

## ОБЯЗАТЕЛЬНЫЕ ТРЕБОВАНИЯ КАК ПРЕДМЕТ АДМИНИСТРАТИВНО-ПРАВОВЫХ ИССЛЕДОВАНИЙ

### Осинцев Дмитрий Владимирович

Профессор кафедры административного права  
и административной деятельности органов внутренних дел  
Уральского юридического института МВД России (Екатеринбург), доктор юридических наук,  
ORCID: 0000-0001-8484-0055, e-mail: dimios@mail.ru

*В конце прошлого века в науке административного права и управленческой деятельности были проведены отдельные реформы, которые сейчас можно оценивать как ошибочные. Речь, в частности, идет об отказе от административно-командной системы, придании исполнительной власти сервисного статуса, замене системы обеспечения безопасности и поддержания порядка управления сетевыми структурами государственного обслуживания интересов частных лиц. Юридическая сторона административной реформы оказалась примитивной: были заимствованы юридические конструкции регулятивных отраслевых режимов и адаптированы для государственного управления. Негативные последствия не заставили себя долго ждать: угрозы безопасности стали нарастать как снежный ком, а механизмов противостояния им не было. Можно констатировать, что эксперимент завершен и восстановлено точное и емкое воззрение на предмет административного права, определена его структура. Требуются изменения в плане юридической техники и судебно-процессуального механизма защиты охраняемых законом ценностей.*

*Ключевые слова: предмет административного права, обязательные требования, деление права на отрасли, источник права*

*Для цитирования: Осинцев Д. В. Обязательные требования как предмет административно-правовых исследований // Электронное приложение к «Российскому юридическому журналу». 2021. № 1. С. 31–45. DOI: [http://doi.org/10.34076/22196838\\_2021\\_1\\_31](http://doi.org/10.34076/22196838_2021_1_31).*

## MANDATORY REQUIREMENTS AS A SUBJECT OF ADMINISTRATIVE AND LEGAL RESEARCH

### Osintsev Dmitry

Professor, Ural Law Institute of the Ministry of Internal Affairs of Russia (Yekaterinburg),  
doctor of legal sciences, ORCID: 0000-0001-8484-0055, e-mail: dimios@mail.ru

*At the end of the last century, separate reforms were undertaken in the science of administrative law and management activities, which now can be assessed as erroneous. In particular, the administrative command system was rejected; the executive authorities were given a service status; the system of ensuring security and maintaining the management order was replaced with the network structures of state service for the interests of individuals. The legal side of the administrative reform turned out to be primitive: the legal structures of regulatory branch regimes were borrowed and adapted for public administration. The negative consequences were not long in coming: security threats began to grow like a snowball, and there were no mechanisms to resist them. It can be stated that the experiment has been completed and an accurate and capacious view of the subject of administrative law has been restored, its structure has been determined. Changes in the legal technique and the judicial procedural mechanism for the protection of law-protected values are required.*

*Key words: subject of administrative law, mandatory requirements, division of law into branches, source of law*

*For citation:* Osintsev D. (2021) Mandatory requirements as a subject of administrative and legal research. In *Elektronnoe prilozhenie k «Rossiiskomu yuridicheskomu zhurnalu»*, no. 1, pp. 31–45, DOI: [http://doi.org/10.34076/22196838\\_2021\\_1\\_31](http://doi.org/10.34076/22196838_2021_1_31).

Построение понятийного аппарата административной науки, безусловно, базируется на определении предметной плоскости исследований. Видимо, принятие догмата о предмете правового регулирования как решающем критерии для признания самостоятельности той или иной отрасли права привело к потере первоначального значения отличия объекта от предмета исследования<sup>1</sup>.

Как предмет административного права понимается в современных исследованиях? Предлагается «широкое понимание административного процесса, включающего в себя внесудебный (исполнительный) и судебный административный процесс (административное судопроизводство), составной частью которого выступает производство по делам об административных правонарушениях»<sup>2</sup>. Или иначе: «Обосновывается необходимость переоценки... административного права только как права государственного управления и выработки современных подходов к определению предмета, места и роли данной отрасли права в правовой системе Российской Федерации»<sup>3</sup>. Предлагается также альтернатива – функциональный подход к пониманию административного и административно-процессуального права и законодательства<sup>4</sup> или еще более широкий подход, в рамках которого предмет определяется системой<sup>5</sup> либо предметная плоскость определяется единением предмета и метода административного права, сведенного к трем способам воздействия: предписание, запрет и дозволение<sup>6</sup>.

Не так давно ключевым предметом обсуждения вновь стал вопрос: допустимо ли рассматривать предмет административного права через государственное управление или можно как-то иначе<sup>7</sup>? Ю. Н. Стариков подчеркнул, что поиск соотношения государственного управления и исполнительной власти, появление категории «публичная власть» нужно рассматривать с позиций теоретической обоснованности и практической полезности данной терминологии<sup>8</sup>; т. е. дискуссия свелась к обсуждению того, что и как называется и какие лингвистические предпочтения имеются у ав-

<sup>1</sup> Напомним, что «объект науки существует независимо от науки и до ее появления. Предмет науки, напротив, формируется самой наукой. Приступая к изучению какого-либо объекта, мы берем его с одной или нескольких сторон. Эти выделенные стороны становятся „заемщиком“ или „представителем“ всего многостороннего объекта. Поскольку это – знание об объективно существующем, оно всегда объективируется нами и как таковое образует предмет науки. Мы всегда рассматриваем его как адекватный объекту. Предмет науки не тождествен объекту науки: он представляет собой результат определенной анализирующей и синтезирующей деятельности человеческого мышления, и как особое создание человека, как образ или модель, он подчинен особым закономерностям, не совпадающим с закономерностями самого объекта» (Щедровицкий Г. П. Методологические замечания к проблеме происхождения языка // Научные доклады высшей школы. Филологические науки. 1963. № 2. С. 307).

<sup>2</sup> Кононов П. И. О конституционно-правовых основах понимания сущности и структуры административного процесса, административного судопроизводства и административно-процессуального законодательства в Российской Федерации // Административное право и процесс. 2019. № 9. С. 9.

<sup>3</sup> Кононов П. И. Современное административное право России: опыт системно-правовой характеристики // Российский юридический журнал. 2018. № 1. С. 122.

<sup>4</sup> Стахов А. И. Функциональный подход как ключ к пониманию современного административного и административно-процессуального законодательства в Российской Федерации // *Ex iure*. 2018. № 4. С. 58.

<sup>5</sup> Зубарев С. М. К вопросу о взаимосвязи предмета и системы отечественного административного права // Административное право и процесс. 2017. № 9. С. 8–12.

<sup>6</sup> Попов Л. Л. О предмете и методе административно-процессуального права // Административное право и процесс. 2017. № 9. С. 13–16.

<sup>7</sup> Воронов А. М. Администрирование и управление: соотношение понятий в современном административном праве // Актуальные проблемы административного и административно-процессуального права: сб. ст. по материалам X юбилейной междунар. науч.-практ. конф. (Сорокинские чтения) / под общ. ред. А. И. Каплунов, В. Ю. Ухова. СПб.: Санкт-Петербург. ун-т МВД России, 2019. С. 24–33; Россинский Б. В. Научные взгляды Льва Леонидовича Попова как вектор развития государственного управления в России // Административное право и процесс. 2020. № 7. С. 37–42. DOI: 10.18572/2071-1166-2020-7-37-42.

