС.

Третья форма гармонизации законодательства государств – членов ЕАЭС в сфере внешней трудовой миграции заключается во включении (имплементации) норм, принятых ЕЭК путем решения вопросов внешней трудовой миграции в ЕАЭС, которые являются обязательным для исполнения всеми органами государственной власти и должностными лицами государств – членов ЕАЭС, т. е. становятся составной частью национальной правовой системы, формируют тем самым интеграционный институт внешней трудовой миграции трудящихся государств – членов ЕАЭС. Формирование данного интеграционного адми-

нистративно-правового института внешней трудовой миграции в государствах – членах ЕАЭС является значимой формой гармонизации административно-правового регулирования отношений в указанной социальной сфере.

Четвертая ключевая форма гармонизации административно-правового регулирования отношений в сфере внешней трудовой миграции трудящихся государств – членов ЕАЭС заключается в разработке модельного нормативно-правового акта в рамках ЕАЭС как интеграционного объединения государств – Модельного нормативно-правового акта «О внешней трудовой миграции трудящихся в Евразийском экономическом союзе».

Правовая унификация административно-правового регулирования внешней трудовой миграции трудящихся государств – членов в рамках ЕАЭС должна осуществляться в форме общей и специальной отсылки к норме международного договора, содержащейся в миграционном законодательстве государств – членов ЕАЭС; в форме имплементации, заключающейся в закреплении в национальных нормативно-правовых актах в сфере внешней трудовой миграции механизмов исполнения взятых государствами – членами ЕАЭС международно-правовых обязательств. Для унификации административно-правового регулирования внешней трудовой миграции трудящихся государств – членов ЕАЭС предлагается конструкция унифицированного миграционно-правового режима внешней трудовой миграции трудящихся государств – членов ЕАЭС, который требуется сформировать в национальном законодательстве государств – членов ЕАЭС в сфере внешней трудовой миграции. Этот миграционно-правовой режим должен нормативно отражать следующие элементы его содержания: цели миграционно-правового режима; нормативно-правовое закрепление миграционно-правового режима; объект режимного регулирования; субъекты, реализующие миграционно-правовые режимы; систему режимных правил поведения субъектов миграционно-правового режима; миграционно-правовые процедуры принятия управленческого решения в рамках данного миграционно-

правового режима. По своей видовой характеристике миграционно-правовой режим внешней трудовой миграции трудящихся государств – членов ЕАЭС является правопроставительным режимом. Правовая унификация в форме отсылки и имплементации административно-правового регулирования внешней трудовой миграции трудящихся государств – членов ЕАЭС должна осуществляться при реализации прав трудящихся государств – членов ЕАЭС и членов их семей в сфере пенсионного обеспечения, социального обеспечения (социального страхования), образования, медицинского обеспечения и др., а также налогообложения доходов трудящихся государств – членов ЕАЭС. При этом следует отметить, что эффективная реализация приведенных прав трудящихся может осуществляться не только посредством унификации, но и путем применения форм гармонизации.

Подводя итог рассмотрению данного вопроса, можно сделать следующие выводы.

Во-первых, в структуре современного российского административного права можно признать сформировавшимися подотрасль таможенного права России и интеграционных институтов: применения административных санитарных, ветеринарно-санитарных и карантинных фитосанитарных мер; административно-правового регулирования обращения лекарственных средств и медицинской техники; административно-правового обеспечения реализации промышленной и агропромышленной политики государств – членов ЕАЭС; административно-правового регулирования конкуренции; административно-правового регулирования реализации энергетической политики; административно-правового регулирования реализации энергетической политики; административно-правового регулирования функционирования транспорта и осуществления транспортных перевозок государств – членов ЕАЭС; внешней трудовой миграции трудящихся государств – членов ЕАЭС.

Во-вторых, формирование интеграционных образований в структуре административного права осуществляется посред-

ством правовой интеграции в формах правовой рецепции, правовой унификации, правовой гармонизации и правовой стандартизации. При этом отдельные интеграционные институты формируются посредством избранных государствами – членами интеграционного объединения форм правовой интеграции. Это предопределяет механизм формирования интеграционных образований в структуре административного права и его нормативного содержания.

ЗАКЛЮЧЕНИЕ

Изучение проблем правовой интеграции, ее понятия, значения, влияния на систему и структуру современного административного права Российской Федерации и государств – членов ЕАЭС и иных интеграционных объединений, анализ форм правовой интеграции, посредством которых формируются интеграционные подотрасли и интеграционные институты в структуре административного права, анализ основных видов указанных интеграционных образований позволяет сформулировать и обосновать авторскую концепцию интеграционных образований в структуре современного административного права Российской Федерации. Основные положения и выводы, определяющие содержание данной концепции, заключаются, на наш взгляд, в следующем.

