

ГЕНЕЗИС МЕЖДУНАРОДНОГО АДМИНИСТРАТИВНОГО ПРАВА

© 2019 г. Н. И. Побежимова^{1, *}, О. Н. Шерстобоев^{2, **}

¹Российская академия народного хозяйства и государственной службы
при Президенте Российской Федерации, Москва

²Новосибирский государственный университет экономики и управления

* E-mail: igit99@rambler.ru

** E-mail: sherson@yandex.ru

Поступила в редакцию 03.06.2019 г.

Аннотация. В статье рассматриваются понятие и сущность международного административного права, анализируются зарубежные доктрины. Авторы полагают, что международное административное право определяет деятельность национальной администрации в связи с реализацией норм международного права. Эта деятельность может быть внешней — сотрудничество между органами исполнительной власти разных стран в связи с решением управленческих задач внутри государства, а также внутренней — принятие актов государственного управления на основании норм международного права. При этом международное административное право не связывает государственный суверенитет и действует лишь в сферах, которые не затрагивают его сущность.

Ключевые слова: административное право, международное право, интеграционное право, органы исполнительной власти, международные организации, акты государственного управления, государственное управление, международное административное сотрудничество, источники административного права.

Цитирование: Побежимова Н.И., Шерстобоев О.Н. Генезис международного административного права // Государство и право. 2019. № 11. С. 94–103.

DOI: 10.31857/S013207690007475-4

GENESIS OF INTERNATIONAL ADMINISTRATIVE LAW

© 2019 N. I. Pobezhimova^{1, *}, O. N. Sherstoboev^{2, **}

¹Russian Presidential Academy of National Economy and Public Administration, Moscow

²Novosibirsk state University of Economics and management

* E-mail: igit99@rambler.ru

** E-mail: sherson@yandex.ru

Received 03.06.2019

Abstract. The article is devoted to the concept and essence of International Administrative Law, foreign scientific doctrines are analyzed. The authors suggest that International Administrative Law determines the administrative activities which based under international law norms. This activity is both external and internal. It is represented as the cooperation of the executive authorities of different countries in connection with the solution of tasks within the state, and the adoption of administrative acts under international law norms.

Key words: Administrative Law, International Law, Integration Law, executive bodies, international organizations, administrative acts, state administration, international administrative cooperation, sources of Administrative Law.

For citation: Pobezhimova, N.I., Sherstoboev, O.N. (2019). Genesis of International Administrative Law // Gosudarstvo i pravo=State and Law, № 11, pp. 94–103.

1 февраля 2018 г. Председатель Правительства РФ принял участие в заседании Евразийского межправительственного совета, по итогам которого были подписаны 10 документов: поручения, решение, распоряжения, соглашение. Среди них – поручение «О некоторых вопросах создания наднациональных предприятий на примере Европейской компании»; решение «О механизмах реализации проектов в рамках цифровой повестки Евразийского экономического союза»; распоряжение «О проведении регулярных совещаний между государствами – членами Евразийского экономического союза и предложениях по обеспечению устойчивого развития»; соглашение «О подписании Соглашения по судоходству»¹. 7 ноября 2018 г. в г. Пекине был подписан меморандум о совершенствовании порядка таможенного оформления и контроля товаров, перемещаемых в рамках международной электронной торговли. Сторонами правоотношения выступили ФТС России и Главное таможенное управление Китая². 24 октября 2017 г. глава Минэкономразвития России и министр финансов Кипра подписали Совместную декларацию Правительства Российской Федерации и Правительства Республики Кипр о сотрудничестве в области модернизации экономик³.

С 2002 г. Росфинмониторинг стал членом Группы подразделений финансовой разведки «Эгмонт». Члены организации обмениваются информацией по специальному защищенному каналу связи⁴. В 2018 г. органы власти Российской Федерации активно готовились к четвертому раунду взаимных оценок ФАТФ⁵, в ходе которого международные эксперты проверили исполнение Россией рекомендаций ФАТФ и эффективность систем

противодействия отмыванию доходов/финансирования терроризма⁶. Продолжать этот перечень не имеет смысла, он обширен и свидетельствует об активной внешней деятельности субъектов государственного управления. Причем если вначале описываются стандартные аспекты международной деятельности субъектов центральной власти, то последний пример демонстрирует ситуацию, когда государство допускает международных экспертов к проверке исполнительно-распорядительной деятельности своих органов.

В итоге правомерна постановка ряда вопросов: какова природа указанных правоотношений; можно ли отнести их к национальному административному праву или они являются исключительно международными конструкциями? Возможно, такие отношения – это порождение нововременных наднациональных образований, включающих черты государственного административного права и международного права, представленных, к примеру, ЕС, ЕЭС?

