

АКТУАЛЬНЫЕ ПРОБЛЕМЫ РОССИЙСКОГО ПРАВА

Том 17 № 1 (134) январь 2022

В НОМЕРЕ:

Липень С. В.

Аспекты виртуализации политической жизни
и виртуальное государство в современных
юридических исследованиях

Грахоцкий А. П.

Суды над членами айнзатцкоманды 8 в ФРГ:
газенваген и Холокост в Могилёве

Чистюхин В. В.

Современная модель надзора за некредитными
финансовыми организациями

LEX RUSSICA



- ✓ Свидетельство о регистрации СМИ — ПИ № ФС77-58927 от 5 августа 2014 г., ISSN 1729-5920;
- ✓ издается с 2004 г., с 2013 г. — ежемесячно;
- ✓ является преемником научных трудов ВЮЗИ-МЮИ-МГЮА, издаваемых с 1948 г.;
- ✓ входит в перечень ВАК России;
- ✓ включен в Российский индекс научного цитирования (РИНЦ) и Ulrich's Periodicals Directory;
- ✓ каждой статье присваивается индивидуальный международный индекс DOI;
- ✓ отдельные материалы размещаются в СПС «КонсультантПлюс» и «ГАРАНТ», электронной библиотеке «КиберЛенинка».

Lex Russica — научный юридический журнал, посвященный фундаментальным проблемам теории государства и права (в том числе этноправа), совершенствования законодательства и повышения эффективности правоприменения, правовой культуры, юридического

образования и методики преподавания правовых дисциплин, международного права, сравнительного правоведения и др.

Журнал знакомит с юридическими школами вузов России; публикует очерки об ученых, чьи имена золотыми буквами вписаны в историю юридической науки, обзоры конференций и круглых столов, проведенных в Университете имени О.Е. Кутафина (МГЮА) или с участием профессорско-преподавательского состава Университета в других российских и зарубежных научных центрах, рецензии на новые юридические издания; содействует сближению и гармонизации российского и зарубежного права.

Авторами журнала являются известные российские и зарубежные ученые-юристы (из Германии, Китая, Польши, Франции, Финляндии и др.).

ВЕСТНИК УНИВЕРСИТЕТА ИМЕНИ О.Е. КУТАФИНА (МГЮА)



- ✓ Свидетельство о регистрации СМИ — ПИ № ФС77-67361 от 5 октября 2016 г., ISSN 2311-5998;
- ✓ издается с 2014 г. — ежемесячно;
- ✓ входит в перечень ВАК России;
- ✓ включен в Российский индекс цитирования (РИНЦ) и Ulrich's Periodicals Directory;
- ✓ каждой статье присваивается индивидуальный международный индекс DOI;
- ✓ отдельные материалы размещаются в СПС «ГАРАНТ» и в электронной библиотеке «КиберЛенинка».

Отличие «Вестника» от журналов, уже издаваемых Университетом (Lex Russica, «Актуальные проблемы российского права»), и от других российских периодических изданий в том, что каждый его выпуск посвящен отдельной отрасли правовых знаний, например трудовому праву и праву социального обеспечения, международному, финансовому праву и т.д.

Журнал знакомит:

- ✓ с основными направлениями развития юридической науки;
- ✓ с актуальными проблемами теории и истории права и государства;
- ✓ конкретных отраслей права; сравнительного правоведения;
- ✓ методики преподавания правовых и общегуманитарных дисциплин, а также иностранных языков в юридическом вузе;
- ✓ с правоприменительной практикой;
- ✓ с путями совершенствования российского законодательства;
- ✓ с известными российскими и зарубежными учеными, их теоретическим наследием;
- ✓ с материалами конференций и круглых столов, проведенных в Университете или с участием профессорско-преподавательского состава Университета в других российских и зарубежных научных центрах;
- ✓ с новой юридической литературой.

АКТУАЛЬНЫЕ ПРОБЛЕМЫ

Том 17 № 1 (134) ЯНВАРЬ 2022

Ежемесячный научный журнал.
Издается как СМИ с 2006 г.

РОССИЙСКОГО ПРАВА

«Актуальные проблемы российского права» — научно-практический юридический журнал, посвященный актуальным проблемам теории права, практике его применения, совершенствованию законодательства, а также проблемам юридического образования.

Рубрики журнала охватывают все основные отрасли права, учитывают весь спектр юридической проблематики, в том числе теории и истории государства и права, государственно-правовой, гражданско-правовой, уголовно-правовой, международно-правовой направленности. На страницах журнала размещаются также материалы конференций, рецензии на юридические новинки.

ПРЕДСЕДАТЕЛЬ РЕДАКЦИОННОГО СОВЕТА

ГРАЧЕВА Елена Юрьевна — доктор юридических наук, профессор, первый проректор, заведующий кафедрой финансового права Московского государственного юридического университета имени О.Е. Кутафина (МГЮА).
Почтовый адрес: Садовая-Кудринская ул., д. 9, г. Москва, Россия, 125993.

ЗАМЕСТИТЕЛЬ ПРЕДСЕДАТЕЛЯ РЕДАКЦИОННОГО СОВЕТА

ЕРШОВА Инна Владимировна — доктор юридических наук, профессор, заведующий кафедрой предпринимательского и корпоративного права Московского государственного юридического университета имени О.Е. Кутафина (МГЮА).
Почтовый адрес: Садовая-Кудринская ул., д. 9, г. Москва, Россия, 125993.

ГЛАВНЫЙ РЕДАКТОР

СИТНИК Александр Александрович — доктор юридических наук, доцент кафедры финансового права Московского государственного юридического университета имени О.Е. Кутафина (МГЮА).
Почтовый адрес: Садовая-Кудринская ул., д. 9, г. Москва, Россия, 125993.

ОТВЕТСТВЕННЫЙ СЕКРЕТАРЬ

СЕВРЮГИНА Ольга Александровна — эксперт отдела научно-издательской политики Научно-исследовательского института Московского государственного юридического университета имени О.Е. Кутафина (МГЮА).
Почтовый адрес: Садовая-Кудринская ул., д. 9, г. Москва, Россия, 125993.

РЕДАКЦИОННЫЙ СОВЕТ

БЕКЯШЕВ Дамир Камильевич — доктор юридических наук, доцент, профессор кафедры международного права Московского государственного института международных отношений МИД России.
Почтовый адрес: пр-т Вернадского, д. 76, г. Москва, Россия, 119454.

БЕЛОВА-ГАНЕВА Габриела — кандидат юридических наук, профессор, декан историко-правового факультета Юго-Западного университета имени Неофита Рильского (Болгария).
Почтовый адрес: ул. Ивана Михайлова, д. 66, г. Благоевград, Болгария, 2700.

БОЛТИНОВА Ольга Викторовна — доктор юридических наук, профессор, заместитель заведующего кафедрой финансового права Московского государственного юридического университета имени О.Е. Кутафина (МГЮА).
Почтовый адрес: Садовая-Кудринская ул., д. 9, г. Москва, Россия, 125993.

БРИНЧУК Михаил Михайлович — доктор юридических наук, профессор, главный научный сотрудник сектора экологического, земельного и аграрного права Института государства и права Российской академии наук.
Почтовый адрес: ул. Знаменка, д. 10, г. Москва, Россия, 119019.

ВИННИЦКИЙ Данил Владимирович — доктор юридических наук, профессор, заведующий кафедрой финансового права Уральского государственного юридического университета, директор Института права БРИКС.
Почтовый адрес: Комсомольская ул., д. 21, г. Екатеринбург, Россия, 620137.

ВОСКОБИТОВА Лидия Алексеевна — доктор юридических наук, профессор, заведующий кафедрой уголовно-процессуального права Московского государственного юридического университета имени О.Е. Кутафина (МГЮА).
Почтовый адрес: Садовая-Кудринская ул., д. 9, г. Москва, Россия, 125993.

ГАЗЬЕ Анн — доктор права, доцент Университета Paris Nanterre (Франция).
Почтовый адрес: авеню Републик, д. 200, г. Нантер, Франция, 92001.

ГОЛОВНЕНКОВ Павел Валерьевич — доктор права, ассессор права, адвокат, Берлин, Германия.

ДУБРОВИНА Елена Павловна — кандидат юридических наук, член Центральной избирательной комиссии РФ (2003—2016), руководитель Центра законодательных инициатив политической партии «Российская объединенная демократическая партия «Яблоко»». *Почтовый адрес: Пятницкая ул., д. 31, стр. 2, г. Москва, Россия, 119017.*

ЗАНКОВСКИЙ Сергей Сергеевич — доктор юридических наук, профессор, и. о. заведующего сектором предпринимательского и корпоративного права, главный научный сотрудник Института государства и права Российской академии наук.
Почтовый адрес: ул. Знаменка, д. 10, г. Москва, Россия, 119019.

ЗАХАРОВ Владимир Викторович — доктор юридических наук, профессор, председатель Арбитражного суда Северо-Кавказского округа.
Почтовый адрес: Рашиповская ул., д. 4, г. Краснодар, Россия, 350063.

КАЛИНИЧЕНКО Пауль Алексеевич — доктор юридических наук, профессор, профессор кафедры интеграционного и европейского права Московского государственного юридического университета имени О.Е. Кутафина (МГЮА).
Почтовый адрес: Садовая-Кудринская ул., д. 9, г. Москва, Россия, 125993.

КОКОТОВ Александр Николаевич — доктор юридических наук, профессор, судья Конституционного Суда Российской Федерации.
Почтовый адрес: Сенатская пл., д. 1, г. Санкт-Петербург, Россия, 190000.

КОРНЕВ Аркадий Владимирович — доктор юридических наук, профессор, заведующий кафедрой теории государства и права Московского государственного юридического университета имени О.Е. Кутафина (МГЮА).
Почтовый адрес: Садовая-Кудринская ул., д. 9, г. Москва, Россия, 125993.

КУРБАНОВ Рашад Афатович — доктор юридических наук, профессор, заведующий кафедрой гражданско-правовых дисциплин Российского экономического университета имени Г. В. Плеханова.
Почтовый адрес: Стремянный пер., д. 36, г. Москва, Россия, 117997.

ЛИПСКИ Станислав Анджеевич — доктор экономических наук, доцент, заведующий кафедрой земельного права Государственного университета по землеустройству.
Почтовый адрес: ул. Казакова, д. 15, г. Москва, Россия, 105064.

МАЦКЕВИЧ Игорь Михайлович — доктор юридических наук, профессор, профессор кафедры криминологии и уголовно-исполнительного права Московского государственного юридического университета имени О.Е. Кутафина (МГЮА).
Почтовый адрес: Садовая-Кудринская ул., д. 9, г. Москва, Россия, 125993.

МОХОВ Александр Анатольевич — доктор юридических наук, профессор, заведующий кафедрой медицинского права Московского государственного юридического университета имени О.Е. Кутафина (МГЮА).
Почтовый адрес: Садовая-Кудринская ул., д. 9, г. Москва, Россия, 125993.

ПАНАГИОТОПОЛОС Димитриос — профессор права Афинского национального университета имени И. Каподистрии (Афины), судебный поверенный, проректор Университета Центральной Греции, президент Международной ассоциации спортивного права (МАСП).
Почтовый адрес: ул. Веранжероу, д. 4, г. Афины, Греция, 10677.

ПЕТРОВА Татьяна Владиславовна — доктор юридических наук, профессор кафедры экологического и земельного права юридического факультета Московского государственного университета имени М.В. Ломоносова.
Почтовый адрес: Ленинские горы, д. 1, стр. 13, г. Москва, ГСП-1, Россия, 119991.

РЕШЕТНИКОВА Ирина Валентиновна — доктор юридических наук, профессор, председатель Арбитражного суда Уральского округа.
Почтовый адрес: пр-т Ленина, д. 32/27, г. Екатеринбург, Россия, 620075.

РОССИНСКАЯ Елена Рафаиловна — доктор юридических наук, профессор, заведующий кафедрой судебных экспертиз Московского государственного юридического университета имени О.Е. Кутафина (МГЮА).
Почтовый адрес: Садовая-Кудринская ул., д. 9, г. Москва, Россия, 125993.

СОКОЛОВ Александр Юрьевич — доктор юридических наук, профессор, директор Саратовского филиала Института государства и права Российской академии наук.
Почтовый адрес: ул. Чернышевского, д. 135, г. Саратов, Россия, 410028.

ФОКИНА Марина Анатольевна — доктор юридических наук, профессор, профессор кафедры гражданского и административного судопроизводства Российского государственного университета правосудия.
Почтовый адрес: Новочеремушкинская ул., д. 69, г. Москва, Россия, 117418.

ХВАН Леонид Борисович — кандидат юридических наук, доцент кафедры государственного права и управления Ташкентского государственного юридического университета.
Почтовый адрес: Главпочтамт, а/я № 232, г. Ташкент, Республика Узбекистан, 100000.

ЧАННОВ Сергей Евгеньевич — доктор юридических наук, профессор, заведующий кафедрой служебного и трудового права Поволжского института управления имени П.А. Столыпина.
Почтовый адрес: Соборная ул., д. 23/25, г. Саратов, Россия, 410031.

ЧЕРНЫШОВА Ольга Сергеевна — кандидат юридических наук, руководитель юридического отдела Секретариата Европейского Суда по правам человека.
Почтовый адрес: ЕСПЧ, г. Страсбург, Cedex, Франция, 67075.

ШАЛУМОВ Михаил Славович — доктор юридических наук, профессор, заместитель начальника управления систематизации законодательства и анализа судебной практики Верховного Суда Российской Федерации — начальник отдела систематизации законодательства и анализа судебной практики в области уголовного судопроизводства, судья Верховного Суда Российской Федерации (в почетной отставке).
Почтовый адрес: Поварская ул., д. 15, г. Москва, Россия, 121260.

ШИТКИНА Ирина Сергеевна — доктор юридических наук, профессор, профессор кафедры предпринимательского права, руководитель программы магистратуры по направлению «Корпоративное право» юридического факультета Московского государственного университета имени М.В. Ломоносова.
Почтовый адрес: Ленинские горы, д. 1, стр. 13, г. Москва, ГСП-1, Россия, 119991.

ЯСКЕРНЯ Ежи — доктор юридических наук, профессор Университета имени Яна Кухановского в г. Кельц (Польша), декан кафедры права и социальных наук отделения конституционного, европейского и международного публичного права.
Почтовый адрес: ул. Зеромского, д. 5, г. Кельц, Польша, 25369.

РЕДАКЦИОННАЯ КОЛЛЕГИЯ

КАШАНИНА Татьяна Васильевна — доктор юридических наук, профессор, профессор кафедры теории государства и права Московского государственного юридического университета имени О.Е. Кутафина (МГЮА).

Почтовый адрес: Садовая-Кудринская ул., д. 9, г. Москва, Россия, 125993.

КЛЕПИЦКИЙ Иван Анатольевич — доктор юридических наук, профессор, профессор кафедры уголовного права Московского государственного юридического университета имени О.Е. Кутафина (МГЮА).

Почтовый адрес: Садовая-Кудринская ул., д. 9, г. Москва, Россия, 125993.

МИХАЙЛОВ Сергей Михайлович — кандидат юридических наук, доцент, и. о. заведующего кафедрой гражданского и административного судопроизводства Московского государственного юридического университета имени О.Е. Кутафина (МГЮА).

Почтовый адрес: Садовая-Кудринская ул., д. 9, г. Москва, Россия, 125993.

ОСАВЕЛЮК Алексей Михайлович — доктор юридических наук, профессор, профессор кафедры конституционного и муниципального права Московского государственного юридического университета имени О.Е. Кутафина (МГЮА).

Почтовый адрес: Садовая-Кудринская ул., д. 9, г. Москва, Россия, 125993.

ПОДУЗОВА Екатерина Борисовна — кандидат юридических наук, доцент кафедры гражданского права Московского государственного юридического университета имени О.Е. Кутафина (МГЮА).

Почтовый адрес: Садовая-Кудринская ул., д. 9, г. Москва, Россия, 125993.

СОКОЛОВА Наталья Александровна — доктор юридических наук, доцент, заведующий кафедрой международного права Московского государственного юридического университета имени О.Е. Кутафина (МГЮА).

Почтовый адрес: Садовая-Кудринская ул., д. 9, г. Москва, Россия, 125993.

РЕГИСТРАЦИЯ СМИ

Журнал зарегистрирован Федеральной службой по надзору в сфере связи, информационных технологий и массовых коммуникаций (Роскомнадзор) ПИ № ФС77-25128 от 7 мая 2014 г.

ISSN

1994-1471

ПЕРИОДИЧНОСТЬ

12 раз в год

УЧРЕДИТЕЛЬ И ИЗДАТЕЛЬ

Федеральное государственное бюджетное образовательное учреждение высшего образования «Московский государственный юридический университет имени О.Е. Кутафина (МГЮА)»
Садовая-Кудринская ул., д. 9, г. Москва, Россия, 125993

АДРЕС РЕДАКЦИИ

Садовая-Кудринская ул., д. 9, г. Москва, Россия, 125993
Тел.: 8 (499) 244-88-88 (доб. 687). E-mail: aprp.msal@yandex.ru

САЙТ

<https://aprp.msal.ru>

ПОДПИСКА И РАСПРОСТРАНЕНИЕ

Свободная цена
Журнал распространяется через объединенный каталог «Пресса России» и интернет-каталог агентства «Книга-Сервис»
Подписной индекс 11178
Подписка на журнал возможна с любого месяца

ТИПОГРАФИЯ

Отпечатано в Издательском центре Университета имени О.Е. Кутафина (МГЮА)
Садовая-Кудринская ул., д. 9, г. Москва, Россия, 125993

ВЫПУСКНЫЕ ДАННЫЕ

Дата выхода в свет 31.01.2022
Объем 22,90 усл. печ. л., формат 60×84/8
Тираж 150 экз. Печать цифровая. Бумага офсетная

Переводчики

Н. М. Головина, А. Н. Митрущенкова

Редактор

М. В. Баукина, Е. В. Осикина

Корректор

А. Б. Рыбакова

Компьютерная верстка

Д. А. Беляков

При использовании опубликованных материалов журнала ссылка на «Актуальные проблемы российского права» обязательна.
Полная или частичная перепечатка материалов допускается только по письменному разрешению авторов статей или редакции.
Точка зрения редакции может не совпадать с точкой зрения авторов публикаций.

ACTUAL PROBLEMS

Monthly scientific journal.
Published media since 2006

Vol. 17 № 1 (134) JANUARY 2022

OF RUSSIAN LAW

The Actual Problems of Russian Law Journal is an academic and practical law journal devoted to current issues of the theory of law, practice of its application, improvement of the legislation, and problems of legal education.

Sections of the Journal cover all major branches of law, take into account the full range of legal issues, including the theory and history of the State and law, constitutional law, civil law, criminal law, international law, etc. On the pages of the Journal, you can find conference proceedings, reviews of the most recent legal publications.

CHAIRPERSON OF THE COUNCIL OF EDITORS

Elena Yu. GRACHEVA — Dr. Sci. (Law), Professor, First Vice-Rector, Head of the Department of Financial Law of Kutafin Moscow State Law University (MSAL).

Mailing address: Sadovaya-Kudrinskaya ul., d. 9, Moscow, Russia, 125993.

VICE-CHAIRPERSON OF THE COUNCIL OF EDITORS

Inna V. ERSHOVA — Dr. Sci. (Law), Professor, Head of the Department of Business and Corporate Law of Kutafin Moscow State Law University (MSAL).

Mailing address: Sadovaya-Kudrinskaya ul., d. 9, Moscow, Russia, 125993.

CHIEF EDITOR

Aleksandr A. SITNIK — Dr. Sci. (Law), Associate Professor of the Department of Financial Law of Kutafin Moscow State Law University (MSAL).

Mailing address: Sadovaya-Kudrinskaya ul., d. 9, Moscow, Russia, 125993.

EXECUTIVE SECRETARY

Olga A. SEVRYUGINA — expert of the Research and Publishing Policy Department of the Research Institute of Kutafin Moscow State Law University (MSAL).

Mailing address: Sadovaya-Kudrinskaya ul., d. 9, Moscow, Russia, 125993.

COUNCIL OF EDITORS

Damir K. BEKYASHEV — Dr. Sci. (Law), Associate Professor, Professor of the Department of International Law of Moscow State Institute of International Relations under the Ministry of Foreign Affairs of Russia.

Mailing address: prosp. Vernadskogo, d. 76, Moscow, Russia, 119454.

Gabriela BELOVA-GANEVA — PhD in Law, Professor, Dean of the Faculty of Law and History of South-West University «Neofit Rilski» (Bulgaria).

Mailing address: 66 Ivan Mihailov Str., Blagoevgrad, Bulgaria, 2700.

Olga V. BOLTINOVA — Dr. Sci. (Law), Professor, Vice-Head of the Department of Financial Law of Kutafin Moscow State Law University (MSAL).

Mailing address: Sadovaya-Kudrinskaya ul., d. 9, Moscow, Russia, 125993.

Mikhail M. BRINCHUK — Dr. Sci. (Law), Professor, Senior Fellow, Sector of Environmental, Land and Agricultural Law of the Institute of State and Law of the Russian Academy of Sciences.
Mailing address: ul. Znamenka, d. 10, Moscow, Russia, 119019.

Danil V. VINNITSKIY — Dr. Sci. (Law), Professor, Head of the Department of Financial Law of the Ural State Law University, Director of the BRICS Law Institute.

Mailing address: Komsomolskaya ul., d. 21, Yekaterinburg, Russia, 620137.

Lidia A. VOSKOBITOVA — Dr. Sci. (Law), Professor, Head of the Department of Criminal Procedure Law of Kutafin Moscow State Law University (MSAL).

Mailing address: Sadovaya-Kudrinskaya ul., d. 9, Moscow, Russia, 125993.

Anne GAZIER — Doctor of Law, Associate Professor of the University Paris Nanterre (France).

Mailing address: Universite Paris Nanterre, 200 avenue de la Republique, 92001 Nanterre Cedex (France).

Pavel V. GOLOVNENKOV — Doctor of Law, Law Assessor, Advocate, Berlin, Germany.

Elena P. DUBROVINA — Cand. Sci. (Law), Member of the Central Election Committee of the Russian Federation (2003—2016), Head of the Center for Legislative Initiatives of the Russian United Democratic Party "Yabloko".

Mailing address: Pyatnitskaya ul., d. 31, build. 2, Moscow, Russia, 119017.

Sergey S. ZANKOVSKIY — Dr. Sci. (Law), Professor, Acting Head of the Business and Corporate Law Sector, Chief Scientific Fellow of the Institute of State and Law of the Russian Academy of Sciences.

Mailing address: ul. Znamenka, d. 10, Moscow, Russia, 119019.

Vladimir V. ZAKHAROV — Dr. Sci. (Law), Professor, Chairman of the Court of Arbitration of North Caucasus district.

Mailing address: Rashpilevskaya ul., d. 4, Krasnodar, Russia, 350063.

Paul A. KALINICHENKO — Dr. Sci. (Law), Professor, Professor of the Department of Integration and European Law of Kutafin Moscow State Law University (MSAL).

Mailing address: Sadovaya-Kudrinskaya ul., d. 9, Moscow, Russia, 125993.

Aleksandr N. KOKOTOV — Dr. Sci. (Law), Professor, Judge of the Constitutional Court of the Russian Federation.

Mailing address: Senatskaya pl., d. 1, St. Petersburg, Russia, 190000.

Arkadiy V. KORNEV — Dr. Sci. (Law), Professor, Head of the Department of Theory of the State and Law of Kutafin Moscow State Law University (MSAL).
Mailing address: Sadovaya-Kudrinskaya ul., d. 9, Moscow, Russia, 125993.

Rashad A. KURBANOV — Dr. Sci. (Law), Professor, Head of the Department of Civil Law Disciplines of the Plekhanov Russian Economic University.
Mailing address: Stremyanny per., d. 36, Moscow, Russia, 117997.

Stanislav A. LIPSKI — Dr. Sci. (Econ.), Associate Professor, Head of the Department of Land Law of the State University for Land Use Planning.
Mailing address: ul. Kazakova, d. 15, Moscow, Russia, 105064.

Igor M. MATSKEVICH — Dr. Sci. (Law), Professor, Professor of the Department of Criminology and Penal Law of Kutafin Moscow State Law University (MSAL).
Mailing address: Sadovaya-Kudrinskaya ul., d. 9, Moscow, Russia, 125993.

Aleksandr A. MOKHOV — Dr. Sci. (Law), Professor, Head of the Department of Medical Law of Kutafin Moscow State Law University (MSAL).
Mailing address: Sadovaya-Kudrinskaya ul., d. 9, Moscow, Russia, 125993.

Dimitrios PANAGIOTOPOULOS — Professor of Law at the National and Kapodistrian University of Athens, Attorney-at-Law, Vice-Rector (f) of the University of Central Greece, President of International Association of Sports Law (IASL).
Mailing address: 4, Veranzerou Str., 10677, Athens, Greece.

Tatiana V. PETROVA — Dr. Sci. (Law), Professor of the Department of Environmental and Land Law of the Faculty of Law of Lomonosov Moscow State University.
Mailing address: Leninskie Gory, d. 1, str. 13, Moscow, GSP-1, Russia, 119991.

Irina V. RESHETNIKOVA — Dr. Sci. (Law), Professor, Chairperson of the Court of Arbitration of the Urals District, Merited Lawyer of the Russian Federation, Merited Worker of the Judicial System.
Mailing address: prosp. Lenina, d. 32/27, Ekaterinburg, Russia, 620075.

Elena R. ROSSINSKAYA — Dr. Sci. (Law), Professor, Head of the Department of Forensic Examination of Kutafin Moscow State Law University (MSAL).
Mailing address: Sadovaya-Kudrinskaya ul., d. 9, Moscow, Russia, 125993.

Aleksandr Yu. SOKOLOV — Dr. Sci. (Law), Professor, Director of Saratov Branch, Institute of State and Law, Russian Academy of Sciences.
Mailing address: ul. Chernyshevskogo, d. 135, Saratov, Russia, 410028.

Marina A. FOKINA — Dr. Sci. (Law), Professor, Professor of the Department of Civil and Administrative Court Proceedings of the Russian State University of Justice.
Mailing address: Novocheremushkinskaya ul., d. 69, Moscow, Russia, 117418.

Leonid B. KHVAN — PhD in Law, Associate Professor of the Department of State Law and State Administration of Tashkent State Law University.
Mailing address: Glavpochtamt, a/ya 232, Tashkent, Republic of Uzbekistan, 100000.

Sergey E. CHANNOV — Dr. Sci. (Law), Professor, Head of the Department of Service and Labour Law of the Povolzhsky Institute of Government named after P.A. Stolypin.
Mailing address: Sobornaya ul., d. 23/25, Saratov, Russia, 410031.

Olga S. CHERNISHOVA — PhD in Law, Head of Legal Division at the Registry of the European Court of Human Rights.
Mailing address: European Court of Human Rights, 67075 Strasbourg Cedex, France.

Mikhail S. SHALUMOV — Dr. Sci. (Law), Professor, Deputy Head of the Department for Systematization of Legislation and Analysis of Judicial Practice of the Supreme Court of the Russian Federation, Head of the Department of Systematization of Legislation and Analysis of Judicial Practice in the Field of Criminal Procedure, Justice of the Supreme Court of the Russian Federation (emeritus).
Mailing address: Povarskaya ul., d. 15, Moscow, Russia, 121260.

Irina S. SHITKINA — Dr. Sci. (Law), Professor, Professor of the Department of Business Law, Head of the «Corporate Law» Master's Program of the Faculty of Law of Lomonosov Moscow State University.
Mailing address: Leninskie Gory, d. 1, str. 13, Moscow, GSP-1, Russia, 119991.

Jerzy JASKIERNIA — Prof. dr hab. Jan Kochanowski University, Kielce, Poland, dean, Department of Law and Social Sciences chair, Division on Constitutional, European and International Public Law.
Mailing address: PL 25-369 Kielce, ul. Żeromskiego 5.

EDITORIAL BOARD

Tatyana V. KASHANINA — Dr. Sci. (Law), Professor, Professor of the Department of Theory of the State and Law of Kutafin Moscow State Law University (MSAL).
Mailing address: Sadovaya-Kudrinskaya ul., d. 9, Moscow, Russia, 125993.

Ivan A. KLEPITSKIY — Dr. Sci. (Law), Professor, Professor of the Department of Criminal Law of Kutafin Moscow State Law University (MSAL).
Mailing address: Sadovaya-Kudrinskaya ul., d. 9, Moscow, Russia, 125993.

Sergey M. MIKHAILOV — Cand. Sci. (Law), Associate Professor, Acting Head of the Department of Civil and Administrative Court Proceedings of Kutafin Moscow State Law University (MSAL).
Mailing address: Sadovaya-Kudrinskaya ul., d. 9, Moscow, Russia, 125993.

Aleksey M. OSAVELYUK — Dr. Sci. (Law), Professor, Professor of the Department of Constitutional and Municipal Law of Kutafin Moscow State Law University (MSAL).
Mailing address: Sadovaya-Kudrinskaya ul., d. 9, Moscow, Russia, 125993.

Ekaterina B. PODUZOVA — Cand. Sci. (Law), Associate Professor of the Department of Civil Law of Kutafin Moscow State Law University (MSAL).
Mailing address: Sadovaya-Kudrinskaya ul., d. 9, Moscow, Russia, 125993.

Natalya A. SOKOLOVA — Dr. Sci. (Law), Associate Professor, Head of the Department of International Law of Kutafin Moscow State Law University (MSAL).
Mailing address: Sadovaya-Kudrinskaya ul., d. 9, Moscow, Russia, 125993.



**THE CERTIFICATE
OF MASS MEDIA REGISTRATION**

The journal was registered by the Federal Service for Supervision of Communications, Information Technology and Mass Media (Roskomnadzor) on 7 May 2014. The Certificate of Mass Media registration: PI No. F577-25128

ISSN

1994-1471

PUBLICATION FREQUENCY

12 issues per year

FOUNDER AND PUBLISHER

Federal State Budgetary Educational Institution of Higher Education
"Kutafin Moscow State Law University (MSAL)"
9 Sadovaya-Kudrinskaya ul., Moscow, 125993, Russian Federation

EDITORIAL OFFICE. POSTAL ADDRESS

Sadovaya-Kudrinskaya ul., d. 9, Moscow, Russia, 125993
Tel.: +7 (499) 244-88-88 (ext. 687). E-mail: aprp.msal@yandex.ru

WEB-SITE

<https://aprp.msal.ru>

SUBSCRIPTION AND DISTRIBUTION

Free price
The journal is distributed through "Press of Russia" joint catalogue
and the Internet catalogue of "Kniga-Servis" Agency
Subscription index: 11178
Subscription to the journal is possible from any month

PRINTING HOUSE

Printed in Publishing Center of Kutafin Moscow State Law University (MSAL)
Sadovaya-Kudrinskaya ul., d. 9, Moscow, Russia, 125993

SIGNED FOR PRINTING

31.01.2022
Volume: 22.90 conventional printer's sheets, format 60x84/8
An edition of 150 copies. Digital printing. Offset paper

Translators

N. M. Golovina, A. N. Mitrushchenkova

Editor

M. V. Baukina, E. V. Osikina

Proof-reader

A. B. Rybakova

Computer layout

D. A. Belyakov

When using published materials of the journal, reference to "Actual Problems of Russian Law" is obligatory.
Full or partial use of materials is allowed only with the written permission of the authors or editors.
The point of view of the Editorial Board may not coincide with the point of view of the authors
of publications.

Содержание

СТРАНИЦЫ ИСТОРИИ

- Грахоцкий А. П.** Суды над членами айнзатцкоманды 8
в ФРГ: газенваген и Холокост в Могилёве 11

ТЕОРИЯ ПРАВА

- Липень С. В.** Аспекты виртуализации
политической жизни и виртуальное государство
в современных юридических исследованиях 31

ГОСУДАРСТВЕННОЕ УПРАВЛЕНИЕ И АДМИНИСТРАТИВНЫЙ ПРОЦЕСС

- Шамрин М. Ю., Мигачева Е. В.** Институт уполномоченного
по правам человека в Российской Федерации 41

- Лещина Э. Л.** Конкуренция процессуальных форм
рассмотрения судами служебных дисциплинарных споров 49

ФИНАНСОВОЕ ПРАВО

- Чистюхин В. В.** Современная модель надзора
за некредитными финансовыми организациями 60

- Ермолаева Е. В.** Актуальные проблемы правового регулирования
пеней за нарушение сроков уплаты таможенных платежей 73

- Логвенчева А. О.** Правовое регулирование
санкционирования операций 82

ПРАВОВОЕ РЕГУЛИРОВАНИЕ В ИНФОРМАЦИОННОЙ СФЕРЕ

- Нечкин А. В., Истомин М. А.** Теоретико-правовые основы
борьбы с манипулированием массовым сознанием
в сети «Интернет» на примере Российской Федерации 90

ГРАЖДАНСКОЕ И СЕМЕЙНОЕ ПРАВО

- Пестрикова А. А.** Проблемы получения информированного согласия
при проведении геномных и генетических исследований 105

- Осипов М. Ю.** Проблемы снижения неустойки российскими судами 116

УГОЛОВНОЕ ПРАВО

- Иванов А. Г.** Заблуждение и неведение
в структуре вины: уголовно-правовой аспект 123

УГОЛОВНЫЙ ПРОЦЕСС

- Хроменков И. Р.** Уголовно-процессуальный интерес в отечественном
досудебном производстве по уголовным делам:
теоретические основы и проблема детерминированности 131

- Шарипова А. Р.** Сравнительный анализ институтов денежного взыскания
и судебного штрафа в уголовном, арбитражном,
гражданском и административном процессе 145



СРАВНИТЕЛЬНОЕ ПРАВОВЕДЕНИЕ

Альдгем Б. И. Гарантии права на жилище: сравнение сирийского и российского законодательства	154
---	-----

ЭНЕРГЕТИЧЕСКОЕ, ЭКОЛОГИЧЕСКОЕ И ПРИРОДОРЕСУРСНОЕ ПРАВО

Краснова И. О. Правовая природа и система актов государственной экологической политики	164
Моторин Д. Е. Раздельный сбор отходов в контексте реформирования отрасли обращения с твердыми коммунальными отходами	178
Гафаров Н. Р. Выявление и критерии оценки объектов накопленного вреда окружающей среде	189

Contents

PAGES OF HISTORY

- Grakhotkiy A. P.** Trials of Members of Einsatzkommando 8
in West Germany: Gaswagen and the Holocaust in Mogilev 11

THEORY OF LAW

- Lipen S. V.** Issues of Virtualization of Political
Life and a Virtual State in Modern Legal Studies 31

PUBLIC ADMINISTRATION AND ADMINISTRATIVE PROCEDURE

- Shamrin M. Yu., Migacheva E. V.** The Institute
of the Commissioner for Human Rights in the Russian Federation 41
- Leshchina E. L.** Competition of Procedural Forms
of Court Consideration of Public Service Disciplinary Disputes 49

FINANCIAL LAW

- Chistyukhin V. V.** A Modern Model of Supervision
over Non-Credit Financial Institutions 60
- Ermolaeva E. V.** Topical Issues of Legal Regulation of Penalties
for Violation of the Terms of Customs Payments 73
- Logvencheva A. O.** Legal Regulation of Transactions' Authorization 82

LEGAL REGULATION IN IT SPHERE

- Nechkin A. V., Istomin M. A.** Theoretical and Legal Foundations
of the Fight against Mass Consciousness Manipulation
in the Internet on the Example of the Russian Federation 90

CIVIL AND FAMILY LAW

- Pestrikova A. A.** Obtaining Informed Consent
in Genomic and Genetic Studies 105
- Osipov M. Yu.** Problematic Aspects
in Reduction of Penalty by Russian Courts 116

CRIMINAL LAW

- Ivanov A. G.** Delusion and Ignorance
in the Structure of Guilt: Criminal Law Aspect 123

CRIMINAL PROCEDURE

- Khromenkov I. R.** Criminal Procedural Interest in Domestic
Pre-Trial Proceedings in Criminal Cases: Theoretical Foundations
and the Problem of Determinism 131
- Sharipova A. R.** Comparative Analysis of the Institutions
of Monetary Recovery and Court Fines in Criminal, Arbitrazh,
Civil and Administrative Proceedings 145

COMPARATIVE LEGAL STUDIES

Aldgem B. I. Guarantees of the Right to Housing: A Comparison of Syrian and Russian Legislation	154
---	-----

ENERGY, ENVIRONMENTAL AND NATURAL RESOURCES LAW

Krasnova I. O. Legal Nature and System of State Environmental Policy Acts	164
Motorin D. E. Separate Waste Collection as part of Reforming the Municipal Solid Waste Management Industry	178
Gafarov N. R. Identification and Assessment Criteria for Objects of Accumulated Environmental Damage	189

Суды над членами айнзатцкоманды 8 в ФРГ: газенваген и Холокост в Могилёве

Аннотация. В 1942 г. для осуществления геноцида евреев в Беларуси, наряду с проведением массовых расстрелов, нацисты приступили к использованию газенвагенов. В июне 1942 г. «специальный автомобиль» появился в распоряжении айнзатцкоманды 8 в Могилёве. Опираясь на материалы судебных процессов, можно предположить, что в газенвагене было отравлено по меньшей мере 2 500 евреев Могилёвщины. Подробности преступлений, совершенных нацистами с использованием газенвагенов, стали известны в 1960-е гг., когда в ФРГ прошли судебные процессы против бывших членов айнзатцкоманды 8 А. Гарнишмахера, Г. Рихтера, Г. Гаазе, Г. Шлехте, К. Штрохаммера. В статье поставлена цель на примере данных судебных процессов определить, какую правовую оценку со стороны правосудия ФРГ получили нацистские злодеяния, связанные с уничтожением евреев в газенвагенах. С одной стороны, судебные процессы против бывших членов айнзатцкоманды 8 свидетельствовали о стремлении немецкой юстиции к критическому переосмыслению недавнего прошлого Германии, обеспечению принципа неотвратимости уголовной ответственности для нацистских преступников. С другой стороны, результаты этих судебных разбирательств указывали на то, что западногерманская Фемида, равно как и подавляющее большинство граждан ФРГ, отказывалась видеть в бывших членах айнзатцкоманд преступников. В немецком социуме господствовало мнение о том, что вина за Холокост и другие преступления национал-социализма лежит исключительно на А. Гитлере и его приближенных (Г. Гиммлере, Р. Гейдрихе и др.), остальные немцы являлись лишь «заложниками режима», которые «в силу особых жизненных обстоятельств» были вынуждены выполнять преступные приказы фюрера. В юридической практике такой подход оформился в теорию пособничества, опираясь на которую немецкие суды назначали нацистским преступникам минимальные наказания, а зачастую и вовсе освобождали их от уголовной ответственности.

Ключевые слова: айнзатцкоманда 8; правосудие; преступление; Холокост; Могилёв; газенваген; уголовное преследование; А. Гарнишмахер; Г. Рихтер; Г. Гаазе; Г. Шлехте; К. Штрохаммер.

Для цитирования: Грахоцкий А. П. Суды над членами айнзатцкоманды 8 в ФРГ: газенваген и Холокост в Могилёве // Актуальные проблемы российского права. — 2022. — Т. 17. — № 1. — С. 11–30. — DOI: 10.17803/1994-1471.2022.134.1.011-030.

© Грахоцкий А. П., 2022

* Грахоцкий Александр Павлович, кандидат юридических наук, доцент, начальник отдела международных связей, доцент кафедры теории и истории государства и права Гомельского государственного университета имени Франциска Скорины
ул. Советская, д. 102, г. Гомель, Республика Беларусь, 246003
grahotsky@gsu.by

Trials of Members of *Einsatzkommando 8* in West Germany: Gaswagen and the Holocaust in Mogilev

Aleksandr P. Grakhotskiy, Cand. Sci. (Law), Associate Professor, Head of the International Relations Department; Associate Professor of the Department of Theory and History of the State and Law, Francisk Skoryna Gomel State University
ul. Sovetskaya, d. 102, Gomel, Republic of Belarus, 246003
grahotsky@gsu.by

Abstract. In 1942, in order to execute the genocide of Jews in Belarus, along with carrying out mass executions, the Nazis began to use gaswagens. In June 1942, a «special vehicle» appeared at the disposal of Einsatzkommando 8 in Mogilev. Based on the trials' recordings and protocols, it can be assumed that at least 2,500 Jews of the Mogilev region were poisoned in gas vans (gaswagens). Details of the crimes committed by the Nazis with the use of gas vans became known in the 1960s, when lawsuits were held in the Federative Republic of Germany against former members of Einsatzkommando 8: A. Garnismacher, G. Richter, G. Haase, G. Schlechte, K. Strohammer. The paper sets the goal, using the example of trials against the members of Einsatzkommando 8, to determine what legal assessment West Germany justice gave to the Nazi atrocities associated with the extermination of Jews in gaswagens. On the one hand, the trials against former members of Einsatzkommando 8 testified to the desire of German justice to critically rethink Germany's recent past, to ensure the principle of inevitability of criminal responsibility for Nazi criminals. On the other hand, the outcomes of the trials under consideration indicated that West German Themis, as well as the overwhelming majority of the citizens of the Federal Republic of Germany, refused to treat the former members of Einsatzkommando as criminals. In German society, the prevailing opinion was that the blame for the Holocaust and other crimes of National Socialism lay exclusively with A. Hitler and his entourage (G. Himmler, R. Heydrich, etc.). The rest of the Germans were only «hostages of the regime» who «due to special life circumstances» were forced to perform the criminal orders of the Fuehrer. In juridical practice, that approach took shape in the theory of complicity, based on which the German courts assigned minimal punishments to Nazi criminals, and often the courts completely exempted them from criminal liability.

Keywords: Einsatzkommando 8; justice; crime; Holocaust; Mogilev; gaswagen; criminal prosecution; A. Garnismacher; G. Richter; G. Haase; G. Schlechte; K. Strohammer.

Cite as: Grakhotskiy AP. Sudy nad chlenami ajnzatckomandy 8 v FRG: gazenvagen i Holokost v Mogiljove [Trials of Members of Einsatzkommando 8 in West Germany: Gaswagen and the Holocaust in Mogilev]. *Aktual'nye problemy rossijskogo prava*. 2022;17(1):11-30. DOI: 10.17803/1994-1471.2022.134.1.011-030 (In Russ., abstract in Eng.).

Айнзатцгруппа В и создание газенвагена. Айнзатцкоманда 8 являлась оперативным карательным подразделением, входившим в состав айнзатцгруппы В¹. В конце июня 1941 г. каратели вступили на террито-

рию Беларуси. Со второй половины июля по конец августа 1941 г. преступники находились в Минске. С сентября 1941 г. до осени 1943 г. штаб айнзатцкоманды 8 размещался в Могилёве. Мобильные отряды этой айнзатцкоманды

¹ Накануне нападения на СССР в Германии были сформированы 4 айнзатцгруппы (А, В, С, D), основной задачей которых была ликвидация «врагов Третьего рейха» (евреев, цыган и коммунистов) на оккупированных советских территориях. Численность каждой из айнзатцгрупп варьировалась от 500 до 1 000 человек. Их личный состав состоял из сотрудников полиции безопасности и СД, гестапо, уголовной полиции, военных формирований СС. Айнзатцгруппа В действовала в тылу группы армий «Центр», наступавшей на Москву. В структуре этой айнзатцгруппы находились также зондеркоманды 7а, 7b, 7с и айнзатцкоманда 9 (см. подробно: *Krausnick H., Wilhelm H.-H. Die Truppe des Weltanschauungskrieges. Die Einsatzgruppen der Sicherheitspolizei und des SD. 1938–1942. Stuttgart, 1981*).

квартировались в Бобруйске, Борисове, Гомеле, Орше, Клинцах².

За период с конца июня 1941 г. по конец февраля 1942 г. членами айнзатцкоманды 8 было расстреляно более 60 тыс. евреев³. Преступники практически полностью уничтожили еврейские общины Могилёва, Гомеля, Бобруйска, Борисова, Речицы, Рогачёва, Клинцов, Рославля и ряда других городов Беларуси и приграничных районов России⁴.

15 августа 1941 г. на показательной экзекуции, организованной айнзатцкомандой 8 в окрестностях Минска, присутствовал лично Генрих Гиммлер. Понаблюдав за происходящим, рейхсфюрер СС отметил, что участие в расстрелах приносит членам айнзатцкоманд «душевные страдания»⁵. В связи с этим Г. Гиммлер поручил командиру айнзатцгруппы В Артуру Небе⁶ найти «более гуманный» способ уничтожения евреев,

исключавший прямой контакт палачей с жертвами⁷.

А. Небе уже имел опыт выполнения подобных поручений. В его ведении находился криминально-технический институт, специалисты которого в 1940 г. разработали способ убийства психически больных людей с помощью угарного газа (СО). Этот способ применялся в ходе реализации на территории Германии и оккупированной Польши программы принудительной эвтаназии (1940 — август 1941 г.), унесшей жизни более чем 70 тыс. человек⁸.

Использование угарного газа для уничтожения людей на оккупированных территориях СССР вызывало трудности, связанные с транспортировкой газовых баллонов⁹. Поэтому в окружении А. Небе было принято решение апробировать два новых способа массовых убийств. Для этого в сентябре 1941 г. на терри-

² Das Urteil des Landgerichts München I vom 21.07.1961, 22 Ks 1/61 // Justiz und NS-Verbrechen. Sammlung deutscher Strafurteile wegen nationalsozialistischer Tötungsverbrechen. 1945–1966. Band XVII. Amsterdam, 1977. № 519. S. 669.

³ Для сравнения: за этот же период общая численность евреев, убитых айнзатцгруппой В, составила более 91 000 человек (см.: Klein P. Der Mordgehilfe. Schuld und Sühne des Dr. Otto Bradfisch // Die Gestapo nach 1945: Karrieren, Konflikte, Konstruktionen / Hg. K.-M. Mallmann, A. Angrick. Darmstadt, 2009. S. 222). Всего же в 1941 г. в Беларуси нацистами было уничтожено около 200 тыс. евреев (см.: Gerlach Ch. Deutsche Wirtschaftsinteressen, Besatzungspolitik und der Mord an den Juden in Weißrussland 1941–1943 // «Existiert das Ghetto noch?» Weißrussland: Jüdisches Überleben gegen nationalsozialistische Herrschaft / Hg. Projektgruppe Belarus. Berlin, 2003. S. 204). За все время нацистской оккупации жертвами Холокоста на белорусских землях стали по разным подсчетам от 500 до 800 тыс. евреев (см.: Смиловицкий Л. Катастрофа евреев в Белоруссии. Тель-Авив, 2000. С. 29–30).

⁴ Das Urteil des Landgerichts München I vom 21.07.1961. S. 658–708 ; Das Urteil des Landgerichts Bonn vom 19.02.1964, 8 Ks 2/62 // Justiz und NS-Verbrechen... Band XIX. Amsterdam, 1978. № 564. S. 704–727 ; Das Urteil des Landgerichts Köln vom 12.05.1964, 24 Ks 1/63 // Justiz und NS-Verbrechen... Band XX. Amsterdam, 1979. № 573. S. 163–184.

⁵ От командиров айнзатцкоманд в адрес руководства Третьего рейха и ранее поступала информация о том, что частое участие в массовых расстрелах приводило к психическим расстройствам и распространению пьянства среди карателей (см.: Das Urteil des Landgerichts Stuttgart vom 15.09.1967, Ks 19/62 // Justiz und NS-Verbrechen... Band XXVI. Amsterdam, 2001. № 658. S. 565).

⁶ С 1936 по 1944 г. А. Небе возглавлял уголовную полицию Германии. В период с июня 1941 по октябрь 1941 г. он также занимал пост командира айнзатцгруппы В.

⁷ Gerlach Ch. Kalkulierte Morde. Die deutsche Wirtschafts- und Vernichtungspolitik in Weißrussland 1941 bis 1944. Hamburg, 1999. S. 571–574, 646.

⁸ См. подробно: Nationalsozialistische Massentötungen durch Giftgas: eine Dokumentation / Hg. E. Kogon. Frankfurt, 1983. S. 27–80.

⁹ Nationalsozialistische Massentötungen durch Giftgas... S. 81.

торию Беларуси был командирован начальник отдела химии и физики Криминально-технического института Альберт Видман¹⁰.

Первый эксперимент А. Видман организовал в Минске. 24 пациента Минской психиатрической клиники («Новинки») были вывезены в лес и помещены в две землянки, начиненные взрывчаткой. В результате взрыва все они погибли¹¹.

После этого Видман направился в Могилёв. В могилёвской психиатрической больнице был проведен второй эксперимент. На первом этаже клиники было выбрано небольшое лабораторное помещение. Окна в нем заранее заложили кирпичом, в стене проделали два небольших отверстия для шлангов, через которые в лабораторию поступали выхлопные газы двух припаркованных рядом автомобилей. Душевнобольных пациентов группами заводили в помещение, где они умирали от удушья. Таким образом было отравлено около 500–600 человек¹². За ходом

эксекции вместе с А. Видманом наблюдали А. Небе (командир айнзатцгруппы В), О. Бранд-фиш (командир айнзатцкоманды 8) и Э. фон дем Бах-Зелевский (высший начальник СС и полиции Центральной России)¹³.

После этого А. Небе и А. Видман направились в Смоленск в штаб айнзатцгруппы В, где обсудили результаты обоих «экспериментов». Нацисты пришли к выводу, что «более предпочтительным» являлся способ, апробированный в Могилёве. Так у преступников зародилась идея создания мобильных газовых камер (газенвагенов) — специальных автомобилей, приспособленных для отравления людей выхлопными газами¹⁴. Подобные грузовики должны были поступить в распоряжение всех айнзатцкоманд и избавить карателей от необходимости участия в массовых расстрелах евреев¹⁵.

Предложение о создании газенвагена¹⁶ легло на стол начальника Главного управления имперской безопасности Р. Гейдриха. В конце

¹⁰ Подробности злодеяний, совершенных А. Видманом в Беларуси, стали известны в 1967 г. в ходе судебного процесса в Штутгарте (см.: *Das Urteil des Landgerichts Stuttgart vom 15.09.1967, Ks 19/62 // Justiz und NS-Verbrechen... Band XXVI. Amsterdam, 2001. № 658. S. 561*).

¹¹ *Das Urteil des Landgerichts Stuttgart vom 15.09.1967. S. 561*. См. об этом также: *Friedman A. Krankenmorde im Raum Minsk 1941 und ihre Aufarbeitung in der Sowjetunion und der Bundesrepublik Deutschland // Diskriminiert — vernichtet — vergessen: Behinderte in der Sowjetunion, unter nationalsozialistischer Besatzung und im Ostblock 1917–1991 / Hg. A. Friedman, R. Hudemann. Stuttgart, 2016. S. 396–398*.

¹² На процессе в Штутгарте А. Видман был признан виновным в убийстве только 5 пациентов могилёвской психиатрической больницы. За преступления, совершенные в Минске и Могилёве, а также за участие в проектировании газенвагена подсудимый был приговорен к 6 годам и 6 месяцам лишения свободы. Однако преступник не отбыл назначенное наказание. Видман выплатил 4 000 немецких марок в пользу одного из западногерманских домов инвалидов и таким образом «искупил» свою вину (см. приговор суда: *Das Urteil des Landgerichts Stuttgart vom 15.09.1967. S. 553–583*). Реальное количество жертв преступления, совершенного в могилёвской клинике, приводит в своем исследовании Х. Герлах (*Gerlach Ch. Kalkulierte Morde... S. 648*).

¹³ *Gerlach Ch. Kalkulierte Morde... S. 648, 1069*.

¹⁴ Вероятно, в основу этого замысла был положен опыт реализации программы принудительной эвтаназии. Для уничтожения пациентов польских психиатрических клиник, наряду со стационарными газовыми камерами, также использовались грузовые фургоны. Отличительной чертой последних была надпись на кузове «Kaiser-Kaffee-Geschäft». В таких автомобилях жертвы умирали не от выхлопного, а от угарного газа, который нацисты запускали внутрь герметичного кузова машины (см.: *Beer M. Die Entwicklung der Gaswagen beim Mord an den Juden // Vierteljahrshefte für Zeitgeschichte. 1987. Heft 3. S. 404*).

¹⁵ *Beer M. Op. cit. S. 409*.

¹⁶ В нацистских документах такие грузовые фургоны именовались «специальными транспортными средствами» (*Sonderfahrzeug, Sonderwagen, S-Wagen, Spezialwagen*) либо «дезинфекционными автомобилями» (*Entlausungswagen*). И только в послевоенном дискурсе устоялось название «газенваген» (в немецком

сентября 1941 г. Гейдрих приказал руководителю технической службы своего ведомства (отдел II D) В. Рауффу¹⁷ приступить к созданию такого автомобиля. По поручению Рауффа разработкой газенвагена занимались начальник отдела транспортных средств полиции безопасности Ф. Прадель и его подчиненный, начальник автомастерской Г. Вентрит¹⁸. В итоге в мастерской Вентрита был создан герметичный кузов грузового автомобиля, внутрь которого по шлангам могли поступать выхлопные газы двигателя. Такие кузова монтировались на шасси грузовиков двух типов: малый фургон с грузоподъемностью 3 т (марки Daimond и Opel-Blitz), способный вместить 30–50 человек, и большой фургон с грузоподъемностью 5 т (марки Saurer), вмещавший до 100 человек¹⁹.

В ноябре 1941 г. начались испытания автомобиля. Первыми жертвами газенвагена стали 30 узников концентрационного лагеря Заксенхаузен. В этом же месяце «спецмашину» получила зондеркоманда 4а²⁰. Каратели использовали фургон для уничтожения евреев в Полтаве. В декабре 1941 г. два газенвагена прибыли в лагерь смерти Кульмхоф (Хелмно)²¹. Еще два грузовика к концу 1941 г. были доставлены в Ригу²².

На территории Беларуси газенвагены появились в 1942 г. Установить их точное количество довольно сложно. Ранее немецкие исследова-

тели считали, что в Беларуси таких машин было четыре: по одной — у зондеркоманды 7b, айнзатцкоманд 8 и 9, еще один фургон размещался в Минске²³. Х. Герлах в своей монографии высказал предположение, что на белорусских землях насчитывалось минимум 8 газенвагенов. По мнению историка, в одном только Минске их было не менее трех²⁴.

Невозможно установить и точное число евреев, уничтоженных в газенвагенах. По мнению Х. Герлаха, приблизительно четверть евреев были ликвидированы на территории Беларуси при помощи газа²⁵. Немецкий историк отметил, что основная масса белорусских евреев погибла не от воздействия ядовитых газов, а от нацистских пуль. Смертоносный потенциал газенвагенов был недостаточным для осуществления беспрецедентного по своим масштабам геноцида. Один фургон, в среднем вмещавший 50 жертв, в течение одного дня позволял уничтожить около 300–400 человек, в то время как за 1–2 дня члены айнзатцкоманд проводили массовые расстрелы, уносившие до 10 тыс. жизней. Кроме того, использование газенвагенов в Беларуси усложнялось плохими дорогами и угрозой диверсий со стороны партизан. Ввиду этого айнзатцкоманды применяли «специальные автомобили», как правило, в двух целях. Во-первых, для «чистки» тюрем: когда места

варианте — Gaswagen). В советской литературе также встречалось название «душегубка» (см.: Beer M. Op. cit. S. 403).

¹⁷ В. Рауффу удалось избежать правосудия. После войны он бежал в Сирию, затем проживал в Эквадоре и Чили. В 1962 г. правоохранительные органы ФРГ обратились к чилийским властям с просьбой о выдаче преступника. Однако Верховный суд латиноамериканской республики, рассматривавший запрос об экстрадиции Рауффа, вынес отрицательное решение (см.: Das Urteil des Landgerichts Stuttgart vom 15.09.1967. S. 565).

¹⁸ В 1966 г. оба преступника предстали перед судом присяжных в Ганновере. За участие в создании газенвагена Ф. Прадель был приговорен к 7 годам, Г. Вентрит — 3 годам лишения свободы (см.: Das Urteil des Landgerichts Stuttgart vom 15.09.1967. S. 565).

¹⁹ Beer M. Op. cit. S. 413–414.

²⁰ Зондеркоманда 4а находилась в составе айнзатцгруппы С.

²¹ Лагерь располагался в 70 км от Лодзи.

²² Beer M. Op. cit. S. 412–413.

²³ С августа 1941 г. в Минске действовали каратели из айнзатцгруппы А (см.: Nationalsozialistische Massentötungen durch Giftgas... S. 89).

²⁴ Gerlach Ch. Kalkulierte Morde... S. 765–766.

²⁵ Gerlach Ch. Kalkulierte Morde... S. 646.

заклучения переполнялись, узников убивали. Во-вторых, для уничтожения депортированных евреев, которые прибывали в Беларусь эшелонами из Западной Европы²⁶.

Подробности преступлений, совершенных нацистами с использованием газенвагенов, стали известны только в 1960-е гг., когда правоохранительные органы ФРГ провели череду задержаний бывших членов айнзатцгрупп²⁷. Среди арестованных были и каратели из айнзатцкоманды 8 (А. Гарнишмахер, Г. Рихтер, Г. Гаазе, Г. Шлехте, К. Штрохаммер), непосредственно причастные к использованию газенвагена в Могилёве.

В данной статье поставлена цель на примере судебных процессов против бывших членов айнзатцкоманды 8 определить, какую правовую оценку со стороны правосудия ФРГ получили нацистские злодеяния, связанные с уничтожением евреев в газенвагенах.

Адольф Гарнишмахер перед судом присяжных во Франкфурте (1965–1966 гг.). В июне 1961 г. сотрудниками франкфуртской прокуратуры был арестован бывший член айнзатцкоманды 8 А. Гарнишмахер. Задержанный родился 23 апреля 1910 г. во Франкфурте-на-Майне. После окончания школы он получил профессию кровельщика. В 1933 г. вступил в Национал-социалистическую рабочую партию

Германии (НСДАП) и СС. В 1935 г. устроился на работу в СД. Осенью 1941 г. был командирован в штаб айнзатцгруппы В в Смоленске. С декабря 1941 г. по лето 1943 г. преступник находился в составе айнзатцкоманды 8. До осени 1942 г. он занимал должность коменданта штаба в Могилёве, затем возглавлял подразделение карателей в Бобруйске. После войны Гарнишмахер провел 3 года в лагере для интернированных в американской зоне оккупации. В 1948 г. он был освобожден, проживал во Франкфурте, где работал кровельщиком²⁸.

Судебный процесс против А. Гарнишмахера начался в ноябре 1965 г. Подсудимый обвинялся в расстрелах евреев Могилёва, Орши, Довска, Монастырщины, а также в организации «чисток» могиловской тюрьмы. По данным прокуратуры, общее число жертв злодеяний Гарнишмахера составило около 1 800 человек²⁹.

Как было установлено в ходе следствия, при штабе айнзатцкоманды 8 в Могилёве была создана тюрьма. Вместимость последней составляла 300–400 человек. Предполагалось, что в ней будут размещаться задержанные нацистами партийные работники, партизаны, «саботажники» и «уголовники». В реальности же основную массу узников составляли евреи, которых доставляли в Могилёв полицией из прилегающих населенных пунктов³⁰. Когда тюрьма перепол-

²⁶ Gerlach Ch. Kalkulierte Morde... S. 766–767.

О депортации на территорию Беларуси евреев Германии, Австрии и Чехии см.: Gerlach Ch. Kalkulierte Morde... S. 747–761.

²⁷ Расследование нацистских преступлений, совершенных на территории Восточной Европы, существенно активизировалось после создания в городе Людвигсбург в 1958 г. Центрального ведомства управлений юстиции земель ФРГ по расследованию преступлений национал-социализма. О деятельности Людвигсбургского ведомства см. подробно: Weinke A. Eine Gesellschaft ermittelt gegen sich selbst: die Geschichte der Zentralen Stelle Ludwigsburg 1958–2008. Darmstadt, 2008.

Усилиями сотрудников ведомства в 1960-е гг. к уголовной ответственности в Западной Германии были привлечены 95 бывших членов айнзатцгрупп (см.: Nehmer B. Die Täter als Gehilfen? Zur Ahndung von Einsatzgruppenverbrechen // Die juristische Aufarbeitung des Unrechts-Staats / Hg. T. Blanke. Baden-Baden, 1998. S. 642).

²⁸ Das Urteil des Landgerichts Frankfurt am Main vom 12.03.1966, 4 Ks 1/65 // Justiz und NS-Verbrechen... Band XXIII. Amsterdam, 1998. № 624. S. 333–334, 346.

²⁹ Das Urteil des Landgerichts Frankfurt am Main vom 12.03.1966. S. 348–349.

³⁰ В тех поселках, где число евреев было незначительным, проведение членами айнзатцкоманд экзекуций считалось «нецелесообразным», поэтому жертв доставляли в тюрьму.

нялась, каратели осуществляли ее «чистку» — уничтожали заключенных³¹.

Согласно материалам дела, подобные «чистки» проводились практически еженедельно, начиная с осени 1941 г. В ходе каждой акции погибало от 100 до 400 узников. На грузовике жертв вывозили на окраину города, загоняли в противотанковые окопы и расстреливали из пулемета³². Сторона обвинения доказывала, что летом 1942 г. А. Гарнишмахер руководил по меньшей мере двумя или тремя такими расстрелами, каждый из которых унес жизни от 200 до 300 узников³³.

Государственный обвинитель утверждал, что комендант штаба айнзатцкоманды 8 виновен не только в расстрелах заключенных, но и в уничтожении узников при помощи газенвагена: А. Гарнишмахер руководил одной из «чисток» тюрьмы, в ходе которой выхлопными газами было отравлено около 600 человек³⁴.

Правоохранители установили, что «специальный автомобиль» поступил в распоряжение айнзатцкоманды 8 в конце мая — начале июня 1942 г. Летом 1942 г. каратели приступили к его использованию для «чисток» могилёвской тюрьмы. Акции проводились следующим образом. Ночью фургон подъезжал к зданию тюрьмы. В кузов машины загоняли около 50 заключенных. Газенваген выезжал за пределы города в ту же местность, где ранее осуществлялись расстрелы узников. Прибыв на место преступления, каратели прикрепляли к выхлопной трубе автомобиля шланг, по которому газ поступал внутрь герметичного кузова машины. Водитель запускал двигатель на нейтральной передаче. Частота вращения мотора устанавливалась на уровне 1 200–1 500 оборотов в минуту. Спустя

8 минут водитель останавливал двигатель, специальная рабочая команда, сформированная из заключенных-евреев, доставала трупы из фургона и сбрасывала в противотанковые окопы. После этого газенваген возвращался в тюрьму, чтобы забрать следующую партию жертв. За одну ночь осуществлялось по 6–8 выездов. В конце экзекуции нацисты расстреливали еврейскую рабочую команду, и автомобиль возвращался в место дислокации³⁵.

На процессе обвиняемый полностью отрицал свое участие в «чистках» тюрьмы. Доказательная база по данному пункту обвинения строилась исключительно на свидетельских показаниях. Все свидетели, опрошенные в ходе следствия и выступавшие на процессе, являлись бывшими членами айнзатцкоманды 8 либо сотрудниками иных карательных структур Третьего рейха. Часть из них находилась под следствием³⁶. Рассчитывать на объективность показаний таких свидетелей не представлялось возможным.

Так, свидетель «Ко»³⁷ заявлял, что подсудимый, будучи оберштурмфюрером СС, не менее 5–6 раз руководил расстрелами заключенных могилёвской тюрьмы. Другие опрошенные утверждали, что А. Гарнишмахер по меньшей мере однажды участвовал в подобном преступлении. В итоге суд заключил, что обвиняемый как минимум один раз организовывал расстрел узников³⁸. Однако в оправдание подсудимого присяжные отметили, что Гарнишмахер «мог и не знать», что среди жертв данной экзекуции были ни в чем не повинные еврейские граждане. По мнению судей, преступник ошибочно полагал, что участвует в расстреле партизан и уголовников, приговоренных к смертной казни³⁹.

³¹ Das Urteil des Landgerichts Frankfurt am Main vom 12.03.1966. S. 343.

³² Das Urteil des Landgerichts Frankfurt am Main vom 12.03.1966. 343–344.

³³ Das Urteil des Landgerichts Frankfurt am Main vom 12.03.1966. 348–349.

³⁴ Das Urteil des Landgerichts Frankfurt am Main vom 12.03.1966. S. 349.

³⁵ Das Urteil des Landgerichts Frankfurt am Main vom 12.03.1966. S. 344.

³⁶ Das Urteil des Landgerichts Frankfurt am Main vom 12.03.1966. S. 349–360.

³⁷ В судебном приговоре указаны только первые буквы фамилий свидетелей. Лишь в отдельных случаях нам удалось идентифицировать свидетелей, выступавших на процессе.

³⁸ Das Urteil des Landgerichts Frankfurt am Main vom 12.03.1966. S. 356–357.

³⁹ Das Urteil des Landgerichts Frankfurt am Main vom 12.03.1966. S. 357.

Касательно акции уничтожения заключенных в газенвагене подсудимый уверял, что он даже не догадывался о существовании «специального автомобиля»⁴⁰. Большинство свидетелей также заявляли, что не знали о наличии газенвагена в Могилёве. Однако бывший командир айнзатцкоманды 8 Гейнц Рихтер⁴¹ подтвердил, что подобная машина имела в распоряжении вверенного ему подразделения. Еще несколько свидетелей «припоминали» такой фургон, однако ничего не могли пояснить по поводу целей его использования. Свидетель «Нас», который в ходе предварительного следствия рассказал об участии А. Гарнишмахера в одной из «чисток» тюрьмы с использованием «специального автомобиля», на суде неожиданно отказался от своих слов⁴².

Особый интерес вызывали показания водителя могилёвского газенвагена Г. Шлехте⁴³. Он уверял, что не может вспомнить, участвовал ли А. Гарнишмахер в экзекуциях с использованием «спецтранспорта». Однако допускал, что подсудимый мог руководить подобными акциями уничтожения. Свои предположения Шлехте аргументировал тем, что все фюреры СС, находившиеся в составе айнзатцкоманды 8, поочередно привлекались к «чисткам» тюрьмы. Суд посчитал, что данное предположение свидетеля не являлось достаточным основанием

для признания А. Гарнишмахера виновным в совершении преступления⁴⁴.

В итоге обвиняемый не понес наказание за участие в акциях уничтожения узников могилёвской тюрьмы. Стороне обвинения удалось доказать причастность подсудимого к четырем расстрелам евреев в окрестностях Могилёва, Довска, Орши и Монастырщины. Гарнишмахер был признан виновным в пособничестве тяжкому убийству 178 человек. В приговоре присяжные отметили, что подсудимый не имел умысла на убийство евреев, лишь «в силу особых жизненных обстоятельств» он был вынужден выполнять преступную волю руководства Третьего рейха (А. Гитлера, Г. Гиммлера, Р. Гейдриха)⁴⁵.

Адольф Гарнишмахер получил 4 года лишения свободы. Время нахождения преступника под стражей было засчитано в срок назначенного наказания. После вынесения приговора подсудимый оказался на свободе⁴⁶. Прокуратура не согласилась со столь мягким решением суда присяжных и подала ревизионную жалобу в Верховный суд ФРГ. Обвиняемый, в свою очередь, подал встречную жалобу. 11 сентября 1968 г. высшая судебная инстанция отменила приговор Франкфуртского суда и направила дело на повторное рассмотрение⁴⁷. Однако новое судебное разбирательство так и не состоялось. В 1975 г. А. Гарнишмахер был признан

⁴⁰ Das Urteil des Landgerichts Frankfurt am Main vom 12.03.1966. S. 348.