Правовая интеграция выступает в качестве процесса, который представляет собой объективную правовую форму, в рамках которой предпринимаются меры по достижению цели интеграционного объединения (экономической, политической, социальной, культурной, информационной и т. п. интеграции) посредством объединения правовых систем и формирования наднациональных нормативных образований, а также формирования интеграционных образований системы национального права, основанных на единых принципах, стандартах, методах и средствах правового регулирования, определенных в учредительном акте интеграционного объединения государств. Исходя из данной интерпретации такого явления, как правовая интеграция, ее значение заключается в следующем:

– во-первых, она является правовым средством развития национальных правовых систем государств, его отраслей, подотраслей и институтов, образующих содержание системы национального права государства;

– во-вторых, осуществляется в определенных юридических формах, преследуя цели интеграционного объединения

посредством объединения правовых систем и формирования наднациональных нормативных образований;

– в-третьих, правовая интеграция влечет формирование интеграционных образований системы национального права, основанных на единых принципах, стандартах, методах и средствах правового регулирования;

– в-четвертых, она осуществляется в формах рецепции, гармонизации, унификации и стандартизации нормативно-правового регулирования интеграционных процессов.

Обосновывая формирование в структуре современного административного права России интеграционных подотраслей и институтов права, следует констатировать, что эти элементы структуры отрасли обладают качественно новыми признаками и свойствами, которые ранее не были характерны для отдельных элементов структуры системы административного права. Такими признаками и свойствами, на наш взгляд, выступают следующие:

– интеграционные нормативные образования в структуре российского административного права возникают как объективная юридическая форма экономической, социально-политической и социально-культурной интеграции государств как выражение объективных процессов глобализации, происходящих в современном мире;

– основными формами, в рамках которых осуществляется правовая интеграция и формирование интеграционных образований в структуре административного права России, являются две формы международного сотрудничества, осуществляемые в рамках функционирования международных (универсальных и региональных) межправительственных (и даже в отдельных случаях неправительственных) организаций и международных (многосторонних и партикулярных) договоров;

– в основе формирования интеграционных нормативных образований (интеграционных подотраслей и интеграционных институтов) в структуре отечественного административного права лежат нормы и принципы наднационального характера;

– интеграционные образования в рамках отрасли административного права России формируются на основе наднационального построения элементов механизма административно-правового регулирования общественных отношений, возникающих в процессе достижения целей межгосударственной интеграции в экономической, социально-политической и социально-культурной сферах.

Изучая вопросы классификации интеграционных институтов и интеграционных подотраслей административного права, можно выделить следующие, как сформировавшиеся, так и возможно образуемые в будущем, виды интеграционных подотраслей и интеграционных институтов в структуре административного права России:

– в зависимости от вида форм межгосударственной интеграции – интеграционные подотрасли и институты, формирующиеся в рамках международных организаций и в рамках международных договоров;

– по сфере общественных отношений, для регулирования которых формируется интеграционная подотрасль или институт права, – интеграционные подотрасли и институты, направленные на регулирование общественных отношений в сфере таможенного дела, санитарных, ветеринарно-санитарных и карантинных фитосанитарных сферах, в сфере установления торговых режимов в отношении третьих сторон, статистики внешней и взаимной торговли, конкурентной политики, промышленных и сельскохозяйственных субсидий, энергетической политики, естественных монополий, государственных и (или) муниципальных закупок, взаимной торговли услугами и инвестиций, транспорта и перевозок, валютной политики, трудовой миграции.

– в зависимости от сферы осуществления экономической, социально-политической и социально-культурной интеграции государств – универсальные, региональные и партикулярные

интеграционные подотрасли и институты административного права.

Формирование приведенных видов интеграционных подотраслей и интеграционных институтов в структуре отрасли российского административного права является результатом преимущественно интеграции в форме функционирования региональной международной организации экономической интеграции, каковой является Евразийский экономический союз (ЕАЭС).