Начать следует с того, что термин «международное административное право» известен юридической науке достаточно давно. Современная действительность лишь подчеркнула его актуальность, что связано с обширными интеграционными процессами, вовлекающими в свои орбиты субъектов исполнительной власти. Уже в 1909 г. на этот процесс обращал внимание П.С. Рейнш (Paul S. Reinsch). В частности, автор отмечал, что нормы права, создаваемые органами «международных публичных союзов», а также в ходе межправительственного сотрудничества, отличаются от общего международного права тем, что не только регулируют отношения между государствами, но и устанавливают позитивные правила для действий общего характера. С совокупность таких норм П.С. Рейнш предложил «ориентировочно именовать международным административным правом». Они затрагивают самые разные сферы человеческой жизни⁷. Целями международной административной деятельности могли бы стать, по мнению автора, обеспечение национального принципа для иностранных субъектов, а также регулирование отношений между исполнительными органами государств, складывающимися на основании общемировых интересов, с учетом их масштабов и значимости. В последнем случае унифицированные

¹ См.: Заседание Евразийского межправительственного совета, Алма-Ата, 1 февраля 2018 г. // Официальный сайт Правительства РФ. URL: <http://government.ru/news/35590/> (дата обращения: 02.02.2019).

² См.: Россия и Китай подписали меморандум о совершенствовании таможенного регулирования электронной торговли // Официальный сайт ФТС России. URL: http://www.customs.ru/index.php?option=com_content&view=article&id=26995:2018-11-13-11-35-37&catid=62:2011-01-24-16-54-55&Itemid=2094&Itemid=1926 (дата обращения: 02.02.2019).

³ См.: Распоряжение Правительства РФ от 23 октября 2017 г. № 2332-р «О подписании Совместной декларации Правительства РФ и Правительства Республики Кипр о сотрудничестве в области модернизации экономик» // СЗ РФ. 2017. № 44, ст. 6558.

⁴ См.: Группа «ЭГМОНТ» // Официальный сайт Росфинмониторинга. URL: <http://www.fedsfm.ru/activity/egmont> (дата обращения: 02.02.2019).

⁵ См., напр.: Распоряжение Президента РФ от 2 марта 2016 г. № 31-рп (в ред. от 18.04.2018 г.) «О Межведомственной комиссии по подготовке Российской Федерации к четвертому раунду взаимных оценок Группы разработки финансовых мер борьбы с отмыванием денег» // СЗ РФ. 2016. № 10, ст. 1401.

⁶ См.: Методология оценки технического соответствия рекомендациям ФАТФ и эффективности систем ПОД/ФТ, февраль 2013 г. // Официальный сайт Росфинмониторинга. URL: <http://fedsfm.ru/content/files/documents/fatf/rus%20fatf%20methodology%2022%20feb%202013.pdf> (дата обращения: 02.02.2019).

⁷ См.: Reinsch P.S. International Administrative Law and National Sovereignty // The American Journal of International Law. Vol. 3. 1909. № 1. P. 4.

принципы свяжут национальные администрации, в том числе обеспечив понятные процедуры. Кроме коммуникаций сферами такого регулирования могут стать противодействие преступности, защита исключительных прав, здравоохранение, стандарты общественного питания⁸.

Работа П.С. Рейнша интересна обозначенными в ней проблемами, актуальность которых сохраняется и ныне. Не претендуя на формирование единой мировой администрации, способной подчинить национальные правительства, автор обозначает области совместной деятельности государств, опирающихся на взаимные интересы, значимость которых упростит внутреннее регулирование. Причем главным полем применения норм международного административного права видятся экономика, инфраструктура, безопасность. Унификация правовой регламентации с участием соответствующих субъектов и органов национальной администрации, с точки зрения автора, полностью соответствует интересам всех «цивилизованных» государств, что и составляет основу международного административного права, отраслевая принадлежность которого практически не освещается. Правда, в работе имеется оговорка, касающаяся его международной природы. Она кроется в уважении национальными администрациями международных норм, выступающих драйверами модификации внутригосударственных процедур⁹. Нужно отметить, что высказанные взгляды не получили должной оценки большинства современников П.С. Рейнша, предпочитавших более узкие концепции о международном административном регулировании.

В этом случае международное административное право рассматривается как часть права международных организаций. Так, С.Ф. Амерасингх (C.F. Amerasinghe) включает в его систему два института: международной службы и международных трибуналов, разрешающих внутриаппаратные споры. Глубина регулирования таких отношений, как он указывает, определится важностью международных организаций. Происхождение международного административного права как признанной части права международных организаций, он связывает с учреждением Административного трибунала Лиги Наций, а его утверждение, по мнению автора, произошло в течение 1920-х годов, но даже к концу XX в. систематизация его норм выглядит делом будущего. В итоге международное административное право определяется как система норм, руководствуясь которыми международные административные трибуналы рассматривают споры между

международными организациями и их персоналом¹⁰. Данная точка зрения встречается довольно часто и скорее всего остается традиционной позицией специалистов в области международного права. В ней не остается места национальному административному праву, а единственной областью соприкосновения с ним видится имплементация административно-правовых конструкций в механизмы, обеспечивающие нормальное функционирование международных аппаратов. Здесь могут быть задействованы достижения административно-правовой доктрины и практики ее реализации (например, средства противодействия коррупции). Так, Я. Кривой характеризует международное административное право как «аморфное», не предполагающее «определенной степени правовой определенности», часто определяемое правилами, в строгом смысле не являющимися источниками международного публичного права (правилами внутреннего регулирования в международных организациях, решениями высших органов, индивидуальными контрактами о найме). Последние связывают правами и обязанностями международные организации и их персонал¹¹. Конечно, перечисленные элементы не являются частью традиционного административного права, но авторские рецепты вполне сопоставимы с теми, которыми решаются внутриорганизационные проблемы в системе государственного управления. Например, систематизация источников регулирования способна уменьшить пространство неограниченной дискреции, связав международные организации общими правовыми принципами.