<sup>8</sup> Стариков Ю. Н. Действительно ли наступила эпоха ренессанса государственного управления в России? К юбилею профессора Льва Леонидовича Попова // Административное право и процесс. 2020. № 7. С. 25–37. DOI: 10.18572/2071-1166-2020-7-25-37.

торов. Однако это не проблема для научной дискуссии, а предмет схоластического диспута, суть которого – в том, можно ли определять предмет административного права через государственное управление; только исходным материалом и продуктом диспута вместо универсалий и поиска Истины стали абстракция и профессиональная конвенция нового научного мышления.

Несмотря на множество воззрений и используемый терминологический аппарат, обсуждаются не научные проблемы, а подходы. При этом оценивается, допустимо ли сферно-фокусное или субъектно-ориентированное построение предмета науки административного права (через отрасли деятельности или абстрактные статусы судей и административных органов), достаточен ли функционально-отраслевой подход или системно-отраслевой подход в целом (или с усложнением – системно-управленческо-отраслевой) либо как сопоставить признаки управления и администрирования. Последнее сложно сделать, так как управление – это практика развития деятельности через создание системы параллельной нормировки, позволяющей устранять сбои в неустойчивых общественных системах, а администрирование – это логически нерелевантная форма реализации и трансляции этих норм.

Большинство административно-правовых исследований начинается словами: «В работах ряда ученых, исследующих проблемы науки административного права...», а дальше приводится комментируемый догмат, который был предложен в той или иной работе. Однако для методологической рефлексии и ее «замыкания» с выходом в предметную плоскость науки административного права, наверно, было бы верным проследить, как появился тот или иной довод или вывод, возведенный на уровень догмата, а не повторять его раз от разу.

Построение предмета административного права в советское время было связано с решением острейших вопросов, генерируемых практикой государственного управления, таких как бесперебойная работа органов государственного управления и оптимизация его структур; бюрократизация аппарата управления; сокращение принудительных средств управления; развитие форм народного контроля; сочетание властных начал и убеждения в рамках административных правоотношений; выделение особой когорты из слоя интеллигенции, не занятой производительным трудом, но его обеспечивающей, – служащих. Все они прежде, чем попасть в поле зрения методологической рефлексии, вырабатывались реальной практикой государственного управления, а не существовали только как конвенциональные воззрения ученых-административистов той эпохи.

Между тем эпоха прошла, а догматы остались; причем они явно перестали отвечать тем вызовам, которые угрожают административной системе, а искусственно привнесенные в практику государственного управления юридические конструкции (административные договоры, юстиция, иск, контрактная система службы и публичных закупок, публичные услуги, предупредительно-профилактические меры и др.) коренным образом не повлияли на понимание административной деятельности и не повысили ее эффективность.

Можно было предположить, что попытка привнесения чужеродных юридических конструкций была обречена на провал, так как основной целью являлось создание таких юридических инструментов, которые заставили бы систему государственного аппарата действовать в угоду частным интересам гражданина, не совпадающим и внутренне противоречивым. Эта «конструктивная карусель» создала череду правовых актов, влияние которых на административную деятельность, по сути дела, равно нулю. Подобные предметные воззрения получили воплощение на уровне частных формальных проектов, а административная практика государственных органов выполняла именно те функции и реализовывала те полномочия, которыми занималась и занимается тысячелетиями.

В итоге осмысления административной деятельности была создана система параллельных нормативов, фиктивных и действительных. Первые хотя официально фиксировали в актах, но всячески нейтрализовали в текущей практике (управленческие договоры, публичные услуги, административные иски); вторые, наоборот, активно реализовывали (регистрация, легализация, лицензирование, обеспечение и распоряительство), несмотря на все препятствия и сложности, обеспечивая ста-

бильность и безопасность. Наконец, через 30 лет бега по кругу ошибка была признана и официально утверждено, что предметная плоскость государственного администрирования воплощается в обязательных требованиях.

Согласно ст. 1 Федерального закона от 31 июля 2020 г. № 247-ФЗ «Об обязательных требованиях в Российской Федерации» (далее – Закон об обязательных требованиях) обязательные требования – требования, которые связаны с осуществлением предпринимательской и иной экономической деятельности и оценка соблюдения которых осуществляется в рамках государственного контроля (надзора), муниципального контроля, привлечения к административной ответственности, предоставления лицензий и иных разрешений, аккредитации, оценки соответствия продукции, иных форм оценки и экспертизы. Необходимыми условиями установления обязательных требований являются наличие риска причинения вреда (ущерба) охраняемым законом ценностям, на устранение которого направлено установление обязательных требований, а также возможность и достаточность установления обязательных требований в качестве мер защиты охраняемых законом ценностей.

В идеале нормативный правовой акт, регламентирующий обязательные требования, стоило бы назвать законом об источниках административного права или даже шире – об источниках российского права, так как технико-юридические правила организации нормативной правовой среды, предложенные в Законе об обязательных требованиях, являются принципиальной моделью для разработки всего нормативно-правового массива юридических источников.

Федеральным законом введены особые требования к формированию нормативно-правовой среды административной регламентации, например о том, что полномочия по установлению обязательных требований, возложенные федеральными законами на федеральные органы исполнительной власти и уполномоченные организации, не могут осуществляться иными органами и организациями. Обязательные требования, предусматривающие установление в отношении граждан и организаций разрешительных режимов (в формах лицензирования, аккредитации, сертификации, включения в реестр, аттестации, прохождения экспертизы, получения согласований, заключений и иных разрешений), фиксируются федеральными законами, а в случаях, определенных федеральными законами, – нормативными правовыми актами Президента РФ, Правительства РФ.

При этом указанные положения подчеркивают легализованный отказ от иерархической системы источников права, вводят сегментарный параллелизм регламентации правовой среды, благодаря которому Правительство РФ обладает автономными полномочиями по установлению актов, закрепляющих обязательные требования. Яркий тому пример – постановление Правительства РФ от 31 декабря 2020 г. № 2467 «Об утверждении перечня нормативных правовых актов и групп нормативных правовых актов Правительства Российской Федерации, нормативных правовых актов, отдельных положений нормативных правовых актов и групп нормативных правовых актов федеральных органов исполнительной власти, правовых актов, отдельных положений правовых актов, групп правовых актов исполнительных и распорядительных органов государственной власти РСФСР и Союза ССР, решений Государственной комиссии по радиочастотам, содержащих обязательные требования, в отношении которых не применяются положения частей 1, 2 и 3 статьи 15 Федерального закона „Об обязательных требованиях в Российской Федерации“».

Самостоятельным регулятором могут выступать официальные разъяснения, которые не могут устанавливать новые обязательные требования, изменять смысл и выходить за пределы разъясняемых обязательных требований. Деятельность лиц, которые должны соблюдать обязательные требования, и действия их работников, осуществляемые в соответствии с официальными разъяснениями обязательных требований, не могут квалифицироваться как нарушение обязательных требований.

В руководство по соблюдению обязательных требований включаются пояснения относительно способов их соблюдения, примеры соблюдения, рекомендации по принятию контролируруемыми лицами конкретных мер для обеспечения соблюдения обязательных требований. Указанное руководство не может содержать новые обязательные требования и применяется контролируруемыми лицами на добровольной основе.