Формирование интеграционной подотрасли и интеграционных институтов в структуре административного права России осуществляется посредством применения четырех форм правовой интеграции: правовой рецепции, правовой унификации, правовой гармонизации и правовой стандартизации нормативно-правовых предписаний, регулирующих взаимосвязанные общественные отношения в рамках современного административного права. При этом правовая рецепция, на наш взгляд, является непосредственным включением определенной системы норм международного или иностранного права (что происходит реже), содержащихся в определенном нормативно-правовом акте, в национальную систему государств, т. е. рецепция есть включение международно-правовых актов (нормативно-правовых актов иного государства) в систему национальных нормативно-правовых актов и, как следствие, включение норм международного права (нормативно-правовых актов иного государства) в систему норм национального права. Правовая унификация есть специфический процесс единообразного (единого) правообразования, интерпретации и реализации нормативно-правовых предписаний на различных уровнях в зависимости от объекта унификации, осуществляемый с целью развития и правового обеспечения сотрудничества государств, осуществления экономической, социально-политической и социально-культурной интеграции посредством формирования единых правовых порядков различного уровня. Правовую гармонизацию следует понимать как процесс формирования еди-

ного механизма правового регулирования общественных отношений, возникающих в процессе экономической, социально-политической и социально-культурной интеграции, осуществляемый самостоятельно государством в рамках национальной правовой системы посредством однообразных подходов правового регулирования общественных отношений. Правовая стандартизация заключается во введении в нормативно-правовой оборот единых терминов и определения их нормативно-правового содержания.

Приведенная система форм правовой интеграции, во-первых, позволяет создавать в структуре современного российского административного права подотрасль таможенного права России и интеграционных институтов: применения административных санитарных, ветеринарно-санитарных и карантинных фитосанитарных мер; административно-правового регулирования обращения лекарственных средств и медицинской техники; административно-правового обеспечения реализации промышленной и агропромышленной политики государств – членов ЕАЭС; административно-правового регулирования конкуренции; административно-правового регулирования реализации энергетической политики; административно-правового регулирования функционирования транспорта и осуществления транспортных перевозок государств – членов ЕАЭС; внешней трудовой миграции трудящихся государств – членов ЕАЭС, во-вторых, отдельные интеграционные институты формируются посредством избранных государствами – членами интеграционного объединения форм правовой интеграции. Это предопределяет механизм формирования интеграционных образований в структуре административного права и его нормативного содержания и механизм административно-правового регулирования общественных отношений.

ЛИТЕРАТУРА

Правовые акты Евразийского экономического союза

1. Устав Содружества Независимых Государств от 22 января 1993 г. // Бюллетень международных договоров. 1994. № 1.
2. Договор о Евразийском экономическом союзе от 29 мая 2014 г. (в ред. от 15 марта 2018 г.) // Официальный сайт Евразийской экономической комиссии. URL: <http://www.eurasiancommission.org/> (дата обращения: 27.02.2020 г.).
3. Конвенция Организации Объединенных Наций о договорах международной купли-продажи товаров от 11 апреля 1980 г. Доступ из справ. правовой системы «Консультант-Плюс» (дата обращения: 04.08.2021).
4. Хартия Шанхайской организации сотрудничества от 7 июня 2002 г. URL: <https://docviewer.yandex.ru> (дата обращения: 10.03.2020).
5. Таможенный кодекс Евразийского экономического союза (в ред. от 29 мая 2019 г.) (приложение № 1 к Договору о Таможенном кодексе Евразийского экономического союза от 11 апреля 2017 г.) // Официальный сайт Евразийского экономического союза. URL: <http://www.eaeunion.org/> (дата обращения: 25.07.2021).
6. Положение о Евразийской экономической комиссии (приложение к Договору о Евразийском экономическом союзе от 29 мая 2014 г.) (в ред. от 1 окт. 2019 г.) // Официальный сайт Евразийской экономической комиссии URL: <http://www.eurasiancommission.org/> (дата обращения: 30.07.2021).
7. Соглашение о единых принципах и правилах обращения медицинских изделий (изделий медицинского назначения и медицинской техники) в рамках Евразийского экономического союза от 23 дек. 2014 г. // Собр. законодательства РФ. 2016. № 20. Ст. 2775.
8. Соглашение о маркировке товаров средствами идентификации в Евразийском экономическом союзе от 2 февр. 2018 г. // Собр. законодательства РФ. 2019. № 24. Ст. 3052.

9. Соглашение об особенностях осуществления операций с драгоценными металлами и драгоценными камнями в рамках Евразийского экономического союза от 22 нояб. 2019 г. // Официальный сайт Евразийского экономического союза. URL: <http://www.eaeunion.org/> (дата обращения: 04.08.2021).