Имеются также взгляды, в которых национальная составляющая международного административного права выражается более отчетливо. В частности, Д.Г. Партан (D.G. Partan) называет четыре группы задач, актуализирующих международное административное право внутри международного публичного права и полезных также для административного права отдельных государств. Они пересекаются друг с другом, цементируя основания данной юридической конструкции. Во-первых, они представляют интересы акторов международного права, затрагивая широкий сектор: от международных поездок, торговли и переводов всех видов до использования международных пространств и ресурсов «общего наследия», защиты важнейших прав, обеспечивающих разнообразные аспекты человеческой жизни. Во-вторых, архитекторам международного права важно представлять

¹⁰ См.: Amerasinghe C.F. The Future of International Administrative Law // International and Comparative Law Quarterly. Vol. 45. Issue 4. 1996. P. 773.

¹¹ См.: Kryvoi Y. The Law Applied by International Administrative Tribunals: from Authority to Hierarchy? // The Georgetown International Law Review. Vol. 47. 2015. № 2. P. 299, 300.

⁸ См.: *ibid.* P. 6–8, 12, 13.

⁹ См.: *ibid.* P. 6.

достоинства и недостатки каждого регулятивного режима, конструируя новые и редактируя существующие. В-третьих, юристы, специализирующиеся в международном праве в сфере управления, смогут использовать правила и административные прецеденты, применяя их по аналогии. Способствовать этому должны принципы международного административного права. В-четвертых, пользу смогут извлечь и национальные правительства, получив единые правовые режимы для самых разных сфер, урегулированных на международном уровне. В их числе значатся не только экономика, но и гуманитарные области, прежде всего защита прав человека¹². Тем не менее автор констатирует слабую научную легитимность международного административного права, отмечая нехватку обобщающих работ по его тематике. Как он считает, к началу 1980-х годов имелись лишь исследования отдельных управленческих международных режимов. Основным выводом Д.Г. Партана стал призыв к интенсификации анализа правоприменительной практики в области международного административного регулирования, нацеленный на строительство одноименного правового образования¹³.

Аналогичные суждения весьма распространены в научной литературе. Встречаются утверждения о сложности современного международного регулирования, которое не может обойтись без сфер, обычно представляющих предмет административного права. Например, экология превратилась в общепризнанную ценность, обеспечиваемую правом любых уровней. Поддержание надлежащей окружающей среды требует от международного сообщества учитывать при принятии решений экспертные мнения субъектов государственного управления. Встречается мнение, что последние через делегирование полномочий приобретают функции, свойственные национальным органам исполнительной власти, тем самым становясь участниками административных правоотношений¹⁴. По этому поводу в США имеется судебная практика. Так, Апелляционный суд округа Колумбия рассмотрел дело, в котором национальное агентство по охране окружающей среды обвинялось в нарушении условий Монреальского протокола по веществам, разрушающим озоновый слой¹⁵, в части разреше-

ния объема выбросов бромистого метила, которые превышали бы допустимый уровень. Суд, помимо прочего, оценил юридическую природу правил, установленных на основании международного договора, но уже после его ратификации, посчитав, что они носят политический характер, и отказал им в судебной защите. Иными словами, решения международных инстанций, не ратифицированные в конституционном порядке, не являются частью национальной правовой системы, а значит, не могут включаться в систему административного права страны. Здесь, по сути, разграничиваются международные и национальные административно-правовые акты. В силу их различной природы первые не определяют действия противоположных сторон. Международные правила, принятые после вступления договора в силу без официальной ратификации, только разъясняют его нормы, но не создают новых. Международные органы, формулирующие таким образом обязательные предписания для государственной администрации, вторгаются в компетенцию последней, что противоречит принципу разделения властей¹⁶. В целом государственное управление в сфере экологии является традиционным примером, демонстрирующим особенности международного административного права. Например, Ю.А. Тихомиров указывает на многоуровневость данной области, которая управляется национальными органами разной компетенции и международными организациями и институтами, а также отличается гибким соотношением национального и международного права¹⁷.

Пример показывает, как международные нормы коррелируют действия субъектов государственной администрации, определяя содержание их актов, подвергая должностных лиц ответственности. Американский пример более радикален, чем европейская практика, что объясняется традиционным различием в подходах к юридической силе международных договоров по отношению к законам. В Европе большое значение играет интеграционное законодательство ЕС, которое предопределяет доктрину взаимодействия нескольких правовых систем. Например, в таком духе высказывается Г.А. Берман, отмечая важность международных организаций, осуществляющих регулирование общественных отношений, в сферах, которые в иных случаях «управлялись бы на национальном уровне». Поскольку смысл таких международных правил видится в том, чтобы стать «внутренними

¹² См.: *Partan D.G. International Administrative Law // The American Journal of International Law. Vol. 75. 1981. № 3. P. 639, 640.*

¹³ См.: *ibid.* P. 644.

¹⁴ См.: *Daugirdas K. International Delegations and Administrative Law // Maryland Law Review. Vol. 66. 2007. № 3. P. 708–710.*

¹⁵ См.: Монреальский протокол по веществам, разрушающим озоновый слой, принят 16 сентября 1987 г. [Электронный ресурс] – Режим доступа: URL: http://www.un.org/ru/documents/decl_conv/conventions/montreal_prot.shtml (дата обращения: 23.02.2019).