⁴¹ Г. Рихтер находился под следствием с 1962 г.

⁴² Das Urteil des Landgerichts Frankfurt am Main vom 12.03.1966. S. 356–357.

⁴³ Уголовное дело против Г. Шлехте было заведено в 1965 г.

⁴⁴ Das Urteil des Landgerichts Frankfurt am Main vom 12.03.1966. S. 357.

⁴⁵ Das Urteil des Landgerichts Frankfurt am Main vom 12.03.1966. S. 360–362.

В результате большинства судебных процессов против бывших членов айнзатцгрупп, проходивших в ФРГ в 1960–1970-е гг., подсудимые признавались пособниками. Исполнителями, т.е. лицами, которые действовали по собственной воле и совершали преступление самостоятельно либо посредством другого лица, немецкие суды объявляли А. Гитлера, Г. Гиммлера и Р. Гейдриха (см.: *Nehmer B.* Op. cit. S. 645–647). О проблеме разграничения понятий «пособник» и «исполнитель» в ходе судов над бывшими нацистами см. подробно: *Perels J.* Täter als Marionetten? Zur Einschränkung der Verantwortung für die Untaten des Dritten Reichs // *Perels J.* Der Nationalsozialismus als Problem der Gegenwart. Frankfurt am Main, 2015. S. 191–200; *Hey B.* Die NS-Prozesse — Probleme einer juristischen Vergangenheitsbewältigung // *Vergangenheitsbewältigung durch Strafverfahren? NS-Prozesse in der Bundesrepublik Deutschland* / Hg. J. Weber. München, 1984. S. 51–70.

⁴⁶ Das Urteil des Landgerichts Frankfurt am Main vom 12.03.1966. S. 333.

⁴⁷ Das Urteil des Bundesgerichtshofs vom 11.09.1968, 2 StR 327/67 // *Justiz und NS-Verbrechen...* Band XXIII. Amsterdam, 1998. № 624. S. 364–366.

неспособным по состоянию здоровья участвовать в судебном процессе⁴⁸.

Гейнц Рихтер и Ганс Гаазе на суде в Киле (1968 г.). Бывший командир айнзатцкоманды 8 Г. Рихтер был задержан в Киле 6 ноября 1962 г. Спустя две недели правоохранители арестовали и его бывшего заместителя Г. Гаазе. Предварительное следствие длилось почти 6 лет. В августе 1968 г. оба преступника предстали перед судом присяжных в столице федеральной земли Шлезвиг-Гольштейн⁴⁹.

Гейнц Рихтер родился 13 февраля 1903 г. в городе Губен (земля Бранденбург). Подсудимый изучал правоведение в университетах Берлина и Йены. В 1926 г. он вступил в НСДАП. В 1934 г. стал членом СА⁵⁰. С 1935 г. Г. Рихтер занимал различные должности в гестапо, полиции безопасности и Главном управлении имперской безопасности в Берлине. В начале 1942 г. обвиняемый был направлен в распоряжение айнзатцгруппы В. С 1 апреля по 9 сентября 1942 г. Рихтер являлся командиром айнзатцкоманды 8⁵¹. Затем он был переведен в полицию безопасности и СД Парижа. В июле 1944 г. подсудимый возглавил управление гестапо во Франкфурте-на-Одере. Будучи в этой должности, 30–31 января 1945 г. Г. Рихтер организовал расстрел 600 узников концентрационного лагеря Зонненбург⁵². В феврале 1945 г. Рихтер был направлен на службу в войска СС. После войны несколько месяцев он провел в плену у американцев и британцев. Затем работал на фабрике игрушек. В 1955 г. был принят на государственную службу. В управлении

социальной защиты земли Шлезвиг-Гольштейн бывший нацист отвечал за выплату компенсаций немецким военнопленным⁵³.

Ганс Гаазе родился 26 июня 1905 г. в городе Барзингхаузен в Нижней Саксонии. Окончил высшую техническую школу по специальности «машиностроение». В 1929 г. вступил в НСДАП. В 1930 г. стал членом СС. Работал в уголовной полиции, гестапо, полиции безопасности и СД. С конца ноября 1941 г. по июнь 1943 г. подсудимый находился в составе айнзатцкоманды 8: занимал должность заместителя командира, руководил отделами гестапо и уголовной полиции. С апреля 1946 г. по май 1947 г. Гаазе содержался в лагерях для интернированных в американской зоне оккупации. Затем попал в британскую зону, где был приговорен к 5 годам тюрьмы «за истязания русских и поляков». Через 2 года и 8 месяцев Г. Гаазе вышел на свободу. Проживал в Гамбурге. До момента задержания работал торговым представителем в сфере машиностроения⁵⁴.

Г. Рихтер и его заместитель Г. Гаазе обвинялись в уничтожении 5 000 евреев Могилёва и окрестных населенных пунктов. В обвинительном акте указывалось: в период с 1 апреля по середину июня 1942 г. преступниками были организованы расстрелы 2 500 евреев; со второй половины июня по сентябрь 1942 г. под руководством обвиняемых проводились акции уничтожения евреев в газенвагене, жертвами которых стали также около 2 500 человек. Кроме того, подсудимому Г. Гаазе вменялось в вину отравление газом по меньшей мере 100 паци-

⁴⁸ Das Urteil des Landgerichts Frankfurt am Main vom 12.03.1966. S. 333.

⁴⁹ Das Urteil des Landgerichts Kiel vom 11.04.1969, 2 Ks 1/68 // Justiz und NS-Verbrechen... Band XXXII. Amsterdam, 2004. № 702. S. 5–18.

⁵⁰ Штурмовые отряды нацистской партии.

⁵¹ На этой должности Г. Рихтер сменил Отто Бадфиша. Последний возглавлял айнзатцкоманду 8 в период с июня 1941 г. по апрель 1942 г. (см.: Грахоцкий А. П. «Амнистия через заднюю дверь» для нацистского преступника Отто Бадфиша // Lex russica. 2020. № 5. С. 83–96).

⁵² Сегодня это территория сельской гмины Слоньск в Польше. За совершение данного преступления Г. Рихтер во второй раз предстал перед судом в Киле. 8 февраля 1971 г. суд присяжных оправдал подсудимого (см.: Das Urteil des Landgerichts Kiel vom 11.04.1969. S. 5).

⁵³ Das Urteil des Landgerichts Kiel vom 11.04.1969. S. 9–15.

⁵⁴ Das Urteil des Landgerichts Kiel vom 11.04.1969. S. 16–18.

ентов могилёвской психиатрической больницы (июль 1942 г.)⁵⁵.

В материалах следствия отмечалось, что с июня 1942 г., после прибытия в Могилёв «спец-машины», каратели прекратили расстрелы еврейского населения⁵⁶. Евреев стали помещать в городскую тюрьму. Когда здание заполнялось узниками, нацисты уничтожали заключенных в газенвагене⁵⁷.

На судебном процессе раскрывались новые подробности экзекуций с использованием «специального автомобиля». Обвиняемый Г. Гаазе вспоминал, что убитые газом жертвы выглядели «кошмарно». По словам подсудимого, трупы были «искривлены и приклеены друг к другу», на телах погибших просматривались менструальная жидкость, испражнения, рвотные массы, в воздухе стоял невыносимый запах. На протяжении всей экзекуции машину никто не мыл, каждая последующая группа жертв попадала в кузов, измазанный выделениями предшественников. Г. Гаазе заявлял, что члены айнзатцкоманды крайне неохотно принимали участие в подобных акциях, так как после их завершения карателям приходилось проводить уборку автомобиля. Именно по этой причине преступники «отдавали предпочтение» расстрелам. По свидетельствам заместителя командира, уже в сентябре 1942 г. нацисты снова вернулись к привычным для них расстрельным акциям⁵⁸.

Г. Гаазе признал свое участие в акциях массового уничтожения евреев. На первом допросе

в прокуратуре преступник заявлял, что общее количество жертв экзекуций, в которых он принимал участие, составляло примерно 10 тыс. человек. Спустя два года после начала расследования Гаазе говорил уже о 5–6 тыс. евреев, уничтоженных при его участии. На судебном процессе подсудимый озвучил цифру в 2 тыс. жертв⁵⁹. Преступник подчеркивал, что он не имел умысла на убийство евреев, а лишь выполнял приказы, поступавшие от командира айнзатцкоманды⁶⁰.

Командир Г. Рихтер полностью отрицал свою причастность к такого рода преступлениям. Обвиняемый утверждал, что лишь однажды присутствовал на массовом расстреле в Могилёве, жертвами которого были исключительно партизаны. Рихтер убеждал суд в том, что он неоднократно высказывал командиру айнзатцгруппы В Эриху Науману⁶¹ свое несогласие с планами массового уничтожения евреев. По этой причине у подсудимого были крайне напряженные отношения с Науманом, последний даже угрожал ему судом СС в случае отказа от выполнения приказов начальства⁶².

Бывшая супруга Г. Рихтера на одном из судебных заседаний заявляла: «В то, что он [Рихтер] саботировал еврейские акции, я не верю. С другой стороны, он не был на 100 % согласен с тем, что от него требовали»⁶³. Водитель газенвагена Г. Шлехте подтвердил, что Г. Рихтер довольно часто присутствовал на экзекуциях с использованием «специального автомобиля». Об одной из таких акций водитель помнил «отчетливо»⁶⁴.

⁵⁵ Das Urteil des Landgerichts Kiel vom 11.04.1969. S. 6.

⁵⁶ Данная информация противоречила фактам, установленным на процессе против А. Гарнишмахера. Как отмечалось выше, последнему вменялась организация как минимум двух массовых расстрелов заключенных могилёвской тюрьмы именно летом 1942 г. Исходя из этого, можно предположить, что акции, организованные А. Гарнишмахером, проходили в начале июня 1942 г., когда газенваген, возможно, еще не использовался либо наряду с убийствами в газенвагене каратели продолжали осуществлять расстрелы, однако на процессе в Киле бывшим нацистам удалось скрыть такие злодеяния.

⁵⁷ Das Urteil des Landgerichts Kiel vom 11.04.1969. S. 29.

⁵⁸ Das Urteil des Landgerichts Kiel vom 11.04.1969. S. 34.

⁵⁹ Das Urteil des Landgerichts Kiel vom 11.04.1969. S. 41.

⁶⁰ Das Urteil des Landgerichts Kiel vom 11.04.1969. S. 41.

⁶¹ Э. Науман возглавлял айнзатцгруппу В с ноября 1941 г. по март 1943 г.

⁶² Das Urteil des Landgerichts Kiel vom 11.04.1969. S. 41.

⁶³ Das Urteil des Landgerichts Kiel vom 11.04.1969. S. 61.

⁶⁴ Das Urteil des Landgerichts Kiel vom 11.04.1969. S. 56.

В итоге суд пришел к выводу, что Г. Рихтер как минимум однажды принимал личное участие в уничтожении евреев в газенвагене⁶⁵.

Умерщвление людей в «специальном автомобиле» суд расценил как тяжкое убийство⁶⁶. В качестве квалифицирующего признака судьи назвали особые душевные и физические страдания, которые испытывали жертвы во время экзекуции: узники были вынуждены раздеваться догола, под градом ударов их загоняли в кузов машины, где люди были прижаты тесно друг к другу, целыми семьями они умирали «на глазах друг у друга»⁶⁷.

Исполнителями данных злодеяний, как и в случае А. Гарнишмахера, суд признал А. Гитлера, Г. Гимmlера и Р. Гейдриха⁶⁸. Руководители айнзатцкоманды 8 были признаны лишь пособниками, выполнявшими волю главных нацистских преступников. Суд посчитал, что оба подсудимых внутренне отрицали планы руководства Третьего рейха по «окончательному решению еврейского вопроса». Несмотря на это, они слепо выполняли преступные приказы и ничего не предпринимали для того, чтобы избежать участия в преступлениях⁶⁹.

Относительно участия Г. Гаазе в уничтожении пациентов могилёвской психиатрической больницы следствие установило следующее. В июле 1942 г. во время посещения Э. Науманом Могилёва к нему обратился высший начальник СС и

полиции Центральной России Э. фон дем Бах-Зелевски⁷⁰. Последний просил командира айнзатцгруппы В оказать содействие в «очищении» городской психиатрической клиники. Для этого Э. Науман и Э. Бах-Зелевски встретились с членами айнзатцкоманды 8. На встрече присутствовали и оба подсудимых. Эрих Науман объявил подчиненным о необходимости уничтожения душевнобольных, которые являлись источником «распространения опасной эпидемии». Преступник добавил, что освободившееся здание больницы будет использоваться в качестве лазарета для раненых военнослужащих вермахта⁷¹.

На следующий день обвиняемый Г. Гаазе вместе со свидетелем «Pri» посетили клинику. Они рассказали местному медицинскому персоналу о планах проведения «эвтаназии» и предложили сотрудникам больницы продолжить работу в военном лазарете. По словам Г. Гаазе, каратели заручились поддержкой медиков. Для проведения экзекуции было принято решение использовать выхлопной газ. По сути, нацисты полностью повторили «эксперимент» А. Видмана, проведенный в сентябре 1941 г. Медицинские работники заводили больных в изолированное помещение, внутрь которого через шланг поступал выхлопной газ грузового автомобиля, стоявшего у здания больницы. Таким образом было уничтожено около 100 человек⁷². Акцией руководил подсудимый Г. Гаазе⁷³.

⁶⁵ Das Urteil des Landgerichts Kiel vom 11.04.1969. S. 57.

⁶⁶ В уголовном праве ФРГ убийства подразделялись на простые и тяжкие. Последние определялись по ряду квалифицирующих признаков: коварство, жестокость, особые низменные побуждения, «желание преступника убивать» и др. (см. об этом: *Аустов Л. С., Краев Д. Ю.* Уголовное право зарубежных стран. СПб., 2013. С. 22).

⁶⁷ Das Urteil des Landgerichts Kiel vom 11.04.1969. S. 64.

⁶⁸ Das Urteil des Landgerichts Kiel vom 11.04.1969. S. 63.

⁶⁹ Das Urteil des Landgerichts Kiel vom 11.04.1969. S. 66.

⁷⁰ Штаб-квартира Э. фон дем Бах-Зелевского находилась в Могилёве.

⁷¹ Das Urteil des Landgerichts Kiel vom 11.04.1969. S. 73–74.

⁷² Как отмечает в своей монографии Х. Герлах, в период с ноября 1941 г. по вторую половину 1942 г. нацистами было уничтожено более 250 пациентов могилёвской психиатрической больницы (*Gerlach Ch.* Kalkulierte Morde... S. 1070). Вероятно, акция, организованная Г. Гаазе, стала заключительным этапом ликвидации могилёвских душевнобольных. Иные данные приводит в своей статье белорусский исследователь А. Замойский. Историк указывает, что могилёвская психиатрическая клиника была закрыта в январе 1942 г. Именно в это время, по мнению автора, были уничтожены последние пациенты больницы (*Zamojski A.* Einheimische Mediziner und die nationalsozialistischen Krankenmorde in der Stadt Mahilëu // *Diskriminiert — vernichtet — vergessen...* S. 419).

⁷³ Das Urteil des Landgerichts Kiel vom 11.04.1969, 2 Ks 1/68. S. 75.

Рассматривая данное злодеяние, суд присяжных не обнаружил в нем признаков тяжкого убийства. Во-первых, судьи не согласились с доводами прокуратуры о том, что убийство было осуществлено коварным способом⁷⁴. Медицинский персонал знал, что пациентов ожидает смерть. Однако сотрудники клиники объявили жертвам, что они направляются в душевую комнату. Следовательно, это не подсудимые, а третьи лица (медики) злоупотребили доверием душевнобольных⁷⁵.

Во-вторых, в данном преступлении судьи не увидели проявлений жестокости. На процессе были заслушаны показания свидетеля «Böh», который утверждал, что наблюдал за умирающими жертвами через окно⁷⁶. По его словам, во время экзекуции пациенты не кричали, а лишь «жестикულიровали» и «бегали по комнате, как пьяные». Суд заключил, что подобные показания указывали на отсутствие проявлений жестокости преступников при совершении преступления⁷⁷.

В-третьих, в действиях подсудимого присяжные не обнаружили и такой признак тяжкого убийства, как «особые низменные побуждения». Судьи пришли к выводу, что пациенты могилёвской клиники были убиты для того, чтобы «очистить» помещение больницы и переоборудовать его в военный лазарет. Присяж-

ные предположили, что немцы столкнулись с проблемой отсутствия в городе «подходящих зданий» для размещения раненых военнослужащих. Для спасения последних преступники могли допустить смерть душевнобольных, являвшихся, согласно представлениям нацистов, «беспольными едоками»⁷⁸. Такой мотив, по мнению судей, указывал на отсутствие у карателей «особо низменных побуждений»⁷⁹.

Суд исключил версию о том, что пациенты были уничтожены в целях предотвращения распространения эпидемии, охватившей постельцев могилёвской клиники. В приговоре суда указывалось: словосочетание «предотвращение распространения эпидемии» в нацистском лексиконе имело такой же закодированный смысл, как и выражения «окончательное решение» («Endlösung») и «особое обращение» («Sonderbehandlung»), что означало убийство людей⁸⁰.

Исполнителями данного преступления суд признал Э. Наумана и Э. фон дем Бах-Зелевского. Именно им, по мнению судей, принадлежал замысел на совершение убийства душевнобольных. Г. Гаазе был признан виновным в пособничестве простому убийству 100 пациентов могилёвской психиатрической клиники⁸¹.

Однако подсудимый так и не понес наказание за совершение вышеописанного преступ-

⁷⁴ В немецкой судебной практике считалось, что коварным являлось убийство, осуществленное путем злоупотребления доверием жертвы (см.: *Pendas D. O. Der Auschwitz-Prozess. Völkermord vor Gericht. München, 2013. S. 64*).

⁷⁵ Das Urteil des Landgerichts Kiel vom 11.04.1969. S. 75.

⁷⁶ Как отмечалось выше, во время экзекуции, проводившейся А. Видманом в сентябре 1941 г., пациенты умирали в лаборатории, где окна были заранее заложены кирпичом. В этой связи правдивость показаний свидетеля «Böh» вызывает сомнения.

⁷⁷ Das Urteil des Landgerichts Kiel vom 11.04.1969. S. 75.

⁷⁸ Об отношении нацистов к душевнобольным людям как «балласту», который «тяжелым грузом» ложился на плечи немецкого общества, см., например: *Nationalsozialistische Massentötungen durch Giftgas... S. 28–29*.

⁷⁹ Das Urteil des Landgerichts Kiel vom 11.04.1969. S. 76.

⁸⁰ Следует отметить, что к подобному выводу немецкие суды приходили далеко не всегда. В ходе судебного процесса против члена айнзатцкоманды 8 В. Дёринга суд присяжных в Бонне в феврале 1964 г. заключил, что подсудимый организовал убийство душевнобольных воспитанников детского дома в поселке Шумячи (Смоленская область) в целях «предотвращения распространения опасной эпидемии» (см.: *Грахоцкий А. П. Процесс против Вильгельма Дёринга: «общественный интерес» и расстрел душевнобольных детей в Шумячах // Актуальные проблемы российского права. 2021. № 1. С. 11–22*).

⁸¹ Das Urteil des Landgerichts Kiel vom 11.04.1969. S. 76.

ления. В соответствии с немецким уголовным законодательством, срок давности за простое убийство истекал спустя 15 лет с момента совершения преступления. Для злодеяний, совершенных в годы национал-социализма, срок начала течения давности устанавливался с 8 мая 1945 г.⁸² Г. Гаазе был задержан правоохранительными органами 13 мая 1960 г., т.е. спустя 5 дней после истечения срока давности⁸³.

Вынося приговор Г. Рихтеру и Г. Гаазе, судьи учли ряд обстоятельств, смягчающих вину подсудимых. Присяжные отметили, что оба преступника служили в гестапо, с ранних лет являлись членами НСДАП и СС, где господствовали абсолютная дисциплина, верность фюреру и немецкой нации. В таких условиях, по мнению судей, обвиняемые проявили «личную слабость» и «человеческую немощь»: как и все немецкое общество, они поддались влиянию агрессивной антисемитской пропаганды, слепо выполняли преступные приказы руководства Третьего рейха⁸⁴.

В результате Гейнц Рихтер был приговорен к 7 годам лишения свободы, его заместитель Ганц Гаазе — к 5,5 годам тюрьмы. В срок наказания последнего было засчитано время его нахождения в лагере для интернированных (апрель 1946 г. — май 1947 г.). Присяжные отметили, что, находясь в американском плену, Г. Гаазе привлекался к ответственности именно за деятельность, связанную с уничтожением евреев в Могилёве⁸⁵.

Оба преступника подавали ревизионную жалобу в Верховный суд ФРГ с требованием отме-

нить приговор суда присяжных. Однако старания бывших нацистов остались безуспешными⁸⁶.

Гейнц Шлехте: водитель газенвагена перед судом в Киле (1969 г.). Изначально по уголовному делу против Г. Рихтера и Г. Гаазе в качестве обвиняемого проходил еще один бывший член айнзатцкоманды 8 — Гейнц Шлехте. В 1968 г. дело Г. Шлехте было выделено в отдельное производство. Судебный процесс против бывшего карателя состоялся в Киле в ноябре 1969 г., через полгода после вынесения приговора руководителям айнзатцкоманды 8⁸⁷.

Г. Шлехте родился в 1910 г. в Дрездене. Получил профессию слесаря грузовых автомобилей. Работал водителем грузовика. В 1932 г. подсудимый вступил в НСДАП и СС. После прихода нацистов к власти Г. Шлехте поступил на службу в охранную полицию. Принимал участие в захвате Чехословакии, получил звание гауптшарфюрера СС. В мае 1941 г. обвиняемый прошел специальную подготовку для будущих членов айнзатцкоманд. В июне 1941 г. был направлен в распоряжение айнзатцкоманды 8. С середины июня по середину августа 1942 г. Шлехте являлся водителем могилёвского газенвагена⁸⁸. Затем служил в пограничной полиции. В конце войны подсудимый попал в плен к советским войскам. До июля 1948 г. находился на территории СССР в лагере для немецких военнопленных. После возвращения на родину Г. Шлехте работал водителем в одном из подразделений американских оккупационных войск, позже получил должность технического работника банка

⁸² См. об этом: *Алексеев Н. С.* Злодеяния и возмездие: преступления против человечества. М., 1986. С. 285–286.

⁸³ Das Urteil des Landgerichts Kiel vom 11.04.1969. S. 76.

⁸⁴ Das Urteil des Landgerichts Kiel vom 11.04.1969. S. 77.

⁸⁵ Das Urteil des Landgerichts Kiel vom 11.04.1969. S. 79.

⁸⁶ Das Urteil des Landgerichts Kiel vom 11.04.1969. S. 5.

⁸⁷ Das Urteil des Landgerichts Kiel vom 28.11.1969, 2 Ks 1/69 // Justiz und NS-Verbrechen... Band XXXIII. Amsterdam, 2004. № 720. S. 271–307.

⁸⁸ Первым водителем газенвагена в Могилёве был член айнзатцкоманды 8 Йозеф Вендл. В 1970 г. он предстал перед судом в Вене. Однако австрийская Фемида оправдала преступника. Судьи пришли к выводу, что подсудимый выполнял преступные приказы нацистского руководства в силу «крайней необходимости» (см.: *Rennert D.* Kein großes Unterfangen? Die mangelhafte justizielle Aufarbeitung und das faktische Ende der Ahndung von NS-Verbrechen durch österreichische Geschworenengerichte am Beispiel des Wiener Gaswagenfahrers Josef Wendl: Masterarbeit / Universität Wien. Wien, 2013).

во Франкфурте-на-Майне. В 1965 г. преступник был арестован⁸⁹.

Г. Шлехте обвинялся в том, что, будучи водителем газенвагена, в период с середины июня по середину августа 1942 г. принимал участие в 5 акциях уничтожения узников могилёвской тюрьмы. В результате данных экзекуций погибло 750 человек, преимущественно евреев⁹⁰.

Кроме того, в вину подсудимому вменялось уничтожение 50 депортированных европейских евреев. Как пояснил на процессе Г. Шлехте, в начале августа 1942 г. он получил приказ отправиться на газенвагене в Минск. Обвиняемый утверждал, что цель поездки ему не была известна. В составе автоколонны Г. Шлехте вместе с другими членами айнзатцкоманды 8 прибыл на товарную станцию, расположенную недалеко от белорусской столицы. Возле станции уже были припаркованы немецкие автомобили, в том числе 2 или 3 газенвагена. На путях стоял эшелон, состоявший из 10 вагонов. Обвиняемый узнал, что в поезде находились евреи, вывезенные с территории Третьего рейха⁹¹.

Сотрудники СД и еврейской полиции загоняли прибывших евреев в «специальные автомобили». Когда газенваген подсудимого был заполнен, в кабину к Г. Шлехте подсел офицер СС, вооруженный пистолетом и автоматом. Он приказал водителю двигаться вслед за другим фургоном. На пути следования газенваген застрял в центре огромной лужи. Грузовик потерял равновесие и начал клониться влево. По словам подсудимого, офицер был взбешен, стал кричать на Г. Шлехте и угрожать ему судом СС. Эсэсовец велел водителю выйти из кабины, подсоединить шланг к выхлопной трубе и при-

ступить к уничтожению евреев прямо в луже, на что обвиняемый ответил отказом⁹².

Через несколько минут рядом с застрявшим грузовиком остановилась встречная машина, из которой вышли два местных полицая. Г. Шлехте обратился к ним с просьбой помочь вытащить газенваген. Однако эсэсовец достал пистолет и приказал коллаборационистам подсоединить шланг. После того, как полицай выполнили команду, Г. Шлехте завел двигатель. Спустя 10 минут узники были мертвы. По распоряжению офицера водитель и полицай выгрузили из машины около 50 трупов⁹³.

Г. Шлехте заявлял, что это была его последняя акция уничтожения. В результате данного происшествия у машины сломался передний мост. Водитель оставил газенваген в Минске, а сам вернулся в Могилёв. Через несколько дней он, «как неспособный к реализации специальных операций», был откомандирован в Брно⁹⁴.

На судебном процессе обвиняемый утверждал, что «никогда не желал евреям смерти». Г. Шлехте уверял: его вера в национал-социализм «поколебалась» уже после первого участия в акции массового уничтожения. Однако он продолжил выполнять преступные приказы начальства по причине страха за собственную жизнь и безопасность своей семьи. Г. Шлехте опасался, что в случае отказа от участия в экзекуциях он попадет под суд СС и будет помещен в концентрационный лагерь⁹⁵.

Суд посчитал, что Шлехте говорил правду. По мнению присяжных, выполняя преступные распоряжения начальства, обвиняемый не руководствовался ни соображениями личной выгоды, ни чувством расовой ненависти к евреям — единственной причиной участия

⁸⁹ Das Urteil des Landgerichts Kiel vom 28.11.1969. S. 274–275.

⁹⁰ Das Urteil des Landgerichts Kiel vom 28.11.1969. S. 284–287.

⁹¹ Х. Герлах отмечает, что 10 августа 1942 г. в Минск прибыл эшелон с евреями из концентрационного лагеря Терезиенштадт (Чехия) (см.: *Gerlach Ch. Kalkulierte Morde...* S. 759). Вероятно, именно об этом поезде и шла речь на процессе против Г. Шлехте.

⁹² Das Urteil des Landgerichts Kiel vom 28.11.1969. S. 287.

⁹³ Das Urteil des Landgerichts Kiel vom 28.11.1969. S. 287–288.

⁹⁴ Das Urteil des Landgerichts Kiel vom 28.11.1969. S. 288.

⁹⁵ Das Urteil des Landgerichts Kiel vom 28.11.1969. S. 288–290.

Г. Шлехте в экзекуциях был страх за себя и свою семью⁹⁶. Однако судьи усомнились в том, что в случае отказа от выполнения преступного приказа обвиняемому грозила смерть или ссылка в концлагерь⁹⁷. Они пришли к выводу, что Г. Шлехте находился в состоянии «мнимой крайней необходимости»: подсудимый ошибочно полагал, что за отказ от участия в акциях массового уничтожения он будет наказан⁹⁸. Суд также учел, что в Минске подсудимый «проявил мужество» — пытался воспротивиться приказу офицера СС, что свидетельствовало о его нежелании уничтожать людей⁹⁹.

Таким образом, определяя степень вины подсудимого, судьи полностью проигнорировали объективную сторону преступления, всецело сконцентрировались на оценке внутреннего (душевного) состояния преступника в момент совершения злодеяния. Естественно, что у суда не было никаких возможностей проверить правдивость показаний обвиняемого и определить, что действительно чувствовал, чем руководствовался преступник, совершая свои злодеяния. Фактически суд принял на веру слова Г. Шлехте и, опираясь исключительно на них, признал подсудимого невиновным. Бывший нацист, вступивший в НСДАП и СС еще до прихода Гитлера к власти, сотрудник карательных структур Третьего рейха, уничтоживший по самым минимальным подсчетам около 800 евреев, был полностью оправдан и оказался на свободе¹⁰⁰.

Карл Штрохаммер на судебном процессе во Франкфурте-на-Майне (1971 г.). В марте 1971 г. был оправдан еще один каратель, причастный к акциям массового уничтожения могилёвских евреев в газенвагене. Суд присяжных во Франкфурте пришел к выводу, что бывший начальник охраны тюрьмы Могилёва К. Штрохаммер, виновный в убийстве 1 095 евреев и 30 пациентов могилёвской психиатрической клиники, так же как и Г. Шлехте, находился в состоянии «мнимой крайней необходимости»: обвиняемый был уверен, что в случае отказа от выполнения преступных приказов его ожидал расстрел¹⁰¹.

Биография К. Штрохаммера была типичной для члена айнзатцкоманды. Преступник родился в 1913 г. в баварской деревне. Получил профессию слесаря. Некоторое время работал по специальности, затем поступил на службу в полицию. С 1934 г. Штрохаммер работал в структурах СС, пограничной полиции, гестапо. С июня 1941 г. по апрель 1943 г. подсудимый находился в составе айнзатцкоманды 8. После этого он был откомандирован в гестапо Инсбрука. В конце войны обвиняемый попал в плен к американцам. Однако уже через 2 недели преступник оказался на свободе. С 1945 по 1951 г. занимался сельским хозяйством. В 1951 г. бывшему нацисту удалось восстановиться на службе в полиции. В 1965 г. он благополучно вышел на пенсию¹⁰².

В ходе процесса во Франкфурте-на-Майне были доказаны многочисленные факты участия

⁹⁶ Das Urteil des Landgerichts Kiel vom 28.11.1969. S. 293–296.

⁹⁷ Эксперты-историки, выступавшие на процессах против нацистских преступников, неоднократно заявляли, что ими не было выявлено ни одного случая наказания гитлеровских функционеров за отказ от выполнения преступных приказов начальства (см., например: Werle G., Wanders T. Auschwitz vor Gericht. Völkermord und bundesdeutsche Strafjustiz. München, 1995. S. 57–58).

⁹⁸ Апеллирование к состоянию «мнимой крайней необходимости» являлось одной из распространенных стратегий защиты нацистских преступников на судебных процессах в ФРГ (см., например: Jäger H. Verbrechen unter totalitärer Herrschaft: Studien zur nationalsozialistischen Gewaltkriminalität. Frankfurt, 1982. S. 81–160).

⁹⁹ Das Urteil des Landgerichts Kiel vom 28.11.1969. S. 301–307.

¹⁰⁰ Das Urteil des Landgerichts Kiel vom 28.11.1969. S. 307.

¹⁰¹ Das Urteil des Landgerichts Frankfurt/M vom 19.03.1971, 4 Ks 1/65 // Justiz und NS-Verbrechen... Band XXXV. Amsterdam, 2005. № 750. S. 146.

¹⁰² Das Urteil des Landgerichts Frankfurt/M vom 19.03.1971. S. 131–132.

К. Штрохаммера в расстрелах еврейского населения Новогрудка, Барановичей, Минска, Могилёва¹⁰³. Будучи начальником охраны могилёвской тюрьмы, преступник регулярно участвовал в акциях уничтожения заключенных. Следствие установило, что с декабря 1941 г. по май 1942 г. подсудимый был задействован как минимум в 5 массовых расстрелах узников¹⁰⁴. С июня 1942 г., когда каратели перешли к убийству заключенных в газенвагене, К. Штрохаммер по меньшей мере трижды отвечал за «загрузку» жертв в газенваген и дважды лично ездил на место экзекуции, чтобы проконтролировать процесс уничтожения¹⁰⁵.

На данном судебном процессе была раскрыта еще одна акция уничтожения пациентов могилёвской психиатрической клиники. Зимой 1941–1942 гг. члены айнзатцкоманды 8 отравили выхлопным газом 30 душевнобольных. Картина произошедшего полностью повторяла ход экзекуций, организованных А. Видманом и Г. Гаазе. Акцией руководил лично командир Отто Брадфиш. К. Штрохаммер отвечал за организацию охраны клиники в момент совершения преступления¹⁰⁶.

Сторона защиты стремилась доказать, что подсудимый находился в состоянии крайней необходимости: у К. Штрохаммера не было иного выхода, кроме как выполнять преступные приказы начальства. Адвокат подчеркивал, что обвиняемый, воспитанный в русле девиза СС «Наша честь называется верность», не мог и помыслить о возможности отказа от выполнения приказа¹⁰⁷.

В свою очередь, государственный обвинитель приводил примеры того, как некоторым членам айнзатцкоманды 8 удавалось под различными предлогами добиться перевода на службу в Германию. Прокурор был убежден, что

те из карателей, кто не желал принимать участия в массовых уничтожениях людей, имели возможность без всякой опасности для себя и своих близких покинуть ряды айнзатцкоманды¹⁰⁸.

Однако судьи не приняли во внимание доводы стороны обвинения. Присяжные посчитали, что К. Штрохаммер являлся лишь «винтиком» в гигантской машине уничтожения людей; воспитанный в духе покорности, он верил в «святость приказов фюрера» и не мог отказаться от участия в преступлениях. Данные аргументы позволили суду признать бывшего нациста невиновным¹⁰⁹.

Заключение. Холокост в Могилёве унес жизни около 7 000 евреев. Жертвы составили 34 % от довоенной численности еврейского населения города¹¹⁰. Среди них были мужчины, женщины, старики и дети, потерявшие свои жизни в кузове адской машины, прибывшей в Могилёв в июне 1942 г. Сегодня не представляется возможным установить точное количество евреев, уничтоженных членами айнзатцкоманды 8 в газенвагене. Опираясь на материалы судебных процессов, можно предположить, что в «специальном автомобиле» было отравлено по меньшей мере 2 500 евреев Могилёва и окрестных населенных пунктов. Кроме того, в газенвагене уничтожались и другие жертвы нацизма (коммунисты, партизаны, подпольщики). От отравления выхлопным газом погибла основная масса пациентов могилёвской психиатрической клиники.

В 1960-е гг. благодаря усилиям сотрудников Центрального ведомства управлений юстиции земель ФРГ по расследованию преступлений национал-социализма стали известны конкретные имена и фамилии нацистских преступников, совершивших данные злодеяния. Каратели из айнзатцкоманды 8 А. Гарнишмахер, Г. Рихтер,

¹⁰³ Das Urteil des Landgerichts Frankfurt/M vom 19.03.1971. S. 134–137.

¹⁰⁴ Das Urteil des Landgerichts Frankfurt/M vom 19.03.1971. S. 137–138.

¹⁰⁵ Das Urteil des Landgerichts Frankfurt/M vom 19.03.1971. S. 138–139.

¹⁰⁶ Das Urteil des Landgerichts Frankfurt/M vom 19.03.1971. S. 139–140.

¹⁰⁷ Das Urteil des Landgerichts Frankfurt/M vom 19.03.1971. S. 144.

¹⁰⁸ Das Urteil des Landgerichts Frankfurt/M vom 19.03.1971. S. 145.

¹⁰⁹ Das Urteil des Landgerichts Frankfurt/M vom 19.03.1971. S. 146.

¹¹⁰ История могилёвского еврейства: документы и люди : в 2 кн. Кн. 2. Ч. 2 / сост. А. Литвин, И. Шендерович. Могилёв, 2010. С. 144.

Г. Гаазе, Г. Шлехте, К. Штрохаммер без труда интегрировались в послевоенное западно-германское общество, получили возможность хорошего трудоустройства, а некоторые из них даже смогли восстановиться на государственной службе¹¹¹. Лишь спустя 15 лет после окончания Второй мировой войны была сделана попытка привлечь преступников к уголовной ответственности.

С одной стороны, судебные процессы против бывших членов айнзатцкоманды 8 свидетельствовали о стремлении немецкой юстиции к критическому переосмыслению недавнего прошлого Германии, обеспечению принципа неотвратимости уголовной ответственности для нацистских преступников. С другой стороны, результаты этих судебных разбирательств указывали на то, что западногерманская Фемида, равно как и подавляющее большинство граждан ФРГ, отказывалась видеть в бывших членах айнзатцкоманд преступников. В немецком социуме господствовало мнение о том, что вина за Холокост и другие преступления национал-социализма лежит исключительно на А. Гитлере и его приближенных (Г. Гиммлере, Р. Гейдрихе и др.), остальные немцы являлись лишь «заложниками режима», которые «в силу особых жизненных обстоятельств» были вынуждены выполнять преступные приказы фюрера.

В юридической практике такой подход оформился в теорию пособничества, опираясь на которую немецкие суды назначали нацистским преступникам минимальные наказания, а зачастую и вовсе освобождали их от уголовной ответственности¹¹². Так, убежденные нацисты Г. Рихтер, Г. Гаазе, Г. Гарнишмахер, вступившие в НСДАП и СС еще до прихода Гитлера к власти, занимавшие руководящие позиции в карательных структурах рейха, получили за организацию акций массового уничтожения евреев минимальные сроки лишения свободы. Водитель газенвагена Г. Шлехте и начальник тюремной охраны К. Штрохаммер, принимавшие самое непосредственное участие в экзекуциях, так и остались безнаказанными.

Суды над бывшими членами айнзатцкоманды 8 стали подтверждением того, что в 1960–1970-е гг. западногерманское общество еще не было готово к «преодолению прошлого», осознанию национальной вины и ответственности за преступления нацизма¹¹³. Приговоры, вынесенные судами в Киле и Франкфурте-на-Майне, не смогли продемонстрировать стремление немецкой юстиции к торжеству правосудия, восстановлению исторической справедливости и возрождению памяти о тысячах евреев Могилёвщины, принявших мучительную смерть в душегубке.

БИБЛИОГРАФИЯ

1. Аустов Л. С., Краев Д. Ю. Уголовное право зарубежных стран. — СПб. : СПЮИ (ф-л) Академии Ген. прокуратуры РФ, 2013. — 132 с.
2. Алексеев Н. С. Злодеяния и возмездие: преступления против человечества. — М. : Юрид. лит., 1986. — 400 с.
3. Грахоцкий А. П. «Амнистия через заднюю дверь» для нацистского преступника Отто Брадфиша // *Lex russica*. — 2020. — № 5. — С. 83–96.
4. Грахоцкий А. П. Процесс против Вильгельма Дёринга: «общественный интерес» и расстрел душевнобольных детей в Шумячах // *Актуальные проблемы российского права*. — 2021. — № 1. — С. 11–22.
5. История могилёвского еврейства: документы и люди : в 2 кн. Кн. 2. Ч. 2 / сост. А. Литвин, И. Шендерович. — Могилёв : АмалияПринт, 2010. — 396 с.
6. Смиловицкий Л. Катастрофа евреев в Белоруссии. — Тель-Авив : Библиотека М. Чёрного, 2000. — 434 с.

¹¹¹ Об интеграции нацистских преступников в немецкое послевоенное общество см.: *Ulrich Ch. «Ich fühle mich nicht als Mörder»: die Integration von NS-Tätern in die Nachkriegsgesellschaft*. Darmstadt, 2011.

¹¹² См., например: *Nehmer B. Op. cit.*

7. *Bauer F.* Im Namen des Volkes. Die strafrechtliche Bewältigung der Vergangenheit (1965) // *Bauer F.* Die Humanität der Rechtsordnung: ausgewählte Schriften. — Frankfurt : Campus-Verl., 1998. — S. 77–90.
8. *Beer M.* Die Entwicklung der Gaswagen beim Mord an den Juden // Vierteljahrshefte für Zeitgeschichte. — 1987. — Heft 3. — S. 403–417.
9. *Frankenberg G., Müller F. J.* Juristische Vergangenheitsbewältigung — Der Volksgerichtshof vorm BGH // Kritische Justiz. — 1982. — Heft 3. — S. 145–163.
10. *Friedman A.* Krankenmorde im Raum Minsk 1941 und ihre Aufarbeitung in der Sowjetunion und der Bundesrepublik Deutschland // *Diskriminiert — vernichtet — vergessen: Behinderte in der Sowjetunion, unter nationalsozialistischer Besatzung und im Ostblock 1917–1991* / Hg. A. Friedman, R. Hudemann. — Stuttgart : Franz Steiner Verlag, 2016. — S. 395–414.
11. *Gerlach Ch.* Deutsche Wirtschaftsinteressen, Besatzungspolitik und der Mord an den Juden in Weißrussland 1941–1943 // «Existiert das Ghetto noch?» Weißrussland: Jüdisches Überleben gegen nationalsozialistische Herrschaft / Hg. Projektgruppe Belarus. — Berlin : Assoziation A, 2003. — S. 193–210.
12. *Gerlach Ch.* Kalkulierte Morde. Die deutsche Wirtschafts- und Vernichtungspolitik in Weißrussland 1941 bis 1944. — Hamburg : Hamburger Ed., 1999. — 1231 S.
13. *Hey B.* Die NS-Prozesse — Probleme einer juristischen Vergangenheitsbewältigung // *Vergangenheitsbewältigung durch Strafverfahren? NS-Prozesse in der Bundesrepublik Deutschland* / Hg. J. Weber. — München : Olzog, 1984. — S. 51–70.
14. *Jäger H.* Verbrechen unter totalitärer Herrschaft: Studien zur nationalsozialistischen Gewaltkriminalität. — Frankfurt : Suhrkamp, 1982. — 409 S.
15. *Klein P.* Der Mordgehilfe. Schuld und Sühne des Dr. Otto Bradfisch // *Die Gestapo nach 1945: Karrieren, Konflikte, Konstruktionen* / Hg. K.-M. Mallmann, A. Angrick. — Darmstadt : WBG, Wiss. Buchges., 2009. — S. 221–234.
16. *Krausnick H., Wilhelm H.-H.* Die Truppe des Weltanschauungskrieges. Die Einsatzgruppen der Sicherheitspolizei und des SD. 1938–1942. — Stuttgart : Dt. Verl.-Anst., 1981. — 687 S.
17. *Nationalsozialistische Massentötungen durch Giftgas: eine Dokumentation* / Hg. E. Kogon. — Frankfurt am Main : Fischer, 1983. — 350 S.
18. *Nehmer B.* Die Täter als Gehilfen? Zur Ahndung von Einsatzgruppenverbrechen // *Die juristische Aufarbeitung des Unrechts-Staats* / Hg. T. Blanke. — Baden-Baden : Nomos Verl., 1998. — S. 635–668.
19. *Pendas D. O.* Der Auschwitz-Prozess. Völkermord vor Gericht. — München : Campus-Verl., 2013. — 565 S.
20. *Perels J.* Täter als Marionetten? Zur Einschränkung der Verantwortung für die Untaten des Dritten Reichs // *Perels J.* Der Nationalsozialismus als Problem der Gegenwart. — Frankfurt am Main : Lang-Ed., 2015. — S. 191–200.
21. *Rennert D.* Kein großes Unterfangen? Die mangelhafte justizielle Aufarbeitung und das faktische Ende der Ahndung von NS-Verbrechen durch österreichische Geschworenengerichte am Beispiel des Wiener Gaswagenfahrers Josef Wendl: Masterarbeit / Universität Wien. — Wien, 2013. — 130 S.
22. *Ullrich Ch.* «Ich fühl' mich nicht als Mörder»: die Integration von NS-Tätern in die Nachkriegsgesellschaft. — Darmstadt : WBG, 2011. — 354 S.
23. *Weinke A.* Eine Gesellschaft ermittelt gegen sich selbst: die Geschichte der Zentralen Stelle Ludwigsburg 1958–2008. — Darmstadt : Wiss. Buchges., 2008. — 224 S.

¹¹³ О феномене «преодоления прошлого» в Германии см.: *Bauer F.* Im Namen des Volkes. Die strafrechtliche Bewältigung der Vergangenheit (1965) // *Bauer F.* Die Humanität der Rechtsordnung: ausgewählte Schriften. Frankfurt, 1998. S. 77–90; *Hey B.* Op. cit.; *Frankenberg G., Müller F. J.* Juristische Vergangenheitsbewältigung — Der Volksgerichtshof vorm BGH // Kritische Justiz. 1982. Heft 3. S. 145–163.

24. Werle G., Wanders T. Auschwitz vor Gericht. Völkermord und bundesdeutsche Strafjustiz. — München : C. H. Beck, 1995. — 249 S.
25. Zamoiski A. Einheimische Mediziner und die nationalsozialistischen Krankenmorde in der Stadt Mahilëŭ // Diskriminiert — vernichtet — vergessen: Behinderte in der Sowjetunion, unter nationalsozialistischer Besatzung und im Ostblock 1917–1991 / Hg. A. Friedman, R. Hudemann. — Stuttgart : Franz Steiner Verlag, 2016. — S. 415–422.

Материал поступил в редакцию 10 февраля 2021 г.

REFERENCES (TRANSLITERATION)

1. Aistov L. S., Kraev D. Yu. Uголовное право zarubezhnyh stran. — SPb. : SPYuI (f-l) Akademii Gen. prokuratury RF, 2013. — 132 s.
2. Alekseev N. S. Zlodeyaniya i vozmezhdie: prestupleniya protiv chelovechestva. — M. : Yurid. lit., 1986. — 400 s.
3. Grahockij A. P. «Amnistiya cherez zadnyuyu dver'» dlya nacistskogo prestupnika Otto Bradfisha // Lex russica. — 2020. — № 5. — S. 83–96.
4. Grahockij A. P. Process protiv Vil'gel'ma Dyoringa: «obshchestvennyj interes» i rasstrel dushevnobol'nyh detej v Shumyachah // Aktual'nye problemy rossijskogo prava. — 2021. — № 1. — S. 11–22.
5. Istoriya mogilyovskogo evrejstva: dokumenty i lyudi : v 2 kn. Kn. 2. Ch. 2 / sost. A. Litvin, I. Shenderovich. — Mogilyov : AmaliyaPrint, 2010. — 396 s.
6. Smilovickij L. Katastrofa evreev v Belorussii. — Tel'-Aviv : Biblioteka M. Chyornogo, 2000. — 434 s.
7. Bauer F. Im Namen des Volkes. Die strafrechtliche Bewältigung der Vergangenheit (1965) // Bauer F. Die Humanität der Rechtsordnung: ausgewählte Schriften. — Frankfurt : Campus-Verl., 1998. — S. 77–90.
8. Beer M. Die Entwicklung der Gaswagen beim Mord an den Juden // Vierteljahrshefte für Zeitgeschichte. — 1987. — Heft 3. — S. 403–417.
9. Frankenberg G., Müller F. J. Juristische Vergangenheitsbewältigung — Der Volksgerichtshof vorm BGH // Kritische Justiz. — 1982. — Heft 3. — S. 145–163.
10. Friedman A. Krankenmorde im Raum Minsk 1941 und ihre Aufarbeitung in der Sowjetunion und der Bundesrepublik Deutschland // Diskriminiert — vernichtet — vergessen: Behinderte in der Sowjetunion, unter nationalsozialistischer Besatzung und im Ostblock 1917–1991 / Hg. A. Friedman, R. Hudemann. — Stuttgart : Franz Steiner Verlag, 2016. — S. 395–414.
11. Gerlach Ch. Deutsche Wirtschaftsinteressen, Besatzungspolitik und der Mord an den Juden in Weißrussland 1941–1943 // «Existiert das Ghetto noch?» Weißrussland: Jüdisches Überleben gegen nationalsozialistische Herrschaft / Hg. Projektgruppe Belarus. — Berlin : Assoziation A, 2003. — S. 193–210.
12. Gerlach Ch. Kalkulierte Morde. Die deutsche Wirtschafts- und Vernichtungspolitik in Weißrussland 1941 bis 1944. — Hamburg : Hamburger Ed., 1999. — 1231 S.
13. Hey B. Die NS-Prozesse — Probleme einer juristischen Vergangenheitsbewältigung // Vergangenheitsbewältigung durch Strafverfahren? NS-Prozesse in der Bundesrepublik Deutschland / Hg. J. Weber. — München : Olzog, 1984. — S. 51–70.
14. Jäger H. Verbrechen unter totalitärer Herrschaft: Studien zur nationalsozialistischen Gewaltkriminalität. — Frankfurt : Suhrkamp, 1982. — 409 S.
15. Klein P. Der Mordgehilfe. Schuld und Sühne des Dr. Otto Bradfish // Die Gestapo nach 1945: Karrieren, Konflikte, Konstruktionen / Hg. K.-M. Mallmann, A. Angrick. — Darmstadt : WBG, Wiss. Buchges., 2009. — S. 221–234.
16. Krausnick H., Wilhelm H.-H. Die Truppe des Weltanschauungskrieges. Die Einsatzgruppen der Sicherheitspolizei und des SD. 1938–1942. — Stuttgart : Dt. Verl.-Anst., 1981. — 687 S.

17. Nationalsozialistische Massentötungen durch Giftgas: eine Dokumentation / Hg. E. Kogon. — Frankfurt am Main : Fischer, 1983. — 350 S.
18. Nehmer B. Die Täter als Gehilfen? Zur Ahndung von Einsatzgruppenverbrechen // Die juristische Aufarbeitung des Unrechts-Staats / Hg. T. Blanke. — Baden-Baden : Nomos Verl., 1998. — S. 635–668.
19. Pendas D. O. Der Auschwitz-Prozess. Völkermord vor Gericht. — München : Campus-Verl., 2013. — 565 S.
20. Perels J. Täter als Marionetten? Zur Einschränkung der Verantwortung für die Untaten des Dritten Reichs // Perels J. Der Nationalsozialismus als Problem der Gegenwart. — Frankfurt am Main : Lang-Ed., 2015. — S. 191–200.
21. Rennert D. Kein großes Unterfangen? Die mangelhafte justizielle Aufarbeitung und das faktische Ende der Ahndung von NS-Verbrechen durch österreichische Geschworenengerichte am Beispiel des Wiener Gaswagenfahrers Josef Wendl: Masterarbeit / Universität Wien. — Wien, 2013. — 130 S.
22. Ullrich Ch. «Ich fühl' mich nicht als Mörder»: die Integration von NS-Tätern in die Nachkriegsgesellschaft. — Darmstadt : WBG, 2011. — 354 S.
23. Weinke A. Eine Gesellschaft ermittelt gegen sich selbst: die Geschichte der Zentralen Stelle Ludwigsburg 1958–2008. — Darmstadt : Wiss. Buchges., 2008. — 224 S.
24. Werle G., Wanders T. Auschwitz vor Gericht. Völkermord und bundesdeutsche Strafjustiz. — München : C. H. Beck, 1995. — 249 S.
25. Zamoiski A. Einheimische Mediziner und die nationalsozialistischen Krankenmorde in der Stadt Mahilyoŭ // Diskriminiert — vernichtet — vergessen: Behinderte in der Sowjetunion, unter nationalsozialistischer Besatzung und im Ostblock 1917–1991 / Hg. A. Friedman, R. Hudemann. — Stuttgart : Franz Steiner Verlag, 2016. — S. 415–422.

Аспекты виртуализации политической жизни и виртуальное государство в современных юридических исследованиях¹

Аннотация. Виртуализация власти, политики, управления, государства — популярная терминология, характеризующая изменения социально-политического пространства в эпоху четвертой промышленной революции. Информационно-компьютерные и интернет-технологии, цифровизация общества, государства и права создают особую реальность — виртуальное пространство, в котором находятся и действуют «цифровые двойники», происходят отражающие реальность и параллельные ей цифровые процессы. Новые теории, связанные с виртуализацией политической жизни, могут быть противопоставлены традиционным подходам к политико-правовой системе. Развиваются идеи о нивелировании в той или иной степени суверенной национальной государственности в силу либо фактического поглощения ее международными политическими или корпоративными структурами, либо растворения среди иных субъектов политической системы (вследствие всё больших возможностей влияния институтов гражданского общества на процесс принятия политических решений). Есть и противоположная опасность ухода в авторитарную государственность. В любом случае, современные конституционные ценности ставятся под сомнение.

В юридических исследованиях не спешат соглашаться с такими выводами. Идеи сетевизации и виртуализации властеотношений вполне сочетаемы с классическими политико-правовыми доктринами государственного суверенитета, демократии и прав человека, правового государства и разделения властей. В свою очередь, сами эти доктрины должны претерпеть определенную трансформацию с учетом новых вызовов цифрового общества.

Ключевые слова: виртуализация власти; виртуализация политики; виртуальное государство; сетевое общество; сетевое государство; суверенитет государства; сетевое управление; цифровое управление; децентрализация власти; иерархия власти; вертикаль власти.

Для цитирования: Липень С. В. Аспекты виртуализации политической жизни и виртуальное государство в современных юридических исследованиях // Актуальные проблемы российского права. — 2022. — Т. 17. — № 1. — С. 31–40. — DOI: 10.17803/1994-1471.2022.134.1.031-040.

¹ Исследование выполнено при финансовой поддержке РФФИ в рамках научного проекта № 18-29-16124.

© Липень С. В., 2022

* Липень Сергей Васильевич, доктор юридических наук, доцент, профессор кафедры теории государства и права Московского государственного юридического университета имени О.Е. Кутафина (МГЮА)
Садовая-Кудринская ул., д. 9, г. Москва, Россия, 125993
svlipen@msal.ru

Issues of Virtualization of Political Life and a Virtual State in Modern Legal Studies²

Sergey V. Lipen, Dr. Sci. (Law), Associate Professor, Professor of the Department of Theory of the State and Law, Kutafin Moscow State Law University (MSAL)
ul. Sadovaya-Kudrinskaya, d. 9, Moscow, Russia, 125993
svlipen@msal.ru

Abstract. Virtualization of power, politics, administration, and the state is a popular terminology that characterizes changes in the socio-political environment in the era of the 4th Industrial Revolution. Information and computer technologies and Internet technologies, digitalization of the society, of the state and law create a special reality, namely: a virtual space where «digital twins» are located and operate, and digital processes reflecting reality and parallel to it take place.

New theories related to virtualization of political life can be contrasted with traditional approaches to the political and legal system. The paper examines and develops ideas that counter-balance, to a certain extent, the sovereign national statehood by virtue of either its actual absorption by international political or corporate structures or dissolution among other subjects of the political system (due to the increasing opportunities for civil society institutions to influence the political decision-making process). There is also the opposite danger of turning into an authoritarian state. In any case, modern constitutional values are being questioned.

In legal studies, there is no rush to agree with such conclusions. The ideas of networkization and virtualization of relations of power are quite compatible with the classical political and legal doctrines of state sovereignty, democracy and human rights, the rule of law and separation of powers. In turn, these doctrines themselves must undergo certain transformation taking into account new challenges of the digital society.

Keywords: virtualization of power; virtualization of politics; virtual state; network society; network state; sovereignty of the state; network control; digital control; decentralization of power; hierarchy of power; power vertical.

Cite as: Lipen SV. Aspekty virtualizacii politicheskoy zhizni i virtualnoe gosudarstvo v sovremennykh juridicheskikh issledovaniyakh [Issues of Virtualization of Political Life and a Virtual State in Modern Legal Studies]. *Aktual'nye problemy rossijskogo prava*. 2022;17(1):31-40. DOI: 10.17803/1994-1471.2022.134.1.031-040 (In Russ., abstract in Eng.).

В юридических исследованиях при характеристике современного этапа развития общества, государства и права выявляют особенности политико-правовой системы в условиях четвертой промышленной революции, шестого технологического уклада, говорят о цифровизации общественных отношений, права и государства, о программируемом обществе, о сетевой парадигме, о сетевом и виртуальном государстве и т.д.

Но Конституция Российской Федерации, в качестве основ конституционного строя провозглашающая демократию, права человека, разделение властей, правовое государство и иные классические политико-правовые идеи, известные уже не одно столетие, не имеет в виду сетевизацию и виртуализацию обществен-

ных отношений, государственного управления и публичной политики. Немногочисленные формулировки, характеризующие разные аспекты цифровизации общественных отношений, есть в поправках к Конституции РФ, принятых в 2020 г. Это, к примеру, новые предметы ведения Российской Федерации (информационные технологии и др. — п. «е», «и», «м» ст. 71), новые полномочия Правительства Российской Федерации (обеспечение государственной поддержки научно-технологического развития Российской Федерации — п. «в.1» ч. 1 ст. 114).

Информационно-компьютерные и интернет-технологии, конечно же, активно развиваются, используются в разных сферах общественной жизни, в государственном управлении, всё это находит отражение в законодательстве, в до-

² The reported study was funded by RFBR according to the research project № 18-29-16124.

кументах стратегического планирования. Есть и попытки принципиального противопоставления политических процессов и идей, существовавших в докомпьютерную эпоху и возникающих в процессе цифровизации политики и права.

Ввиду отсутствия конституционных ориентиров важны доктринальные характеристики современного государства и права в условиях сетевизации и виртуализации общественных взаимодействий. Так, Н. Н. Черногор и Т. Я. Хабриева в качестве одной из фундаментальных задач, стоящих перед юриспруденцией в связи с трансформацией правовой системы в условиях новой цифровой реальности, видят постановку и разработку проблем виртуального и реального в праве, необходимость изучения права с точки зрения соотношения виртуального и реального³.

Развитие цифровых технологий эпохи четвертой промышленной революции приводит к формированию «цифрового», «электронного», «сетевого», «виртуального» государства. Эта терминология чаще всего употребляется как синонимичная и отражает различные аспекты использования информационно-компьютерных и интернет-технологий в управленческой деятельности государства.

Виртуальное государство не существует физически, оно выстроено из программного обеспечения и компьютерных сетей и не имеет временных и пространственных границ. Виртуальное государство включает э-правительство, которое обеспечивает институциональную основу разработки и реализации политики в Интернете, электронное правление (e-governance), предполагающее управление информацией в сетевом пространстве, осуществляемое административной системой, и электронную разработку и реализацию политики (e-policy-making) — это, пожалуй, наименее исследованный элемент виртуального государства⁴.

Виртуальное государство — это и официальные сайты государственных органов, и электронный документооборот, и электронные приемные и т.д. Интернет становится едва ли не основным средством для выражения и популяризации политических и управленческих стратегий, для проведения определенной политической линии, для формирования общественного мнения по тому или иному вопросу. Политическая система общества эпохи четвертой промышленной революции предполагает использование Интернета, гласность (открытость, прозрачность — в западной терминологии) деятельности государства, предоставление информации, оказание услуг, развитие демократических институтов, взаимодействие государства и граждан в режиме реального времени и т.д.

Модели виртуального сетевого государства ориентируют на взаимодействие субъектов политики в основном в электронной форме, само же государство представляется через сетевые коммуникации и в меньшей степени — через иерархические вертикали⁵. При этом могут утверждаться преимущества сетевых управленческих структур по сравнению с властными, вертикальными, что служит основанием принципиального противопоставления «сетевизации», «виртуализации» властеотношений всей предшествующей интеллектуальной политической традиции — современным конституционным ценностям (суверенитет, разделение властей и т.д.).

Действительно, ведут речь о кризисе национальной государственности и национальных политических систем.

Этот кризис проявляется прежде всего в беспомощности отдельных государств в решении собственных острых экономических, политических, демографических и других вопросов. По мнению М. Кастельса, национальное государ-

³ Черногор Н. Н., Хабриева Т. Я. Право в условиях цифровой реальности // Журнал российского права. 2018. № 1. С. 100–101.

⁴ Васильева Л. Н., Григорьев А. В. Цифровизация общества и перспективы конституционного развития // Журнал российского права. 2020. № 10. С. 47–49 ; Макнат К. Виртуальное государство Канады // Политическая наука. 2007. № 4. С. 79–81.

ство «всё в большей степени становится бес-
 сильным в плане контроля над монетарной по-
 литикой в решениях по бюджету, в организации
 торговли, в подборе корпоративных расценок...
 Утрачена большая часть экономической мощи
 государства». Инструментальная мощность
 современного государства «в значительной
 мере подрывается глобализацией центральных,
 стержневых экономических действий, а также
 глобализацией СМИ, электронной коммуника-
 цией и глобализацией преступлений»⁶. Иссле-
 дователи отмечают, что на фоне современного
 повышения автономности личности и активного
 формирования виртуальных сообществ, под
 влиянием процессов глобализации происходит
 трансформация мироустройства, приводящая
 к кризису национальных государств. Государ-
 ства — в особенности те, которые не обладают
 достаточными ресурсами власти, — в условиях
 функционирующего глобального виртуального
 пространства подвергаются давлению, едва ли
 не принуждению к участию в интеграционных
 объединениях. В итоге получается, что надгосу-
 дарственные органы активно вмешиваются в
 дела суверенных государств⁷.

Следует иметь в виду модификацию нацио-
 нальной государственности в условиях четвер-
 той промышленной революции, но речь может
 идти именно об изменениях, никак не об отказе
 от государственного суверенитета или о его пе-
 ресмотре⁸. Внутренний правопорядок государ-
 ства обеспечивается системой государственных
 органов и системой правил, обязательных к ис-

полнению, законодательством, и альтернативы
 этому в ближайшей перспективе не видно.

Необходимо, таким образом, сочетание тра-
 диционных и новых подходов к анализу направ-
 лений модернизации государственности и пуб-
 личного управления.

Наиболее практичная постановка вопро-
 са — направления эволюции государственных
 и правовых институтов в условиях векторов раз-
 вития информационного общества как общества
 гражданского, социального, демократического и
 правового, формирование механизмов управле-
 ния и законодательного регулирования в плане
 возможных инноваций на основе использова-
 ния потенциала информационных технологий⁹.
 Подобный подход основывается на том, что ци-
 фровизация изменяет прежде всего не столько
 собственные, внутренние, сколько внешние
 характеристики политико-правовой системы.
 Цифровизация не может изменить природу и
 сущность человека и общества, государства и
 права¹⁰.

Определенным изменениям в условиях вир-
 туализации коммуникаций должно подверг-
 нуться и государственное управление. Будет
 усиливаться влияние гражданских структур на
 процесс принятия решений; в силу этого необ-
 ходима ориентация государственных институ-
 тов на расширение участия сетевых сообществ в
 политико-управленческой деятельности посред-
 ством различных механизмов, бóльшая вовле-
 ченность политиков и управленцев в сетевую
 активность¹¹. Различные направления деятель-

⁵ *Голоскоков Л. В.* О правовой доктрине виртуального сетевого инновационного государства // Публичное и частное право. 2014. № 2 (22). С. 22.

⁶ *Саяпин В. О.* Технологии виртуализации политической власти в информационную эпоху // Исторические, философские, политические и юридические науки, культурология и искусствоведение. Вопросы теории и практики. 2015. № 8-1 (58). С. 164–165.

⁷ *Саяпин В. О.* Указ. соч.

⁸ Об этом см., например: *Талапина Э. В.* Государственный суверенитет в информационном пространстве: новые задачи права // Государство и право. 2018. № 5. С. 60–67.

⁹ *Бачило И. Л.* Государство и право XXI в. Реальное и виртуальное. М., 2012. 280 с.

¹⁰ *Пожарский Д. В.* Искусственный интеллект и человеческий разум в государственно-правовой реальности // Труды Академии управления МВД России. 2020. № 1 (53). С. 13.

¹¹ *Михайлова О. В.* Современное государственное управление в условиях виртуализации и расширения сетевого ландшафта публичной политики // Вестник Московского университета. Серия 21, Управление (государство и общество). 2019. № 4. С. 25, 36.

ности государства — функции государства¹² в терминологии юридической науки — также претерпевают трансформацию с учетом информационно-компьютерных и интернет-технологий и виртуального пространства.

Изменениям подвергаются также теории политического режима, демократии, учение о власти (в отношении подходов о ее централизации или децентрализации). Нельзя сказать, что идеи о демократии и авторитаризме, децентрализации и централизации власти претерпевают какую-то принципиальную трансформацию под воздействием информационно-компьютерных и интернет-технологий. Речь обычно идет о новых возможностях и новых рисках для развития и модификации демократических институтов.

Прогресс нельзя остановить, однако его плоды могут быть использованы как во благо (возрастание цифровой свободы), так и во зло (построение «цифрового авторитаризма», зачатки которого сегодня можно видеть, например, в Китае)¹³. В условиях информатизации и виртуализации общественных отношений возможно или движение к диалогической модели власти, к прямой демократии в ее электронной форме, или же возникновение новых иерархических властных структур. Социально-коммуникативное пространство предоставляет возможности формирования новых, сетевых локальных участков концентрации силы и капитала; при этом усложняется механизм контроля и подчинения,

вплоть до установления виртуальной медиакратии или автократии¹⁴.

Но в целом новые возможности, которые предоставляются посредством виртуализации политической коммуникации, оцениваются позитивно для демократии. Благодаря интернет-технологиям снимаются многие проблемы межличностного взаимодействия, демократические практики выходят на новый уровень, повышается включенность граждан в политические процессы и на национальном, и на наднациональном уровне¹⁵. Переход от обычных к сетевым технологиям сопровождается предположением, иногда неявным, что электронное правительство обладает потенциалом для усиления демократии, оживления гражданского участия, укрепления легитимности государства, а также возможностями для большей скоординированности и эффективности деятельности государственных органов¹⁶.

Демократическая форма политики, возникающая в индустриальную эпоху, всё еще остается наиболее жизнеспособной и перспективной. Так, по мнению К. Поппера и многих иных авторитетных ученых XX в., у демократии есть блестящие перспективы в информационном обществе. Этот вывод они делают на том основании, что, благодаря социальной виртуальности, демократические процессы хотя и изменяют свой облик и содержание, но становятся более открытыми, прозрачными, в них вовлекается всё

¹² См., например: Анохин Ю. В., Баранов М. П. Доктринальная характеристика идеологической функции государства в виртуальном пространстве // Журнал российского права. 2019. № 8. С. 14–24 ; Кутовой Д. А., Андреева О. А. Формирование технократической функции государства в процессе программирования общественных отношений в виртуальном пространстве: теоретико-правовой аспект // Академическая мысль. 2019. № 2 (7). С. 11–16 ; Чалдаева Л. А., Килячков А. А., Якорев А. А. К вопросу о формировании социальных функций государства в виртуальном пространстве России // Власть. 2021. Т. 29. № 2. С. 29–39 ; Телешина Н. Н. Виртуальное пространство как объект контрольной деятельности государства : дис. ... канд. юрид. наук. Владимир, 2011.

¹³ Мамедов В. Р. Влияние технологического прогресса на трансформацию сущности государственного суверенитета // Инновации и инвестиции. 2021. № 8. С. 24.

¹⁴ Леушкин Р. В. Виртуализация форм власти в системе социально-коммуникативного пространства // Вестник Ульяновского государственного технического университета. 2018. № 4 (84). С. 25–26.

¹⁵ Ковальчук С. К. Виртуальная коммуникация в политическом пространстве современных государств // Вестник Московского университета. Серия 27, Глобалистика и геополитика. 2019. № 2. С. 58–68.

¹⁶ Макнат К. Виртуальное государство Канады // Политическая наука. 2007. № 4. С. 79.

