



На вопросы редакции отвечает заведующая кафедрой административного и финансового права юридического факультета СПбГУ **Наталья Александровна ШЕВЕЛЕВА**

### АДМИНИСТРАТИВНОЕ ПРАВО ДО СИХ ПОР БАЗИРУЕТСЯ НА СОВЕТСКИХ ПОДХОДАХ

Специализируется в области финансового и бюджетного права. Член Экспертного совета ВАК по праву и политологии, член Высшей квалификационной коллегии судей РФ (2012–2018) — представитель общественности. Имеет Благодарность Президента РФ 2013 года за достигнутые трудовые успехи, многолетнюю добросовестную работу и активную общественную деятельность.  
Доктор юридических наук, профессор.

— **Наталья Александровна, как Вы оцениваете современное состояние административного права?**

— Будучи членом Экспертного совета ВАК, я просматриваю диссертации, которые защищаются по конституционному, административному, налоговому, финансовому праву — теперь это одна научная специальность 5.1.2 «Публично-правовые (государственно-правовые) науки». Защиты диссертаций в СПбГУ проводятся по собственным правилам, они не проходят через ВАК, так что я могу сравнить диссертации, защищаемые в диссертационных советах системы ВАК и СПбГУ, и вижу достаточно полную картину состояния науки и научных исследований в области государственного права. Поскольку я начала свой профессиональный путь в науке еще в советское время, то могу включить в сравнение и диссертации того периода. Я скажу, что резкого рывка в доктрине административного права не наблюдается. Большая часть современного научного продукта административного права — это продолжение советской традиции.

тивного права растет из советских еще подходов. Вот конституционное право значительно ушло вперед под влиянием доктрин прав человека, а в отношении административного права советская тенденция совершенно очевидна. Современное российское государство многократно усложнилось и требует новых научных разработок в области государственного управления. Нельзя не отметить и преобладающую долю диссертаций по цивилистике и уголовному праву, а вот доля исследований по публичному праву в общем объеме научных работ невелика. Это показательно для нашего времени.

### — Почему так происходит, на Ваш взгляд?

— Думаю, еще не сменилось поколение ученых, занимающихся проблемами государственного управления. Что такое административное право? Это право государственного управления, а система управления на сегодняшний день лишь определенным образом трансформировалась, но не модернизировалась. Она все еще строится на советских подходах. А все, что сейчас меняется, связано, по моим наблюдениям, с цифрой. Она заставляет меняться и само управление, и ее нормативную основу. Наука должна идти за реальными изменениями и осмысливать их. Конечно, диссертации и научные исследования о цифровизации сейчас очень конъюнктурные, актуальные, модные, востребованные, но, как известно, чтобы родить стоящую теорию, необходимо время на ее вынашивание.

### — Какие наиболее важные тенденции, требующие доктринального осмысления в административном праве, Вы бы выделили?

— В административном праве сейчас благодаря цифре встает вопрос о порядке взаимодействия публичной власти с рядовым гражданином или отдельной организацией. С одной стороны, цифра позволяет снять с публичного управленца ведомственную завесу: система стала более открытой. С другой стороны, граждане проявляют большую активность по защите своих прав. Это меняет систему, она становится более разнообразной, перестает быть жестко стандартизированной, как в советское время. Еще одно важное изменение, влияющее на административное право, которое я вижу, — это включение договорных отношений в управленческую ткань, в административное

регулирование, чего в советское время, конечно, не было. Появились публичные договоры разного рода: в налоговом праве, в финансовом, между субъектами РФ, между министерствами и губернаторами и т.п., а доктрины публичных договоров при этом нет. Мы еще в 2008 году проводили на нашей кафедре научное мероприятие на тему «Публичный договор», выпустили тогда сборник статей — и он до сих пор состоит в числе редких изданий, которые этой теме посвящены. Стороны в таком договоре определяют свои права и обязанности, способы контроля их исполнения. Это публичные отношения, но использование в них договорных конструкций позволяет привязать абстрактное нормативное регулирование к конкретным участникам. Цифра расширяет и возможности обмена информацией, влияет на ее открытость, однако тут возникает проблема персональных данных. Проблема эта очень насущная, и без ее доктринального осмысления движение вперед невозможно. Но системного подхода к ней пока не прослеживается. Все соглашались с необходимостью защиты персональных данных, но требуется решение о допустимости использования персональных данных в публичных интересах.