¹⁶ См.: *Natural Resources Defense Council v. U.S. Environmental Protection Agency. 464 F. 3d 1 (D.C. Cir. 2006)* [Электронный ресурс] – Режим доступа: URL: <https://openjurist.org/464/f3d/1/natural-resources-defense-council-v-environmental-protection-agency> (дата обращения: 23.02.2019).

¹⁷ См.: *Тихомиров Ю.А. Управление на основе права. М., 2007. С. 466.*

правовыми нормами, а не международными соглашениями», то в конечном итоге от них ожидается «помещение во внутренние каналы». От государства в таких ситуациях ожидается выработка общих стандартов имплементации, которые могут быть предусмотрены административной процедурой или какими-то иными формами воздействия¹⁸.

При таком подходе уже отчетливо проявляется связь международного публичного и государственного административного права. По крайней мере среди интересантов международного административного права называются «государственные деятели и теоретики», подчеркивается значительная роль международных организаций в формировании общих для всех государств ориентиров, понижающих значительное количество областей, предназначенных для национального регулирования. Важно, что и здесь нет рассуждений в духе «всемирного правительства», необходимость унификации принципов и правил определяется общими интересами, подвигающими власти разных государств формировать единые правовые режимы.

Например, реализация положений Конвенции ООН против коррупции в правовых рамках разных государств заставляет их власти формировать унифицированные подходы для своих органов. Они касаются как международного сотрудничества органов исполнительной власти, так и внутренней деятельности. Например, в различных юрисдикциях по-разному относятся к вопросам конфискации, в большинстве случаев это — уголовное наказание. Возникла проблема, следует ли взаимодействовать с иностранными органами по вопросам применения данной меры, назначенной в рамках административного права. Так, Европейский Суд по правам человека указывает, что только п/п. «с» п. 1 ст. 54 антикоррупционной Конвенции рекомендует государствам-участникам в целях предоставления взаимной правовой помощи рассматривать вопрос о принятии таких мер, каковые могут потребоваться, с тем чтобы создать возможность для конфискации имущества в отсутствие обвинительного приговора... Группа разработки финансовых мер борьбы с отмыванием денег представила рекомендации «Международные стандарты по борьбе с отмыванием денег, финансированием терроризма и финансированием распространения оружия массового поражения». В частности, национальные власти подвигаются к принятию мер, позволяющих конфисковывать имущество в отсутствие обвинительного приговора «в той степени,

¹⁸ См.: *Bermann G.A.* The emergency of transatlantic regulation // *Legal Challenges in EU Administrative Law. Towards an Integrated Administration* / ed. by Herwig C.H. Hofmann, A.H. Türk. Cheltenham, Northampton, 2009. P. 169, 701.

в которой это соответствует принципам их внутригосударственного законодательства»¹⁹.

На этом примере видно, что нормы международного права активно проникают в самые разные аспекты государственного управления, оказывая влияние на взаимоотношения властных и невластных участников административных правоотношений. Для этих целей интересно рассмотреть сферу налогообложения в части реализации органами соглашений об избежании двойного налогообложения²⁰. Например, российское акционерное общество было привлечено к ответственности за неисполнение требований налогового законодательства, акт налогового органа был обжалован. В числе доводов делалась ссылка на неверное применение субъектом власти ст. 15 Конституции РФ и положений Конвенции от 9 апреля 1996 г. «Об избежании двойного налогообложения в отношении налогов на доходы и капитал и предотвращении уклонения от налогообложения», заключенной между Правительством РФ и Правительством Итальянской Республики. Компании-правонарушителю не удалось доказать свою правоту, но в данном деле интересна аргументация, в которой акт государственного управления оценивался через нормы международного права в призме конституционного принципа²¹.

Пример не является единичным. Так, российская кредитная организация по результатам выездной налоговой проверки была привлечена к ответственности за неисчисление, неуплату и неперечисление налога на прибыль иностранной организации по ставке в 10% согласно ст. 11 российско-итальянской Конвенции от 9 апреля 1996 г. Причем здесь даже выбиралось «применимое право». Кредитная организация руководствовалась положениями ст. 11 Соглашения между Российской Федерацией и Великим Герцогством Люксембург об избежании двойного налогообложения от 28 июня 1993 г. Налоговый орган посчитал, что данная норма не применима, поскольку действительным бенефициаром по сделке являлась не люксембургская компания, а ее контролирующей итальянский акционер. В числе доказательств по делу значились письма налоговых органов Италии

¹⁹ См.: Пункты 114, 146 Постановления ЕСПЧ от 28 июня 2018 г. по делу «Компания G.I.E.M. С.р.л. и другие (G.I.E.M. S.r.l. and Others) против Италии» (жалоба N1828/06 и две другие) // Прецеденты Европейского Суда по правам человека. Спец. вып. 2018. № 9(21).

²⁰ На это указывает, в том числе, Е. Шмидт-Ассманн (см.: *Schmidt-Assmann E.* The Internationalization of Administrative Relations as a Challenge for Administrative Law Scholarship // *German Law Journal*. Vol. 9. 2008. № 11. P. 2078, 2079).

