

ГОСУДАРСТВЕННОЕ УПРАВЛЕНИЕ И АДМИНИСТРАТИВНЫЙ ПРОЦЕСС

DOI: 10.17803/1994-1471.2023.152.7.042-053

А. В. Корепина*

Экспертиза в условиях мораторного режима

Аннотация. В статье предпринята попытка теоретического обоснования нового правового института в системе административного права, требующего самостоятельного научного осмысления. Автором обозначены существенные признаки мораторного административно-правового режима, позволяющие определить его место и назначение в системе административно-правового регулирования. В процессе анализа правовых норм срочного характера, принятых в Российской Федерации в последние годы, установлено, что многие административно-правовые институты реализуются в рамках мораторного режима. Одним из них является институт экспертизы в сфере государственного управления. С одной стороны, экспертиза как профессиональный инструмент оценки юридически значимых обстоятельств, фактов, необходимых для принятия государственно-управленческого решения, представляет собой дополнительную гарантию соблюдения интересов государства, общества и личности при осуществлении экономической или иной деятельности. С другой стороны, она выступает административным барьером, преодоление которого требует от участников правовых отношений дополнительных временных, трудовых, финансовых затрат. В этой связи установление мораторных мер при реализации института экспертизы в сфере государственного управления следует признать оправданным в чрезвычайных условиях. Особое внимание в статье уделено характеристике основных видов моратория в сфере государственной экспертной деятельности.

Ключевые слова: государственное управление; мораторий; виды моратория; административно-правовой режим; государственная поддержка; стимулирование; государственная экспертиза; профессиональная оценка; административный барьер; лицензионно-разрешительная система; эксперт; экспертная организация; экспертное заключение; государственный контроль (надзор); независимые эксперты.

Для цитирования: Корепина А. В. Экспертиза в условиях мораторного режима // Актуальные проблемы российского права. — 2023. — Т. 18. — № 7. — С. 42–53. — DOI: 10.17803/1994-1471.2023.152.7.042-053.

© Корепина А. В., 2023

* Корепина Анна Викторовна, кандидат юридических наук, заведующий кафедрой административного и финансового права Северо-Западного института (филиала) Московского государственного юридического университета имени О.Е. Кутафина (МГЮА), доцент, почетный работник сферы образования РФ
Садовая-Кудринская ул., д. 9, г. Москва, Россия, 125993
annakorepina_mgua35@mail.ru

Examination in the Conditions of the Moratorium Regime

Anna V. Korepina, Cand. Sci. (Law), Associate Professor, Head of the Department of Administrative and Financial Law, Northwestern Institute (Branch), Kutafin Moscow State Law University (MSAL), Honorary Worker of Education of the Russian Federation
ul. Sadovaya-Kudrinskaya, d. 9, Moscow, Russia, 125993
annakorepina_mgua35@mail.ru

Abstract. The paper attempts to theoretically substantiate a new legal institution in the system of administrative law, which requires independent scientific understanding. The author identifies the essential features of the moratorial administrative law regime, allowing to determine its place and purpose in the system of administrative law regulation. In the process of analyzing the urgent legal norms adopted in the Russian Federation in recent years, it has been established that many administrative law institutions are implemented within the framework of the moratorium regime. One of them is the Institute of expertise in the field of public administration. On the one hand, examination as a professional tool for assessing legally significant circumstances and facts necessary for making a public management decision provides an additional safeguard of compliance with the interests of the state, society and the individual in the implementation of economic or other activities. On the other hand, it acts as an administrative barrier, the overcoming of which requires additional time, labor, and financial costs from the participants of legal relations. In this regard, the establishment of moratorium measures in the implementation of the institute of expertise in the field of public administration should be recognized as justified in emergency conditions. Special attention is paid to the characteristics of the main types of the moratorium in the field of state expert activity.

Keywords: public administration; moratorium; types of moratoria; administrative and legal regime; state support; stimulation; state forensic examination; professional evaluation; administrative barrier; license and permit system; expert; expert organization; expert opinion; state control (supervision); independent experts.

Cite as: Korepina AV. Ekspertiza v usloviyakh moratornogo rezhima [Examination in the Conditions of the Moratorium Regime]. *Aktual'nye problemy rossijskogo prava*. 2023;18(7):42-53. DOI: 10.17803/1994-1471.2023.152.7.042-053. (In Russ., abstract in Eng.).

В последнее время в практике публичного управления широкое распространение получил институт моратория. Его применение обусловлено необходимостью решения задач общегосударственного значения, связанных с обеспечением и защитой прав и законных интересов участников правовых отношений.

Институт моратория (от лат. *moratorius* — замедляющий, отсрочивающий¹) уже давно является предметом отраслевого регулирования, выступая в качестве основания для приостановления: исполнения наказания в виде смертной казни², течения срока исковой давности³; исполнения должником денежных обязательств

¹ Большой юридический энциклопедический словарь / авт. и сост. А. Б. Барихин. 2-е изд., перераб. и доп. М. : Книжный мир, 2006. С. 366.

² Определение Конституционного Суда РФ от 19.11.2009 № 1344-О-Р «О разъяснении пункта 5 резолютивной части постановления Конституционного Суда Российской Федерации от 02.02.1999 № 3-П по делу о проверке конституционности положений статьи 41 и части третьей статьи 42 Уголовно-процессуального кодекса РСФСР, пунктов 1 и 2 постановления Верховного Совета Российской Федерации от 16.07.1993 “О порядке введения в действие Закона Российской Федерации ‘О внесении изменений и дополнений в Закон РСФСР «О судостроительстве РСФСР»’, Уголовно-процессуальный кодекс РСФСР, Уголовный кодекс РСФСР и Кодекс РСФСР об административных правонарушениях”» // СЗ РФ. 2009. № 48. Ст. 5867.