### — Персональные данные — это больше вопрос публичного права или частного?

— Это зона и частного, и публичного права, причем разных его отраслей. Есть понятие налоговой тайны, и оно теперь камень преткновения — налоговые органы должны эту тайну свято охранять, тогда как во многих случаях сами налогоплательщики просят раскрыть информацию о других лицах, поскольку это позволяет им строить планы участия в коммерческих и налоговых отношениях, оценивать риски взаимодействия с контрагентами. Хотя вопрос регулирования персональных данных и является отраслевым, совершенствование законодательства возможно только тогда, когда будет разработан общетеоретический подход к нему. Доходит до смешного даже в нашем образовательном процессе. Преподаватель заполнил ведомости и поставил оценки — эти данные являются персональными или нет? На этот вопрос сейчас нет очевидного ответа, хотя образовательный процесс открытый и не может быть засекречен, особенно если речь идет об обучении за счет бюджетных средств. Проблемы известны и должны решаться на доктринальном уровне, но пока никакого прогресса я тут не наблюдаю.

**— В чем могут быть затруднения, если все понижают важность вопроса регулирования персональных данных?**

— Сложный вопрос. Отдельно, кусочками, эта тема разрабатывается, предлагаются решения, но цельной концепции пока не видно. Причем не только у нас, но и на Западе. Персональные данные — они чьи? Принадлежат ли они только человеку или все-таки и гражданину, и государству? Даже этот базовый вопрос не получил еще ответа. А от него зависит все дальнейшее развитие этого института. Если это общая собственность, то надо решать проблему с учетом интересов всех собственников, а если персональные данные принадлежат исключительно человеку, то государство должно либо не вмешиваться в их использование, либо охранять их, а пользоваться этими данными без разрешения собственника оно не может. Но какое государственное управление без персональных данных? И государство все равно вынуждено входить в эти отношения. Тут возникает еще один нюанс проблематики персональных данных — это создание разного рода баз данных. Каждый госорган имеет свою информационную базу, но вопросы взаимодействия этих баз, ответственности за вредные последствия, возникшие в результате ненадлежащего использования данных, пределы доступа гражданина к своим персональным данным в этих базах и другие права глубоко не изучались. Может, это конституционный аспект, а может — и административный в чистом виде. Информационное право как отрасль законодательства претендует на свое лидерство. Всё это говорит о том, что в административном праве сейчас полно нерешенных проблем.

**— Ими никто не занимается?**

— Нет, ими занимаются, но прорыва в доктрине нет. Может, потому что преобладают советские подходы, так как старшее поколение ученых — продукт советского времени. Это ни хорошо, ни плохо, так есть. А прорывных идей молодых ученых я пока не вижу. Административное право с точки зрения самой теории управления государством — это сейчас сверхактуально, поскольку мы и весь мир подошли к какому-то новому этапу: либо государство, опираясь на цифровые технологии, будет доминировать, либо будет найден равновесный вариант, но для этого общество и наука должны предложить какой-то новый путь взаимоотно-

шений человека и государства. Есть исследования на этот счет в области политических наук, социологии, но с точки зрения правового регулирования никакой новой мысли не усматривается.

Меня лично беспокоит один управленческий вопрос. Недавно принят Закон о едином регистре граждан РФ<sup>1</sup>, есть информационная система, в которую заведены данные по каждому гражданину, оператором этой системы является ФНС. Идею такого регистра можно приветствовать, если это позволит освободить гражданина от необходимости добывать какие-либо справки и документы для получения услуги со стороны государственных органов (пособия семьям, имеющих детей; записи в детский сад или школу и т.д.). Для этого налоговый орган получил право аккумулировать в этот регистр информацию от любых других государственных органов и по запросам уполномоченных лиц предоставлять сведения о гражданине. А получит ли доступ к этим данным сам гражданин? По завершении переходного периода он сможет получать данные о себе. А о родственнике? Сможет ли он управлять этой информацией, попросить что-то добавить или убрать? Это вопрос. В создании такого регистра я не вижу угрозы, цифра уже присутствует в нашей жизни, данные наши везде, и не составляет труда ими воспользоваться. Необходим правовой режим использования этих данных в сбалансированном формате публичного и частного интереса.