²¹ См.: Постановление Федерального арбитражного суда Волго-Вятского округа от 19 января 2009 г. по делу № А29–2848/2008 // СПС «КонсультантПлюс».

и Люксембурга, направленные в адрес российских коллег на основании международного запроса. Во многом содержание этих документов не позволило кредитной организации изменить решение в свою пользу²². Примеры подтверждают ситуацию, при которой международные нормы, часто принятые органами исполнительной власти, напрямую регулируют исполнительно-распорядительную деятельность отдельных органов. Такая позиция сближается еще с одной точкой зрения о сущности международного административного права.

Она представляет наиболее широкий взгляд о природе международного административного права, проявившийся уже в работах известных правоведов XIX в. В частности, О. Майер (Otto Mayer) использует данный термин в качестве вполне устоявшегося, хотя и достаточно нового для данной эпохи. По его мнению, международное административное право тесно связано с действием норм внутреннего права на территории иностранного государства, которые определяют управление в сфере отношений с другими государствами. Например, консульские учреждения могут осуществлять некоторые полицейские функции, поддерживать собственных граждан за рубежом, предоставлять иные публичные услуги интернационального характера. Административное право в таких делах имеет решающее значение, а пределы его реализации определяются «терпимостью» властей принимающей страны. Таким образом, задается вопрос о применении национальных управленческих правил на чужой территории²³. К сфере международного административного регулирования О. Майер относил и соглашения между разными государствами, положения которых влияют на управление. Такие договоры заставляют принимать национальные нормативные правовые акты, тем самым совершенствующие собственную администрацию. Кроме этого, исполнение взятых обязательств может потребовать формирования наднациональных управленческих структур (например, опять в сфере коммуникаций). Административное право в таком контексте задействуется при направлении чиновников в их штат, а также при обязывании собственных властных субъектов сотрудничать с международными коллегами. Правда, последняя функция остается исключительно национальным явлением, а наднациональный уровень управления ограничивается осуществлением информационных и соведательных функций²⁴. Приведенные аргументы

демонстрируют попытку анализа взаимодействия административного и международного права, а также поиска точек их наиболее близкого соприкосновения. Именно между ними складываются связи, образующие предмет международного административного права. Работа О. Майера готовилась в эпоху сильных национальных государств, стремившихся к мировому господству, поэтому и сфера их сотрудничества представлялась узкой. Тем не менее современные авторы продолжили развивать указанные идеи, отмечая их важность именно для действующих правовых порядков в условиях разветвленной интернациональной деятельности.

Так, с точки зрения Е. Шмидта-Ассманна, общепризнано сближение международного и административного права. Дело в том, что некоторые административно-правовые конструкции выходят за пределы национальных границ, причем ряд из них эволюционирует до указанных состояний, а некоторые изначально задумываются как наднациональные. В результате формируется «право международных административных отношений», которое следует объективировать в терминах внутреннего административного права: оно должно защищать индивидуальные права против администрации, а также создавать легальные процедуры и инструменты для эффективной реализации управленческих функций²⁵. В таком качестве целесообразна необходимость нового международного административного права. Его ядром должен стать закон об интернационализации административных отношений, в котором регулировалось бы сотрудничество между субъектами исполнительной власти разных государств²⁶. Само же международное административное право включает три функциональных цикла: 1) корпус норм, определяющих международные институты; 2) совокупность норм, закрепляющих национальные административные правовые порядки; 3) система правил о совместном разрешении обоюдозначимых проблем²⁷.

Первый случай определяется усиливающимся влиянием международных организаций, непосредственно воздействующих на положение невластных субъектов административного права. В таком случае необходимы гарантии защиты фундаментальных прав человека, признанные, как известно, и на международном уровне. Естественным итогом развития системы международных организаций должны также стать институционализация внутренних административных правил, придание им определенной иерархии. Вторая ситуация объясняется воздействием международного административного

²² См.: Решение Арбитражного суда г. Москвы от 3 марта 2016 г. по делу № А40–241361/15–115–1953 // СПС «КонсультантПлюс».

²³ См.: Mayer O. Deutsches Verwaltungsrecht. Leipzig, 1896. S. 455–458.

²⁴ См.: *ibid.* S. 459, 460, 461.

²⁵ См.: Schmidt-Assmann E. *Op. cit.* P. 2062–2064.

²⁶ См.: *ibid.* P. 2076.

²⁷ См.: *ibid.* P. 2077.

права на национальные правовые порядки — оно «перестраивает и расширяет» их. Хорошим примером этого процесса выступает защита окружающей среды, в которой международные нормы преобразовали национальные защитные механизмы, расширив области внутренней административной процедуры и административного судебного процесса. Наконец, третья ситуация представлена нормами, регулируемыми горизонтальное и вертикальное административное сотрудничество. Современные государства не могут ограничиваться только собственным уровнем регулирования, обеспечивая реализацию прав и обязанностей в сфере управления — необходима более сложная система с несколькими звеньями правового воздействия²⁸.