10. Соглашение о единых принципах и правилах обращения лекарственных средств в рамках Евразийского экономического союза от 23 дек. 2014 г. // Бюллетень международных договоров. 2016. № 8.

11. Об Основных направлениях и этапах реализации скоординированной (согласованной) транспортной политики государств – членов Евразийского экономического союза: решение Высшего Евразийского экономического совета от 26 дек. 2016 г. № 19 // Официальный сайт Евразийского экономического союза. URL: <http://www.eaeunion.org/> (дата обращения: 10.08.2021).

12. О применении санитарных мер в Евразийском экономическом союзе: решение Комиссии Таможенного союза от 28 мая 2010 г. № 299 (в ред. от 29 нояб. 2021 г.) // Официальный сайт Комиссии Таможенного союза. URL: <http://www.tsouz.ru/> (дата обращения: 06.06.2021).

13. О применении ветеринарно-санитарных мер в Евразийском экономическом союзе: решение Комиссии Таможенного союза от 18 июня 2010 г. № 317 (в ред. от 11 янв. 2022 г.) // Официальный сайт Комиссии Таможенного союза. URL: <http://www.tsouz.ru/> (дата обращения: 6.06.2021).

14. Об обеспечении карантина растений в Евразийском экономическом союзе: решение Комиссии Таможенного союза от 18 июня 2010 г. № 318 (в ред. от 2 дек. 2021 г.) // Официальный сайт Комиссии Таможенного союза. URL: http://www.tsouz.ru (дата обращения: 06.06.2021).

15. Модельный закон об электронной торговле от 25 ноября 2008 г. // Информационный бюллетень. Межпарламентская Ассамблея государств – участников Содружества Независимых Государств. 2009. № 43.

16. Модельный закон о статусе работника образования от 16 ноября 2006 г. // Информационный бюллетень. Межпарламентская Ассамблея государств – участников Содружества Независимых Государств. 2007. № 39 (ч. 2).

Нормативные правовые акты Российской Федерации

17. О международных договорах Российской Федерации: федер. закон от 15 июля 1995 г. № 101-ФЗ (в ред. от 8 дек. 2020 г.) // Собр. законодательства РФ. 1995. № 29. Ст. 2757.

18. О техническом регулировании: федер. закон от 27 дек. 2002 г. № 184-ФЗ (в ред. от 2 июля 2021 г.) // Собр. законодательства РФ. 2002. № 52. (ч. 1). Ст. 5140.

19. Об основах охраны здоровья граждан в Российской Федерации: федер. закон от 21 нояб. 2011 г. № 323-ФЗ (в ред. от 2 июля 2021 г.) // Собр. законодательства РФ. 2011. № 48. Ст. 6724.

20. О таможенном регулировании в Российской Федерации и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации: федер. закон от 3 авг. 2018 г. № 289-ФЗ (в ред. от 28 нояб. 2018 г.) // Собр. законодательства РФ. 2018. № 32 (ч. I). Ст. 5082.

21. Об экспериментальных правовых режимах в сфере цифровых инноваций в Российской Федерации: федер. закон от 31 июля 2020 г. № 258-ФЗ // Собр. законодательства РФ. 2020. № 31 (ч. I). Ст. 5017.

22. О Федеральной таможенной службе: положение о Федеральной таможенной службе, утв. постановлением Правительства РФ от 16 сент. 2013 г. № 809 (в ред. от 7 февр. 2019 г.) // Собр. законодательства РФ. 2013. № 38. Ст. 4823.

23. Об утверждении Правил создания, реорганизации и ликвидации региональных таможенных управлений, таможен и таможенных постов: постановление Правительства РФ от 20 окт. 2012 г. № 1071 (в ред. от 14 июня 2013 г.) // Собр. законодательства РФ. 2012. № 44. Ст. 6018.

24. Об утверждении Правил государственной регистрации медицинских изделий: постановление Правительства РФ от 27 дек. 2012 г. № 1416 (в ред. от 24 нояб. 2020 г.) // Собр. законодательства РФ. 2013. № 1. Ст. 14.

25. Об утверждении Общего положения о региональном таможенном управлении: приказ ФТС России от 31 мая 2018 г. № 832 // Официальный интернет-портал правовой информации. URL: <http://www.pravo.gov.ru> (дата обращения: 28.09.2021).

26. Об утверждении Общего положения о таможне: приказ ФТС России от 31 мая 2018 г. № 833 // Официальный интернет-портал правовой информации. URL: <http://www.pravo.gov.ru> (дата обращения: 28.09.2021).