Вполне понятно, что уровень иерархии правовых актов по их юридической силе не имеет значения, при этом раздельное применение приведенных выше документов не предусматривается. В связи с этим такой «синтетический» источник российского права следует именовать «перечень актов, содержащих обязательные требования, разрабатываемые по отношению к отдельному виду государственного контроля (надзора)»<sup>1</sup>. Между тем достаточным стало бы принятие руководств по соблюдению обязательных требований. Законодатель, сознательно создавая пробелы в правовом регулировании, порождая нагромождение различных правовых актов, сведенных в конечном счете в единый документ (руководство), где собрана информация, начиная от законодательно установленных обязанностей и ограничений и заканчивая требованиями делопроизводства, сопровождающего выдачу административных документов и совершение административных действий (процедур), «расписался» в своей немощи, установив редуцированные требования<sup>2</sup>.

В чем значимость такого подхода? Во-первых, устранена застарелая методологическая ошибка вследствие смены социологической парадигмы и замены определения предмета отрасли права через пресловутые «общественные отношения» деятельностью подходом. Во-вторых, законодательно признано, что не существует отраслей права, а конкретный арсенал юридических средств может быть применен оптимально в тех или иных отраслях деятельности, а право в целом – это вовсе не предметы, не «общественные отношения», а методы достижения целей деятельности. В-третьих, лимитированы границы применения этих юридических средств. Механизм правового регулирования заключается в том, что после определения охраняемых законом ценностей изначально имеющиеся технико-эксплуатационные нормы, регулирующие тот или иной вид деятельности, при наличии риска причинения вреда названным выше ценностям заменяются нормами административного права (обязательные требования) и за их пределами могут создаваться нормы любых иных отраслей, оформляемые вне обязательных требований.

Структура содержания предмета административного права представлена в Законе об обязательных требованиях: при установлении обязательных требований должны быть минимизированы риски их последующего избирательного применения, а также должны быть определены: 1) содержание обязательных требований (условия, ограничения, запреты, обязанности); 2) лица, обязанные соблюдать обязательные требования; 3) в зависимости от объекта установления обязательных требований: а) осуществляемая деятельность, совершаемые действия, в отношении которых устанавливаются обязательные требования; б) лица и используемые объекты, к которым предъявляются обязательные требования при осуществлении деятельности, совершении действий; в) результаты осуществления деятельности, совершения действий, в отношении которых устанавливаются обязательные требования; 4) формы оценки соблюдения обязательных требований (государственный контроль (надзор), привлечение к административной ответственности, предоставление лицензий и иных разрешений, аккредитация, оценка соответствия продукции и иные формы оценки и экспертизы); 5) федеральные органы исполнительной власти и уполномоченные организации, осуществляющие оценку соблюдения обязательных требований (ст. 10). По всей ви-

<sup>1</sup> Методические рекомендации по составлению перечня правовых актов и их отдельных частей (положений), содержащих обязательные требования, соблюдение которых оценивается при проведении мероприятий по контролю в рамках отдельного вида государственного контроля (надзора) (утв. протоколом заседания Правительственной комиссии по проведению административной реформы от 18 августа 2016 г. № 6).

<sup>2</sup> Руководство по соблюдению обязательных требований в рамках лицензионного контроля в сфере оборота лекарственных средств для ветеринарного применения (утв. Россельхознадзором); Руководство по соблюдению обязательных требований (лицензионных требований) юридическими лицами, индивидуальными предпринимателями, в том числе относящимися к субъектам малого и среднего предпринимательства, на выполнение геодезических и картографических работ, контроль за соблюдением которых осуществляет Федеральная служба государственной регистрации, кадастра и картографии (утв. Росреестром); Руководство по соблюдению обязательных требований, выполнение которых оценивается в ходе проведения мероприятий при осуществлении государственного контроля в сфере деятельности, связанной с оборотом прекурсоров наркотических средств и психотропных веществ (утв. МВД России).

димости, дидактические единицы учебного курса «Административное право» должны быть сформированы именно по образцу, предложенному в данной статье закона, а не иным произвольным образом.

Можно ли считать, что обязательные требования имеют ограниченную сферу применения и распространяются только на предпринимательскую или иную экономическую деятельность? Согласно Общероссийскому классификатору видов экономической деятельности, утвержденному приказом Росстандарта от 31 января 2014 г. № 14-ст (ОКВЭД), к экономической деятельности относится любая деятельность, подлежащая классификации и кодированию согласно названному документу. Соответственно, обязательные требования распространяются на все виды деятельности, осуществляемые в России.

Если, допустим, речь идет о сфере труда, то в ОКВЭД названы не только отношения в сфере занятости населения (код 78.1)<sup>1</sup>, но и отношения в сфере социальной помощи (код 84.30). Иными словами, перечисленное и есть виды экономической деятельности, где применяются обязательные требования, так как сама по себе социальная помощь, во-первых, имеет ценовую основу, во-вторых, производна от некоторой продуктивной деятельности (например, социальная защита направлена, в том числе, на работников угольной промышленности<sup>2</sup>). При этом отдельные трудовые отношения регулируются нормами административного права в рамках специальной оценки условий труда<sup>3</sup>, при проведении мероприятий по контролю в ходе осуществления федерального государственного санитарно-эпидемиологического надзора в организациях отдельных отраслей промышленности с особо опасными условиями труда<sup>4</sup>, а также государственного контроля качества и безопасности медицинской деятельности<sup>5</sup> и в целом административной деятельности Росздравнадзора<sup>6</sup>. Для трудовых отношений, возникающих в сфере промышленной безопасности, не исключается перекрестный административный контроль (надзор) «силовым» административным ведомством, а именно ФСИН России<sup>7</sup>, а для трудовых отношений, возникающих в сфере безопасности объектов топливно-энергетического комплекса, – Росгвардией<sup>8</sup>.

<sup>1</sup> Перечень актов, содержащих обязательные требования, соблюдение которых оценивается при проведении мероприятий по контролю за выполнением частными агентствами занятости требований аккредитации на право осуществления деятельности по предоставлению труда работников (персонала) (утв. приказом Роструда от 31 декабря 2020 г. № 265).

<sup>2</sup> Перечни правовых актов, содержащих обязательные требования, соблюдение которых оценивается при проведении мероприятий по контролю в рамках осуществления видов государственного контроля (надзора), отнесенных к компетенции Федеральной службы по экологическому, технологическому и атомному надзору (утв. приказом Ростехнадзора от 17 октября 2016 г. № 421).

<sup>3</sup> Перечень нормативных правовых актов (их отдельных положений), содержащих обязательные требования, оценка соблюдения которых осуществляется в рамках государственного контроля (надзора), привлечения к административной ответственности, предоставления лицензий и иных разрешений, аккредитации (по компетенции Департамента условий и охраны труда) (утв. Минтрудом России).

<sup>4</sup> Перечень актов, содержащих обязательные требования, соблюдение которых оценивается при проведении мероприятий по контролю при осуществлении федерального государственного санитарно-эпидемиологического надзора в организациях отдельных отраслей промышленности с особо опасными условиями труда (в том числе при подготовке и выполнении космических полетов, проведении водолазных и кессонных работ) и на отдельных территориях РФ, в том числе на объектах и территориях закрытых административно-территориальных образований, по перечню, утверждаемому Правительством РФ (утв. ФМБА России 22 июля 2020 г.).

<sup>5</sup> Перечень правовых актов и их отдельных частей (положений), содержащих обязательные требования, соблюдение которых оценивается при проведении мероприятий по контролю в рамках отдельного вида государственного контроля (надзора) (утв. приказом Росздравнадзора от 27 апреля 2017 г. № 4043).