³ Гражданский кодекс Российской Федерации (часть первая) от 30.11.1994 № 51-ФЗ // СЗ РФ. 1994. № 32. Ст. 3301.

и уплаты обязательных платежей⁴, ведения хозяйственной деятельности⁵.

Вместе с тем обзор научной литературы указывает на недостаточность теоретических исследований по данному вопросу. Имеющиеся публикации отражают в основном цивилистический подход к изучению обозначенной темы⁶. Однако и здесь отмечается проблема отсутствия теории⁷, доктрины (концепции) моратория и «ясного» правового регулирования в данном вопросе⁸.

Зарубежные источники по данному вопросу носят более разнообразный характер. В иностранной научной литературе объектами иссле-

дований являются такие виды мораториев, как мораторий на выселение⁹, лесной мораторий¹⁰, мораторий на трофейную охоту¹¹, мораторий на туризм¹², мораторий в области сельскохозяйственной продукции¹³, мораторий на рыбный промысел¹⁴, мораторий на редактирование генов человека¹⁵ и др.

Как объект административно-правового регулирования мораторий обусловлен установлением ограничений и введением запретов на реализацию органами исполнительной власти возложенных на них полномочий.

В этом аспекте термин «мораторий», к сожалению, не получил законодательного закрепле-

⁴ Федеральный закон от 26.10.2002 № 127-ФЗ «О несостоятельности (банкротстве)» // СЗ РФ. 2002. № 43. Ст. 4190.

⁵ Федеральный закон от 17.12.1998 № 191-ФЗ «Об исключительной экономической зоне Российской Федерации» // СЗ РФ. 1998. № 51. Ст. 6273.

⁶ Для анализа была использована база крупнейшей в России научной электронной библиотеки elibrary.ru (URL: <https://www.elibrary.ru/> (дата обращения: 25.12.2022)).

⁷ Габов А. В. Мораторий в российском гражданском праве: природа, особенности применения и перспективы развития регулирования // Государство и право. 2022. № 4. С. 59.

⁸ Габов А. В. Мораторий в российском гражданском праве: природа, особенности применения и перспективы развития регулирования (Окончание) // Государство и право. 2022. № 5. С. 64.

⁹ Nande A., Sheen J., Walters E. L., et al. The effect of eviction moratoria on the transmission of SARS-CoV-2 // Nature Communications. 2021. 12(1). URL: <https://doi.org/10.1038/s41467-021-22521-5> (дата обращения: 25.12.2022).

¹⁰ Chen B., Kennedy C. M., & Xu B. Effective moratoria on land acquisitions reduce tropical deforestation: Evidence from Indonesia // Environmental Research Letters. 2019. 14(4). URL: <https://doi.org/10.1088/1748-9326/ab051e> (дата обращения: 25.12.2022); Leijten F., Sim S., King H., Verburg P. H. Local deforestation spillovers induced by forest moratoria: Evidence from Indonesia // Land Use Policy. 2021. 109. URL: <https://doi.org/10.1016/j.landusepol.2021.105690> (дата обращения: 25.12.2022).

¹¹ Mweetwa T., Christianson D., Becker M., et al. Quantifying lion (*Panthera leo*) demographic response following a three-year moratorium on trophy hunting // PLoS ONE. 2018. 13(5). URL: <https://doi.org/10.1371/journal.pone.0197030> (дата обращения: 25.12.2022).

¹² Inchausti-Sintes F., Voltes-Dorta A. The economic impact of the tourism moratoria in the Canary Islands 2003–2017 // Journal of Sustainable Tourism. 2019. 28(3). 394–413. URL: <https://doi.org/10.1080/09669582.2019.1677677> (дата обращения: 25.12.2022).

¹³ Magalhães I. B., Pereira A. S. A. de P., Calijuri M. L., Alves S. do C., Santos V. J. dos, Lorentz J. F. Brazilian Cerrado and Soy moratorium: Effects on biome preservation and consequences on grain production // Land Use Policy. 2020. 99. URL: <https://doi.org/10.1016/j.landusepol.2020.105030> (дата обращения: 25.12.2022).

¹⁴ Fang G., Yu H., Wang X., et al. Impact of summer moratorium on set-net fishery in Haizhou Bay, China // Journal of Oceanology and Limnology. 2021. 40(4). 1678–1691. URL: <https://doi.org/10.1007/s00343-021-0479-1> (дата обращения: 25.12.2022).

¹⁵ Hall R. T., De Jesús Medina Arellano M. On the ethics of a moratorium on human gene editing. Problema. Universidad Nacional Autonoma de Mexico // URL: <https://doi.org/10.22201/IIJ.24487937E.2021.15.16130> (дата обращения: 25.12.2022).

ния. Его регламентация в основном носит подзаконный характер. Он находит свое отражение в федеральных¹⁶ и региональных¹⁷ нормативных правовых актах, издаваемых органами исполнительной власти. Распространенными вариантами его использования являются ненормативные

правовые документы стратегического¹⁸ и разъяснительного содержания¹⁹, судебная практика²⁰ и заявления высших должностных лиц²¹.

Мораторий в качестве административно-правовой категории можно рассматривать как особое правовое состояние, которому прису-

¹⁶ Постановление Правительства РФ от 03.04.2020 № 440 «О продлении действия разрешений и иных особенностях в отношении разрешительной деятельности в 2020–2022 годах» // СЗ РФ. 2020. № 15. Ч. IV. Ст. 2294.