больше граждан¹⁷. Развитие Интернета вселяет уверенность в жизнеспособности демократии; Интернет становится «великим уравниателем», ликвидирует посредников между гражданами и властью и во многом облегчает многостороннюю коммуникацию. Интернет-технологии придают новое качество демократическому политическому процессу и оказывают существенное влияние на традиционные формы политической конкуренции¹⁸.

Безусловно, использование информационно-компьютерных технологий рождает и немало проблем. Отмечают, что движение России к электронному государству как к новой форме реализации государственной власти в условиях глобального постиндустриального общества начала XXI в. — это не простой путь, есть ряд системных противоречий, которые следует иметь в виду и так или иначе разрешать. К таковым относятся недостаточная адаптивность российского общества к использованию интернет-технологий, сложная геополитическая обстановка и др. В то же время альтернатив развитию электронного государства нет¹⁹.

Следует иметь в виду и классическое для политической науки XX в. противостояние демократических и элитарных теорий, свое продолжение это противостояние находит и в условиях цифрового общества.

Власть в информационном обществе осуществляет политическая элита, которая также трансформируется, обретая при этом новое содержание и новые функции. Новая политическая элита информационного общества — это сложная разветвленная сеть различных институтов, учреждений, организаций, ассоциаций и т.д., выполняющих главным образом функцию интерпретации для обычных граждан всего происходящего в современном социуме и не

способных справляться с бурными информационными потоками, которые обрушиваются на них в повседневной жизни²⁰. К сказанному добавляются психологические особенности избыточной информации. Она очень часто меняет политическое поведение значительной части обычных граждан, которые в состоянии «информационного стресса» дистанцируются от власти и вступают в отношения с ней по крайней необходимости²¹.

Государство должно быть готово и к тому, что цифровая свобода отрицательно сказывается на доверии к властным институтам, поскольку в свободном и открытом обществе невозможно избежать критики. Следовательно, подлинные демократии станут фактически слабее²².

Следующая принципиальная проблема, аналитика которой противопоставляется традиционным политическим теориям, — виртуализация социальной и политической коммуникации, об этом говорят в плане перевода реальных политических идей и институтов на образно-символический язык.

Реальные политические явления и процессы в рамках виртуального пространства сети Интернет, замещаясь социальной виртуальностью — артефактами имиджей и брендов, фактически олицетворяют некоторый набор ценностей и очень часто не выражают истинных интересов, а лишь симулируют и имитируют эту функцию. Заложником имиджа становятся и государство, и организации; власть превращается в функцию образа политического имиджа. Более того, нередко дефицит реальных ресурсов и действий современная власть компенсирует артефактами (симуляциями и фикциями), замещающими в глобальном медиа-пространстве с помощью симуляционных механизмов реальные политические проблемы и события. Таким образом,

¹⁷ Саяпин В. О. Указ. соч. С. 159.

¹⁸ Саяпин В. О. Указ. соч. С. 161.

¹⁹ Карнаушенко Л. В. Электронное государство в России: проблемы и перспективы // Юрист-Правоведь. 2018. № 1 (84). С. 20–21.

²⁰ Саяпин В. О. Указ. соч. С. 161.

²¹ Саяпин В. О. Указ. соч. С. 161.

²² Мамедов В. Р. Влияние технологического прогресса на трансформацию сущности государственного суверенитета // Инновации и инвестиции. 2021. № 8. С. 23.

постепенно приоритетным становятся не информационные, а именно симуляционные и имитационные технологии. Масштабная симулятивная деятельность приводит к утрате критериев распознавания реального и вымышленного, ценности и суррогата, истины и лжи. Политическая реальность не просто отдаляется, но как бы пропадает, замещаясь виртуальными политическими картинками мира²³. Политическая власть под влиянием информационно-коммуникативных технологий становится «технологическим гибридом», который проявляет себя в «фатальном соединении власти и знака». Знак всё больше предстает в качестве симулякра, фиксируя тем самым не сходство, а, наоборот, полную утрату всякой связи с референтной политической реальностью. Такая трансформация (замещение или полная подмена) властных отношений порождает к жизни новые формы политической конкуренции — фикции и симуляции. Новая социальная виртуальность в политике фактически становится более реальной, чем сама политическая реальность²⁴.

Возникают новые возможности для политического манипулирования, для навязывания намерений, не совпадающих с актуальными политическими интересами людей.

Таким образом, новая социальная виртуальность, благотворно влияющая на справедливую политическую конкуренцию, содержит и негативные тенденции, связанные с унификацией личности, с деформированием сознания путем информационных манипуляций, с угрозой психическому здоровью человека. Кроме того, отчуждение сознания в современном виртуальном пространстве усиливается навязыванием потребительского мировоззрения, идеологической экспансией вестернизированных цен-

ностей, ориентацией на примитивные образцы западной политической культуры. Вследствие этого возможна потеря национальной идентичности, утрата традиционных ценностей, обеднение духовного разнообразия в культуре человечества²⁵.

Виртуализация политики в плане ее перевода на образно-символический, знаковый язык, имиджевые аспекты, возможности симуляции и манипулирования также вполне сочетаемы с классическими политико-правовыми идеями. Более того, всё это существовало и ранее, можно вспомнить отечественную историю, образы и символы, используемые при характеристике властеотношений в «Слове о законе и благодати» Илариона, в «Поучении» Владимира Мономаха, в «Молении» Даниила Заточника, в концепции Филофея «Москва — третий Рим»; немало символического, знакового, образного и имиджевого и в теории общественного договора, да и практически в каждом учении. Современные технологии предоставляют megавозможности для ретрансляции символов и образов, для создания имиджей и брендов, с этим, по всей видимости, связана актуализация вопроса.

С учетом важности виртуальных, символических, образных характеристик политической власти данная проблема правомерно переводится в практическую плоскость²⁶, речь идет о формировании образа российского государства и его органов²⁷, об идеологической функции государства в виртуальном пространстве²⁸. Отмечается необходимость формирования «модели политического дизайна Российской Федерации», разработки специфической концепции государственного суверенитета, основанного на российской идентичности — культурной, фило-

²³ Исаев И. А. Симулякры: виртуальная реальность закона // Вестник Университета имени О.Е. Кутафина (МГЮА). 2021. № 5. С. 31–40; Саяпин В. О. Указ. соч. С. 162, 165.

²⁴ Саяпин В. О. Указ. соч. С. 162.

²⁵ Саяпин В. О. Указ. соч. С. 164.

²⁶ Лазарев В. В. Государство в свете мемологии // Журнал российского права. 2020. № 3. С. 5–18.

²⁷ Гигаури Д. И., Каминский С. И. Виртуальная идентичность как инструмент конструирования образа российского государства в условиях цифрового общества // Русская политология. 2020. № 1 (14). С. 153–160.

²⁸ Анохин Ю. В., Баранов М. П. Доктринальная характеристика идеологической функции государства в виртуальном пространстве // Журнал российского права. 2019. № 8. С. 14–24.

софской, правовой, опирающейся на опыт традиционного нравственно-правового уклада России, позволившего ей сохранить державность в течение столетий²⁹.

Можно говорить также о том, что теории сетевизации и виртуализации властеотношений, популярные в эпоху четвертой промышленной революции, вполне сочетаемы с современными конституционными ценностями. Государственность и суверенитет, обязательность предписаний и возможность принуждения не

исчезают, в обозримом будущем они остаются в качестве конституционных и доктринальных оснований политико-правового устройства общества. Новые теории вполне могут быть вписаны в классику; в свою очередь, традиционные конституционные идеи государственного суверенитета, демократии, разделения властей, правовой государственности, прав человека должны модифицироваться с учетом процессов сетевизации и виртуализации властеотношений.

БИБЛИОГРАФИЯ

1. Анохин Ю. В., Баранов М. П. Доктринальная характеристика идеологической функции государства в виртуальном пространстве // Журнал российского права. — 2019. — № 8. — С. 14–24.
2. Бачило И. Л. Государство и право XXI в. Реальное и виртуальное. — М.: Институт государства и права РАН, 2012. — 280 с.
3. Васильева Л. Н., Григорьев А. В. Цифровизация общества и перспективы конституционного развития // Журнал российского права. — 2020. — № 10. — С. 40–58.
4. Виноградова Е. В., Захарцев С. И. Суверенитет: государство — личность — государство: российская модель // Правовая политика и правовая жизнь. — 2021. — № 1. — С. 156–163.
5. Гигаури Д. И., Каминский С. И. Виртуальная идентичность как инструмент конструирования образа российского государства в условиях цифрового общества // Русская политология. — 2020. — № 1 (14). — С. 153–160.
6. Голоскоков Л. В. О правовой доктрине виртуального сетевого инновационного государства // Публичное и частное право. — 2014. — № 2 (22). — С. 20–36.
7. Исаев И. А. Симулякры: виртуальная реальность закона // Вестник Университета имени О.Е. Кутафина (МГЮА). — 2021. — № 5. — С. 31–40.
8. Карнаушенко Л. В. Электронное государство в России: проблемы и перспективы // Юристы-Правоведы. — 2018. — № 1 (84). — С. 17–21.
9. Ковальчук С. К. Виртуальная коммуникация в политическом пространстве современных государств // Вестник Московского университета. Серия 27, Глобалистика и геополитика. — 2019. — № 2. — С. 58–68.
10. Кutowой Д. А., Андреева О. А. Формирование технократической функции государства в процессе программирования общественных отношений в виртуальном пространстве: теоретико-правовой аспект // Академическая мысль. — 2019. — № 2 (7). — С. 11–16.
11. Лазарев В. В. Государство в свете мемологии // Журнал российского права. — 2020. — № 3. — С. 5–18.
12. Леушкин Р. В. Виртуализация форм власти в системе социально-коммуникативного пространства // Вестник Ульяновского государственного технического университета. — 2018. — № 4 (84). — С. 24–26.
13. Макнат К. Виртуальное государство Канады // Политическая наука. — 2007. — № 4. — С. 78–96.
14. Мамедов В. Р. Влияние технологического прогресса на трансформацию сущности государственного суверенитета // Инновации и инвестиции. — 2021. — № 8. — С. 21–25.

²⁹ Виноградова Е. В., Захарцев С. И. Суверенитет: государство — личность — государство: российская модель // Правовая политика и правовая жизнь. 2021. № 1. С. 156, 162.

15. Михайлова О. В. Современное государственное управление в условиях виртуализации и расширения сетевого ландшафта публичной политики // Вестник Московского университета. Серия 21, Управление (государство и общество). — 2019. — № 4. — С. 23–39.
16. Пожарский Д. В. Искусственный интеллект и человеческий разум в государственно-правовой реальности // Труды Академии управления МВД России. — 2020. — № 1 (53). — С. 8–15.
17. Саяпин В. О. Технологии виртуализации политической власти в информационную эпоху // Исторические, философские, политические и юридические науки, культурология и искусствоведение. Вопросы теории и практики. — 2015. — № 8-1 (58). — С. 159–166.
18. Талапина Э. В. Государственный суверенитет в информационном пространстве: новые задачи права // Государство и право. — 2018. — № 5. — С. 60–67.
19. Телешина Н. Н. Виртуальное пространство как объект контрольной деятельности государства : дис. ... канд. юрид. наук. — Владимир, 2011.
20. Чалдаева Л. А., Килячков А. А., Якорев А. А. К вопросу о формировании социальных функций государства в виртуальном пространстве России // Власть. — 2021. — Т. 29. — № 2. — С. 29–39.
21. Черногор Н. Н., Хабриева Т. Я. Право в условиях цифровой реальности // Журнал российского права. — 2018. — № 1. — С. 85–102.

Материал поступил в редакцию 1 августа 2021 г.

REFERENCES (TRANSLITERATION)

1. Anohin Yu. V., Baranov M. P. Doktrinal'naya harakteristika ideologicheskoy funktsii gosudarstva v virtual'nom prostranstve // Zhurnal rossijskogo prava. — 2019. — № 8. — S. 14–24.
2. Bachilo I. L. Gosudarstvo i pravo XXI v. Real'noe i virtual'noe. — M. : Institut gosudarstva i prava RAN, 2012. — 280 s.
3. Vasil'eva L. N., Grigor'ev A. V. Cifrovizatsiya obshchestva i perspektivy konstitucionnogo razvitiya // Zhurnal rossijskogo prava. — 2020. — № 10. — S. 40–58.
4. Vinogradova E. V., Zaharcev S. I. Suverenitet: gosudarstvo — lichnost' — gosudarstvo: rossijskaya model' // Pravovaya politika i pravovaya zhizn'. — 2021. — № 1. — S. 156–163.
5. Gigaury D. I., Kaminskij S. I. Virtual'naya identichnost' kak instrument konstruirovaniya obraza rossijskogo gosudarstva v usloviyakh cifrovogo obshchestva // Russkaya politologiya. — 2020. — № 1 (14). — S. 153–160.
6. Goloskokov L. V. O pravovoj doktrine virtual'nogo setevogo innovacionnogo gosudarstva // Publichnoe i chastnoe pravo. — 2014. — № 1 (22). — S. 20–36.
7. Isaev I. A. Simulyakry: virtual'naya real'nost' zakona // Vestnik Universiteta imeni O.E. Kyrafaфина (MGYuA). — 2021. — № 5. — S. 31–40.
8. Karnaushenko L. V. Elektronnoe gosudarstvo v Rossii: problemy i perspektivy // Yurist-Pravoved. — 2018. — № 1 (84). — S. 17–21.
9. Koval'chuk S. K. Virtual'naya kommunikatsiya v politicheskom prostranstve sovremennykh gosudarstv // Vestnik Moskovskogo universiteta. Seriya 27, Globalistika i geopolitika. — 2019. — № 2. — S. 58–68.
10. Kutovoj D. A., Andreeva O. A. Formirovaniye tekhnokraticheskoy funktsii gosudarstva v processe programmirovaniya obshchestvennykh otnosheniy v virtual'nom prostranstve: teoretiko-pravovoy aspekt // Akademicheskaya mysl'. — 2019. — № 1 (7). — S. 11–16.
11. Lazarev V. V. Gosudarstvo v svete memologii // Zhurnal rossijskogo prava. — 2020. — № 3. — S. 5–18.
12. Leushkin R. V. Virtualizatsiya form vlasti v sisteme social'no-kommunikativnogo prostranstva // Vestnik Ul'yanovskogo gosudarstvennogo tekhnicheskogo universiteta. — 2018. — № 1 (84). — S. 24–26.
13. Maknat K. Virtual'noe gosudarstvo Kanady // Politicheskaya nauka. — 2007. — № 4. — S. 78–96.

14. Mamedov V. R. Vliyanie tekhnologicheskogo progressa na transformaciyu sushchnosti gosudarstvennogo suvereniteta // *Innovacii i investicii*. — 2021. — № 8. — S. 21–25.
15. Mihajlova O. V. Sovremennoe gosudarstvennoe upravlenie v usloviyah virtualizacii i rasshireniya setevogo landshafta publichnoj politiki // *Vestnik Moskovskogo universiteta. Seriya 21, Upravlenie (gosudarstvo i obshchestvo)*. — 2019. — № 4. — S. 23–39.
16. Pozharskij D. V. Iskusstvennyj intellekt i chelovecheskij razum v gosudarstvenno-pravovoj real'nosti // *Trudy Akademii upravleniya MVD Rossii*. — 2020. — № 1 (53). — S. 8–15.
17. Sayapin V. O. Tekhnologii virtualizacii politicheskoy vlasti v informacionnuyu epohu // *Istoricheskie, filosofskie, politicheskie i yuridicheskie nauki, kul'turologiya i iskusstvovedenie. Voprosy teorii i praktiki*. — 2015. — № 8-1 (58). — S. 159–166.
18. Talapina E. V. Gosudarstvennyj suverenitet v informacionnom prostranstve: novye zadachi prava // *Gosudarstvo i pravo*. — 2018. — № 5. — S. 60–67.
19. Teleshina N. N. Virtual'noe prostranstvo kak ob'ekt kontrol'noj deyatel'nosti gosudarstva : dis. ... kand. yurid. nauk. — Vladimir, 2011.
20. Chaldaeva L. A., Kilyachkov A. A., Yakorev A. A. K voprosu o formirovanii social'nyh funkcij gosudarstva v virtual'nom prostranstve Rossii // *Vlast'*. — 2021. — T. 29. — № 2. — S. 29–39.
21. Chernogor N. N., Habrieva T. Ya. Pravo v usloviyah cifrovoj real'nosti // *Zhurnal rossijskogo prava*. — 2018. — № 1. — S. 85–102.

ГОСУДАРСТВЕННОЕ УПРАВЛЕНИЕ И АДМИНИСТРАТИВНЫЙ ПРОЦЕСС

DOI: 10.17803/1994-1471.2022.134.1.041-048

М. Ю. Шамрин*,
Е. В. Мигачева**

Институт уполномоченного по правам человека в Российской Федерации

Аннотация. В статье рассматриваются проблемы правового статуса уполномоченного по правам человека в свете науки и практики применения конституционного и административного права. Особое внимание уделяется правовому статусу омбудсменов и перечню их полномочий в области защиты прав человека. Предлагаются пути совершенствования института уполномоченного по правам человека в Российской Федерации с учетом опыта зарубежных государств. Делается вывод, что 1) административная правоспособность, а также административная дееспособность не могут быть однопорядковыми элементами правового статуса наряду с правами, обязанностями и ответственностью, поскольку административная правоспособность и административная дееспособность при наличии юридического факта являются лишь условием превращения субъекта права в субъект конкретного административного правоотношения; 2) статус уполномоченного представляет собой совокупность следующих элементов: прав, обязанностей, ответственности за принятие решений и неисполнение полномочий, гарантий функционирования в области защиты прав и свобод человека.

Ключевые слова: механизмы; институт защиты прав человека; права человека; омбудсмен; административная правоспособность; административная дееспособность; Европейский Союз; контрольные полномочия омбудсмена; права и обязанности; дополнительные элементы статуса; основные элементы статуса.

Для цитирования: Шамрин М. Ю., Мигачева Е. В. Институт уполномоченного по правам человека в Российской Федерации // Актуальные проблемы российского права. — 2022. — Т. 17. — № 1. — С. 41–48. — DOI: 10.17803/1994-1471.2022.134.1.041-048.

© Шамрин М. Ю., Мигачева Е. В., 2022

* Шамрин Максим Юрьевич, кандидат юридических наук, доцент кафедры административного права и процесса Московского государственного юридического университета имени О.Е. Кутафина (МГЮА), spin 2028-7834

Садовая-Кудринская ул., д. 9, г. Москва, Россия, 125993
akr177@protonmail.com

** Мигачева Елена Васильевна, кандидат юридических наук, доцент кафедры конституционного и международного права Московского государственного лингвистического университета
ул. Остоженка, д. 38, стр. 1, г. Москва, Россия, 119034
migacheva.elena@list.ru

The Institute of the Commissioner for Human Rights in the Russian Federation

Maxim Yu. Shamrin, Cand. Sci. (Law), Associate Professor, Department of Administrative Law and Procedure, Kutafin Moscow State Law University (MSAL), spin 2028-7834
ul. Sadovaya-Kudrinskaya, d. 9, Moscow, Russia, 125993
akr177@protonmail.com

Elena V. Migacheva, Cand. Sci. (Law), Associate Professor, Department of Constitutional and International Law, Moscow State Linguistic University
ul. Ostozhenka, d. 38, str. 1, Moscow, Russia, 119034
migacheva.elena@list.ru

Abstract. The paper examines the issues of the legal status of the Commissioner for Human Rights in the light of the science and practice of application of constitutional and administrative law. Special attention is paid to the legal status of the Commissioner for Human Rights and the list of his powers in the field of human rights protection. The authors suggest the ways of improving the institution of the Commissioner for Human Rights in the Russian Federation with due regard to the experience of foreign states. It is concluded that 1) administrative capacity, as well as administrative legal capacity cannot be the same-order elements of a legal status along with rights, obligations and responsibilities, since administrative capacity and administrative legal capacity in the presence of a legal fact constitute only a condition for the transformation of the subject of law into the subject of a specific administrative legal relationship; 2) a status of an authorized person is a combination of the following elements: rights, duties, responsibility for decision-making and non-fulfillment of powers, guarantees of functioning in the field of protecting human rights and freedoms.

Keywords: mechanisms; institution for the protection of human rights; human rights; Ombudsman; administrative capacity; administrative legal capacity; European Union; control powers of the Ombudsman; rights and obligations; additional status elements; basic elements of status.

Cite as: Shamrin MYu, Migacheva EV. Institut upolnomochennogo po pravam cheloveka v Rossijskoj Federacii [The Institute of the Commissioner for Human Rights in the Russian Federation]. *Aktual'nye problemy rossijskogo prava*. 2022;17(1):41-48. DOI: 10.17803/1994-1471.2022.134.1.041-048 (In Russ., abstract in Eng.).

Особое место в каждом государстве занимают механизмы защиты прав и свобод человека, к которым относится институт омбудсмана. Данный институт существует во многих зарубежных странах и по действующей международной градации его можно отнести к национальным системам особых учреждений, связанных с защитой прав и свобод. В 1993 г. Генеральная Ассамблея ООН приняла специальный документ, в котором закреплялись принципы, касающиеся правового положения национальных учреждений в области защиты прав и свобод человека. В России в развитие данных принципов был принят Федеральный конституционный закон от 26.02.1997 № 1-ФКЗ «Об Уполномоченном по правам человека в

Российской Федерации»¹, в котором закреплялась его компетенция как специального института обеспечения гарантий государственной защиты прав и свобод граждан, их соблюдения и уважения государственными органами, органами местного самоуправления и должностными лицами.

Проблема правового статуса уполномоченного по правам человека является достаточно актуальной в свете науки и практики применения конституционного и административного права. Ученые-конституционалисты считают, что этот институт ближе к конституционному праву и имеет ярко выраженный конституционный характер, поскольку этот государственный орган прямо закреплен Конституцией РФ.

¹ СЗ РФ. 1997. № 9. Ст. 1011.

Однако ученые-административисты А. Б. Зеленцов, Н. Ю. Хаманева, Ю. И. Мигачев, Л. Л. Попов придерживаются другой позиции и считают уполномоченного по правам человека относящимся к административно-правовому институту, так как проводимые им процедуры контрольной деятельности имеют административно-правовой характер, как и в зарубежных странах. Это в первую очередь касается порядка рассмотрения жалоб, взаимодействия с органами исполнительной власти и другими контрольными органами².

Данная позиция сформировалась достаточно давно. Так, Н. Ю. Хаманева, исследуя конституционно-правовую природу уполномоченного по правам человека (омбудсмена), особое место уделяла его полномочиям в сфере контроля. Институт омбудсмена не относится ни к одной из ветвей власти, и его главная особенность должна выражаться в независимости от органов власти. В большинстве зарубежных стран он избирается парламентом на срок его деятельности и предоставляет отчеты о своей деятельности в виде ежегодных докладов³.

А. Б. Зеленцов в своих работах исходит из административного характера деятельности омбудсмена как инструмента контроля за деятельностью публичной администрации, делая акцент на том, что деятельность омбудсмена распространяется на действия публичной администрации, а сам институт является субсидиарным механизмом рассмотрения и разрешения административно-правовых споров, где омбудсмен выступает как публичный посредник⁴.

По мнению А. Б. Зеленцова, омбудсмен — «это специально назначаемое или избираемое независимое должностное лицо, которое выступает как публичный институт в административных спорах, контролирует соблюдение

прав человека административными органами и уполномочено в этих целях проводить, расследования и представлять доклады»⁵.

Далее он дает классификацию омбудсменов в зависимости от их компетенций, подразделяя их на омбудсменов, имеющих право контролировать публичные органы власти, омбудсменов, контролирующих только органы исполнительной власти, и омбудсменов, контролирующих иные непубличные организации. Соглашаясь с позицией А. Б. Зеленцова, авторы отмечают, что российский омбудсмен имеет определенные отличия и наделяется достаточно существенными полномочиями в области защиты прав человека.

Административно-правовой статус уполномоченного по правам человека имеет дуалистическую (двойственную) структуру. Во-первых, это институт непосредственно закреплён Конституцией РФ в ст. 103. В настоящее время Государственная дума РФ решает вопрос о назначении и об освобождении от деятельности омбудсмена. Кроме того, в соответствии с новыми поправками омбудсмен должен постоянно проживать на территории Российской Федерации, не иметь иностранного гражданства или вида на жительство другого государства. Уполномоченный по правам человека не должен иметь счета, вклады, недвижимость за рубежом. Все запрещения, наложенные на уполномоченного по правам человека, повторяются в последующих статьях, регламентирующих правовое положение высшего должностного лица субъекта РФ или руководителя федерального государственного органа.

Институт уполномоченного по правам человека создан для охраны прав граждан, для содействия реализации и восстановлению нарушенных прав человека с целью обеспечения надлежащего государственного управления со

² См.: Зеленцов А. Б. Контроль за деятельностью исполнительной власти в зарубежных странах. Изд-во РУДН, 2002. С. 54–55.

³ См.: Хаманева Н. Ю. Конституционно-правовой статус уполномоченного по правам человека в РФ // Хаманева Н. Ю. Защита прав граждан в сфере исполнительной власти. М. : ИГП РАН, 1997. С. 207–208.

⁴ Зеленцов А. Б. Контроль за деятельностью исполнительной власти в зарубежных странах. М. : Изд-во РУДН, 2002. С. 54–55.

⁵ См.: Тенденции развития контроля за деятельностью публичной администрации в зарубежных государствах : монография. М. : Инфра-М, 2015. С. 257.

стороны публичной администрации, а также для привлечения к уголовной дисциплинарной и административной ответственности чиновников за совершенные ими противоправные действия.

Надо отметить, что согласно Указу Президента РФ от 11.01.1995 № 32 «О государственных должностях Российской Федерации»⁶ уполномоченный по правам человека относится к лицам, замещающим государственную должность. В этой связи И. В. Зернов относит его к публично-правовым образованиям. Он считает, что правоспособность публично-правовых образований связана с представительством, когда государство в лице каких-либо органов реализует механизм защиты прав человека⁷.

В современный период появилось большое количество публикаций об административно-правовом статусе уполномоченного по правам человека, его составляющей и деятельности в аппарате государственного механизма. И. Ю. Плуталов в своей статье рассматривает правовую основу статуса уполномоченного, раскрывает «мягкие распорядительные полномочия» в отношениях с государственными органами и говорит о специальной административной процедуре рассмотрения жалоб⁸. И это действительно так, поскольку должность омбудсмана имеет цель обеспечения и реализации охраны от имени государства прав граждан и соблюдения всеми органами публичной государственной власти при выполнении своих функций принципов, связанных с защитой прав и свобод человека.

Попытку разграничить полномочия омбудсмана и выделить его административно-правовую составляющую предприняла Т. В. Колобова, которая считает, что конституционная составляющая правового статуса уполномоченного по правам человека регулирует общие цели и

задачи, его организационно-правовую структуру, а также полномочия по его назначению, вопросы освобождения от должности и ограничения. Кроме вышеназванного, она относит к конституционным те полномочия, которые не касаются его контрольных функций. К ним относятся взаимодействие уполномоченного по правам человека с институтами гражданского общества, общественными палатами и общественными организациями, вопросы просвещения и правового образования в сфере прав и свобод человека и гражданина и реализации международного сотрудничества в данной области⁹. С этой позицией можно согласиться, хотя большинство полномочий носит административный характер, поскольку для рассмотрения жалоб необходимо совершить ряд административных действий, вследствие чего назвать отношения между гражданином и уполномоченным по правам человека равноправными достаточно сложно, что присуще взаимоотношениям органа исполнительной власти и индивида.

Контрольные полномочия омбудсмана в административно-правовой сфере достаточно широки. Он может осуществлять их самостоятельно, то есть по личной инициативе, либо по жалобам граждан, иностранных граждан и лиц без гражданства. Поступают жалобы на публичные органы власти, в том числе на организации, наделенные государственными и иными публичными полномочиями, если они ранее обжаловались в судебном или административном порядке, но заявитель не согласился с принятым решением. Надо отметить, что могут обжаловаться действия и бездействие публичных органов власти и организаций, наделенных государственными полномочиями. При разрешении жалоб применяется порядок рассмотрения, который закреплен Федеральным законом от 02.05.2006 № 59-ФЗ «О порядке рассмотрения

⁶ URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_15861/.

⁷ См.: Зернов И. В. Полномочия органов публично-правовых образований по защите прав человека // Пролог: Журнал о праве. 2020. № 3 С. 4–5.

⁸ Плуталов И. Ю. Административно-правовая основа статуса уполномоченного по правам человека в РФ // Административное право и процесс. 2019. № 10. С. 74.

⁹ Колобова Т. В. Разграничение административно-правового и конституционного статусов уполномоченного по правам человека в субъекте РФ // Вестник ВГУ. Серия «Право». 2020. С. 29.

обращений граждан Российской Федерации»¹⁰, с учетом особенностей, установленных Федеральным конституционным законом об уполномоченном по правам человека РФ и Федеральным законом об уполномоченных по правам человека в субъектах Российской Федерации.

Российский уполномоченный по правам человека обладает достаточно важными правами при рассмотрении жалоб, которые в своей основе носят административный характер. Во-первых, у него должен быть прямой контакт с теми, кто подал жалобу, в том числе по почте России, по электронной почте или, например, через депутатов законодательных органов. По полученной жалобе он может проводить проверки, в результате которых может посещать органы публичной государственной власти и местного самоуправления, получать на безвозмездной основе сведения и необходимые материалы от вышеуказанных органов, касающиеся рассмотрения жалобы. Во-вторых, при проведении проверки он имеет право взять объяснения от должностного лица по проблеме, связанной с выяснением причин и данных действий по жалобе.

Надо отметить, что в ряде зарубежных стран, например в ФРГ, в каждой воинской части имеется телефон военного омбудсмана, которому может позвонить каждый военнослужащий при нарушении его прав. Военный омбудсмен имеет право пройти на территорию воинской части, где ему предоставляется специальное помещение для проведения соответствующей проверки. При этом никто, включая военное командование, не имеет права оказывать воздействие или мешать проведению проверки. Российский уполномоченный по правам человека также может посещать любые органы государственной власти, органы местного самоуправления, учреждения, общественные и частные организации, а также может быть ознакомленным с уголовными, гражданскими и административными делами, решения по которым состоялись и вступили в законную силу.

Уполномоченный по правам человека, как правило, проводит проверку самостоятельно,

имеет право поручить производство экспертиз и дачу заключений соответствующим органам. Кроме этого, он должен выслушать объяснения обеих сторон для правильного принятия решения.

В соответствии с законом уполномоченный по правам человека имеет право обращаться в судебные органы с административным заявлением о защите нарушенных прав, самостоятельно или с помощью представителя ходатайствовать о возбуждении дисциплинарного или административного производства, вплоть до уголовного дела, в отношении должностного лица, нарушившего права человека. Он также имеет право направлять обращения в прокуратуру и судебные органы с целью проверки вступивших в законную силу решений, может обращаться в прокуратуру для подачи протеста, участвует в судебных заседаниях.

Формой реагирования уполномоченного является заключение, которое может быть опубликовано, а также он готовит специальный доклад парламенту о нарушениях прав человека за год.

Рассматривая административную составляющую, необходимо отметить Федеральный закон от 18.03.2020 № 48-ФЗ «Об уполномоченном по правам человека в субъектах РФ»¹¹. Этот Закон существенно расширил права омбудсменов, касающиеся административно-правовой сферы деятельности. В первую очередь это касается полномочий, где кроме контрольных, аполитических закрепляются координирующие и правотворческие. Т. В. Колобова разграничивает полномочия уполномоченного по правам человека на основе механизма административной процедуры рассмотрения жалоб и обращений граждан, административно-правовых способов защиты (обращение в суд с административным или исковым заявлением), форм принятых решений (заключения, рекомендации). Рассматривая полномочия уполномоченного по правам человека РФ, имеющие административный характер, следует выделить рассмотрение жалоб и обращений граждан на действия публичных органов власти, проведение монито-

¹⁰ URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_59999/.

¹¹ URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_347911/.

ринга состояния дел в области прав человека, вопросов взаимодействия и координации с исполнительными органами власти и местным самоуправлением, а также внесение предложений по совершенствованию законодательства в указанной сфере¹².

Надо отметить, что в соответствии с Законом уполномоченный имеет право направлять специальный доклад в Государственную Думу РФ, если имеются признаки нарушения прав и свобод.

Уполномоченный для решения стоящих перед ним вопросов имеет в своем распоряжении рабочий аппарат, который также наделяется административными функциями. В его полномочия входит организационное, научно-аналитическое и юридическое обеспечение. При уполномоченном по правам человека создается экспертный совет, который оказывает научно-консультативную помощь в вопросах, связанных с защитой прав человека.

Следует отметить, что никто не может повлиять на деятельность уполномоченного или препятствовать ей, поскольку данное лицо будет привлечено к административной ответственности.

Кодекс РФ об административных правонарушениях¹³ содержит статью 17.2 о воспрепятствовании деятельности уполномоченного по правам человека. Протоколы по таким административным делам составляются органами внутренних дел.

Вместе с тем более правильно было бы решить вопрос о наделении полномочиями по составлению протоколов самого уполномоченного по правам человека и руководителей его аппарата, как это сделано в ряде субъектов Российской Федерации.

Уточняя вопрос специализации и создания уполномоченных органов по защите прав человека в субъектах Российской Федерации, необходимо отметить, что уполномоченный

по правам человека в Российской Федерации должен не только взаимодействовать, но и, по нашему мнению, оказывать существенное влияние на формирование института региональных уполномоченных по правам человека. В законодательном плане можно было бы разграничить полномочия правозащитных органов на федеральном и местном уровне. Спорным, по нашему мнению, является рассмотрение жалоб в субъекте РФ на территории федеральных органов исполнительной власти, действующих на территории субъекта¹⁴.

Надо отметить, что выстраивание вертикали уполномоченных по правам человека никаким образом не скажется на их независимости, а будет, наоборот, способствовать эффективности их деятельности, особенно на региональном и местном уровне. Особенно весомым является взаимодействие, поскольку в настоящее время большое количество нарушений прав человека происходит в информационной и финансовых сферах.

В будущем необходимо совершенствовать структуру омбудсменов, создать ряд специализированных уполномоченных по примеру зарубежных стран. Они должны охватывать учреждения, связанные с системой правоохранительных органов. Институт омбудсмена существует в большинстве европейских стран. Как мы уже отмечали, как правило, он представляет рекомендации тем или иным органам до принятия изменений в том или ином правовом акте и, как правило, не выходит за рамки совещательных предписаний заинтересованным органам, но благодаря деятельности средств массовой информации он оказывает значительное влияние в зарубежных странах на правозащитную деятельность (полиция, медицина, страховые службы).

На европейском уровне действует омбудсмен Европейского Союза. Он рассматривает жалобы юридических и физических лиц, про-

¹² См.: Колобова Т. В. Указ. соч. С. 188–189.

¹³ Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях от 30.12.2001 № 195-ФЗ // URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_34661/.

¹⁴ См.: Зражевская Т. Д., Белоножкин В. И., Колобова Т. В. Методические основы организационной эффективной деятельности региональных уполномоченных по правам человека в современных условиях. М. : Проспект, 2020. С. 29.

живающих на территории государств Европейского Союза, на действия публичной администрации и судебных органов. После проведения расследования он информирует гражданина о результатах. Кроме того, он представляет ежегодный доклад о нарушениях прав человека Европейскому парламенту. В настоящее время действует международный институт омбудсмена, который является важным фактором в укреплении демократических институтов и защиты прав человека. Он способствует развитию и укреплению правозащитной системы путем научных исследований, публикаций, обмена информацией в области прав человека.

Значение Уполномоченного по правам человека в РФ связано с концептуальными полномочиями гражданско-публичной власти, где одной из функций государственного управления выступает контроль. Он осуществляется не

только самими исполнительными органами власти, но и специализированными институтами, среди которых одно из первых мест занимает институт омбудсмена. Он, по сути, дополняет действующую систему административных гарантий и позволяет гражданам высказать свое отношение к административным актам и действиям публичной администрации. Его положительными сторонами являются бесплатность подачи жалобы, прямая связь с омбудсменом, а также способность урегулирования споров между должностными лицами и гражданами. Он очень привлекателен для малообеспеченных и социально неблагополучных слоев общества. Поэтому омбудсмен, по сути, должен стать ключевой фигурой во взаимоотношениях общества и государства, должен иметь возможность группировать и объединять не только общественные массы, но и общественные институты.

БИБЛИОГРАФИЯ

1. Зеленцов А. Б. Контроль за деятельностью исполнительной власти в зарубежных странах. — М. : Изд-во РУДН, 2002. — 190 с.
2. Зернов И. В. Полномочия органов публично-правовых образований по защите прав человека // Пролог: Журнал о праве. — 2020. — № 3. — С. 3–9.
3. Зражевская Т. Д., Белоножкин В. И., Колобова Т. В. Методические основы организационной эффективной деятельности региональных уполномоченных по правам человека в современных условиях. — М. : Проспект, 2020. — 209 с.
4. Колобова Т. В. Разграничение административно-правового и конституционного статуса уполномоченного по правам человека в субъектах РФ // Вестник ВГУ. Серия «Право». — 2020. — С. 184–191.
5. Плуталов И. Ю. Административно-правовая основа статуса уполномоченного по правам человека в РФ // Административное право и процесс. — 2019. — № 10. — С. 72–77.
6. Тенденции развития контроля за деятельностью публичной администрации в зарубежных государствах : монография. — М. : Инфра-М, 2015. — 430 с.
7. Хаманева Н. Ю. Конституционно-правовой статус уполномоченного по правам человека в РФ // Хаманева Н. Ю. Защита прав граждан в сфере исполнительной власти. — М. : ИГП РАН, 1997. — 214 с.

Материал поступил в редакцию 30 сентября 2021 г.

REFERENCES (TRANSLITERATION)

1. Zelencov A. B. Kontrol' za deyatel'nost'yu ispolnitel'noj vlasti v zarubezhnyh stranah. — M. : Izd-vo RUDN, 2002. — 190 s.
2. Zernov I. V. Polnomochiya organov publichno-pravovykh obrazovaniy po zashchite prav cheloveka // Prolog: Zhurnal o prave. — 2020. — № 3. — S. 3–9.

3. Zrazhevskaya T. D., Belonozhkin V. I., Kolobova T. V. Metodicheskie osnovy organizacionnoj effektivnoj deyatel'nosti regional'nyh upolnomochennyh po pravam cheloveka v sovremennyh usloviyah. — M. : Prospekt, 2020. — 209 s.
4. Kolobova T. V. Razgranichenie administrativno-pravovogo i konstitucionnogo statusa upolnomochennogo po pravam cheloveka v sub«ektah RF // Vestnik VGU. Seriya «Pravo». — 2020. — S. 184–191.
5. Plutalov I. Yu. Administrativno-pravovaya osnova statusa upolnomochennogo po pravam cheloveka v RF // Administrativnoe pravo i process. — 2019. — № 10. — S. 72–77.
6. Tendencii razvitiya kontrolya za deyatel'nost'yu publichnoj administracii v zarubezhnyh gosudarstvah : monografiya. — M. : Infra-M, 2015. — 430 s.
7. Hamaneva N. Yu. Konstitucionno-pravovoj status upolnomochennogo po pravam cheloveka v RF // Hamaneva N. Yu. Zashchita prav grazhdan v sfere ispolnitel'noj vlasti. — M. : IGP RAN, 1997. — 214 s.

DOI: 10.17803/1994-1471.2022.134.1.049-059

Э. Л. Лещина*

Конкуренция процессуальных форм рассмотрения судами служебных дисциплинарных споров

Аннотация. Рассматриваются особенности правового регулирования рассмотрения в судах общей юрисдикции административных и их разновидности — служебных споров. Показано, что, несмотря на публичную, управленческую природу государственно-служебных, дисциплинарных отношений, служебные споры государственных служащих с уполномоченным руководителем о законности наложения дисциплинарных взысканий, так же как и работников с работодателем, рассматриваются судами по правилам ГПК РФ, поскольку законодательство не устанавливает специальных правил подсудности по искам, вытекающим из служебных споров. Обосновывается мнение, что для административных дел об оспаривании (обжаловании) в судах решений, действий (бездействия) органов государственной власти, иных государственных органов, их должностных лиц, исходя из природы, содержания правоотношений, лежащих в их основе, предпочтительной процессуальной формой их рассмотрения является административное судопроизводство, которое в настоящее время не располагает правовыми возможностями рассмотрения спора, осложненного исковыми требованиями. На основе анализа существующих подходов к выбору процессуальных форм рассмотрения государственно-служебных споров высказывается предположение о возможности последовательного рассмотрения судом в одном административном деле сначала законности акта управления, а затем — исковых требований к органу государства, что потребует доработки концепции КАС РФ.

Ключевые слова: административный процесс; государственная служба; дисциплинарный проступок; дисциплинарное взыскание; индивидуальный трудовой спор; служебный спор; административное дело; гражданское судопроизводство; административное судопроизводство; административно-процессуальная форма; административная юстиция.

Для цитирования: Лещина Э. Л. Конкуренция процессуальных форм рассмотрения судами служебных дисциплинарных споров // Актуальные проблемы российского права. — 2022. — Т. 17. — № 1. — С. 49–59. — DOI: 10.17803/1994-1471.2022.134.1.049-059.

© Лещина Э. Л., 2022

* Лещина Эдуард Леонидович, кандидат юридических наук, доцент, доцент кафедры конституционного и административного права Южно-Уральского государственного университета (Национального исследовательского университета)
ул. Коммуны, д. 149, г. Челябинск, Россия, 454080
leshina74@mail.ru

Competition of Procedural Forms of Court Consideration of Public Service Disciplinary Disputes

Eduard L. Leshchina, Cand. Sci. (Law), Associate Professor, Department of Constitutional and Administrative Law, South Ural State University (National Research University)
ul. Kommuny, d. 149, Chelyabinsk, Russia, 454080
leshina74@mail.ru

Abstract. The paper examines the features of the legal regulation of consideration of administrative disputes and public service disputes as one of their types by the courts of general jurisdiction. It is shown that, despite the public and managerial nature of state-official, disciplinary relations, public service disputes between civil servants and an authorized manager about the legality of disciplinary sanctions, as well as disputes between employees and their employers, are dealt with by the courts under the rules of the Code of Civil Procedure of the Russian Federation, since the legislation does not establish special jurisdictional rules for claims arising from public service disputes. The author substantiates the opinion that for administrative cases challenging (appealing) the decisions, acts (or omissions to act) of state authorities and other state bodies and their officials on the ground of their nature and content of legal relations underlying them, administrative proceedings constitute the preferred procedural form for their consideration. Currently, administrative proceedings do not have any legitimate possibility to consider a dispute complicated by civil claims. Based on the analysis of existing approaches to the choice of procedural forms of consideration of public service disputes, it is suggested that the court can consistently consider within one administrative case, first, the legality of an administrative act, and then the claims against the state body, which will require the revision of the concept of the Code of Administrative Court Procedure in the RF.

Keywords: administrative procedure; public service; disciplinary offense; disciplinary action; individual employment dispute; public service dispute; administrative case; civil proceedings; administrative proceedings; administrative procedural form; administrative justice.

Cite as: Leshchina EL. Konkurentsiya protsessualnykh form rassmotreniya sudami sluzhebnykh distsiplinarnykh sporov [Competition of Procedural Forms of Consideration by Courts of Service Disciplinary Disputes Competition of Procedural Forms of Court Consideration of Public Service Disciplinary Disputes]. *Aktual'nye problemy rossijskogo prava*. 2022;17(1):49-59. DOI: 10.17803/1994-1471.2022.134.1.049-059 (In Russ., abstract in Eng.).

Государственный служащий на основании ч. 2 ст. 46 Конституции РФ вправе обжаловать в суд решения и действия (или бездействие) органов государственной власти и должностных лиц. Право служащего на обращение в суд для рассмотрения служебного спора установлено также соответствующими федеральными законами о порядке прохождения государственной службы. Административно-правовой, служебный (по легальной терминологии) спор в системе государственной службы, применительно к дисциплинарным правоотношениям, может возникнуть по поводу законности и обоснованности наложения дисциплинарного взыскания, в том числе расторжения служебного контракта и увольнения со службы за нарушение

дисциплины. В рассматриваемых случаях предпосылкой возникновения служебного спора выступает правовой конфликт, столкновение несовместимых взглядов, позиций, интересов государственного служащего или гражданина, ранее проходившего государственную службу (далее — гражданина), с руководителем (начальником), вызванные убеждением о нарушении субъективных прав и свобод служащего (гражданина) в ходе наложения дисциплинарного взыскания и о его незаконности и необоснованности.

Поскольку законодательство не устанавливает специальных правил подсудности по искам, вытекающим из служебных споров, на них распространяются правила о подсудности исков,

вытекающих из трудовых споров¹. Заинтересованному лицу для обжалования дисциплинарного взыскания, решения руководителя или комиссии государственного органа по служебным спорам следует обращаться в суд с заявлением в порядке, установленном ГПК РФ. Это напрямую следует из положений п. 1 ч. 1 ст. 22 ГПК РФ и ч. 2 ст. 70 Федерального закона № 79-ФЗ «О государственной гражданской службе РФ». В силу правовых установлений, сложившихся в течение многолетнего периода, основной процессуальной формой рассмотрения служебных (как и индивидуальных трудовых) споров в судах общей юрисдикции выступает основанное на равенстве и состязательности сторон гражданское судопроизводство.

Вместе с тем с учетом публичной, управленческой, административной природы правоотношений, лежащих в основе служебного спора, фактического неравенства сторон служебных правоотношений и в силу наличия приказа о наложении дисциплинарного взыскания — индивидуального правоприменительного акта, государственный служащий, гражданин для проверки законности решения, принятого субъектом дисциплинарной власти, вправе обратиться в суд на основании ст. 4 КАС РФ, и в этом случае рассмотрение дела может осуществляться в процессуальной форме административного судопроизводства, т.е. одного из видов административного процесса. Известный русский государствовед С. А. Корф еще в 1910 г., рассматривая сходство и различие гражданского процесса и процесса административного (административной юстиции), охарактеризовал положение сторон процесса следующим образом: «В административном процессе одну из сторон *всегда* представляет интерес публичный, право — публичное, другой — также *всегда* яв-

ляются права и интересы частные»²; основным положением для нас является участие в административном процессе с одной стороны, частного лица, физического или юридического; с другой же — публичного или административного органа, представителя государственной публичной власти³. Таким образом, С. А. Корф выделил два основных критерия выбора административно-процессуальной (административно-юстиционной) формы защиты прав — содержательный и субъектный, а его концепция спустя более чем 100 лет не утратила своей значимости и актуальности.

Согласно п. 2 ч. 2 ст. 1 КАС РФ, в порядке, предусмотренном данным Кодексом, суды рассматривают и разрешают подведомственные им административные дела об оспаривании решений, действий (бездействия) органов государственной власти, иных государственных органов⁴. Специальные правила рассмотрения правовых споров, возникающих из публично-правовых отношений, установлены главами 21, 22 и 25 КАС РФ. Из абзаца 6 п. 1 постановления Пленума Верховного Суда РФ от 27.09.2016 № 36 (ред. от 17.12.2020) «О некоторых вопросах применения судами Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации», следует, «что не подлежат рассмотрению по правилам КАС РФ служебные споры, в том числе дела, связанные с доступом и прохождением различных видов государственной службы, муниципальной службы». Очевидно, что такая трактовка положений КАС РФ Верховным Судом РФ обусловлена наличием соответствующих правил в п. 1 ч. 1 ст. 22 ГПК РФ.

Таким образом, в рамках настоящего исследования встает обособленный вопрос о порядке выбора вида судопроизводства (гражданского или административного) для рассмотрения слу-

¹ Верховный Суд рассказал, в каком суде госслужащий может обжаловать «дисциплинарку» // URL: <https://pravo.ru/news/227789/> (дата обращения: 07.03.2021).

² Корф С. А. Административная юстиция в России. Т. 2. Кн. 3 : Очерк теории административной юстиции. СПб. : Тип. Тренке и Фюсно, 1910. С. 467.

³ Корф С. А. Указ. соч. С. 469–470.

⁴ Постановление Пленума Верховного Суда РФ от 27.09.2016 № 36 (ред. от 17.12.2020) «О некоторых вопросах применения судами Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации» // Бюллетень Верховного Суда РФ. 2016. № 11.

жебного спора о законности наложения дисциплинарного взыскания на государственного служащего. Процессуальным законодательством предусмотрены различия в порядке рассмотрения дел, возникающих из публичных и иных правоотношений, в связи с чем особое значение приобретает правильное установление характера правоотношений сторон⁵.

Из анализа позиций Верховного Суда РФ можно прийти к двум выводам:

1) индивидуальные служебные споры по вопросам прохождения государственной службы, в том числе административные дела, обремененные имущественными требованиями, должны рассматриваться судами по правилам ГПК РФ. Как видится, в таком порядке могут быть оспорены акты (приказы) субъектов дисциплинарной власти, которые приводят к возникновению, изменению или прекращению гражданских прав и обязанностей служащих (например, по вопросам выплаты денежного содержания, взыскания утраченного заработка, компенсации морального вреда, судебных расходов). При этом не имеют гражданско-правовой природы дела об оспаривании актов (приказов) субъектов дисциплинарной власти о наложении дисциплинарных взысканий, об увольнении со службы за совершение проступка. В случае привлечения к дисциплинарной ответственности возникновение, изменение или прекращение гражданских прав и обязанностей госслужащего выступают сопутствующими неблагоприятными

последствиями т.н. «дисциплинарной наказанности»;

2) в случае обжалования законности действий, решений, актов государственных органов и должностных лиц, т.е. по делам, в основе которых лежит только публичный интерес, служебный спор о законности дисциплинарного взыскания должен рассматриваться по правилам КАС РФ.

Из права каждого на судебную защиту его прав и свобод не вытекает возможность выбора гражданами по своему усмотрению способов и процедур судебной защиты, особенности которых применительно к отдельным видам судопроизводства и категориям дел определяются, исходя из Конституции РФ, федеральными законами⁶. Правильное определение вида судопроизводства, в котором подлежат защите права и свободы гражданина или организации, зависит от характера правоотношений, из которых вытекает требование лица, обратившегося за судебной защитой, а не от избранной им формы обращения в суд (подача заявления в порядке административного судопроизводства или искового заявления)⁷. Таким образом, Верховный Суд РФ фактически соглашается с тем, что содержание и правовая природа правоотношений в первую очередь определяют выбор процессуальных форм, их опосредующих.

В силу возникающих в практической деятельности коллизий о подсудности судам заявлений, содержащих требования различной правовой природы, необходимости формирования единой правоприменительной практики

⁵ Пункт 5 постановления Пленума Верховного Суда РФ от 29.05.2014 № 8 «О практике применения судами законодательства о воинской обязанности, военной службе и статусе военнослужащих» // URL: <https://rg.ru/2014/06/04/praktika-dok.html> (дата обращения: 07.03.2021).

⁶ Постановление Конституционного Суда РФ от 11.11.2014 № 28-П «По делу о проверке конституционности положений части 1 статьи 1 Федерального закона «О компенсации за нарушение права на судопроизводство в разумный срок или права на исполнение судебного акта в разумный срок» и части третьей статьи 6.1 Уголовно-процессуального кодекса Российской Федерации в связи с жалобами граждан В. В. Курочкина, А. Б. Михайлова и А. С. Русинова» // СЗ РФ. 2014. № 47. Ст. 6632.

⁷ Кассационное определение Верховного Суда РФ от 26.11.2018 № 81-КГ17-27 (доступ из СПС «КонсультантПлюс»); кассационное определение Судебной коллегии по административным делам Верховного Суда РФ от 19.02.2020 № 46-КА19-16 (доступ из СПС «КонсультантПлюс»); Кассационное определение Кассационного военного суда от 08.12.2020 № 88а-2516/2020 (доступ из СПС «КонсультантПлюс»).

Федеральным законом от 28.11.2018 № 451-ФЗ КАС РФ был дополнен статьей 16.1 «Переход к рассмотрению дел по правилам гражданского судопроизводства». Данная норма обязала суд самостоятельно решать вопрос подсудности дел, содержащих несколько взаимосвязанных между собой требований, часть из которых подлежит рассмотрению в порядке гражданского судопроизводства, а часть — административного. Несмотря на некоторую неясность критериев, которыми руководствовался законодатель в этом вопросе, и на то, что ряд проблем не были сняты, в целом такой шаг следует приветствовать, т.к. он, по крайней мере, исключил возможность оставления административного искового заявления, поданного в суд, без рассмотрения, т.е. возможность утраты доступа к правосудию.

Для правильного выбора судопроизводства (гражданского или административного) следует также охарактеризовать правовую природу служебных споров о законности наложения дисциплинарных взысканий на государственных служащих. Вполне очевидно, что не каждый служебный спор (административное дело) может быть рассмотрен в форме административного судопроизводства. Спор о законности действий и решений субъектов дисциплинарной власти при наложении дисциплинарного взыскания имеет управленческую, публично-правовую природу, т.к. в его основе лежат неурегулированные разногласия между государственным служащим и субъектом дисциплинарной власти, а фактически — с государством в лице представителя нанимателя, по поводу применения норм государственно-служебного законодательства в целях поддержания правопорядка и дисциплины. Участники дисциплинарных правоотношений наделены разным объемом прав и обязанностей: государственный служащий в производстве по дисциплинарному делу выступает «слабой» стороной, обязанной выполнять все законные требования должностных лиц. При этом уполномоченный руководитель (начальник), наделенный административными властными полномочиями, разрешая дисциплинарное дело, налагая дисциплинарное взыскание или рассматривая слу-

жебный спор в административном порядке (по подчиненности), выступает властной, управляющей стороной, правомочной применять законы и нормативные правовые акты, издавать юридические акты, обязательные для исполнения, в том числе и в принудительном порядке. Данные правоотношения носят административно-правовой характер, имеют процессуальную форму производства по дисциплинарным делам государственных служащих или производства по административно-правовым жалобам и спорам, т.е. являются видами административного процесса. При перенесении служебного спора в суд отношения между участниками спора также будут публичными, административными и ни в коем случае не гражданско-правовыми, несмотря на то, что на практике сложилось правило о превалировании гражданско-процессуальной формы судопроизводства рассмотрения служебного спора. Рассуждая таким образом, можно прийти к ошибочному выводу, что административный управленческий процесс трансформировался в процесс гражданский по одному и тому же основанию (делу) с тем же составом участников. При этом наиболее сложный характер носят служебные споры (административные дела), в которых оценивается законность осуществления государственно-властных полномочий, принятых решений, обремененных имущественными требованиями к государству в лице его органов.

Таким образом, в силу существующих правовых установлений:

1. Рассмотрение служебного спора о законности наложения дисциплинарного взыскания на государственного служащего, не соединенное с требованиями искового характера, должно производиться по правилам КАС РФ.

2. Если в суд заявлено несколько требований, а их раздельное рассмотрение возможно, суд решает вопрос о возможности принятия требований, подлежащих рассмотрению в порядке административного судопроизводства, и о раздельном рассмотрении в порядке гражданского судопроизводства иных требований истца. В данном случае имеет место отказ от подхода, означающего невозможность рассмотрения второго требования без удовлетворения первого.

3. Если разделение взаимосвязанных требований невозможно (например, одновременно заявлено: признать незаконным приказ о расторжении контракта и об увольнении со службы, о восстановлении на службе, заключении контракта, взыскании утерянного дохода, компенсации морального вреда), то дело рассматривается в порядке гражданского судопроизводства.

4. При оспаривании законности актов, приводящих к возникновению, изменению или прекращению гражданских прав и обязанностей госслужащих (например, о взыскании денежного содержания, денежной компенсации морального вреда за нарушение трудовых (служебных) прав), это дело рассматривается в порядке гражданского судопроизводства.

Обращаясь к КАС РФ, следует указать, что он «регулирует рассмотрение административных дел в широком смысле — дел публично-правового характера, в которых участвует государство (в лице органов, должностных лиц, публичных субъектов), с одной стороны, и частный субъект (физическое или юридическое лицо, иное объединение граждан) — с другой»⁸.

В КАС РФ, в отличие от ГПК РФ, более подробно изложены нормы о распределении бремени доказывания. Согласно ч. 1 ст. 62 КАС РФ, лица, участвующие в деле, обязаны доказывать обстоятельства, на которые они ссылаются как на основания своих требований или возражений, если иной порядок распределения обязанностей доказывания по административным делам не предусмотрен указанным Кодексом.

Согласно ч. 11 ст. 226 КАС РФ, обязанность доказывания факта нарушения прав, свобод и законных интересов административного истца или лиц, в защиту прав, свобод и законных интересов которых подано соответствующее административное исковое заявление, факта соблюдения сроков обращения в суд возложена на лицо, обратившееся в суд, а факта законно-

сти принятых решений, совершенного действия (бездействия) — на представителей публичной власти (п. 3–4 ч. 9, ч. 10 ст. 226 КАС РФ).

Акты государственных органов, иных лиц, наделенных публично-властными полномочиями, являются юридическими фактами, влекущими юридические последствия в рамках не только процессуальных, но и материально-правовых отношений⁹. Рассмотрение судом дела по их оспариванию, согласно ч. 9 ст. 226 КАС РФ, предполагает установление: 1) факта нарушения прав, свобод и законных интересов административного истца; 2) проверку компетенции лица, издавшего акт; 3) соблюдение порядка принятия оспариваемого решения; 4) соответствие принятого решения нормам права.

Исходя из властной природы государственно-служебных отношений, фактов издания субъектами дисциплинарной власти актов управления, изменяющих правовое положение госслужащего, в том числе при наложении дисциплинарных взысканий, более логичным представляется к служебным спорам применять положения КАС РФ. Тем более что в служебном законодательстве установлены специальные сроки обращения в суд, что, в частности, «исключает возможность применения к отдельным правоотношениям, связанным со службой в органах внутренних дел, в том числе для граждан, ранее состоявших на службе в органах внутренних дел, норм трудового законодательства, в данном случае ч. 2 ст. 392 Трудового кодекса РФ»¹⁰.

Относительно особенностей проверки судом в гражданском процессе требований о проверке законности наложения дисциплинарного взыскания можно отметить следующее. Суды, рассматривая дела о привлечении работника к дисциплинарной ответственности, руководствуются правилом: «Привлечение работника к дисциплинарной ответственности допускается в случаях, когда работодатель установил конкретную

⁸ Филатова М. А. О некоторых вопросах подведомственности и процессуальной формы рассмотрения дел административной природы // Журнал административного судопроизводства. 2016. № 1. С. 52.

⁹ Немцева В. Б. Некоторые проблемы соотношения гражданского и административного судопроизводства в судах общей юрисдикции // Журнал российского права. 2015. № 5.

¹⁰ Определение Седьмого кассационного суда общей юрисдикции от 03.03.2020 № 88-4205/2020 (доступ из СПС «КонсультантПлюс»).

вину работника и доказал ее в установленном порядке (принцип презумпции невиновности и виновной ответственности, т.е. наличия вины как необходимого элемента состава правонарушения)¹¹. Суды при рассмотрении дел об оспаривании дисциплинарного взыскания или о восстановлении на работе проверяют также, что работодатель соблюдает общие принципы юридической, а следовательно, и дисциплинарной ответственности, такие как справедливость, равенство, соразмерность, законность, вина, гуманизм; что при наложении взыскания учитывались тяжесть совершенного проступка и обстоятельства, при которых он был совершен, а также предшествующее поведение работника, его отношение к труду¹². Если при рассмотрении дела о восстановлении на работе суд придет к выводу, что проступок действительно имел место, но увольнение произведено без учета вышеуказанных обстоятельств, иск может быть удовлетворен¹³. Что касается споров о законности наложения дисциплинарного взыскания на госслужащего, суды также проверяют наличие оснований для проведения служебной проверки, соблюдение порядка ее проведения¹⁴.

Видами судебных решений по рассмотрению исковых требований государственного служащего (гражданина) могут быть выводы суда об удовлетворении иска либо об отказе в удовлетворении иска полностью или в части, указание на распределение судебных расходов, срок и порядок обжалования решения суда (ч. 5 ст. 198 ГПК РФ).

По результатам рассмотрения административного дела об оспаривании решения, дей-

ствия (бездействия) органа, организации, лица, наделенных государственными или иными публичными полномочиями, судом принимается одно из следующих решений:

- 1) об удовлетворении полностью или в части заявленных требований о признании оспариваемых решения, действия (бездействия) незаконными и об обязанности административного ответчика устранить нарушения прав, свобод и законных интересов административного истца или препятствия к их осуществлению (п. 1 ч. 2 ст. 227 КАС РФ);
- 2) об отказе в удовлетворении заявленных требований о признании оспариваемых решения, действия (бездействия) незаконными (п. 1 ч. 2 ст. 227 КАС РФ).

В заключение, рассуждая над тем, какая процессуальная форма защиты законных прав и интересов государственного служащего больше соответствует управленческой, административной природе служебных правоотношений, сошлемся на А. А. Демина: «Служащий представляет не самого себя, а орган государственной власти, поэтому не может просто так спорить за «свои» права, так как эти права не его, а государственной должности как частицы государственной власти. Значит, и разрешение конфликтов в этой сфере может иметь совершенно иной вид, чем разрешение конфликтов физических лиц, управляемых субъектов права, граждан»¹⁵. Следует также поддержать и М. Б. Добробабу в том, что «подход, при котором служебные споры в судах рассматриваются по аналогии с трудовыми спорами, нельзя признать обоснованным»¹⁶.

¹¹ Апелляционное определение СК по гражданским делам Забайкальского краевого суда от 16.11.2016 по делу № 33-5184/2016 (доступ из СПС «КонсультантПлюс»).

¹² Определение СК по гражданским делам Верховного Суда РФ от 17.08.2020 № 57-КГ20-9-К1 (доступ из СПС «КонсультантПлюс»); определение СК по гражданским делам Верховного Суда РФ от 12.08.2019 № 5-КГ19-108 (доступ из СПС «КонсультантПлюс»).

¹³ Определение СК по гражданским делам Верховного Суда РФ от 12.08.2019 № 5-КГ19-108 (доступ из СПС «КонсультантПлюс»).

¹⁴ Определение СК по гражданским делам Верховного Суда РФ от 02.10.2017 № 56-КГ17-18 (доступ из СПС «КонсультантПлюс»).

¹⁵ Дёмин А. А. Государственная служба в Российской Федерации : учебник для вузов. 10-е изд., перераб. и доп. М. : Юрайт, 2020. С. 318.

¹⁶ Добробаба М. Б. Дисциплинарная ответственность в системе государственно-служебных правоотношений : дис. ... д-ра юрид. наук. Саратов, 2018. С. 300.

Процессуальные особенности рассмотрения административных дел подтверждают нецелесообразность расторжения их в исковой процедуре гражданского процесса¹⁷.

Административно-правовой характер правоотношений обуславливает «необходимость специального урегулирования порядка рассмотрения административных дел в суде»¹⁸. Основным критерием отграничения административных споров от других категорий дел в первую очередь должен выступать их управленческий, административно-правовой характер. Ни у кого из представителей административно-правовой науки не возникает сомнений, что именно в порядке административного судопроизводства должны рассматриваться государственно-служебные споры¹⁹.

Видится, что нормы КАС РФ более приспособлены для решения служебных (административно-правовых) споров на государственной службе, обусловленных законностью издания правоприменительных актов соответствующими руководителями и государственными органами применительно к служебным правоотношениям, не основанным на равенстве, автономии участников. Это наглядно выражается в первичности требования стороны служебного спора — признать незаконным акт управления (или отдельные его положения), изданный властной стороной, наделенной публичными полномочиями. Удовлетворение исковых (имущественных) требований как следствия наложе-

ния дисциплинарного взыскания, как правило, возможно только после решения вопроса о незаконности соответствующего акта управления (приказа). Вместе с тем для удовлетворения исковых требований по ГПК РФ необходимо установить наличие состава правонарушения, доказать факт причинения вреда и вину субъекта публичной власти, противоправное поведение причинителя, т.е. решить гражданско-правовые вопросы, что «предусматривает обязательное рассмотрение и разрешение данного требования как самостоятельного требования в форме административного судопроизводства»²⁰.

Рациональным видится подход, высказанный Т. В. Пешковой, которая предлагает детализировать перечень административных дел, рассматриваемых по КАС РФ, к числу которых следует отнести индивидуальные служебные споры²¹. Стоит также прислушаться в этом вопросе к мнению А. А. Гришкова о том, что, учитывая административно-правовую природу служебного спора, рассматривать его необходимо не по нормам Гражданского процессуального кодекса РФ, т.е. фактически как трудовой спор, как это происходит в настоящее время, а по нормам Кодекса об административном судопроизводстве РФ, в разд. IV «Особенности производства по отдельным категориям административных дел» которого необходимо включить новую главу «Производство по административным делам о служебных спорах»²². Однако совре-

¹⁷ *Хаманева Н. Ю.* Настоящее и будущее административного судопроизводства в России // *Административное право и административный процесс: актуальные проблемы* / отв. ред. Л. Л. Попов, М. С. Студеникина. М. : Юрист, 2004. С. 237.

¹⁸ *Чечот Д. М.* Административная юстиция (Теоретические проблемы) : монография. Л. : Изд-во Ленинград. ун-та, 1973. С. 86.

¹⁹ *Панкова О. В.* Критерии определения границ административного судопроизводства в свете положений Кодекса об административном судопроизводстве Российской Федерации // *Административное право и процесс*. 2017. № 6.

²⁰ *Величко М. Б.* Соединение исковых требований в административном судопроизводстве // *Пробелы в российском законодательстве*. 2018. № 1. С. 141.

²¹ *Пешкова Т. В.* Административное судопроизводство в судах общей юрисдикции в Российской Федерации : дис. ... канд. юрид. наук. Воронеж, 20014. С. 12.

²² *Гришковец А. А.* Проблемы совершенствования государственной службы в системе МВД России // *Административно-правовое регулирование правоохранительной деятельности: теория и практика : материалы V Всерос. науч.-практ. конф., 3 июня 2016 г.* / редкол.: В. В. Грицай, А. С. Шиенкова, О. В. Шкеля [и др.]. Краснодар : Краснодарский университет МВД России, 2016. С. 115.

менная конструкция КАС РФ не позволяет одновременно рассматривать в одном деле (судебном процессе) служебные споры, предметом которых одновременно выступают законность актов (действий) органов управления (императивный метод регулирования) и иные исковые требования гражданско-правового характера к государственному органу, основанные на диспозитивных началах.

Таким образом, на сегодняшний день рассмотрению служебных споров, вытекающих из государственно-служебных отношений, с учетом их публично-правовой природы, содержания и первичности требований о незаконности актов субъектов публичного управления более соответствует КАС РФ, а обязанность суда проверить все обстоятельства (а не только законность) наложения дисциплинарного взыскания установлена для трудовых споров о законности увольнения работника, рассматриваемых на основании ГПК РФ. В настоящее время решение судами «сложных» служебных споров, осложненных требованиями материального (гражданско-правового) характера, возможно только по правилам ГПК РФ.

Для совершенствования процессуального механизма рассмотрения судами общей юрисдикции споров о законности наложения дисциплинарных взысканий на государственных служащих можно обратиться к уголовно-процессуальному законодательству, которое содержит инструментарий, позволяющий одновременно сочетать в уголовном деле уголовное судопроизводство и элементы рассмотрения гражданского иска (ст. 44 УПК РФ). Суд при постановлении приговора по уголовному делу, в соответствии с п. 10 ч. 1 ст. 299 УПК РФ, решает вопрос о возможности удовлетворения гражданского иска, в чью пользу и в каком размере. Статья 160 АПК РФ допускает возможность рассмотрения дела в отдельных заседаниях арбитражного суда, когда сначала проверяется законность акта, а затем рассматриваются вопросы о возмещении вреда. Как уже ранее было отмечено, в административном судопроизводстве суд вправе выделить одно административное

исковое требование или несколько соединенных требований в отдельное производство, если признает целесообразным раздельное рассмотрение заявленных требований (ч. 2 С. 16.1, ч. 2 ст. 136 КАС РФ). Поэтому не видится никаких препятствий для формирования в КАС РФ порядка последовательного рассмотрения сложных публичных споров, обусловленных проверкой законности правоприменительных актов субъектов публичного управления и их должностных лиц; по таким делам суд сначала оценивает законность акта управления, а затем отдельно решает вопросы об удовлетворении иных требований искового характера.