Судебная практика

27. Консультативное заключение Суда Евразийского экономического союза от 10 июля 2018 г. // Официальный сайт Евразийского экономического союза. URL: <http://www.eaeunion.org/> (дата обращения: 26.02.2021).

28. Консультативное заключение от 20 дек. 2018 г. по делу № СЕ-2-2/7-18-БК по заявлению Евразийской экономической комиссии о разъяснении положений пунктов 53 и 54 Положения о социальных гарантиях, привилегиях и иммунитетах в Евразийском экономическом союзе (приложение № 32 к Договору о Евразийском экономическом союзе от 29 мая 2014 г.). URL: <http://www.consultant.ru/cons/cgi/online.cgi?req=doc&base=LAW&n=204701&fld=134&dst=1000000001,0&rnd=0.43583105049747006#06238773026583282> (дата обращения: 26.02.2021).

29. О применении судами общей юрисдикции общепризнанных принципов и норм международного права и международных договоров Российской Федерации: постановление Пленума Верховного Суда РФ от 10 окт. 2003 г. № 5 (в ред. от 5 марта 2013 г.) // Бюллетень Верховного Суда РФ. 2003. № 12.

30. О применении норм международного частного права судами Российской Федерации: постановление Пленума Вер-

ховного Суда РФ от 9 июля 2019 г. № 24 // Бюллетень Верховного Суда РФ. 2019. № 10.

Учебники, учебные пособия, комментарии законодательства

31. Агапов А.Б. Административное право: в 2 т. Т. 1. Общая часть: учеб. 10-е изд. перераб. и доп. М.: Юрайт, 2017.

32. Административное право России: учеб. 2-е изд., перераб. и доп. / отв. ред. Л.Л. Попов. М.: Проспект, 2010.

33. Алексеев С.С. Структура советского права. М.: Юридическая литература, 1975.

34. Алехин А.П., Кармалицкий А.А., Козлов Ю.М. Административное право Российской Федерации: учеб. М.: Зерцало-М, 2003.

35. Большая советская энциклопедия. М.: Советская энциклопедия, 1982.

36. Большой юридический словарь. М., 2004.

37. Братановский С.Н. Административное право. Общая часть: учеб. М.: Директ-Медиа, 2013.

38. Марченко М.Н. Источники права: учеб. пособие. М.: Проспект, 2005.

39. Международное право / отв. ред. В.И. Кузнецов, Б.Р. Тузмухамедов. М.: Норма, Инфра-М, 2010.

40. Ашавский Б.М., Бирюков М.М., Бордунов В.Д. и др. Международное право: учеб. / отв. ред. С.А. Егоров. М.: Статут, 2015.

41. Комаров С.А. Теория государства и права: учеб.-метод. пособие: краткий учеб. для вузов. М.: Норма, 2003.

42. Лазарев В.В., Липень С.В. Теория государства и права: учеб. 3-е изд. испр. и доп. М., 2004.

43. Матузов Н.И., Малько А.В. Теория государства и права: учеб. 2-е изд. М.: Юристъ, 2005.

44. Морозова Л.А. Теория государства и права: учеб. М., 2005.

45. Нерсесянц В.С. Общая теория права и государства: учеб. М.: Инфра-М, 1999.

46. Общая теория права и государства: учеб. / под ред. В.В. Лазарева. 3-е изд., перераб. и доп. М., 2001.

47. Попова Н.Ф. Административное право: учеб. 4-е изд. М.: Юрайт, 2019.

48. Сырых В.М. Теория государства и права: учеб. М.: Юрлитинформ, 1998.

49. Теория государства и права: учеб. / под ред. В.Д. Первалова. М.: Теис, 2004.

50. Философский энциклопедический словарь. М.: Наука, 1997.

51. Юридический словарь. М., 2004.

Монографии, научные статьи и иные научные публикации

52. Баетов А.Б. Понятие и функциональность категории «правовая интеграция» // Наука и новые технологии. 2011. № 5.

53. Баранов В.М., Пшеничнов М.А. Гармонизация правовой системы России: концептуализация категории // Вестник Нижегородского университета им. Н.И. Лобачевского. Серия: Право. 2000. № 1.

54. Бару М.И. Унификация и дифференциация норм трудового права // Советское государство и право. 1971. № 10.

55. Барциц И.Н. Правовое пространство: основные признаки и закономерности развития // Журнал российского права. 2000. № 5–6.