¹⁷ Постановление Правительства Москвы от 22.03.2022 № 407-ПП «О мерах экономической поддержки в условиях санкций и внесении изменений в правовые акты города Москвы» // Официальный портал Мэра и Правительства Москвы. URL: <http://www.mos.ru> (дата обращения: 25.12.2022).

¹⁸ Распоряжение Правительства РФ от 02.06.2016 № 1083-р «Об утверждении Стратегии развития малого и среднего предпринимательства в Российской Федерации на период до 2030 года» // Официальный интернет-портал правовой информации. URL: <http://www.pravo.gov.ru>. 10.06.2016 (дата обращения: 25.12.2022); распоряжение Правительства РФ от 24.09.2020 № 2464-р «Об утверждении Национальной программы социально-экономического развития Дальнего Востока на период до 2024 года и на перспективу до 2035 года» // Официальный интернет-портал правовой информации. URL: <http://www.pravo.gov.ru>. 28.09.2020 (дата обращения: 25.12.2022); распоряжение Правительства РФ от 31.10.2022 № 3268-р «Об утверждении Стратегии развития строительной отрасли и жилищно-коммунального хозяйства Российской Федерации на период до 2030 года с прогнозом до 2035 года» // Официальный интернет-портал правовой информации. URL: <http://pravo.gov.ru>. 02.11.2022 (дата обращения: 25.12.2022).

¹⁹ Письмо Минсельхоза России от 24.01.2022 № 21/90 «О моратории на проведение проверок соответствия реализуемой продукции на предмет соответствия требованиям Федерального закона от 27.12.2019 № 468-ФЗ “О виноградарстве и виноделии в Российской Федерации”» // URL: <http://www.consultant.ru> (дата обращения: 25.12.2022); информация Ростехнадзора «Разъяснения по вопросам реализации постановления Правительства РФ от 03.04.2020 № 440 “О продлении действия разрешений и иных особенностях в отношении разрешительной деятельности в 2020 году”» // URL: <http://www.consultant.ru> (дата обращения: 25.12.2022).

²⁰ Например, постановление Пленума Верховного Суда РФ от 24.12.2020 № 44 «О некоторых вопросах применения положений статьи 9.1 Федерального закона от 26.10.2002 № 127-ФЗ “О несостоятельности (банкротстве)”» // Российская газета. 2021. № 2; Обзор по отдельным вопросам судебной практики, связанным с применением законодательства и мер по противодействию распространения на территории Российской Федерации новой коронавирусной инфекции (COVID-19) № 3 (утв. Президиумом Верховного Суда РФ 17.02.2021) // Бюллетень Верховного Суда РФ. 2021. № 4; постановление Арбитражного суда Северо-Западного округа от 27.10.2022 № Ф07-16378/2022 по делу № А66-1311/2022 // URL: <http://www.consultant.ru> (дата обращения: 25.12.2022); определение Конституционного Суда РФ от 28.04.2022 № 1003-О «Об отказе в принятии к рассмотрению жалобы общества с ограниченной ответственностью “Энерджи Групп” на нарушение его конституционных прав статьями 41 и 228 Арбитражного процессуального кодекса Российской Федерации» // URL: <http://www.consultant.ru> (дата обращения: 25.12.2022); определение Верховного Суда РФ от 18.07.2022 № 304-ЭС22-10973 по делу № А45-22487/2021 // URL: <http://www.consultant.ru> (дата обращения: 25.12.2022); определение Верховного Суда РФ от 10.10.2022 № 305-ЭС22-18146 по делу № А40-54205/2022 // URL: <http://www.consultant.ru> (дата обращения: 25.12.2022).

²¹ Из вступительного слова Михаила Мишустина на заседании Правительства, 24 марта 2022 г. // URL: <http://government.ru> (дата обращения: 25.12.2022); Из выступления Михаила Мишустина на встрече с членами Совета палаты Совета Федерации Федерального Собрания 28 июня 2022 // URL: <http://government.ru/>

щи существенные признаки административно-правового режима. К ним в самом общем виде можно отнести: специальные основание и цель применения административно-правового режима; правовой акт о введении административно-правового режима; субъекты, к которым применяется административно-правовой режим, их права и обязанности; содержание административно-правового режима, заключающееся в установлении дополнительных мер, запретов, ограничений, обязанностей для участников правовых отношений; полномочия государственных органов и должностных лиц при введении административно-правового режима, методы и формы их реализации, период действия административно-правового режима, способы обеспечения законности в рамках установленного административно-правового режима.

Основанием введения мораторного режима выступает необходимость применения особых правил административно-правового регулирования той или иной сферы государственного управления. Здесь мы согласны с учеными, которые утверждают, что установление административно-правовых режимов должно осуществляться тогда, когда «иные меры административно-правового регулирования не могут обеспечить должный правовой порядок, необходимое правовое состояние социального объекта»²², «цели общегосударственного воздействия не

могут быть достигнуты в режиме обычного порядка государственного управления и текущего административно-правового регулирования»²³.

Введение мораторных мер последних лет находится в прямой зависимости от иных административно-правовых режимов. В этой связи верным представляется суждение С. М. Зырянова о пересечении и наложении административно-правовых режимов, о необходимости формирования вторичных режимов на основе первичных с учетом внешних факторов (объективных условий)²⁴.

Так, установление режима повышенной готовности на территории Российской Федерации в связи с угрозой распространения новой коронавирусной инфекции (COVID-19) повлекло за собой необходимость применения моратория на проведение плановых проверок субъектов малого и среднего предпринимательства²⁵.