Такая постановка вопроса не является новой для государств, в которых получила серьезное развитие административная юстиция, где правосудие по административным делам осуществляют административные суды. К примеру, административные суды ФРГ рассматривают все публично-правовые споры неконституционного характера (§ 40 Закона об административных судах Германии — *Verwaltungsgerichtsordnung (VwGO)*)²³. Все служебные споры, связанные с прохождением государственной службы, подсудны окружным административным судам (abs. 2 § 52 VwGO). В одном иске к одному ответчику истцом могут быть соединены несколько требований (§ 44 VwGO). В резолютивной части судебного решения (§ 113 VwGO) отменяется административный акт, а в случае, если уже акт исполнен, — он признается недействительным (abs. 1); решаются вопросы денежного возмещения (abs. 2). Если одновременно с отменой административного акта может быть потребовано исполнение обязательства, то в этом же производстве допускается присуждение к исполнению указанного обязательства (abs. 4 § 113 VwGO). Исходя из изложенного, административные суды ФРГ по служебному спору сначала проверяют законность административного акта и нарушение прав истца, затем решают иные связанные с этим спором требования.

И вряд ли пока стоит ломать существующий порядок правового регулирования рассмотрения служебных споров, менять складывающуюся

²³ URL: <https://www.gesetze-im-internet.de/vwgo/> (дата обращения: 07.03.2021).

ся правоприменительную практику и общую концепцию КАС РФ, основательно не проработав этот вопрос, т.к. не всегда новое лучше работающего старого («лучшее — враг хорошего»). Как видится, точку в этих вопросах может поставить российский законодатель с учетом мнения науч-

ной общественности и судебных работников — посредством создания системы административных судов и формирования полноценной административной юстиции либо существенной модернизации КАС РФ. Второй путь видится более перспективным и менее затратным.

БИБЛИОГРАФИЯ

1. Дёмин А. А. Государственная служба в Российской Федерации : учебник для вузов. — 10-е изд., перераб. и доп. — М. : Юрайт, 2020. — 354 с.
2. Добробаба М. Б. Дисциплинарная ответственность в системе государственно-служебных правоотношений : дис. ... д-ра юрид. наук. — Саратов, 2018. — 463 с.
3. Величко М. Б. Соединение исковых требований в административном судопроизводстве // Пробелы в российском законодательстве. — 2018. — № 1. — С. 138–143.
4. Гришкова А. А. Проблемы совершенствования государственной службы в системе МВД России // Административно-правовое регулирование правоохранительной деятельности: теория и практика : материалы V Всерос. науч.-практ. конф., 3 июня 2016 г. / редкол.: В. В. Грицай, А. С. Шиенкова, О. В. Шкеля [и др.]. — Краснодар : Краснодарский ун-т МВД России, 2016. — С. 109–116.
5. Корф С. А. Административная юстиция в России. Т. 2. Кн. 3 : Очерк теории административной юстиции. — СПб. : Тип. Тренке и Фюсно, 1910. — 507 с.
6. Немцева В. Б. Некоторые проблемы соотношения гражданского и административного судопроизводства в судах общей юрисдикции // Журнал российского права. — 2015. — № 5.
7. Панкова О. В. Критерии определения границ административного судопроизводства в свете положений Кодекса об административном судопроизводстве Российской Федерации // Административное право и процесс. — 2017. — № 6.
8. Пешкова Т. В. Административное судопроизводство в судах общей юрисдикции в Российской Федерации : дис. ... канд. юрид. наук. — Воронеж, 2014. — 249 с.
9. Филатова М. А. О некоторых вопросах подведомственности и процессуальной формы рассмотрения дел административной природы // Журнал административного судопроизводства. — 2016. — № 1. — С. 52–58.
10. Хаманева Н. Ю. Настоящее и будущее административного судопроизводства в России // Административное право и административный процесс: актуальные проблемы / отв. ред. Л. Л. Попов, М. С. Студеникина. — М. : Юрист, 2004. — С. 233–243.
11. Чечот Д. М. Административная юстиция (Теоретические проблемы) : монография. — Л. : Издательство Ленинградского ун-та, 1973. — 134 с.

Материал поступил в редакцию 8 марта 2021 г.

REFERENCES (TRANSLITERATION)

1. Dyomin A. A. Gosudarstvennaya sluzhba v Rossijskoj Federacii : uchebnik dlya vuzov. — 10-e izd., pererab. i dop. — M. : Yurajt, 2020. — 354 s.
2. Dobrobaba M. B. Disciplinarnaya otvetstvennost' v sisteme gosudarstvenno-sluzhebnyh pravootnoshenij : dis. ... d-ra yurid. nauk. — Saratov, 2018. — 463 s.

3. Velichko M. B. Soedinenie iskovyh trebovanij v administrativnom sudoproizvodstve // Probely v rossijskom zakonodatel'stve. — 2018. — № 1. — S. 138–143.
4. Grishkovec A. A. Problemy sovershenstvovaniya gosudarstvennoj sluzhby v sisteme MVD Rossii // Administrativno-pravovoe regulirovanie pravoohranitel'noj deyatel'nosti: teoriya i praktika : materialy V Vseros. nauch.-prakt. konf., 3 iyunya 2016 g. / redkol.: V. V. Gricaj, A. S. Shienkova, O. V. Shkelya [i dr.]. — Krasnodar : Krasnodarskij un-t MVD Rossii, 2016. — S. 109–116.
5. Korf S. A. Administrativnaya yusticiya v Rossii. T. 2. Kn. 3 : Ocherk teorii administrativnoj yusticii. — SPb. : Tip. Trenke i Fyusno, 1910. — 507 s.
6. Nemceva V. B. Nekotorye problemy sootnosheniya grazhdanskogo i administrativnogo sudoproizvodstva v sudah obshchej yurisdikcii // Zhurnal rossijskogo prava. — 2015. — № 5.
7. Pankova O. V. Kriterii opredeleniya granic administrativnogo sudoproizvodstva v svete polozhenij Kodeksa ob administrativnom sudoproizvodstve Rossijskoj Federacii // Administrativnoe pravo i process. — 2017. — № 6.
8. Peshkova T. V. Administrativnoe sudoproizvodstvo v sudah obshchej yurisdikcii v Rossijskoj Federacii : dis. ... kand. jurid. nauk. — Voronezh, 2014. — 249 s.
9. Filatova M. A. O nekotoryh voprosah podvedomstvennosti i processual'noj formy rassmotreniya del administrativnoj prirody // Zhurnal administrativnogo sudoproizvodstva. — 2016. — № 1. — S. 52–58.
10. Hamaneva N. Yu. Nastoyashchee i budushchee administrativnogo sudoproizvodstva v Rossii // Administrativnoe pravo i administrativnyj process: aktual'nye problemy / otv. red. L. L. Popov, M. S. Studenikina. — M. : Yurist, 2004. — S. 233–243.
11. Chehot D. M. Administrativnaya yusticiya (Teoreticheskie problemy) : monografiya. — L. : Izdatel'stvo Leningradskogo un-ta, 1973. — 134 s.

Современная модель надзора за некредитными финансовыми организациями

Аннотация. Статья посвящена исследованию основополагающих начал современной модели надзора за некредитными финансовыми организациями. По результатам проведенного исследования автор приходит к выводу, что надзор за деятельностью некредитных финансовых организаций в настоящее время представляет собой сложное, многоаспектное явление, основными характеристиками которого выступают риск-ориентированность, макропруденциальная направленность, применение мотивированного (профессионального) суждения, пропорциональное регулирование, осуществление надзора за соблюдением прав и законных интересов потребителей финансовых услуг, а также сочетание различных форм контрольно-надзорной деятельности. Подобная модель надзора за некредитными финансовыми организациями, основанная на лучшей мировой практике, позволяет обеспечить эффективное управление рисками, возникающими на финансовых рынках, полноту и своевременность выполнения некредитными финансовыми организациями возложенных на них обязательств, защиту прав и законных интересов потребителей финансовых услуг.

Ключевые слова: надзор; некредитные финансовые организации; Банк России; риск-ориентированный подход; макропруденциальный надзор; системный риск; мотивированное суждение; профессиональное суждение; пропорциональное регулирование; селективное регулирование.

Для цитирования: Чистюхин В. В. Современная модель надзора за некредитными финансовыми организациями // Актуальные проблемы российского права. — 2022. — Т. 17. — № 1. — С. 60–72. — DOI: 10.17803/1994-1471.2022.134.1.060-072.

A Modern Model of Supervision over Non-Credit Financial Institutions

Vladimir V. Chistyukhin, Deputy Governor of the Central Bank of the Russian Federation
(Bank of Russia)
ul. Neglinnaya, d. 12, Moscow, Russia, 107016
Lab.kfp@msal.ru

Abstract. The paper is devoted to the study of fundamental principles of a modern model of supervision over non-credit financial institutions. Based on the results of the study, the author comes to the conclusion that the supervision over the activities of non-credit financial institutions is currently a complex, multifaceted phenomenon, the main characteristics of which include risk-orientation, macroprudential orientation, the use of motivated (professional) judgment, proportional regulation, supervision over observance of the rights and legitimate interests

© Чистюхин В. В., 2022

* Чистюхин Владимир Викторович, заместитель Председателя Центрального банка Российской Федерации (Банка России)
Неглинная ул., д. 12, г. Москва, Россия, 107016
Lab.kfp@msal.ru

of financial services' consumers and a combination of various forms of control and supervision activities. Such a model of supervision over non-credit financial institutions, based on the best world practices, makes it possible to ensure effective management of risks arising in financial markets, completeness and timeliness of performance by non-credit financial institutions of their obligations, protection of the rights and legitimate interests of financial services' consumers.

Keywords: supervision; non-credit financial institutions; Bank of Russia; risk-based approach; macroprudential supervision; systemic risk; motivated judgment; professional judgment; proportional regulation; selective regulation.

Cite as: Chistyukhin VV. Sovremennaya model nadzora za nekreditnymi finansovymi organizatsiyami [A Modern Model of Supervision over Non-Credit Financial Institutions]. *Aktual'nye problemy rossijskogo prava*. 2022;17(1):60-72. DOI: 10.17803/1994-1471.2022.134.1.060-072 (In Russ., abstract in Eng.).

Правовое регулирование на финансовом рынке в Российской Федерации основывается на лучшей мировой практике, лежащей в основе рекомендаций ведущих международных организаций и объединений — Совета по финансовой стабильности (FSB), ОЭСР (OECD), ФАТФ (FATF), Банка международных расчетов (BIS), Международной организации комиссий по ценным бумагам (IOSCO), Международной ассоциации органов страхового надзора (IAIS) и т.д. Следует отметить, что подходы к регулированию финансового рынка в целом и надзора за некредитными финансовыми организациями в частности за последние два десятилетия претерпели существенные изменения. Так, в зарубежной юридической научной литературе выделяют три концептуальные модели регулирования общественных отношений на финансовом рынке — «регулирование, основанное на принципах» (principle-based regulation), «регулирование, основанное на правилах» (rules-based regulation) и «регулирование, основанное на суждении» (judgement-based regulation). К сожалению, ни в отечественной науке теории государства и права, ни в российском публичном финансовом праве соответствующая тема не нашла должного освещения. Между тем понимание сути и различий указанных концепций носит принципиальный характер для настоящего исследования, поскольку позволяет, во-первых, проследить эволюцию модели правового

регулирования надзора за некредитными финансовыми организациями, а во-вторых, спрогнозировать дальнейшее развитие финансового законодательства Российской Федерации.

С конца 1990-х гг. за рубежом стало широко обсуждаться регулирование, основанное на принципах» (или подход, основанный на принципах), которое, в противовес традиционному регулированию, основанному на правилах (или подходу, основанному на правилах), предполагает большую дискрецию и свободу субъектов правоотношений в процессе правоприменения. Подход, основанный на правилах, предполагает установление подробных строгих правил поведения. В свою очередь, в рамках подхода, основанного на принципах, нормы сформулированы в виде руководящих указаний, точная реализация которых оставлена на усмотрение субъектов правоотношений. Для наглядной демонстрации разницы в указанных подходах в англоязычной литературе приводится следующий пример: если в рамках подхода, основанного на правилах, нормы устанавливают строгое ограничение скорости (например, 100 км/ч на автострате), то подход, основанный на принципах, предполагает, что водитель должен управлять автотранспортным средством ответственно и наиболее безопасным образом, отвечающим состоянию дорожного движения и погодным условиям¹.

Разграничивая описанные выше подходы, профессор Вашингтонского университета

¹ ACCA P1 — Professional Accountant — Study Text 2013. P. 51 // URL: <https://books.google.ru/books?id=Y5VA DwAAQBAJ&pg=PA51&lpg=PA51&dq=principles+based+Drive+responsibly+when+it+is+snowing&source=bl&ots=QD4oKHfxhs&sig=ACfU3U2mDsvFbGEPqi08k0o8ehKMeHWBag&hl=ru&sa=X&ved=2ahUKEwikuYW4gsfyAhWSRPEDHbBJDAsQ6AF6BAGgEAM#v=onepage&q=principles%20based%20Drive%20responsibly%20when%20it%20is%20snowing&f=false> (дата обращения: 01.09.2021).

Л. А. Канненгем выделил три «измерения», описывающие разницу между регулированием, основанным на принципах, и регулированием, основанным на правилах:

- 1) *временное измерение*, т.е. когда определяется содержание регулирования: правила определяют границы регулирования *ex ante*, то есть до принятия и реализации, а принципы — *ex post*, т.е. когда происходит проверка соответствия. Таким образом, первый подход требует больших усилий от регулирующего органа, который должен определить все детали, связанные с регулированием тех или иных общественных отношений, заранее, а подход, основанный на принципах, предполагает больше усилий со стороны субъекта, применяющего нормы, поскольку подконтрольное лицо должно оценивать свое поведение на предмет соответствия принципам;
- 2) *концептуальное измерение*, определяющее характер норм: принципы носят общий, абстрактный, универсальный характер, правила — частный, конкретный, строго определенный характер;
- 3) *функциональное измерение*, в рамках которого оценивается дискреция участников регулирующего процесса: правила определяются регулятором, принципы оставляют больше места для интерпретации как подконтрольным лицом, так и контролирующим органом².

Впервые подход, основанный на принципах, стал применяться для регулирования финансо-

вых рынков в Великобритании. В 1990 г. Управление по финансовому регулированию и надзору (Financial Services Authority) представило Принципы регулирования финансовых услуг: в рамках надзорной практики указанного органа это означало отход от детально прописанных надзорных мер, большую свободу финансовых организаций в достижении своих бизнес-целей, а также введение надзора, основанного на оценке рисков, т.е. риск-ориентированного надзора, предполагающего сосредоточение надзорных ресурсов на мониторинге и контроле наиболее существенных рисков: «Чем больше предполагаемый риск, тем интенсивнее надзор и тем больше ограничений, налагаемых на фирму»³.

Прогрессивность подхода, основанного на принципах, обусловила его повсеместное внедрение ведущими регуляторами национальных финансовых рынков, и, как констатирует Ф. де Врие, основным трендом законодательства в сфере финансового надзора в последние два десятилетия стала замена детализированных правил более открытыми принципами⁴. Вместе с тем мировой финансовый кризис продемонстрировал несовершенство подхода, основанного на принципах, в связи с чем он стал предметом научной оценки и критики⁵. Более того, регулирование, основанное на принципах, стало рассматриваться как часть проблемы, одна из причин глобального финансового кризиса⁶.

Начиная с 2010-х гг. происходит постепенное, но коренное изменение парадигмы надзора на

² *Cunningham L. A.* A prescription to retire the rhetoric of principles-based systems in corporate law, securities regulation and accounting. Technical Report 127, Boston College Law School, 2007 // URL: <https://lawdigitalcommons.bc.edu/cgi/viewcontent.cgi?referer=&httpsredir=1&article=1196&context=lsfp> (дата обращения: 01.09.2021).

³ Regulation moves from 'principles' to 'judgement' and 'forward-looking' // URL: <https://www.open.edu/openlearn/ocw/mod/oucontent/view.php?id=48197§ion=1.2>.

⁴ *Vries F. de* How Can Principles-Based Regulation Contribute to Good Supervision? // Kellermann A., de Haan J., de Vries F. (eds) *Financial Supervision in the 21st Century*. Springer, Berlin, Heidelberg, 2013. P. 165. URL: https://link.springer.com/chapter/10.1007/978-3-642-36733-5_11 (дата обращения: 01.09.2021).

⁵ *Ford C.* Principles-Based Securities Regulation in the Wake of the Global Financial Crisis // 2010 55:2 McGill LJ 257. URL: https://commons.allard.ubc.ca/cgi/viewcontent.cgi?article=1127&context=fac_pubs (дата обращения: 01.09.2021); *Strazisar B.* Is Principle Based Legislation Smart Choice for Capital Market's Regulation? (November 10, 2011) // URL: <https://ssrn.com/abstract=1999798>; <http://dx.doi.org/10.2139/ssrn.1999798>.

⁶ См. подробнее: *Vries F. de*. Op. cit. P. 165–183.

финансовых рынках. Современный надзор за некредитными финансовыми организациями характеризуется применением:

- риск-ориентированного подхода;
- макропруденциального надзора;
- модели регулирования, основанного на суждениях;
- пропорционального регулирования;
- поведенческого надзора;
- сочетания различных форм контрольно-надзорной деятельности.

Каждый из перечисленных элементов требует более полного раскрытия и анализа в рамках проводимого нами исследования.

1. Риск-ориентированный надзор за некредитными финансовыми организациями. Как уже отмечалось, риск-ориентированный подход к осуществлению надзора на финансовых рынках в целом и надзора за НФО в частности является продуктом модели регулирования, основанного на принципах. Основными характеристиками риска являются:

- вероятность — возможность наступления неблагоприятных последствий в будущем;
- реальность — последствия действительно могут произойти;
- оценочность — риск может быть оценен и измерен.

В силу вероятностного характера риск может быть оценен по-разному. В связи с этим при оценке риска важно исходить из единой методологии, позволяющей унифицировать подходы и ожидания как надзорного органа, так и поднадзорных лиц.

Вследствие международного финансового кризиса 2008 г. международными органами и организациями в сфере финансового рынка, а также национальными регуляторами была осознана ограниченность применявшегося риск-

ориентированного подхода, основывавшегося преимущественно на анализе количественных показателей финансово-хозяйственной деятельности субъектов финансового рынка. В связи с этим одной из основных тенденций развития риск-ориентированного надзора стало *внедрение качественных показателей*, направленных на оценку применяемых финансовыми организациями политики и внутренних процедур, в том числе связанных с управлением рисками.

Отметим, что на сегодняшний день отсутствует единый документ, устанавливающий перечень рисков для некредитных финансовых организаций. К основным (значимым) рискам НФО можно отнести:

- *кредитный риск* — риск неисполнения, несвоевременного либо неполного исполнения контрагентом НФО своих обязательств;
- *рыночный риск* — риск возникновения убытков вследствие изменения рыночной цены финансовых инструментов, курсов иностранных валют и (или) учетных цен на драгоценные металлы;
- *операционный риск* — риск наступления неблагоприятных последствий, вызванных сбоем во внутренних процедурах и (или) системах контроля некредитной финансовой организации вследствие как факторов внутреннего характера (несоответствие информационных систем масштабам и профилю деятельности организации, умышленные или непреднамеренные действия сотрудников НФО и т.д.), так и внешних событий (хакерские атаки на информационные системы, иные противозаконные действия в отношении НФО и т.д.). С развитием информационных цифровых технологий значение операционного риска существенно возрастает⁷;

⁷ В связи с этим одним из наиболее приоритетных направлений деятельности Банка России является совершенствование надзорной практики в части информационной безопасности. Так, согласно Годовому отчету Банка России за 2020 г. Центральный банк РФ совершенствует подход к надзору в отношении субъектов кредитно-финансовой сферы по вопросам выполнения требований к обеспечению защиты информации и применению информационных технологий. Основная цель данного подхода — переход к риск-ориентированному надзору в рамках дистанционного надзора и контактных проверок. Данные направления деятельности, в частности, связаны с внедрением консультативного надзора за деятельностью организаций кредитно-финансовой сферы и проведением киберучений (Годовой отчет Банка

- *риск ликвидности* — риск, связанный с неспособностью НФО финансировать свою деятельность и обеспечить погашение обязательств в полном объеме в установленный срок;
- *репутационный риск (риск потери деловой репутации)* — риск возникновения убытков вследствие негативного восприятия некредитной финансовой организации со стороны клиентов, иных субъектов финансового рынка и других контрагентов, надзорного органа. Потеря доверия к НФО может негативно сказаться на ее финансовой устойчивости вследствие массового исхода клиентов, невозможности установления новых деловых отношений, потери внешних источников финансирования⁸.

Подчеркнем, что приведенное описание рисков отражает их общий смысл и может различаться в разных правовых документах.

Необходимо также отметить тот факт, что специфика деятельности в рамках отдельных секторов финансового рынка оказывает влияние на риски некредитных финансовых организаций. Так, например, для страховщиков риск ликвидности никогда не стоял на первом месте вследствие наличия института перестрахования, который способствует перераспределению рисков. В то же время это обуславливает наличие

на страховом рынке *риска неисполнения обязательств перестраховщиками*. Кроме того, в документе Международной ассоциации органов страхового надзора «Основные принципы страхования, стандарты, инструкции и методология оценок» в качестве одного из основных рисков страховщиков называется *риск андеррайтинга* — возможность получения убытка вследствие недостатков в процедуре анализа страховых рисков и принятия решения о страховании того или иного страхового риска, условий его страхования⁹.

Нормативными актами Банка России применительно к отдельным некредитным финансовым организациям могут быть предусмотрены и иные виды рисков: например, в отношении профессиональных участников рынка ценных бумаг также называются *кастодиальный и коммерческий риски*¹⁰; в отношении негосударственных пенсионных фондов — *риск концентрации, риск увеличения периодов выплат накопительных пенсий или негосударственных пенсий застрахованным лицам или участникам, риск, связанный со смертностью и половозрастной структурой застрахованных лиц и участников*¹¹; в отношении микрофинансовых организаций — *процентный и стратегический риски*¹² и т.д. В то же время относительно репозитариев в указании Банка России от 29.09.2016 № 4144-У упоми-

России за 2020 год // URL: https://www.cbr.ru/Collection/Collection/File/32268/ar_2020.pdf (дата обращения: 01.09.2021)).

⁸ Видом риска потери деловой репутации является *правовой риск* — риск потерь, вызванных несовершенством правовой системы (в том числе из-за неясности правовых норм, из-за коллизий и (или) пробелов в законодательстве), правовыми ошибками самой НФО, нарушением ею или ее контрагентом нормативных правовых актов или договоров.

⁹ Основные принципы страхования, стандарты, инструкции и методология оценок // URL: http://www.eurasiancommission.org/ru/act/finpol/dofp/finance/Documents/Основные_принципы_страхования_стандарты_и_методология_оценок_MACH.pdf (дата обращения: 01.09.2021).

¹⁰ П. 2.2.1 указания Банка России от 21.08.2017 № 4501-У «О требованиях к организации профессиональным участником рынка ценных бумаг системы управления рисками, связанными с осуществлением профессиональной деятельности на рынке ценных бумаг и с осуществлением операций с собственным имуществом, в зависимости от вида деятельности и характера совершаемых операций» // Вестник Банка России. 2017. № 119–120.

¹¹ П. 2.1. указания Банка России от 04.07.2016 № 4060-У «О требованиях к организации системы управления рисками негосударственного пенсионного фонда» // Вестник Банка России. 2016. № 74.

¹² Приложение № 1 к Базовому стандарту по управлению рисками микрофинансовых организаций, утв. Банком России, протокол от 27.07.2017 № КФНП-26.

наются лишь операционный, коммерческий, правовой и регуляторный риски¹³.

Помимо рисков отдельных некредитных финансовых организаций, Банк России приводит оценку рисков объединений НФО. Так, Стандарт надзорной деятельности в отношении НФО выделяет четыре группы основных (значимых) рисков, присущих деятельности финансового объединения: кредитный риск, рыночный риск, риск ликвидности, риск концентрации и иные риски.

Особое место в надзорной деятельности Банка России занимает оценка системного риска, которая проводится в рамках макропруденциального надзора.

2. Макропруденциальный надзор. Одним из последствий мирового финансового кризиса стало разграничение надзора на финансовых рынках, в том числе надзора за НФО, на микро- и макропруденциальный. В отличие от традиционного микропруденциального надзора, сосредотачивающего фокус внимания на конкретных финансовых организациях и имеющего своей целью обеспечение безопасности и устойчивости отдельных субъектов финансового рынка, макропруденциальный надзор направлен на обеспечение безопасности и устойчивости финансового рынка в целом. Как отметил бывший председатель правления Европейского центрального банка Ж.-К. Трише, цель макропруденциального надзора заключается в выявлении источников системного риска и формулировании рекомендаций по применению корректирующих действий¹⁴. Таким образом, макропруденциальный надзор направлен на анализ тенденций развития финансового рынка, изучение источников системного риска, прогнозирование сценариев развития ситуации на финансовом рынке.

Системный риск применительно к предмету настоящего исследования может быть определен как *потенциальная возможность краха финансовой системы и (или) финансового рынка вследствие неспособности одной финансовой организации исполнить принятые на себя обязательства, результатом чего станет неспособность всех или большинства финансовых организаций исполнить свои обязательства*. Таким образом, системный риск основан на эффекте домино, при котором неустойчивость одного элемента ведет к краху всей системы.

Следует отметить, что в большинстве экономически развитых стран именно центральные банки рассматриваются в качестве *ключевых субъектов макропруденциального надзора*. Упомянутый выше Ж.-К. Трише связывает это с наличием у центральных банков трех основных характеристик, позволяющих им выполнять указанную функцию: по своей природе центральные банки являются якорями стабильности; они ориентированы на среднесрочную перспективу; они являются независимыми органами. Центральные банки традиционно занимаются анализом финансовой стабильности, от которой всего один шаг к макропруденциальному надзору. При этом если анализ финансовой стабильности описывает устойчивость системы в общем, то макропруденциальный надзор сосредоточен в первую очередь на конкретных источниках нестабильности финансового рынка в целом или конкретных групп финансовых учреждений¹⁵.

Институциональная организация макропруденциального надзора в разных странах различается — данная функция может быть возложена либо на центральный банк, либо на коллегиальный орган, в состав которого входят

¹³ См.: указание Банка России от 29.09.2016 № 4144-У «О требованиях к системе управления рисками, связанными с осуществлением репозитарной деятельности, и правилам управления рисками репозитария» // Вестник Банка России. 2016. № 101.

¹⁴ Macro-prudential supervision in Europe. Speech by Jean-Claude Trichet, President of the ECB The Economist's 2nd City Lecture London, 11 December 2009 // URL: https://www.ecb.europa.eu/press/key/date/2009/html/sp091211_2.en.html (дата обращения: 01.09.2021).

¹⁵ Macro-prudential supervision in Europe. Speech by Jean-Claude Trichet...

представители центрального банка. Так, для целей макропруденциального надзора в США образован Совет по надзору за финансовой стабильностью, в состав которого входит, в частности, председатель Совета управляющих Федеральной резервной системы¹⁶. В Европейском Союзе за осуществление макропруденциального надзора отвечает образованный в 2010 г. Европейский совет по системным рискам, председателем которого выступает президент Европейского центрального банка. Указанный орган разделяет функции макропруденциального надзора с национальными органами стран — участников Европейского Союза¹⁷. В Великобритании макропруденциальный надзор осуществляет Комитет по финансовой политике (Financial Policy Committee) Банка Англии. В России соответствующие функции возложены на Центральный банк Российской Федерации.

Эффективность макропруденциального надзора зависит от множества факторов, в частности от объема и качества получаемой информации, количества и добросовестности источников (поставщиков) информации, включая участников финансового рынка, государственные органы и иные заинтересованные лица, от профессиональной компетентности лиц, анализирующих макрофинансовую информацию, и т.д. Получаемые данные подлежат оценке не только с точки зрения количественных показателей деятельности некредитных финансовых организаций, но и с позиции качества такой деятельности, что представляется достаточно сложной интеллектуальной задачей. Кроме того, следует понимать, что экономическая ситуация является весьма подвижной, и для целей макропруденциального надзора требуется применение различных макрофинансовых переменных. Затруднения вызывает установление связей в сложных системах, прогнозирование сценариев распространения рисков в таких системах. При осуществлении макропруденциального надзора

следует также корректировать выводы с учетом предположения о недостаточности сведений по тем или иным вопросам, а также возможного искажения информации.

3. Профессиональное (мотивированное) суждение. В целях компенсации слабых сторон действовавшей ранее модели регулирования и надзора на финансовом рынке регуляторы наиболее экономически развитых стран с начала 2010-х гг. стали внедрять модель регулирования, основанного на суждениях. При этом следует особо подчеркнуть, что несмотря на то, что модели регулирования и надзора, основанные на правилах, принципах и суждениях, предполагают порой диаметрально противоположные подходы, на практике они не противопоставляются, а применяются одновременно, дополняя друг друга, обеспечивая наиболее эффективный надзор за деятельностью НФО. Как было справедливо указано в зарубежной литературе, «законодательство о финансовом надзоре в его нынешнем виде остается смесью подробных правил и открытых стандартов»¹⁸. Очевидно, что регуляторы не могут отказаться от четких правил, заменив их исключительно принципами, — это приведет к неясности финансового законодательства, размыванию границ регуляторного воздействия, лабильности надзорной практики и, как следствие, отсутствию четкого понимания надзорных требований со стороны некредитных финансовых организаций. Стабильность надзорной практики — одно из основных условий обеспечения стабильности финансового рынка. Определенность надзорных требований, соответствие поведения участников надзорного процесса ожиданиям поднадзорных лиц является залогом формирования среды доверия на финансовом рынке. В свою очередь, краеугольным камнем регулирования, основанного на суждениях, является риск-ориентированный надзор, модель которого была выработана в рамках регулирования, основанного на принципах.

¹⁶ About FSOC // URL: <https://home.treasury.gov/policy-issues/financial-markets-financial-institutions-and-fiscal-service/fsoc/about-fsoc> (дата обращения: 01.09.2021).

¹⁷ Mission & Establishment (The European Systemic Risk Board (ESRB)) // URL: <https://www.esrb.europa.eu/about/background/html/index.en.html> (дата обращения: 01.09.2021).

¹⁸ Vries F. de. Op. cit. P. 165.

Суть подхода, основанного на суждении, заключается в том, что *надзорные мероприятия, периодичность их проведения, интенсивность и концентрация внимания участников надзорного процесса определяются рисками деятельности каждого конкретного НФО, при этом указанные участники надзорного процесса должны быть готовы осуществить надзорные мероприятия в порядке превентивного реагирования в целях предотвращения или снижения нежелательных последствий деятельности НФО как для самой организации, так и для финансового рынка.* Надзорный орган должен быть готов применить меры надзорного реагирования в том числе при отсутствии фактических нарушений, но при наличии повышенных рисков потенциальных нарушений, где это применимо и целесообразно. Таким образом, *принципиально меняется подход к контрольно-надзорной деятельности — от реактивного реагирования, происходящего постфактум, т.е. после нарушения действующих требований со стороны некредитных финансовых организаций, надзорный орган переходит к опережающему реагированию и проактивному поведению*¹⁹.

4. Пропорциональное (соразмерное, селективное) регулирование и надзор. Изначально «пропорциональность» — математическая категория, означающая, согласно Словарю русского языка, зависимость между величинами, при которой увеличение одной из них влечет за собой изменение другой во столько же раз²⁰. В противовес однородному, или гомогенному, регулированию и надзору *пропорциональный* подход ставит набор и интенсивность применяемых регулятором в отношении некредитных финансовых организаций мер в зависимости от совокупности различных факторов, в том числе размера, уровня рисков, характера и вида деятельности поднадзорного лица. Данный подход

также называют *соразмерным*, т.е. соответствующим размеру и значимости НФО, или *селективным* — основанным на выборе применяемых мер в отношении конкретной организации. Каждое наименование отражает одну из существенных граней рассматриваемого явления и в дальнейшем пропорциональное, селективное и соразмерное регулирование и надзор будут употребляться в качестве синонимов.

Как было отмечено в Концепции пропорционального регулирования и риск-ориентированного надзора за НФО, опубликованной в 2018 г., переход к соразмерному регулированию был обусловлен:

- ростом числа поднадзорных лиц;
- усложнением видов поднадзорной деятельности;
- ограниченностью ресурсов регулирующих и надзорных органов (в том числе финансовых, кадровых и временных);
- ослаблением конкурентной среды в силу дороговизны единых требований для субъектов малого и среднего бизнеса²¹.

Пропорциональный подход находит свою реализацию применительно к регулированию деятельности некредитных организаций, он связан с установлением дифференцированных требований в отношении собственных средств (капитала) организаций, требований к должностным лицам НФО, нормативов, требований к корпоративному управлению, управлению рисками, внутреннему контролю, внутреннему аудиту и т.д.²² Примером селективного регулирования в отношении страховых организаций является установление требований к минимальному размеру уставного капитала в зависимости от осуществляемого ими вида страховой деятельности²³.

В надзорной практике селективный подход применяется в рамках риск-ориентированного

¹⁹ «Проактивность» обозначает поведение, основанное на готовности самостоятельно и инициативно предпринимать меры, направленные на достижение заданных целей, умении планировать и корректировать свои действия, исходя из текущей обстановки и меняющихся обстоятельств.

²⁰ Ожегов С. И. Словарь русского языка : около 57 000 слов / под ред. Н. Ю. Шведовой. М., 1986. С. 536.

²¹ Концепция пропорционального регулирования и риск-ориентированного надзора за НФО. С. 3.

²² Концепция пропорционального регулирования и риск-ориентированного надзора за НФО. С. 13.

²³ П. 3 ст. 25 Закона РФ от 27.11.1992 № 4015-1 «Об организации страхового дела в Российской Федерации».

надзора. Пропорциональный надзор предполагает проведение надзорных мероприятий с различной периодичностью и интенсивностью в отношении разных НФО, что способствует концентрации ресурсов участников надзорного процесса на организациях с наибольшим объемом рисков. В этих целях надзорный орган формирует риск-профили поднадзорных НФО и в зависимости от него, а также категории «размер и значимость» данного НФО устанавливает соответствующий им режим надзора.

5. Поведенческий надзор. В рамках поведенческого надзора Банк России осуществляет контроль взаимодействия финансовых организаций с потребителями финансовых услуг. В отличие от более традиционного пруденциального надзора, сосредотачивающегося на проблемах обеспечения стабильности финансового рынка, поведенческий надзор имеет своей целью обеспечение защиты и восстановление нарушенных прав и законных интересов потребителей финансовых услуг, устранение причин недобросовестных практик.

В зарубежных странах, применяющих модель Twin Peaks, функции пруденциального и поведенческого надзора разделяются между регуляторами²⁴. Поведенческий надзор в определенной степени противопоставляется надзору пруденциальному, уравнивая тем самым систему контроля на финансовом рынке. В то же время следует признать, что поведенческий надзор во многом служит дополнением к надзору за финансовой устойчивостью, поскольку пруденциальные проблемы имеют большее влияние на сферу защиты прав потребителей финансовых услуг, нежели наоборот. Как было

признано председателем Экспертного совета по защите прав потребителей финансовых услуг при Управлении финансового регулирования Великобритании, «когда ситуация становится критичной, пруденциальный надзор всегда берет верх»²⁵.

Тем не менее нельзя не признать важность поведенческого надзора в современных условиях развития финансового рынка, когда финансовые услуги становятся всё более доступными (в том числе в дистанционной форме), в том числе для граждан, не обладающих необходимым уровнем финансовой грамотности.

В Российской Федерации система защиты прав и законных интересов потребителей финансовых услуг включает в себя целый ряд органов. Указанная деятельность осуществляется органами прокуратуры Российской Федерации, Роспотребнадзора, Центральным банком РФ и созданным при непосредственном участии Банка России институтом уполномоченного по правам потребителей финансовых услуг²⁶.

Особенность Банка России «как органа по защите прав потребителя финансовых услуг состоит в том, что это направление деятельности им осуществляется одновременно с иным, более традиционным направлением финансового регулирования и надзора»²⁷. К указанным направлениям также относятся обеспечение устойчивости финансовых организаций и доступности финансовых услуг. В своей практической деятельности Банк России должен осуществлять эффективное планирование и распределение ресурсов в рамках указанных видов деятельности, которые «образуют интегральное, хотя и достаточно напряженное единство»²⁸.

²⁴ Данная модель, например, реализована в Австралии, где соответствующие функции осуществляют Австралийское управление пруденциального регулирования (Australian Prudential Regulation Authority (APRA)) и Австралийская комиссия по ценным бумагам и инвестициям (Australian Securities & Investments Commission (ASIC)).

²⁵ Британский опыт: пруденциальный надзор всегда берет верх над поведенческим // URL: <https://bosfera.ru/bo/britanskiy-opyt-prudencialnyy-nadzor-vsegda-beret-verh-nad-povedencheskim> (дата обращения: 01.09.2021).

²⁶ Федеральный закон от 04.06.2018 № 123-ФЗ «Об уполномоченном по правам потребителей финансовых услуг».

²⁷ Гузнов А. Г. Финансово-правовое регулирование финансового рынка в Российской Федерации : дис. ... д-ра юрид. наук. М., 2016. С. 320.

²⁸ Гузнов А. Г. Указ. соч. С. 320.

Отметим также, что Основные направления развития финансового рынка Российской Федерации на период 2019–2021 годов выделяют тетраду соответствующих направлений: формирование доверительной среды; развитие конкуренции на финансовом рынке; поддержание финансовой стабильности; обеспечение доступности финансовых услуг и капитала²⁹. При этом признается, что мероприятия по защите прав потребителей в первую очередь влияют на укрепление доверия на финансовом рынке и обеспечение доступности финансовых услуг.

В целях осуществления рассматриваемого направления деятельности Банка России в его структуре образовано специализированное подразделение — Служба по защите прав потребителей и обеспечению доступности финансовых услуг³⁰. В то же время в проведении поведенческого надзора участвуют и иные профильные надзорные подразделения Банка России.

Видами рассматриваемого надзора являются:

- реактивный поведенческий надзор — проводится на основании жалоб потребителей финансовых услуг;
- проактивный — осуществляется на основании мотивированного суждения участника надзорного процесса в целях превентивного реагирования для предотвращения или снижения нежелательных последствий деятельности НФО как для самой НФО, так и для потребителей финансовых услуг и финансового рынка в целом.

Поведенческий надзор на основе прямых и обратных связей влияет на практику НФО по предоставлению финансовых услуг, а также на действующее законодательство и подзаконные нормативные правовые акты. Так, в случае выявления недобросовестных практик, вызванных

пробелами в правовом регулировании, обходом действующих правил со стороны финансовых организаций или злоупотреблением ими своими правами, Банк России вправе издать рекомендации, направленные на предупреждение недобросовестного поведения, или же, в случае недостаточности таких мер, инициировать внесение изменений в нормативные правовые акты.

Поведенческий надзор противодействует мисселингу³¹, навязыванию финансовых услуг, продаже высокорисковых продуктов, искажению информации и (или) предоставлению неполной информации, а также ряду иных недобросовестных практик со стороны финансовых организаций. Банк России анализирует и систематизирует практические кейсы, публикуя их на своем официальном сайте в открытом доступе, а также вырабатывает рекомендации для НФО в целях профилактики и недопущения нарушения прав потребителей финансовых услуг³².

6. Сочетание форм надзора. Современная модель надзора за некредитными финансовыми организациями основывается на взвешенном сочетании различных форм контрольно-надзорной деятельности Банка России. Так, формы надзора за деятельностью НФО могут быть разграничены в зависимости от применяемых методов и включают в себя:

- 1) *дистанционный надзор* — осуществляется без выезда в НФО на основе представленных ею документов и иной информации, включает наблюдение (мониторинг и оценку) за деятельностью НФО, проверку соблюдения установленных нормативов, а также соблюдения иных требований законодательства Российской Федерации и подзаконных нормативных правовых актов Банка России;
- 2) *контактный надзор* — предполагает использование методов не только докумен-

²⁹ Основные направления развития финансового рынка Российской Федерации на период 2019–2021 годов. С. 4 // URL: http://www.cbr.ru/Content/Document/File/71220/main_directions.pdf (дата обращения: 01.09.2021).

³⁰ Служба по защите прав потребителей и обеспечению доступности финансовых услуг // URL: https://www.cbr.ru/about_br/bankstructute/szpp/ (дата обращения: 01.09.2021).

³¹ Продажа одних финансовых услуг под видом других посредством введения потребителя в заблуждение.

³² Поведенческий надзор // URL: https://www.cbr.ru/protection_rights/behavioral_surveillance/ (дата обращения: 01.09.2021).

тального, но и фактического контроля с выездом сотрудников Банка России в организацию и непосредственным ознакомлением с деятельностью НФО по месту ее осуществления. В рамках контактного надзора служащие Банка России наделяются большим объемом прав в отношении поднадзорной организации: в частности, они могут применять методы фактического контроля, включая опечатывание (опломбирование) помещений для совершения операций с ценностями, визуальное наблюдение за действиями работников поднадзорного лица в зоне обслуживания третьих лиц и т.д.³³;

- 3) *встречи с менеджерами и иными сотрудниками некредитной финансовой организации* — проводятся участниками надзорного процесса (например, кураторами НФО) в целях уточнения отдельных вопросов, возникших в процессе надзора (в частности, экономического содержания тех или иных операций и обстоятельств их совершения), оценки рисков НФО, поиска способов устранения и недопущения в будущем нарушений законодательства, устранения недостатков в

деятельности НФО по результатам проведенных надзорных мероприятий.

Таким образом, подводя итог всему вышесказанному, еще раз отметим, что надзор за деятельностью некредитных финансовых организаций в настоящее время представляет собой сложное многоаспектное явление, основными характеристиками которого выступают риск-ориентированность, макропруденциальная направленность, применение мотивированного (профессионального) суждения, пропорциональное регулирование, осуществление надзора за соблюдением прав и законных интересов потребителей финансовых услуг, а также сочетание различных форм контрольно-надзорной деятельности. Подобная модель надзора за некредитными финансовыми организациями, основанная на лучшей мировой практике, позволяет обеспечить эффективное управление рисками, возникающими на финансовых рынках, полноту и своевременность выполнения некредитными финансовыми организациями возложенных на них обязательств, защиту прав и законных интересов потребителей финансовых услуг.

БИБЛИОГРАФИЯ

1. Британский опыт: пруденциальный надзор всегда берет верх над поведенческим // URL: <https://bosfera.ru/bo/britanskiy-opyt-prudencialnyy-nadzor-vsegda-beret-verh-nad-povedencheskim> (дата обращения: 01.09.2021).
2. Концепция пропорционального регулирования и риск-ориентированного надзора за НФО // URL: <https://cbr.ru/Content/Document/File/46871/PropNadz.pdf> (дата обращения: 01.09.2021).
3. Основные направления развития финансового рынка Российской Федерации на период 2019–2021 годов // URL: http://www.cbr.ru/Content/Document/File/71220/main_directions.pdf (дата обращения: 01.09.2021).
4. ACCA P1 — Professional Accountant — Study Text 2013 // URL: <https://books.google.ru/books?id=Y5VADwAAQBAJ&pg=PA51&lpg=PA51&dq=principles+based+Drive+responsibly+when+it+is+snowing&source=bl&ots=QD4oKHfxhs&sig=ACfU3U2mDsvFbGEPqi08k0o8ehKMeHWBAG&hl=ru&sa=X&ved=2ahUKEwikuYW4gsfyAhWSRPEDHbBJDAsQ6AF6BAGgEAM#v=onepage&q=principles%20based%20Drive%20responsibly%20when%20it%20is%20snowing&f=false> (дата обращения: 01.09.2021).
5. Ford C. Principles-Based Securities Regulation in the Wake of the Global Financial Crisis // 2010 55:2 McGill LJ 257. — URL: https://commons.allard.ubc.ca/cgi/viewcontent.cgi?article=1127&context=fac_pubs (дата обращения: 01.09.2021).

³³ См. подробнее: гл. 2 инструкции Банка России от 15.01.2020 № 202-И «О порядке проведения Банком России проверок поднадзорных лиц».

6. *Cunningham L. A.* A prescription to retire the rhetoric of principles-based systems in corporate law, securities regulation and accounting. Technical Report 127, Boston College Law School, 2007 // URL: <https://lawdigitalcommons.bc.edu/cgi/viewcontent.cgi?referer=&httpsredir=1&article=1196&context=lsfp> (дата обращения: 01.09.2021).
7. *Vries F. de* How Can Principles-Based Regulation Contribute to Good Supervision? // Kellermann A., de Haan J., de Vries F. (eds) *Financial Supervision in the 21st Century*. — Springer, Berlin, Heidelberg, 2013. — P. 165–183. — URL: https://link.springer.com/chapter/10.1007/978-3-642-36733-5_11 (дата обращения: 01.09.2021).
8. Macro-prudential supervision in Europe. Speech by Jean-Claude Trichet, President of the ECB The Economist's 2nd City Lecture. London, 11 December 2009 // URL: https://www.ecb.europa.eu/press/key/date/2009/html/sp091211_2.en.html (дата обращения: 01.09.2021).
9. Mission & Establishment (The European Systemic Risk Board (ESRB)) // URL: <https://www.esrb.europa.eu/about/background/html/index.en.html> (дата обращения: 01.09.2021).
10. Regulation moves from 'principles' to 'judgement' and 'forward-looking' // URL: <https://www.open.edu/openlearn/ocw/mod/oucontent/view.php?id=48197§ion=1.2> (дата обращения: 01.09.2021).
11. *Strazisar B.* Is Principle Based Legislation Smart Choice for Capital Market's Regulation? (November 10, 2011) // URL: <https://ssrn.com/abstract=1999798>; <http://dx.doi.org/10.2139/ssrn.1999798> (дата обращения: 01.09.2021).

Материал поступил в редакцию 1 сентября 2021 г.

REFERENCES (TRANSLITERATION)

1. Britanskij opyt: prudencial'nyj nadzor vseгда берет verh nad povedencheskim // URL: <https://bosfera.ru/bo/britanskij-opyt-prudencialnyy-nadzor-vseгда-beret-verh-nad-povedencheskim> (data obrashcheniya: 01.09.2021).
2. Konceptiya proporcional'nogo regulirovaniya i risk-orientirovannogo nadzora za NFO // URL: <https://cbr.ru/Content/Document/File/46871/PropNadz.pdf> (data obrashcheniya: 01.09.2021).
3. Osnovnye napravleniya razvitiya finansovogo rynka Rossijskoj Federacii na period 2019–2021 godov // URL: http://www.cbr.ru/Content/Document/File/71220/main_directions.pdf (data obrashcheniya: 01.09.2021).
4. ACCA P1 — Professional Accountant — Study Text 2013 // URL: <https://books.google.ru/books?id=Y5VADwAAQBAJ&pg=PA51&lpg=PA51&dq=principles+based+Drive+responsibly+when+it+is+snowing&source=bl&ots=QD4oKHfxhs&sig=ACfU3U2mDsvFbGEPqi08k0o8ehKMeHWB&hl=ru&sa=X&ved=2ahUKEwikuYW4gsfyAhWSRPEDHbBjDAsQ6AF6BAGgEAM#v=onepage&q=principles%20based%20Drive%20responsibly%20when%20it%20is%20snowing&f=false> (data obrashcheniya: 01.09.2021).
5. Ford C. Principles-Based Securities Regulation in the Wake of the Global Financial Crisis // 2010 55:2 McGill LJ 257. — URL: https://commons.allard.ubc.ca/cgi/viewcontent.cgi?article=1127&context=fac_pubs (data obrashcheniya: 01.09.2021).
6. *Cunningham L. A.* A prescription to retire the rhetoric of principles-based systems in corporate law, securities regulation and accounting. Technical Report 127, Boston College Law School, 2007 // URL: <https://lawdigitalcommons.bc.edu/cgi/viewcontent.cgi?referer=&httpsredir=1&article=1196&context=lsfp> (data obrashcheniya: 01.09.2021).
7. *Vries F. de* How Can Principles-Based Regulation Contribute to Good Supervision? // Kellermann A., de Haan J., de Vries F. (eds) *Financial Supervision in the 21st Century*. — Springer, Berlin, Heidelberg, 2013. — P. 165–183. — URL: https://link.springer.com/chapter/10.1007/978-3-642-36733-5_11 (data obrashcheniya: 01.09.2021).

8. Macro-prudential supervision in Europe. Speech by Jean-Claude Trichet, President of the ECBThe Economist's 2nd City Lecture. London, 11 December 2009 // URL: https://www.ecb.europa.eu/press/key/date/2009/html/sp091211_2.en.html (data obrashcheniya: 01.09.2021).
9. Mission & Establishment (The European Systemic Risk Board (ESRB)) // URL: <https://www.esrb.europa.eu/about/background/html/index.en.html> (data obrashcheniya: 01.09.2021).
10. Regulation moves from 'principles' to 'judgement' and 'forward-looking' // URL: <https://www.open.edu/openlearn/ocw/mod/oucontent/view.php?id=48197§ion=1.2> (data obrashcheniya: 01.09.2021).
11. Strazisar B. Is Principle Based Legislation Smart Choice for Capital Market's Regulation? (November 10, 2011) // URL: <https://ssrn.com/abstract=1999798>; <http://dx.doi.org/10.2139/ssrn.1999798> (data obrashcheniya: 01.09.2021).

DOI: 10.17803/1994-1471.2022.134.1.073-081

Е. В. Ермолаева*

Актуальные проблемы правового регулирования пеней за нарушение сроков уплаты таможенных платежей

Аннотация. Вопрос о юридической природе пеней в таможенном деле носит дискуссионный характер. Изменения, произошедшие с 1993 г. в таможенном регулировании порядка исчисления пеней, показывают, что законодатель отошел от ярко выраженной карательной концепции трактовки указанной категории. В то же время в литературе уже более 10 лет ученые приравнивают пени в таможенных правоотношениях к разновидности санкций. Правоприменительная практика, в свою очередь, не рассматривает пени в качестве меры ответственности, подчеркивая их исключительно правовосстановительную функцию. В статье отмечаются современные нормативные положения, подтверждающие вывод о том, что законодатель признает и закрепляет карательную функцию пеней за просрочку уплаты таможенных платежей. При этом подчеркивается не всегда последовательный подход к регулированию оснований и порядка уплаты пеней. Подобная неопределенность не способствует единообразному толкованию и применению правовых норм, регулирующих вопросы исчисления пеней. В статье предпринята попытка обосновать необходимость законодательного определения места пеней за несвоевременную уплату таможенных платежей в системе мер государственного принуждения.

Ключевые слова: пени; мера ответственности; правовосстановительная мера; карательная функция; таможенные платежи; функции пеней; проценты за отсрочку уплаты таможенных платежей; меры государственного принуждения; нарушение сроков уплаты таможенных платежей; виновное уклонение от уплаты таможенных платежей.

Для цитирования: Ермолаева Е. В. Актуальные проблемы правового регулирования пеней за нарушение сроков уплаты таможенных платежей // Актуальные проблемы российского права. — 2022. — Т. 17. — № 1. — С. 73–81. — DOI: 10.17803/1994-1471.2022.134.1.073-081.

Topical Issues of Legal Regulation of Penalties for Violation of the Terms of Customs Payments

Elena V. Ermolaeva, Cand. Sci. (Law), Associate Professor, Department of Customs and Legal Regulation of Foreign Economic Activity, Ulyanovsk State University
ul. Lva Tolstogo, d. 42, Ulyanovsk, Russia 432017
kabinet73@yandex.ru

Abstract. The issue of the legal nature of penalties in customs is controversial. Changes that have taken place since 1993 in the customs regulation of the procedure for calculating penalties show that the legislator has moved away from the pronounced punitive in nature interpretation of this category. At the same time, in the literature

© Ермолаева Е. В., 2021

* Ермолаева Елена Вячеславовна, кандидат юридических наук, доцент кафедры таможенного дела и правового регулирования внешнеэкономической деятельности Ульяновского государственного университета ул. Льва Толстого, д. 42, г. Ульяновск, Россия 432017
kabinet73@yandex.ru

for more than 10 years, scientists have equated penalties in customs legal relations with a variety of sanctions. Law enforcement practice, in turn, does not consider penalties as a measure of responsibility, emphasizing their exclusively right restorative (remedial) function. The paper highlights modern regulatory provisions confirming the conclusion that the legislator acknowledges and consolidates the punitive function of penalties for late payment of customs payments. At the same time, the emphasis is made on the approach that is not always consistent in regulating grounds and procedure for penalties payment. Such ambiguity fails to contribute to a uniform interpretation and application of legal rules governing calculation of penalties. The paper attempts to substantiate the need for a legislative definition of the place of penalties for late payment of customs payments in the system of measures of state coercion.

Keywords: penalties; measure of responsibility; remedial measure; punitive function; customs payments; penalty functions; interest for overdue payment of customs duties; measures of state coercion; violation of the terms of payment of customs payments; guilty evasion of customs duties.

Cite as: Ermolaeva EV. Aktualnye problemy pravovogo regulirovaniya peney za narushenie srokov uplaty tamozhennykh platezhey [Topical Issues of Legal Regulation of Penalties for Violation of the Terms of Customs Payments]. *Aktual'nye problemy rossijskogo prava*. 2022;17(1):73-81. DOI: 10.17803/1994-1471.2022.134.1.073-081 (In Russ., abstract in Eng.).

Приоритетной целью таможенной политики и деятельности Федеральной таможенной службы в государстве является совершенствование механизма уплаты таможенных платежей¹. Государство ищет оптимальные способы обеспечения своевременного и полного взимания таможенных платежей, совершенствуя различные фискальные институты. Изменения, коснувшиеся таможенного регулирования в последние годы, затронули и вопрос исчисления пеней за просрочку уплаты таможенных платежей, что свидетельствует о заинтересованности государства в совершенствовании данного механизма финансово-правового принуждения. Понимание сущности пеней за просрочку уплаты таможенных платежей является ключевым моментом для определения направлений развития таможенного регулирования правоотношений по использованию указанного механизма. В настоящее время наблюдается некоторая неопределенность в определении

роли, которую выполняют пени в таможенных правоотношениях.

Доктринальное толкование природы пеней в таможенном деле основано на признании их мерой ответственности с выделением присущих им признаков и функций². Известный специалист в области таможенного права О. Ю. Бакаева определяет четыре функции пеней: превентивную, правовосстановительную, карательную и фискальную. В качестве основных признаков автор выделяет прежде всего денежный, фискальный и восстановительный характер пеней, а также определяет основание взыскания — наличие недоимки. О. Ю. Бакаева, кроме того, указывает, что пени являются прогрессивно растущей санкцией и безальтернативной мерой ответственности, а также отмечает особый порядок их применения (отличия в порядке начисления разным субъектам таможенных правоотношений)³.

Судебное толкование, в свою очередь, строится на том, что пени выполняют только право-

¹ Комплексная программа развития ФТС России на период до 2020 года // URL: <https://customs.gov.ru/activity/programmy-razvitiya/razvitie-2020> (дата обращения: 30.11.2020).

² См.: Бакаева О. Ю. Правовое регулирование финансовой деятельности таможенных органов Российской Федерации : автореф. дис. ... д-ра юрид. наук. Саратов, 2005. С. 14 ; Шамионов А. Р. Правовая природа пени в налоговом и таможенном праве // Известия Саратовского университета. Новая серия. Серия «Экономика. Управление. Право». 2017. Вып. 1. С. 121.

³ Бакаева О. Ю. Финансово-правовая ответственность за нарушения таможенных правил // Вестник Саратовского государственного социально-экономического университета. 2004. № 9. С. 134–135.

восстановительную функцию и не преследуют целей наказания. Так, в постановлении Пленума Верховного Суда РФ от 26.11.2019 № 49 «О некоторых вопросах, возникающих в судебной практике в связи с вступлением в силу Таможенного кодекса Евразийского экономического союза»⁴ в п. 29 прямо указано, что пени не являются мерой ответственности, следовательно суд не может уменьшить размер начисленных пеней в сравнении с размером, определенным согласно положениям таможенного законодательства.

Аналогичный подход содержится и в разъяснениях Верховного Суда РФ, данных в рамках рассмотрения дела по заявлению акционерного общества к Центральной энергетической таможне⁵. Общество оспаривало решение таможенного органа о взыскании пеней по доначисленным таможенным платежам, ссылаясь на то, что на дату возникновения обязанности по уплате таможенных пошлин у общества имелась переплата (авансовые платежи), превышающая размер долга. В своем определении Верховный Суд РФ поддержал позицию суда апелляционной инстанции, который при удовлетворении требований заявителя исходил из того, что при наличии внесенного плательщиком авансового платежа, соответствующего размеру требуемых платежей и налогов, таможенный орган имеет возможность самостоятельно зачесть их в счет погашения недоимки, при этом какие-либо потери в бюджетной системе отсутствуют, что исключает возможность начисления пеней. Высшая судебная инстанция приравнивает пени к праввосстановительным мерам, применяемым в целях компенсации потерь бюджета в результате недополучения налоговых сумм в срок в случае задержки уплаты налога, и не относит ее к мерам юридической ответственности за виновное поведение. Суд также делает вывод

о том, что обязанность по уплате пеней является дополнительной (производной) по отношению к обязанности по уплате соответствующих таможенных платежей и возникает не по факту совершения того или иного нарушения таможенного законодательства, а в случаях, когда неуплата таможенных платежей привела к возникновению потерь в доходах бюджета, требующих компенсации.

Противоречие судебного и доктринального толкования правовой природы пеней в таможенном деле основано на том, что сам законодатель достаточно противоречиво подходит к регулированию правоотношений по исчислению пеней за просрочку уплаты таможенных платежей. Попробуем разобраться, какие именно нормы указывают на праввосстановительный характер рассматриваемой меры, а какие позволяют причислить ее к мерам ответственности.

Для понимания современной правовой природы пеней в таможенных правоотношениях необходимо обратиться к истории их нормативного регулирования. Следует отметить, что законодатель периодически менял подходы к определению пеней: в одних нормативных актах они носили штрафной характер, в других выполняли только праввосстановительную функцию. Так, в Таможенном кодексе Российской Федерации 1993 г.⁶ пени имели ярко выраженный карательный характер. Во-первых, их размер зависел от суммы долга и составлял 0,3 % суммы недоимки за каждый день просрочки, что сближало пени со штрафом. Во-вторых, в разделе об ответственности за нарушение таможенных правил пени были установлены как дополнительное наказание за непредставление в установленный срок товаров, документов, иных предметов и сведений, необходимых для производства по

⁴ Постановление Пленума Верховного Суда РФ от 26.11.2019 № 49 «О некоторых вопросах, возникающих в судебной практике в связи с вступлением в силу Таможенного кодекса Евразийского экономического союза» // URL: <https://www.vsrfr.ru/documents/own/28484/> (дата обращения: 01.12.2020).

⁵ Определение Судебной коллегии по экономическим спорам Верховного Суда РФ от 25.07.2019 по делу № А40-188022/2017 // URL: https://kad.arbitr.ru/Document/Pdf/11a2ad29-8cf1-41f9-adbe-b62a50ffdcc1/a165e141-289f-477b-ae85-95987ee2fbc2/A40-188022-2017_20190725_Opredelenie.pdf?isAddStamp=True (дата обращения: 04.12.2020).

⁶ Таможенный кодекс Российской Федерации от 18.06.1993 № 5221-1 // Российская газета. 21.07.1993.

делу (ст. 440 ТК РФ). С введением в действие Кодекса РФ об административных правонарушениях статья 440 ТК РФ утратила силу.

В дальнейшем около 15 лет правила начисления пеней за нарушение сроков уплаты таможенных платежей оставались стабильными. Частью 2 ст. 349 Таможенного кодекса РФ 2003 г.⁷ и впоследствии частью 2 ст. 151 Федерального закона от 27.11.2010 № 311-ФЗ «О таможенном регулировании в Российской Федерации»⁸ размер пеней приравнивался к 1/300 ставки рефинансирования Центрального банка РФ и взимался за каждый день просрочки платежа до дня фактической оплаты задолженности. Необходимо отметить, что, несмотря на снижение ставки пеней по сравнению с ранее действовавшей, ее размер был тем не менее больше, чем, например, ставка процентов за пользование предоставленной отсрочкой или рассрочкой уплаты таможенных платежей. Согласно ст. 120 Федерального закона № 311-ФЗ «О таможенном регулировании в Российской Федерации» проценты за предоставление отсрочки или рассрочки уплаты таможенных платежей уплачивались исходя из ставки рефинансирования Банка России, а значит, при расчетах использовалась 1/365 (1/366 в високосный год) ставки рефинансирования Банка России. Следовательно, было бы преждевременным признавать правовосстановительный характер пеней в действовавших с 2003 по 2018 г. нормативных актах.

Существенное изменение правил начисления пеней произошло в современном таможенном законодательстве. В частях 10 и 11 ст. 72 Федерального закона от 03.08.2018 № 289-ФЗ «О таможенном регулировании в Российской Федерации и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации»⁹ (далее — Закон № 289-ФЗ) установлен дифференцированный размер пеней за просрочку уплаты таможенных платежей. Так, с момента начала течения срока просрочки

уплаты таможенных платежей и до момента фактической добровольной уплаты либо до дня формирования уведомления о не уплаченных в установленный срок суммах таможенных платежей взимаются пени в размере 1/360 ключевой ставки Банка России. Отметим, что указанная ставка пеней соответствует размеру процентов, которые начисляются, например, при использовании отсрочки или рассрочки уплаты таможенных платежей (ст. 34 Закона № 289-ФЗ). При таких условиях проценты и пени не отличаются по размеру и порядку исчисления и носят компенсационный характер, то есть призваны компенсировать потери казны от недополучения в срок суммы обязательных платежей.

Если же плательщик добровольно не выполняет обязанность по погашению задолженности в установленный в уведомлении таможенного органа срок, то со дня формирования уведомления ставка пеней меняется. На этом этапе она составляет 1/100 ключевой ставки ЦБ РФ. Необходимо учитывать, что, получив уведомление об уплате таможенных платежей и исполнив его в установленный законодательством срок, плательщик уплатит только те пени, которые начислены таможенным органом в уведомлении на дату составления последнего. А уже в случае игнорирования уведомления размер пеней увеличится в три раза. Законодатель устанавливает своего рода отягчающие вину обстоятельства, устанавливая повышенный размер пеней в случае «злостного уклонения» от уплаты таможенных платежей. Похожий принцип относительно начисления пеней закреплен и в налоговом законодательстве. В связи с этим некоторые ученые справедливо заметили: если пени — способ обеспечения уплаты обязательных платежей, то они должны выполнять только компенсационную функцию, не предусматривать учет «отягчающих» обстоятельств в виде увеличения срока просрочки уплаты¹⁰. В противном случае пени превращаются в меру

⁷ Таможенный кодекс Российской Федерации от 28.05.2003 № 61-ФЗ // СЗ РФ. 2003. № 22. Ст. 2066.

⁸ СЗ РФ. 2010. № 48. Ст. 6252.

⁹ СЗ РФ. 2018. № 32. Ст. 5082.

¹⁰ См.: *Лютova О. И.* Пеня в налоговом праве: актуальные вопросы правовой природы // Вестник Нижегородского университета имени Н. И. Лобачевского. 2017. № 2. С. 140.

ответственности. Следует согласиться с данным выводом. Действительно, в подобных ситуациях с дифференциацией ставок пеней очевидна их штрафная (карательная) функция.

Для того чтобы разобраться в спорном вопросе о правовой природе пеней в таможенном деле, следует обратиться к теории государства и права. Наверняка не вызовет споров тезис о том, что пени являются одной из мер государственного принуждения, поскольку представляют собой предусмотренный законом способ воздействия таможенных органов на поведение участников внешнеэкономической деятельности, который применяется в целях обеспечения правопорядка и защиты нарушенных государственных интересов. Данное определение вполне укладывается в общую концепцию государственного принуждения, существующую в теории права¹¹. Общепринятой классификацией мер государственного принуждения является их деление на предупредительные (превентивные), пресекательные, меры защиты (правовосстановительные) и меры ответственности. При этом в науке существуют различные точки зрения относительно места и содержания правовосстановительных мер в системе государственного принуждения. Так, отдельные авторы считают правовосстановительные меры разновидностью юридической ответственности¹². Существует также мнение, что эти категории коренным образом друг от друга не отличаются, по крайней мере не так далеки между собой¹³. Тем не менее многие авторы признают за мерами защиты самостоятельную роль и функции, отличные от тех, которые выполняют меры ответственности. Несомненным представляется то, что

правовые средства, используемые при реализации указанных мер, в целом сходны, однако их целевая направленность и, как следствие, функции и принципы применения различаются. Правовосстановительные меры направлены прежде всего на защиту (восстановление) интересов кредитора, а меры ответственности сфокусированы на нарушителе, выполняя, помимо прочего, карательную функцию.

Наиболее важным признаком, показывающим, что данная мера является именно мерой юридической ответственности, а не мерой защиты, является их многофункциональность. Меры ответственности выполняют как карательную, так и восстановительную функции, а отсутствие у меры государственного принуждения карательной функции означает, что она не является мерой юридической ответственности¹⁴.

Анализ положений закона приводит к выводу о том, что пени выполняют двойную функцию — и правовосстановительную, и карательную. Как указал в своей работе Н. В. Витрук, «нет никакого противоречия в... том, что в отраслях публичного права (конституционном, административном, финансовом, налоговом, уголовном, процессуальном и др.), наряду с карательной юридической ответственностью, применяется восстановительная юридическая ответственность, равно как в отраслях частного права наряду с восстановительной юридической ответственностью применяются меры карательной ответственности»¹⁵. Учитывая, что пени подлежат уплате в рамках финансовых отношений, возникающих, как правило, между таможенными органами и участниками внешнеэкономической деятельности, перемещающими товары через таможенную гра-

¹¹ См.: Кожевников С. Н. Государственное принуждение: сущностные аспекты // Социально-политические науки. 2017. № 3. С. 71.

¹² См.: Корнилов А. Р. Правовые процедуры института юридической ответственности : автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Н. Новгород, 2000. С. 7.

¹³ См.: Пустомолотов И. И. Меры ответственности и способы обеспечения обязательств в гражданском праве // Известия Тульского государственного университета. Экономические и юридические науки. 2013. № 5-2. С. 115.

¹⁴ См.: Липинский Д. А., Шишкин А. Г. Понятие меры юридической ответственности // Журнал российского права. 2013. № 6 (198). С. 44.

¹⁵ Витрук Н. В. Общая теория юридической ответственности. 2-е изд., испр. и доп. М. : Норма, 2009. С. 99.