56. Бахин С.В. Право интеграционных образований: вопросы конкуренции систем права. Международные отношения и право: взгляд в 21 век: материалы конф. в честь проф. Л.Н. Галенской / под ред. С.В. Бахина. СПб: Издательский дом С-Петербурб. гос. ун-та, 2009.

57. Безбородов Ю.С. Методы и формы правовой конвергенции в международном праве: дис. ... д-ра юрид. наук. Казань, 2019.

58. Безбородов Ю.С. Международно-правовая интеграция: подходы к пониманию феномена // Российский юридический журнал. 2012. № 1.

59. Безбородов Ю.С. Конвергенция: правовой и международно-правовой подходы к определению // *Universum Juris*. 2016. № 2.

60. Безбородов Ю.С. О международно-правовых формах правовой конвергенции // *Российское право: образование, практика, наука*. 2017. № 4.

61. Безбородов Ю.С. Интеграция как международно-правовой метод правовой конвергенции // *Lex russica*. 2017. № 12.

62. Безбородов Ю.С. Международно-правовые методы и формы правовой конвергенции. М.: Проспект, 2018.

63. Белых В.С., Панова А.С. Техническое регулирование в России: современное состояние и перспективы развития // *Российский юридический журнал*. 2017. № 5.

64. Благодир А.Л. О понятии, свойствах и структуре системы права // *Вестник Вятского государственного гуманитарного университета*. 2011. № 2-1.

65. Вельяминов Г.М. Международное право: опыты. М.: Статут, 2015.

66. Власов А.А., Мальгинов Е.А. Унификация и гармонизация частного-правового законодательства в государствах – членах Евразийского экономического союза // *Ученые труды Российской академии адвокатуры и нотариата*. 2018. № 1.

67. Гаджинова Ф.М. Источники права и их система в современном российском праве: дис. ... канд. юрид. наук. М., 2004.

68. Гриценко В.В. О соотношении понятий «налоговое право» и «правовой институт» // *Вестник Российской экономической академии им. Г.В. Плеханова*. 2006. № 1.

69. Давлетгильдеев Р.Ш. Международно-правовое регулирование труда на региональном уровне: дис. ... д-ра юрид. наук. Казань, 2016.

70. Доронина Н.Г. Унификация и гармонизация права в условиях международной интеграции // *Журнал российского права*. 1998. № 6.

71. Дорская А.А., Дорских А.А. Международное интеграционное объединение и проблемы формирования наднационального права // Юридическая наука. 2016. № 4.

72. Дудко А.И. О некоторых практиках рецепции в конституционном (государственном) праве // Актуальные проблемы российского права. 2009. № 2.

73. Егоров А.В. Правовая интеграция (теоретические основы определения) // Веснік Віцебскага дзяржаўнага ўніверсітэта. 2002. № 2 (24).

74. Егоров А.В. Правовая интеграция и ее содержание // Государство и право. 2004. № 6.

75. Ельцова Е.М. Предпосылки и история возникновения интеграционного права // Синергия науки. 2018. № 23.

76. Елистратова В.В., Абрякина Н.А. Гармонизация правовых актов как технология в правовой политике Евразийского экономического союза // Правовая политика и правовая жизнь. 2018. № 2.

77. Ершова И.В. Общий рынок лекарственных средств: правовое обеспечение в условиях экономической интеграции // Юрист. 2017. № 7.

78. Ершов В.В. Регулирование правоотношений: монография. М.: РГУП, 2020.

79. Жеребцов А.Н. Концепция административно-правового регулирования миграционных отношений в Российской Федерации: комплексный анализ теории и практики: автореф. дис. ... д-ра юрид. наук. М., 2009.

80. Жеребцов А.Н. Публично-правовая обязанность: проблемы теории и практики осуществления // Философия социальных коммуникаций. 2013. № 4.

81. Жеребцов А.Н. Система административного права России: монография. Краснодар: КрУ МВД России, 2014.

82. Жеребцов А.Н., Малышев Е.А. Административная ответственность в миграционном праве Российской Федерации: материальные и процессуальные аспекты: науч.-практ. пособие. М.: Юстицинформ, 2019.

83. Жеребцов А.Н. Концепция интеграционных подотраслей и институтов административного права России // Актуальные проблемы административного и административно-процессуального права: сб. ст. по материалам Междунар. науч.-практ. конф. (Сорокинские чтения), 27 марта 2020 года / под общ. ред. А.И. Каплунова. СПб.: Санкт-Петербургский университет МВД России, 2020.

84. Жеребцов А.Н., Натхо Р.М. Проблемы унификации законодательства государств – членов Евразийского экономического союза в области трудовой миграции населения: монография. Краснодар: КрУ МВД России, 2021.