В связи с введением в отношении Российской Федерации ограничительных мер экономического характера закреплен целый комплекс мораторных мер: приостановление налоговыми органами проверок соблюдения валютного законодательства и осуществления производства по делам об административных правонарушениях в этой сфере²⁶; приостановление проведения плановых контрольных (надзорных) мероприятий субъектов экономической деятельности, возбуждения дел об административных

news/45844/ (дата обращения: 25.12.2022) ; Из выступления заместителя Председателя Правительства — руководителя Аппарата Правительства Дмитрия Григоренко в ходе правительственного часа в Совете Федерации, 19 октября 2022 // URL: <http://government.ru/search/?q=%D0%BC%D0%BE%D1%80%D0%B0%D1%82%D0%BE%D1%80%D0%B8%D0%B9&dt.till=02.11.2022&dt.since=7.05.2012&sort=rel&type=> (дата обращения: 25.12.2022).

²² Павлов П. В. Особые административно-правовые режимы осуществления внешнеторговой деятельности: проблемы и перспективы : монография. М. : Норма, 2012. С. 37–38.

²³ Болтанова Е. С., Здоровцева А. А., Золотова О. А. Административно-правовые режимы в государственном управлении в Российской Федерации: теория и современная практика : монография. М. : Контракт, Инфра-М, 2017. С. 54.

²⁴ Зырянов С. М. Экстраординарные (специальные) административно-правовые режимы: понятие и обоснование необходимости введения // Журнал российского права. 2016. № 4 (232). С. 74.

²⁵ Федеральный закон от 01.04.2020 № 98-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации по вопросам предупреждения и ликвидации чрезвычайных ситуаций» // СЗ РФ. 2020. № 14 (ч. I.) Ст. 2028.

²⁶ Постановление Правительства РФ от 28.05.2022 № 977 «О мерах валютного контроля в условиях внешнего санкционного давления» // СЗ РФ. 2022. № 23. Ст. 3805.

правонарушениях, выявленных в ходе контроля и надзора, а также исполнения предписаний²⁷; приостановление проведения плановых контрольных (надзорных) мероприятий аккредитованных организаций, осуществляющих деятельность в области информационных технологий²⁸; приостановление проверок главных распорядителей (распорядителей) бюджетных средств, получателей бюджетных средств, в том числе являющихся государственными (муниципальными) заказчиками²⁹; приостановление выдачи предписаний по итогам проведения контрольных (надзорных) мероприятий без взаимодействия с контролируемым лицом³⁰ и др.

Целью установления мораторных мер является снятие чрезмерной административной нагрузки в отраслях и сферах государственного управления. Введение мораторного режима направлено на поддержку субъектов административно-правовых правоотношений и в целом на стимулирование их поведения и развития. Несмотря на то, что мораторный административно-правовой режим предполагает введение ограничений и запретов реализации органами публичного управления возложенных на них полномочий, задачи установления данного режима обуславливают его характер и соответствующую категорию.

В административно-правовой науке в целях систематизации административно-правовых режимов проводится их классификация по различным основаниям. Мораторный режим можно отнести к категории стимулирующих режимов. В юридической литературе последнего времени подобного рода режимам уделяется особое внимание³¹. Отметим, что и в более ранних работах по данной теме не исключался дозволительный тип правового регулирования в рамках административно-правовых режимов³². Характерным для них является установление государством иммунитета, дополнительных прав и гарантий их реализации для невластного субъекта. В науке правовой режим стимулирования признается наиболее предпочтительным, содействующим достижению социального согласия³³.

Содержание моратория отражает его прямое отношение к категории «правовой режим», которую А. В. Малько определил как «специфический вид правового воздействия, выраженный в определенном комплексе правовых стимулов и правовых ограничений»³⁴. Мораторий в сфере государственного управления предполагает не только запреты и ограничения, выраженные в обязанностях должностных лиц органов исполнительной власти, но и корреспондирующие им права определенных категорий лиц (напри-

²⁷ Постановление Правительства РФ от 10.03.2022 № 336 «Об особенностях организации и осуществления государственного контроля (надзора), муниципального контроля» // СЗ РФ. 2022. № 11. Ст. 1715.

²⁸ Постановление Правительства РФ от 24.03.2022 № 448 «Об особенностях осуществления государственного контроля (надзора), муниципального контроля в отношении аккредитованных организаций, осуществляющих деятельность в области информационных технологий, и о внесении изменений в некоторые акты Правительства Российской Федерации» // СЗ РФ. 2022. № 13. Ст. 2108.

²⁹ Постановление Правительства РФ от 14.04.2022 № 665 «Об особенностях осуществления в 2022 году государственного (муниципального) финансового контроля в отношении главных распорядителей (распорядителей) бюджетных средств, получателей бюджетных средств» // СЗ РФ. 2022. № 16. Ст. 2704.

³⁰ Постановление Правительства РФ от 17.08.2022 № 1431 «О внесении изменений в некоторые акты Правительства Российской Федерации» // СЗ РФ. 2022. № 35. Ст. 6081.

³¹ См., например: *Беляева Г. С.* Правовые режимы, основанные на преимуществах: к вопросу о понятии // *Административное и муниципальное право*. 2014. № 10 (82). С. 1073–1080 ; *Ноздрачев А. Ф.* Современное содержание понятия «административно-правовой режим» // *Журнал российского права*. 2017. № 2 (242). С. 105–106.

³² *Рушайло В. Б.* Административно-правовые режимы : монография. М. : Щит-М, 2000. С. 33.

³³ *Малько А. В.* Стимулы и ограничения в праве // *Известия высших учебных заведений. Правоведение*. 1998. № 3 (222). С. 147.

³⁴ *Малько А. В.* Стимулы и ограничения в праве. М., 2003. С. 212.