ницу, очевидна цель государства обеспечить компенсацию расходов, которые возникают в случае несвоевременной уплаты таможенных платежей участниками внешнеэкономической деятельности. С другой стороны, законодатель моделирует и закрепляет в законе условия, при которых размер компенсации будет превышать размер убытков от просрочки уплаты обязательных платежей. Тем самым достигаются одновременно две цели: восстановительная, направленная на восстановление нарушенного правового состояния субъекта права, возмещение нанесенного правонарушением ущерба, и собственно карательная, выражающаяся в возложении дополнительной финансовой нагрузки на нарушителя. Наличие именно этой — карательной — функции пеней позволяет приравнять их к мерам ответственности.

Непоследовательность законодателя в регулировании правоотношений по исчислению и взиманию пеней за просрочку уплаты таможенных платежей, возможно, связана с тем, что изначально нормативно не определена правовая природа данного механизма. Как раз для таких ситуаций необходимо законодательно четко определить, являются ли пени обеспечительным платежом или же мерой ответственности за неправомерное деяние. Возможно, назрела необходимость законодательно признать пени в таможенных отношениях мерой ответственности, которая выполняет одновременно несколько функций, то есть не только компенсационную и стимулирующую, но и карательную. Что изменит такой подход? Во-первых, позволит распространить основные принципы привлечения к ответственности к механизму начисления и взыскания пеней. Речь идет прежде всего о принципе соразмерности наказания, который учтен, например, в гражданско-правовых отношениях при начислении неустойки. Во-вторых, при определении размера пеней потребует четкой формулировки состава правонарушения с учетом субъективной его стороны — учета вины лица, допустившего просрочку уплаты обязательных платежей.

Нужно отметить, что уже сейчас в нормах Закона № 289-ФЗ можно встретить положения, когда законодатель при начислении пеней учитывает вину плательщика в образовании недоимки.

Например, в 2013 г. Верховный Суд РФ дал разъяснения по вопросу квалификации правонарушений, предусмотренных частью 2 ст. 16.2 КоАП РФ (недостоверное декларирование)¹⁶, где указал, что если в декларации на товар участник внешнеэкономической деятельности (ВЭД) заявил полные и достоверные сведения о товаре, но неверно определил код товара по Товарной номенклатуре внешнеэкономической деятельности (ТН ВЭД), привлекать его к ответственности по ч. 2 ст. 16.2 КоАП РФ неправомерно. Правоприменитель, по всей вероятности, исходил из отсутствия вины в деянии участника ВЭД и наличия возможности у таможенных органов, проверяющих декларацию, своевременно отреагировать на допущенное нарушение. Закон № 289-ФЗ распространил это правило и на взыскание пеней: согласно п. 11 ч. 19 ст. 72 Закона № 289-ФЗ пени не подлежат начислению в том случае, когда таможенный орган по результатам контроля после выпуска товаров доначисляет таможенные платежи в связи с выявлением неверного указания декларантом кода товара по ТН ВЭД (при отсутствии в деянии лица состава правонарушения, предусмотренного ст. 16.2 КоАП РФ). Иными словами, даже если в бюджет несвоевременно поступили таможенные платежи и казна несет убытки, которые можно было бы возместить за счет начисления пеней, выполняющих правовосстановительную функцию, в законе тем не менее не используется этот механизм. В данной ситуации по логике законодателя применение пеней зависит от привлечения лица к административной ответственности. Как расценивать подобную позицию: как исключение из общего правила применения пеней или как подтверждение карательной их функции, которая не может применяться при отсутствии вины плательщика в возникновении просрочки уплаты таможенных платежей?

¹⁶ Постановление Пленума ВС РФ от 08.11.2013 № 79 «О некоторых вопросах применения таможенного законодательства» // Вестник Высшего Арбитражного Суда РФ. 2014. № 1.

С другой стороны, как рассматривать ситуацию, когда участник ВЭД, самостоятельно выявивший неверное указание кода по ТН ВЭД уже после выпуска товара, решил исправить ошибку, подать корректировку декларации на товары и доплатить таможенные платежи? В примечании к ст. 16.2 КоАП РФ указано, что в этом случае лицо освобождается от административной ответственности. Тем не менее в корректировке декларации участник ВЭД обязан начислить пени за доплачиваемые платежи, иначе это сделает таможенный орган.

В таможенном законодательстве, как отмечалось выше, существует еще один механизм компенсации государству не полученных своевременно денежных средств — начисление процентов за отсрочку или рассрочку уплаты ввозных таможенных пошлин, налогов (ст. 60 ТК ЕАЭС¹⁷, ст. 34, 53 Закона № 289-ФЗ). Стоит отметить, что во многих случаях, где, казалось бы, подлежат уплате пени за просрочку уплаты таможенных платежей, законодатель предусматривает начисление процентов за отсрочку уплаты таможенных платежей, которые носят исключительно правовосстановительный характер. Так, в случае нарушения сроков завершения таможенной процедуры переработки на таможенной территории на участника ВЭД возлагается обязанность уплатить таможенные платежи, которые подлежали бы уплате, как если бы товар изначально помещался под процедуру выпуска для внутреннего потребления. При этом за весь период: с момента регистрации декларации, по которой товар прибыл в страну и помещался под процедуру переработки, до момента истечения срока действия этой процедуры — на сумму указанных таможенных платежей начисляются именно проценты, как если бы в отношении указанных сумм была предоставлена отсрочка их уплаты (ст. 174 ТК ЕАЭС). Вызывает вопросы то обстоятельство, что в этой ситуации начисляются проценты, а не пени. Ведь плательщик допустил нарушение: в срок, установленный законодательством, не завершил льготную

процедуру, предусматривавшую освобождение от уплаты таможенных платежей. Следует заметить, что ответственность за незавершение в установленные сроки таможенной процедуры уже предусмотрена частью 3 ст. 16.19 КоАП РФ, видимо, поэтому законодатель во избежание двойного наказания предусматривает начисление процентов на несвоевременно уплаченные таможенные платежи, т.е. использует исключительно правовосстановительный механизм, не прибегая к карательной функции пеней.

В этой связи обоснованным представляется пересмотреть соотношение и порядок использования процентов и пеней в таможенном деле. И проценты за отсрочку уплаты, и пени за просрочку уплаты таможенных платежей подлежат начислению в связи с несвоевременным поступлением таможенных платежей в бюджет. При этом проценты, исчисляемые в размере 1/360 ключевой ставки Банка России, выполняют исключительно правовосстановительную функцию и роль платы за пользование отсрочкой, даже когда эта отсрочка предварительно не согласовывалась с таможенными органами. Если же обязанным лицом допускается виновное уклонение от погашения задолженности, то оправданным представляется начисление пеней, которые, помимо правовосстановительной, выполняют еще и штрафную (карательную) функцию.

Определение пеней, сформулированное в ст. 72 Закона № 289-ФЗ, должно содержать указание на то, что это мера ответственности, которая подлежит взысканию в случае виновного уклонения плательщика либо лица, несущего солидарную обязанность, от уплаты таможенных платежей в случаях, установленных настоящей статьей. При этом размер пеней должен составлять 1/100 ключевой ставки ЦБ РФ, действующей на день их применения.

Денежные суммы, которые таможенный орган начисляет из расчета одной 1/360 ключевой ставки Банка России за каждый день просрочки и предлагает плательщику добро-

¹⁷ Таможенный кодекс Евразийского экономического союза (приложение № 1 к Договору о Таможенном кодексе Евразийского экономического союза от 11.04.2017) // URL: <http://publication.pravo.gov.ru/Document/View/0001201801090004> (дата обращения: 01.12.2020).

вольно уплатить одновременно с погашением образовавшейся задолженности по таможенным платежам, направляя соответствующее уведомление, следует признать процентами за использованную отсрочку. Если же плательщик либо лицо, несущее солидарную обязанность, добровольно не выполняет предписание по погашению задолженности и уплате процентов, то на сумму недоимки подлежат уплате пени в размере 1/100 ключевой ставки Банка России за каждый день просрочки начиная со дня, следующего за днем формирования уведомления о не уплаченных в установленный срок суммах таможенных платежей. Этот механизм направлен на стимулирование плательщика своевременно погашать образовавшуюся задолженность. Кроме того, нельзя обойти вниманием и тот факт, что уклонение от исполнения законного предписания таможенного органа само по себе образует состав правонарушения, поэтому субъект не может обойтись лишь уплатой процентов, но должен понести наказание, в том числе в целях предупреждения совершения подобных нарушений в будущем. Если субъект докажет, что неисполнение уведомления таможенного органа о не уплаченных в установленный срок суммах таможенных платежей произошло не по его вине (например, произошла техническая ошибка банка при перечислении средств), то он освобождается от ответственности. При таком подходе к правовому регулированию механизма исчисления и взимания пеней можно предусмотреть и возможность снижения их размера при наличии смягчающих вину обстоятельств. При этом минимальное значение начисленных пеней не должно быть меньше денежной суммы, рассчитанной исходя из 1/360 ключевой ставки Банка России за каждый день просрочки.

Следует сохранить правило, закрепленное в ст. 72 Закона № 289-ФЗ, которое позволяет плательщику погасить недоимку и избежать привлечения к ответственности. Так, при самостоятельном обнаружении допущенной просрочки уплаты таможенных платежей участник

ВЭД вправе рассчитать и уплатить проценты за просрочку уплаты в порядке, установленном ст. 53 Закона № 289-ФЗ, т.е. из расчета 1/360 ключевой ставки Банка России за каждый день просрочки. Данное правило также стимулирует своевременное погашение задолженности и возмещение убытков государству. Одновременно оно сохранит участнику ВЭД репутацию добросовестного плательщика, освободив его от ответственности.

Наконец, затрагивая вопрос о соотношении таможенного и налогового законодательства в части уплаты процентов и пеней за отсрочку/просрочку уплаты налогов, взимаемых при ввозе товаров, сошлемся на положение ч. 2 ст. 2 Налогового кодекса РФ, которое устанавливает, что к отношениям по установлению, введению и взиманию таможенных платежей, привлечению к ответственности виновных лиц законодательство о налогах и сборах не применяется, если иное не предусмотрено настоящим кодексом. Более того, по смыслу ст. 34 и 53 Закона № 289-ФЗ проценты за несвоевременную уплату налогов, взимаемых при ввозе товаров, исчисляются в размерах и порядке, которые установлены таможенным законодательством. Следовательно, нет оснований опасаться возникновения коллизии налогового и таможенного законодательства при исчислении и применении процентов и пеней за несвоевременную уплату налогов, взимаемых при ввозе товаров.

Правовое регулирование, несомненно, не в силах учесть всех практических ситуаций, которые могут возникнуть в той или иной сфере взаимодействия субъектов правоотношений, в том числе при просрочке уплаты таможенных платежей. Тем не менее законодательное разграничение праввосстановительных мер и мер юридической ответственности за нарушение сроков уплаты таможенных платежей способствует обеспечению единообразного толкования и реализации указанных правовых механизмов.

БИБЛИОГРАФИЯ

1. Бакаева О. Ю. Правовое регулирование финансовой деятельности таможенных органов Российской Федерации : автореф. дис. ... д-ра юрид. наук. — Саратов, 2005. — 50 с.
2. Бакаева О. Ю. Финансово-правовая ответственность за нарушения таможенных правил // Вестник Саратовского государственного социально-экономического университета. — 2004. — № 9. — С. 131–136.
3. Витрук Н. В. Общая теория юридической ответственности. — 2-е изд., испр. и доп. — М. : Норма, 2009. — 431 с.
4. Кожевников С. Н. Государственное принуждение: сущностные аспекты // Социально-политические науки. — 2017. — № 3. — С. 71–74.
5. Корнилов А. Р. Правовые процедуры института юридической ответственности : автореф. дис. ... канд. юрид. наук. — Н. Новгород, 2000. — 25 с.
6. Липинский Д. А., Шишкин А. Г. Понятие меры юридической ответственности // Журнал российского права. — 2013. — № 6 (198). — С. 40–49.
7. Лютова О. И. Пеня в налоговом праве: актуальные вопросы правовой природы // Вестник Нижегородского университета имени Н. И. Лобачевского. — 2017. — № 2. — С. 139–143.
8. Пустомолотов И. И. Меры ответственности и способы обеспечения обязательств в гражданском праве // Известия Тульского государственного университета. Экономические и юридические науки. — 2013. — № 5-2. — С. 110–116.
9. Шамионов А. Р. Правовая природа пени в налоговом и таможенном праве // Известия Саратовского университета. Новая серия. Серия «Экономика. Управление. Право». — 2017. — Вып. 1. — С. 118–122.

Материал поступил в редакцию 27 января 2021 г.

REFERENCES (TRANSLITERATION)

1. Bakaeva O. Yu. Pravovoe regulirovanie finansovoj deyatel'nosti tamozhennyh organov Rossijskoj Federacii : avtoref. dis. ... d-ra yurid. nauk. — Saratov, 2005. — 50 s.
2. Bakaeva O. Yu. Finansovo-pravovaya otvetstvennost' za narusheniya tamozhennyh pravil // Vestnik Saratovskogo gosudarstvennogo social'no-ekonomicheskogo universiteta. — 2004. — № 9. — S. 131–136.
3. Vitruk N. V. Obshchaya teoriya yuridicheskoy otvetstvennosti. — 2-e izd., ispr. i dop. — M. : Norma, 2009. — 431 s.
4. Kozhevnikov S. N. Gosudarstvennoe prinuzhdenie: sushchnostnye aspekty // Social'no-politicheskie nauki. — 2017. — № 3. — S. 71–74.
5. Kornilov A. R. Pravovye procedury instituta yuridicheskoy otvetstvennosti : avtoref. dis. ... kand. yurid. nauk. — N. Novgorod, 2000. — 25 s.
6. Lipinskij D. A., Shishkin A. G. Ponyatie mery yuridicheskoy otvetstvennosti // Zhurnal rossijskogo prava. — 2013. — № 1 (198). — S. 40–49.
7. Lyutova O. I. Penya v nalogovom prave: aktual'nye voprosy pravovoj prirody // Vestnik Nizhegorodskogo universiteta imeni N. I. Lobachevskogo. — 2017. — № 2. — S. 139–143.
8. Pustomolotov I. I. Mery otvetstvennosti i sposoby obespecheniya obyazatel'stv v grazhdanskom prave // Izvestiya Tul'skogo gosudarstvennogo universiteta. Ekonomicheskie i yuridicheskie nauki. — 2013. — № 5-2. — S. 110–116.
9. Shamionov A. R. Pravovaya priroda peni v nalogovom i tamozhennom prave // Izvestiya Saratovskogo universiteta. Novaya seriya. Seriya «Ekonomika. Upravlenie. Pravo». — 2017. — Vyp. 1. — S. 118–122.

Правовое регулирование санкционирования операций

Аннотация. Федеральным законом от 26.07.2019 № 199-ФЗ в Бюджетный кодекс РФ были внесены многочисленные изменения с целью совершенствования бюджетного контроля. Представленное исследование посвящено одной из законодательных поправок — реформированию правового регулирования процедуры санкционирования операций. В начале статьи рассмотрены особенности, присущие санкционированию согласно предшествующей редакции Бюджетного кодекса РФ. В частности, особое внимание уделено сравнению видов санкционирования и установлению соотношения между названной категорией и видами бюджетного контроля. Далее проанализированы первоначальная и окончательная редакции законопроекта, определявшего соответствующие изменения, в результате чего установлено, что в настоящее время в БК РФ отсутствует легальное закрепление методов предварительного контроля. В заключение предложены два способа решения указанной проблемы. С учетом того, что санкционирование сохранило в себе характерные особенности контрольной деятельности, приоритетным вариантом считается возвращение в БК РФ норм, определяющих санкционирование как метод контроля.

Ключевые слова: бюджетное законодательство; санкционирование; финансовый контроль; бюджетный контроль; предварительный контроль; метод бюджетного контроля; Федеральное казначейство; финансовые органы; получатели бюджетных средств; исполнение бюджета.

Для цитирования: Логвенчева А. О. Правовое регулирование санкционирования операций // Актуальные проблемы российского права. — 2022. — Т. 17. — № 1. — С. 82–89. — DOI: 10.17803/1994-1471.2022.134.1.082-089.

Legal Regulation of Transactions' Authorization

Anastasia O. Logvencheva, Postgraduate Student, Department of Financial Law, Kutafin Moscow State Law University (MSAL)
ul. Sadovaya-Kudrinskaya, d. 9, Moscow, Russia, 125993
logw.nastya@gmail.com

Abstract. Federal Law No. 199-FZ of July 26, 2019 introduced numerous changes to the Budget Code of the Russian Federation in order to improve budget control. The presented study is devoted to one of legislative amendments, namely: reforming the legal regulation of the procedure authorizing transactions. At the beginning of the paper, the author examines the features inherent in transactions' authorization under the previous edition of the Budget Code of the Russian Federation. In particular, special attention is paid to comparing the types of authorization and establishing a correlation between the named category and types of budget control. Further, the paper analyzes the initial draft law and the final draft law determining the corresponding changes. As a result, it was established

© Логвенчева А. О., 2022

* Логвенчева Анастасия Олеговна, аспирант кафедры финансового права Московского государственного юридического университета имени О.Е. Кутафина (МГЮА)
Садовая-Кудринская ул., д. 9, г. Москва, Россия, 125993
logw.nastya@gmail.com

that at present the RF Budget Code does not contain any legal consolidation of the methods of preliminary control. In conclusion, two ways of solving this problem are proposed. Given that authorization has retained the distinctive features of control activities, the return of the norms defining authorization as a method of control to the RF BC is considered as a priority option.

Keywords: budget legislation; authorization; financial control; budgetary control; preliminary control; method of budgetary control; Federal Treasury; financial authorities; recipients of budgetary funds; budget implementation.

Cite as: Logvencheva AO. Pravovoe regulirovanie sanktsionirovaniya operatsiy [Legal Regulation of Transactions' Authorization]. *Aktual'nye problemy rossijskogo prava*. 2022;17(1):82-89. DOI: 10.17803/1994-1471.2022.134.1.082-089 (In Russ., abstract in Eng.).

Важную роль в обеспечении осуществления эффективной государственной политики во всех сферах общественной жизни играет контроль, вопросам совершенствования которого уделено особое внимание на высшем государственном уровне, что нашло отражение в следующих актах.

Во-первых, в Стратегии экономической безопасности РФ на период до 2030 года¹ среди направлений развития системы государственного управления в сфере экономики названо совершенствование деятельности контрольно-надзорных органов.

Во-вторых, в ежегодных посланиях Президента РФ Федеральному Собранию² неоднократно указывалось на необходимость обновления нормативной базы контрольной деятельности.

В целях исполнения данных поручений уполномоченные органы утверждают различные нормативные правовые акты. В частности, основные направления реформирования контроля в бюджетной сфере обозначены в принятом в

июле 2019 г. Федеральном законе № 199-ФЗ³ (далее — Закон № 199-ФЗ), анализируя который следует обратить внимание на то, что, по аналогии с Бюджетным кодексом РФ⁴, в названии и тексте указанного акта не употребляется категория «бюджетный контроль», вместо нее используется понятие «государственный (муниципальный) финансовый контроль». Несмотря на общепринятое широкое понимание второй категории, ученые сходятся в том, что в бюджетном законодательстве государственный (муниципальный) финансовый контроль выступает синонимом бюджетного контроля⁵.

Продолжая исследование Закона № 199-ФЗ, следует подчеркнуть, что в нем отражены положения, закрепленные в настоящее время в БК РФ, а именно:

- определен порядок проведения внутреннего финансового аудита и мониторинга качества финансового менеджмента;
- конкретизировано содержание федеральных стандартов внутреннего государственного (муниципального) финансового контроля,

¹ Указ Президента РФ от 13.05.2017 № 208 «О Стратегии экономической безопасности Российской Федерации на период до 2030 года» // СЗ РФ. 2017. № 20. Ст. 2902.

² Послание Президента РФ Федеральному Собранию от 01.12.2016 // Парламентская газета. 2016. № 45 ; Послание Президента РФ Федеральному Собранию от 01.03.2018 // РГ. 2018. № 46 ; Послание Президента РФ Федеральному Собранию от 20.02.2019 // РГ. 2019. № 38.

³ Федеральный закон от 26.07.2019 № 199-ФЗ «О внесении изменений в Бюджетный кодекс Российской Федерации в части совершенствования государственного (муниципального) финансового контроля, внутреннего финансового контроля и внутреннего финансового аудита» // СЗ РФ. 2019. № 30. Ст. 4101.

⁴ Бюджетный кодекс Российской Федерации от 31.07.1998 № 145-ФЗ // СЗ РФ. 1998. № 31. Ст. 3823.

⁵ См., например: Болтинова О. В. Бюджетное право : учебное пособие для магистратуры. М., 2018. С. 109 ; Бубнова О. Ю. Финансово-правовые основы бюджетного контроля в Российской Федерации : автореф. дис. ... канд. юрид. наук. М., 2007. С. 9 ; Лагутин И. Б. Системность бюджетного контроля и бюджетного аудита в Российской Федерации : финансово-правовое регулирование : дис. ... д-ра юрид. наук. М., 2014. С. 36.

- полномочие по утверждению стандартов передано Правительству РФ;
- детализированы требования к направлению и исполнению представлений и предписаний;
- из числа методов контроля исключено санкционирование операций.

Несомненно, перечисленные законодательные поправки представляют особый интерес для изучения в науке финансового права, однако данное исследование нацелено исключительно на рассмотрение вопросов реформирования правового регулирования санкционирования операций.

Подробный анализ внесенных изменений представляется возможным предварить описанием характерных особенностей, присущих названной процедуре до принятия Закона № 199-ФЗ. В связи с этим стоит обратить внимание на две статьи БК РФ. Так, в п. 2, 3 ст. 265 определены органы бюджетного контроля, а в п. 1 ст. 267.1 — методы контроля, среди которых было названо санкционирование операций. Примечательно, что указанные нормы непосредственно не соотносились друг с другом, что выражалось в том, что методы не были закреплены за конкретными контрольными органами. Несмотря на это, санкционирование считалось исключительным полномочием Федерального казначейства и финансовых органов субъектов РФ и муниципальных образований. Согласно ст. 6 БК РФ компетенция финансовых органов ограничена организацией исполнения бюджета: с одной стороны, данная норма не устанавливала полномочие финансовых органов на проведение контрольных процедур, с другой стороны, не запрещала осуществление санкционирования.

При исследовании методов бюджетного контроля представляется необходимым раскрыть

также содержание понятия «участники бюджетного процесса». Обширный перечень субъектов, относящихся к данной категории, представлен в п. 1 ст. 152 БК РФ. Помимо этого, в бюджетном законодательстве упоминаются другие субъекты, в частности бюджетные и автономные учреждения, иные юридические и физические лица, которые не включены в число участников бюджетного процесса и не отнесены к другим законодательно установленным категориям. В силу этого обстоятельства в науке финансового права для определения перечисленных лиц принято использовать термин «неучастники бюджетного процесса»⁶. Кроме доктринальных источников, данная категория используется на Едином портале бюджетной системы РФ⁷.

Продолжая анализировать правовое регулирование санкционирования до этапа внесения соответствующих изменений, стоит обратить внимание на тот факт, что законодатель в нормах БК РФ установил два вида указанной процедуры.

Первый — санкционирование оплаты денежных обязательств, выступавшее одним из этапов в процессе исполнения бюджета по расходам. При этом сами денежные обязательства определялись как обязанность получателя бюджетных средств, из чего следует, что данный вид санкционирования нацелен на контроль лишь одного из участников бюджетного процесса — получателя средств.

В свою очередь, другой вид — санкционирование операций — считался методом бюджетного контроля, объекты которого перечислены в ст. 266.1 БК РФ, а именно к ним относились как участники, так и неучастники бюджетного процесса, в том числе юридические и физические лица.

Тем не менее подробный разбор специальной нормы, закрепленной в ст. 269.1 БК РФ

⁶ См., например: Болтинова О. В. Принципы бюджетной системы и бюджетного процесса в условиях совершенствования бюджетного законодательства Российской Федерации // Вестник Университета имени О.Е. Кутафина (МГЮА). 2018. № 9. С. 51 ; Пауль А. Г. Проблемные вопросы предмета и субъектов бюджетного права применительно к отношениям по осуществлению бюджетного контроля // Вестник Воронежского государственного университета. Серия «Право». 2016. № 3. С. 238.

⁷ Реестр участников и неучастников бюджетного процесса // URL: <http://epbs2020.budget.gov.ru/Бюджет/Расходы/Реестр-участников-и-неучастников-бюджетного-процесса?regionId=45000000> (дата обращения: 06.09.2021).

(в настоящее время утратившей силу), позволяет утверждать, что, будучи контрольным методом, санкционирование было ориентировано исключительно на контроль деятельности получателей бюджетных средств, что свидетельствует о едином объекте при осуществлении обоих видов санкционирования. Помимо этого, в процессе изучения норм предыдущей редакции БК РФ выявлена идентичность дефиниций и порядка проведения названных процедур.

С учетом изложенного можно говорить о том, что указанные термины рассматривались как синонимичные и одновременно обозначали метод контроля и этап исполнения бюджета по расходам.

Несмотря на установленную тождественность видов санкционирования, данная категория характеризовалась двойственной сущностью. Санкционирование определялось как акцепт — совершение разрешительной надписи после проверки предусмотренных документов. Анализируя предложенную дефиницию, необходимо отметить гражданско-правовую природу акцепта, который традиционно считается одним из этапов заключения договора. В то же время санкционирование, наряду с другими методами контроля, относилось к методам прямого управляющего воздействия, которые отличаются императивностью⁸. Таким образом, двойственная природа санкционирования выражалась в адаптации гражданско-правового метода к преимущественно императивной финансовой деятельности.

Далее представляется возможным перейти к рассмотрению проблемы установления соотношения между видами бюджетного контроля и санкционированием как методом контроля. Большинство авторов относили санкционирование к методам предварительного контроля⁹, что объяснялось его ориентированностью на предотвращение правонарушений; другие утверждали, что санкционирование — метод текущего контроля¹⁰, обосновывая свою позицию тем, что названная процедура реализовывалась в ходе исполнения бюджета.

В целях подтверждения одной из указанных научных позиций следует обратиться к правовым источникам. Например, в ст. 265 БК РФ представлены две классификации видов бюджетного контроля, в одной из которых критерием служит время проведения, в связи с чем выделены два вида — предварительный и последующий. Каждый из видов контроля должен обеспечиваться определенными способами его реализации, однако в бюджетном законодательстве такое соотношение не установлено. В ранее действовавшей редакции ст. 267.1 БК РФ были перечислены следующие методы контрольной деятельности: проверка, ревизия, обследование и санкционирование операций.

Учитывая вышеназванные легальные и доктринальные источники, а также изучив правоприменительную практику по указанной проблематике¹¹, можно утверждать, что предварительный контроль осуществлялся посредством санкционирования операций.

⁸ См.: Правовое регулирование финансового контроля в Российской Федерации : проблемы и перспективы : монография / отв. ред. Е. Ю. Грачева. М., 2013. С. 72.

⁹ См., например: *Комягин Д. Л.* Бюджетное право России : учебное пособие / общ. ред. А. Н. Козырина. М., 2011. С. 231 ; *Финансовое право : учебник* / отв. ред. Н. И. Химичева. М., 2012. С. 134–135.

¹⁰ См., например: Бюджетный кодекс Российской Федерации. Поглавный научно-практический комментарий коллектива ученых под руководством доктора юридических наук, профессора А. А. Ялбулганова / под ред. А. Н. Козырина. М., 2012. С. 714 ; *Шохин С. О.* Сочетание публично-правовых и гражданско-правовых инструментов в бюджетном финансировании // Актуальные проблемы российского права. 2018. № 3. С. 12.

¹¹ Постановление Четырнадцатого арбитражного апелляционного суда от 10.04.2017 № 14АП-1214/2017 по делу № А05-9898/2016 // СПС «КонсультантПлюс» ; постановление Четырнадцатого арбитражного апелляционного суда от 20.04.2017 № 14АП-2187/2017 по делу № А05-10023/2016 // СПС «КонсультантПлюс» ; постановление Четырнадцатого арбитражного апелляционного суда от 22.07.2020 № 14АП-4623/2020 по делу № А05-2385/2020 // СПС «КонсультантПлюс».

Итак, проведенный комплексный анализ правового регулирования санкционирования в предшествующий период позволяет приступить к исследованию изменений, внесенных Законом № 199-ФЗ.

Первоначальная концепция реформирования бюджетного контроля, направленная на конкретизацию контрольного аспекта санкционирования, представлена в законопроекте № 493988-7¹². Согласно редакции проекта, подготовленной Министерством финансов РФ и внесенной Правительством РФ в Государственную Думу, в тексте Кодекса предлагалось закрепить норму, в соответствии с которой предварительный бюджетный контроль реализуется посредством санкционирования операций. В случае принятия закона в названной редакции планировалось издание приказа Минфина России, уточняющего порядок осуществления Казначейством России контрольных полномочий при санкционировании. Однако в процессе подготовки ко второму чтению законопроект претерпел кардинальные изменения и впоследствии был утвержден в редакции, противоречащей первоначальному замыслу его авторов. Так, поправки, внесенные Законом № 199-ФЗ, сводились к исключению:

- санкционирования операций из представленного в ст. 267.1 БК РФ перечня методов бюджетного контроля;
- дефиниции санкционирования как совершения акцепта после проверки предусмотренных документов из ст. 219 и 267.1 БК РФ;

— статьи 269.1 БК РФ, устанавливавшей полномочия Казначейства и финансовых органов по осуществлению контроля при санкционировании операций.

Принимая во внимание данные изменения, можно констатировать, что в настоящее время в бюджетном законодательстве санкционирование не считается методом контроля, а определяется исключительно как этап в процессе исполнения бюджета. В связи с этим следует вернуться к ранее обозначенному вопросу о соотношении видов и методов бюджетного контроля, в процессе исследования которого было установлено, что санкционирование обеспечивало проведение предварительного контроля. В новой редакции ст. 267.1 БК РФ представлены три метода бюджетного контроля: проверка, ревизия и обследование. Анализ федеральных стандартов внутреннего государственного (муниципального) финансового контроля¹³ позволяет заключить, что данные способы ориентированы на проверку предшествующей деятельности, в силу чего обосновано утверждение, что они являются методами последующего контроля. Таким образом, поскольку в Кодексе отсутствует легальное закрепление методов предварительного бюджетного контроля, а осуществление контрольной деятельности невозможно без реализации ее методов, в настоящее время предварительный контроль в бюджетной сфере не проводится.

Названную проблему можно решить посредством исключения норм, регулирующих

¹² Проект федерального закона № 493988-7 «О внесении изменений в Бюджетный кодекс Российской Федерации в части совершенствования государственного (муниципального) финансового контроля, внутреннего финансового контроля и внутреннего финансового аудита» // СПС «КонсультантПлюс».

¹³ Постановление Правительства РФ от 27.02.2020 № 208 «Об утверждении федерального стандарта внутреннего государственного (муниципального) финансового контроля “Планирование проверок, ревизий и обследований”» // СЗ РФ. 2020. № 9. Ст. 1206; постановление Правительства РФ от 17.08.2020 № 1235 «Об утверждении федерального стандарта внутреннего государственного (муниципального) финансового контроля “Проведение проверок, ревизий и обследований и оформление их результатов”» // СЗ РФ. 2020. № 34. Ст. 5462.

¹⁴ Приказ Минфина России от 30.10.2020 № 257н «Об утверждении Порядка санкционирования оплаты денежных обязательств получателей средств федерального бюджета и оплаты денежных обязательств, подлежащих исполнению за счет бюджетных ассигнований по источникам финансирования дефицита федерального бюджета» // URL: <http://www.pravo.gov.ru/> (дата обращения: 06.09.2021).

предварительный контроль, из текста БК РФ. Однако такому законодательному изменению препятствует следующее обстоятельство: предварительный контроль вместе с последующим представляют собой классификацию видов бюджетного контроля по критерию времени проведения. Исходя из того, что классификация не может быть выражена одним-единственным видом, напрашивается вывод о невозможности признания норм о предварительном контроле утратившими силу. В связи с этим можно предложить другое решение обозначенной проблемы — возвращение норм о санкционировании операций в разд. IX БК РФ.

Применение указанного способа совершенствования бюджетного законодательства обусловлено ранее обозначенной необходимостью сохранения легальной классификации видов бюджетного контроля. В таком случае возвращение правовых норм будет способствовать восстановлению целостности нормативно-правового регулирования, нарушение которой выразилось в том, что после вступления в силу Закона № 199-ФЗ санкционирование, не являясь методом контроля, сохранило в себе характерные особенности контрольной деятельности, что подтверждается следующими нормативными актами.

Во-первых, в п. 5 ст. 219 БК РФ определен предмет контроля в ходе санкционирования оплаты денежных обязательств. Названная норма идентична положению, закрепленному в ст. 269.1 БК РФ (утратила силу), которая устанавливала контрольные полномочия государственных органов при санкционировании.

Во-вторых, согласно приказу Минфина России от 30.10.2020 № 257н¹⁴ в процессе санкционирования осуществляется контрольная

процедура — проверка распоряжения о совершении казначейского платежа и других предусмотренных документов.

В-третьих, контрольный характер санкционирования нашел отражение и в актах Казначейства России, в частности в приказе от 10.10.2008 № 8н¹⁵.

Следует также обратить внимание на высказанные в доктрине позиции по рассматриваемой проблеме. В науке финансового права одним из признаков контроля считается возложение на подконтрольных субъектов обязанности создавать необходимые для контрольной деятельности условия, в частности представлять документы¹⁶. Аналогичное требование характерно и для санкционирования. Помимо этого, санкционирование выступало единственным методом контроля, позволяющим проверить всю совокупность операций, проводимых получателями бюджетных средств¹⁷.

Таким образом, проанализировав законодательные источники и доктринальные позиции, можно констатировать, что, несмотря на изменения, внесенные Законом № 199-ФЗ, санкционирование продолжает выступать методом предварительного бюджетного контроля.

Подводя итог проведенному исследованию, представляется возможным предложить некоторые выводы.

Во-первых, будучи примером применения гражданско-правовой конструкции при осуществлении государственной финансовой деятельности, санкционирование выполняло две функции — метода бюджетного контроля и этапа исполнения бюджета по расходам.

Во-вторых, в связи с принятием Закона № 199-ФЗ, внесшего изменения в БК РФ, санк-

¹⁵ Приказ Федерального казначейства от 10.10.2008 № 8н «О порядке кассового обслуживания исполнения федерального бюджета, бюджетов субъектов Российской Федерации и местных бюджетов и порядке осуществления территориальными органами Федерального казначейства отдельных функций финансовых органов субъектов Российской Федерации и муниципальных образований по исполнению соответствующих бюджетов» // Бюллетень нормативных актов федеральных органов исполнительной власти. 2008. № 51.

¹⁶ См., например: Правовое регулирование финансового контроля в Российской Федерации : проблемы и перспективы. С. 162–164 ; Финансовое право : учебник для академического бакалавриата / под общ. ред. С. В. Запольского. М., 2018. С. 93.

¹⁷ См.: Прокофьев С. Е. Новации в сфере государственного финансового контроля, осуществляемого Казначейством России // Финансы и кредит. 2015. № 10. С. 4.

ционирование исключено из числа контрольных методов, что привело к формальной невозможности проведения предварительного контроля в бюджетной сфере.

В-третьих, в целях сохранения в бюджетном законодательстве легальной классифи-

кации видов контроля по критерию времени проведения и восстановления возможности осуществления предварительного контроля предложено вернуть в разд. IX БК РФ нормы, определяющие санкционирование как метод бюджетного контроля.

БИБЛИОГРАФИЯ

1. Болтинова О. В. Бюджетное право : учебное пособие для магистратуры. — М. : Норма, 2018. — 256 с.
2. Болтинова О. В. Принципы бюджетной системы и бюджетного процесса в условиях совершенствования бюджетного законодательства Российской Федерации // Вестник Университета имени О.Е. Кутафина (МГЮА). — 2018. — № 9. — С. 49–54.
3. Бубнова О. Ю. Финансово-правовые основы бюджетного контроля в Российской Федерации : автореф. дис. ... канд. юрид. наук. — М., 2007. — 27 с.
4. Бюджетный кодекс Российской Федерации. Поглавный научно-практический комментарий коллектива ученых под руководством доктора юридических наук, профессора А. А. Ялбулганова / под ред. А. Н. Козырина. — М. : Библиотечка «Российской газеты», 2012. — 880 с.
5. Комягин Д. Л. Бюджетное право России : учебное пособие / общ. ред. А. Н. Козырин. — М. : Институт публично-правовых исследований, 2011. — 352 с.
6. Лагутин И. Б. Системность бюджетного контроля и бюджетного аудита в Российской Федерации : финансово-правовое регулирование : дис. ... д-ра юрид. наук. — М., 2014. — 471 с.
7. Пауль А. Г. Проблемные вопросы предмета и субъектов бюджетного права применительно к отношениям по осуществлению бюджетного контроля // Вестник Воронежского государственного университета. Серия «Право». — 2016. — № 3. — С. 236–247.
8. Правовое регулирование финансового контроля в Российской Федерации : проблемы и перспективы : монография / отв. ред. Е. Ю. Грачева. — М. : Норма, Инфра-М, 2013. — 384 с.
9. Прокофьев С. Е. Новации в сфере государственного финансового контроля, осуществляемого Казначейством России // Финансы и кредит. — 2015. — № 10. — С. 2–11.
10. Финансовое право : учебник / отв. ред. Н. И. Химичева. — М. : Норма, Инфра-М, 2012. — 752 с.
11. Финансовое право : учебник для академического бакалавриата / под общ. ред. С. В. Запольского. — М. : Юрайт, 2018. — 491 с.
12. Шохин С. О. Сочетание публично-правовых и гражданско-правовых инструментов в бюджетном финансировании // Актуальные проблемы российского права. — 2018. — № 3. — С. 11–16.

Материал поступил в редакцию 9 февраля 2021 г.

REFERENCES (TRANSLITERATION)

1. Boltinova O. V. Byudzhetnoe pravo : uchebnoe posobie dlya magistratury. — M. : Norma, 2018. — 256 s.
2. Boltinova O. V. Principy byudzhetnoj sistemy i byudzhetnogo processa v usloviyah sovershenstvovaniya byudzhetnogo zakonodatel'stva Rossijskoj Federacii // Vestnik Universiteta imeni O.E. Kутаfаfina (MGYuA). — 2018. — № 9. — S. 49–54.
3. Bubnova O. Yu. Finansovo-pravovye osnovy byudzhetnogo kontrolya v Rossijskoj Federacii : avtoref. dis. ... kand. yurid. nauk. — M., 2007. — 27 s.

4. Byudzhetnyj kodeks Rossijskoj Federacii. Poglavyj nauchno-prakticheskij kommentarij kollektiva uchenyh pod rukovodstvom doktora yuridicheskix nauk, professora A. A. Yalbulganova / pod red. A. N. Kozyrina. — M. : Bibliotekha «Rossijskoj gazety», 2012. — 880 s.
5. Komyagin D. L. Byudzhetnoe pravo Rossii : uchebnoe posobie / obshch. red. A. N. Kozyrin. — M. : Institut publichno-pravovyh issledovanij, 2011. — 352 s.
6. Lagutin I. B. Sistemnost' byudzhetnogo kontrolya i byudzhetnogo audita v Rossijskoj Federacii : finansovo-pravovoe regulirovanie : dis. ... d-ra yurid. nauk. — M., 2014. — 471 s.
7. Paul' A. G. Problemnye voprosy predmeta i sub«ektiv byudzhetnogo prava primenitel'no k otnosheniyam po osushchestvleniyu byudzhetnogo kontrolya // Vestnik Voronezhskogo gosudarstvennogo universiteta. Seriya «Pravo». — 2016. — № 3. — S. 236–247.
8. Pravovoe regulirovanie finansovogo kontrolya v Rossijskoj Federacii : problemy i perspektivy : monografiya / otv. red. E. Yu. Gracheva. — M. : Norma, Infra-M, 2013. — 384 s.
9. Prokof'ev S. E. Novacii v sfere gosudarstvennogo finansovogo kontrolya, osushchestvlyаемого Kaznachejstvom Rossii // Finansy i kredit. — 2015. — № 10. — S. 2–11.
10. Finansovoe pravo : uchebnyk / otv. red. N. I. Himicheva. — M. : Norma, Infra-M, 2012. — 752 s.
11. Finansovoe pravo : uchebnyk dlya akademicheskogo bakalavriata / pod obshch. red. S. V. Zapol'skogo. — M. : Yurajt, 2018. — 491 s.
12. Shohin S. O. Sochetanie publichno-pravovyh i grazhdansko-pravovyh instrumentov v byudzhetnom finansirovanii // Aktual'nye problemy rossijskogo prava. — 2018. — № 3. — S. 11–16.

ПРАВОВОЕ РЕГУЛИРОВАНИЕ В ИНФОРМАЦИОННОЙ СФЕРЕ

DOI: 10.17803/1994-1471.2022.134.1.090-104

А. В. Нечкин*,
М. А. Истомин**

Теоретико-правовые основы борьбы с манипулированием массовым сознанием в сети «Интернет» на примере Российской Федерации

Аннотация. В статье авторы подробно рассматривают относительно недавно легализованные в Российской Федерации меры, направленные на борьбу с манипулированием массовым сознанием в сети «Интернет». Особое внимание было уделено созданию российского сегмента сети «Интернет», запрету употребления нецензурной брани в сети «Интернет», запрету распространения информации, содержащей в себе культ насилия или жестокости, запрету призывов к посещению несанкционированных массовых мероприятий, а также установлению лицензирования просветительской деятельности, созданию широкой воспитательной системы в стране и, конечно, введению категорий общественных объединений и физических лиц, осуществляющих функции иностранных агентов. По итогам исследования авторы приходят к выводу о том, что вся совокупность реализуемых на сегодняшний день в Российской Федерации контрманипулятивных мер в своей стратегической перспективе способна принести существенную пользу, однако, как ни парадоксально, упомянутые меры предполагают значительное усиление государственного вмешательства в информационную сферу жизни общества, что создает реальную возможность для формирования официального института цензуры, которая, в свою очередь, всегда создает питательную среду для различного рода злоупотреблений со стороны публичной власти по отношению к обществу и личности. Для минимизации вероятности реализации подобного негативного сценария авторы предлагают сделать упор не на широкое применение институтов государства, а на привлечение и развитие институтов гражданского общества, что, в свою очередь, позволит обеспечить баланс интересов граждан и государства, а также дополнительно простимулирует формирование развитого гражданского общества в Российской Федерации.

© Нечкин А. В., Истомин М. А., 2022

* *Нечкин Андрей Вадимович*, кандидат юридических наук, доцент кафедры конституционного права Уральского государственного юридического университета
Комсомольская ул., д. 21, г. Екатеринбург, Россия, 620137
super.nechkin@gmail.com

** *Истомин Максим Александрович*, ассистент кафедры теории государства и права Уральского государственного юридического университета
Комсомольская ул., д. 21, г. Екатеринбург, Россия, 620137
super.nechkin@gmail.com

Ключевые слова: права и свободы человека; массовое сознание; сеть «Интернет»; свобода слова; право на информацию; контрманипулятивные меры; цензура; гражданское общество; некоммерческие организации; просветительская деятельность.

Для цитирования: Нечкин А. В., Истомин М. А. Теоретико-правовые основы борьбы с манипулированием массовым сознанием в сети «Интернет» на примере Российской Федерации // Актуальные проблемы российского права. — 2022. — Т. 17. — № 1. — С. 90–104. — DOI: 10.17803/1994-1471.2022.134.1.090-104.

Theoretical and Legal Foundations of the Fight against Mass Consciousness Manipulation in the Internet on the Example of the Russian Federation

Andrey V. Nechkin, Cand. Sci. (Law), Associate Professor of the Department of Constitutional Law,
Ural State Law University
ul. Komsomolskaya, d. 21, Yekaterinburg, Russia, 620137
super.nechkin@gmail.com

Maxim A. Istomin, Assistant Lecturer, Department of Theory of the State and Law, Ural State Law
University
ul. Komsomolskaya, d. 21, Yekaterinburg, Russia, 620137
super.nechkin@gmail.com

Abstract. The paper examines in detail measures relatively recently legalized in the Russian Federation and aimed at combating manipulation of the mass consciousness via the Internet. Particular attention has been paid to the creation of the Russian segment of the Internet, prohibition of the use of obscene language on the Internet, prohibition of dissemination of information containing the cult of violence or cruelty, prohibition of calls to attend unauthorized public events, requirement of licensing of educational activities, creation of a wide educational system in the country and, of course, introduction of categories of public associations and individuals performing the functions of foreign agents. Based on the results of the study, the authors come to the conclusion that the entire set of counter-manipulative measures currently being implemented in the Russian Federation in their strategic perspective can lead to significant benefits. However, these measures imply a significant increase in government intervention in the information sphere of society, which creates a real opportunity for the formation of the institution of censorship that, in turn, always creates a breeding ground for various kinds of power abuse in relation to the society and individuals. To minimize the likelihood of such a negative scenario, the authors propose to focus not on the widespread use of institutions of the State, but on attracting and developing civil society institutions, which, in turn, will ensure a balance of interests between the citizens and the State, and will facilitate the formation of a developed civil society in the Russian Federation.

Keywords: human rights and freedoms; mass consciousness; Internet; freedom of speech; right to information; counter-manipulative measures; censorship; civil society; non-profit organizations; educational activities.

Cite as: Nechkin AV, Istomin MA. Teoretiko-pravovye osnovy borby s manipulirovaniem massovym soznaniem v seti «Internet» na primere Rossiyskoy Federatsii [Theoretical and Legal Foundations of the Fight against Mass Consciousness Manipulation in the Internet on the Example of the Russian Federation]. *Aktual'nye problemy rossijskogo prava*. 2022;17(1):90-104. DOI: 10.17803/1994-1471.2022.134.1.090-104 (In Russ., abstract in Eng.).

Появление сети «Интернет» изменило жизнь человечества. Началась новая для общества информационная реальность¹, где определяющее значение приобрела информация, которая в силу своих феноменологических свойств стала одной из фундаментальных характеристик мироздания².

Интернет привнес в объективную действительность социума массу новых возможностей. Он стал «воплощением культуры свободы и личного творчества»³, эволюционным новшеством, открывшим ранее невиданные возможности в сфере интеллектуального, культурного и нравственного развития. Однако данное антропогенное явление, как и любое другое, имеет множество граней, в число которых входят также и негативные моменты. Новые информационные реалии создали невиданные ранее угрозы для личности и общества, среди которых наиболее значимыми являются цифровое неравенство⁴, распространение продукции худших форм проявления культуры⁵, расширение возможностей манипулирования массовым сознанием различными недобросовестными субъектами.

«Происходящие в общественных отношениях изменения, — пишет П. У. Кузнецов, — связанные с разработкой и производством высоких технологий и массовой информатизацией, дают исследователям в этой области повод делать вывод о реальной возможности преобразования человеческого сознания — как индивидуального, так и общественного»⁶.

Если ранее воздействие на массовое сознание велось в основном государственными средствами массовой информации, то сейчас к массовым манипуляциям через высокотехно-

логичные информационные системы прибегают не только государства — всё чаще они используются различными недобросовестными субъектами для достижения определенных целей. При этом с появлением высокотехнологичных средств массовой коммуникации возможности различных манипуляций значительно возросли.

Только добившись полного понимания сущностных аспектов теории и практики манипулятивного воздействия на массовое сознание через высокотехнологичные информационно-телекоммуникационные системы, нам представится возможность обеспечить должное правовое обеспечение информационной безопасности личности, общества и государства, правильно выстроить политику государственной власти в данной области.

Манипуляция массовым сознанием в сети «Интернет» — явление комплексное и многогранное. Понимание механизмов реализации такого воздействия требует знаний гуманитарных (психология, социология, политология, философия, юриспруденция), естественных (психофизиология) и технических (информатика) наук. Это привело к образованию кибернетики — учения об управляющих устройствах, о передаче и переработке в них информации⁷. Это учение применимо не только к искусственным системам, созданным человеком, но и непосредственно к деятельности самого человека и социальных групп, которые он образует. Ключевой категорией данной науки, а поэтому и нашего исследования является информация.

Она пронизывает всё материальное и нематериальное бытие: любые факты, события, явления и предметы несут в себе информа-

¹ Кузнецов П. У. Информационные основания права : монография. Екатеринбург : Уральская государственная юридическая академия, 2005. С. 12.

² Кузнецов П. У. Информационные основания права. С. 22.

³ Кастельс М. Галактика Интернет : Размышления об Интернете, о бизнесе и об обществе / пер. с англ. В. Харитонов. Екатеринбург, 2004. С. 6.

⁴ Кузнецов П. У. Информационные основания права. С. 16.

⁵ Кузнецов П. У. Правовая методология информационных процессов информационной безопасности (вербальный подход) : монография. Екатеринбург : Изд-во УрГЮА, 2001. С. 19.

⁶ Кузнецов П. У. Информационные основания права. С. 70.

⁷ Винер Н. Кибернетика и общество. М., 1958. С. 5.

цию⁸ — физическую, генетическую, социальную и любую другую. Информация приобретает глобальное значение для любого индивида и его деятельности и выступает основой его существования как образ существующей действительности, отраженный в сознании человека с целью ориентации и адаптации его в жизни⁹.

Приобретая вид определенной субъективной реальности¹⁰, поступающая информация формирует у конкретного индивида своеобразную картину мира¹¹. Как считал Н. Винер, «получаемая... информация координируется мозгом и нервной системой; после процесса накоплений, сличения и отбора она присоединяется к уже накопленному запасу информации, оказывая влияние на будущие наши действия»¹².

Человек всегда поступает на основе сведений, имеющихся в его распоряжении, и, если эти сведения не будут отвечать действительности, его поступки окажутся в корне неразумны, так как не будут соответствовать требованию объективного бытия. Это может нанести вред не только ему самому, но и всему обществу. Обладание реальной информацией, истинной картиной мира — основа эффективного человеческого существования и развития. Как по этому поводу писал Н. Винер, «действенно жить — это значит жить, располагая правильной информацией»¹³. К сожалению, человек, используя сеть «Интернет», естественным и искусственным образом нередко создает целую систему определенного рода «кривых зеркал» (различных фактов, искаженных субъективным мнением,

ложных знаний о событиях и пр.) или навязывает другим якобы реальную информационную картину современного мира¹⁴, манипулируя массовым сознанием.

Современное общество уже не может существовать вне информационного поля, созданного процессами массовой информатизации. Люди становятся всё более зависимыми от информации и ее постоянного обновления¹⁵, причем информации именно в ее электронном, компьютерном виде¹⁶. Таким образом, на данный момент электронная форма существования информации представляется наиболее значимой, благодаря чему она в большинстве случаев и используется для манипуляций.

Электронная информация — это образ существующей действительности, отраженный в памяти электронно-вычислительной машины¹⁷. Отличается она от обычной информации только тем, что представлена в электронной форме на электронно-вычислительной машине. Однако различие это, на первый взгляд не такое принципиальное для содержания информации, создает особые условия ее онтологии и распространения в сети «Интернет».

Сеть «Интернет» представляет собой глобальную информационно-телекоммуникационную технологическую систему, состоящую из предназначенной для передачи по линиям связи и представленной на портале (сайте) совокупности (массива) информации, доступ к которой осуществляется с использованием организационных, программных и вычислительных

⁸ Малинова И. П. Синергетика: кодовая теория самоорганизации сложных систем // Российский юридический журнал. 2016. № 5. С. 16–29.

⁹ Информационные технологии в юридической деятельности : учебник для академического бакалавриата / под ред. П. У. Кузнецова. 3-е изд. М. : Юрайт, 2013. С. 37.

¹⁰ Грачев Г., Мельник И. Манипулирование личностью: организация, способы и технологии информационно-психологического воздействия // URL: <http://www.gebesh.ru/Knigi/grachev.pdf> (дата обращения: 18.02.2021).

¹¹ Информационные технологии в юридической деятельности. С. 49.

¹² Винер Н. Указ. соч. С. 36.

¹³ Винер Н. Указ. соч. С. 31.

¹⁴ Информационные технологии в юридической деятельности. С. 52.

¹⁵ Кузнецов П. У. Правовая методология информационных процессов. С. 4.

¹⁶ Информационные технологии в юридической деятельности. С. 13.

¹⁷ Кузнецов П. У. Основы информационного права : учебник для бакалавров. М. : Проспект, 2014. С. 39.

средств, а также иных элементов сетевой инфраструктуры¹⁸.

Интернет как сложное антропогенное явление следует рассматривать с двух точек зрения: с технологической и общественной (социокультурной)¹⁹. Приведенное выше определение содержит в основном признаки Интернета как технологической системы, однако для темы работы гораздо важнее его социокультурное значение. Но сразу следует заметить, что свое положение в обществе Интернет занял благодаря своим технологическим свойствам.

Интернет выступает хранилищем огромного массива различного рода информации. На данный момент он содержит переведенную в электронную форму совокупность всех имеющихся у человечества знаний. Как указывает П. У. Кузнецов, природа сети «Интернет» вытекает из познавательной и коммуникативной функции человеческой деятельности²⁰, что указывает на его огромную роль в процессе обмена знаниями (информацией). Упомянутые выше массивы культурных сведений в Интернете и процесс их ретрансляции в общество являются главными составляющими его социокультурного значения. Это основное предназначение рассматриваемой информационно-телекоммуникационной сети — информационный обмен (поиск, переработка, передача, хранение информации).

Важно также рассмотреть непосредственно коммуникативный аспект сети «Интернет», который получает всё большее значение. Общение через социальные сети, мессенджеры, электронную почту, программы для видеосвязи является уже неотъемлемой частью социальной коммуникации, а иногда (особенно в среде молодежи) превалирует над традиционными видами общения.

Таким образом, переход совокупности общечеловеческих знаний в электронную среду и переход общества к электронной форме коммуникации сделали Интернет главной информационно-коммуникативной конструкцией современ-

ного общества. Такое положение указанной сети определяется ее свойствами: массовостью (уже практически каждый индивид подключен к рассматриваемой сети), доступностью (для выхода в Интернет не требуется больших материальных затрат), универсальностью (возможность многоцелевого использования), повышенной ресурсоемкостью (содержит огромные массивы данных различного рода), открытостью информации (свобода распространения информации является общим принципом функционирования сети), высокой скоростью передачи информации (практически мгновенная передача информации в любую точку мира), дистанционностью (расстояние не имеет значение для передачи), возможностью информационного взаимодействия в коммерческих целях (появление интернет-магазинов, электронных способов оплаты через Интернет)²¹.

Однако именно совокупность указанных качеств делает Интернет наиболее мощным оружием информационно-психологического воздействия на массовое сознание. Информационная и познавательная, коммуникативная природа Интернета, невозможность контроля распространения информации, массовость влияния, высокая скорость передачи и дистанционность создают благоприятные условия для изменения общественного сознания в необходимом ключе.

Как отмечалось, информация формирует в сознании человека определенную субъективную реальность. Сам по себе Интернет содержит виртуальные модели предметов и явлений объективного мира, причем зачастую эти модели существуют в искаженном виде, благодаря чему представления о реальности тоже становятся искаженными²². Искажения могут формироваться как естественно (например, из-за неточностей отображения), так и искусственно (с целью манипулятивного изменения представлений о реальности).

Все указанные явления, непременно имеющие место при функционировании сети «Интернет», создают благоприятный фон для раз-

¹⁸ Информационные технологии в юридической деятельности. С. 121.

¹⁹ Информационные технологии в юридической деятельности. С. 114.

²⁰ Информационные технологии в юридической деятельности. С. 113.

²¹ Информационные технологии в юридической деятельности. С. 114–115.

личного рода манипуляций, причем не только в краткосрочной перспективе — для создания ложного мнения о конкретном событии, но и в стратегической — для изменения массового сознания нации, разрушения морально-нравственных и исторических традиций и дестабилизации общественных отношений в целом.

Интернет — это не только хранилище электронной информации в текстовом формате. Основной массив, конечно, текстовый, однако сейчас происходит увеличение содержания аудио-, фото- и видеофайлов. Стремление к упрощению процесса получения информации ведет к преимущественному использованию медиаданных (содержащих, помимо текста, визуальную и звуковую информацию²³). Помимо преимуществ, данный процесс создает и определенные риски — параллельное воздействие по различным каналам во время восприятия медиафайлов (слуховое, зрительное восприятие) создает более сильный эффект при информационно-психологическом воздействии.

Таким образом, вышеизложенное дает возможность выделить основные постулаты, на которых происходит манипуляция в сети «Интернет».

Во-первых, массовость. Причем не только в смысле охвата большого количества аудитории, но и в смысле ощущения себя в общественной среде: просмотр обсуждений и мыслей других людей запускает в сознании индивида механизмы активной включенности в социальную среду, он чувствует себя участником общественного отношения и взаимодействует с другими субъектами. Благодаря иллюзии входа человека в группу (толпу, массу людей) создается эффект снижения критического барьера его сознания и облегчается процесс манипулятивного информационно-психологического воздействия.

Во-вторых, огромные масштабы и скорость распространения информации. При учете предыдущего пункта создают условия для практически мгновенного распространения различной информации, в том числе негативного манипулятивного характера. Передача происходит не

только через публичные источники, то есть прямо, но и опосредованно — через «сарафанное радио», которое осуществляется посредством межличностного общения в реальной жизни или виртуальной среде сети «Интернет». Если запрещенная информация может быть через определенное время (иногда поиск такой информации затруднен многими факторами, поэтому может осуществляться продолжительное время) удалена по требованию соответствующих государственных органов (хотя и эта мера не всегда является эффективной, так как информацию могут оперативно опубликовать заново на другом сайте), то из социальной среды изъять ее уже не представляется возможным. Следовательно, информация при таких скоростях и масштабах практически не поддается контролю со стороны государственно-правовой системы (при демократическом режиме ее существования).

В-третьих, упрощенная подача материала. Аудиовизуальные эффекты упрощают процесс усвоения информации, при этом некоторые средства, заставляя погрузиться в виртуальную реальность или воздействуя на эмоциональный фон человека, отключают критические (аналитические) способности психики, способствуя внедрению в сознание индивида необходимых моделей поведения или мышления.

В-четвертых, анонимизация (удаление или заведомое непредставление данных о источнике публикации или личности, совершившей публикацию²⁴), которая вытекает из принципа свободного информационного обмена в сети «Интернет». Зачастую возможность анонимного распространения информации используют недобросовестные субъекты для реализации своих целей. Такими методами могут осуществляться различные воздействия при помощи открытой дезинформации, распространения ложных сведений — субъекты в данном случае зачастую остаются неизвестными, а поэтому и безнаказанными.

Указанные нюансы функционирования рассматриваемой информационно-телекоммуни-

²² Информационные технологии в юридической деятельности. С. 117–118.

²³ Медиа // URL: <https://dic.academic.ru/dic.nsf/ruwiki/1030664> (дата обращения: 18.02.2021).

²⁴ Анонимизация // URL: <https://dic.academic.ru/dic.nsf/ruwiki/615651/> (дата обращения: 18.02.2021).

кационной сети, осуществления в ней процесса информационного взаимодействия делают ее наиболее благоприятным институтом для информационно-психологического воздействия.

Главным элементом информационного взаимодействия выступает сознание человека, это его идеальная и сущностная часть. Благодаря отражению в сознании действительности человек, как уже было сказано, строит свое поведение, отвечающее или не отвечающее действительности, если информация ложная. Сейчас многие субъекты начали целенаправленно вмешиваться в указанный процесс отображения, начали вносить диссонанс в объективность указанного явления, делая его неадекватным²⁵. Начали формироваться определенные технологии целенаправленного информационно-психологического воздействия, положенные в основу манипуляции.

Оперирование информацией выступает главным инструментом преобразования массового сознания. С помощью представления (умалчивания) определенных сведений можно создать необходимый образ действительности в сознании человека и заставить его поступать так, как это необходимо. Это вытекает из природы информации и сущности человеческого сознания во взаимодействии с ней.

С научной точки зрения манипуляция представляет собой определенного рода психологическое воздействие, искусное исполнение которого ведет к скрытому возбуждению у другого человека намерений, не совпадающих с его актуальными желаниями²⁶. Представляется, что данную дефиницию необходимо допол-

нить, так как в ней не учтен один из ключевых элементов — информационная составляющая. Любое воздействие на сознание осуществляется в первую очередь при помощи определенного изменения информационного поля, в котором находится человек или группа людей. Основная цель манипуляции — вызвать у человека поведение, необходимое манипулятору. Поведение же, как уже было рассмотрено ранее, индивид формирует на основе имеющейся у него информации о действительности. Таким образом, чтобы изменить поведение, нужно изменить поступающую к личности информацию, чтобы создать иной отпечаток внешнего мира. Следовательно, говорить необходимо не просто о психологическом воздействии, а об информационно-психологическом воздействии.

Как отмечает С. А. Зелинский, во время манипуляции «воздействие происходит на подсознание, или, другими словами, на бессознательное психики»²⁷. Суть в том, что любая информация, воспринимаемая индивидом, будь то сознательный или бессознательный уровень ее восприятия, откладывается в психике²⁸. Основы манипуляции заключаются в воздействии на человека с целью скрытого формирования необходимых отражений в сознании, то есть используются приемы, позволяющие воздействовать на бессознательную часть психики.

Как отмечал З. Фрейд, «бессознательная мысль стремится к переходу в сферу предсознательного, чтобы затем проникнуть к сознанию»²⁹, а «эффект сознания является лишь отдаленным психическим результатом бессознатель-

²² Информационные технологии в юридической деятельности. С. 117–118.

²³ Медиа // URL: <https://dic.academic.ru/dic.nsf/ruwiki/1030664> (дата обращения: 18.02.2021).

²⁴ Анонимизация // URL: <https://dic.academic.ru/dic.nsf/ruwiki/615651/> (дата обращения: 18.02.2021).

²⁵ Информационные технологии в юридической деятельности. С. 50.

²⁶ Доценко Е. Л. Психология манипуляции: феномены, механизмы и защита // URL: http://stavroskrest.ru/sites/default/files/files/books/psihologia_manipulacii.pdf (дата обращения: 18.02.2021).

²⁷ Зелинский С. А. Информационно-психологическое воздействие на массовое сознание. Средства массовой коммуникации, информации и пропаганды как проводник манипулятивных методик воздействия на подсознание и моделирования поступков индивидов и масс // URL: http://www.medigram.ru/netcat_files/108/110/h_1eae80e566efbfa041bafd712f9b13c (дата обращения: 18.02.2021).

²⁸ Зелинский С. А. Указ. соч.

²⁹ Фрейд З. Толкование сновидений // URL: <http://e-libra.su/read/178345-tolkovanie-snovidenij.html> (дата обращения: 18.02.2021).

ного процесса»³⁰, причем каждый психический акт начинается как бессознательный и может таким и остаться или же, развиваясь дальше, проникнуть в сознание, в зависимости от того, наталкивается он на сопротивление или нет³¹. Следовательно, информация, поступившая в подсознание, воздействует впоследствии на мысли и поведение человека. Так, в процессе манипуляции закладываются определенные паттерны, стереотипы поведения и мыслей, причем человек в данном случае думает, что это собственные мысли и поступки, создается иллюзия собственного выбора и мнения.

Манипуляция — явление чрезвычайно опасное. Информационно-психологическим воздействием можно добиться серьезных нарушений психического и физического здоровья общества, размывания естественных и культурно заданных норм поведения, роста рискованных социальных и личностных ситуаций, искажений представлений человека о мире и о самом себе³². С началом массовой информатизации и глобализации возможности манипуляций возросли многократно, так как появились более совершенные инструменты для распространения информации. Если раньше указанная деятельность велась через различные инструменты — газеты, художественную литературу, радио- и телевидение, то Интернет позволил объединить, сконцентрировать совокупность манипулятивных инструментов в одном месте.

Не секрет, что сеть «Интернет» используется для политических манипуляций. Однако наиболее значимым и важным со стратегической точки зрения является воздействие на культурную часть массового сознания. Суть мероприятий в данном направлении заключается в после-

довательной подмене наиболее существенных культурных (исторической памяти, моральных постулатов, моделей социального взаимодействия) на те, которые способствуют морально-нравственному разложению общества. Важным направлением в данной деятельности является подмена общечеловеческих ценностей — монетизация человеческой жизни, снижение интереса к традиционным ценностям, продвижение престижа криминальных групп и др.

Данные цели достигаются посредством распространения большого количества вредной для сознания индивидов информации (порнографического, экстремистского, ложно-исторического, нигилистического, аморального характера). При этом, как отмечается в Доктрине информационной безопасности Российской Федерации, «наращивается информационное взаимодействие на население России, в первую очередь на молодежь, в целях размывания традиционных российских духовно-нравственных ценностей»³³. Свойства Интернета способствуют распространению данной информации среди широкой аудитории (однако основная «мишень» воздействия — молодое поколение, обладающее еще не сформировавшейся психикой), причем не только искусственно, но и естественно — сама по себе информационность (состояние общества с начала процесса массовой информатизации) «стала катализатором безобразия и уродства, быстрого распространения продукции худших форм проявления культуры»³⁴. Ясно, что целенаправленное и естественное распространение подобной информации угрожает массовому сознанию.

Стратегия национальной безопасности Российской Федерации³⁵ и Доктрина информаци-

³⁰ Фрейд З. Толкование сновидений.

³¹ Фрейд З. Несколько замечаний по поводу понятия «бессознательное» // URL: <https://knigi.link/istoriya-psihologii-uchebniki/neskolko-zamechaniy-povodu-ponyatiya-34516.html> (дата обращения: 18.02.2021).

³² Лепский В. Е. Технологии управления в информационных войнах (от классики к постклассике). М. : Когнито-Центр, 2016. С. 64.

³³ Указ Президента РФ от 05.12.2016 № 646 «Об утверждении Доктрины информационной безопасности Российской Федерации» // СЗ РФ. 2016. № 50. Ст. 7074.

³⁴ Кузнецов П. У. Правовая методология информационных процессов. С. 19.

³⁵ Указ Президента РФ от 31.12.2015 № 683 «О Стратегии национальной безопасности Российской Федерации» // СЗ РФ. 2016. №.1 (ч. II). Ст. 212.

онной безопасности Российской Федерации, являющиеся основными нормативными правовыми актами в данной сфере, указывают информационные угрозы как преобладающие для национальной безопасности нашего государства.

Если традиционные средства массовой информации еще могут эффективно контролироваться имеющимися правовыми средствами, то сфера Интернета ввиду вышеизложенного в работе механизма распространения информации и ее воздействия на массы поддается контролю с большим трудом. В Российской Федерации в сфере противодействия информационным угрозам задействованы множественные правоохранительные и другие государственные органы. Осуществляется постоянный мониторинг информационной сферы и поиск сведений, способных оказать негативное воздействие на личность, общество и государство. Однако недопустимо также и нарушение конституционных прав граждан в данной сфере. Нельзя ограничивать свободу выражения мнений, право граждан на свободный поиск, обработку и хранение не запрещенной законом информации, прочие права без должных на то оснований.

Таким образом, двумя крайностями в процессе противодействия манипуляции в сети «Интернет» являются тотальное ограничение конституционных прав граждан при ликвидации каналов воздействия или осуществление эффективной контрпропаганды без ограничения конституционных прав граждан. В подпункте «в» п. 34 Доктрины информационной безопасности Российской Федерации одним из основных принципов обеспечения информационной безопасности названо «соблюдение баланса между потребностью граждан в свободном обмене информацией и ограничениями, связанными с необходимостью обеспечения национальной безопасности, в том числе в информационной сфере». Соответственно, в процессе противодействия манипуляции в сети «Интернет» следует избегать крайностей, особенно по части ограничения конституционных

прав и свобод, по возможности делая упор на применение контрманипулятивных мер.