**— Поможет ли изменить ситуацию в административном праве разработка единого закона или кодекса?**

— Идея создать закон, описывающий способ взаимодействия участников административных отношений (закон об административных процедурах)<sup>2</sup>, высказывалась неоднократно, но в российском законодательстве не получила завершения. В начале 2000-х годов в качестве частичной реализации идеи позитивного регулирования данной области был внедрен институт административных регламентов. И во что они пре-

<sup>1</sup> Федеральный закон от 08.06.2020 № 168-ФЗ «О едином федеральном информационном регистре, содержащем сведения о населении Российской Федерации».

<sup>2</sup> Постановление Межпарламентской Ассамблеи государств — участников СНГ от 28.10.2022 № 54-28 «О модельном законе „Об административных процедурах“» (вместе с Модельным законом «Об административных процедурах»).



вратились? Каждый орган написал свой регламент, но гражданин ничего не выиграл ни в отношениях с органом, ни в защите своих прав. Цель регламентов была в том, чтобы прописать порядок взаимодействия органов власти и гражданина детально, пошагово, до минуты, но в отсутствие единого стандарта административных процедур это не работает. Необходимо признать бесперспективность регламентов как способа оптимального регулирования управленческих отношений. Сейчас активно развивается государственная информационная система — портал «Госуслуги». Это тоже способ взаимодействия человека и государства в цифровой среде. Но здесь опять встает вопрос в отношении персональных данных: граждане предоставляют свои персональные данные, надеясь на их сохранность. Персональные данные являются условием получения государственной услуги, а возникает ли у государства право на их использование в иных публичных целях? Например, в планировании градостроительства, комфортной городской среды, экологических целях, межбюджетных отношениях и т.д.? Напрашивается положительный ответ, но где пределы и какова зона ответственности государственных органов? То есть на практике способы позитивного взаимодействия человека и государства существуют, в них есть потребность, и это очевидно требует доктринального осмысления. Мысль административного права не успевает за развитием цифровых технологий.

Я смотрю на административное право с разных точек зрения, прежде всего под углом бюджетного права, которым занимаюсь, а также налогового, муниципального права, и вижу, что развитие отдельных отраслей права завязано на идее надлежащего государственного управления, основанного на цифре, защите и обеспечении баланса частного и публичного интересов. От того, как будет сконструирована концепция надлежащего государственного управления, будет зависеть и развитие всех отраслей публичного права.

**— Управление всегда связано с контролем. В каком состоянии регулирование контрольно-надзорной деятельности сейчас? Нужны ли изменения?**

— Изменения сейчас точно не нужны, так как реформа контрольно-надзорной деятельности шла около десяти лет и недавно завершилась принятием двух

новых законов<sup>3</sup>. Идеологами этой реформы были политики и чиновники, но не научные умы. Ученые уже вслед реформе пытаются ее обосновать и придать ей воспринимаемый облик. Главное и радикальное изменение состоит в том, что контрольно-надзорная деятельность сейчас переходит от идеи «найти и наказать» к идее «предупредить». Это позитивный, на мой взгляд, момент, и совершенно другой подход, основанный на иных методах и принципах деятельности. Вспомним эпидемию коронавируса, когда был наложен мораторий на проверки: ничего страшного не случилось, и бизнес до сих пор проверяется очень щадяще. Реализация этого нового подхода основывается на использовании цифровых технологий. Как можно предупредить нарушение? Только получив необходимую информацию. Как получить информацию? Посредством мониторинга, т.е. непрерывного наблюдения и сбора информации. Мониторинг сейчас предусмотрен во многих отраслевых законах, он везде разный, но основное заключается в том, что это — наблюдение, накопление информации, на основании которой должны приниматься меры, предупреждающие совершение правонарушения. Это совершенно другой подход с точки зрения административно-управленческих решений. Для его внедрения надо перестроить мозги и контролирующим органам, и контрольным объектам.