мер, право ходатайствовать о дополнительном продлении срока исполнения предписания в контрольный (надзорный) орган³⁵, упрощенный порядок обжалования в том числе нарушений мораторного режима³⁶). При этом, как показывает нормотворческая практика, стимулирующие меры вводятся и для самих органов исполнительной власти. Примером служит освобождение контрольно-надзорных органов от представления статистической информации об осуществлении видов государственного контроля (надзора), муниципального контроля³⁷.

Следует констатировать, что на сегодняшний день многие административно-правовые институты находятся в рамках мораторного режима (лицензирования, аккредитации, государственной регистрации, государственного контроля и надзора, административной ответственности, административного обжалования, государственной службы).

Под мораторный режим подпал и правовой институт экспертизы в сфере государственного управления, который реализуется через осуществление органами исполнительной власти полномочий по организации и проведению экспертиз в закрепленных за ними сферах и отраслях. С одной стороны, экспертиза как профессиональный инструмент оценки юридически значимых обстоятельств, фактов, необходимых для принятия государственно-управленческого решения, представляет собой дополнительную

гарантию соблюдения интересов государства, общества и личности при осуществлении экономической или иной деятельности. С другой стороны, экспертиза в сфере государственного управления является административным барьером, преодоление которого требует от участников правовых отношений дополнительных временных, трудовых, финансовых затрат.

Системный анализ административно-правовых норм позволил автору статьи выделить следующие виды моратория на проведение экспертиз в сфере государственного управления.

1. Мораторий на проведение экспертиз в лицензионно-разрешительной сфере

В сфере государственного управления процедура получения лицензий и иных разрешительных документов на многие виды деятельности обусловлена проведением экспертизы и получением положительного экспертного заключения.

Так, в соответствии с постановлениями Правительства РФ от 03.04.2020 № 440³⁸, от 14.12.2021 № 2284³⁹, от 12.03.2022 № 353⁴⁰ было продлено действие срочных лицензий и иных разрешений на отдельные виды деятельности. Получение многих из них возможно только после прохождения экспертизы. Например, несколько раз продлевалось действие государственной регистрации лекарственных препаратов для ветеринарного применения. Согласно Федеральному закону от 12.04.2010 № 61-ФЗ «Об

³⁵ Постановление Правительства РФ от 10.03.2022 № 336 «Об особенностях организации и осуществления государственного контроля (надзора), муниципального контроля» // СЗ РФ. 2022. № 11. Ст. 1715.

³⁶ Постановление Правительства РФ от 17.08.2022 № 1431 «О внесении изменений в некоторые акты Правительства Российской Федерации» // СЗ РФ. 2022. № 35. Ст. 6081.

³⁷ Постановление Правительства РФ от 24.03.2022 № 448 «Об особенностях осуществления государственного контроля (надзора), муниципального контроля в отношении аккредитованных организаций, осуществляющих деятельность в области информационных технологий, и о внесении изменений в некоторые акты Правительства Российской Федерации» // СЗ РФ. 2022. № 13. Ст. 2108.

³⁸ Постановление Правительства РФ от 03.04.2020 № 440 «О продлении действия разрешений и иных особенностях в отношении разрешительной деятельности в 2020–2022 годах» // СЗ РФ. 2020. № 15. Ч. IV. Ст. 2294.

³⁹ Постановление Правительства РФ от 14.12.2021 № 2284 «О внесении изменений в некоторые акты Правительства Российской Федерации по вопросам продления действия разрешений и иных особенностей в отношении разрешительной деятельности в 2022 году» // СЗ РФ. 2021. № 52. Ч. I. Ст. 9139.

⁴⁰ Постановление Правительства РФ от 12.03.2022 № 353 «Об особенностях разрешительной деятельности в Российской Федерации в 2022 и 2023 годах» // СЗ РФ. 2022. № 12. Ст. 1839.

обращении лекарственных средств»⁴¹ регистрационные удостоверения на впервые регистрируемые в Российской Федерации лекарственные препараты выдаются на пять лет. По истечении данного срока выдается бессрочное регистрационное удостоверение лекарственного препарата при условии подтверждения его государственной регистрации, которое осуществляется по результатам экспертизы отношения ожидаемой пользы к возможному риску применения лекарственного препарата.

Нередким случаем является введение прямого моратория на проведение отдельных видов государственных экспертиз. Так, до 1 июля 2020 г. без проведения экспертизы промышленной безопасности технических устройств была возможна эксплуатация опасных производственных объектов, зданий и сооружений. Решение об этом должен был принимать руководитель эксплуатирующей организации в соответствии с порядком, установленным в этой организации. На него же возлагалась ответственность за безопасную эксплуатацию технических устройств, зданий и сооружений⁴². В 2022 г. в отношении отдельных видов государственных экспертиз федеральные органы исполнительной власти, уполномоченные на осуществление нормативно-правового регулирования в соответствующей сфере деятельности, должны были принять соответствующие мораторные решения и при необходимости определить порядок их реализации. К такого рода экспертизам отнесены государственная экспертиза запасов полезных ископаемых, геологической, экономической и экологической информации о предоставляемых в пользование участках недр, экспертиза проектной документации на проведение работ по региональному геологическому изучению недр, государственная экологическая экспертиза и др.