85. Жуков Н.И. Философские основы кибернетики. Минск, 1976.

86. Захарова М.В. Конвергенция и конкуренция правовых систем мира // Вестник Нижегородской академии МВД России. 2018. № 4 (44).

87. Зеленцов А.Б. Границы и структура предмета административного права современной России: дискуссионные вопросы // Административное право и процесс. 2020. № 9.

88. Искакова Ж.Т. Теоретические проблемы определения сущности и правовой природы интеграционного права // Вестник Института законодательства Республики Казахстан. 2016. № 2 (43).

89. Калачян К.К. Экономическая интеграция государств-участников Содружества Независимых Государств на фоне глобализации мировой экономики: Международно-правовые проблемы: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. М., 2003.

90. Каплунов А.И. Административное принуждение, применяемое органами внутренних дел (системно-правовой анализ): автореф. дис. ... д-ра юрид. наук. М., 2005.

91. Каширкина А.А., Морозов А.Н. Формации правового развития евразийской интеграции и их влияние на правовую систему Российской Федерации // Журнал российского права. 2014. № 8.

92. Киреева С.А. Некоторые аспекты правовой политики РФ в сфере реализации функции межгосударственной интеграции // Правовая политика и правовая жизнь. 2000. № 3.

93. Киреева С.А. Функция межгосударственной интеграции РФ: пространственно-временной аспект / под ред. Н.И. Матузова. Саратов, 2006.

94. Киримова Е.А. Правовой институт: понятие и виды. Саратов, 2000.

95. Короткий Т.Р. Резолюции международной морской организации в механизме международно-правового регулирования охраны морской среды // Международное право и международные организации. 2013. № 2.

96. Курбанов Р.А. Правовая интеграция // Пробелы в российском законодательстве. 2015. № 2.

97. Магомедов С.К. Унификация терминологии нормативных правовых актов Российской Федерации: дис. ... канд. юрид. наук. М., 2004.

98. Маргиев В.И. Международные организации (теоретические аспекты). Майкоп, 2001.

99. Махлин В.Л. Что такое «рецепция» (к истории понятия). URL: <https://cyberleninka.ru/article/n/chto-takoe-retsepsiya-k-istorii-ponyatiya/viewer> (дата обращения: 04.08.2021).

100. Мещерякова Е.И., Панферкина И.С. Правовая интеграция как условие развития правового пространства и пространства правоохранительной деятельности // Вестник Воронежского института МВД России. 2015. № 4.

101. Минбалеев А.В. Подотрасль права как правовой феномен (на примере права массовых коммуникаций) // Вестник ЮУрГУ. Серия «Право». 2013. Т. 13. № 4.

102. Митрофанов М.В. О внутреннем праве международных организаций // Вестник Московского университета. Серия XI. Право. 1977. № 6.

103. Вельяминов Г.М. Международное право: опыты. М.: Статут, 2015.

104. Михалева Т.Н. Правовые основания создания и функционирования межгосударственных интеграционных объединений // Право и государство. 2018. № 3–4.

105. Мицкевич Л.А. Очерки теории административного права: современное наполнение: монография. М.: Проспект, 2015.

106. Мрих А.С. О понятии трудовправовой интеграции государств // Электронное приложение к «Российскому юридическому журналу». 2016. № 3.

107. Муромцев С. Рецепция римского права на Западе. М.: Тип. А.И. Мамонтова и Ко, 1886.

108. Новицкая Т.Е. К вопросу о так называемой рецепции римского права в России // Вестник Московского университета. 2000. № 3.

109. Ордина О.Н. Классификация источников административного права России // Административное право и процесс. 2020. № 9.

110. Попугаев Ю.И. О системе административно-деликтного права, статусе составляющих его норм и соответствующей учебной дисциплине // Административное право и процесс. 2017. № 11.

111. Потапенкова Е.Г. Унификация права: понятие, формы, методы (в контексте исследования унификации цивилистического процессуального права) // Известия Саратовского университета. Новая серия. Серия: Экономика, Управление. Право. 2017. Т. 17. № 3.

112. Право Европейского союза и правовое обеспечение защиты прав человека: учеб. для вузов / рук. авт. колл. и отв. ред. Л.Н. Энтин. 2-е изд., пересмотр. и доп. М.: Норма, 2013.

113. Право Европейского Союза. Новый этап эволюции: 2009–2017 годы. М.: Изд-во «Аксиом», 2009.