В работе Е. Шмидта-Ассманна дается развернутое описание международного административного права. Оно выходит за пределы внутриаппаратной деятельности международных организаций, обеспечивает международное административное сотрудничество и распространяется на традиционные административные отношения, складывающиеся в связи с защитой фундаментальных прав человека, а также развитием экономики. Например, международное административное право присутствует в соглашениях об интерпретации договоров о двойном налогообложении, стандартах передачи данных в социальной сфере или ответственности за неточную информацию в полицейских информационных системах. Такой материал может послужить отправной точкой для последующих административно-правовых исследований, результатом которых станет систематизация соответствующих норм внутреннего права²⁹. Указанные взгляды все еще оригинальны для традиционного административного права, но они опираются на современную политико-правовую действительность, часть которой определяется на международном уровне непосредственно (организациями при косвенном участии национальных администраций) или при помощи международных институций, предоставляющих государствам площадку для выработки унифицированных решений.

В такой ситуации происходит взаимосвязь двух систем права: национального и международного. В результате образуется международное управление. Оно, по свидетельству Ю.А. Тихомирова, подчиняется нормам как международного, так и национального права, что образует «главный императив жизнедеятельности» международного сообщества и каждого государства³⁰. В литературе предполагается, что его ядром станут административные

процедуры, сформулированные по аналогии с уже имеющимися нормами, характерными для континентальных правовых порядков. После формирования такой системы появится унифицированный порядок деятельности международных «административных инстанций», что поспособствует интернационализации административного права отдельных государств. Эти две задачи, как отмечает Б. Шёндорф-Хауболд (B. Schöndorf-Haubold), составляют главное предназначение международного административного права. Поэтому данная юридическая конструкция все чаще рассматривается как многоуровневая система, плоскости которой взаимодействуют друг с другом, оказывая влияние и связывая действие соответствующих управленческих структур³¹. Показательным примером является Интерпол. На его деятельность часто ссылаются как на одно из эталонных проявлений международного административного права. Об этом писал еще П.С. Рейнш, указывая на ограниченность ресурсов национальных администраций в борьбе с преступностью, не считающейся с государственными границами. В таких условиях преимущества сотрудничества между органами очевидны³². Б. Шёндорф-Хауболд отмечает административные функции, которые изначально были ядром Интерпола. Данная организация опирается на согласие государств следовать ее правилам, что характеризует ее правовую природу. Одновременно законность ее деятельности обеспечивается процедурами и стандартами, которые в части, затрагивающей индивидуумов, подчиняются принципу верховенства права³³. Как представляется, в этом и заключается ее международная административная сущность, т.е. подобные Интерполу организации участвуют в межгосударственном сотрудничестве. Описанная ситуация нетипична для классических международно-правовых конструкций, но в ней усматривается аналогия с традиционным административным правом, по которой международная организация подчиняется известным юридическим началам, выработанным для контроля внутригосударственной управленческой деятельности.

Итак, международное административное право может проявляться в нескольких плоскостях. Во-первых, его нормы регулируют внутриорганизационные связи международных организаций и органов (традиционный подход). Во-вторых, оно определяет отношения с участием субъектов международного права, которые затрагивают интересы индивидуумов. Здесь формируются правовые

²⁸ См.: *ibid.* P. 2077, 2078.

²⁹ См.: *ibid.* P. 2078, 2079.

³⁰ См.: Тихомиров Ю.А. Указ. соч. С. 467.

³¹ См.: *Schöndorf-Haubold B. The Administration of Information in International Administrative Law — The Example of Interpol // German Law Journal. Vol. 9. Issue 11. 2008. P. 1747.*

³² См.: *Reinsch P.S. Op. cit. P. 12.*

³³ См.: *Schöndorf-Haubold B. Op. cit. P. 1751.*

конструкции, аналогичные внутригосударственным административно-правовым режимам. В-третьих, национальные администрации вынуждаются руководствоваться международными нормами, которые после имплементации в правовые системы государств становятся частью их административного права. В-четвертых, большое значение приобретают нормативные предписания, определяющие сотрудничество органов исполнительной власти разных государств при решении управленческих задач. Наконец, в-пятых, отдельное место занимает сфера наднационального сотрудничества, представляемая интеграционными союзами государств (например, ЕС, ЕЭС).

Иногда при определении международного административного права отмечается его лингвистическое сходство с международным частным правом с последующим утверждением об идентичности их регулятивных механизмов. Видимо, такое мнение традиционно, и возникло оно вместе с представлением о системе норм, оформляющих международное управление. Оно просуществовало до наших дней и в течение всего периода подвергалось критике в специальной литературе. Так, О. Майер писал, что международное административное и частное право не следуют одним и тем же правилам и нацелены на достижение разных результатов. Его позиция заключается в аксиоме: государства не допускают применения норм иностранного административного права своими судами, что объясняется юридическим неравенством участников правоотношений и императивным регулированием, которое предопределено национальными интересами. Вместо принудительного исполнения иностранных административных актов здесь действует «внешнее сопоставление», при котором каждый «уважает и допускает» субъектов другого. Поэтому вместо полноценного коллизионного регулирования международное административное право опирается исключительно на межгосударственное сотрудничество, при котором власти государств дополняют взаимные соглашения своими правилами, связывая ими собственные администрации³⁴.