2. Мораторий на подтверждение правового статуса экспертов и экспертных организаций

Он связан с приостановлением аттестации и аккредитации экспертов на период введения мораторных мер. Так, в 2022 г. было продлено действие выданных физическим и юридическим лицам разрешительных документов на проведение следующих видов экспертиз: экспертизы биомедицинских клеточных продуктов, государственной историко-культурной экспертизы, аккредитационных экспертиз (например, в сфере образовательной деятельности), экспертиз в сфере осуществления федерального государственного земельного контроля (надзора), федерального государственного контроля (надзора) в области охраны и использования особо охраняемых природных территорий, федерального государственного лесного контроля (надзора), федерального государственного контроля (надзора) в области охраны, воспроизводства и использования объектов животного мира и среды их обитания, федерального государственного контроля (надзора) в области обращения с животными и т.д.

3. Мораторий на подготовку отрицательных экспертных заключений

Такой вид моратория был введен на территории Российской Федерации с 11 марта 2022 г. на основании решения заместителя Председателя Правительства РФ М. Ш. Хуснуллина в рамках антикризисной программы государственной поддержки строительной отрасли.

Совместным приказом Министерства строительства и жилищно-коммунального хозяйства и ФАУ «Главгосэкспертиза России» от 11.03.2022 № 46 был утвержден Временный порядок проведения государственной экспертизы проектной документации и результатов инженерных изысканий⁴³, который установил корректные подходы к оценке проектной документации на этапе проведения государственной экспертизы⁴⁴. Дан-

⁴¹ СЗ РФ. 2010. № 16. Ст. 1815.

⁴² Информация Ростехнадзора «Дополнительные разъяснения по вопросам применения постановления Правительства Российской Федерации от 03.04.2020 № 440 «О продлении действия разрешений и иных особенностях разрешительной деятельности в 2020 году»» // URL: <http://www.consultant.ru> (дата обращения: 25.12.2022).

⁴³ Приказ ФАУ «Главгосэкспертиза России» от 11.03.2022 № 46 «О Временном порядке проведения государственной экспертизы проектной документации и результатов инженерных изысканий в ФАУ «Глав-

ный локальный нормативный акт значительно упростил административную процедуру проведения государственной экспертизы проектной документации, проводимую ФАУ «Главгосэкспертиза России». Он определил требования, направленные на обеспечение оперативного взаимодействия между экспертными организациями и застройщиками в части отработки замечаний к проектной документации в рамках одной административной процедуры. Закрепление такого порядка позволило снизить финансовые затраты застройщиков на повторное оформление документов и проведение государственной экспертизы проектной документации.

4. Мораторий на проведение экспертиз в сфере государственного контроля и надзора

Данный вид моратория связан с реализацией мер по защите прав и законных интересов субъектов предпринимательской деятельности при осуществлении контрольно-надзорных мероприятий.

Согласно Федеральному закону от 31.07.2020 № 248-ФЗ «О государственном контроле (надзоре) и муниципальном контроле в Российской Федерации»⁴⁵ в ходе проведения документарной и выездной проверок могут совершаться все виды контрольно-надзорных действий, в том числе и экспертиза. Введение моратория на

плановые проверки автоматически повлекло за собой и мораторий на проведение экспертиз.

На первых этапах введения данного вида моратория запрет на проведение плановых проверок (и соответственно, экспертиз) коснулся только субъектов малого предпринимательства (с 1 января 2016 г. по 31 декабря 2018 г.⁴⁶, с 1 января 2019 г. по 31 декабря 2020 г.⁴⁷), а позднее — и субъектов среднего предпринимательства (с 1 апреля по 31 декабря 2020 г.⁴⁸). В 2022 г. по решению уполномоченных органов исполнительной власти временно не проводятся документарная и выездная оценка соответствия обязательным требованиям при предоставлении разрешения, переоформлении разрешения, внесении изменений в реестр разрешений, продлении срока действия разрешения, подтверждении соответствия обязательным требованиям, в том числе периодическом подтверждении соответствия, подтверждении компетентности, оказании иных государственных и муниципальных услуг в сфере разрешительной деятельности⁴⁹.

5. Мораторий на участие экспертов в решении кадровых вопросов на государственной гражданской службе

Федеральным законом от 04.11.2022 № 424-ФЗ «О внесении изменений в статьи 22

госэкспертиза России” в связи с введением моратория на подготовку отрицательных заключений по результатам проведения государственной экспертизы проектной документации и результатов инженерных изысканий” // Вестник ценообразования и сметного нормирования. 2022. № 3.

⁴⁴ Разъяснения положений Временного порядка проведения государственной экспертизы проектной документации и результатов инженерных изысканий в Главгосэкспертизе России (утвержден приказом Учреждения от 11.03.2022 № 46) // Вестник ценообразования и сметного нормирования. 2022. № 4.

⁴⁵ СЗ РФ. 2020. № 31 (ч. I). Ст. 5007.

⁴⁶ Федеральный закон от 13.07.2015 № 246-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон “О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля”» // СЗ РФ. 2015. № 29. Ч. I. Ст. 4372.

⁴⁷ Федеральный закон от 25.12.2018 № 480-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон “О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля” и статью 35 Федерального закона “О водоснабжении и водоотведении”» // СЗ РФ. 2018. № 53. Ч. I. Ст. 8406.

⁴⁸ Федеральный закон от 01.04.2020 № 98-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации по вопросам предупреждения и ликвидации чрезвычайных ситуаций» // СЗ РФ. 2020. № 14. Ч. I. Ст. 2028.

⁴⁹ Постановление Правительства РФ от 12.03.2022 № 353 «Об особенностях разрешительной деятельности в Российской Федерации в 2022 и 2023 годах» // СЗ РФ. 2022. № 12. Ст. 1839.

и 25.1 Федерального закона «О государственной гражданской службе Российской Федерации»⁵⁰ закреплено право представителя нанимателя в 2022 и 2023 гг. не проводить конкурс при назначении на должности, относящиеся к высшей, главной, ведущей и старшей группам должностей государственной гражданской службы Российской Федерации.