**— Но готовы ли к такому новому подходу чиновники и вся система управления?**

— Это действительно непросто. Процесс сбора и накопления информации возвращает нас к проблеме правомерного раскрытия, использования все тех же персональных данных. Источники же информации могут быть разными, в том числе из Интернета. Еще одна проблема состоит в том, что в результате обработки большого объема различной информации выдается некий обобщенный результат в виде другой информации. Вводные одни, а выход другой. Насколько ему можно доверять? И как овладеть этим новым инструментом управления, чтобы он не превратился либо в дубину, либо в пустое мероприятие, когда накопленной информацией нельзя воспользоваться? Для

<sup>3</sup> Федеральные законы от 31.07.2020 № 247-ФЗ «Об обязательных требованиях в Российской Федерации» и № 248-ФЗ «О государственном контроле (надзоре) и муниципальном контроле в Российской Федерации».

обработки большого объема информации нужна соответствующая технология, например искусственный интеллект, а это еще одно новое явление, с которым тоже надо выстраивать административные отношения, понимать основания, пределы, последствия его использования, определять ответственность. Начали мы решать эти проблемы с обсуждения беспилотных автомобилей и ответственности за аварии, но дальше далеко не продвинулись, особенно в отношении использования огромных баз данных, их обработки и принятия на их основе управленческих решений. Нерешенной остается проблема субъектности искусственного интеллекта, которая только усиливается и гражданско-правовыми способами не решается. Она должна решаться исходя из других идей, в том числе целей и задач государственного управления. Понятно, что права человека и безопасность государства как основополагающие критерии у нас есть, но между ними еще много аспектов, которые тоже должны быть отработаны.

**— Могут ли суды содействовать внедрению этого нового подхода к контрольно-надзорной деятельности? Например, в рамках рассмотрения дел оценивать, выполнил ли госорган все свои обязанности, чтобы предупредить нарушение.**

— Это, наверное, светлое будущее. Такое, возможно, и должно быть. Если идею предупреждения нарушений развивать дальше, то нужно установить долю участия и ответственность субъектов административных отношений. Сейчас, конечно, все не так, но тоже неплохо: по закону, если контрольный орган имеет право проверки и обнаружил правонарушение, он обязан направить субъекту нарушения предупреждение и не наказывать его сразу, а дать возможность исправиться. Закон также предусматривает право выдать еще одно предупреждение, и только после исчерпания предупредительных мер составляется протокол о нарушении и допустимо переходить к принуждению.

**— Едва ли проверяющие органы готовы применять этот новый подход на практике.**

— Сейчас это все прямо написано в законе, включая обязанности проверяющего инспектора, но такой формат отношений должен еще укорениться. Надо сделать так, чтобы у инспектора в голове была мысль не о наказании, а о предупреждении, — но тогда и

его самого нужно оценивать не по количеству составленных протоколов о нарушениях, а по количеству предотвращенных нарушений. А это требует более тонкой настройки всего государственного управления. Мы находимся еще в самом начале этой реформы.

**— Как Вы оцениваете принятие Кодекса административного судопроизводства, практику его применения и в целом выделение административного судопроизводства?**

— Я в этом вопросе скорее скептик. Это только усложнило работу судов: у них теперь, получается, существуют три разные процедуры, потому что сделали не специальные суды, а новый Кодекс в дополнение к двум уже имеющимся процессуальным. Суды-то остались те же.