<sup>6</sup> Перечень нормативных правовых актов (их отдельных положений), содержащих обязательные требования, оценка соблюдения которых осуществляется в рамках государственного контроля (надзора), привлечения к административной ответственности в соответствии с Постановлением Правительства РФ от 22 октября 2020 г. № 1722 (утв. Росздравнадзором).

<sup>7</sup> Перечень актов, содержащих обязательные требования, соблюдение которых оценивается при проведении мероприятий по контролю при осуществлении федерального государственного надзора в области промышленной безопасности (утв. ФСИН России).

<sup>8</sup> Перечень актов, содержащих обязательные требования, соблюдение которых оценивается при проведении мероприятий по контролю при осуществлении федерального государственного контроля (надзора) за обеспечением безопасности объектов топливно-энергетического комплекса (утв. Росгвардией 28 февраля 2018 г.).

Ветеринарным надзором занято, в том числе, Минобороны России<sup>1</sup>; последнее ведомство также осуществляет надзорную деятельность в области технического регулирования, разделяя компетенцию с Росстандартом<sup>2</sup>.

Затруднительно на первый взгляд признать производство и оборот оружия, дактилоскопическую регистрацию и ведомственную охрану в качестве экономической деятельности<sup>3</sup>. Но поскольку выполнение работ (услуг) по хранению и торговле гражданским и служебным оружием (его основными частями) и патронами (их составными частями), частная детективная (сыскная) деятельность<sup>4</sup> носят сервисный характер, осуществляются на возмездной основе, имеют тождественную регламентацию, то возможна экстраполяция признаков экономической деятельности на любую подобную деятельность, обеспечиваемую административно-правовым воздействием. Подтверждением правильности таких выводов является приказ МВД России, определяющий как экономическую деятельность по разработке, производству, переработке, хранению, перевозке, пересылке, отпуску, реализации, приобретению, использованию, ввозу на территорию РФ, вывозу с территории РФ, уничтожению прекурсоров наркотических средств и психотропных веществ<sup>5</sup>.

По тем же соображениям нотариальная деятельность признана экономической и подлежащей контролю, пусть и выборочному, со стороны Минюста России<sup>6</sup>. Как ни странно, но деятельность некоммерческих и религиозных организаций также отнесена к экономической; выполнение обязательных требований, предъявляемых к ее осуществлению, контролируется Минюстом России<sup>7</sup>.

В связи с этим возникает вопрос: могут ли иные отраслевые нормы, закрепленные в специальном законодательстве, включаться в нормативный массив обязательных требований, если они содержатся в актах, имеющих иное наименование (например, нормы отраслевых кодексов)? Очевидно нет, так как исходным пунктом регламентации является международный договор или отдельный федеральный закон, посвященный тому или иному виду обязательных требований, а не собирающий воедино разрозненные и случайным образом соединенные в одном тексте юридические средства декларирования, регулирования, регламентации и охраны различных видов деятельности.

<sup>1</sup> Перечень актов, содержащих обязательные требования, соблюдение которых оценивается при проведении мероприятий федерального государственного ветеринарного надзора на объектах Министерства обороны РФ (утв. Минобороны России).

<sup>2</sup> Перечни нормативных правовых актов (их отдельных положений), содержащих обязательные требования, оценка соблюдения которых осуществляется в рамках федерального государственного метрологического надзора, государственного контроля (надзора) за соблюдением обязательных требований национальных стандартов и технических регламентов, привлечения к административной ответственности (утв. приказом Росстандарта от 23 декабря 2020 г. № 2188); Перечень актов, содержащих обязательные требования, соблюдение которых оценивается при проведении мероприятий по контролю при осуществлении государственного метрологического надзора в отношении Вооруженных Сил РФ (утв. Минобороны России).

<sup>3</sup> Перечень актов, содержащих обязательные требования, соблюдение которых оценивается при проведении мероприятий по контролю при осуществлении федерального государственного контроля (надзора) за деятельностью подразделений охраны юридических лиц с особыми уставными задачами и подразделений ведомственной охраны (утв. Росгвардией 9 апреля 2020 г.).

<sup>4</sup> Порядок представления в войсках национальной гвардии Российской Федерации сведений о доходах, расходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера (утв. приказом Росгвардии от 28 февраля 2018 г. № 64 (ред. от 18 апреля 2019 г.)).

<sup>5</sup> Перечень актов, содержащих обязательные требования, соблюдение которых оценивается при проведении мероприятий при осуществлении государственного контроля в сфере деятельности, связанной с оборотом прекурсоров наркотических средств и психотропных веществ (утв. МВД России).

<sup>6</sup> Перечень актов, содержащих обязательные требования, соблюдение которых оценивается при проведении мероприятий по контролю при осуществлении государственного контроля (надзора) за исполнением профессиональных обязанностей нотариусов, работающих в государственных нотариальных конторах, за исполнением правил нотариального делопроизводства нотариусами, занимающимися частной практикой, и нотариусами, работающими в государственных нотариальных конторах, а также осуществление контрольных (надзорных) функций в отношении должностных лиц органов местного самоуправления, совершающих нотариальные действия (утв. Минюстом России).

<sup>7</sup> Перечень нормативных правовых актов (их отдельных положений), содержащих обязательные требования, оценка соблюдения которых осуществляется в рамках государственного контроля (надзора) за деятельностью некоммерческих и религиозных организаций (утв. Минюстом России).

Еще один вопрос: каким образом формируются нормы иных юридических режимов и в чем состоит коренное отличие обязательных требований от иных регуляторов: гражданско-, финансово-, трудо-, эколого-правовых и др.? Ответ дан в п. 9 Методических рекомендаций по составлению перечня правовых актов и их отдельных частей (положений), содержащих обязательные требования, соблюдение которых оценивается при проведении мероприятий по контролю в рамках отдельного вида государственного контроля (надзора): «В Перечень актов, содержащих обязательные требования, включаются как акты, содержащие обязательные требования, касающиеся соблюдения различных административно-правовых и разрешительных режимов, так и акты, содержащие обязательные требования технического характера». При этом под последними понимаются «обязательные требования, регламентирующие производственные процессы хозяйствующих субъектов, эксплуатацию их производственных объектов, а также производимую и (или) реализуемую хозяйствующими субъектами продукцию, в том числе обязательные требования в сфере технического регулирования, в сфере охраны труда, в сфере ветеринарии, в сфере карантина растений, в сфере природопользования, в сфере промышленной безопасности, в области использования атомной энергии, в сфере санитарно-эпидемиологического благополучия и в иных системах нормирования, устанавливаемые в целях обеспечения безопасности указанных процессов, объектов и продукции».

Иначе говоря, другие юридические средства выступают организационно-техническими схемами, сопровождающими ведение той или иной деятельности в части, не регламентированной обязательными требованиями. Таким организационно-техническим схемам со стороны правотворческих органов придана официальная форма, соответственно, они содержатся в актах гражданского, финансового, трудового, земельного, информационного и других отраслей законодательства. Оставшиеся организационно-технические схемы возникают стихийно и складываются как технико-эксплуатационные требования, вследствие чего для социального взаимодействия неважно, содержатся ли они в текстах правовых актов.