Конкурс заключается в оценке профессионального уровня претендентов на замещение должности гражданской службы со стороны не только представителя нанимателя и уполномоченных им гражданских служащих, но и независимых экспертов — представителей научных, образовательных и других организаций, являющихся специалистами по вопросам государственной службы. Участие независимых экспертов является гарантией соблюдения конституционного принципа равного доступа к государственной службе и демократичности конкурсной процедуры. К сожалению, ни в пояснительной записке к проекту федерального закона, ни в заключениях профильных комитетов палат Фе-

дерального Собрания РФ цели установления такого рода моратория не указаны. Мораторий начал действовать с 15 ноября 2022 г.

Таким образом, на сегодня принято огромное количество нормативных правовых актов различной юридической силы с мораторным содержанием. Можно констатировать формирование нового административно-правового режима в системе административного права, объединяющего правовые нормы срочного характера со специфическим содержанием и требующего научного осмысления. Многие базовые административно-правовые институты, в том числе и экспертиза, реализуются в рамках мораторных мер. Их важность обусловлена взаимодействием органов исполнительной власти с физическими и юридическими лицами. В этой связи при установлении мораторных мер необходимым видится осмысление цели установления моратория в той или иной сфере и определение задач, решение которых позволит обеспечить главное в рамках административно-правового регулирования — баланс публичных и частных интересов.

БИБЛИОГРАФИЯ

1. Беляева Г. С. Правовые режимы, основанные на преимуществах: к вопросу о понятии // Административное и муниципальное право. — 2014. — № 10 (82). — С. 1073–1080.
2. Болтанова Е. С., Здоровцева А. А., Золотова О. А. Административно-правовые режимы в государственном управлении в Российской Федерации: теория и современная практика : монография. — М. : Контракт, Инфра-М, 2017. — 528 с.
3. Большой юридический энциклопедический словарь / авт. и сост. А. Б. Барихин. — 2-е изд., перераб. и доп. — М. : Книжный мир, 2006. — 792 с.
4. Габов А. В. Мораторий в российском гражданском праве: природа, особенности применения и перспективы развития регулирования // Государство и право. — 2022. — № 4. — С. 56–78.
5. Габов А. В. Мораторий в российском гражданском праве: природа, особенности применения и перспективы развития регулирования (Окончание) // Государство и право. — 2022. — № 5. — С. 55–67.
6. Зырянов С. М. Экстраординарные (специальные) административно-правовые режимы: понятие и обоснование необходимости введения // Журнал российского права. — 2016. — № 4 (232). — С. 72–81.
7. Малько А. В. Стимулы и ограничения в праве // Известия высших учебных заведений. Правоведение. — 1998. — № 3 (222). — С. 134–147.
8. Малько А. В. Стимулы и ограничения в праве : монография. — 2-е изд., перераб. и доп. — М. : Юрист, 2003. — 248 с.
9. Ноздрачев А. Ф. Современное содержание понятия «Административно-правовой режим» // Журнал российского права. — 2017. — № 2 (242). — С. 105–106.

⁵⁰ СЗ РФ. 2022. № 45. Ст. 7669.

10. Павлов П. В. Особые административно-правовые режимы осуществления внешнеторговой деятельности: проблемы и перспективы : монография. — М. : Норма, 2012. — 368 с.
11. Рушайло В. Б. Административно-правовые режимы : монография. — М. : Щит-М, 2000. — 263 с.
12. Chen B., Kennedy C. M., Xu B. Effective moratoria on land acquisitions reduce tropical deforestation: Evidence from Indonesia // *Environmental Research Letters*. — 2019. — 14(4). — URL: <https://doi.org/10.1088/1748-9326/ab051e> (дата обращения: 25.12.2022).
13. Fang G., Yu H., Wang X., et al. Impact of summer moratorium on set-net fishery in Haizhou Bay, China // *Journal of Oceanology and Limnology*. — 2021. — 40(4). — P. 1678–1691. — URL: <https://doi.org/10.1007/s00343-021-0479-1> (дата обращения: 25.12.2022).
14. Hall R. T., De Jesús Medina Arellano M. On the ethics of a moratorium on human gene editing. *Problema. Universidad Nacional Autonoma de Mexico* // URL: <https://doi.org/10.22201/IIJ.24487937E.2021.15.16130> (дата обращения: 25.12.2022).
15. Inchausti-Sintes F., Voltes-Dorta A. The economic impact of the tourism moratoria in the Canary Islands 2003–2017 // *Journal of Sustainable Tourism*. — 2019. — 28(3). — P. 394–413. — URL: <https://doi.org/10.1080/09669582.2019.1677677> (дата обращения: 25.12.2022).
16. Leijten F., Sim S., King H., Verburg P. H. Local deforestation spillovers induced by forest moratoria: Evidence from Indonesia // *Land Use Policy*. — 2021. — 109. — URL: <https://doi.org/10.1016/j.landusepol.2021.105690> (дата обращения: 25.12.2022).
17. Magalhães I. B., Pereira A. S. A. de P., Calijuri M. L., Alves S. do C., Santos V. J. dos, Lorentz J. F. Brazilian Cerrado and Soy moratorium: Effects on biome preservation and consequences on grain production // *Land Use Policy*. — 2020. — 99. — URL: <https://doi.org/10.1016/j.landusepol.2020.105030> (дата обращения: 25.12.2022).
18. Mweetwa T., Christianson D., Becker M., et al. Quantifying lion (*Panthera leo*) demographic response following a three-year moratorium on trophy hunting // *PLoS ONE*. — 2018. — 13(5). — URL: <https://doi.org/10.1371/journal.pone.0197030> (дата обращения: 25.12.2022).
19. Nande A., Sheen J., Walters E. L., et al. The effect of eviction moratoria on the transmission of SARS-CoV-2 // *Nature Communications*. — 2021. — 12(1). — URL: <https://doi.org/10.1038/s41467-021-22521-5> (дата обращения: 25.12.2022).