П.С. Рейнш делал также выводы о том, что нормы, определяющие, к примеру, трансграничные коммуникации людей, можно рассматривать как зарождение универсального гражданского права. Но даже в этой сфере проявляется административная деятельность. Причем, как полагал автор, международное администрирование имеет преимущество перед международной частной сферой, поскольку в нем еще не сложились «систематизированные методы и исторические традиции». Иными словами, каких-либо препятствий для формирования корпуса норм, определяющих международное

административное право, кроме желания национальных властей, не имеется³⁵. Е. Шмидт-Ассманн полагает, что «параллелизация» двух сфер искажалась с самого начала. На самом деле их отождествление некорректно, хотя бы в силу различных целей. Конечно, международное административное право не касается выбора применимого правопорядка. Школам административного права следует отказаться от неточной параллели и детально разрабатывать вопросы сотрудничества администраций разных государств. В таком контексте международное административное право — это административное право, сформированное на основе международных договоров. Оно включает процессы реформирования национального регулирования и реконструкции международного, что структурно напоминает процесс европеизации правовых систем государств — членов ЕС, хотя Е. Шмидт-Ассманн признает возможность систематизации норм о конфликте правопорядков, которые должны стать частью национальных административных процедур с иностранными последствиями, опирающимися на конституционные принципы³⁶. Здесь не идет речь о коллизионных привязках, сформулированных по образцу Вводного закона Германского гражданского уложения или разд. VI Гражданского кодекса РФ. Скорее нужно рассматривать вопросы административного сотрудничества властей разных государств, которые руководствуются собственным правом, а также нормами международного права, предписывающего им вступать в отношения с зарубежными коллегами, которые, в свою очередь, поступают на основании своих собственных правил. Вероятность коллизии просматривается в соотношении норм национального административного права взаимодействующих стран, которые определяют основания, сроки, процедуры. Е. Шмидт-Ассманн рекомендует включить правила на случай такого противоречия в закон об административных процедурах (или принять самостоятельный закон).

* * *

Итак, международное административное право появилось во второй половине XIX в. Это произошло практически одновременно с доктринальным оформлением отрасли административного права в связи с необходимостью обосновать взаимодействие органов государственной администрации разных государств друг с другом и международными структурами. Нормы международного административного права определяют деятельность национальной администрации в связи с реализацией норм международного права. Такая деятельность

³⁴ См.: Mayer O. Op. cit. S. 453–458.

³⁵ См.: Reinsch P.S. Op. cit. P. 5, 6.

³⁶ См.: Schmidt-Assmann E. Op. cit. P. 2077.

может быть внешней и внутренней. В первом случае осуществляется сотрудничество субъектов административного права разных государств, решающих внутригосударственные управленческие задачи (например, взаимодействие правительств двух государств по вопросам координации); во втором — деятельность направлена на принятие актов государственного управления на основании норм международного права (например, таможенные органы Российской Федерации могут применять нормы Таможенного кодекса ЕАЭС).

СПИСОК ЛИТЕРАТУРЫ

1. Методология оценки технического соответствия рекомендациям ФАТФ и эффективности систем ПОД/ФТ, февраль 2013 г. // Официальный сайт Росфинмониторинга. URL: <http://fedsfm.ru/content/files/documents/fatf/rus%20fatf%20methodology%2022%20feb%202013.pdf> (дата обращения: 02.02.2019).
2. Монреальский протокол по веществам, разрушающим озоновый слой, принят 16 сентября 1987 г. [Электронный ресурс] — Режим доступа: URL: http://www.un.org/ru/documents/decl_conv/conventions/montreal_prot.shtml (дата обращения: 23.02.2019).
3. Пункты 114, 146 Постановления ЕСПЧ от 28 июня 2018 г. по делу «Компания G.I.E.M. С.р.л. и другие (G.I.E.M. S.r.l. and Others) против Италии» (жалоба N1828/06 и две другие) // Прецеденты Европейского Суда по правам человека. Спец. вып. 2018. № 9(21).
4. Россия и Китай подписали меморандум о совершенствовании таможенного регулирования электронной торговли // Официальный сайт ФТС России. URL: http://www.customs.ru/index.php?option=com_content&view=article&id=26995:2018-11-13-11-35-37&catid=62:2011-01-24-16-54-55&Itemid=2094&Itemid=1926 (дата обращения: 02.02.2019).
5. Тихомиров Ю.А. Управление на основе права. М., 2007. С. 466, 467.
6. Amerasinghe C.F. The Future of International Administrative Law // International and Comparative Law Quarterly. Vol. 45. Issue 4. 1996. P. 773.
7. Bermann G.A. The emergency of transatlantic regulation // Legal Challenges in EU Administrative Law. Towards an Integrated Administration / ed. by Herwig C.H. Hofmann, A.H. Türk. Cheltenham, Northampton, 2009. P. 169, 701.
8. Daugirdas K. International Delegations and Administrative Law // Maryland Law Review. Vol. 66. 2007. № 3. P. 708–710.
9. Kryvoi Y. The Law Applied by International Administrative Tribunals: from Authority to Hierarchy? // The Georg Washington International Law Review. Vol. 47. 2015. № 2. P. 299, 300.
10. Mayer O. Deutsches Verwaltungsrecht. Leipzig, 1896. S. 455–461.
11. Natural Resources Defense Council v. U.S. Environmental Protection Agency. 464 F. 3d 1 (D.C. Cir. 2006) [Электронный ресурс] — Режим доступа: URL: <https://openjurist.org/464/f3d/1/natural-resources-defense-council-v-environmental-protection-agency> (дата обращения: 23.02.2019).
12. Partan D.G. International Administrative Law // The American Journal of International Law. Vol. 75. 1981. № 3. P. 639, 640, 644.
13. Reinsch P.S. International Administrative Law and National Sovereignty // The American Journal of International Law. Vol. 3. 1909. № 1. P. 4–8, 12, 13.
14. Schmidt-Assmann E. The Internationalization of Administrative Relations as a Challenge for Administrative Law Scholarship // German Law Journal. Vol. 9. 2008. № 11. P. 2062–2064, 2076–2079.
15. Schöndorf-Haubold B. The Administration of Information in International Administrative Law — The Example of Interpol // German Law Journal. Vol. 9. Issue 11. 2008. P. 1747, 1751.