Только нужно учесть, что в оставшейся технико-эксплуатационной части достаточно много барьеров. Так, отношения, возникающие при выполнении измерений, установлении и соблюдении требований к измерениям, единицам величин, эталонам единиц величин, стандартным образцам, средствам измерений, применению стандартных образцов, средств измерений, методик (методов) измерений, а также при осуществлении деятельности по обеспечению единства измерений, предусмотренной законодательством РФ об обеспечении единства измерений, в том числе при выполнении работ и оказании услуг по обеспечению единства измерений, регулируются положениями Федерального закона от 26 июня 2008 г. № 102-ФЗ «Об обеспечении единства измерений». Согласно положениям ст. 9 этого Закона к применению допускаются средства измерений утвержденного типа, прошедшие поверку в соответствии с положениями настоящего Закона, а также обеспечивающие соблюдение обязательных требований, включая обязательные метрологические требования к измерениям, обязательные метрологические и технические требования к средствам измерений, и установленных законодательством РФ о техническом регулировании обязательных требований. В число обязательных требований к средствам измерений в необходимых случаях включаются также требования к их составным частям, программному обеспечению и условиям эксплуатации средств измерений. При применении средств измерений должны соблюдаться обязательные требования к условиям их эксплуатации. В соответствии с требованиями ст. 13 поверку средств измерений осуществляют аккредитованные в национальной системе аккредитации на проведение поверки средств измерений юридические лица и индивидуальные предприниматели<sup>1</sup>.

Что же остается в рамках частноправового регулирования? Вполне понятно, что частные договоренности о несистемных измерениях не будут иметь юридического и фактического признания, равно как применительно к отдельным отраслям деятель-

<sup>1</sup> Письмо Минтранса России от 25 января 2018 г. № 01-03/1372-ИС «О составе обязательных требований к средствам измерений».

ности недопустимо изменение обязательных требований технического регулирования<sup>1</sup>.

Сложно вести речь о наличии самостоятельного эколого-правового регулирования, так как после определения направлений административно-надзорной деятельности Ростехнадзора о наличии каких-либо специально выделенных экологических отношений говорить не приходится<sup>2</sup>. В свою очередь, регламентация соответствующих видов деятельности со стороны Россельхознадзора сопровождается перечислением нескольких десятков кодов ОКВЭД в отношении поднадзорных видов деятельности<sup>3</sup>. Аналогичная ситуация складывается и при оценке административной деятельности Росрыболовства<sup>4</sup>, Росприроднадзора<sup>5</sup>, Рослесхоза<sup>6</sup>, Росгидромета<sup>7</sup>, Госкорпорации «Росатом»<sup>8</sup>.

Допустим, технико-эксплуатационные требования в сфере информационных технологий реализуются некоторыми профессионалами, но действовать творчески они смогут только за пределами Положения о лицензировании деятельности по разработке и производству средств защиты конфиденциальной информации (утв. постановлением Правительства РФ от 3 марта 2012 г. № 171); в рамках этого регламентарного акта они получают конкретизированный специальный разрешительный статус (юридические лица и индивидуальные предприниматели и используемые ими для осуществления лицензируемого вида деятельности помещения, контрольно-измерительное, производственное и испытательное оборудование, средства контроля защищенности информации, автоматизированные системы, программы для ЭВМ и базы данных, нормативные и методические документы, системы производственного контроля). Любое творчество будет допустимо с соблюдением дополнительных обязательных требований Роскомнадзора<sup>9</sup> и Рособрнадзора<sup>10</sup>. Иные обязательные

<sup>1</sup> Перечни нормативных правовых актов или их отдельных частей, содержащих обязательные требования, оценка соблюдения которых является предметом федерального государственного надзора в области безопасности дорожного движения (утв. МВД России 21 апреля 2020 г.).

<sup>2</sup> Перечни нормативных правовых актов (их отдельных положений), содержащих обязательные требования, оценка соблюдения которых осуществляется в рамках государственного контроля (надзора), привлечения к административной ответственности (утв. приказом Ростехнадзора от 16 декабря 2020 г. № 539).

<sup>3</sup> Перечни нормативных правовых актов (их отдельных положений), содержащих обязательные требования, оценка соблюдения которых осуществляется Россельхознадзором в рамках государственного контроля (надзора), привлечения к административной ответственности, предоставления лицензий и иных разрешений (утв. приказом Россельхознадзора от 22 декабря 2020 г. № 1378).

<sup>4</sup> Перечни актов, содержащих обязательные требования, соблюдение которых оценивается при проведении мероприятий по контролю при осуществлении федерального государственного контроля (надзора) в области рыболовства и сохранения водных биоресурсов и государственного надзора за торговым мореплаванием в части обеспечения безопасности плавания судов рыбопромыслового флота в районах промысла при осуществлении рыболовства (утв. приказом Росрыболовства от 13 ноября 2017 г. № 753).

<sup>5</sup> Перечень правовых актов, содержащих обязательные требования, соблюдение которых оценивается при проведении мероприятий по контролю в рамках отдельного вида государственного контроля (надзора) (утв. приказом Росприроднадзора от 18 декабря 2016 г. № 670).

<sup>6</sup> Перечни нормативных правовых актов и их отдельных частей (положений), содержащих обязательные требования, соблюдение которых оценивается при проведении Рослесхозом (территориальными органами Рослесхоза) мероприятий по государственному контролю (надзору), и о признании утратившими силу некоторых приказов Рослесхоза (утв. приказом Рослесхоза от 15 января 2019 г. № 9).

<sup>7</sup> Перечни актов, содержащих обязательные требования, соблюдение которых оценивается Росгидрометом при проведении мероприятий по контролю (надзору) (утв. приказом Росгидромета от 29 июня 2017 г. № 299).

<sup>8</sup> Перечни правовых актов и их отдельных частей (положений), содержащих обязательные требования, соблюдение которых оценивается при проведении мероприятий по контролю в рамках лицензионного контроля деятельности организаций по использованию ядерных материалов и радиоактивных веществ при проведении работ по использованию атомной энергии в оборонных целях, включая разработку, изготовление, испытание, транспортирование (перевозку), эксплуатацию, хранение, ликвидацию и утилизацию ядерного оружия и ядерных энергетических установок военного назначения и порядка ведения указанного перечня (утв. приказом Госкорпорации «Росатом» от 27 февраля 2018 г. № 1/219-П-дсп).

<sup>9</sup> Перечень правовых актов, содержащих обязательные требования (утв. приказом Роскомнадзора от 18 октября 2016 г. № 272).

<sup>10</sup> Перечень нормативных правовых актов (их отдельных положений), содержащих обязательные требования, оценка соблюдения которых осуществляется Федеральной службой по надзору в сфере образования и науки в рамках государственного надзора за соблюдением требований законодательства РФ

требования в рамках данных отраслей, например в части оборота полиграфической продукции, установлены ФНС России<sup>1</sup>.

По сути, складывается полисегментарное регулирование в рамках тождественных, подобных или смежных отраслей деятельности. Можно говорить об изменении оценки категории «источник права». В современных условиях это официально выраженная позиция субъекта правотворчества о реализуемости (применимости) или нереализуемости (неприменимости) тех или иных юридических средств к отдельным видам деятельности. Письменный официальный документ – всего лишь знаковый носитель такой позиции, самостоятельным источником права он быть не может<sup>2</sup>.

Аналогичный конкретизированный статус и границы допустимости отступления от обязательных требований заданы в приказах ФСТЭК России<sup>3</sup>. Легализованный статус российских участников внешнеэкономической деятельности сдерживается установлением широкого перечня товаров, обращение которых является небезопасным. Вне указанных пределов могут складываться, например, гражданско-правовые отношения, но для публичной администрации эта зона экономической активности уже малозначима и малоинтересна, попросту нейтральна.