Материал поступил в редакцию 26 декабря 2022 г.

REFERENCES (TRANSLITERATION)

1. Belyaeva G. S. Pravovye rezhimy, osnovannye na preimushchestvakh: k voprosu o ponyatii // *Administrativnoe i munitsipalnoe pravo*. — 2014. — № 10 (82). — S. 1073–1080.
2. Boltanova E. S., Zdorovtseva A. A., Zolotova O. A. Administrativno-pravovye rezhimy v gosudarstvennom upravlenii v Rossiyskoy Federatsii: teoriya i sovremennaya praktika: monografiya. — M.: Kontrakt, Infra-M, 2017. — 528 s.
3. Bolshoy yuridicheskiy entsiklopedicheskiy slovar / avt. i sost. A. B. Barikhin. — 2-e izd., pererab. i dop. — M.: Knizhnyy mir, 2006. — 792 s.
4. Gabov A. V. Moratorii v rossiyskom grazhdanskom prave: priroda, osobennosti primeneniya i perspektivy razvitiya regulirovaniya // *Gosudarstvo i pravo*. — 2022. — № 4. — S. 56–78.
5. Gabov A. V. Moratorii v rossiyskom grazhdanskom prave: priroda, osobennosti primeneniya i perspektivy razvitiya regulirovaniya (Okonchanie) // *Gosudarstvo i pravo*. — 2022. — № 5. — S. 55–67.
6. Zyryanov S. M. Ekstraordinarnye (spetsialnye) administrativno-pravovye rezhimy: ponyatie i obosnovanie neobkhodimosti vvedeniya // *Zhurnal rossiyskogo prava*. — 2016. — № 4 (232). — S. 72–81.

7. Malko A. V. Stimuly i ogranicheniya v prave // *Izvestiya vysshikh uchebnykh zavedeniy. Pravovedenie*. — 1998. — № 3 (222). — S. 134–147.
8. Malko A. V. Stimuly i ogranicheniya v prave: monografiya. — 2-e izd., pererab. i dop. — M.: Yurist, 2003. — 248 s.
9. Nozdrachev A. F. Sovremennoe sodержanie ponyatiya «Administrativno-pravovoy rezhim» // *Zhurnal rossiyskogo prava*. — 2017. — № 2 (242). — S. 105–106.
10. Pavlov P. V. Osobyie administrativno-pravovye rezhimy osushchestvleniya vneshnetorgovoy deyatel'nosti: problemy i perspektivy: monografiya. — M.: Norma, 2012. — 368 s.
11. Rushaylo V. B. Administrativno-pravovye rezhimy: monografiya. — M.: Shchit-M, 2000. — 263 s.
12. Chen B., Kennedy C. M., Xu B. Effective moratoria on land acquisitions reduce tropical deforestation: Evidence from Indonesia // *Environmental Research Letters*. — 2019. — 14(4). — URL: <https://doi.org/10.1088/1748-9326/ab051e> (data obrashcheniya: 25.12.2022).
13. Fang G., Yu H., Wang X., et al. Impact of summer moratorium on set-net fishery in Haizhou Bay, China // *Journal of Oceanology and Limnology*. — 2021. — 40(4). — P. 1678–1691. — URL: <https://doi.org/10.1007/s00343-021-0479-1> (data obrashcheniya: 25.12.2022).
14. Hall R. T., De Jesús Medina Arellano M. On the ethics of a moratorium on human gene editing. *Problema. Universidad Nacional Autonoma de Mexico* // URL: <https://doi.org/10.22201/IIJ.24487937E.2021.15.16130> (data obrashcheniya: 25.12.2022).
15. Inchausti-Sintes F., Voltes-Dorta A. The economic impact of the tourism moratoria in the Canary Islands 2003–2017 // *Journal of Sustainable Tourism*. — 2019. — 28(3). — P. 394–413. — URL: <https://doi.org/10.1080/09669582.2019.1677677> (data obrashcheniya: 25.12.2022).
16. Leijten F., Sim S., King H., Verburg P. H. Local deforestation spillovers induced by forest moratoria: Evidence from Indonesia // *Land Use Policy*. — 2021. — 109. — URL: <https://doi.org/10.1016/j.landusepol.2021.105690> (data obrashcheniya: 25.12.2022).
17. Magalhães I. B., Pereira A. S. A. de P., Calijuri M. L., Alves S. do C., Santos V. J. dos, Lorentz J. F. Brazilian Cerrado and Soy moratorium: Effects on biome preservation and consequences on grain production // *Land Use Policy*. — 2020. — 99. — URL: <https://doi.org/10.1016/j.landusepol.2020.105030> (data obrashcheniya: 25.12.2022).
18. Mweetwa T., Christianson D., Becker M., et al. Quantifying lion (*Panthera leo*) demographic response following a three-year moratorium on trophy hunting // *PLoS ONE*. — 2018. — 13(5). — URL: <https://doi.org/10.1371/journal.pone.0197030> (data obrashcheniya: 25.12.2022).
19. Nande A., Sheen J., Walters E. L., et al. The effect of eviction moratoria on the transmission of SARS-CoV-2 // *Nature Communications*. — 2021. — 12(1). — URL: <https://doi.org/10.1038/s41467-021-22521-5> (data obrashcheniya: 25.12.2022).