REFERENCES

1. Methodology for assessing technical compliance with FATF recommendations and the effectiveness of AML/CFT systems, February 2013 // Official website of Rosfinmonitoring. URL: <http://fedsfm.ru/content/files/documents/fatf/rus%20fatf%20methodology%2022%20feb%202013.pdf> (accessed: 02.02.2019) (in Russ.).
2. Montreal Protocol on substances that Deplete the ozone layer, adopted September 16, 1987 [Electronic resource] — Access mode: URL: http://www.un.org/ru/documents/decl_conv/conventions/montreal_prot.shtml (accessed: 23.02.2019) (in Russ.).
3. Paragraphs 114, 146 of the ECHR Judgment of 28 June 2018 in the case “G.I.E.M. S.r.l. and others (G.I.E.M. S.r.l. and others) v Italy” (complaint N1828/06 and two others) // Precedents of the European Court of human rights. Special issue. 2018. No. 9 (21) (in Russ.).
4. Russia and China signed a Memorandum on improving customs regulation of electronic Commerce // Official website of the FCS of Russia. URL: http://www.customs.ru/index.php?option=com_content&view=article&id=26995:2018-11-13-11-35-37&catid=62:2011-01-24-16-54-55&Itemid=2094&Itemid=1926 (accessed: 02.02.2019) (in Russ.).

5. *Tikhomirov Yu.A.* Management is based on law. M., 2007. P. 466, 467 (in Russ.).
6. *Amerasinghe C.F.* The Future of International Administrative Law // *International and Comparative Law Quarterly*. Vol. 45. Issue 4. 1996. P. 773.
7. *Bermann G.A.* The emergency of transatlantic regulation // *Legal Challenges in EU Administrative Law. Towards an Integrated Administration* / ed. by Herwig C.H. Hofmann, A.H. Türk. Cheltenham, Northampton, 2009. P. 169, 701.
8. *Daugirdas K.* International Delegations and Administrative Law // *Maryland Law Review*. Vol. 66. 2007. № 3. P. 708–710.
9. *Kryvoi Y.* The Law Applied by International Administrative Tribunals: from Authority to Hierarchy? // *The Georg Washington International Law Review*. Vol. 47. 2015. № 2. P. 299, 300.
10. *Mayer O.* *Deutsches Verwaltungsrecht*. Leipzig, 1896. S. 455–461.
11. *Natural Resources Defense Council v. U.S. Environmental Protection Agency*. 464 F. 3d 1 (D.C. Cir. 2006) [Electronic resource] – Access mode: URL: <https://openjurist.org/464/f3d/1/natural-resources-defense-council-v-environmental-protection-agency> (accessed: 23.02.2019).
12. *Partan D.G.* *International Administrative Law* // *The American Journal of International Law*. Vol. 75. 1981. № 3. P. 639, 640, 644.
13. *Reinsch P.S.* *International Administrative Law and National Sovereignty* // *The American Journal of International Law*. Vol. 3. 1909. № 1. P. 4–8, 12, 13.
14. *Schmidt-Assmann E.* The Internationalization of Administrative Relations as a Challenge for Administrative Law Scholarship // *German Law Journal*. Vol. 9. 2008. № 11. P. 2062–2064, 2076–2079.
15. *Schöndorf-Haubold B.* The Administration of Information in International Administrative Law – The Example of Interpol // *German Law Journal*. Vol. 9. Issue 11. 2008. P. 1747, 1751.

Сведения об авторах

ПОБЕЖИМОВА Нелли Ивановна – кандидат юридических наук, профессор, профессор кафедры административного права и процесса Российской академии народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации; 119571 г. Москва, пр-т Вернадского, д. 84

ШЕРСТОБОЕВ Олег Николаевич – кандидат юридических наук, доцент, заведующий кафедрой административного, финансового и корпоративного права Новосибирского государственного университета экономики и управления; 630099 г. Новосибирск, ул. Каменская, д. 56

Authors' information

POBEZHIMOVA Nelly I. – PhD in Law, Professor, Professor of the Department of Administrative Law and process of the Russian Presidential Academy of National Economy and Public Administration; 84 Vernadskogo avenue, 119571 Moscow, Russia

SHERSTOBOEV Oleg N. – PhD in Law, associate Professor, head of the Department of Administrative, Financial and Corporate Law of the Novosibirsk state University of Economics and management; 56 Kamenskaya street, 630099 Novosibirsk, Russia