Вне сомнения, Федеральный закон от 3 июля 2016 г. № 230-ФЗ «О защите прав и законных интересов физических лиц при осуществлении деятельности по возврату просроченной задолженности и о внесении изменений в Федеральный закон „О микрофинансовой деятельности и микрофинансовых организациях“» ранее относился к актам гражданского законодательства. Приказом ФССП России от 13 июня 2017 г. № 299 ему придан характер административного норматива, сопровождающего предоставление специального статуса участникам отношений (юридические лица, включенные в специальный государственный реестр); самому же перечню обязательных требований придана административно-процессуальная форма через прилагаемый к основному тексту акта порядок ведения перечня правовых актов.

Можно считать, что законодательство о защите прав потребителей относится к отрасли гражданского права. Но как быть с тотальным надзором органов Роспотребнадзора в этой сфере, начиная с качества упаковки и игрушек и заканчивая перевозками воздушным транспортом<sup>4</sup>, а также перекрестным надзором со стороны органов Росалкогольрегулирования<sup>5</sup>? Очевидно, что перед нами направление администра-

---

в сфере защиты детей от информации, причиняющей вред их здоровью и (или) развитию, к используемой в образовательном процессе информационной продукции (утв. Рособрнадзором 25 января 2021 г.).

<sup>1</sup> Перечни правовых актов и их отдельных частей (положений), содержащих обязательные требования, соблюдение которых оценивается при проведении мероприятий по контролю при осуществлении Федеральной налоговой службой государственного контроля (надзора) (утв. приказом ФНС России от 3 апреля 2017 г. № ММВ-7-2/278@).

<sup>2</sup> О. Н. Ордина провела анализ термина «источники административного права» с учетом общетеоретических положений, позволяющих обосновать методологические подходы к определению данной категории. Она подчеркнула, что «разнообразие общественной жизни и возникающих в ней отношений обуславливает необходимость различного рода предписаний и правил, регулирующих поведение субъектов. Они складываются различными способами и базируются на неодинаковых исходных данных, которые в самом широком смысле мы называем источниками права». Действительно, в юридической науке до сих пор нет общепринятого категориального определения понятия «источник права». Хотя если сместить акцент с означаемого на значимое, то отказывается, что проблемы и вовсе не существовало (Ордина О. Н. Дискуссионный характер понятия «источники административного права» // Российская юстиция. 2020. № 11. С. 61–63).

<sup>3</sup> Перечень правовых актов и их отдельных частей (положений), содержащих обязательные требования, соблюдение которых оценивается ФСТЭК России при проведении мероприятий по лицензионному контролю за деятельностью по технической защите конфиденциальной информации (утв. приказом ФСТЭК России от 14 октября 2016 г. № 147); Перечень актов, содержащих обязательные требования, соблюдение которых оценивается при проведении мероприятий по контролю при осуществлении деятельности по технической защите конфиденциальной информации (утв. приказом ФСТЭК России от 14 октября 2016 г. № 146).

<sup>4</sup> Перечень актов, содержащих обязательные требования, соблюдение которых оценивается при проведении мероприятий по контролю при осуществлении федерального государственного надзора в области защиты прав потребителей (утв. Роспотребнадзором).

<sup>5</sup> Перечень правовых актов и их отдельных частей (положений), содержащих обязательные требования, соблюдение которых оценивается при проведении мероприятий по контролю в области производства и оборота этилового спирта, алкогольной и спиртосодержащей продукции (одобрен на заседании рабочей группы Росалкогольрегулирования, протокол от 14 декабря 2016 г. № Пзр-39/12).

тивной деятельности, а не гражданско-правовые обязательства со специфическим составом участников. Аналогичный режим установлен в отношении туристического бизнеса<sup>1</sup>, долевого строительства<sup>2</sup>, деятельности саморегулируемых организаций<sup>3</sup>, так как правовые акты, регламентирующие эти сферы, посвящены в большей степени вопросам безопасности, чем вопросам экономической выгоды.

Налоговый контроль также выступает разновидностью административной деятельности, где объектом внимания ФНС России становятся международные договоры (например, в части избежания двойного налогообложения), отдельные положения Налогового кодекса РФ (часть первая, часть вторая, главы 21–23, 25, 25.1–25.3, 26, 26.1–26.5, 28–34) и – что крайне интересно – части первая и вторая Гражданского кодекса РФ<sup>4</sup>. Последнее ставит под сомнение существование гражданского права как отрасли частного права; проблемной становится ситуация применения гражданско-правовых средств регулирования общественных отношений, если они замещены инструментами государственного контроля (надзора)<sup>5</sup>. Через призму административной деятельности могут восприниматься также процессуальные отношения (в части выплат свидетелям, переводчикам, специалистам, экспертам, понятным), отношения, связанные с социальным обеспечением (оборот лекарственных средств, гуманитарная помощь), просветительская деятельность (материалы для научных исследований, книги, спортивные мероприятия), природоресурсная деятельность (учет запасов нефти, разработка месторождений, оказание ветеринарных услуг) и пр. Такое положение дел лишь подтверждает, что изначальная нормировка той или иной отрасли деятельности приобретает юридическое значение лишь тогда, когда получает административно-правовую форму.

ФНС России – не единственный федеральный орган исполнительной власти, который контролирует реализацию актов гражданского законодательства. Таким является и Казначейство РФ, в зоне проверок которого могут оказаться отдельные положения ГК РФ, Жилищного кодекса РФ, Градостроительного кодекса РФ, а также законодательства о реформировании ЖКХ<sup>6</sup> и о контрактной системе (около 500 актов)<sup>7</sup>.

Подобного рода переформатирование структуры юридического оформления законности ведения той или иной деятельности существенно влияет на способы юридической защиты прав участников отношений, которые складываются в рамках полиотраслевого законодательного регулирования.

<sup>1</sup> Перечень актов, содержащих обязательные требования, соблюдение которых оценивается при проведении мероприятий по контролю при осуществлении государственного надзора в сфере туристической деятельности (утв. Минэкономразвития России).

<sup>2</sup> Перечень нормативных правовых актов (их отдельных положений), содержащих обязательные требования, оценка соблюдения которых осуществляется в рамках государственного контроля (надзора) в области долевого строительства многоквартирных домов и (или) иных объектов недвижимости (утв. приказом Минстроя России от 31 декабря 2020 г. № 930/пр).

<sup>3</sup> Перечень обязательных требований, перечень наиболее часто допускаемых нарушений и руководства по соблюдению обязательных требований в сфере контроля (надзора) за деятельностью саморегулируемых организаций арбитражных управляющих, саморегулируемых организаций оценщиков, саморегулируемых организаций кадастровых инженеров, саморегулируемых организаций операторов электронных площадок (утв. Росреестром).

<sup>4</sup> Кстати, избирательно части первая и вторая и в полном объеме часть четвертая ГК РФ контролируются Роспатентом (приказ Роспатента от 30 декабря 2020 г. № 180). Это тоже свидетельствует об автономии и свободе воли участников экономических отношений?

<sup>5</sup> Перечень правовых актов и их отдельных частей (положений), содержащих обязательные требования, соблюдение которых оценивается при проведении мероприятий по контролю при осуществлении Федеральной налоговой службой государственного контроля (надзора) (утв. приказом ФНС России от 3 апреля 2017 г. № ММВ-7-2/278@).