**— Вы считаете, что надо было и специализированные суды создать?**

— Иностранный опыт разнообразен — где-то есть специальные административные суды, где-то их нет, — но нигде не нашли идеального решения. Как показал наш собственный опыт, расслоение судебной системы на разные судебные ветви (суды общей юрисдикции и арбитражные суды) закончилось их слиянием. Идея разделения судов на две относительно самостоятельные судебные системы не закрепились. Оценивать последствия такой реорганизации пока сложно, мало времени прошло. Поэтому суд, который уполномочен рассматривать дела из административных правоотношений, будет разный в зависимости от субъекта (суд общей юрисдикции или арбитражный), но рассматривает он и другие споры, поэтому внутри суда должны быть судьи, которые понимают специфику взаимодействия гражданина с государством. Нужна специальная подготовка судей, чтобы правильно эту систему отношений оценить. Это не гражданско-правовые отношения, не уголовные и не административные правонарушения, это попытка позитивного взаимодействия государства с гражданином, причем государство тоже может оказаться правым в споре, а гражданин неправым. Пока опыт применения КАС не очень продолжителен, рано делать радикальные выводы, но можно сказать, что и судьи по привычке, и граждане. Утверждать, что что-то сильно улучшилось или ухудшилось в процессе рассмотрения таких дел по КАС, тоже нельзя.



— **Может, этот процесс требует цифровизации через те же «Госуслуги»?**

— Да, это вполне возможно. Насколько я знаю, в Китае уже и судебные разбирательства в цифровом формате проводятся, по крайней мере в порядке эксперимента. Гражданин написал цифровую жалобу, ее рассмотрели с его участием в онлайн-формате и приняли некое решение. Хорошо это или плохо, еще вопрос. Наш гражданин идет в суд, скорее, за справедливостью. Если его никто не слушает, не к кому лично обратиться, тот ли это результат, к которому он стремился? Отношения гражданина с государством — это социальные отношения, определяемые культурными особенностями.

— **Есть ощущение, что мы идем по тонкой грани, когда госуправление может превратиться в бездушную машину, которая быстро решает типовые вопросы, но индивидуальное отношение к гражданину как человеку утратила.**

— Это так. И еще раз обращаю внимание на чувство справедливости. Например, пришел мне штраф за неправильную парковку на основе фотовидеофиксации: если бы не было возможности легко заплатить штраф, то я бы, например, могла пойти в суд или в госорган доказывать свою правоту, неосновательность вменения мне правонарушения. То есть у человека возникает дилемма — махнуть рукой на справедливость, заплатить штраф и жить спокойно либо пытаться доказать свою правоту и восстановить справедливость. Цифра в этом смысле создает комфортные условия для уплаты штрафа, но лишает государство коммуникации и обратной связи, искажает реальное состояние дел. Каков окончательный управленческий результат такой цифровой трансформации, на текущий момент совершенно неясно.

— **Может быть, у нас сложная процедура обращения гражданина к государству за защитой своих прав?**

— У нас есть отличный Закон о порядке обращения граждан<sup>4</sup>, но и он вызывает вопросы. Например, по

общему правилу он предполагает электронную форму взаимодействия, хотя личный прием тоже сохранился. При этом непонятны различия между формами заявлений в госорган: обращением, жалобой и петицией. Если это все одно и то же, то и государство будет рассматривать их и отвечать одноканально. Если это разные формы, то возникает более сложная система отношений, и рассмотрение каждого заявления будет проходить по разным каналам. Под такую сложную систему надо выстраивать и правовое регулирование, и систему взаимодействий. Также нужно отметить, что если обществу надо быть услышанным, то личный прием не должен уходить из практики, а сейчас тенденция иная.

— **Если административное право — это управление, можно ли принимать правовые решения и развивать доктрину административного права без других наук, например социологии?**