Контрманипулятивные меры включают деятельность, обратную негативному информационно-психологическому воздействию: предоставление объективной информации о действительном мире; укрепление морально-нравственных устоев российских граждан; сохранение традиционных ценностей, исторической памяти; повышение уровня образования; развитие патриотизма и любви к Родине. Причем только в совокупности с моральным и интеллектуальным развитием населения России возможно эффективное противодействие угрозам информационно-психологической безопасности.

Именно по этой причине были приняты поправки³⁶ к Федеральному закону «Об образовании в Российской Федерации», касающиеся воспитания. Так, понятие воспитания, данное в п. 2 ст. 2 указанного Закона, было существенно расширено. В данное понятие были включены новые признаки, в частности «формирование у обучающихся чувства патриотизма, гражданственности, уважения к памяти защитников Отечества и подвигам Героев Отечества, закону и правопорядку, человеку труда и старшему поколению, взаимного уважения, бережного отношения к культурному наследию и традициям многонационального народа Российской Федерации, природе и окружающей среде».

Более того, с 1 сентября 2021 г. во всех учебных заведениях должны быть созданы рабочие программы воспитания и календарные планы воспитательной работы, на которых должны основываться образовательные организации в процессе осуществления воспитательной деятельности. Стоит обратить внимание, что поправки также указывают на возможность участия в разработке указанных программ советов обучающихся и советов родителей несовершеннолетних обучающихся, что положительным образом может сказаться на их содержании.

Так отечественный законодатель начал формирование планомерной деятельности по

³⁶ Федеральный закон от 31.07.2020 № 304-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон “Об образовании в Российской Федерации”» // СЗ РФ. 2020. № 31 (ч. I). Ст. 5063.

созданию контрманипулятивных мер, направленных на разрушение отечественных духовно-нравственных ценностей, посредством повсеместной воспитательной работы.

В рамках достижения сходных целей в процессе принятия находится законопроект № 1057895-7³⁷, касающийся регулирования просветительской деятельности. В пояснительной записке к данному законопроекту указано, что принятие законопроекта позволит противодействовать распространению противоправной информации и антироссийской пропаганде в школьной и студенческой среде. В данном проекте закрепляется понятие просветительской деятельности, под которой понимается деятельность, направленная на «...распространение знаний, умений, навыков, ценностных установок, опыта и компетенции в целях интеллектуального, творческого и (или) профессионального развития человека...». В соответствии с данным проектом запрещается использование недостоверных сведений об исторических, о национальных, религиозных и культурных традициях народов в рамках просветительской деятельности. Законопроект также содержит и другие положения, касающиеся регламентации просветительской деятельности Правительством РФ.

С одной стороны, регламентация просвещения действительно может положительно сказаться на противодействии массовым манипуляциям недобросовестных субъектов, но, с другой стороны, такой разрешительный порядок осуществления деятельности по просвещению подрывает саму суть просвещения — его массовость, что может крайне негативным образом сказаться на эффективности указанной деятельности. Более того, существуют и определенные опасности злоупотребления исполнительной властью своими полномочиями в рамках процедуры разрешения и контроля за просветительской деятельностью. Важно в данном слу-

чае выявить все риски и должным образом их купировать. Более целесообразным является, например, создание общественного консультативного совета в качестве представителя гражданского общества, позволяющего осуществлять общественный контроль за действиями органов публичной власти в сфере просвещения.

Стоит отметить также недавно принятый Федеральный закон «О внесении изменений в Федеральный закон “Об информации, информационных технологиях и о защите информации”»³⁸, целью которого является пресечение оборота в сети «Интернет» вредоносной информации, в частности материалов, пропагандирующих культ насилия или содержащих нецензурную брань. Так, в соответствии с данным Законом в настоящее время должен осуществляться поиск и ограничение информации, оскорбляющей человеческое достоинство, общественную нравственность, выражающей явное неуважение к обществу и государству, а также информации, содержащей призывы к массовым беспорядкам.

В данном случае стоит говорить о существенной проблеме, которая возникнет при применении данных положений Закона. С одной стороны, цель абсолютно благая — обеспечить нравственную безопасность общества. С другой — возникает правовая неопределенность относительно многих употребляемых в данном нормативном правовом акте категорий. Например, какие слова должны быть включены в перечень нецензурных, что считать культом насилия и жестокости и т.д. Так открывается возможность для субъективного усмотрения публичной власти в процессе контроля и надзора в данной сфере, что, в свою очередь, влечет за собой использование подобного механизма в целях необоснованного ограничения конституционных прав и свобод граждан. Так, если мыслить категориями рассматриваемого Федерального закона буквально, то большая часть художественной литературы, кинофиль-

³⁷ Законопроект № 1057895-7 «О внесении изменений в Федеральный закон “Об образовании в Российской Федерации”» (в части введения просветительской деятельности) // URL: <https://sozd.duma.gov.ru/bill/1057895-7> (дата обращения: 18.02.2021).

³⁸ Федеральный закон от 02.12.2019 № 426-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон “Об информации, информационных технологиях и о защите информации”» // СЗ РФ. 2019. № 49. Ст. 6985.

мов и других творческих произведений может быть заблокирована, несмотря на то что уже имеет возрастные ограничения и должна быть недоступна для несовершеннолетних. Следовательно, в целях устранения правовой неопределенности должны быть разработаны четкие критерии, на основании которых информация в сети «Интернет» должна блокироваться.

Важной законодательной новеллой также является так называемый Закон о российском сегменте сети «Интернет»³⁹, подразумевающий создание технической базы для безопасной и бесперебойной работы Интернета в России. Мотивом принятия данного Закона послужил, как указано в пояснительной записке, агрессивный характер политики США в области информационной безопасности⁴⁰. Возникла необходимость создать систему противодействия негативно-му информационному влиянию извне. Более того, появилась угроза отключения Российской Федерации от корневых серверов (технических средств хранения информации о сетевых серверах), что привело бы к невозможности использования сети «Интернет». В указанном Законе было предложено следующее решение данных проблем.

Во-первых, предполагается создание технических средств, позволяющих фильтровать информацию, пересекающую территорию Российской Федерации (как изнутри, так и извне). При этом «технические средства должны будут обладать возможностью ограничить доступ к ресурсам с запрещенной информацией не только по сетевым адресам, но и путем запрета пропуска проходящего трафика», то есть посредством блокировки конкретных интернет-сайтов.

Во-вторых, Федеральный закон «О связи» был дополнен статьей 65.1 «Управление сетями связи в случае возникновения угрозы устойчивости, безопасности и целостности функциони-

рования на территории Российской Федерации информационно-телекоммуникационной сети «Интернет» и связи общего пользования», подразумевающей при возникновении угроз возможность управления Интернетом централизованно, посредством упомянутых выше технических средств, непосредственно федеральным органом исполнительной власти — Роскомнадзором.

В-третьих, в Федеральный закон «Об информации, информационных технологиях и о защите информации» была введена статья 14.2 «Обеспечение устойчивого и безопасного использования на территории Российской Федерации доменных имен». Указанная статья подразумевает создание на территории России собственных корневых серверов (технических средств хранения информации о сайтах) — национальной системы доменных имен. Так создается национальная система технических средств хранения информации, которая позволит российскому сегменту сети «Интернет» продолжать работу после возможного отключения России от корневых серверов на территории других государств.

Таким образом, цели, указанные в пояснительной записке, достигнуты. Однако возможность централизованного контроля российского сегмента сети «Интернет» создает опасность злоупотреблений со стороны публичной власти посредством фактического введения цензуры. Для того чтобы этого не произошло, необходимо разработать механизм участия гражданского общества в централизованном управлении Интернетом. В частности, речь может идти об уже упомянутом нами выше общественном консультативном совете.

Особого внимания, по нашему мнению, заслуживает также произошедшее в конце 2020 г. выделение в российском законодатель-

³⁹ Федеральный закон от 01.05.2019 № 90-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон “О связи” и Федеральный закон “Об информации, информационных технологиях и о защите информации”» // СЗ РФ. 2019. № 18. Ст. 2214.

⁴⁰ Законопроект № 608767-7 «О внесении изменений в Федеральный закон “О связи” и Федеральный закон “Об информации, информационных технологиях и о защите информации” (в части обеспечения безопасного и устойчивого функционирования сети «Интернет» на территории Российской Федерации)» // URL: <https://sozd.duma.gov.ru/bill/608767-7> (дата обращения: 18.02.2021).

стве (помимо уже существовавшей ранее особой категории некоммерческих организаций — некоммерческой организации, выполняющей функции иностранного агента⁴¹) еще и незарегистрированных общественных объединений, выполняющих функции иностранного агента⁴², а также физических лиц, выполняющих функции иностранного агента⁴³.

Получить статус иностранного агента некоммерческая организация и физическое лицо может в случае, если они осуществляют политическую деятельность на территории Российской Федерации и получают материальную поддержку (денежные средства и (или) иное имущество) от иностранных источников, причем без какой-либо привязки к размеру и регулярности такой поддержки. Физическому же лицу достаточно получать даже нематериальную поддержку, к которой закон причисляет, например, организационно-методическую помощь.

В плане практической деятельности статус иностранного агента для всех упомянутых выше субъектов в первую очередь предполагает, что все материалы, производимые такой некоммерческой организацией, издаваемые таковым физическим лицом и (или) распространяемые ими, в том числе через средства массовой информации и (или) с использованием информационно-телекоммуникационной сети «Интернет», должны сопровождаться указанием на то, что эти материалы (информация) произведены, распространены и (или) направлены некоммерческой организацией или физическим лицом, выполняющим функции иностранного агента, либо касаются деятельности такой организации или лица.

Естественно, что у российского обывателя формулировка «иностраннный агент» в абсо-

лютном большинстве случаев вызывает подсознательную негативную ассоциацию, обусловленную менталитетом и историческим опытом русского народа, которая, например, в случае допущения банальной бюрократической ошибки может крайне негативно отразиться на деловой репутации некоммерческой организации, а также навсегда очернить доброе имя физического лица в глазах общества.

Именно поэтому в целях соблюдения баланса между необходимостью введения контрманипулятивных мер и защитой прав и свобод граждан от необоснованных ограничений следует применяемую на данный момент формулировку «иностраннный агент» заменить более мягкой — «некоммерческая организация, получающая финансирование из иностранных источников», что, к слову сказать, ранее предлагали сделать и другие авторы⁴⁴.

Касательно же физических лиц наиболее целесообразным видится полный отказ от подобной стигматизации, потому как деловую репутацию организации, без сомнения, восстановить гораздо проще, чем общественное мнение о человеке. Подобное допущение вполне согласуется с тем, что человек, его права и свободы, согласно положениям ст. 2 Конституции РФ, являются высшей ценностью.

Подводя итог настоящему исследованию, следует отметить, что манипуляция массовым сознанием в сети «Интернет» — одно из опаснейших явлений информационного общества, для минимизации негативных социально-политических проявлений которого в любом современном государстве должны быть предприняты серьезные политико-правовые меры.

Таковыми контрманипулятивными мерами в настоящее время и являются подробно рас-

⁴¹ См.: ч. 6 ст. 2 Федерального закона от 12.01.1996 № 7-ФЗ (в ред. от 30.12.2020) «О некоммерческих организациях» // СЗ РФ. 1996. № 3. Ст. 145.

⁴² См.: ст. 29.1 Федерального закона от 19.05.1995 № 82-ФЗ (в ред. от 30.12.2020) «Об общественных объединениях» // СЗ РФ. 1995. № 21. Ст. 1930.

⁴³ См.: ст. 2.1, 6 Федерального закона от 28.12.2012 № 272-ФЗ (в ред. от 30.12.2020) «О мерах воздействия на лиц, причастных к нарушениям основополагающих прав и свобод человека, прав и свобод граждан Российской Федерации» // СЗ РФ. 2012. № 53 (ч. 1). Ст. 7597.

⁴⁴ Лысенко В. В. Финансирование НПО: российский, международный и региональный опыт // Конституционное и муниципальное право. 2015. № 3. С. 63–71.

смотренные нами законодательные новеллы, в частности создание российского сегмента сети «Интернет», запрет употребления нецензурной брани в сети «Интернет», запрет распространения информации, содержащей культ насилия или жестокости, призывов к посещению несанкционированных массовых мероприятий, а также установление лицензирования просветительской деятельности, создание широкой воспитательной системы в стране и, конечно, введение категорий общественных объединений и физических лиц, осуществляющих функции иностранных агентов.

Вся совокупность упомянутых контрманипулятивных мер в своей стратегической перспективе способна принести существенную пользу и по возможности оградить общество от манипулятивного воздействия. Однако, как ни парадоксально, именно в этом обнаруживается и существенная опасность перечисленных нововведений для общества.

Так или иначе, перечисленные меры предполагают значительное усиление государственного вмешательства в информационную сферу жизни общества, что создает реальную возможность для формирования официального института цензуры. Сама по себе цензура не является вредным явлением. Она несет опасность только в том случае, когда становится полем для злоупотреблений со стороны публичной власти. Однако, как показывает история, цензура практически всегда превращается в надежный инструмент борьбы с инакомыслием. Именно поэтому институт цензуры всегда причисляется к признакам авторитарного и тоталитарного политических режимов.

Для того чтобы не допустить подобного негативного сценария развития событий, по нашему мнению, необходимо, во-первых, разработать механизмы реального контроля за деятельностью публичной администрации со стороны гражданского общества в сфере оборота информации. В частности, предлагается разработать концепцию создания общественно-консульта-

тивного органа, состоящего из представителей гражданского общества. К функции данного органа целесообразно отнести общественный контроль за деятельностью государственных органов, осуществляющих контроль в сфере оборота информации. Данное предложение также согласуется по своему смыслу с пп. «б» п. 34 Доктрины информационной безопасности Российской Федерации, указывающим в качестве принципа деятельности государственных органов в сфере обеспечения информационной безопасности «конструктивное взаимодействие государственных органов, организаций и граждан при решении задач по обеспечению информационной безопасности».

Во-вторых, необходимо повысить транспарентность деятельности публичной власти в данном направлении, например посредством все той же сети «Интернет», позволяющей применять различного рода инструменты привлечения общества к решению широкого круга вопросов государственной жизни⁴⁵, что, в свою очередь, не только минимизирует злоупотребления со стороны ответственных должных лиц, но и повысит уровень доверия населения к государству. Нельзя не отметить, что последнее является одной из самых эффективных мер противодействия внешним политическим манипуляциям.

Указанные меры тесно взаимосвязаны, так как создание органа общественного контроля приблизит граждан к реальной информационной действительности, обеспечит их включенность в процесс принятия или обжалования решений государственной власти.

В-третьих, немаловажным фактором противодействия манипуляциям является просвещение, так как повышение уровня образования и культуры в обществе в большинстве случаев крайне положительно сказывается на его сопротивляемости манипулятивному воздействию, обеспечивая социальную стабильность и предпосылки для ускорения общественного развития. В связи с этим предлагается усилить данную контрманипу-

⁴⁵ Более подробно об этом см., например: *Кожевников О. А., Остапович И. Ю., Нечкин А. В.* Современное состояние институтов прямой демократии в России: понятие, классификация и перспективы развития // Вестник Томского государственного университета. 2020. № 456. С. 225–233.

лятивную деятельность со стороны государства, расширив численность граждан, вовлеченных в просветительскую деятельность, с одновременной заменой сугубо административных методов контроля, к которым следует относить лицензирование, на методы контроля общественного, например со стороны независимых объединений граждан, осуществляющих просветительскую деятельность в той или иной сфере.

Таким образом, деятельность по контролю за оборотом информации должна основываться на принципе соблюдения баланса интересов государства и общества, а также на принципе сотрудничества гражданского общества и государства. Только так благие цели контрманипулятивного воздействия могут быть достигнуты без ущерба для развития общества в демократическом и правовом государстве.

БИБЛИОГРАФИЯ

1. Винер Н. Кибернетика и общество. — М., 1958. — 200 с.
2. Грачев Г., Мельник И. Манипулирование личностью: организация, способы и технологии информационно-психологического воздействия // URL: <http://www.gebesh.ru/Knigi/grachev.pdf> (дата обращения: 18.02.2021).
3. Доценко Е. Л. Психология манипуляции: феномены, механизмы и защита // URL: http://stavroskrest.ru/sites/default/files/files/books/psihologia_manipulacii.pdf (дата обращения: 18.02.2021).
4. Зелинский С. А. Информационно-психологическое воздействие на массовое сознание. Средства массовой коммуникации, информации и пропаганды как проводник манипулятивных методик воздействия на подсознание и моделирования поступков индивидов и масс // URL: http://www.medigram.ru/netcat_files/108/110/h_1eaeef80e566efbfa041bafd712f9b13c (дата обращения: 18.02.2021).
5. Информационные технологии в юридической деятельности : учебник для академического бакалавриата / под ред. П. У. Кузнецова. — 3-е изд. — М. : Юрайт, 2013. — 441 с.
6. Кастельс М. Галактика Интернет : Размышления об Интернете, бизнесе и обществе / пер. с англ. В. Харитонова. — Екатеринбург, 2004. — 324 с.
7. Кожевников О. А., Остапович И. Ю., Нечкин А. В. Современное состояние институтов прямой демократии в России: понятие, классификация и перспективы развития // Вестник Томского государственного университета. — 2020. — № 456. — С. 225–233.
8. Кузнецов П. У. Информационные основания права : монография. — Екатеринбург : Уральская государственная юридическая академия, 2005. — 202 с.
9. Кузнецов П. У. Основы информационного права : учебник для бакалавров. — М. : Проспект, 2014. — 312 с.
10. Кузнецов П. У. Правовая методология информационных процессов информационной безопасности (вербальный подход) : монография. — Екатеринбург : Изд-во УрГЮА, 2001. — 176 с.
11. Лепский В. Е. Технологии управления в информационных войнах (от классики к постклассике). — М. : Когнито-Центр, 2016. — 160 с.
12. Лысенко В. В. Финансирование НПО: российский, международный и региональный опыт // Конституционное и муниципальное право. — 2015. — № 3. — С. 63–71.
13. Малинова И. П. Синергетика: кодовая теория самоорганизации сложных систем // Российский юридический журнал. — 2016. — № 5. — С. 16–29.
14. Фрейд З. Несколько замечаний по поводу понятия «бессознательное» // URL: <https://knigi.link/istoriya-psihologii-uchebniki/neskolko-zamechaniy-povodu-ponyatiya-34516.html> (дата обращения: 18.02.2021).
15. Фрейд З. Толкование сновидений // URL: <http://e-libra.ru/read/178345-tolkovanie-snovidenij.html> (дата обращения: 18.02.2021).

Материал поступил в редакцию 2 марта 2021 г.

REFERENCES (TRANSLITERATION)

1. Viner N. Kibernetika i obshchestvo. — M., 1958. — 200 s.
2. Grachev G., Mel'nik I. Manipulirovanie lichnost'yu: organizaciya, sposoby i tekhnologii informacionno-psihologicheskogo vozdejstviya // URL: <http://www.gebesh.ru/Knigi/grachev.pdf> (data obrashcheniya: 18.02.2021).
3. Docenko E. L. Psihologiya manipulyatsii: fenomeny, mekhanizmy i zashchita // URL: http://stavroskrest.ru/sites/default/files/files/books/psihologia_manipulacii.pdf (data obrashcheniya: 18.02.2021).
4. Zelinskij S. A. Informacionno-psihologicheskoe vozdejstvie na massovoe soznanie. Sredstva massovoj kommunikacii, informacii i propagandy kak provodnik manipulativnyh metodik vozdejstviya na podsoznanie i modelirovaniya postupkov individov i mass // URL: http://www.mediagram.ru/netcat_files/108/110/h_1eaef80e566efbfa041bafd712f9b13c (data obrashcheniya: 18.02.2021).
5. Informacionnye tekhnologii v yuridicheskoy deyatel'nosti : uchebnik dlya akademicheskogo bakalavriata / pod red. P. U. Kuznecova. — 3-e izd. — M. : Yurajt, 2013. — 441 s.
6. Kastel's M. Galaktika Internet : Razmyshleniya ob Internetе, biznese i obshchestve / per. s angl. V. Haritonova. — Ekaterinburg, 2004. — 324 s.
7. Kozhevnikov O. A., Ostapovich I. Yu., Nechkin A. V. Sovremennoe sostoyanie institutov pryamoj demokratii v Rossii: ponyatie, klassifikaciya i perspektivy razvitiya // Vestnik Tomskogo gosudarstvennogo universiteta. — 2020. — № 456. — S. 225–233.
8. Kuznecov P. U. Informacionnye osnovaniya prava : monografiya. — Ekaterinburg : Ural'skaya gosudarstvennaya yuridicheskaya akademiya, 2005. — 202 s.
9. Kuznecov P. U. Osnovy informacionnogo prava : uchebnik dlya bakalavrov. — M. : Prospekt, 2014. — 312 s.
10. Kuznecov P. U. Pravovaya metodologiya informacionnyh processov informacionnoj bezopasnosti (verbal'nyj podhod) : monografiya. — Ekaterinburg : Izd-vo UrGYuA, 2001. — 176 s.
11. Lepskij V. E. Tekhnologii upravleniya v informacionnyh voynah (ot klassiki k postklassike). — M. : Kognito-Centr, 2016. — 160 s.
12. Lysenko V. V. Finansirovanie NPO: rossijskij, mezhdunarodnyj i regional'nyj opyt // Konstitucionnoe i municipal'noe pravo. — 2015. — № 3. — S. 63–71.
13. Malinova I. P. Sinergetika: kodovaya teoriya samoorganizacii slozhnyh sistem // Rossijskij yuridicheskij zhurnal. — 2016. — № 5. — S. 16–29.
14. Frejd Z. Neskol'ko zamechanij po povodu ponyatiya «bessoznatel'noe» // URL: <https://knigi.link/istoriya-psihologii-uchebniki/neskolko-zamechanij-povodu-ponyatiya-34516.html> (data obrashcheniya: 18.02.2021).
15. Frejd Z. Tolkovanie snovidenij // URL: <http://e-libra.su/read/178345-tolkovanie-snovidenij.html> (data obrashcheniya: 18.02.2021).

Проблемы получения информированного согласия при проведении геномных и генетических исследований¹

Аннотация. Статья посвящена исследованию процесса получения информированного согласия при проведении геномных и генетических исследований. Рассматриваются аспекты получения согласия в условиях появления крупномасштабных популяционных исследований и геномных баз данных, которые поставили под сомнение традиционные концепции информированного согласия. Исследуется зарубежный опыт получения информированного согласия и концепция, которая рассматривает информированное согласие в качестве двух основных компонентов: диалог или процесс и форму. Информация, полученная в ходе научного исследования и проведения геномных и генетических исследований, сегодня в связи с расшифровкой генома и возможностями повторной идентификации информации может быть раскрыта. Поэтому ставится вопрос о необходимости правовой защиты такой информации и механизмах ее защиты. Сделан вывод, что информированное согласие перестает быть единым документом, привязанным к четко определенному исследованию, становится динамичным процессом. Статья обобщает последние теоретические и практические аспекты получения информированного согласия при проведении геномных и генетических исследований.

Ключевые слова: информированное согласие; геномные исследования; геном человека; права человека; биобанк; конфиденциальность; база данных; персональные данные; геномная регистрация.

Для цитирования: Пестрикова А. А. Проблемы получения информированного согласия при проведении геномных и генетических исследований // Актуальные проблемы российского права. — 2022. — Т. 17. — № 1. — С. 105–115. — DOI: 10.17803/1994-1471.2022.134.1.105-115.

¹ Исследование выполнено при финансовой поддержке РФФИ в рамках научного проекта № 18-29-14015.

© Пестрикова А. А., 2022

* Пестрикова Анастасия Александровна, кандидат юридических наук, доцент кафедры конституционного и административного права Тольяттинского государственного университета
Белорусская ул., д. 14, г. Тольятти, Россия, 445020
anastasia801@yandex.ru

Obtaining Informed Consent in Genomic and Genetic Studies²

Anastasiya A. Pestrikova, Cand. Sci. (Law), Associate Professor, Department of Constitutional and Administrative Law, Togliatti State University
ul. Belorusskaya, d. 14, Togliatti, Russia, 445020
anastasia801@yandex.ru

Abstract. The paper studies the process of obtaining informed consent in genomic and genetic research. The author considers some aspects of obtaining consent in the realm of the emergence of large-scale population studies and genomic databases that have challenged the traditional concepts of informed consent. The author examines foreign experience of obtaining informed consent as well as the concept considering informed consent as two main components, namely a dialogue or a process and form. Today due to the decoding of the genome and the possibility of re-identifying information, the information obtained in the course of scientific research and conducting genomic and genetic research can be disclosed. Therefore, the question is raised about the need for legal protection of such information and mechanisms for its protection. It is concluded that informed consent is no longer a single document tied to a particular study; it is becoming a dynamic process. The paper summarizes the latest theoretical and practical aspects of obtaining informed consent in genomic and genetic studies.

Keywords: informed consent; genomic research; human genome; human rights; biobank; confidentiality; database; personal data; genomic registration.

Cite as: Pestrikova AA. Problemy polucheniya informirovannogo soglasiya pri provedenii genomnykh i geneticheskikh issledovaniy [Obtaining Informed Consent in Genomic and Genetic Studies]. *Aktual'nye problemy rossijskogo prava*. 2022;17(1):105-115. DOI: 10.17803/1994-1471.2022.134.1.105-115 (In Russ., abstract in Eng.).

В настоящее время процесс информированного согласия становится рутинной процедурой, которая не вызывает интереса и расценивается как необходимое условие для доступа к тем или иным услугам. Но развитие генных технологий, доступ к информации ДНК, хранение этой информации и ее передача, в том числе трансграничная, постепенно превращает информированное согласие в необходимый элемент правового регулирования отношений с биологическим материалом человека.

Информированное согласие является краеугольным камнем этической составляющей всевозможных исследований с участием людей. Правовое регулирование общественных отношений с участием биологического материала человека немислимо без этической составляющей. «Современная жизнь богата крайними ситуациями, когда возникает множество про-

блем, где теснейшим образом переплетаются мораль, этика, закон, обычай, религиозные взгляды»³. В настоящее время складываются настолько сложные общественные отношения по поводу биологического материала человека, что необходимо задействовать все доступные и известные механизмы правового регулирования. Вовлечение в оборот биологического материала человека становится данностью современного общества, в таких условиях важно сформировать правовую модель, которая будет всемерно защищать всех участников данных правоотношений. Этические принципы, которые получили широкое применение в формировании правовой концепции оборота биологического материала человека, содержат основания для защиты любой конфиденциальной информации, которая становится доступной в связи с расшифровкой генома человека.

² The reported study was funded by RFBR according to the research project № 18-29-14015.

³ Дубовик О. Л. Здоровье человека — важный объект правотворчества и правореализации // Современное медицинское право в России и за рубежом : сб. науч. тр. / РАН. ИНИОН. Центр социал. науч.-информ. исслед. ; отд. правоведения ; ИГП. Центр эколого-правовых исслед. ; Центр адм.-правовых исслед. ; отв. ред.: О. Л. Дубовик, Ю. С. Пивоваров. М. : ИНИОН, 2003. С. 7.

«Общая этическая теория подтверждает необходимость сочетать конфиденциальность с открытостью информации, часто не имея возможности предоставить специфические и конкретные рекомендации практикам. Следует понимать, что конфиденциальность — это не только этический постулат, она основывается на законе»⁴. Нюрнбергский кодекс⁵ указывает, что добровольное согласие человека абсолютно необходимо, Хельсинкская декларация Всемирной медицинской ассоциации 1964 г. определяет, что соображения, связанные с благополучием человека, должны иметь приоритет над интересами науки и общества.

Традиционные биоэтические принципы — автономии, благодеяния, справедливости, непричинения вреда — часто подвергаются критике за чрезмерную абсолютизацию личных прав и неспособность учитывать контекстуальные факторы и механизмы, заложенные в обществе⁶. В частности, протоколы информированного согласия часто воспринимаются как статичные и дискретные, в то время как они должны стать механизмом, раскрывающим риски и выгоды для принятия самостоятельного осознанного решения⁷. Особенно это прослеживается, когда для исследований привлекаются представители различных культур, религий, социальных слоев, для которых риски и выгоды могут иметь существенное различие в согласии или отказе от участия⁸.

Цель получения добровольного информированного согласия заключается в том, чтобы субъекты правоотношений с биологическим материалом человека были осведомлены о всех потенциальных рисках и выгодах от участия в любых исследованиях, в которых они

предоставляют свой биологический материал. В последнее время многие страны стали проводить крупномасштабные популяционные исследования и собирать геном населения страны, составлять базы данных. Можно встретить примеры добровольного сбора данных через презумпцию согласия либо через получение общего согласия — когда субъект дает согласие один раз и оно распространяется на все дальнейшие исследования. Но важно понимать, что данная концепция не всегда оправдывает цель, участники должны быть осведомлены обо всех процессах проводимого исследования и о возможных вариантах других исследований, в которых будет раскрыта личная информация. Чтобы дать добровольное информированное согласие, необходимо учитывать множество факторов, особенно в многонациональных странах, где кардинально различаются религиозные, национальные, социальные и культурные традиции. Поэтому рассматривать общее согласие несколько рискованно, процесс информированного согласия должен представлять собой динамическое взаимодействие. Исследователи при получении согласия должны опираться на весь пласт информации, которую и они, и участники исследования считают необходимой и достаточной для принятия решения об участии или отказе. Сложность такого динамического процесса заключается в том, что если геномное или генетическое исследование связано с повышенным риском или долгосрочным хранением, а также возможной передачей данных, то получить согласие в динамике — задача не из легких. Как выход из ситуации можно предложить привлекать в процесс получения информированного согласия генетических консультантов, которые

⁴ Берг Дж. Говорить или не говорить: этика и закон о конфиденциальности медицинской информации // Современное медицинское право в России и за рубежом. С. 160.

⁵ Nuremberg Code. Trials of War Criminals before the Nuremberg Military Tribunals under Control Council Law No 10. Vol. 2. Washington, DC: US GPO; 1949. P. 181–182.

⁶ Quigley D. Applying Bioethical Principles to Place-Based Communities and Cultural Group Protections: The Case of Biomonitoring Results Communication // Journal of Law, Medicine & Ethics. 2012. P. 348–358.

⁷ Barata P. C., Gucciardi E., Ahmad F., Stewart D. E. Cross-cultural perspectives on research participation and informed consent // Social Science & Medicine, 2006. 62 (2). P. 479–490.

⁸ Marsh V. M., Kamuya D. K., Parker M. J., Molyneux C. S., Working with Concepts: The Role of Community in International Collaborative, Biomedical Research // Public Health Ethics, 2011. 4 (1). P. 26–39.

разъяснят участникам геномных или генетических исследований все потенциальные риски и выгоды, но это может быть непрактично или экономически невыгодно при проведении некоторых исследований. Но в любом случае необходимо обеспечить прозрачность информации при проведении исследований с биологическим материалом человека и сделать процедуру максимально стандартной и защищающей права участников, поскольку возможность расшифровать ДНК из любого образца биологического материала в современном мире становится всё менее трудоемкой. Участники исследований должны осознавать, что есть вероятность использования их биологического материала в других исследованиях, на которые они согласия не давали. Как видится, закон должен установить пределы использования биологического материала человека в любых исследованиях, исходя из цели — затрагивает ли исследование благо общества или направлено на удовлетворение частного интереса.

Информированное согласие включает в себя два основных компонента: диалог или процесс и форму.

В процессе получения добровольного информированного согласия происходит тесное взаимодействие между исследователем, обладающим специальными знаниями и навыками, и участником. В процессе этого взаимодействия исследователь должен представить исчерпывающую и достоверную информацию о проводимом генетическом или геномном исследовании, предупредить о всех потенциальных рисках, включая раскрытие информации и передачу ее (или образец биологического материала) для дальнейших исследований, а также о выгодах участия в исследовании. Кроме того, если рассматривать процесс получения информированного согласия как динамический, а не разовый, то возникает больше возможности узнать весь объем информации и построить доверительные отношения, в результате чего получение согласия на дальнейшие исследования будет менее проблематичным. Поэтому именно процесс получения информированного согласия является основным элементом, а форма просто закрепляет результат взаимодействия и отра-

жает все риски и выгоды, цель проведения исследования, процедуру, а также права и обязанности участника генетического или геномного исследования. При этом важно, чтобы использовался язык, который точно описывает понятия, он должен быть ясным и минимально техничным, все термины должны быть объяснены или определены. Традиционные стандарты информированного согласия требуют, за редким исключением, чтобы субъекты вступали в исследование добровольно и располагали достаточной информацией об исследовательской деятельности для принятия осмысленного решения об участии. Тем не менее хранение и широкий обмен биологическим материалом человека и клеточными линиями и данными делают невозможным подробное описание и предвидение всех будущих исследований, для которых они могут быть использованы в момент их сбора. А в связи с бурным развитием генных технологий будущие риски вообще непредсказуемы. Использование биологического материала человека и данных о геноме в будущих исследованиях, которые неизвестны на момент получения согласия, неопределенное хранение, постоянный доступ к медицинской карте, крупномасштабный обмен данными (иногда межгосударственный), разработка коммерческих продуктов, защита конфиденциальности, доступ к индивидуальным совокупным результатам исследования, а также возможность участников отозвать согласие — всё это риски при проведении исследований.

Таким образом, юридические и этические требования информированного согласия на все будущие виды использования не могут быть удовлетворены в момент сбора биологического материала человека и данных.

В ходе процесса информированного согласия потенциальным участникам может быть представлена исчерпывающая информация о самом хранилище (то есть о коллекции хранимых материалов), включая подробную информацию о его назначении, процедурах, защите конфиденциальности, рисках и преимуществах.

На современном этапе проведения крупномасштабных исследований, генерирующих геномные данные человека, использование

образцов биологического материала человека и клеточных линий, с имеющимся информированным согласием, предполагает использование их в будущих исследованиях и широкий обмен. Генетические и геномные исследования требуют доступа к ДНК человека из биологических образцов, которые могут храниться и использоваться в многочисленных исследованиях. Доступ к хранящимся биологическим материалам человека для таких исследований имеет решающее значение, поскольку происходит изучение генетической изменчивости и ее связи с явлениями и факторами в масштабах всего генома, что требует больших выборок для достижения точного и достоверного результата. Биологический материал и данные генома наиболее полезны, если они связаны с клинической и другой фенотипической информацией об источнике образца. Это достигается на современном этапе путем создания национальных биобанков. В дополнение к распространению популяционных биобанков многие исследователи, фармацевтические компании и учреждения собирают и хранят биологический материал человека, клинические данные и генетическую информацию в местных и региональных хранилищах. Часто клеточные линии создаются таким образом, чтобы образцы можно было изучать бесконечно долго, а полученные данные ДНК становятся широко доступными для вторичного анализа через общедоступные или ограниченные базы данных⁹. Традиционные модели согласия предполагают, что, поскольку вся информация о будущих исследованиях, которые могут проводиться, недоступна на момент первоначального согласия, исследователи должны повторно связаться с участниками для получения конкретного согласия на каждое дополнительное использование биологического материала или данных. Однако такой подход не рационален и вызывает опасения по поводу воздействия на участников исследований и на исследование как таковое. Ведь повторное использование может быть протяженным во времени (потенциально в

течение десятилетий), и для получения повторного согласия запрос может рассматриваться как нежелательное вторжение. А кроме того, участники могут прийти к ошибочным выводам, почему именно их образцы отобраны для изучения конкретного гена или состояния¹⁰. Строгое соблюдение стандартов информированного согласия может поставить под угрозу осуществление исследования, включая дополнительные затраты и задержки во времени, что повлияет на валидность из-за отсутствия ответа и утраты возможности последующего изучения образцов или данных.

Генетические и геномные исследования могут включать в себя сбор трех видов информации, которые должны быть описаны в процессе получения информированного согласия. Во-первых, это анкета с личной информацией (возраст, пол, раса / этническая принадлежность, личная и семейная история здоровья и пр.). Во-вторых, клиническая информация, полученная через доступ к медицинским картам участников (при этом сбор может быть разовым или постоянным). В-третьих, биологический материал и данные исследований (генотипы, результаты биохимических анализов и пр.).

Физические риски, связанные с геномными или генетическими исследованиями, обычно минимальны. Потенциальный риск, связанный с использованием биологического материала человека, возникает в связи с использованием информации, что может привести к дискриминации в сфере занятости или страхования, стигматизации, психологическому давлению или ущербу, нарушению личной или семейной жизни. Говорить о конфиденциальности данных участников исследований с биологическим материалом человека можно только условно, ведь проследить по ДНК конкретного участника не представляет особой сложности. И если еще недавно можно было на общедоступных сайтах получить информацию об участии человека в исследовании, то сейчас всё больше внимания уделяется конфиденциальности такой инфор-

⁹ McGuire A. L., Beskow L. M. Informed consent in genomics and genetic research // URL: <https://www.ncbi.nlm.nih.gov/pmc/articles/PMC3216676/>.

¹⁰ McGuire A. L., Beskow L. M. Op. cit.

мации. И хотя возможности идентификации индивида в совокупном наборе данных в настоящее время ограничены, всегда существует перспектива непредвиденных рисков, связанных с быстрым технологическим прогрессом. Конфиденциальность не может гарантироваться, участники должны быть проинформированы о существовании рисков, которые невозможно предвидеть. В биобанках и национальных хранилищах используется шифрование данных, кодирование, установление ограниченного доступа или различных уровней доступа к данным. Описание этих мер является необходимым условием и элементом информированного согласия.

Важно учитывать, что информация, полученная в ходе исследования, может быть раскрыта в силу закона. Сертификаты конфиденциальности выдаются государственными органами для защиты конфиденциальной информации от принудительного раскрытия. Данные сертификаты призваны помочь достижению целей исследований и способствовать участию в них. Они специально разработаны для исследований, связанных с конфиденциальной информацией, которая, если она будет раскрыта, может иметь неблагоприятные последствия для субъектов или нанести ущерб их финансовому положению, занятости, страхованию или репутации¹¹. Примером является Закон США о недискриминации в области генетической информации¹², запрещающий дискриминацию в области медицинского страхования и занятости на основе генетической информации. Закон запрещает медицинским страховщикам использовать генетическую информацию человека при определении условий

страхования и страховых премий; запрещает работодателям использовать генетическую информацию при принятии на работу, увольнении, продвижении по службе.

Предоставление субъектам исследований возможности контролировать аспекты исследования, которые могут быть сделаны с использованием их биологического материала или данных, уважает их автономию и позволяет принимать решение в соответствии со их ценностями и убеждениями. Однако такой подход требует значительных административных и финансовых вложений, чтобы отслеживать и действовать в соответствии с индивидуальным решением каждого человека. В связи с распространением геномных и генетических исследований примат индивидуальной автономии следует согласовывать с нормами справедливости, солидарности, альтруизма и всеобщего блага. Поэтому всё чаще звучат призывы к участникам дать «полное согласие» на все будущие исследования и использование биологического материала человека и данных в момент сбора¹³. При этом, как показывают исследования, даже когда участникам предоставляется несколько вариантов использования их образцов и данных, большинство соглашается либо использовать их образцы во всех будущих исследованиях, либо вообще не использовать¹⁴. Однако есть мнение, что такое согласие сомнительно «информированное», поскольку будущие исследования и использование не определены¹⁵.

Примером получения информированного согласия на уровне страны может стать Исландия при создании популяционного биобанка

¹¹ *Bathe O. F., McGuire A. L.* The ethical use of existing samples for genome research // *Genet Med.* 2009. 11. P. 712–715 ; *Beskow L. M., Burke W., Merz J. F., Barr P. A., Terry S., et al.* Informed consent for population-based research involving genetics // *JAMA.* 2001. 286. P. 15–21.

¹² Genetic Information Nondiscrimination Act of 2008, PL No 110–233, 122 Stat. 881.

¹³ *Elger B.S.* Consent and anonymization in research involving biobanks: differing terms and norms present serious barriers to an international framework // *Caplan ALEMBO Rep.* 2006 Jul; 7(7). P. 661–666.

¹⁴ *Chen D. T., Rosenstein D. L., Muthappan P., Hilsenbeck S. G., Miller F. G., Emanuel E. J., Wendler D.* Research with stored biological samples: what do research participants want? // *Arch Intern Med.* 2005 Mar 28. 165 (6). P. 652–655.

¹⁵ *Caulfield T., Upshur R. E., Daar A.* DNA databanks and consent: a suggested policy option involving an authorization model // *BMC Med Ethics.* 2003 Jan 3. 4.E1 ; *Caulfield T.* Biobanks and blanket consent: the proper pace of the public good and public perception rationales // *Kings Coll Law J.* 2007. 18. P. 209–226 ;

Helathcare. В декабре 1998 г. правительство Исландии приняло Закон о базе данных сектора здравоохранения, который предоставил 12-летнюю эксклюзивную лицензию на расшифровку генетики геномной компании в Исландии¹⁶. Было принято решение о создании централизованной базы данных медицинских сведений всех исландских граждан, которые будут использоваться для научных исследований и в коммерческих целях. После широкого обсуждения закон был принят, и база данных была создана без требования информированного согласия ирландцев. Людям была предоставлена возможность отказаться от участия в базе данных, подписав форму, которая была доступна во всех медицинских учреждениях. Социологический опрос в 2000 г. показал, что только 8,6 % исландцев возражали против базы данных и только 7 % отказались от участия¹⁷. Некоторые эксперты возражают против подхода общего согласия, утверждая, что он не является юридически обоснованным и не удовлетворяет требованиям этической исследовательской практики¹⁸. Однако Верховный суд Исландии определил, что отказ от согласия был оправдан, поскольку не существует четкого прецедента согласия для банков данных ДНК, хотя суд и признал, что информация в базе данных может быть потенциально идентифицируемой¹⁹.

Еще одним примером амбициозных крупномасштабных проектов в области генома населения является китайская инициатива по прецизионной медицине. Программа All of us research program в США²⁰ — проект, направленный на сбор большой когорты из более одного миллиона человека, с целью развития науки и технологий в медицине.

Таким образом, сомнительно, что участники исследований могут осуществлять реальный контроль при участии в крупных проектах в области генома популяций. В настоящее время понимание последствий сбора данных очень сложно полностью осознать, поэтому информированное согласие не предоставляет достаточной защиты. Данные постоянно обновляются, используются и поддерживаются на неопределенный срок. Информированное согласие перестает быть единым документом, привязанным к четко определенному исследованию, становится динамичным процессом.

В Российской Федерации начинается процесс активного вовлечения в геномные и генетические исследования, поэтому самое время задуматься о перспективах и развитии данных отношений, перенять успешный опыт других стран и сформировать собственное правовое поле для дальнейшего развития науки и медицины в области геномной инженерии и биомедицинских технологий. Стоит отметить, что институт информированного согласия не сформирован в должной мере, нет единства формирования и получения согласия, единых стандартов и практики. Это является недопустимым с точки зрения защиты субъектов правоотношений, возникающих по поводу биологического материала человека. Согласно Федеральному закону от 03.12.2008 «О государственной геномной регистрации в Российской Федерации» государственная геномная регистрация — деятельность, осуществляемая государственными органами и учреждениями по получению, учету, хранению, использованию, передаче и уничтожению биологического материала и обработке геномной информации. Геномная информация — персональные дан-

Greely H. T. The uneasy ethical and legal underpinnings of large-scale genomic biobanks // *Annu Rev Genomics Hum Genet.* 2007. 8. P. 343–364.

¹⁶ Icelandic Parlem., the Alþingi. Act on a Health Sector Database. 139. 1998.

¹⁷ Gulcher J. R., Stefánsson K. N. The Icelandic Healthcare Database and informed consent // *Engl J Med.* 2000 Jun 15. 342 (24). P. 27–30.

¹⁸ Annas G. J. Rules for research on human genetic variation-lessons from Iceland // *N Engl J Med.* 2000 Jun 15. 342 (24). P. 30–33.

¹⁹ Gertz R. An analysis of the Icelandic Supreme Court judgment on the Health Sector Database Act. Scripted. 2004;1. P. 241–258.

²⁰ URL: <https://allofus.nih.gov/>.

ные, включающие кодированную информацию об определенных фрагментах дезоксирибонуклеиновой кислоты физического лица или неопознанного трупа, не характеризующих их физиологические особенности. Определяются принципы геномной регистрации: законность, гуманизм, конфиденциальность, сочетание добровольности и обязательности, с соблюдением общепризнанных прав и свобод человека и гражданина. Федеральный закон от 27.07.2006 «О персональных данных» в ст. 9 определяет, что субъект персональных данных свободно, своей волей и в своем интересе принимает решение о предоставлении своих персональных данных и дает согласие на их обработку. Согласие на обработку персональных данных должно быть конкретным, информированным и сознательным. Согласие на обработку персональных данных может быть дано субъектом персональных данных или его представителем в любой позволяющей подтвердить факт его получения форме. А статья 11 подчеркивает, что сведения, которые характеризуют физиологические и биологические особенности человека, на основании которых можно установить его личность (биометрические персональные данные) и которые используются оператором для установления личности субъекта персональных данных, могут обрабатываться только при наличии согласия в письменной форме. Однако стоит заметить, что данных правовых норм явно недостаточно для налаживания процесса проведения масштабных генетических и геномных исследований и защиты прав субъектов — участников таких исследований. Государство должно обеспечить защиту прав участников геномных или генетических исследований, а также субъектов правоотношений, возникающих по поводу биологического материала человека. Исследо-

вания в области поведенческой психологии убедительно свидетельствуют, что расширение прав и возможностей участников исследования создает доверие и одобрение и приводит к более широкому участию общества в исследованиях²¹.

«Юридическая защита конфиденциальности свидетельствует о том, какое значение наше общество придает неприкосновенности частной жизни, но она может быть нарушена под воздействием более важных обстоятельств, когда другие общественные ценности (общественное здоровье или безопасность) берут верх. Интересы неприкосновенности частной жизни и здоровья могут быть превзойдены в тех случаях, когда раскрытие информации необходимо для сохранения иных ценностей»²².

Участник геномных или генетических исследований, связанных с получением, обработкой и хранением конфиденциальных персональных данных, должен дать добровольное, явное согласие, оно должно быть свободным, конкретизированным к субъекту и объекту исследования и исключать любое двусмысленное толкование. Разрешается обработка конфиденциальных персональных данных для геномных или генетических исследований при условии, что это необходимо в общественных интересах, например в научных исследованиях, где есть вероятность получения результата, который может быть использован в системе здравоохранения государства или в исторических исследованиях, для статистических данных и пр.²³ Всё чаще ставятся вопросы о защите подобной информации и возможности ее неправомерного использования страховыми компаниями, работодателями и государственными структурами²⁴. Базы генетической информации вызывают наибольшую обеспокоенность в связи с

²¹ Malin B. A., Emam K. E., O'Keefe C. M. Biomedical data privacy: problems, perspectives, and recent advances // J Am Med Inform Assoc JAMIA. 20. 2013. P. 2–6.

²² Берг Дж. Указ. соч. С. 165.

²³ Hallinan D. Broad consent under the GDPR: an optimistic perspective on a bright future // Life Sciences, Society and Policy. Vol. 16. Article number: 1 (2020) // URL: <https://link.springer.com/article/10.1186/s40504-019-0096-3> (дата обращения: 02.02.2021).

²⁴ Woodward B. Medical record confidentiality and data collection current dilemmas // Journal of law, Medicine and Ethics. 1997. 25. P. 88–97.

доступом к ней государственных и правоохранительных органов. Информация, полученная в ходе научного исследования, долгое время не представляла угрозы раскрытия, поскольку чаще всего была обезличена. Но сегодня в связи с расшифровкой генома и возможностями повторной идентификации информации ставится вопрос о необходимости правовой защиты и такой информации.

Таким образом, информированное согласие должно быть составлено на языке и с использованием только тех терминов, которые лицо может полностью понять. Должны быть изло-

жены цели, методы, последствия исследований, характер его проведения; риски и выгоды, которые могут возникнуть; указание на право лица в любой момент и на любом этапе на отказ от дальнейших исследований, отказ от дальнейшего участия без указания причин и любых последствий; порядок сбора, хранения и защиты данных, полученных во время исследования; судьба биологического материала (его уничтожение или последующее использование); перечень процедур и дальнейших действий, которые будут реализованы в случае непредвиденных обстоятельств.

БИБЛИОГРАФИЯ

1. Берг Дж. Говорить или не говорить: этика и закон о конфиденциальности медицинской информации // Современное медицинское право в России и за рубежом : сб. науч. тр. / РАН. ИНИОН. Центр социал. науч.-информ. исслед.; отд. правоведения; ИГП. Центр эколого-правовых исслед.; Центр адм.-правовых исслед.; отв. ред.: О. Л. Дубовик, Ю. С. Пивоваров. — М. : ИНИОН, 2003. — 472 с.
2. Дубовик О. Л. Здоровье человека — важный объект правотворчества и правореализации // Современное медицинское право в России и за рубежом : сб. науч. тр. / РАН. ИНИОН. Центр социал. науч.-информ. исслед.; отд. правоведения; ИГП. Центр эколого-правовых исслед.; Центр адм.-правовых исслед.; отв. ред.: О. Л. Дубовик, Ю. С. Пивоваров. — М. : ИНИОН, 2003. — С. 6–16.
3. Annas G. J. Rules for research on human genetic variation--lessons from Iceland // *N Engl J Med.* — 2000. — Jun 15. — 342 (24). — P. 30–33.
4. Barata P. C., Gucciardi E., Ahmad F., Stewart D. E. Cross-cultural perspectives on research participation and informed consent // *Social Science & Medicine.* — 2006. — 62 (2). — P. 479–490.
5. Bathe O. F., McGuire A. L. The ethical use of existing samples for genome research // *Genet Med.* — 2009. — 11. — P. 712–715.
6. Beskow L. M., Burke W., Merz J. F., Barr P. A., Terry S., et al. Informed consent for population-based research involving genetics // *JAMA.* — 2001. — 286. — P. 15–21.
7. Caulfield T. Biobanks and blanket consent: the proper pace of the public good and public perception rationales // *Kings Coll Law J.* — 2007. — 18. — P. 209–226.
8. Caulfield T., Upshur R. E., Daar A. DNA databanks and consent: a suggested policy option involving an authorization model // *BMC Med Ethics.* — 2003 Jan 3. — 4.E1.
9. Chen D. T., Rosenstein D. L., Muthappan P., Hilsenbeck S. G., Miller F. G., Emanuel E. J., Wendler D. Research with stored biological samples: what do research participants want? // *Arch Intern Med.* — 2005 Mar 28. — 165 (6). — P. 652–655.
10. Dara Hallinan. Broad consent under the GDPR: an optimistic perspective on a bright future // *Life Sciences, Society and Policy.* — Vol. 16. — Article number 1 (2020). — URL: <https://link.springer.com/article/10.1186/s40504-019-0096-3>.
11. Elger B. S. Consent and anonymization in research involving biobanks: differing terms and norms present serious barriers to an international framework // *Caplan ALEMBO Rep.* 2006 Jul. — 7(7). — P. 661–666.
12. Gertz R. An analysis of the Icelandic Supreme Court judgment on the Health Sector Database Act. Scripted. — 2004 ;1. — P. 241–258.

13. Greely H. T. The uneasy ethical and legal underpinnings of large-scale genomic biobanks // *Annu Rev Genomics Hum Genet.* — 2007. — 8. — P. 343–364.
14. Gulcher J. R., Stefánsson K. N. The Icelandic Healthcare Database and informed consent // *Engl J Med.* — 2000 Jun 15. — 342 (24). — P. 27–30.
15. Malin B. A., Emam K. E., O’Keefe C. M. Biomedical data privacy: problems, perspectives, and recent advances // *J Am Med Inform Assoc JAMIA.* — 20. — 2013. — P. 2–6.
16. Marsh V. M., Kamuya D. K., Parker M. J., Molyneux C. S., Working with Concepts: The Role of Community in International Collaborative, Biomedical Research // *Public Health Ethics.* — 2011. — № 4 (1). — P. 26–39.
17. McGuire A. L., Beskow L. M. Informed consent in genomics and genetic research // URL: <https://www.ncbi.nlm.nih.gov/pmc/articles/PMC3216676/>.
18. Quigley D. Applying Bioethical Principles to Place-Based Communities and Cultural Group Protections: The Case of Biomonitoring Results Communication // *Journal of Law, Medicine & Ethics.* — 2012. — P. 348–358.
19. Woodward B. Medical record confidentiality and data collection current dilemmas // *Journal of law, Medicine and Ethics.* — 1997. — 25. — P. 88–97.

Материал поступил в редакцию 9 февраля 2021 г.

REFERENCES (TRANSLITERATION)

1. Berg Dzh. Govorit’ ili ne govorit’: etika i zakon o konfidencial’nosti medicinskoj informacii // *Sovremennoe medicinskoje pravo v Rossii i za rubezhom : sb. nauch. tr. / RAN. INION. Centr social. nauch-inform. issled.; otd. pravovedeniya; IGP. Centr ekologo-pravovyh issled. ; Centr adm.-pravovyh issled. ; otv. red.: O. L. Dubovik, Yu. S. Pivovarov.* — M. : INION, 2003. — 472 s.
2. Dubovik O. L. Zdorov’e cheloveka — vazhnyj ob’ekt pravotvorchestva i pravorealizacii // *Sovremennoe medicinskoje pravo v Rossii i za rubezhom : sb. nauch. tr. / RAN. INION. Centr social. nauch-inform. issled.; otd. pravovedeniya; IGP. Centr ekologo-pravovyh issled.; Centr adm.-pravovyh issled. ; otv. red.: O. L. Dubovik, Yu. S. Pivovarov.* — M. : INION, 2003. — S. 6–16.
3. Annas G. J. Rules for research on human genetic variation—lessons from Iceland // *№ Engl J Med.* — 2000. — Jun 15. — 341 (24). — P. 30–33.
4. Barata P. C., Gucciardi E., Ahmad F., Stewart D. E. Cross-cultural perspectives on research participation and informed consent // *Social Science & Medicine.* — 2006. — 61 (2). — P. 479–490.
5. Bathe O. F., McGuire A. L. The ethical use of existing samples for genome research // *Genet Med.* — 2009. — 11. — P. 712–715.
6. Beskow L. M., Burke W., Merz J. F., Barr P. A., Terry S., et al. Informed consent for population-based research involving genetics // *JAMA.* — 2001. — 286. — P. 15–21.
7. Caulfield T. Biobanks and blanket consent: the proper pace of the public good and public perception rationales // *Kings Coll Law J.* — 2007. — 18. — P. 209–226.
8. Caulfield T., Upshur R. E., Daar A. DNA databanks and consent: a suggested policy option involving an authorization model // *BMC Med Ethics.* — 2003 Jan 3. — 4.E1.
9. Chen D. T., Rosenstein D. L., Muthappan P., Hilsenbeck S. G., Miller F. G., Emanuel E. J., Wendler D. Research with stored biological samples: what do research participants want? // *Arch Intern Med.* — 2005 Mar 28. — 161 (6). — P. 652–655.
10. Dara Hallinan. Broad consent under the GDPR: an optimistic perspective on a bright future // *Life Sciences, Society and Policy.* — Vol. 16. — Article number 1 (2020). — URL: <https://link.springer.com/article/10.1186/s40504-019-0096-3>.
11. Elger B. S. Consent and anonymization in research involving biobanks: differing terms and norms present serious barriers to an international framework // *Caplan ALEMBO Rep.* 2006 Jul. — 7(7). — P. 661–666.

12. Gertz R. An analysis of the Icelandic Supreme Court judgment on the Health Sector Database Act. Scripted. — 2004 ;1. — P. 241–258.
13. Greely H. T. The uneasy ethical and legal underpinnings of large-scale genomic biobanks // Annu Rev Genomics Hum Genet. — 2007. — 8. — P. 343–364.
14. Gulcher J. R, Stefánsson K. N. The Icelandic Healthcare Database and informed consent // Engl J Med. — 2000 Jun 15. — 341 (24). — P. 27–30.
15. Malin B. A., Emam K. E., O’Keefe C. M. Biomedical data privacy: problems, perspectives, and recent advances // J Am Med Inform Assoc JAMIA. — 20. — 2013. — P. 2–6.
16. Marsh V. M., Kamuya D. K., Parker M. J., Molyneux C. S., Working with Concepts: The Role of Community in International Collaborative, Biomedical Research // Public Health Ethics. — 2011. — № 1 (1). — P. 26–39.
17. McGuire A. L., Beskow L. M. Informed consent in genomics and genetic research // URL: <https://www.ncbi.nlm.nih.gov/pmc/articles/PMC3216676/>.
18. Quigley D. Applying Bioethical Principles to Place-Based Communities and Cultural Group Protections: The Case of Biomonitoring Results Communication // Journal of Law, Medicine & Ethics. — 2012. — P. 348–358.
19. Woodward B. Medical record confidentiality and data collection current dilemmas // Journal of law, Medicine and Ethics. — 1997. — 25. — P. 88–97.

Проблемы снижения неустойки российскими судами

Аннотация. Статья посвящена проблеме применения ст. 333 ГК РФ российскими судами. Предметом исследования являются закономерности правового регулирования, позволяющие снижать неустойку. В исследовании использовались формально-юридический и сравнительно-правовой методы, а также метод моделирования юридических ситуаций. В ходе исследования был выявлен целый ряд проблем, связанных с правильным применением положений указанной статьи. Анализ дел, рассмотренных российскими судами, показывает, что суды нередко снижают неустойку произвольно, без четкого обоснования мотивов. Для исправления указанной ситуации предложено дополнить Гражданский кодекс РФ главой 22.1, расширив основания для приостановления исполнения обязательства, и изменить формулировку ст. 333 ГК РФ, исключив возможность снижения неустойки в правоотношениях, связанных с осуществлением долевого строительства жилья, а также в иных правоотношениях с участием гражданина-потребителя в случае нарушения обязательств со стороны организации или индивидуального предпринимателя, за исключением случаев приостановления исполнения обязательства.

Ключевые слова: гражданское законодательство; неустойка; нарушение обязательств; снижение неустойки; злоупотребление правом; позиции судов; приостановление обязательств; совершенствование; гражданско-правовое регулирование; цивилистическая наука.

Для цитирования: Осипов М. Ю. Проблемы снижения неустойки российскими судами // Актуальные проблемы российского права. — 2022. — Т. 17. — № 1. — С. 116–122. — DOI: 10.17803/1994-1471.2022.134.1.116-122.

Problematic Aspects in Reduction of Penalty by Russian Courts

Mikhail Yu. Osipov, Cand. Sci. (Law), Senior Research Fellow, International Police Academy
of the Russian Section of the International Police Association
ul. Ryazanskaya, d. 1, Tula, Russia, 300026
osipov11789@yandex.ru

Abstract. The paper is devoted to the problem of application of Art. 333 of the Civil Code of the Russian Federation by Russian courts. The subject of the research is the common features of legal regulation, allowing for a penalty reduction. Formal legal and comparative legal methods, as well as the method of modeling legal situations were used in the course of the research. The study revealed a number of problems related to the correct application of the provisions of this article. An analysis of cases considered by Russian courts shows that the courts often reduce the penalty arbitrarily, without a clear justification of the motives. In order to improve this situation, it is proposed to supplement the Civil Code of the Russian Federation with Chapter 22.1, expanding the grounds for suspending the performance of an obligation, and to change the wording of Art. 333 of the Civil Code of the Russian

© Осипов М. Ю., 2022

* Осипов Михаил Юрьевич, кандидат юридических наук, старший научный сотрудник Международной полицейской академии ВПА
Рязанская ул., д. 1, г. Тула, Россия, 300026
osipov11789@yandex.ru

Federation, excluding the possibility of reducing the penalty in legal relations related to the implementation of shared housing construction, as well as in other legal relations with the participation of a citizen-consumer in the event of a breach by an organization or an individual entrepreneur, except for cases of suspension of the obligation.

Keywords: civil legislation; penalty; breach of obligations; reduction of the penalty; abuse of the right; positions of courts; suspension of obligations; improvement; civil law regulation; civil science.

Cite as: Osipov MYu. Problemy snizheniya neustoyki rossiyskimi sudami [Problematic Aspects in Reduction of Penalty by Russian Courts]. *Aktual'nye problemy rossijskogo prava*. 2022;17(1):116-122. DOI: 10.17803/1994-1471.2022.134.1.116-122 (In Russ., abstract in Eng.).

Проблема снижения неустойки российскими судами является одной из актуальных проблем, стоящих перед современной юридической наукой. Об актуальности данной проблемы свидетельствует тот факт, что суды очень часто снижают неустойку, ссылаясь на ст. 333 Гражданского кодекса РФ, о чем неоднократно отмечалось в специальной литературе¹. Однако проблема остается нерешенной, а в ряде случаев особенно острой. Статья 333 Гражданского кодекса РФ предусматривает «право суда уменьшить неустойку ввиду его явной несоразмерности нарушению обязательства и получением кредитором необоснованной выгоды»². Конституционный Суд РФ в определении от 15.01.2017 № 7-О констатировал, что «возможность снижения неустойки является

одним из предусмотренных законом правовых способов, направленных против злоупотребления правом»³. Данное положение нашло также свое отражение в юридической литературе⁴.

Подобное положение вещей, на наш взгляд, является недопустимым. Почему? Дело в том, что в настоящее время в судах РФ рассматриваются споры, касающиеся обманутых дольщиков⁵. При этом суды очень часто занижают размер заявленной неустойки, говоря о том, что она явно несоразмерна последствиям нарушения обязательства. Так, в Хабаровском краевом суде было рассмотрено дело о взыскании неустойки, компенсации морального вреда, штрафа за неисполнение в добровольном порядке требования потребителя⁶. При этом за просрочку исполнения обязательства за период

¹ См.: Свиринов Ю. А. Правомерность снижения неустойки судом // Современное право. 2018. № 12. С. 78; Брагинский М. И., Витрянский В. В. Договорное право. Общие положения. М.: Статут, 2001. С. 492; Карапетов А. Г. Неустойка как средство защиты прав кредитора в российском и зарубежном праве. М.: Статут, 2005; Сеницын С. А. Право суда на снижение взыскиваемой неустойки: правовая природа, условия и область практического применения в современных условиях // Адвокат. 2015. № 6. С. 18–29; Кубрава А. Б. Снижение неустойки как ограничение принципа свободы договора // Арбитражный и гражданский процесс. 2019. № 9. С. 34–37.

² Гражданский кодекс Российской Федерации (часть первая) от 30.11.1994 № 51-ФЗ (ред. от 08.12.2020) // СЗ РФ. 1994. № 32. Ст. 3301.

³ Определение Конституционного Суда РФ от 15.01.2015 № 7-О «Об отказе в принятии к рассмотрению жалобы гражданина Паршина Александра Васильевича на нарушение его конституционных прав частью первой статьи 333 Гражданского кодекса Российской Федерации» // Вестник Конституционного Суда РФ. 2015. № 3.

⁴ Слесарев В. Л., Кравец В. Д. Применение судами статьи 333 Гражданского кодекса РФ по делам о защите прав потребителей // Юрист. 2020. № 3. С. 10–15. DOI: 10.18572/1812-3929-2020-3-10-15; Жестовская Д. А. Снижение неустойки по ст. 333 ГК РФ и концепция несправедливых договорных условий // Вестник экономического правосудия Российской Федерации. 2018. № 2. С. 190–206; Кубрава А. Б. Указ. соч.

⁵ Пластилина Н. Обманутые дольщики все равно остаются с пустыми руками? // Жилищное право. 2018. № 1. С. 97–112.

⁶ Апелляционное определение Хабаровского краевого суда от 04.10.2017 по делу № 33-7715/2017 г. // Доступ из СПС «КонсультантПлюс» (дата обращения: 21.05.2021).

с 1 сентября 2016 г. по 3 апреля 2017 г. взыскана неустойка в размере 70 000 руб., компенсация морального вреда в размере 5 000 руб. Стоимость квартиры составила 4 391 100 руб.

Таким образом, неустойка, выплаченная ответчиком, составила 140 тыс. руб., что составляет 3 % от стоимости квартиры. Между тем заявленная в исковом требовании неустойка составила 613 656 руб., что составляет 12 % от стоимости квартиры. Можно ли считать такую неустойку неразумной? Думается, что нет. Во-первых, неустойка устанавливается либо законом (законная неустойка), либо договором (договорная неустойка). Гражданское же законодательство представляет собой определенную систему, в которой нормы гражданского законодательства связаны между собой. Снижая неустойку, предусмотренную договором, суд тем самым не применяет положения договора, которым она установлена. По нашему мнению, это возможно только в одном случае — если суд признает условие о неустойке недействительным, ибо согласно ч. 1 ст. 167 ГК РФ «недействительная сделка не влечет правовых последствий». По нашему мнению, такое положение вещей является недопустимым по следующим причинам. Действительно, неустойка может быть очень велика, но следует при этом помнить, что заявление об уменьшении неустойки делает лицо, которое само нарушило обязательство и которое согласилось с тем, что если оно нарушит свое обязательство, то оно выплатит установленную неустойку. Если законодатель отрицательно относится к неустойке, то он мог бы запретить ее применение в российском законодательстве, заменив неустойку «заранее оцененными убытками», как это сделано в правовой системе Великобритании⁷. Таким образом, по нашему мнению, практика снижения неустойки показывает, что суды очень часто ее снижают и добиться полного взыскания неустойки с просрочившего кредитора крайне трудно. Что касается вопроса о возможности снижения

неустойки в других правовых системах, то необходимо отметить следующее. Германское гражданское уложение содержит норму, согласно которой «если начисленная неустойка несоизмеренно велика, то на основании ходатайства должника она может по решению суда уменьшена до соответствующего размера», который должен содержаться в ходатайстве должника.

Кроме того, в отличие от российского законодательства, уменьшение неустойки возможно только в следующих случаях. Во-первых, начисленная неустойка должна быть несоизмеренно велика. В первом приближении данное положение во многом сходно с положениями ч. 1 ст. 333 ГК РФ. Однако это не совсем так, поскольку в ГК РФ речь идет о определенном соотношении между суммой неустойки и последствиями нарушения обязательства. Буквальное толкование положений Германского гражданского уложения показывает, что речь идет о несоизмеренно высоком размере начисленной неустойки. При этом «при оценке соразмерности неустойки обязательно принимается во внимание любой правомерный, а не только имущественный интерес кредитора» (а не должника). То есть согласно Германскому гражданскому уложению уменьшение неустойки возможно только в том случае, если будет доказано, что при исчислении неустойки кредитор не имел соответствующего правомерного интереса взыскивать эту неустойку, а взыскивает ее только потому, что хочет проучить должника и наказать его разорением, иными словами — лицо требует в суде неустойки в повышенном размере исключительно с намерением причинить вред должнику, что, естественно, запрещено параграфом 226 Германского гражданского уложения. Во-вторых, согласно Германскому гражданскому уложению неустойка может быть уменьшена только при наличии ходатайства должника об этом. Согласно же российскому законодательству такое ходатайство требуется, если обязательство было нарушено лицом, осуществляющим

⁷ Брайт Б., Мутай И. М. *Res publica и res mercatoria в проформах ФИДИК и ГК РФ* // Вестник экономического правосудия Российской Федерации. 2016. № 1. С. 111–144; Асосков А. В. Новое постановление Пленума Верховного Суда РФ о применении норм международного частного права: ключевые разъяснения // Судья. 2019. № 11. С. 12–19.