114. Предпринимательское право России: итоги, тенденции и пути развития: монография / Е.Г. Афанасьева, А.В. Белицкая, В.А. Вайпан и др.; отв. ред. Е.П. Губин. М.: Юстицинформ, 2019.

115. Рафалюк Е.Е. Международная интеграция: методологические проблемы исследования // Журнал российского права. 2014. № 3.

116. Садиков О.Н. Унификация как средство совершенствования гражданского законодательства // Известия вузов. Правоведение. 1972. № 6.

117. Салин П. Соотношение понятий «институт права» и «институт законодательства» в современной российской правовой доктрине // Юридическая мысль. 2007. № 6 (44).

118. Сальников М.В. Политико-правовая интеграция: национальные правовые традиции // Мир политики и социологии. 2013. № 11.

119. Соколова Н.В. Политическая интеграция: генезис и перспективы развития (на примере ЕС, СНГ, Союзного государства России и Беларуси): автореф. дис. ... канд. полит. наук. Воронеж, 2010.

120. Соколова Н.А. Евразийский экономический союз: правовая природа и природа права // Lex russica. 2017. № 11.

121. Сырых В.М. Логические основания общей теории права: в 3 т. Т. 1: Современное правопонимание. М.: РАП, 2007.

122. Султанов И.Р. Воздействие международных интеграционных организаций на внутреннее право государств // Современное право. 2010. № 2.

123. Томсинов В.А. О сущности явления, называемого рецепцией римского права // Вестник Московского университета. 1998. № 4.

124. Ткаченко С.В. Рецепция права как необходимый инструмент развития правовой системы // Право и образование. 2009. № 5.

125. Ткаченко С.В. Рецепция права: идеологический компонент: монография. Самара: СамГАПС, 2005.

126. Унификация и гармонизация в международном частном праве. Вопросы теории и практики / Я.О. Алимова, Н.Н. Викторова, Г.К. Дмитриева; отв. ред.: Г.К. Дмитриева, М.В. Мажорина. М.: НОРМА, ИНФРА-М, 2016.

127. Ушаков Н.А. Государство в системе международно-правового регулирования. М., 1997.

128. Шергин А.П. Размышления об административно-деликтном праве // Актуальные проблемы российского права. 2017. № 5.

129. Чиркин В.Е. Наднациональное право: основные особенности // Журнал российского права. 2017. № 2.

130. Юмашев Ю.М. Внешнеэкономические связи ЕЭС правовые аспекты: автореф. дис. ... д-ра юрид. наук. М., 1989.

131. Юсупов В.А. Административное право – мегаотрасль в правовой системе государства // Вестник Евразийской академии административных наук. 2013. № 1.

132. Abi-Saab G. The Concept of International Organization. Paris: UNESCO, 1981.

133. Blokker N.M. International Institutional Law: Unity Within Diversity. 1-revised edition / N.M. Blokker, H.G. Schermers. Leiden: BRILL, 2011.

ОГЛАВЛЕНИЕ

Введение	3
Глава I. Понятие и значение правовой интеграции, ее влияние на развитие современного административного права России	5
§ 1. Понятие правовой интеграции и ее значение для российской правовой системы	5
§ 2. Влияние правовой интеграции на развитие системы современного российского административного права	23
§ 3. Влияние правовой интеграции на развитие Общей и Особенной частей административного права Российской Федерации	44
Глава II. Трансформация структуры системы отрасли административного права под влиянием процессов правовой интеграции	57
§ 1. Интеграционные образования в системе российского административного права: понятие и виды	57
§ 2. Формы правовой интеграции и их влияние на формирование интеграционных подотраслей и интеграционных институтов административного права Российской Федерации	67
§ 3. Формирование интеграционных образований в системе административного права России	91
Заключение	128
Литература	133

Научное издание

Жеребцов Алексей Николаевич

**ПРАВОВАЯ ИНТЕГРАЦИЯ КАК ФАКТОР
ДАЛЬНЕЙШЕГО РАЗВИТИЯ СИСТЕМЫ ОТРАСЛИ
АДМИНИСТРАТИВНОГО ПРАВА**

Редактор *О. А. Пелипец*
Компьютерная верстка *Г. А. Артемовой*

ISBN 978-5-9266-1810-2



Подписано в печать 04.04.2022. Формат 60x84 1/16.
Усл. печ. л. 9,0. Тираж 50 экз. Заказ 27.

Краснодарский университет МВД России.
350005, Краснодар, ул. Ярославская, 128.