<sup>6</sup> Перечень актов, содержащих обязательные требования, соблюдение которых оценивается при проведении Федеральным казначейством мероприятий по контролю за использованием специализированными некоммерческими организациями, которые осуществляют деятельность, направленную на обеспечение проведения капитального ремонта общего имущества в многоквартирных домах, средств, полученных в качестве государственной поддержки, муниципальной поддержки капитального ремонта, а также средств, полученных от собственников помещений в многоквартирных домах, формирующих фонды капитального ремонта на счете (счетах) регионального оператора (утв. Казначейством России).

<sup>7</sup> Перечень актов, содержащих обязательные требования, соблюдение которых оценивается при проведении Федеральным казначейством мероприятий по контролю в финансово-бюджетной сфере (утв. Казначейством России).

Дело в том, что обязательные требования сами по себе уже являются мерами защиты охраняемых законом ценностей. Обеспечение законности их применения в рамках судебной юрисдикции, по всей видимости, должно осуществляться в форме административного судопроизводства, так как имеют место вовсе не споры, связанные с предпринимательской и иной экономической деятельностью, а судебное санкционирование законности административно-правовой регламентации и правоприменения в рассматриваемых отраслях и сферах деятельности. Это вторичный и последующие уровни регламентации, это не экономика, а государственное администрирование.

Соответственно, споры, непосредственно связанные с предпринимательской или экономической деятельностью, возникают вовсе не по вопросам правореализации (правоприменения), а по поводу выверенной хозяйственной практики и применения соответствующих регуляторов, которые сложились на основе условно-оценочных суждений заинтересованных лиц (каким образом определяется рыночная цена товара, недвижимого имущества, процентов за пользование денежными средствами и т. д.). Следовательно, арбитраж должен быть только коммерческим, его следует вывести из публичной юрисдикции.

Частные споры, возникающие в рамках гражданской юрисдикции, вполне могут быть заменены различными формами третейского правосудия (комиссиями по трудовым спорам, судами офицерской чести, церковным судом, конфликтными комиссиями и т. п.). Вмешательство публичной власти не нужно в тех случаях, когда отсутствует риск причинения вреда охраняемым законом ценностям. Земельные, семейные, жилищные, трудовые и многие другие споры вовсе не требуют изначально судебного вмешательства, так как обеспечиваются в процессуальных формах реализации обязательных требований, поддерживаемых механизмами публичного контроля (надзора), административной ответственности и административного судопроизводства.

Что же касается «чистой» уголовной юрисдикции (не связанной с регуляторами или регламентами иного отраслевого законодательства), то она вполне приемлема для разбирательства по делам о прямых посягательствах на охраняемые законом ценности. При этом требуют кардинального пересмотра все без исключения составы уголовного закона, предполагающие наступление опасных последствий из-за нарушения обязательных требований. Они должны быть приведены к «общему знаменателю». Ведь не имеет значения, наступил ли вред здоровью, имуществу или иные тяжкие последствия вследствие применения оружия, яда, подручных средств, автомобиля или нарушения строительных, противопожарных или санитарных норм; значимо то, что произошло отрицание и (или) умаление охраняемых законом ценностей.

Ныне при описании многих «технических» составов преступлений используется стандартная формулировка: «Нарушение таких-то правил, повлекшее...», а должна использоваться иная: «Причинение (вреда, ущерба, смерти и пр.) вследствие нарушения обязательных требований». Содержание некоторых таких требований можно раскрыть в целях последующей дифференциации наказаний за совершенные преступления. Причем не исключено осуществление параллельной юрисдикции – административной и уголовной, как это предполагается в ст. 2.1 КоАП РФ. В таких делах «ступенчатое» соучастие может возникнуть не только в связи с совместным осуществлением той или иной деятельности, характеризующейся риском причинения вреда охраняемым законом ценностям, но и вследствие неисполнения или ненадлежащего исполнения обязанностей, наряду с первичными исполнителями (эксплуатантами), представителями контрольно-надзорных и административно-юрисдикционных инстанций. В самом деле, разве достаточно того, что за нарушение противопожарных правил должен отвечать лишь владелец объекта? Разве меньше степень вины инспектора государственной противопожарной службы или эксперта, которые подтвердили безопасность объекта, чей допуск в эксплуатацию был сомнителен? Все они соучастники одного преступления.

Обязательные требования относятся к лицензиям, разрешениям, аккредитации, оценке и экспертизе, но государственные и муниципальные услуги касаются того же

самого вопроса<sup>1</sup>. Тогда в чем же различие этих двух сегментов правового регулирования? Видимо, в том, что они принципиально противоположны.

В доктрине была сформулирована позиция об административно-правовом режиме предоставления государственных и муниципальных услуг<sup>2</sup>. Но вряд ли ее можно считать состоятельной, так как это всего лишь организационно-техническая схема приема-выдачи документов, в том числе административных актов, которые автономно приняты уполномоченными властными инстанциями. Иначе говоря, многофункциональные центры по предоставлению государственных и муниципальных услуг (МФЦ) – всего только передаточное звено в бюрократическом механизме, и из-за того, что они выполняют техническую роль получения и вручения уже состоявшихся решений (властных актов), административно-правовой статус они не приобретают.

МФЦ и подобного рода организации и подразделения государственных органов – это лишь альтернативный оператор почтовой связи. Обычно почта доставляет письма, но из-за того, что она направит конверт с судебной повесткой, посылку с продуктами или денежный перевод, она вовсе не становится судом, супермаркетом или кредитной организацией. Так же и организации, оказывающие государственные и муниципальные услуги, не трансформируются во властные инстанции, получая в руки административные документы.

В свою очередь, обязательные требования – это приказ, административно-распорядительный акт. Стоит ли его обсуждать? Приказ нужно просто выполнять.

Итак, споры относительно предметной области административно-правового регулирования, а также соответствующих направлений исследований в связи с единообразным закреплением правовой формы административного регулирования (обязательные требования) вряд ли в современных условиях можно считать конструктивными. Законодатель очевидно ставит знак равенства между предметом административного права и обязательными требованиями. Следует признать, что 30-летние попытки «расшатать» устои деятельности аппарата государственного управления и механизма его реализации потерпели фиаско. Наверно, не стоило вообще браться за реформирование, искажение, исследование того, что и так понятно, очевидно и действенно.

### Список литературы

*Воронов А. М.* Администрирование и управление: соотношение понятий в современном административном праве // Актуальные проблемы административного и административно-процессуального права: сб. ст. по материалам X юбилейной междунар. науч.-практ. конф. (Сорокинские чтения) / под общ. ред. А. И. Каплунова. СПб.: Санкт-Петербург. ун-т МВД России, 2019. С. 24–33.

*Зубарев С. М.* К вопросу о взаимосвязи предмета и системы отечественного административного права // Административное право и процесс. 2017. № 9. С. 8–12.

*Киселева Н. В.* Административно-правовое регулирование качества государственных услуг // Юрист. 2017. № 20. С. 12–16.

*Кононов П. И.* О конституционно-правовых основах понимания сущности и структуры административного процесса, административного судопроизводства и административно-процессуального законодательства в Российской Федерации // Административное право и процесс. 2019. № 9. С. 9–14.

*Кононов П. И.* Современное административное право России: опыт системно-правовой характеристики // Российский юридический журнал. 2018. № 1. С. 122–136.