предпринимательскую деятельность. В обычных гражданско-правовых обязательствах российское законодательство допускает уменьшение размеров неустойки судом по собственной инициативе, что, на наш взгляд, является недопустимым. В-третьих, согласно Германскому гражданскому уложению суд может уменьшить неустойку до соответствующего размера. При этом в ходатайстве должника должно содержаться подробное обоснование и должны быть приведены доказательства, почему начисленная неустойка чрезмерно велика и почему чрезмерное начисление неустойки является шиканой, то есть действием, осуществляемым исключительно с намерением причинить вред другому лицу. При этом судом «неустойка может быть уменьшена до соответствующего размера», а не до произвольного размера, определяемого судом. В-четвертых, Германское гражданское уложение предусматривает правило о том, что «после уплаты неустойки ее уменьшение исключается». Во Французском гражданском кодексе⁸ (ст. 1152) говорится о том, что «судья имеет право, в том числе и по своей инициативе, уменьшить или увеличить предусмотренную договором штрафную неустойку, если она является явно чрезмерной или ничтожной». Российское же законодательство не предусматривает возможность увеличения судом по своей инициативе неустойки, а только ее уменьшение.

Каким образом возможно исправить данную ситуацию? По нашему мнению, неустойка, предусмотренная договором с участием гражданина-потребителя, ни при каких обстоятельствах не может быть уменьшена судом, если лицо, допустившее неисполнение или ненадлежащее исполнение обязательства, является индивиду-

альным предпринимателем или юридическим лицом, осуществляющим предпринимательскую деятельность. Дело в том, что «слабой стороной» в таких договорах является гражданин-потребитель, а не предприниматель. Поскольку потребитель не обладает, как правило, специальными знаниями в области осуществления предпринимательской деятельности в той или иной сфере, он не может на равных с предпринимателями обсуждать условия договора, в том числе условия об уплате неустойки.

Практика показывает, что договоры с участием гражданина-потребителя по большей части являются договорами присоединения⁹. В договоре потребителю было обещано, что в случае просрочки исполнения со стороны лица, осуществляющего предпринимательскую деятельность, будет уплачена определенная неустойка. Когда обязательства по договору с участием потребителя, в частности по договору долевого строительства жилья, нарушаются, в том числе в случае просрочки исполнения, то заявленная в договоре неустойка может частично компенсировать расходы потребителя на проживание, оплату процентов по кредитному договору в случае, если оплата по договору долевого строительства жилья была осуществлена за счет заемных средств.

Вместе с тем неустойка действительно может быть очень велика и может явно не соответствовать размеру нарушенного обязательства, а требование о ее взыскании в полном объеме может представлять собой «злоупотребление правом»¹⁰. В этом случае у стороны, нарушившей обязательство, обеспеченное неустойкой, есть несколько путей защиты своих прав и законных интересов. Во-первых, если «условие о неустойке носит кабальный характер, то есть

⁸ Гражданский кодекс Франции (Кодекс Наполеона) от 21.03.1804 (с изм. и доп. по состоянию на 01.09.2011).

⁹ Шибанов Н. А. Контрактная система и договор присоединения: история отношений // Прогноз.рф. 2018. № 10. С. 47–53.

¹⁰ Определение Конституционного Суда РФ от 25.11.2020 № 2704-О «Об отказе в принятии к рассмотрению жалобы гражданина Маркаряна Николая Андреевича на нарушение его конституционных прав пунктом 1 статьи 333 и пунктом 1 статьи 1005 Гражданского кодекса Российской Федерации»; определение Судебной коллегии по экономическим спорам Верховного Суда РФ от 20.05.2020 № 305-ЭС19-25950 по делу № А40-293311/2018 «Обзор судебной практики по спорам, связанным с договорами перевозки груза и транспортной экспедиции» (утв. Президиумом Верховного Суда РФ 20.12.2017).

неустойка делает данную сделку невыгодной, при этом лицо, нарушившее обязательство, вынуждено было согласиться с таким условием вследствие стечения тяжелых обстоятельств, чем другая сторона воспользовалась», то можно попробовать признать данное условие сделки недействительным на основании ч. 3 ст. 179 ГК РФ (в частности, если неустойка возложена на гражданина и обязательство при этом не связано с осуществлением обеими сторонами предпринимательской деятельности). Во-вторых, если неустойка слишком велика, содержится в договоре присоединения и вследствие этого представляет собой «явно обременительные для присоединившейся стороны условия, которые она исходя из своих разумно понимаемых интересов не приняла бы при наличии у нее возможности участвовать в определении условия договора», а также в случае, «когда при заключении договора, не являющегося договором присоединения, условия о неустойке определены одной из сторон, а другая сторона в силу явного неравенства переговорных возможностей поставлена в положение, существенно затрудняющее согласование иного содержания условия о неустойке», можно предъявить иск об изменении условия о неустойке в соответствии со ст. 428 ГК РФ. В-третьих, неустойка может быть уменьшена, если будет введен в действие институт приостановления исполнения обязательства, когда должник по объективным, не зависящим от него причинам не может надлежащим образом исполнить свое обязательство, например вследствие приостановления деятельности одной из сторон обязательства на основании решения органов государственной власти или органов местного самоуправления или в силу возникшей временной невозможности исполнения, вызванной причинами, не зависящими от воли сторон обязательства.

В связи с этим часть 1 ст. 333 ГК РФ предлагается изложить в следующей редакции:

«Если подлежащая уплате неустойка явно несоразмерна последствиям нарушения обяза-

тельства, то суд может признать условие недействительным в соответствии с правилами, предусмотренными частью 3 статьи 179, или изменить эти условия в соответствии с правилами, предусмотренными статьей 428 настоящего Кодекса».

Предлагается также дополнить ст. 333 ГК РФ частями 4–6 следующего содержания:

«4. Требование об уменьшении подлежащей уплате неустойки не подлежит удовлетворению в случае, если размер и (или) порядок исчисления неустойки изложен в оферте и при этом нарушение (неисполнение или ненадлежащее исполнение) обязательства, в обеспечение которого была установлена неустойка, было допущено оферентом. за исключением случаев приостановления исполнения обязательства.

5. Требование об уменьшении подлежащей уплате неустойки не подлежит удовлетворению в случае заявления требования о ее уплате гражданином-потребителем к должнику, осуществляющему предпринимательскую деятельность, за исключением случаев приостановления исполнения обязательства.

6. Неустойка не начисляется на период приостановления исполнения обязательства, если приостановление исполнения обязательства вызвано причинами, за которые должник не отвечает».

Может возникнуть вопрос, почему неустойка не может начисляться в случае приостановления исполнения обязательства. Дело в том, что согласно ч. 2 ст. 330 ГК РФ «кредитор не вправе требовать уплаты неустойки, если должник не несет ответственности за неисполнение или ненадлежащее исполнение обязательства». В случае приостановления исполнения обязательства, когда должник временно по объективным причинам не может надлежащим образом исполнить свое обязательство, он не может нести ответственность за неисполнение или ненадлежащее исполнение обязательства, ибо к невозможному никто не обязывается¹¹. Поэтому и неустойка не может

¹¹ Договорное и обязательственное право (общая часть) : постатейный комментарий к статьям 307–453 Гражданского кодекса Российской Федерации / В. В. Байбак, Р. С. Бевзенко, О. А. Беляева [и др.] ; отв. ред. А. Г. Карапетов. М. : М-Логос, 2017. Электронное издание. Редакция 1.0. 1120 с.

быть взыскана в случае, когда приостановление исполнения обязательства вызвано причинами, за которые должник не отвечает.

Предлагаемые изменения законодательства об основаниях и о порядке уменьшения неустойки помогут нормализовать отношения между гражданами и субъектами предпринимательской деятельности и будут способ-

ствовать нормализации отношений между указанными субъектами в том числе в сфере долевого строительства жилья и будут в полной мере отражать принцип свободы договора¹², что, несомненно, будет способствовать повышению эффективности правового регулирования гражданско-правовых отношений.

БИБЛИОГРАФИЯ

1. Асосков А. В. Новое постановление Пленума Верховного Суда РФ о применении норм международного частного права: ключевые разъяснения // Судья. — 2019. — № 11. — С. 12–19.
2. Брагинский М. И., Витрянский В. В. Договорное право. Общие положения. — М.: Статут, 2001.
3. Брайг Б., Мутай И. М. Res publica и res mercatoria в проформах ФИДИК и ГК РФ // Вестник экономического правосудия Российской Федерации. — 2016. — № 1. — С. 111–144.
4. Договорное и обязательственное право (общая часть) : постатейный комментарий к статьям 307–453 Гражданского кодекса Российской Федерации / В. В. Байбак, Р. С. Бевзенко, О. А. Беляева [и др.] ; отв. ред. А. Г. Карапетов. — М.: М-Логос, 2017. — Электронное издание. Редакция 1.0. — 1120 с.
5. Жестовская Д. А. Снижение неустойки по ст. 333 ГК РФ и концепция несправедливых договорных условий // Вестник экономического правосудия Российской Федерации. — 2018. — № 2. — С. 190–206.
6. Карапетов А. Г. Неустойка как средство защиты прав кредитора в российском и зарубежном праве. — М.: Статут, 2005. — 286 с.
7. Кубрава А. Б. Снижение неустойки как ограничение принципа свободы договора // Арбитражный и гражданский процесс. — 2019. — № 9. — С. 34–37.
8. Пластинина Н. Обманутые дольщики все равно остаются с пустыми руками? // Жилищное право. — 2018. — № 1. — С. 97–112.
9. Свириг Ю. А. Правомерность снижения неустойки судом // Современное право. — 2018. — № 12. — С. 74–78.
10. Синицын С. А. Право суда на снижение взыскиваемой неустойки: правовая природа, условия и область практического применения в современных условиях // Адвокат. — 2015. — № 6. — С. 18–29.
11. Слесарев В. Л., Кравец В. Д. Применение судами статьи 333 Гражданского кодекса РФ по делам о защите прав потребителей // Юрист. — 2020. — № 3. — С. 10–15. — DOI: 10.18572/1812-3929-2020-3-10-15.
12. Стригунова Д. П. Принцип свободы договора: российский и зарубежный опыт // Гражданское право. — 2018. — № 3. — С. 10–13. — DOI: 10.18572/2070-2140-2018-3-10-13.
13. Шибанов Н. А. Контрактная система и договор присоединения: история отношений // Прогнозсказ. рф. — 2018. — № 10. — С. 47–53.

Материал поступил в редакцию 16 февраля 2021 г.

¹² Кубрава А. Б. Указ. соч. ; Стригунова Д. П. Принцип свободы договора: российский и зарубежный опыт // Гражданское право. 2018. № 3. С. 10–13. DOI: 10.18572/2070-2140-2018-3-10-13.

REFERENCES (TRANSLITERATION)

1. Asoskov A. V. Novoe postanovlenie Plenuma Verhovnogo Suda RF o primenении norm mezhdunarodnogo chastnogo prava: klyuchevye raz«yasneniya // Sud'ya. — 2019. — № 11. — S. 12–19.
2. Braginskij M. I., Vitryanskij V. V. Dogovornoe pravo. Obshchie polozheniya. — M. : Statut, 2001.
3. Brajg B., Mutaj I. M. Res publica i res mercatoria v proformah FIDIK i GK RF // Vestnik ekonomicheskogo pravosudiya Rossijskoj Federacii. — 2016. — № 1. — S. 111–144.
4. Dogovornoe i obyazatel'stvennoe pravo (obshchaya chast') : postatejnyj kommentarij k stat'yam 307–453 Grazhdanskogo kodeksa Rossijskoj Federacii / V. V. Bajbak, R. S. Bevzenko, O. A. Belyaeva [i dr.] ; otv. red. A. G. Karapetov. — M. : M-Logos, 2017. — Elektronnoe izdanie. Redakciya 1.0. — 1120 s.
5. Zhestovskaya D. A. Snizhenie neustojki po st. 333 GK RF i koncepciya nespravedlivyh dogovornyh uslovij // Vestnik ekonomicheskogo pravosudiya Rossijskoj Federacii. — 2018. — № 2. — S. 190–206.
6. Karapetov A. G. Neustojka kak sredstvo zashchity prav kreditora v rossijskom i zarubezhnom prave. — M. : Statut, 2005. — 286 s.
7. Kubrava A. B. Snizhenie neustojki kak ogranichenie principa svobody dogovora // Arbitrazhnyj i grazhdanskij process. — 2019. — № 9. — S. 34–37.
8. Platinina N. Obmanutye dol'shchiki vse ravno ostayutsya s pustymi rukami? // Zhilishchnoe pravo. — 2018. — № 1. — S. 97–112.
9. Svirin Yu. A. Pravomernost' snizheniya neustojki sudom // Sovremennoe pravo. — 2018. — № 12. — S. 74–78.
10. Sinicyn S. A. Pravo suda na snizhenie vzyskivaemoj neustojki: pravovaya priroda, usloviya i oblast' prakticheskogo primeneniya v sovremennyh usloviyah // Advokat. — 2015. — № 6. — S. 18–29.
11. Slesarev V. L., Kravec V. D. Primenenie sudami stat'i 333 Grazhdanskogo kodeksa RF po delam o zashchite prav potrebitel'ej // Yurist. — 2020. — № 3. — S. 10–15. — DOI: 10.18572/1812-3929-2020-3-10-15.
12. Strigunova D. P. Princip svobody dogovora: rossijskij i zarubezhnyj opyt // Grazhdanskoe pravo. — 2018. — № 3. — S. 10–13. — DOI: 10.18572/2070-2140-2018-3-10-13.
13. Shibanov N. A. Kontraktnaya sistema i dogovor prisoedineniya: istoriya otnoshenij // Prognozskaz.rf. — 2018. — № 10. — S. 47–53.

Заблуждение и неведение в структуре вины: уголовно-правовой аспект

Аннотация. Вина в уголовном праве по своей сущности является весьма сложной категорией, но вместе с тем выступает основным признаком субъективной стороны преступления, что предопределяет ее неукоснительное и точное установление в рамках квалификации преступления. В статье констатируется, что наибольшую сложность установление вины представляет в условиях субъективной ошибки, где предпосылками выступают заблуждение и неведение. При этом подчеркивается нетождественный характер данных понятий. На основе психолого-философского анализа сделан вывод о причинах заблуждения и неведения в уголовно-правовых отношениях, которыми выступают дефект восприятия и дефект информативности. Учитывая обозначенные причины, а также практику судебного правоприменения, автор приходит к выводу, что основным критерием при установлении вины в условиях заблуждения или неведения является признак добросовестности. С учетом его применения в статье предлагается градация типов заблуждения и неведения, а в дальнейшем их роль при установлении психического отношения лица к совершенному преступному деянию.

Ключевые слова: вина; субъективная ошибка; заблуждение; неведение; знание; преступление; индивидуальность психики; поведенческий акт; окружающая действительность; восприятие.

Для цитирования: Иванов А. Г. Заблуждение и неведение в структуре вины: уголовно-правовой аспект // Актуальные проблемы российского права. — 2022. — Т. 17. — № 1. — С. 123–130. — DOI: 10.17803/1994-1471.2022.134.1.123-130.

Delusion and Ignorance in the Structure of Guilt: Criminal Law Aspect

Andrey G. Ivanov, Cand. Sci. (Law), Associate Professor, Head of the Department of Operative and Investigative Activities, Department of Internal Affairs, Far Eastern Law Institute of the Ministry of Internal Affairs of the Russian Federation
Kazarmennyy per., d. 15, Khabarovsk, Russia, 680000
grant74@mail.ru

Abstract. Guilt in criminal law in its essence is a very complex category, but at the same time, it is the main feature of the subjective side of the crime, which predetermines its rigorous and precise establishment within the framework of the classification of the crime. The paper states that the greatest difficulty in establishing guilt is in terms of subjective error, where the prerequisites are delusion and ignorance. At the same time, the non-identical

© Иванов А. Г., 2022

* **Иванов Андрей Геннадьевич**, кандидат юридических наук, доцент, начальник кафедры оперативно-розыскной деятельности ОВД Дальневосточного юридического института МВД России
Казарменный пер., д. 15, г. Хабаровск, Россия, 680000
grant74@mail.ru

nature of these concepts is emphasized. Based on a psychological and philosophical analysis, the author draws a conclusion about the causes of delusion and ignorance in criminal law relations, which are a defect in perception and a defect in information content. Taking into account the indicated reasons, as well as judicial enforcement practice, the author concludes that the main criterion for establishing guilt in terms of delusion or ignorance is an element of good faith. Given its application, the paper proposes levels of types of delusion and ignorance, and further their role in establishing the mental attitude of a person to a committed criminal act.

Keywords: guilt; subjective error; delusion; ignorance; knowledge; crime; individuality of the psyche; behavioral act; surrounding reality; perception.

Cite as: Ivanov AG. Zabluzhdenie i nevedenie v strukture viny: ugovovno-pravovoy aspekt [Delusion and Ignorance in the Structure of Guilt: Criminal Law Aspect]. *Aktual'nye problemy rossijskogo prava*. 2022;17(1):123-130. DOI: 10.17803/1994-1471.2022.134.1.123-130 (In Russ., abstract in Eng.).

Как известно, доктрина уголовного права стоит на позиции психологической теории вины, при этом законодатель в определении форм вины делает исключительный акцент на психологическую составляющую, указывая, что лицо должно осознавать, предвидеть, желать. Более того, один из основных принципов уголовного права определяет в качестве ключевого основания уголовной ответственности наличие вины в отношении общественно опасных действий (бездействия) и наступивших общественно опасных последствий. Указанные обстоятельства не дают повода для сомнения в неотъемлемости и важности вины как основного признака субъективной стороны в составе преступления, но вместе с тем нельзя отрицать тот факт, что по своей сущности вина является весьма сложной категорией. Именно психологическая сущность вины вызывает определенные трудности при ее установлении, что, в свою очередь, не дает оснований для прекращения оживленной дискуссии в научном мире по вопросу реализации данной категории в возникающих уголовно-правовых отношениях.

Учитывая применяемые в уголовно-правовой конструкции формы вины психологические термины и их содержание, следует признать тот факт, что при совершении преступных деяний лицо должно осознавать общественную опасность своих деяний, предвидеть наступление общественно опасных последствий, желать их наступления, относиться к ним безразлично либо самонадеянно рассчитывать на их предотвращение. Исходя из интерпретации данных

психологических понятий, можно с уверенностью говорить, что рамками вины должно быть охвачено как уверенное знание противоправности совершаемых деяний и весьма четкое предвидение определенных вредных последствий, так и сознательное допущение возможности общественной опасности в совершаемых деяниях и вредности их последствий.

Как представляется, в законодательном определении форм вины, особенно умысла, прописана некая идеальная модель психического отношения лица к совершенному противоправному деянию. Однако не стоит забывать, что психика индивидуальна и не всегда разум отдельного индивида способен осознать, причем по различным причинам, указанные обстоятельства.

Отсутствие истинного отражения реалий объективного мира у отдельно взятого лица может быть выражено в виде заблуждения либо неведения, что проявляется в волевых поступках, к которым относятся и преступные действия. В силу указанных обстоятельств роль заблуждения и неведения при установлении вины представляется немаловажной и требует детального изучения.

В свое время известный русский криминолог Н. С. Таганцев неведение и заблуждение объединил одним родовым понятием — ошибкой, объяснив данный подход общим результатом указанных факторов — отсутствием сознания действительности¹. Не ставя цель оспорить утверждение столь уважаемого ученого, хотелось бы более детально остановиться на этих

¹ Таганцев Н. С. Русское уголовное право. Тула, 2001. Т. 1. С. 458.

двух категориях (заблуждение и неведение) исключительно для определения их значимости в психологической составляющей преступного деяния и, соответственно, для установления вины.

Если обратиться к определению сущности неведения, то в науке особых вопросов по этому поводу не возникает; в рамках указанной категории принято понимать незнание лицом фактических условий деятельности либо недостаток представлений, соответствующих действительности. Подобная трактовка содержится во многих толковых словарях и определяет неведение как незнание, неосведомленность.

Более объемной в сфере научного понимания выглядит сущность заблуждения. В учебной литературе философско-психологического характера данное понятие трактуется как знание, не соответствующее своему предмету, не совпадающее с ним². К сказанному можно добавить, что оно выступает как одна из форм знания, но представленных в искаженном варианте в результате сбоя на стадии отражения или восприятия. Заблуждение — неизбежное явление, его нельзя полностью исключить и сделать отражение абсолютно адекватным.

Известный отечественный философ Ф. А. Селиванов, специализировавшийся на теории познания, в своих трудах отмечал, что в повседневной человеческой реальности заблуждение неизбежно как ее неотъемлемый элемент. Заблуждение может происходить в различных аспектах и направлениях, относительно свойств, существующих объективно, относительно мыслей другого человека, его утверждений и предположений. Заблуждения относительно своих и чужих поступков, моральной ценности черт личности и отношений между людьми — обычная вещь. Нет людей, которые не заблуждались бы

в чем-то³. Причем важно, подчеркивал ученый, что заблуждение субъективно лишь по способу существования, но заблуждение является заблуждением на самом деле, объективно. Оно не зависит от воли, мнения субъекта⁴.

Э. В. Ильенков указывал, что заблуждение начинается только там, где ограниченно верному способу действий придается универсальное значение, там, где относительное принимают за абсолютное. Еще большую долю вероятности формирования заблуждения ученый связывал с абстрактной универсалией, которая допускает отражение порой совершенно случайных свойств и форм вещи. И значит, чем более узкой была та сфера природного целого, с которой имел дело человек, тем больше мера заблуждения, тем меньше мера истины⁵.

На неизбежность присутствия заблуждения в процессе познания объективной действительности указывал в своих работах В. П. Кохановский⁶, говоря, что заблуждения обусловлены и относительной свободой выбора путей познания, сложностью решаемых проблем, стремлением к реализации замыслов в ситуации неполной информации.

Некоторые авторы в рамках исследований значения заблуждения в условиях установления вины допускают отождествление исследуемой категории с ложностью⁷. Однако представляется необходимым провести разграничение между заблуждением и ложностью мысли, потому что ложь представляет собой осознанно искаженную информацию, недостоверность которой доподлинно известна субъекту. В случае апеллирования такими сведениями лицо должно признаваться в целенаправленном искажении знаний. В условиях заблуждения нельзя говорить о целенаправленном искажении знаний, и этот ключевой признак лежит в основе разгра-

² Кохановский В. П. Философия и методология науки : учебник для высших учебных заведений. Ростов н/Д, 1999. С. 115.

³ Селиванов Ф. А. Оценка и норма в моральном сознании. М., 1977. С. 20.

⁴ Селиванов Ф. А. Указ. соч. С. 21.

⁵ Ильенков Э. В. Диалектическая логика : Очерки истории и теории. М., 1984. С. 45.

⁶ Кохановский В. П. Указ. соч. С. 115.

⁷ Колосовский В. В. Истина, заблуждение, неведение: поиск сущности ошибок в уголовном праве // Правоведение. 2014. № 2. С. 199.

ничения указанных категорий, подмена которых ведет к искажению определения сущности вины в уголовно-правовом аспекте.

Научная мысль о заблуждении как неизбежном состоянии психики позволяет сделать вывод о том, что под исследуемой категорией необходимо понимать неверное, неистинное, искаженное знание о чем-либо, а в аспекте исследуемой темы это знание о преступлении в целом либо об отдельных его составляющих. Причем необходимо понимать, что лицо, обладая подобными знаниями, даже не догадывается об их неистинности или искаженности.

Здесь необходимо остановиться на процессе формирования знаний. Однако, не вдаваясь глубоко в исследование указанного процесса, хотелось бы только обратить внимание на то, что он очень тесно связан с мышлением, что, в свою очередь, неизбежно затрагивает субъективный опыт, который представляет собой фиксацию и аккумуляцию накапливаемой информации⁸.

В условиях, когда индивидуален процесс познания, переплетающийся с мышлением, опирающимся на субъективный опыт, нельзя отрицать, что знание — сугубо индивидуальный компонент. Индивидуальность знания подтверждает и определение, данное в энциклопедии: форма существования и систематизации результатов познавательной деятельности человека⁹, в результате которой с различной степенью достоверности и объективности в разуме отражаются те или иные свойства реальной действительности. Поэтому мышление как совокупность умственных процессов, лежащих в основе познания, являясь опосредованным и обобщенным отражением действительности с его присущей чертой — абстрактностью — при определенных обстоятельствах выступает основой заблуждения.

Индивидуальность в процессе формирования знаний играет ключевую роль — как в их ис-

тинности, так и в их неистинности. Неистинность знаний и будет заблуждением. Очень важно подчеркнуть, что заблуждение — это не отсутствие знаний, а их недостоверность, причем эта недостоверность может быть выражена только в отношении отдельного элемента знания. Так, лицо может быть убеждено, что изготовление охотничьих ножей с целью их продажи является преступлением. Однако эта убежденность будет заблуждением относительно предмета преступления — охотничьего ножа, так как уголовно наказуемым подобное действие признается лишь в том случае, если нож обладает признаками холодного оружия.

Заблуждение, представляя недостоверность знаний, не тождественно неведению, которое подразумевает под собой отсутствие знаний. В исследуемом аспекте неведение необходимо рассматривать не как полное отсутствие знаний, а только как их отсутствие в отношении какого-либо конкретного сегмента объективного мира, охваченного рамками преступления.

Подобной точки зрения придерживаются некоторые ученые, относя к неведению не только незнание правил уголовного закона и иных нормативных актов, но и неосведомленность о существовании таких правил и об отдельных нормативных актах¹⁰.

Поэтому заблуждение и неведение — это психологические составляющие, наряду с осознанием, которые могут оказывать влияние на поведенческий акт. Именно действие, совершенное под влиянием неведения и заблуждения, следует рассматривать как ошибку. Иными словами, заблуждение и неведение — это предпосылки ошибки. Поэтому нельзя согласиться с учеными¹¹, которые относят заблуждение и неведение к видам ошибок.

С учетом сказанного в отношении заблуждения и неведения напрашивается вывод о необходимости в рамках оценки деяния с точки

⁸ Анохин К. В. Гиперсетевая теория мозга и сознания. Лекция № 2 межфакультет. учеб. курса МГУ «Сознание и мозг: последний рубеж» // URL: https://www.youtube.com/watch?v=sj_OCPv_u5c (дата обращения: 12.03.2020).

⁹ Большой энциклопедический словарь // URL: <https://gufo.me/dict/bes>.

¹⁰ Колосовский В. В. Указ. соч. С. 202.

¹¹ Колосовский В. В. Указ. соч. С. 199.

зрения уголовного законодательства устанавливать и оценивать объем знаний относительно совершенного преступления, наличие и тип заблуждения, а также причины отсутствия знаний — неведения.

Н. С. Таганцев писал, что причина возникновения заблуждения и неведения не имеет практического значения¹². Однако хотелось бы в этом отношении не согласиться с мнением столь известного ученого и на основе приведенного анализа исследуемых категорий доказать, что в рамках соблюдения принципа виновного вменения важно установить причины заблуждения и неведения.

Как совершенно справедливо отметил В. В. Колосовский¹³, ошибочное суждение формируется на основании заблуждения и (или) неведения и выступает детерминантом негативного поведения субъекта. Поскольку данные категории имеют различное происхождение и содержание, они имеют в уголовном праве не только теоретическое, но и практическое значение.

Безусловно, данные категории имеют немаловажную, вероятнее всего — ключевую, роль в познании сущности субъективной ошибки в уголовном праве, а соответственно, и в установлении вины. Необходимо отметить, что к исследуемым категориям не стоит приравнивать сомнение в свойствах совершаемого, когда действовавший в момент действия не был уверен, сомневался в достоверности своих предположений.

Исследование сущности заблуждения и неведения позволяет сказать, что формирование этих психологических компонентов может быть обусловлено либо дефектом восприятия, т.е. индивидуализацией психических процессов человека, либо дефектом информативности нового знания, т.е. представления информации в дефектном или искаженном виде. Обозначенные предпосылки, как представляется, могут

найти свое проявление как в юридической, так и в фактической ошибке. И дефект восприятия, и дефект информативности может выразиться как в недостоверности знаний о содержании уголовно-правового запрета (юридическая ошибка), так и в недостоверности знаний о фактических обстоятельствах деяния, например об особенностях физиологического состояния потерпевшего, о свойствах предмета преступления (фактическая ошибка).

Всё вышесказанное не дает повода для сомнения в том, что неведение и заблуждение — это категории, относящиеся к субъективной составляющей деяния, другими словами, это психологические составляющие, которые, придерживаясь психологической теории вины, просто нельзя игнорировать при установлении вины. Учитывая, что эти составляющие являются сугубо субъективными, их оценка в рамках вины должна происходить исключительно на основе индивидуализации психики. На первый взгляд это утверждение можно расценить как лазейку для ухода от уголовной ответственности путем банальной ссылки лица, совершившего преступление, на заблуждение или неведение.

Так, судом первой инстанции В. была признана виновной в совершении преступления, предусмотренного ст. 307 УК РФ. В апелляционной инстанции В. утверждала, что дала ложные показания не намеренно, а в силу заблуждения, так как давала показания о конфликте, который ее лично не касался и участником которого она не была. Суду она сообщила ту обстановку, которую помнила с учетом восприятия событий, происходивших три года назад. Тем не менее на основании иных свидетельских показаний и доказательств суд пришел к выводу об отсутствии заблуждения у В. и о намеренной даче ложных показаний¹⁴.

Приведенный пример подчеркивает необходимость детального подхода к установлению причины и типу рассматриваемых психологи-

¹² Таганцев Н. С. Указ. соч. Т. 1. С. 459.

¹³ Колосовский В. В. Указ. соч. С. 200.

¹⁴ Апелляционное постановление Ленинградского областного суда от 03.06.2020 по делу № 22-1446/2019 22-3/2020 // Судебные и нормативные акты. URL: <http://sudact.ru/regular/doc/nRt3Wztwndmm/> (дата обращения: 28.12.2020).

ческих категорий, что в итоге не позволит уйти от уголовной ответственности путем ссылки на заблуждение или неведение.

Указанные выше дефект восприятия и дефект информативности объясняют лишь механизм формирования заблуждения и неведения в уголовно-правовых отношениях, а для использования этих категорий в рамках установления вины представляется необходимым разграничить их на два типа: добросовестное и недобросовестное.

Актуальность использования данного признака обусловлена еще тем обстоятельством, что суды в своих решениях все чаще стали использовать формулировку «добросовестно заблуждался»¹⁵.

В этой связи уместно вспомнить слова Ф. А. Селиванова, который говорил, что убежденность не является критерием истины и заблуждения. Если человек ссылается на свою убежденность, то он ничего не доказывает¹⁶.

Использование предлагаемых типов заблуждения и неведения, безусловно, требует установления критериев для их разграничения. Как представляется, градация на указанные типы должна проходить по наличию либо отсутствию объективной возможности проверки или восполнения знаний, в частности знаний относительно преступления в целом либо его отдельных составляющих.

В контексте представленного деления заблуждения на типы добросовестным необходимо признать поступление информации при отсутствии реальной возможности ее проверить либо уточнить (нет должного разъяснения нормативного правового акта, отсутствие возможности с ним ознакомиться, сложная система взаимосвязанных норм, рассредоточенных по разным источникам права; нет возможности

проверить полученную информацию о наличии какого-либо факта либо информация поступила из источника, в отношении которого нет повода для сомнения, и т.д.).

Так, директор автономного учреждения социального обслуживания Б. издала приказ о назначении на должность медицинского работника — своей знакомой, при этом изначально осознавала, что исполнять свои трудовые обязанности последняя не будет. Далее Б. давала подчиненному работнику указания изготавливать табели учета рабочего времени сотрудников указанного отделения, в том числе и на свою знакомую. На основании представленных табелей работник бухгалтерии, добросовестно заблуждаясь относительно исполнения трудовых обязанностей знакомой Б., начислял ей заработную плату¹⁷. В данном случае у бухгалтера не было оснований не доверять информации, представленной директором в виде табеля учета рабочего времени.

Напротив, недобросовестное заблуждение проявляется в случае руководства лицом поступившими сведениями при реальной возможности их проверки или уточнения (воспринял правовые положения со слов иного лица, при этом не ознакомился с нормативным правовым актом, воспринял сведения от некомпетентного источника и т.д.).

Добросовестным можно признать неведение, когда реально отсутствует возможность получить знания либо осознать необходимость получить эти знания.

Так, начальник войсковой части издавал приказы о выплате военнослужащему денежной компенсации за наем жилого помещения в течение полутора лет после того, как этот военнослужащий фактически перестал снимать жилье, но не уведомил об этом начальника, а напротив,

¹⁵ Приговор Елизовского районного суда Камчатского края от 29.07.2020 № 1-279/2020 // Судебные и нормативные акты. URL: <http://sudact.ru/regular/doc/3tACZ6LcFIbu/> (дата обращения: 28.12.2020); апелляционное постановление Верховного Суда Республики Коми от 24.07.2020 № 22-1621/2020 // Судебные и нормативные акты. URL: <http://sudact.ru/regular/doc/wacYO4iifJ6m/> (дата обращения: 28.12.2020).

¹⁶ Селиванов Ф. А. Указ. соч. С. 21.

¹⁷ Постановление Сарапульского районного суда Удмуртской республики по уголовному делу № 1-79/2020 от 15.05.2020 // Судебные и нормативные акты. URL: <http://sudact.ru/regular/doc/PHnrhLjYF9bV/> (дата обращения: 29.12.2020).

представлял договоры найма жилого помещения¹⁸. В данной ситуации начальник войсковой находился в неведении относительно правомерности совершаемого действия, так как даже не подозревал, что фактически аренда жилого помещения прекратилась. Соответственно, вопрос о его уголовной ответственности суд в своем решении не ставит.

Неведение следует признавать недобросовестным в случае отсутствия определенных знаний и желания получить эти знания.

Неслучайно выше была представлена градация заблуждения и неведения на типы. Именно от указанного типа, как представляется, зависит вина лица в преступлении.

Добросовестное заблуждение должно исключать вину, так как в психологическом аспекте от лица ничего не зависело и исправить представленные искаженные знания оно не имело возможности.

Недобросовестное заблуждение не должно устранять или изменять вину. Соответственно, при недобросовестном заблуждении не устраняется вменение квалифицирующего признака.

Данный вывод можно проиллюстрировать на хрестоматийном примере привлечения к уголовной ответственности лица за убийство женщины, заведомо для него находящейся в состоянии беременности. В случае, когда лицо, которое обладало информацией о беременности, поступившей только от самой женщины (без видимых признаков беременности), и не удостоверилось в данном факте из других источников, убивает ее, а в действительности женщина оказывается не беременной, оно должно нести ответственность по квалифицирующему признаку. В данном случае речь идет о недобросовестном заблуждении. В иной ситуации, когда лицо предприняло попытки уточнить информацию о факте беременности из других источников, но все же получило ложную информацию, его заблуждение необходимо признать добро-

совестным, а ответственность должна наступить за убийство без квалифицирующих признаков.

При добросовестном неведении вина должна исключаться, а к возникшим правоотношениям применимы положения ст. 28 УК РФ о невиновном причинении вреда.

Данное утверждение подтверждается примером судебного правоприменения. В систему безопасного управления технологической линией были внесены технологические изменения в неисправные выключатели безопасности, в результате чего они не обеспечивали отключение всех механизмов. Операторы лесопильного цеха не знали о внесенных изменениях и добросовестно полагали, что при нахождении аварийного выключателя в положении «0» отдельный механизм, входящий в состав лесопильного комплекса, после запуска самого лесопильного комплекса не запустится, произвели его запуск. В результате работнику указанного цеха, проводившему ремонт одного из механизмов, была причинена травма тела, которая впоследствии привела к смерти¹⁹.

В условиях недобросовестного неведения вопрос о привлечении лица к ответственности должен решаться по правилам неосторожной формы вины в виде небрежности.

Подводя итог, хотелось бы подчеркнуть многогранность такого признака субъективной стороны преступления, как вина, и сложность ее установления. Еще большую сложность установление вины приобретает в условиях субъективной ошибки, предпосылками которой, как было указано выше, являются заблуждение и неведение.

Однако теория уголовного права в рамках состава преступления предопределяет установление вины в совершенном противоправном деянии. Данное обстоятельство, в свою очередь, предопределяет точное определение психологического отношения к совершенному преступлению. Именно с этой целью необходимо обра-

¹⁸ Постановление Великоновгородского гарнизонного военного суда Новгородской области от 15.05.2020 по делу № 1-18/2020 // Судебные и нормативные акты. URL: <http://sudact.ru/regular/doc/mgm9tTVGG2l8/> (дата обращения: 28.12.2020).

¹⁹ Постановление Устьянского районного суда Астраханской области от 07.05.2020 г № 1-85/2020 // Судебные и нормативные акты. URL: <http://sudact.ru/regular/doc/hvk7ulj62eLl/> (дата обращения: 28.12.2020).

щать внимание на заблуждение и неведение лица относительно знаний, касающихся преступления или его отдельных составляющих. Но, как представляется, для разрешения вопроса о виновности лица в условиях заблуждения или неведения ключевая роль должна отводиться признаку добросовестности, на что было указано выше.

Отведенный объем статьи не позволяет раскрыть все детали и тонкости заблуждения и неведения как предпосылок субъективной ошибки, но обозначенные предложения наверняка поспособствуют формированию определенных теоретических и практических положений для установления и определения вины в преступлении.

БИБЛИОГРАФИЯ

1. Ильенков Э. В. Диалектическая логика: Очерки истории и теории. — М. : Политиздат, 1984. — 320 с.
2. Колосовский В. В. Истина, заблуждение, неведение: поиск сущности ошибок в уголовном праве // Правоведение. — 2014. — № 2.
3. Кохановский В. П. Философия и методология науки : учебник для высших учебных заведений. — Ростов н/Д : Феникс, 1999. — 576 с.
4. Селиванов Ф. А. Оценка и норма в моральном сознании. — М., 1977. — 60 с.
5. Таганцев Н. С. Русское уголовное право Т. 1. — Тула : Автограф, 2001. — 800 с.

Материал поступил в редакцию 26 января 2021 г.

REFERENCES (TRANSLITERATION)

1. Il'enkov E. V. Dialekticheskaya logika: Ocherki istorii i teorii. — M. : Politizdat, 1984. — 320 s.
2. Kolosovskij V. V. Istina, zabluzhdenie, nevedenie: poisk sushchnosti oshibok v ugodnom prave // Pravovedenie. — 2014. — № 2.
3. Kohanovskij V. P. Filosofiya i metodologiya nauki : uchebnik dlya vysshih uchebnyh zavedenij. — Rostov n/D : Feniks, 1999. — 576 s.
4. Selivanov F. A. Ocenka i norma v moral'nom soznanii. — M., 1977. — 60 s.
5. Tagancev N. S. Russkoe ugodnoe pravo T. 1. — Tula : Avtograf, 2001. — 800 s.

Уголовно-процессуальный интерес в отечественном досудебном производстве по уголовным делам: теоретические основы и проблема детерминированности

Аннотация. Проанализировав некоторые из существующих в науке уголовно-процессуального права определений интереса, автор на основе выделения достоинств и недостатков предложенных ранее учеными-процессуалистами дефиниций интереса формулирует собственное понятие уголовно-процессуального интереса. Автор рассматривает вопросы о соотношении частных и публичных интересов в досудебных стадиях российского уголовного судопроизводства, определяя их внутреннее содержание, о назначении уголовного судопроизводства в контексте баланса частных и публичных интересов в российском досудебном производстве по уголовным делам. В подкрепление своих аргументов автор ссылается на позиции ученых по данной проблематике, конкретные примеры из правоприменительной практики (судебной, прокурорско-следственной). По результатам проведенного исследования автор пришел к выводу о том, что в действующем уголовно-процессуальном законодательстве в связи с повышенным вниманием к интересам личности не нашел адекватного отражения публичный интерес, что потребует не только научного переосмысления, но и законодательной корректировки.

Ключевые слова: интересы; участники уголовного процесса; публичный интерес; частный интерес; уголовный процесс; досудебное производство; уголовный закон; назначение уголовного судопроизводства; уголовно-процессуальная функция; интересы общества и государства.

Для цитирования: Хроменков И. Р. Уголовно-процессуальный интерес в отечественном досудебном производстве по уголовным делам: теоретические основы и проблема детерминированности // Актуальные проблемы российского права. — 2022. — Т. 17. — № 1. — С. 131–144. — DOI: 10.17803/1994-1471.2022.134.1.131-144.

© Хроменков И. Р., 2022

* Хроменков Игорь Романович, аспирант кафедры уголовно-процессуального права имени Н. В. Радутной Российского государственного университета правосудия, помощник Черемушкинского межрайонного прокурора г. Москвы, юрист 3-го класса
Новочеремушкинская ул., д. 69, г. Москва, Россия, 117418
noveling@bk.ru

Criminal Procedural Interest in Domestic Pre-Trial Proceedings in Criminal Cases: Theoretical Foundations and the Problem of Determinism

Igor R. Khromenkov, Postgraduate Student, Department of Criminal Procedural Law
after N. V. Radutnaya, Russian State University of Justice, Assistant to the Prosecutor
of the Moscow Cheryomushkinskiy Interdistrict, 3d Class Lawyer
ul. Novocheryomushkinskaya, d. 69, Moscow, Russia, 117418
noveling@bk.ru

Abstract. Having analyzed some of the definitions of interest existing in the science of criminal procedural law, the author, highlighting the advantages and disadvantages of the definitions of interest proposed earlier by procedural scientists, formulates his own concept of criminal procedural interest. The author examines the issue of the relationship between private and public interests in the pre-trial stages of Russian criminal proceedings, determining their internal content. The author considers the issue of the appointment of criminal proceedings in the context of the balance of private and public interests in Russian pre-trial proceedings in criminal cases. In support of his arguments, the author refers to the positions of scientists on this issue, specific examples from law enforcement practice (judicial, prosecutorial and investigative). Based on the results of the study, the author concludes that in the current criminal procedure legislation, due to the increased attention to the interests of the individual, the public interest has not been adequately reflected, which will require not only scientific rethinking, but also legislative adjustment.

Keywords: interests; participants in the criminal process; public interest; private interest; criminal procedure; pre-trial proceedings; criminal law; appointment of criminal proceedings; criminal procedural function; interests of society and the state.

Cite as: Khromenkov IR. Uголовно-протсесуалныи интерес в отечественном досудебном производстве по уголовным делам: теоретические основы и проблема детерминированности [Criminal Procedural Interest in Domestic Pre-Trial Proceedings in Criminal Cases: Theoretical Foundations and the Problem of Determinism]. *Aktual'nye problemy rossijskogo prava*. 2022;17(1):131-144. DOI: 10.17803/1994-1471.2022.134.1.131-144 (In Russ., abstract in Eng.).

В различных областях общественной жизни, науки и практики человечество так или иначе неизбежно сталкивается с таким понятием, как «интерес». На протяжении нескольких столетий умы ученых волнуют вопросы, что же такое интерес, каковы его социальная роль и предназначение?

Например, знаменитый немецкий ученый Рудольф фон Иеринг отмечал, что «права суть защищенные интересы»¹. Не является исклю-

чением и наука уголовно-процессуального права, представители которой предпринимают попытки выявить сущность этой категории, ее пределы, предлагая различные варианты классификаций интересов и свое содержательное видение этого понятия².

В разных содержательных аспектах слово «интерес» включает Конституция РФ (ч. 1 ст. 30, ч. 3 ст. 55)³ и уголовно-процессуальное законодательство⁴. Понятие «интерес» также активно

¹ Иеринг Р. Интерес и право. Ярославль, 1880. С. 13.

² Интересы в праве : монография / под ред. Г. М. Азнагуловой. М. : Юрлитинформ, 2019. С. 146–193 ; Спирин А. В. Уголовно-процессуальная деятельность прокурора. Досудебные стадии // М. : Юрлитинформ, 2020. С. 53.

³ Конституция Российской Федерации (принята всенародным голосованием 12.12.1993) // СПС «КонсультантПлюс».

⁴ При этом в ст. 5 УПК РФ, раскрывающей легальные определения тех или иных понятий, используемых в законе, дефиниция понятия «интерес» отсутствует.

используется Европейским Судом по правам человека⁵, Верховным⁶ и Конституционным⁷ судами Российской Федерации применительно к различным стадиям уголовного процесса в контексте идеи адекватного и справедливого соотношения частных и публичных элементов при осуществлении правосудия.

В науке уголовного процесса были сформулированы различные определения интереса. Так, например, И. Г. Смирнова предложила следующую дефиницию: «это форма осознания субъектом потребности в реализации предоставленных законом процессуальных прав, восстановления правовыми способами нарушенных прав, не противоречащих закону, а также расширении сферы действия таких прав либо увеличения их объема законодательно закрепленными средствами и методами»⁸. Несомненными достоинствами понятия интереса, сформулированного И. Г. Смирновой, является акцентирование внимания на интеллектуально-волевой составляющей интереса, его осознании тем или иным субъектом права, указание на то, что помимо законотворческой деятельности важной гарантией обнаружения и определения уголовно-процес-

суальных интересов служит судебная практика. Однако в приведенном определении интереса нет никаких указаний на то, что носитель интереса для охраны, защиты и реализации своего интереса должен предпринимать какие-либо действия по самостоятельной защите интереса, либо обращаться с соответствующей просьбой в правоохранительные органы, либо вообще бездействовать, поскольку только осознанием потребности без каких-либо действий, выраженных вовне, реализовать интерес просто невозможно. В определении, предложенном И. Г. Смирновой, не содержится и сведений о взаимосвязи интересов с принципами уголовного процесса, которая в науке уголовного процесса является общепризнанной. Так, например, как отмечает Т. А. Дуйшенбиев, «гарантиями обеспечения защиты интересов общества, государства и личности, достижения цели уголовного процесса служат принципы уголовного процесса, права и обязанности участников уголовного судопроизводства»⁹.

В дефиниции интересов, разработанной И. Г. Смирновой, не содержится также сведений о взаимосвязи интересов и морально-

⁵ Постановление Европейского Суда по правам человека по жалобам № 46926/09 «Бакрина против Российской Федерации» (вынесено и вступило в силу 17.05.2016) // СПС «КонсультантПлюс».

⁶ См.: п. 2, 12 постановления Пленума Верховного Суда РФ от 10.02.2009 № 1 «О практике рассмотрения судами жалоб в порядке статьи 125 Уголовно-процессуального кодекса Российской Федерации» // СПС «КонсультантПлюс»; преамбула постановления Пленума Верховного Суда РФ от 19.12.2013 № 41 «О практике применения судами законодательства о мерах пресечения в виде заключения под стражу, домашнего ареста и залога» // СПС «КонсультантПлюс»; п. 25 постановления Пленума Верховного Суда РФ от 25.06.2019 № 19 «О применении норм главы 47.1 Уголовно-процессуального кодекса Российской Федерации, регулирующих производство в суде кассационной инстанции» // СПС «КонсультантПлюс».

⁷ См.: п. 1.2, 2 постановления Конституционного Суда РФ от 25.03.2014 № 8-П «По делу о проверке конституционности ряда положений статей 401.3, 401.5, 401.8 и 401.17 Уголовно-процессуального кодекса Российской Федерации в связи с жалобами граждан С. С. Агаева, А. Ш. Бакаяна и других» // СПС «КонсультантПлюс»; п. 2.2 определения Конституционного Суда РФ от 06.10.2015 № 2444-О «По жалобе гражданина Дворяка Владимира Геннадьевича на нарушение его конституционных прав положениями пункта 3 части второй статьи 38, части третьей статьи 53, статьи 161 Уголовно-процессуального кодекса Российской Федерации и статьи 310 Уголовного кодекса Российской Федерации» // СПС «КонсультантПлюс»; п. 4 определения Конституционного Суда РФ от 14.01.2020 № 5-О «По жалобе гражданки Мариной Анны Николаевны на нарушение ее конституционных прав частью первой статьи 125 и частью четвертой статьи 221 Уголовно-процессуального кодекса Российской Федерации» // СПС «КонсультантПлюс».

⁸ Смирнова И. Г. Интерес — понятие уголовно-процессуальное // Государство и право. 2008. № 8. С. 15.

⁹ Дуйшенбиев Т. А. Интересы в уголовном судопроизводстве: по материалам Кыргызской Республики и Российской Федерации : дис. ... канд. юрид. наук. М., 1999.

нравственных норм. Как справедливо заметила Н. С. Манова, «уголовное судопроизводство не может не опираться и на нормы нравственности, сформировавшиеся в обществе на основе представлений о справедливости, совести, о правовом и неправовом»¹⁰.

И. И. Ахматов выдвинул следующее понятие процессуального интереса: это «разновидность правового интереса, представляющего собой совокупность идеологических установок субъекта уголовно-процессуальных правоотношений, обеспечивающих выполнение им процессуальной функции»¹¹. В приведенной дефиниции интереса отсутствует указание на деятельностный аспект, поскольку, как было отмечено выше, даже при осознании желаемого результата тем или иным участником процесса для реализации той или иной уголовно-процессуальной функции необходимы активные конкретные действия, а в некоторых случаях — и бездействие участника процесса (так, например, при временном отсутствии защитника по соглашению подозреваемый до консультаций с адвокатом и до выработки правовой позиции по уголовному делу заинтересован в отказе от дачи показаний во избежание негативных для себя последствий, даже несмотря на то, что ему предоставлен защитник по назначению). Более того, в уголовно-процессуальной литературе справедливо обращается внимание на то, что содержание уголовно-процессуальной функции в некоторых случаях противоречит отнесению того или иного участника процесса в зависимости от отношения к обвинению на сторону обвинения или защиты от предъявленного об-

винения¹² (что справедливо в одинаковой степени как для следователя, так и для прокурора, поскольку последний, помимо функций уголовного преследования и прокурорского надзора, осуществляет функцию охраны и защиты прав и свобод участников уголовного процесса).

Р. В. Мазюк считает, что процессуальный интерес в уголовно-процессуальном праве можно определить как «нормативно допустимое, обусловленное осуществляемой функцией целеполагающее отношение участника уголовного судопроизводства к производству какого-либо процессуального действия или принятию какого-либо процессуального решения по уголовному делу»¹³. Недостатком указанного определения интереса является обусловленное авторской трактовкой о непризнании материально-правовой составляющей интересов, реализующихся в ходе уголовно-процессуальной деятельности, и, соответственно, отсутствие указания на связь процессуального интереса с интересом, охраняемым в первую очередь нормами материального права. Кроме того, в процитированном определении интереса присутствует жесткая привязка к официально признанному статусу участников уголовного судопроизводства. Однако, как неоднократно отмечал Конституционный Суд РФ, в ходе уголовного преследования могут быть затронуты интересы и иных лиц, которые не выступают в каком-либо официально признанном процессуальном качестве (речь идет, например, о лицах, являющихся собственниками имущества, на которое наложен арест)¹⁴. В ходе предварительного расследования могут быть затронуты также интересы собственника

¹⁰ Манова Н. С. Принципы и нравственные начала уголовного судопроизводства: проблема соотношения // Судебная власть и уголовный процесс. 2019. № 3. С. 35–36.

¹¹ Ахматов И. И. Процессуальный интерес субъекта как атрибут уголовно-процессуального правоотношения // Государство и право: теория и практика : материалы III Междунар. науч. конф. (г. Чита, июль 2014 г.). Чита : Молодой ученый, 2014. С. 53–57. URL: <https://moluch.ru/conf/law/archive/115/5962/> (дата обращения: 23.01.2021).

¹² Мазюк Р. В. О дуалистической природе уголовно-процессуальных функций // Сибирский юридический вестник. 2017. № 4 (79). С. 82–88.

¹³ Мазюк Р. В. Процессуальные интересы участников уголовного судопроизводства // Сибирские уголовно-процессуальные и криминалистические чтения. 2017. № 4 (18). С. 79.

¹⁴ Постановление Конституционного Суда РФ от 31.01.2011 № 1-П «По делу о проверке конституционности положений частей первой, третьей и девятой статьи 115, пункта 2 части первой статьи 208 Уголовно-про-

жилого помещения, в котором исполняется мера пресечения в виде домашнего ареста в отношении обвиняемого. Нельзя отрицать и того обстоятельства, что даже в отсутствие статуса потерпевшего до возбуждения уголовного дела интересы фактически пострадавшего лица могут оказаться нарушенными как вследствие совершения в отношении последнего общественно опасного уголовно наказуемого деяния, так и в случае непринятия своевременного процессуального решения о возбуждении уголовного дела, в том числе при неоднократных отказах в возбуждении уголовного дела, допущенной волоките при неоднократной передаче материала проверки сообщения о преступлении по подследственности, в котором содержатся объективные данные, указывающие на признаки преступления. В более раннем решении высшего органа конституционного контроля было отмечено, что лицу, не получившему в рамках расследования преступления по конкретному уголовному делу статуса подозреваемого или обвиняемого, однако фактически допрашиваемому в качестве свидетеля по подозрению в совершении преступления должны быть предоставлены надлежащие правовые средства, обеспечивающие защиту его прав и законных интересов¹⁵.

С. Д. Шестакова полагает, что процессуальный интерес есть «выраженная в конкретном поведении участника уголовного судопроизводства его потребность к тому, чтобы итогом уголовно-процессуальной деятельности стал определенный устраивающий его результат»¹⁶. Представляется, что и данное определение не лишено недостатка, поскольку у правоприменителей и ученых при обращении к нему может

сложиться ложное впечатление, что уголовно-процессуальный интерес участников процесса может быть реализован только в случае принятия итогового процессуального решения по уголовному делу, что отчасти не совсем верно, поскольку в ряде случаев у субъектов уголовно-процессуальной деятельности как со стороны обвинения, так и со стороны защиты возникает обусловленная конкретной следственной ситуацией потребность в принятии того или иного промежуточного процессуального решения (о приостановлении предварительного расследования по уголовному делу, о возвращении уголовного дела прокурору и др.).

Д. О. Мамонтова понимает под процессуальным интересом «законодательно допустимую потребность субъекта уголовно-процессуального правоотношения в достижении социально значимого для него результата, выраженную в совершении конкретных процессуальных действий, принятии процессуальных решений»¹⁷. Во-первых, интерес может быть реализован в случае не только действия, но и бездействия тех или иных участников уголовного процесса. Например, лицо в установленных Конституцией РФ случаях может отказаться от дачи показаний против себя и своих близких родственников (ст. 51 Конституции РФ). Во-вторых, например, добровольное возмещение обвиняемым имущественного вреда, причиненного в результате совершения преступления, фактически происходит за рамками уголовно-процессуальных отношений, то есть реализация материального интереса потерпевшего в возмещении причиненного вреда осуществляется не в результате принятия процессуального решения должностного лица, ведущего производство по уголовному делу, а

цессуального кодекса Российской Федерации и абзаца девятого пункта 1 статьи 126 Федерального закона «О несостоятельности (банкротстве)» в связи с жалобами закрытого акционерного общества «Недвижимость-М», общества с ограниченной ответственностью «Соломатинское хлебоприемное предприятие» и гражданки Л. И. Костаревой» // Доступ из СПС «КонсультантПлюс» (дата обращения: 19.12.2020).

¹⁵ Постановление Конституционного Суда РФ от 27.06.2000 № 11-П «По делу о проверке конституционности положений части первой статьи 47 и части второй статьи 51 Уголовно-процессуального кодекса РСФСР в связи с жалобой гражданина В. И. Маслова» // Доступ из СПС «Гарант» (дата обращения: 19.12.2020).

¹⁶ Шестакова С. Д. Состязательность уголовного процесса. СПб. : ЮЦ Пресс, 2001.

¹⁷ Мамонтова Д. О. К вопросу о правовой природе процессуального интереса в уголовном судопроизводстве // Криминологический журнал. 2018. № 3. С. 18.

в результате свободного волеизъявления обвиняемого. Расписка потерпевшего о получении денежных средств от обвиняемого, приобщение чеков и иных документов, подтверждающих возмещение обвиняемым причиненного преступлением ущерба, выполняется посредством заявления ходатайств обвиняемым и потерпевшим в адрес лица, ведущего расследование, документы попадают в уголовно-процессуальное поле следователя уже после фактически возмещенного причиненного вреда с тем, чтобы в последующем указанное обстоятельство имело юридико-техническое значение, подкреплялось конкретными материалами уголовного дела при оценке доказательств.

Н. В. Витрук указывал на то, что «законный интерес, как и юридическое право, есть возможность личности пользоваться социальными благами. Это выражается в правомочиях носителя законного интереса действовать определенным образом, требовать соответствующего поведения от обязанных лиц, органов и учреждений, обращаться за защитой к компетентным государственным структурам и общественным организациям»¹⁸. В юридической литературе определение законного интереса, предложенное Н. В. Витруком, подверглось критике вследствие отождествления таких категорий, как интерес и субъективное право¹⁹.

Как известно, вопрос о взаимоотношении указанных категорий является дискуссионным и противоречивым в силу сходства внутреннего содержания указанных дефиниций, существующих в науке. Так, например, К. Б. Толкачев определяет субъективное право в качестве меры возможного поведения гражданина, направленной

на достижение цели, которая, в свою очередь, связана с удовлетворением его интересов»²⁰.

Иными словами, интерес — это некий конечный результат, достичь которого стремится участник уголовного судопроизводства, а субъективное право — это обеспеченное правовыми нормами средство реализации уголовно-процессуального интереса.

А. Ю. Котин разграничивает указанные правовые категории следующим образом: «законные интересы — это дозволение, в меньшей степени гарантированное государством по сравнению с дозволенным поведением в рамках субъективного права»²¹.

Более того, Л. Н. Масленникова, характеризуя структуру диспозитивного начала, указывает на то, что субъективные права выступают правовым средством защиты частного интереса²².

Между интересом и субъективным правом, по мнению автора статьи, существуют следующие различия:

- 1) субъективное право, как правило, в большинстве случаев прямо отражено в законе, уголовно-процессуальные же интересы, напротив, если и существуют в законе, то чаще всего в завуалированной форме: интересы взаимосвязаны с принципами уголовного правосудия либо выводятся судебной практикой;
- 2) интерес участника процесса связан с проецированием какого-либо идеального результата в будущем, напротив, субъективное право предоставлено участнику процесса в настоящее время;
- 3) субъективному праву всегда корреспондирует какая-либо обязанность, что затруднительно сказать применительно к интересам.

¹⁸ Права личности в социалистическом обществе / М. С. Строгович [и др.] ; отв. ред. В. Н. Кудрявцев, М. С. Строгович. М., 1981. С. 108–109 ; Витрук Н. В. Общая теория правового положения личности. М., 2008. С. 111.

¹⁹ Интересы в праве / под ред. Г. М. Азнагуловой. С. 88.

²⁰ См.: Интересы в праве / под ред. Г. М. Азнагуловой. С. 89–90.

²¹ Цит. по: Интересы в праве / под ред. Г. М. Азнагуловой. С. 91.

²² Масленникова Л. Н. Понятие и сущность публичного и диспозитивного начала уголовного судопроизводства, или К вопросу о публично-правовой природе уголовного судопроизводства // Доказывание и принятие решений в состязательном уголовном судопроизводстве : монография / отв. ред. Л. Н. Масленникова. М. : Норма ; Инфра-М, 2017. С. 18.

А. В. Спирин определяет интересы как «основанные на потребностях его участников и иных лиц, вовлекаемых в уголовное судопроизводство, или (и) потребностях общества (государства) побудительные мотивы их процессуальной деятельности, а равно и сами названные потребности, нашедшие отражение в Конституции РФ и законодательстве»²³. Данное определение интересов не содержит указания на превентивный характер защиты интересов в настоящее время, с тем чтобы не допустить их нарушения в будущем, а также на то, что в случае нарушения интересов тех или иных субъектов уголовно-процессуальной деятельности последними и должностными лицами государства принимаются меры, направленные на их защиту и восстановление.

Т. А. Дуйшенбиев дал следующее определение интереса: «это осознанное побуждение, направленное на выгодное удовлетворение потребности в пользу носителя (общества, государства, коллектива, личности) посредством деяния, предусмотренного уголовно-процессуальным законом»²⁴. Определение интереса, сформулированное Т. А. Дуйшенбиевым, не учитывает, что нередко частные и публичные интересы могут реализовываться на основе деяния, не предусмотренного уголовно-процессуальным законом, но и прямо не запрещенного им. В некоторых случаях публичные интересы в досудебных стадиях процесса реализуются на основе аналогии закона. Так, например, при производстве предварительного следствия в порядке, предусмотренном главой 51 УПК РФ, уголовно-процессуальный закон до вынесения следователем постановления о направлении уголовного дела в суд для применения принудительной меры медицинского характера не предусматривает обязанности следователя предъявить обвинение и допросить лицо в качестве обвиняемого по аналогии с ординарным предъявлением обвинения в порядке ст. 171

УПК РФ, однако в следственных подразделениях МВД России по г. Москве следователями выносятся постановления о привлечении в качестве обвиняемого по обвинению в совершении общественно опасного деяния, подпадающего под признаки конкретного состава преступления²⁵.

Примечательно, что Т. А. Дуйшенбиев дает также определение законного интереса: «это объективно обусловленное социально-правовой действительностью, дозволенное в правовой форме либо не нашедшее отражение в законе, но не противоречащее целям и задачам уголовного судопроизводства и общеправовым принципам стремление субъекта уголовного процесса достичь социально значимый и полезный для него результат»²⁶.

Автор статьи придерживается следующей позиции: правовой защите подлежит только интерес, не противоречащий закону, а потому понятия «интерес» и «законный интерес» необходимо считать синонимами. Широкое оперирование понятием «законный интерес» в науке уголовно-процессуального права объясняется в целом большим вниманием ученых-юристов к этому правовому явлению, а его активное использование законодателем и судебной практикой преследует лишь одну цель — подчеркнуть особое важное значение интереса: интерес охраняется и защищается нормативным правовым актом государства либо вытекает из последнего.

По мнению автора, под **интересами** в уголовном процессе необходимо понимать следующее: *это социально детерминированные, обусловленные конкретно историческими условиями жизни общества, возникающие на основе потребностей как отдельных людей, социальных групп, неопределенного круга лиц, так и общества в целом внутренне осознанные участниками уголовного процесса морально-нравственные ориентиры их уголовно-процессуальной деятельности, реализуемые*

²³ Спирин А. В. Уголовно-процессуальная деятельность прокурора. Досудебные стадии. М. : Юрлитинформ, 2020. С. 53.

²⁴ Дуйшенбиев Т. А. Указ. соч.

²⁵ Уголовное дело № 01-0668/2020 // Архив Черемушкинского районного суда г. Москвы.

²⁶ Дуйшенбиев Т. А. Указ. соч.

ее участниками самостоятельно и (или) при помощи действий их представителей, а также посредством реализации полномочий должностных лиц правоохранительных органов на различных стадиях процесса, направленные на достижение социально значимых результатов, воплощающиеся в целях и задачах уголовного судопроизводства, принципах уголовного процесса, субъективных правах, обязанностях и полномочиях государственно-властных участников процесса с целью превентивной правовой охраны от нарушений прав человека и государства, восстановления указанных прав в случаях их нарушения, достижения социальной справедливости, получившие нормативное закрепление, а также хотя и не нашедшие прямого отражения в законе, но подлежащие правовой охране с целью осуществления уголовного правосудия, защиты общества, государства и личности от преступных посягательств.

Как известно, интересы любого современного нормально функционирующего и развивающегося общества направлены на борьбу с преступностью, обеспечение законности и правопорядка, то есть на охрану и защиту публичных интересов. Искоренения преступных действий и недопущения их впредь можно гипотетически достичь различными способами:

- легальными (посредством деятельности специально созданных органов охраны и правопорядка, таких как полиция, прокуратура, суд и т.д.);
- нелегальными (самосуд, хаос, массовые беспорядки и т.д.).

Но если утверждать, что публичные интересы, в том числе и в сфере уголовного правосудия, — это интересы общества и государства, то это значит, что исследователь не определяет понятие, не раскрывает сущность явления посредством дефиниции, к чему всегда стремится подлинная наука, а перечисляет синонимы указанного понятия.

Поэтому мы полагаем, что публичные интересы в уголовном судопроизводстве — это интересы правосудия в целом, а применительно к досудебному производству речь необходимо вести об интересах предварительного расследования в силу следующего:

1. В Российской Федерации обеспечение законности и правопорядка в сфере уголовно-процессуального права возложено на специально созданные государственно-властные органы²⁷, то есть уголовный процесс — это преимущественно государственно-властная деятельность.

2. В полной мере публичные интересы (интересы общества и государства) в сфере уголовного процесса могут быть достигнуты при достижении целей правосудия: в случае привлечения к уголовной ответственности и осуждения лица, действительно совершившего инкриминируемое ему деяние, а также в случае реальной защиты прав и свобод лиц, потерпевших от преступлений.

3. Качественно проведенное предварительное расследование преступления направлено на создание условий для справедливого, объективного и беспристрастного судебного разбирательства с тем, чтобы по возможности по каждому уголовному делу было достигнуто правосудие, поэтому в досудебном производстве публичные интересы детерминированы интересами предварительного расследования.

При этом, как отмечено выше, под публичными интересами нами понимаются интересы правосудия в широком смысле этого слова. Правосудие может быть обеспечено в первую очередь при условии качественно проведенного предварительного расследования преступления²⁸, в ходе которого с помощью уголовно-процессуального доказывания формируются предмет и пределы предстоящего судебного разбирательства, поэтому применительно к досудебному производству речь идет об интере-

²⁷ Зяблина М. В. Уголовное судопроизводство: разделение полномочий прокурора и органов предварительного расследования // Вестник Университета прокуратуры Российской Федерации. 2020. № 3 (77). С. 47.

²⁸ Сарычев Д. С. Устранение судом первой инстанции недостатков предварительного следствия : дис. ... канд. юрид. наук. М., 2018. С. 3.

сах предварительного расследования²⁹, которое осуществляется посредством уголовно-процессуальной деятельности уполномоченных должностных лиц с целью достижения справедливого и адекватного разрешения уголовно-правового конфликта по уголовному делу.

Правовую категорию «интересы правосудия» исследует Н. В. Романенко сквозь призму объекта уголовно-правовой охраны общественных отношений от преступных посягательств³⁰. Данный автор рассматривает интересы правосудия в двух значениях. Под интересами правосудия в узком смысле при анализе непосредственного объекта преступлений против правосудия автор понимает соблюдение установленного процессуальными актами порядка вынесения приговоров, решений и иных судебных актов с выполнением требований всех процессуальных форм, утверждающее авторитет суда и судебной власти. Далее, анализируя дополнительный объект преступных посягательств против правосудия, Н. В. Романенко, ссылаясь на уголовно-правовую характеристику указанных деяний, сформулированных в авторитетных комментариях к российскому уголовному закону, обоснованно отмечает, что «к интересам правосудия можно отнести все то, что обеспечивает “достоинство участников судебного разбирательства, интересы личности”³¹, “права и законные интересы физических и юридических лиц, честь и достоинство человека, собственность, защищаемые соответствующими судебными актами права, свободы и законные интересы граждан, интересы юридических лиц, иных организаций, общества и государства”»³².

Автор статьи полагает, что характеристика интересов правосудия в широком смысле этого понятия, предложенная Н. В. Романенко, олицетворяет собой публичный интерес. На то, что публичный интерес являет собой интересы правосудия, указывает и Европейский Суд по правам человека³³.

Вместе с тем в ходе досудебного производства по уголовным делам публичный интерес, при общей направленности на интересы правосудия, представлен интересами предварительного расследования, которые реализуются государственно-властными участниками уголовного судопроизводства со стороны обвинения (дознавателем, следователем, прокурором и т.д.)³⁴.

Частными же (личными) интересами являются интересы участников уголовного судопроизводства как со стороны обвинения (потерпевшего, гражданского истца, их представителей), так и со стороны защиты (подозреваемого, обвиняемого, гражданского ответчика, а также их представителей), не наделенных государственно-властными полномочиями в уголовном судопроизводстве, а также иных лиц, чьи права и законные интересы могут быть затронуты проводимыми следственными и иными процессуальными действиями и решениями по уголовному делу (свидетеля, лица, задержанного по подозрению в совершении преступления, лица, не являющегося подозреваемым, но на имущество которого судом по ходатайству органов предварительного расследования наложен арест, и т.д.).