— Конечно, нет. Социология, психология, политические науки должны работать вместе. Административное право — это последний инструмент, который должен оформить идею, которую предложат другие науки. Например: может ли отдельно взятый гражданин требовать взаимности в общении с государством? Наверное, государство может сказать «вас слишком много, а я одно», но тогда мы выходим на вопрос не индивидуального, а коллективного взаимодействия, т.е. коллективные петиции, на которые государство уже не может не реагировать. Сколько должно быть граждан, чтобы требовалось рассмотреть петицию? Юристам все равно, норма будет единой. А разница между 50 подписантами и 5000 достаточно велика, особенно если речь идет о местном самоуправлении. И здесь без социологов не обойтись. В то же время цифра позволяет организовать коллективную петицию в три секунды, и государство начинает думать: кто эти подписанты, живые ли это люди или боты, надо их проверить. Тут мы приходим к проблемам, связанным с использованием баз данных, и финансовому праву — за чей счет расходы на эти управленческие действия? Ситуация сложная для всех сторон — человека, общества и государства. Я как наблюдатель вижу это усложнение и то, что регулирование отдельных вопросов носит спонтанный характер: вначале проблема, потом регулирование. Оно несистемное, а научная мысль за практикой движется совсем неспешно.

<sup>4</sup> Федеральный закон от 02.05.2006 № 59-ФЗ «О порядке рассмотрения обращений граждан Российской Федерации».

Еще один момент из сферы взаимодействия общества и государства, который меня беспокоит, это формат общения через личные кабинеты. Сейчас практически все государственные органы, по крайней мере федерального уровня, переходят на личные кабинеты. Возьмем близкую мне сферу образования. Каждый университет имеет личный кабинет для взаимодействия с министерством, куда он должен загрузить отчетные данные, ему оттуда что-нибудь прилетает, новое дело или поручение, и государство считает, что таким образом настроило индивидуальное взаимодействие с организацией. На самом деле ничего в этом индивидуального нет. Это какая-то особая форма взаимодействия, которую пока сложно оценить. Цифра предлагает технологии, которые публичный субъект использует, если ему это удобно, а вот какой управленческий эффект это дает и как отражается на другой стороне — это требует осмысления и какого-либо регулирования.

**— Нужен ли и возможен ли в наших условиях административный прецедент (а не только всем привычный судебный), о котором говорят уже очень давно?**

— Прецедент — очень тонкая штука, так как сопоставимость условий и применимость прецедента требуют высокой квалификации правоприменителя. Судебный прецедент, как и административный, не имеет признания в нашем законодательстве. Некое подобие судебного прецедента мы, конечно, знаем — решение вышестоящего суда для нижестоящего будет обязательным (при сопоставимых условиях). Но административный прецедент в таком формате не может существовать, хотя бы в силу отсутствия единой системы правоприменительных решений даже в одном органе. Вместе с тем в административном праве полно типовых ситуаций, которые должны решаться единообразно. Это важно и для предсказуемости государственного управления, и для защиты прав граждан. И здесь необходима обширная доктринальная проработка как отечественного, так и зарубежного опыта и исследований.

Типовые споры и категории дел могут быть выявлены, и для них могут быть найдены модельные (эталонные) решения, так что при их рассмотрении правоприменителю не надо будет изобретать свое собственное решение. Это позволит сэкономить ресурсы для разре-

шения уникальных споров. Искусственный интеллект мог бы помочь и управленцу, и судье с обнаружением признаков такого типового дела и поиском уже имеющегося решения. Понятно, что судья или лицо, принимающее управленческое решение, должен самостоятельно выносить вердикт, но ему как минимум можно было бы помочь тем, чтобы маркировать дела как имеющие признаки типового. Это будет способствовать более качественному и быстрому рассмотрению стандартных ситуаций.

**— Уже давно разрабатывается новый Кодекс об административных правонарушениях. Нужен ли он?**

— Конечно, новый КоАП необходим, общая и особенная части требуют приведения в соответствие друг с другом. Многочисленные изменения привели к внутреннему рассогласованию и противоречиям. Я и мои коллеги участвовали в обсуждении разных вариантов. Последний вариант, в обсуждении которого я еще участвовала, это КоАП в двух частях, материальной и процессуальной. Очень долго и непросто идет обсуждение нового текста.