<sup>1</sup> Перечень услуг, которые являются необходимыми и обязательными для предоставления федеральными органами исполнительной власти, Государственной корпорацией по атомной энергии «Росатом» государственных услуг и предоставляются организациями, участвующими в предоставлении государственных услуг, и определении размера платы за их оказание (утв. постановлением Правительства РФ от 6 мая 2011 г. № 352).

<sup>2</sup> *Новикова И. Д.* Надлежащий уровень правовой регламентации административных процедур как важное направление совершенствования института государственных услуг // Государственная власть и местное самоуправление. 2019. № 5. DOI: 10.18572/1813-1247-2019-5-28-34; *Киселева Н. В.* Административно-правовое регулирование качества государственных услуг // Юрист. 2017. № 20; *Лебедева Е. А.* Некоторые проблемы административно-правового регулирования предоставления государственных услуг // Административное право и процесс. 2017. № 9; *Смирнова А. А.* О соотношении государственных услуг, функций и полномочий органов исполнительной власти // Журнал российского права. 2015. № 3.

Лебедева Е. А. Некоторые проблемы административно-правового регулирования предоставления государственных услуг // *Административное право и процесс*. 2017. № 9. С. 40–43.

Новикова И. Д. Надлежащий уровень правовой регламентации административных процедур как важное направление совершенствования института государственных услуг // *Государственная власть и местное самоуправление*. 2019. № 5. С. 28–34. DOI: 10.18572/1813-1247-2019-5-28-34.

Ордина О. Н. Дискуссионный характер понятия «источники административного права» // *Российская юстиция*. 2020. № 11. С. 61–63.

Попов Л. Л. О предмете и методе административно-процессуального права // *Административное право и процесс*. 2017. № 9. С. 13–16.

Россинский Б. В. Научные взгляды Льва Леонидовича Попова как вектор развития государственного управления в России // *Административное право и процесс*. 2020. № 7. С. 37–42. DOI: 10.18572/2071-1166-2020-7-37-42.

Смирнова А. А. О соотношении государственных услуг, функций и полномочий органов исполнительной власти // *Журнал российского права*. 2015. № 3. С. 120–130.

Стариков Ю. Н. Действительно ли наступила эпоха ренессанса государственного управления в России? К юбилею профессора Льва Леонидовича Попова // *Административное право и процесс*. 2020. № 7. С. 25–37. DOI: 10.18572/2071-1166-2020-7-25-37.

Стахов А. И. Функциональный подход как ключ к пониманию современного административного и административно-процессуального законодательства в Российской Федерации // *Ex jure*. 2018. № 4. С. 58–66.

Щедровицкий Г. П. Методологические замечания к проблеме происхождения языка // *Научные доклады высшей школы. Филологические науки*. 1963. № 2. С. 299–316.

## References

Kiseleva N. V. (2017) Administrativno-pravovoe regulirovanie kachestva gosudarstvennykh uslug [Administrative and legal regulation of the quality of public services]. In *Yurist*, no. 20, pp. 12–16.

Kononov P. I. (2018) Sovremennoe administrativnoe pravo Rossii: opyt sistemno-pravovoi kharakteristiki [Modern administrative law of Russia: experience of systemic and legal characteristics]. In *Rossiiskii yuridicheskii zhurnal*, no. 1, pp. 122–136.

Kononov P. I. (2019) O konstitutsionno-pravovykh osnovakh ponimaniya sushchnosti i struktury administrativnogo protsessa, administrativnogo sudoproizvodstva i administrativno-protsessual'nogo zakonodatel'stva v Rossiiskoi Federatsii [On the constitutional and legal foundations of understanding the essence and structure of the administrative process, administrative proceedings and administrative procedural legislation in the Russian Federation]. In *Administrativnoe pravo i protsess*, no. 9, pp. 9–14.

Lebedeva E. A. (2017) Nekotorye problemy administrativno-pravovogo regulirovaniya predostavleniya gosudarstvennykh uslug [Some problems of administrative and legal regulation of the provision of public services]. In *Administrativnoe pravo i protsess*, no. 9, pp. 40–43.

Novikova I. D. (2019) Nadlezhashchii uroven' pravovoi reglamentatsii administrativnykh protsedur kak vazhnoe napravlenie sovershenstvovaniya instituta gosudarstvennykh uslug [The appropriate level of legal regulation of administrative procedures as an important direction for improving the institution of public services]. In *Gosudarstvennaya vlast' i mestnoe samoupravlenie*, no. 5, pp. 28–34. DOI: 10.18572/1813-1247-2019-5-28-34.

Ordina O. N. (2020) Diskussionnyi kharakter ponyatiya «istochniki administrativnogo prava» [The debatable nature of the concept of «sources of administrative law»]. In *Rossiiskaya yustitsiya*, no. 11, pp. 61–63.

Popov L. L. (2017) O predmete i metode administrativno-protsessual'nogo prava [On the subject and method of administrative procedural law]. In *Administrativnoe pravo i protsess*, no. 9, pp. 13–16.

Rossinsky B. V. (2020) Nauchnye vzglyady L'va Leonidovicha Popova kak vektor razvitiya gosudarstvennogo upravleniya v Rossii [Scientific views of Lev Leonidovich Popov as a vector of development of public administration in Russia]. In *Administrativnoe pravo i protsess*, no. 7, pp. 37–42. DOI: 10.18572/2071-1166-2020-7-37-42.

Shchedrovitsky G. P. (1963) Metodologicheskie zamechaniya k probleme proiskhozhdeniya yazyka [Methodological notes on the problem of the origin of language]. In *Nauchnye doklady vysshei shkoly. Filologicheskie nauki*, no. 2, pp. 299–316.

Smirnova A. A. (2015) O sootnoshenii gosudarstvennykh uslug, funktsii i polnomochii organov ispolnitel'noi vlasti [On the ratio of public services, functions and powers of executive authorities]. In *Zhurnal rossiiskogo prava*, no. 3, pp. 120–130.

Stakhov A. I. (2018) Funktsional'nyi podkhod kak klyuch k ponimaniyu sovremennogo administrativnogo i administrativno-protsessual'nogo zakonodatel'stva v Rossiiskoi Federatsii [Functional approach as a key to understanding modern administrative and administrative procedural legislation in the Russian Federation]. In *Ex jure*, no. 4, pp. 58–66.

Starilov Yu. N. (2020) Deistvitel'no li nastupila epokha renessansa gosudarstvennogo upravleniya v Rossii? K yubileyu professora L'va Leonidovicha Popova [Is it really the era of a renaissance of public administration in Russia? To the anniversary of professor Lev Leonidovich Popov]. In *Administrativnoe pravo i protsess*, no. 7, pp. 25–37, DOI: 10.18572/2071-1166-2020-7-25-37.

Voronov A. M. (2019) Administrirovanie i upravlenie: sootnoshenie ponyatii v sovremennom administrativnom prave [Administration and management: the relationship of concepts in modern administrative law]. In Kaplunov A. I. (Ed.) *Aktual'nye problemy administrativnogo i administrativno-protsessual'nogo prava*. Saint Petersburg, Sankt-Peterburg. un-t MVD Rossii, pp. 24–33.

Zubarev S. M. (2017) K voprosu o vzaimosvyazi predmeta i sistemy otechestvennogo administrativnogo prava [On the question of the relationship between the subject and the system of domestic administrative law]. In *Administrativnoe pravo i protsess*, no. 9, pp. 8–12.