**— Что не так в старом Кодексе?**

— Например, разные размеры штрафов, их колоссальный разброс. Я сталкиваюсь с этим в налоговых и финансовых вопросах, но эта проблема существует и в других областях. Еще одна проблема — неоднозначное урегулирование института малозначительности правонарушения. Да, есть Постановление Пленума Верховного Суда<sup>5</sup>, но до конца проблема не решена, например неясно, что считать незначительным при нецелевом использовании бюджетных средств (ст. 15.14 КоАП РФ)? 1500 рублей или 150 000? А для разных бюджетов это различный удельный вес. Есть сложности с применением норм о вине по действующему КоАП в отношении организаций. Еще одна странность в том, что во многих нарушениях субъектом может быть и должностное лицо, и организация — можно ли выбирать субъекта правонарушения? На практике привлекают либо всех, либо того субъекта, у которого больше штраф, и это необъяснимая вещь.

<sup>5</sup> Постановление Пленума ВС РФ от 24.03.2005 № 5 «О некоторых вопросах, возникающих у судов при применении Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях».



— Почему буксует принятие нового текста?

— Очень много различных интересов сталкивается. В его разработке задействованы все органы исполнительной власти, и Государственная Дума, и Совет Федерации, и Верховный Суд. Каждое ведомство имеет свои интересы. Заметим, что все интересы — публичные, но выработать согласованный подход непросто.

— Как Вы оцениваете состояние миграционного законодательства? Нужен ли в этой области какой-то унифицированный акт, о принятии которого звучат предложения?

— Единый миграционный кодекс или закон — совершенно лишнее, как и Цифровой кодекс, впрочем. С моей точки зрения, миграционное законодательство не есть чисто административно-правовое. Это комплекс норм, который в себя включает трудовые, гражданско-правовые, образовательные и иные отношения. Конечно, надо начать с упорядочивания каких-то из них — думаю, что с условий и порядка въезда и последствий нарушения этих условий. Если человек въезжает с приглашением на работу, то должно быть подтверждение, что он реально работает. Если он въехал с семьей, то ему должно быть предоставлено социальное обеспечение, пока он выполняет условия въезда. По крайней мере, должны въезжать граждане, которые у себя в стране ничего не нарушали. Депортация нарушителей дорого обходится федеральному бюджету. В некоторых случаях, если нарушение связано с трудовыми отношениями, к расходам на депортацию должен привлекаться работодатель. Если нарушение совершено вне связи с работой, то все расходы ложатся на бюджет. Для того чтобы уменьшить бремя расходов на депортацию, надо договариваться о взаимодействии со странами, из которых идет основной поток мигрантов, — наверное, это возможно. Такой комплекс проблем не может быть решен одним актом.

— Как Вы относитесь к возможности лишения гражданства некоторых категорий вновь принятых граждан, например, в случае совершения преступления по некоторым статьям УК РФ?

— Это уже вопрос конституционного права. В целом для решения проблем, связанных с миграцией, нужны социологи, психологи, филологи, не только юристы. Мигранты приезжают со своей культурной традицией, и ее также необходимо принимать в расчет. Весь мир знаком с проблемами миграции, но никто пока не предложил оптимального решения. Другое дело, что можно смягчить подходы, не доводить до крайности. Начинать, как я уже сказала, надо с определения процедуры въезда.

— В текущих условиях нормы административного права активно используются для регулирования прав и свобод, исходя из текущей политической конъюнктуры: мы видим ужесточение или введение ответственности за определенные высказывания или действия, ограничение деятельности в зависимости от источников финансирования, бенефициаров, ограничение прав акционеров и т.п. Как Вам кажется, после изменения политической ситуации какова будет судьба этих норм?

— Нормы могут меняться, а необходимые правовые институты остаются. То, что каких-то норм не было раньше в нашем законодательстве, не говорит о том, что в них не было необходимости, просто проблемы решались другим путем. И речь должна идти не о конкретных нормах и их содержании, а о правовых институтах. Если институт обеспечивает безопасность государства, то он, конечно, останется, вопрос только в степени интенсивности и широты применения норм, его составляющих. Загадывать на ближайшее время его сложно. Опять же зарубежный опыт никаких позитивных примеров решения этой проблемы не дает. Вопрос в каждом государстве решается с учетом конкретной политической обстановки. Наше регулирование еще не самое жесткое.