В юридической литературе высказана позиция, согласно которой употребление словосо-

²⁹ Указанное словосочетание фрагментарно используется в российском уголовно-процессуальном законе. См., например: ч. 4 ст. 96 и ч. 1 ст. 161 УПК РФ.

³⁰ Романенко Н. В. К вопросу о содержании конституционных интересов правосудия в уголовном судопроизводстве // Российский судья. 2020. № 8. С. 25–29.

³¹ Научно-практический комментарий к Уголовному кодексу Российской Федерации от 13.06.1996 № 63-ФЗ / Н. А. Агешкина, М. А. Беляев, Ю. В. Белянинова [и др.]. Саратов, 2013.

³² Комментарий к Уголовному кодексу Российской Федерации / отв. ред. В. М. Лебедев. 12-е изд., перераб. и доп. М. : Юрайт, 2012. 1359 с.

³³ Чеботарева И. Н. Отказ от реализации субъективного права в уголовном процессе // Вестник Волгоградской академии МВД России. 2019. № 1 (48). С. 173–182.

³⁴ Мамонтова Д. О. К вопросу о правовой природе процессуального интереса в уголовном судопроизводстве // Российский следователь. 2019. № 11. С. 31–34.

четания «частный интерес» не совсем точно, поскольку ущерб преступлением может быть причинен не только частным лицам, но и организациям, а потому целесообразно употреблять словосочетание «личный интерес»³⁵.

По мнению автора статьи, хотя терминологические нюансы употребления указанных понятий имеют определенную логику и обоснование³⁶, частный интерес и личный интерес следует рассматривать в качестве синонимов, поскольку в сущностном плане носителями (субъектами) указанного интереса остаются частные лица.

К сожалению, в современном назначении уголовно-процессуальной деятельности не нашел адекватного отражения публичный интерес. У человека, не знакомого с уголовно-процессуальным правом, исходя из формулировки ст. 6 УПК РФ может сложиться неверное представление, что уголовный процесс предназначен исключительно для защиты и восстановления нарушенных прав частных лиц, что совсем неверно. К сожалению, интересы общества и государства оказываются сдвинутыми на второй план не только в законе, но и в доктринальном смысле. Так, например, в периодической печати время от времени прослеживается следующая мысль, констатирующая объективно сложившуюся тенденцию: «принципиальное изменение отношения государства к личности, что нашло отражение непосредственно в Конституции РФ и конкретизировано в других нормативных правовых актах, в том числе в УПК РФ,

повлекло существенное изменение доктрины и содержания уголовного судопроизводства, придав ему направленность прежде всего на охрану прав и законных интересов личности»³⁷. На усиление частного начала и диспозитивности в уголовном процессе, усиление внимания законодателя к интересам отдельной личности указывают также Н. В. Морозова и А. Д. Чаплыгина³⁸.

В литературе по уголовно-процессуальному праву учеными нередко высказывается мысль, безусловно, требующая поддержки, о том, что рассматривать эффективность уголовно-процессуальной системы исключительно сквозь призму прав его участников недопустимо. Так, например, А. А. Коомбаев по результатам сравнительно-правового анализа обеспечения частных и публичных интересов в уголовном процессуальном праве Российской Федерации и Киргизии отмечает, что попытка сконцентрировать задачу уголовного процесса исключительно на защите прав и законных интересов личности представляется малопродуктивной³⁹.

Аналогичную позицию занимает и А. О. Насырин: «Рассмотрение различных публично-правовых интересов как гарантий либо форм реализации и частного интереса, то есть в первую очередь в свете обеспечения прав участников уголовного процесса, составляет явное проявление анализируемого феномена — “благоприятствования правам человека”»⁴⁰.

Как справедливо указывает О. В. Качалова, «простое сравнение с тем назначением уго-

³⁵ Дикарев И. С. Принцип диспозитивности в уголовном процессе России // Журнал российского права. 2008. № 6. С. 74–75.

³⁶ Аргументация И. С. Дикарева обосновывается фактом принадлежности личных интересов какому-нибудь лицу (физическому или юридическому) (Дикарев И. С. Указ. соч. С. 75).

³⁷ Категории прав и законных интересов личности и их использование в сфере уголовного судопроизводства / А. В. Гриненко [и др.] // Всероссийский криминологический журнал. 2020. Т. 14. № 1. С. 145.

³⁸ Морозова Н. В., Чаплыгина А. Д. К вопросу о процессуальных гарантиях, правах и законных интересах участников уголовного судопроизводства // Научный вестник Орловского юридического института МВД России имени В. В. Лукьянова. 2020. № 1 (82). С. 10–15.

³⁹ Коомбаев А. А. Проблемы баланса частных и публичных интересов в уголовном процессе // Уголовный процесс и криминалистика: теория, практика, дидактика : сборник статей IV Всероссийской научно-практической конференции / под ред. А. В. Красильникова. М., 2019. С. 166–174.

⁴⁰ Насырин А. О. Частные и публичные интересы в уголовном процессе: современные концепции // Развитие юридической науки и проблемы преодоления пробелов в праве : сборник научных статей по итогам

ловного судопроизводства, которое нам предлагается в ст. 6 УПК РФ, приводит нас к выводу об узаконенном игнорировании интересов общества и государства в ходе производства по уголовным делам. Удовлетворенность сторон процессом и его результатами еще не означает соответствие этого интересам общества и государства»⁴¹. Следует также согласиться с Ю. К. Орловым, обосновав обратившим внимание на то, что в ст. 6 УПК РФ не нашли отражения все социальные цели уголовной юстиции: «защита интересов государства, воспитательное значение уголовного процесса, предупреждение преступлений»⁴².

Во-первых, законодательный (представительный) орган определяет круг уголовно наказуемых деяний, руководствуясь прежде всего публичным интересом. Во-вторых, в уголовном законе есть наказуемые деяния, не предполагающие наличия конкретного потерпевшего⁴³. В-третьих, в российском уголовном законе как материальные, так и формальные составы преступлений в первую очередь посягают на публичный интерес (за некоторым исключением, по делам частного обвинения)⁴⁴.

Более того, уголовный процесс в иерархии системы права в первую очередь предназначен для реализации норм уголовного права, что позволило в доктринальном значении выде-

лить юридико-технические задачи уголовно-процессуальной деятельности⁴⁵. Тем не менее в литературе было обоснованно указано на то, что «роль уголовно-процессуального права вовсе не сводится лишь к его функциям по реализации уголовно-правовых норм»⁴⁶.

Так, например, при применении тех или иных уголовно-процессуальных институтов необходимо не только знание иных отраслей российского права (уголовно-исполнительного, законодательства об административных правонарушениях и др.), но и их правильное применение к сложившимся уголовно-процессуальным правоотношениям⁴⁷.

Таким образом, деление интересов на государственные (общественные) и личные предопределено во многом подразделением отраслей российского права на частные и публичные, особым местом и ролью уголовно-процессуального права в системе законодательства. В настоящее время в уголовно-процессуальном законе неоправданно отдается приоритетное значение частным интересам, ярким свидетельством чего является текст нынешней ст. 6 УПК РФ, в которой ни слова не сказано об интересах общества и государства, оказавшихся сдвинутыми на второй план, что требует концептуального переосмысления и научно обоснованной обновленной позиции законодателя.

работы третьего международного круглого стола конференции (г. Шахты, 30.04.2019). Шахты : Конверт, 2019. С. 125–127.

⁴¹ Качалова О. В. Назначение уголовного судопроизводства сквозь призму материального права // Юридическая наука и правоохранительная практика. 2016. № 3 (37). С. 111.

⁴² Орлов Ю. К. Современные проблемы доказывания и использования специальных знаний в уголовном судопроизводстве : научно-учебное пособие. М. : Проспект, 2016. С. 6.

⁴³ Как правило, речь идет о преступлениях с формальным составом, хотя анализ, например, положений ст. 228.1 УК РФ и практика ее применения позволили прийти к выводу, что сбыт наркотических средств посягает на здоровье населения Российской Федерации и нравственность членов общества, в нем проживающих, в том числе и конкретных частных лиц.

⁴⁴ Головкин Л. В. Задачи и назначение уголовного процесса // Курс уголовного процесса / под ред. Л. В. Головкин. М. : Статут, 2017. С. 55.

⁴⁵ Головкин Л. В. Указ. соч. С. 53.

⁴⁶ Качалова О. В. Указ. соч. С. 111.

⁴⁷ Постановление Черемушкинского районного суда г. Москвы от 24.04.2020 № 3/1-280/18 (документ официально опубликован не был).

БИБЛИОГРАФИЯ

1. *Ахматов И. И.* Процессуальный интерес субъекта как атрибут уголовно-процессуального правоотношения // Государство и право: теория и практика : материалы III Международной научной конференции (г. Чита, июль 2014 г.). — Чита : Молодой ученый, 2014. — С. 53–57.
2. *Витрук Н. В.* Общая теория правового положения личности. — М., 2008. — 448 с.
3. *Головко Л. В.* Задачи и назначение уголовного процесса // Курс уголовного процесса / под ред. Л. В. Головки. — М. : Статут, 2017. — 1280 с.
4. *Дикарев И. С.* Принцип диспозитивности в уголовном процессе России // Журнал российского права. — 2008. — № 6. — С. 73–78.
5. *Дуйшенбиев Т. А.* Интересы в уголовном судопроизводстве: по материалам Кыргызской Республики и Российской Федерации : дис. ... канд. юрид. наук. — М., 1999. — 265 с.
6. *Зяблина М. В.* Уголовное судопроизводство: разделение полномочий прокурора и органов предварительного расследования // Вестник Университета прокуратуры Российской Федерации. — 2020. — № 3 (77). — С. 47–50.
7. *Иеринг Р.* Интерес и право. — Ярославль, 1880. — 268 с.
8. Интересы в праве : монография / под ред. Г. М. Азнагуловой. — М. : Юрлитинформ, 2019. — 256 с.
9. Категории прав и законных интересов личности и их использование в сфере уголовного судопроизводства / А. В. Гриненко [и др.] // Всероссийский криминологический журнал. — 2020. — Т. 14. — № 1. — С. 139–147.
10. *Качалова О. В.* Назначение уголовного судопроизводства сквозь призму материального права // Юридическая наука и правоохранительная практика. — 2016. — № 3 (37). — С. 109–112.
11. *Коомбаев А. А.* Проблемы баланса частных и публичных интересов в уголовном процессе // Уголовный процесс и криминалистика: теория, практика, дидактика : сборник статей IV Всероссийской научно-практической конференции / под ред. А. В. Красильникова. — М., 2019. — С. 166–174.
12. *Мазюк Р. В.* О дуалистической природе уголовно-процессуальных функций // Сибирский юридический вестник. — 2017. — № 4 (79). — С. 82–88.
13. *Мазюк Р. В.* Процессуальные интересы участников уголовного судопроизводства // Сибирские уголовно-процессуальные и криминалистические чтения. — 2017. — № 4 (18). — С. 76–84.
14. *Мамонтова Д. О.* К вопросу о правовой природе процессуального интереса в уголовном судопроизводстве // Криминологический журнал. — 2018. — № 3. — С. 15–18.
15. *Мамонтова Д. О.* К вопросу о правовой природе процессуального интереса в уголовном судопроизводстве // Российский следователь. — 2019. — № 11. — С. 31–34.
16. *Манова Н. С.* Принципы и нравственные начала уголовного судопроизводства: проблема соотношения // Судебная власть и уголовный процесс. — 2019. — № 3. — С. 34–40.
17. *Масленникова Л. Н.* Понятие и сущность публичного и диспозитивного начала уголовного судопроизводства, или К вопросу о публично-правовой природе уголовного судопроизводства // Доказывание и принятие решений в состязательном уголовном судопроизводстве : монография / отв. ред. Л. Н. Масленникова. — М. : Норма ; Инфра-М, 2017. — 384 с.
18. *Морозова Н. В., Чаплыгина А. Д.* К вопросу о процессуальных гарантиях, правах и законных интересах участников уголовного судопроизводства // Научный вестник Орловского юридического института МВД России имени В. В. Лукьянова. — 2020. — № 1 (82). — С. 10–15.
19. *Насырин А. О.* Частные и публичные интересы в уголовном процессе: современные концепции // Развитие юридической науки и проблемы преодоления пробелов в праве : сборник научных статей по итогам работы третьего международного круглого стола конференции (г. Шахты, 30 апреля 2019 г.). — Шахты : Конверт, 2019. — С. 125–127.
20. Научно-практический комментарий к Уголовному кодексу Российской Федерации от 13.06.1996 № 63-ФЗ / Н. А. Агешкина, М. А. Беляев, Ю. В. Белянинова [и др.]. — Саратов, 2013. — 848 с.

21. Орлов Ю. К. Современные проблемы доказывания и использования специальных знаний в уголовном судопроизводстве : научно-учебное пособие. — М. : Проспект, 2016. — 216 с.
22. Романенко Н. В. К вопросу о содержании конституционных интересов правосудия в уголовном судопроизводстве // Российский судья. — 2020. — № 8. — С. 25–29.
23. Сарычев Д. С. Устранение судом первой инстанции недостатков предварительного следствия : дис. ... канд. юрид. наук. — М., 2018. — 216 с.
24. Смирнова И. Г. Интерес — понятие уголовно-процессуальное // Государство и право. — 2008. — № 8. — С. 14–18.
25. Спиринов А. В. Уголовно-процессуальная деятельность прокурора. Досудебные стадии. — М. : Юрлитинформ, 2020. — 272 с.
26. Чеботарева И. Н. Отказ от реализации субъективного права в уголовном процессе // Вестник Волгоградской академии МВД России. — 2019. — № 1 (48). — С. 173–182.
27. Шестакова С. Д. Состязательность уголовного процесса. — СПб. : ЮЦ Пресс, 2001. — 220 с.

Материал поступил в редакцию 24 января 2021 г.

REFERENCES (TRANSLITERATION)

1. Ahmatov I. I. Processual'nyj interes sub'ekta kak atribut ugolovno-processual'nogo pravootnosheniya // Gosudarstvo i pravo: teoriya i praktika : materialy III Mezhdunarodnoj nauchnoj konferencii (g. Chita, iyul' 2014 g.). — Chita : Molodoj uchenyj, 2014. — S. 53–57.
2. Vitruk N. V. Obshchaya teoriya pravovogo polozheniya lichnosti. — M., 2008. — 448 s.
3. Golovko L. V. Zadachi i naznachenie ugolovnogo processa // Kurs ugolovnogo processa / pod red. L. V. Golovko. — M. : Statut, 2017. — 1280 s.
4. Dikarev I. S. Princip dispozitivnosti v ugolovnom processe Rossii // Zhurnal rossijskogo prava. — 2008. — № 6. — S. 73–78.
5. Dujshenbiev T. A. Interesy v ugolovnom sudoproizvodstve: po materialam Kyrgyzskoj Respubliki i Rossijskoj Federacii : dis. ... kand. yurid. nauk. — M., 1999. — 265 s.
6. Zyablina M. V. Ugolovnoe sudoproizvodstvo: razdelenie polnomochij prokurora i organov predvaritel'nogo rassledovaniya // Vestnik Universiteta prokuratury Rossijskoj Federacii. — 2020. — № 1 (77). — S. 47–50.
7. Iering R. Interes i pravo. — Yaroslavl', 1880. — 268 s.
8. Interesy v prave : monografiya / pod red. G. M. Aznagulovoj. — M. : Yurлитинформ, 2019. — 256 s.
9. Kategorii prav i zakonnyh interesov lichnosti i ih ispol'zovanie v sfere ugolovnogo sudoproizvodstva / A. V. Grinenko [i dr.] // Vserossijskij kriminologicheskij zhurnal. — 2020. — T. 14. — № 1. — S. 139–147.
10. Kachalova O. V. Naznachenie ugolovnogo sudoproizvodstva skvoz' prizmu material'nogo prava // Yuridicheskaya nauka i pravoohranitel'naya praktika. — 2016. — № 1 (37). — S. 109–112.
11. Koombaev A. A. Problemy balansа chastnyh i publicnyh interesov v ugolovnom processe // Ugolovnyj process i kriminalistika: teoriya, praktika, didaktika : sbornik statej IV Vserossijskoj nauchno-prakticheskoy konferencii / pod red. A. V. Krasil'nikova. — M., 2019. — S. 166–174.
12. Mazyuk R. V. O dualisticheskoy prirode ugolovno-processual'nyh funkcij // Sibirskij yuridicheskij vestnik. — 2017. — № 1 (79). — S. 82–88.
13. Mazyuk R. V. Processual'nye interesy uchastnikov ugolovnogo sudoproizvodstva // Sibirskie ugolovno-processual'nye i kriminalisticheskie chteniya. — 2017. — № 1 (18). — S. 76–84.
14. Mamontova D. O. K voprosu o pravovoj prirode processual'nogo interesa v ugolovnom sudoproizvodstve // Kriminologicheskij zhurnal. — 2018. — № 3. — S. 15–18.
15. Mamontova D. O. K voprosu o pravovoj prirode processual'nogo interesa v ugolovnom sudoproizvodstve // Rossijskij sledovatel'. — 2019. — № 11. — S. 31–34.

16. Manova N. S. Principy i нравstvennye nachala ugovnogo sudoproizvodstva: problema sootnosheniya // Sudebnaya vlast' i ugovnyj process. — 2019. — № 3. — S. 34–40.
17. Maslennikova L. N. Ponyatie i sushchnost' publichnogo i dispozitivnogo nachala ugovnogo sudoproizvodstva, ili K voprosu o publichno-pravovoj prirode ugovnogo sudoproizvodstva // Dokazyvanie i prinyatie reshenij v sostyazatel'nom ugovnogo sudoproizvodstve : monografiya / otv. red. L. N. Maslennikova. — M. : Norma ; Infra-M, 2017. — 384 s.
18. Morozova N. V., Chaplygina A. D. K voprosu o processual'nyh garantiyah, pravah i zakonnyh interesah uchastnikov ugovnogo sudoproizvodstva // Nauchnyj vestnik Orlovskogo yuridicheskogo instituta MVD Rossii imeni V. V. Luk'yanova. — 2020. — № 1 (82). — S. 10–15.
19. Nasyrin A. O. Chastnye i publichnye interesy v ugovnom processe: sovremennye koncepcii // Razvitie yuridicheskoy nauki i problemy preodoleniya probelov v prave : sbornik nauchnyh statej po itogam raboty tret'ego mezhdunarodnogo kruglogo stola konferencii (g. Shahty, 30 aprelya 2019 g.). — Shahty : Konvert, 2019. — S. 125–127.
20. Nauchno-prakticheskij kommentarij k Ugolovnomu kodeksu Rossijskoj Federacii ot 13.06.1996 № 63-FZ / N. A. Ageshkina, M. A. Belyaev, Yu. V. Belyaninova [i dr.]. — Saratov, 2013. — 848 s.
21. Orlov Yu. K. Sovremennye problemy dokazyvaniya i ispol'zovaniya special'nyh znaniy v ugovnom sudoproizvodstve : nauchno-uchebnoe posobie. — M. : Prospekt, 2016. — 216 s.
22. Romanenko N. V. K voprosu o soderzhanii konstitucionnyh interesov pravosudiya v ugovnom sudoproizvodstve // Rossijskij sud'ya. — 2020. — № 8. — S. 25–29.
23. Sarychev D. S. Ustranenie sudom pervoj instancii nedostatkov predvaritel'nogo sledstviya : dis. ... kand. yurid. nauk. — M., 2018. — 216 s.
24. Smirnova I. G. Interes — ponyatie ugovno-processual'noe // Gosudarstvo i pravo. — 2008. — № 8. — S. 14–18.
25. Spirin A. V. Ugolovno-processual'naya deyatel'nost' prokurora. Dosudebnye stadii. — M. : Yurlitinform, 2020. — 272 s.
26. Chebotareva I. N. Otkaz ot realizacii sub«ektivnogo prava v ugovnom processe // Vestnik Volgogradskoj akademii MVD Rossii. — 2019. — № 1 (48). — S. 173–182.
27. Shestakova S. D. Sostyazatel'nost' ugovnogo processa. — SPb. : YuC Press, 2001. — 220 s.

DOI: 10.17803/1994-1471.2022.134.1.145-153

А. Р. Шарипова*

Сравнительный анализ институтов денежного взыскания и судебного штрафа в уголовном, арбитражном, гражданском и административном процессе

Аннотация. Цель работы заключается в выявлении не обоснованных отраслевыми особенностями различий нормативного закрепления универсального процессуального института судебного штрафа (денежного взыскания). Определяющим методом исследования выступил метод сравнительного правоведения. Сопоставлению подверглись наименования, структуры, размеры, основания, субъектный состав, порядок рассмотрения и обжалования наложения процессуальных санкций по УПК РФ, АПК РФ, ГПК РФ и КАС РФ. Наименование «судебный штраф» обозначает в уголовном процессе и остальных видах процессов абсолютно разные понятия. Применение денежного взыскания ограничено чрезмерно узким перечнем субъектов. УПК РФ предусматривает низкий и недифференцированный размер санкции, не решен вопрос о возможности обжалования. Предложены заимствования оптимальных решений этих вопросов из сравниваемых институтов других процессуальных отраслей. Обоснована необходимость конвергенции универсальных институтов уголовно-процессуального, гражданского процессуального, арбитражного процессуального и административного процессуального права, а также принадлежность института процессуальной ответственности к числу универсальных.

Ключевые слова: уголовный процесс; арбитражный процесс; гражданский процесс; административный процесс; судебное право; судебный штраф; денежное взыскание; меры процессуального принуждения; процессуальная ответственность; юридическая ответственность.

Для цитирования: Шарипова А. Р. Сравнительный анализ институтов денежного взыскания и судебного штрафа в уголовном, арбитражном, гражданском и административном процессе // Актуальные проблемы российского права. — 2022. — Т. 17. — № 1. — С. 145–153. — DOI: 10.17803/1994-1471.2022.134.1.145-153.

Comparative Analysis of the Institutions of Monetary Recovery and Court Fines in Criminal, Arbitrazh, Civil and Administrative Proceedings

Aliya R. Sharipova, Cand. Sci. (Law), Associate Professor, Department of Criminal Law and Procedure, Bashkir State University
ul. Zaki Validi, d. 32, Ufa, Republic of Bashkortostan, Russia, 450076
nord-wind23@mail.ru

Abstract. The purpose of the paper is to identify differences in the normative fixing of the universal procedural institution of a court fine (monetary penalty) that are not justified by industry specifics. The method of comparative

© Шарипова А. Р., 2022

* Шарипова Алия Рашитовна, кандидат юридических наук, доцент кафедры уголовного права и процесса Башкирского государственного университета
ул. Заки Валиди, д. 32, г. Уфа, Республика Башкортостан, Россия, 450076
nord-wind23@mail.ru

law was the determining method of research. The paper compares the titles, structures, sizes, grounds, subject composition, the procedure for considering and appealing the imposition of procedural sanctions under the Criminal Procedure Code of the Russian Federation, the Commercial Procedure Code of the Russian Federation, the Civil Procedure Code of the Russian Federation and the Administrative Procedure Code of the Russian Federation. The wording «court fine» in the criminal procedure and other types of procedures denotes completely different concepts. The application of a monetary penalty is limited to an excessively narrow list of subjects. The Criminal Procedure Code of the Russian Federation provides for a low and undifferentiated size of the sanction; the issue of the possibility of appeal has not been resolved. The author proposes to borrow relevant solutions to these issues from the compared institutions of other procedural branches. The author substantiates the necessity of convergence of universal institutions of criminal procedural, civil procedural, arbitrazh procedural and administrative procedural law, as well as the belonging of the institute of procedural responsibility to the number of universal ones.

Keywords: criminal procedure; arbitrazh procedure; civil procedure; administrative procedure; judiciary; court fine; monetary recovery; measures of procedural coercion; procedural responsibility; legal liability.

Cite as: Sharipova AR. *Sravnitel'nyy analiz institutov denezhnogo vyzskaniya i sudebnogo shtrafa v ugovnom, arbitrazhnom, grazhdanskom i administrativnom protsesse* [Comparative Analysis of the Institutions of Monetary Recovery and Court Fines in Criminal, Arbitrazh, Civil and Administrative Proceedings]. *Aktual'nye problemy rossijskogo prava*. 2022;17(1):145-153. DOI: 10.17803/1994-1471.2022.134.1.145-153 (In Russ., abstract in Eng.).

Процессуальная ответственность — универсальный институт для уголовного, арбитражного, гражданского и административного судопроизводства. Если оставить за скобками различия, связанные с досудебным производством, то никаких существенных особенностей регламентации у соответствующих отношений в разных отраслях быть не должно. В части судебного производства уголовный процесс сравним с другими процессами, и его отличия должны быть обусловлены какими-то отраслевыми особенностями. В современной юридической литературе в последнее время (особенно в связи с массовым внедрением в правосудие цифровых технологий) активно развивается идея межотраслевой унификации процедур судебной деятельности. Полагаем, что эта идея не чужда и проблеме процессуальной ответственности.

Однако нормативное закрепление соответствующих правил в действительности максимально различно во всех их существенных элементах (наименование, основания, субъекты, меры, обжалование).

Первое, знаковое отличие уголовного процесса от остальных видов процесса заключается в названии сравнимых, подобных санкций: ГПК РФ, АПК РФ и КАС РФ предусматривают «судебный штраф», а УПК РФ — «денежное взыскание». Только анализ оснований этих санкций по-

зволяет сделать заключение об универсальности соответствующего института, наименования их о ней не свидетельствуют. Более того, термин «судебный штраф» используется в УПК РФ в совершенно ином смысле, закреплённом в УК РФ как денежное взыскание, назначаемое судом при освобождении лица от уголовной ответственности в случаях, предусмотренных статьей 76.2 УК РФ. При этом законодатель ввел уголовно-правовое понятие судебного штрафа в УК РФ и УПК РФ только в 2016 г., когда это словосочетание уже давно и активно использовалось в трех других процессуальных законах в совершенно ином смысле. Это свидетельствует о том, что никакой ориентации ни на конвергенцию процессуальных отраслей, ни даже на предотвращение дополнительных проявлений дивергенции в современном законодательном реформировании нет.

АПК РФ и ГПК РФ содержат специальные одноименные главы «Судебные штрафы», регулирующие основания, размеры и порядок их наложения. Нормы Кодекса административного судопроизводства сосредоточены в двух статьях (122 и 123) в структуре главы «Меры процессуального принуждения», и такое их расположение сходно с УПК РФ, в котором ст. 117 и 118 входят в главу «Иные меры процессуального принуждения». В числе мер процессуального принуждения, помимо судебного штрафа

(денежного взыскания), УПК РФ и КАС РФ называют обязательство о явке и привод, а также несколько «непересекающихся» мер. Полагая, что такое расположение этих норм свидетельствует об отсутствии обособления норм о процессуальной ответственности от норм о процессуальном принуждении. Привод урегулирован и ГПК РФ, но соответствующая норма расположена в ст. 168 «Последствия неявки в судебное заседание свидетелей, экспертов, специалистов, переводчиков», из чего явно следует ее обеспечительный, а не санкционный характер. Судебные штрафы (денежное взыскание), напротив, в первую очередь носят не дисциплинирующий и не обеспечительный характер, а имеют свойства «наказания».

Таким образом, для унификации регулирования процессуальной ответственности необходимо по подобию АПК РФ и ГПК РФ выделить в структуре УПК РФ соответствующие статьи в отдельную главу, а также упорядочить терминологию. Конкретные законодательные предложения на этот счет мы оставляем за рамками своих задач, поскольку прямой вариант конвергенции с заимствованием наименования «судебный штраф» для УПК РФ чреват необходимостью реформирования того материально-процессуального института освобождения от уголовной ответственности в связи с назначением судебного штрафа, который есть сейчас. Распространение уголовно-процессуального варианта — «денежное взыскание» — на остальные отрасли тоже вряд ли оптимально, поскольку это словосочетание совершенно не отражает природы понятия, которое символизирует.

Переходя от наименования к содержанию анализируемого института, нужно упомянуть,

что в литературе межотраслевая разобщенность, разумеется, замечена, и предложена унификация регулирования¹. Однако убогое состояние института процессуальной ответственности в уголовном процессе оставляет его за рамками содержательных сравнений с отраслевыми аналогами, хотя формально он и упоминается².

Самостоятельно, вне сравнительного контекста с судебными штрафами денежное взыскание достаточно хорошо описано, начиная с предметного исследования Б. Б. Булатова, включающего в том числе историческое развитие института от УПК РСФСР к УПК РФ³, и вплоть до последнего времени⁴.

Субъектный состав лиц, на которых может быть наложен судебный штраф (денежное взыскание) в разных судопроизводствах, нужно рассматривать одновременно с его размерами. Это связано с тем, что в трех из четырех видов процессов размер судебного штрафа дифференцирован в зависимости от субъекта. Так, ГПК РФ и АПК РФ устанавливают по три разных размера: не более 5 тыс. руб. — для граждан, 30 тыс. руб. — для должностных лиц, 100 тыс. руб. — для организаций (ст. 105 ГПК РФ, ст. 119 АПК РФ). Статья 122 КАС РФ устанавливает еще более детализированные в зависимости от статуса субъекта штрафы: до 100 тыс. руб. — на орган государственной власти, иной государственный орган; до 80 тыс. руб. — на орган местного самоуправления, иные органы и организации, которые наделены отдельными государственными или иными публичными полномочиями; до 50 тыс. руб. — на организацию; 30 тыс. руб. — на должностное лицо; до 10 тыс. руб. — на государственного или муниципального служащего; до 5 тыс. руб. — на

¹ Воронцова И. В. Проблемы привлечения к ответственности за несоблюдение порядка в зале судебного заседания и проявление неуважения к суду // Современное право. 2019. № 11. С. 73–76.

² Липинский Д. А., Мусаткина А. А., Чукова Е. В. Процессуальная ответственность и безответственность, процессуальная и национальная безопасность: проблемы соотношения и системных связей // Вестник гражданского процесса. 2020. № 4. С. 149–166.

³ Булатов Б. Б. Государственное принуждение в уголовном судопроизводстве : монография. Омск : Омская академия МВД России, 2003. С. 211–233.

⁴ Тутынин И. Б. Виды нарушений, влекущие применение денежного взыскания как меры уголовно-процессуального принуждения // Российская юстиция. 2017. № 6. С. 57–60.

гражданина. И только УПК РФ устанавливает единый недифференцированный верхний предел денежного взыскания в размере 2 500 руб.⁵

Отличия регламентации ответственности в разных процессах состоят в размерах, дифференцированности и статусе субъектов.

Абсолютная величина судебного штрафа (денежного взыскания) менялась в УПК РФ в 2008 г. (с заменой с кратного МРОТ размера на нынешние 2 500 руб.), в ГПК РФ и АПК РФ — в 2018 г. единым законом (с повышением в несколько раз). В КАС РФ регламентация штрафа не менялась с момента принятия в 2015 г. Естественный процесс роста штрафов, связанный с инфляцией и индексацией любых денежных сумм с течением временем, почему-то обошел УПК РФ. Не может иметь никаких разумных объяснений тот факт, что человек, нарушающий порядок в заседании по уголовному делу, рискует меньшими деньгами в случае наложения денежного взыскания, чем тот, кто делает то же самое в гражданском, арбитражном или административном деле. Подобные «случайные» различия роняют и без того не лидирующий авторитет правосудия по уголовным делам, поскольку люди в обыденном сознании склонны связывать «важность» чего-то с его «стоимостью».

Единый размер денежного взыскания для случаев неисполнения процессуальных обязанностей на досудебных и судебных стадиях уголовного процесса подчеркивает отсутствие особого места, особого авторитета и особой роли суда среди государственных органов. С реализованной в УПК РФ точки зрения нет различия, чье указание не было исполнено человеком: дознавателя, следователя или суда. И это ставит суд в один ряд с правоохранительными органами, не дает ему претендовать на какое-то другое место в государстве и обществе. С сожалением нужно

отметить, что отчетливого разграничения и едва ли не противопоставления судебных или адвокатских и правоохранительных органов требует не юриспруденция вообще, а ее отечественная специфика. В работе, посвященной нюансам переводов уголовно-процессуальных понятий с одного языка на другой, А. А. Тарасовым отмечено, что в немецком праве одним и тем же словосочетанием *Organ der Strafrechtspflege* в литературе могут называться и обвинители (*Schtaatsanwälte* — буквально «государство-защитники», наши прокуроры), и защитники (*Rechtsanwälte* — буквально «правозащитники», то есть адвокаты)⁶.

Еще более важные межотраслевые различия связаны с субъектным составом лиц, на которых может быть наложен судебный штраф (денежное взыскание). Ни АПК РФ, ни ГПК РФ, ни КАС РФ не ограничивает их круг участниками производства по делу, тем более какой-то их частью. На любое лицо, совершающее то, что является основанием для ответственности, может быть наложен судебный штраф, независимо от процессуального статуса или его отсутствия.

В УПК РФ прямо противоположная картина. Согласно ч. 2 ст. 111 денежное взыскание может быть наложено только на потерпевшего, свидетеля, гражданского истца, гражданского ответчика, эксперта, специалиста, переводчика и понятого. Отдельно возможность наложения денежного взыскания на поручителя и присяжного заседателя предусмотрена в ст. 103 и 333. В силу чрезвычайной нелогичности такого перечня в литературе в первое время пытались отстаивать мнение, что субъектами данного вида процессуальной ответственности являются все участники уголовного судопроизводства⁷. А судебная практика иногда демонстрирует случаи необоснованного применения денежного

⁵ Исключение составляет повышенный до 10 тыс. руб. верхний предел денежного взыскания, накладываемого на поручителя.

⁶ Тарасов А. А. Уголовно-процессуальная компаративистика и проблема точности перевода юридических терминов // *Законы России*. 2016. № 11. С. 88.

⁷ См.: Масленникова Л. Н. Глава 14. Иные меры процессуального принуждения // *Комментарий к Уголовно-процессуальному кодексу Российской Федерации* / отв. ред. Д. Н. Козак, Е. Б. Мизулина. М. : Юрист, 2002. С. 258–270 ; Михайлов В. А. Статья 117. Денежное взыскание // *Комментарий к Уголовно-процессуальному кодексу Российской Федерации* / под общ. ред. В. В. Мозякова. М. : Экзамен XXI, 2002. С. 267–268.

взыскания к лицам, не входящим в закрытый перечень ч. 2 ст. 111 УПК РФ. Так, президиум Белгородского областного суда отменил судебные акты, которыми на защитника было наложено денежное взыскание за отказ подписать протокол очной ставки⁸. Удивительно, но суды двух инстанций «не заметили» ограничения применения денежного взыскания, установленного ч. 2 ст. 111 УПК РФ. Однако даже упоминание в ст. 117 именно «участников уголовного судопроизводства», не исполняющих свои процессуальные обязанности, является лишь очередным техническим браком УПК РФ с его противоречиями даже внутри одной главы. Конечно же, редакция ч. 2 ст. 111 не позволяет всерьез воспринимать какие-то альтернативные позиции, как бы убедительно они ни были аргументированы.

Полагаем, что предпочтительным является вариант регламентации, реализованный в АПК РФ, ГПК РФ и КАС РФ, не ограничивающий круг лиц, привлекаемых к процессуальной ответственности в виде судебного штрафа. Представляется, что неисполнение процессуальных обязанностей адвокатами, иными судебными представителями, прокурорами, иными должностными лицами, в целом государственными органами и любыми организациями может наносить интересам правосудия не меньший, а подчас и больший ущерб, чем аналогичные действия (бездействие) лиц, указанных в ч. 2 ст. 111 УПК РФ. Изучение практики арбитражных судов показывает возможность реального

наложения судебных штрафов на таможенный орган⁹, налоговый орган¹⁰, прокурора¹¹, адвоката¹², организацию, не являющуюся участником процесса¹³, и др. Подобные же закономерности характерны и для гражданского и административного процессов.

Причины кажущейся «невостребованности» возможности налагать денежное взыскание на прокуроров и адвокатов, участвующих в процессе, а также на всех иных лиц, которые могут проявить неуважение к суду, не безобидны. Полагаем, что невозможность даже предположить, что прокурор может «вредить» процессу, — издержки обвинительного уклона, реализованного в УПК РФ, презумпции совпадения интересов обвинителя и суда, следствие представления о правоохранительных органах как венце государственного творения, неподсудном самому суду. Мотивы адвокатского «иммунитета» от наложения денежного взыскания, вероятно, производны от прокурорского: он уравнивает последний ради своеобразного понимания состязательности и процессуального паритета.

Отдельного рассмотрения заслуживают не вовлеченные в процесс люди и организации, для которых никакой процессуальной ответственности в УПК РФ не предусмотрено. Их поведение становится значимым для правосудия в случае истребования у них доказательств, например сведений о финансовых операциях — у банков и иных финансовых организаций¹⁴, сведений о телефонных соединениях, входящем и исходящем интернет-трафике — у операторов связи.

⁸ Кассационное постановление президиума Белгородского областного суда от 27.07.2014 // Доступ из СПС «КонсультантПлюс» (дата обращения: 01.02.2021).

⁹ Постановление Арбитражного суда Восточно-Сибирского округа от 14.12.2017 № Ф02-2660/2017 // Доступ из СПС «КонсультантПлюс» (дата обращения: 01.02.2021).

¹⁰ Постановление ФАС Волго-Вятского округа от 10.09.2009 по делу № А29-11312/2008 // Доступ из СПС «КонсультантПлюс» (дата обращения: 01.02.2021).

¹¹ Определение Четвертого арбитражного апелляционного суда от 14.04.2015 по делу № А19-2213/2014 // Доступ из СПС «КонсультантПлюс» (дата обращения: 01.02.2021).

¹² Постановление Арбитражного суда Московского округа от 12.02.2015 № Ф05-16283/2014 // Доступ из СПС «КонсультантПлюс» (дата обращения: 01.02.2021).

¹³ Постановление Арбитражного суда Московского округа от 04.02.2020 № Ф05-23765/2019 // Доступ из СПС «КонсультантПлюс» (дата обращения: 01.02.2021).

¹⁴ Постановление Арбитражного суда Восточно-Сибирского округа от 12.02.2019 по делу № А33-4262/2017 // Доступ из СПС «КонсультантПлюс» (дата обращения: 01.02.2021).

Отсутствие возможности у суда по уголовным делам по собственной инициативе (и по заявлениям органов предварительного расследования, если производство находится на досудебной стадии) накладывать денежное взыскание на не вовлеченных в процесс лиц, например, не предоставляющих информацию, необходимую по делу, но не являющихся при этом свидетелями, удручает нас не само по себе. Мы не склонны опасаться, что без угрозы санкцией в 2 500 руб. правосудие по уголовным делам встанет и не сможет вершить судьбы. Вероятно, законодатель не закладывал описываемой нами возможности непредставления сторонними для процесса лицами доказательств по требованию суда по той причине, что к моменту начала судебного рассмотрения все доказательства уже собраны. И собраны они стороной обвинения, а значит, удивляться отсутствию состязательности и обвинительному уклону не нужно: они вытекают из таких мелких нюансов норм, которые прямого отношения к регулированию баланса возможностей сторон не имеют.

И если уголовное судопроизводство обходится без законных возможностей «наказывать» тех, кто не проявляет достаточного уважения к нему, значит, вероятно, оно использует для этого «незаконные» возможности. Так, если говорить о праве дознавателя и следователя направлять в суд протокол о нарушении, предусмотренном ч. 3 ст. 118, то в системе «Консультант-Плюс» нам встретилось всего два упоминания в судебной практике об их рассмотрении. Для сравнения: упоминаний о наложении денежного взыскания за нарушения в судебном производстве — около 20, а упоминаний о наложении судебных штрафов в арбитражном процессе — более 4 500. Даже если абстрагироваться от проблемы чрезвычайно узкого круга лиц, на которых может быть наложено денежное взыскание, то такая статистика свидетельствует о том, что фактически соответствующая норма не применяется. Предположить, что она не востребована в силу чрезвычайно высокого авторитета суда по уголовным делам, перед которым никто и никогда неуважения не проявляет, тоже не получается, поскольку самой распространенной

причиной отложения разбирательства является неявка свидетеля.

У следователей, согласно проведенному нами опросу, своя методика «борьбы» с невыполнением свидетелями процессуальных обязанностей, включающая, помимо «официального» привода, также «неофициальный», выполняемый оперативными сотрудниками под угрозой задержания. Кроме того, практикуется «воспитание» нерадивых свидетелей с помощью выписывания ежедневных повесток о вызове на допрос с максимально долгим его проведением. Одним словом, всё что угодно, кроме данной законом возможности просить суд о наложении денежного взыскания. Понятно, что злоупотребить правом вызова на допрос проще, чем доказывать перед судом, что уважительных причин неявки у свидетеля не было (а для суда он постарается их обосновать), понятно, что, если, в конце концов, хотя бы таким способом свидетеля вынудили дать показания, то свою работу загруженные следователи и дознаватели выполнили. Пугает то, что законностью, истиной, расследованием занимаются те, кто отказывается следовать закону, если следование ему сложнее какого-то альтернативного пути.

Возвращаясь к субъектам, на которых может быть наложено денежное взыскание, можем предположить, что только одна фигура в уголовном процессе теоретически является исключительной и не подлежащей привлечению к процессуальной ответственности — подсудимый. Нельзя утверждать, что государство совсем не вправе требовать от него уважения к суду, но ожидать выполнения каких-то обязанностей — процессуальных или других — нет. Слишком «личным» является уголовный процесс для подсудимого в сравнении с остальными, слишком много накладывает на него ограничений и лишений, слишком объективирует его фигуру, слишком глубокий след оставляет в его судьбе при любом разрешении дела, чтобы предъявлять к нему какие-то дополнительные требования.

Следующий сравнимый элемент рассматриваемого межотраслевого института — основания наложения судебного штрафа (денежного

взыскания). УПК РФ устанавливает два подобных основания: неисполнение процессуальных обязанностей и нарушение порядка в судебном заседании. Оба основания применимы только к ограниченному числу участников дела, о которых шла речь в деле. Особенно странно это выглядит применительно ко второму основанию: законодатель либо не в курсе, что судебные заседания по большинству дел открытые и в зале могут находиться посторонние для дела люди, либо не ждет от них уважения к суду.

АПК РФ, ГПК РФ и КАС РФ сочетают общее указание на «неуважение к суду» (ч. 5 ст. 119 АПК РФ, ч. 3 ст. 159 ГПК РФ, ч. 2 ст. 122 КАС РФ) и целый ряд отдельных примеров невыполнения процессуальных обязанностей: непредставление заключения эксперта в установленный срок (ч. 6 ст. 55 АПК РФ, ч. 1 ст. 85 ГПК РФ, ч. 12 ст. 49 КАС РФ), непредставление истребуемого доказательства (ч. 9 ст. 66 АПК РФ, ч. 3 ст. 57 ГПК РФ, ч. 5 ст. 63 КАС РФ), неисполнение определения об обеспечении иска (предварительной защиты) (ч. 2 ст. 96 АПК РФ, ч. 2 ст. 140 ГПК РФ, ч. 2 ст. 87 КАС РФ), неявка в судебное заседание (ч. 4 ст. 156 АПК РФ, ч. 2 ст. 167 ГПК РФ, ч. 8 ст. 51 КАС РФ) и др.

АПК РФ более отчетливо, КАС РФ менее отчетливо, но разделяют «неуважение к суду» и «нарушение порядка в судебном заседании» (ч. 5 ст. 154 АПК РФ, ч. 6 ст. 144 КАС РФ), ГПК РФ не выделяет последнего основания наложения судебного штрафа.

Полагаем, что УПК РФ безосновательно не включает в число оснований наложения денежного взыскания «неуважение к суду», которое является родовым понятием по отношению к любым проявлениям невыполнения процессуальных обязанностей. Разумеется, «процессуальное неуважение к суду» необходимо отграничивать от «уголовно-правового»¹⁵.

Неразвитость института денежного взыскания и скудная практика его применения отчасти

обусловлены, как нам кажется, неурегулированностью порядка его наложения. Наиболее подробно этот порядок регламентирован в АПК РФ, и его положения вполне пригодны для универсального применения: определение возможности рассмотрения нарушений в зависимости от периода их совершения (в текущем или следующем судебном заседании); извещение лица, в отношении которого решается вопрос о наложении денежного взыскания; срок составления/направления этому лицу соответствующего судебного акта.

Отдельным принципиальным вопросом стоит определение возможности обжалования судебного акта о наложении денежного взыскания. УПК РФ прямо вопрос о такой возможности не решен, но на практике жалобы на соответствующие постановления судами принимаются и рассматриваются. ГПК РФ вместо обжалования предусматривает специфическую процедуру «сложения или уменьшения судебного штрафа», за которой нужно обращаться к тому же суду, который его наложил. Однако идея о невозможности обжалования того, что очевидно влечет ограничение прав, настолько не воспринимается юридической общественностью, что сами суды общей юрисдикции допускают рассмотрение жалоб на постановления о штрафе. Такие проверочные акты носят единичный характер¹⁶, чаще встречаются решения, в которых суд указывает на необжалуемость актов о наложении судебного штрафа¹⁷.

АПК РФ и КАС РФ разрешают обжаловать упомянутые судебные акты.

Какой бы вариант отношения к определениям/постановлениям ни был избран в итоге законодателем, следовало бы его сделать единообразным, во-первых, применительно ко всем процессуальным отраслям, а во-вторых, применительно к УПК РФ: прямо указать либо на возможность, либо на невозможность обжалования.

¹⁵ Воронцова И. В. Указ. соч. С. 73–76.

¹⁶ Определение Четвертого кассационного суда общей юрисдикции от 26.05.2020 по делу № 88-10067/2020, 2-1931/2019 // Доступ из СПС «КонсультантПлюс» (дата обращения: 01.02.2021).

¹⁷ Апелляционное определение Верховного суда Республики Мордовия от 10.11.2015 по делу № 33-2851/2015 // Доступ из СПС «КонсультантПлюс» (дата обращения: 01.02.2021).

Однако выбор из этих двух вариантов не так очевиден и прост. На поверхности лежат преимущества варианта разрешенного обжалования: все доводы о возможности быть услышанным другим судом, о предотвращении злоупотребления неограниченной властью, о проверяемости и мотивированности решений здесь применимы. Кроме того, рассмотрение каких-то вопросов вышестоящими судами всегда идет на пользу соответствующему институту, поскольку формируется практика, она становится доступной для изучения и ориентирования всеми заинтересованными лицами, выполняя и просветительскую функцию.

Но, с другой стороны, известно, что суды привлекают к процессуальной ответственности в общем и целом крайне редко. Предположение о том, что, будучи бесконтрольными, они начнут злоупотреблять этим своим правом, демонстрирует высочайший уровень недоверия и неуважения к суду. Если считать возможным, что суд будет сводить с кем-то счеты при помощи «непроверяемых» судебных штрафов, то как можно такому суду доверять решение чего-то более важного, чем судебный штраф: дел о судьбах людей, их прав, собственности и т.п.?

Резюмируем сравнительный анализ института судебного штрафа (денежного взыскания) в арбитражном, гражданском, административном и уголовном процессе следующими предложениями в отношении УПК РФ:

- изменение наименования «денежное взыскание»;
- соединение соответствующих норм в единую главу кодекса;
- введение дифференцированных размеров для разных лиц и разных стадий судопроизводства;
- расширение перечня субъектов, на которых оно может быть наложено;
- дополнение числа оснований его наложения;
- закрепление процедуры рассмотрения вопроса о его наложении;
- определение возможности обжалования судебного акта о наложении денежного взыскания.

Полагаем, что несовершенная регламентация института денежного взыскания в уголовном процессе очевидно располагает к рассмотрению возможности широкомасштабной конвергенции процессуальных отраслей для повышения качества уголовного судопроизводства.

БИБЛИОГРАФИЯ

1. Булатов Б. Б. Государственное принуждение в уголовном судопроизводстве : монография. — Омск : Омская академия МВД России, 2003. — 320 с.
2. Воронцова И. В. Проблемы привлечения к ответственности за несоблюдение порядка в зале судебного заседания и проявление неуважения к суду // Современное право. — 2019. — № 11. — С. 73–76.
3. Масленникова Л. Н. Глава 14. Иные меры процессуального принуждения // Комментарий к Уголовно-процессуальному кодексу Российской Федерации / отв. ред. Д. Н. Козак, Е. Б. Мизулина. — М. : Юристъ, 2002. — С. 258–270.
4. Михайлов В. А. Статья 117. Денежное взыскание // Комментарий к Уголовно-процессуальному кодексу Российской Федерации / под общ. ред. В. В. Мозякова. — М. : Экзамен XXI, 2002. — С. 267–268.
5. Липинский Д. А., Мусаткина А. А., Чукова Е. В. Процессуальная ответственность и безответственность, процессуальная и национальная безопасность: проблемы соотношения и системных связей // Вестник гражданского процесса. — 2020. — № 4. — С. 149–166.
6. Тарасов А. А. Уголовно-процессуальная компаративистика и проблема точности перевода юридических терминов // Законы России. — 2016. — № 11. — С. 87–91.
7. Тутынин И. Б. Виды нарушений, влекущие применение денежного взыскания как меры уголовно-процессуального принуждения // Российская юстиция. — 2017. — № 6. — С. 57–60.

Материал поступил в редакцию 5 февраля 2021 г.

REFERENCES (TRANSLITERATION)

1. Bulatov B. B. Gosudarstvennoe prinuzhdenie v уголовном sudoproizvodstve : monografiya. — Omsk : Omskaya akademiya MVD Rossii, 2003. — 320 s.
2. Voroncova I. V. Problemy privlecheniya k otvetstvennosti za nesoblyudenie poryadka v zale sudebnogo zasedaniya i proyavlenie neuvazheniya k sudu // Sovremennoe pravo. — 2019. — № 11. — S. 73–76.
3. Maslennikova L. N. Glava 14. Inye mery processual'nogo prinuzhdeniya // Kommentarij k Uголовно-processual'nomu kodeksu Rossijskoj Federacii / otv. red. D. N. Kozak, E. B. Mizulina. — M. : Yurist», 2002. — S. 258–270.
4. Mihajlov V. A. Stat'ya 117. Denezhnoe vzyskanie // Kommentarij k Uголовно-processual'nomu kodeksu Rossijskoj Federacii / pod obshch. red. V. V. Mozyakova. — M. : Ekzamen XXI, 2002. — S. 267–268.
5. Lipinskij D. A., Musatkina A. A., Chuklova E. V. Processual'naya otvetstvennost' i bezotvetstvennost', processual'naya i nacional'naya bezopasnost': problemy sootnosheniya i sistemnyh svyazej // Vestnik grazhdanskogo processa. — 2020. — № 4. — S. 149–166.
6. Tarasov A. A. Uголовно-processual'naya komparativistika i problema tochnosti perevoda yuridicheskikh terminov // Zakony Rossii. — 2016. — № 11. — S. 87–91.
7. Tutynin I. B. Vidy narushenij, vlekushchie primenenie denezhnogo vzyskaniya kak mery uголовно-processual'nogo prinuzhdeniya // Rossijskaya yusticiya. — 2017. — № 6. — S. 57–60.

Гарантии права на жилище: сравнение сирийского и российского законодательства

Аннотация. Статья посвящена актуальной проблеме гражданского права России и Сирии — праву собственности на жилые помещения, его регистрации и способам защиты. Представлены результаты сравнения нормативного обеспечения и порядка государственной регистрации прав на жилое помещение в России и Сирии. Определены сходные и отличительные черты, выявлены актуальные проблемы законодательства. Автором сформулированы предложения по внесению изменений в законодательную базу Сирии с целью усовершенствования процесса регистрации права на жилое помещение с учетом российского опыта. В частности, сделан вывод, что сирийское законодательство нуждается в дополнении нормами, регулирующими право собственности и другие вещные права на недвижимое имущество, связанные с жилыми помещениями. Определенные законоположения можно заимствовать из российского права. Кроме того, вопросы права собственности, особенно на жилую недвижимость, следует, в силу сущности особого статуса жилого помещения в сравнении с другими объектами недвижимости, регулировать специальными нормами. Установлено, что действующий Гражданский кодекс Сирии в недостаточной степени регламентирует вопросы, связанные с собственностью и регистрацией прав на жилые помещения. По этой причине автор считает, что в Сирии существует острая необходимость в совершенствовании жилищного законодательства. Следует разработать специальные положения, которые бы касались именно прав на жилые помещения.

Ключевые слова: сравнительно-правовое исследование; гражданское законодательство; право собственности; жилое помещение; регистрация прав на жилое помещение; жилищное право; вещное право; недвижимое имущество; Сирия; Российская Федерация.

Для цитирования: Альдгем Б. И. Гарантии права на жилище: сравнение сирийского и российского законодательства // Актуальные проблемы российского права. — 2022. — Т. 17. — № 1. — С. 154–163. — DOI: 10.17803/1994-1471.2022.134.1.154-163.

Guarantees of the Right to Housing: A Comparison of Syrian and Russian Legislation

Bilal Imad Aldgem, Postgraduate Student, Department of Civil Law, St. Petersburg State University, Teaching Assistant, University of Damascus (Syrian Arab Republic)
22-ya Liniya Vasilevskogo ostrova, d. 7, Sankt-Peterburg, Rossiya, 199106
bdgem@bk.ru

© Альдгем Б. И., 2022

* Альдгем Билаль Имад, аспирант кафедры гражданского права Санкт-Петербургского государственного университета, ассистент преподавателя Университета Дамаска (Сирийская Арабская Республика)
22-я Линия Васильевского острова, д. 7, г. Санкт-Петербург, Россия, 199106
bdgem@bk.ru

Abstract. The paper is devoted to the topical problem in civil law in Russia and Syria, i.e., the right of ownership of residential premises, its registration and methods of protection.

The paper presents the results of a comparison of regulatory support and the procedure for state registration of rights to housing in Russia and Syria. Similar and distinctive features are defined, urgent issues of the legislation are revealed. The author formulates proposals for amending the Syrian legislative framework in order to improve the process of registering the right to housing, taking into account the Russian experience. In particular, it was concluded that the Syrian legislation needs to be supplemented with rules governing the right of ownership and other real rights to real estate associated with residential premises. Certain legal provisions can be borrowed from the Russian law. In addition, issues of ownership, especially for residential real estate, should be regulated by special rules due to the essentially special status of residential premises in comparison with other real estate objects. It has been established that the current Syrian Civil Code does not adequately regulate issues related to ownership and registration of rights to residential premises. For this reason, the author believes that there is an urgent need to develop housing legislation in Syria. It is necessary to develop special provisions that would deal specifically with the rights to residential premises.

Keywords: comparative legal research; civil law; ownership; residential premises; registration of rights to residential premises; housing law; right to things; real estate; Syria; Russian Federation.

Cite as: Aldgem BI. Garantii prava na zhilishche: sravnenie siriyskogo i rossiyskogo zakonodatelstva [Guarantees of the Right to Housing: A Comparison of Syrian and Russian Legislation]. *Aktual'nye problemy rossiyskogo prava*. 2022;17(1):154-163. DOI: 10.17803/1994-1471.2022.134.1.154-163 (In Russ., abstract in Eng.).

Актуальность темы статьи обусловлена несколькими причинами. Во-первых, это стремительный рост рынка жилой недвижимости, во-вторых, необходимость обеспечения безопасности сделок с жилой недвижимостью и, в-третьих, что наиболее важно, необходимость рассмотрения теоретических и практических проблем, связанных с регистрацией права собственности и других вещных прав на жилые помещения, а кроме того, это необходимость выявления и устранения названных проблем и совершенствования процедур государственной регистрации. В целях защиты данного права следует провести тщательный сравнительный анализ российского и сирийского законодательства.

Проблема защиты прав на жилые помещения всегда была актуальной, поскольку одной из базовых потребностей человека является потребность в жилище. Собственность в целом на протяжении всей истории влияла на развитие общества, равно как на философские,

интеллектуальные и политические теории. В древних обществах возникла коллективная собственность племени, затем — собственность семьи, позже — индивидуальная (частная) собственность. Отношения собственности были и остаются важнейшими общественными отношениями, урегулированными нормами права.

Право собственности на жилое помещение находит отражение в законодательстве всех цивилизованных государств, в том числе России и Сирии. Право на жилище является конституционным правом. В Конституции Российской Федерации¹ ему посвящена статья 40, а в Конституции Сирии² — статьи 15 и 36. В соответствии с Конституцией РФ признается и гарантируется государственная, муниципальная, частная и корпоративная собственность. В соответствии с Конституцией Сирии признаются и защищаются равным образом частная и иные формы собственности. Гарантии права на жилище, предусмотренные конституциями Российской Федерации и Сирии, — это обязанности, которые

¹ Конституция Российской Федерации (принята всенародным голосованием 12.12.1993) (с учетом поправок, внесенных Законами РФ о поправках к Конституции РФ от 30.12.2008 № 6-ФКЗ, от 30.12.2008 № 7-ФКЗ, от 05.02.2014 № 2-ФКЗ, от 01.07.2020 № 11-ФКЗ) // СЗ РФ. 2020. № 31. Ст. 4398.

² Конституция Сирийской Арабской Республики от 27.02.2012 // URL: <http://worldconstitutions.ru/?p=459> (дата обращения: 03.10.2020).

государство приняло на себя для соблюдения прав, предоставленных гражданам: обеспечивать справедливое распределение социальной жилой площади, развивать и поддерживать коллективное и индивидуальное строительство. Интерес представляет сравнительный анализ особенностей государственного регулирования права собственности на жилое помещение по законодательству двух стран — России и Сирии, поскольку обеспечение граждан жильем выступает одним из ключевых направлений реализации их прав.

Вопросы обеспечения жильем решаются в том числе путем издания норм, регулирующих жилищные правоотношения. Эти нормы могут быть включены в нормативные правовые акты гражданского и жилищного законодательства.

Право на жилище в России за последнее время претерпело существенные изменения. Так, в СССР господствовала государственная собственность, при которой граждане получали жилое помещение в основном по договору социального найма. Распад СССР привел к замене значительной доли государственной собственности на частную, в том числе путем приватизации. В 1993 г. была принята Конституция Российской Федерации, а затем и действующий Гражданский кодекс³, закрепившие регламентацию новых отношений собственности.

Право на жилище в современной форме возникло в Сирии несколько раньше, чем в России. Нормы ч. 2 сирийского Гражданского кодекса⁴, введенного в действие еще 18 мая 1949 г., регулируют общие вопросы купли-продажи движимого и недвижимого имущества (ст. 386–432).

Право собственности и другие вещные права на недвижимое имущество (жилые помещения)

Конституции и законы многих стран мира закрепили социальную и экономическую функции права собственности. Право обладать имуще-

ством в собственности закреплено в ст. 35 Конституции РФ. В Конституции Сирийской Арабской Республики данное право регламентируется статьей 36. В соответствии с ч. 2 ст. 209 ГК РФ «собственник вправе по своему усмотрению совершать в отношении принадлежащего ему имущества любые действия, не противоречащие закону». Сирийский законодатель, в свою очередь, не дает прямого определения права собственности, оставив данный вопрос на усмотрение юриспруденции и судебной власти. Статья 768 Гражданского кодекса Сирии предусматривает, что «владелец объекта самостоятельно, в пределах закона, имеет право владения, пользования и распоряжения». Иными словами, право собственности одинаково определяется в Гражданском кодексе Сирии и Гражданском кодексе России как правомочие владеть, пользоваться и распоряжаться.

Раздел 2 ГК РФ содержит подробное описание такой категории, как право собственности и иные вещные права, к тому же он содержит главу 18, которая подробно регламентирует право собственности и иные вещные права непосредственно на жилые помещения. Кроме того, данный вопрос регулируется отраслевым законодательством — Жилищным кодексом РФ, который включает в себя раздел 2 «Право собственности и другие вещные права на жилые помещения».

Гражданский кодекс Сирии содержит лишь общие положения о недвижимости в целом, категория жилого помещения в нем не выделена, жилые помещения не имеют особого правового статуса, специальное регулирование данных отношений отсутствует. Более того, в Сирии нет жилищного кодекса или сходного по области регулирования акта. Стоит отметить, что Гражданский кодекс Сирии содержит положения о недвижимости, аналогичные тем, что включены в Гражданский кодекс Египта. Кодексы Сирии и Египта нуждаются в дополнении нормами о жилой недвижимости аналогично тому, как это сделано в ГК РФ.

³ Гражданский кодекс Российской Федерации (часть первая) от 30.11.1994 № 51-ФЗ (ред. от 31.07.2020) // СЗ РФ. 1994. № 32. Ст. 3301.

⁴ Гражданский кодекс Сирийской Арабской Республики 18.05.1949 // URL: http://www.wipo.int/wipolex/ar/text.jsp?file_id=243234 (дата обращения: 03.10.2020).

Поскольку в сирийском законодательстве нет специального нормирования отношений, касающихся жилых помещений, эти отношения регулируются на основании общих правил о недвижимости. Согласно ст. 85 Гражданского кодекса Сирии на ограниченные вещные права на недвижимость распространяются нормы о недвижимости, а споры о недвижимости рассматриваются в специальном Суде по недвижимости⁵. Вещным правам на недвижимое имущество в Сирии посвящены статьи 936–1027 части второй Гражданского кодекса Сирии. К вещным правам на жилые помещения относятся, как и в России, право собственности и ограниченные вещные права.

В российской учебной литературе вещное право принято дифференцировать на три основополагающих института: право собственности, ограниченные вещные права и вещно-правовые способы защиты⁶.

Вещное право представляет собой право на вещь. Е. А. Суханов выделяет в качестве главной особенности вещного права «непосредственное господство лица над вещью, абсолютный характер, вещно-правовые иски, специфику объекта вещных прав, исчерпывающий перечень видов вещных прав»⁷. З. А. Ахметьянова определяет вещное право как «обеспеченные законом вид и меру возможного поведения субъекта в отношении определенной вещи»⁸. Чтобы подвести итог, приведем понятие вещного права, сформулированное в законопроекте № 47538-6 «О внесении изменений в части первую, вторую, третью и четвертую ГК РФ, а также в отдельные законодательные акты РФ»⁹: «Вещное право предоставляет лицу непосредственное господство над вещью и является основанием осуществ-

ления вместе или по отдельности правомочий владения, пользования и распоряжения ею в пределах, установленных ГК РФ».

К ограниченным вещным правам на жилые помещения по законодательству Сирии относится право пользования жилым помещением (жилой недвижимостью) в течение всей жизни, которое устанавливается для гражданина на основании любого соглашения, а прекращается со смертью выгодоприобретателя.

Недвижимости посвящены статьи 825 и 826 ГК Сирии. Согласно ст. 825 право собственности и другие вещные права на недвижимость приобретаются и передаются путем регистрации в земельном реестре. В статье 826 изложены способы приобретения: право на регистрацию в земельном реестре приобретается по наследству, в том числе по завещанию, в результате приобретательной давности или по договору, например в результате дарения.

Представляется интересным отметить, что сирийский законодатель не дает определения понятию «купля-продажа недвижимости». Купля-продажа недвижимого имущества (жилого помещения) осуществляется в соответствии с общими положениями гражданского права Сирии, которое содержит правила купли-продажи вещи. В Сирии, в отличие от России, право пользования жилым помещением членов семьи, проживающих с собственником жилья, не регулируется специальными нормами. Тем самым сирийский законодатель предоставил владельцу жилого помещения свободу действий и не наделил какими-либо правами членов его семьи. Но статус члена семьи владельца необходимо учитывать в том случае, если у него нет другого места проживания.

⁵ См.: Указ Сирийской Арабской Республики от 18.05.1949.

⁶ Суханов Е. А. Вещное право : научно-познавательный очерк. М. : Статут, 2017.

⁷ Гражданское право : учебник / под ред. Е. А. Суханова. М., 2005. Т. 2. С. 5–6.

⁸ Ахметьянова З. А. Вещное право : учебное пособие. Казань : Казанский университет, 2014. С. 14.

⁹ Проект федерального закона № 47538-6 «О внесении изменений в части первую, вторую, третью и четвертую Гражданского кодекса Российской Федерации, а также в отдельные законодательные акты Российской Федерации» // СПС «КонсультантПлюс».

Государственная регистрация права собственности на недвижимое имущество (жилые помещения) в Российской Федерации и Сирии

В жилищном законодательстве России и Сирии относительно вопросов регистрации прав на жилище можно обнаружить сходные черты. Согласно ст. 8.1 ГК РФ и Закону РФ «О государственной регистрации недвижимости»¹⁰ (далее — Закон № 218-ФЗ), как и в соответствии с сирийским Законом «О регистрации прав на недвижимое имущество»¹¹ (далее — Закон № 188), право собственности и другие вещные права на жилое помещение возникают только после выполнения обязательной процедуры в специализированном учреждении юстиции, которое осуществляет государственную регистрацию прав на недвижимое имущество. Эта императивная процедура считается гарантией реализации и защиты прав собственности и других вещных прав, закрепленных в сфере недвижимости, что отражает стремление сирийского и российского законодателей защищать эти права и устранять препятствия, возникающие на пути к их реализации. В отношении регистрации прав на недвижимое имущество (вещных прав) в мире используется один из двух методов:

1. Персональная система, в которой лицо — обладатель права является ключевым элементом при регистрации права собственности и иных прав на недвижимость. Заинтересованные лица осуществляют поиск в реестре недвижимого имущества по имени правообладателя. Данная система используется лишь в некоторых странах, например во Франции и Египте, но, как показывает практика, она далека от идеала.

2. Натуральная система, которая рассматривает объект недвижимости как основу для определения прав собственности на недвижимость. Данная система более эффективна, нежели пер-

сональная, в связи с чем она используется во многих странах мира. Заинтересованные лица осуществляют поиск в реестре недвижимого имущества по объекту недвижимости. Эта система широко распространена, она используется, например, в Сирии, Ираке, Ливане, а также в Объединенных Арабских Эмиратах.

Государственная регистрация прав на недвижимое имущество является актом признания и подтверждения возникновения, изменения, перехода и прекращения права определенного лица на недвижимое имущество или ограничения такого права и обременения недвижимого имущества. Сам факт государственной регистрации прав выступает гарантией реализации и защиты этих прав.

В Российской Федерации государственная регистрация прав на недвижимое имущество регламентируется Законом № 218-ФЗ. Этот Закон определяет правовые основы ведения государственного кадастрового учета и государственной регистрации прав на недвижимое имущество. Органом, осуществляющим функции по государственной регистрации прав на недвижимое имущество и сделок с ним, является Федеральная служба государственной регистрации, кадастра и картографии (Росреестр)¹².

История Сирийского государства в период османского владычества (1516–1918) и французского мандата над Сирией (1920–1946) показала важность реформирования системы регулирования отношений, касающихся недвижимости, таким образом возникла необходимость в создании системы регистрации недвижимости. В связи с этим был принят Закон № 188, в соответствии с которым создан Кадастр недвижимости. Отметим, что данный Закон действует в Сирии и по сей день с некоторыми изменениями. В целях толкования и применения названного Закона были изданы так называемые исполни-

¹⁰ Федеральный закон от 13.07.2015 № 218-ФЗ «О государственной регистрации недвижимости» // СПС «КонсультантПлюс».

¹¹ Закон «О регистрации недвижимости в Сирии» (Кадастр недвижимости) № 188 от 15.03.1926 (с изм. от 10.09.2008 Указа № 48).

¹² Постановление Правительства РФ от 01.06.2009 № 457 (ред. от 15.11.2021) «О Федеральной службе государственной регистрации, кадастра и картографии» // СПС «КонсультантПлюс».

тельные регламенты¹³. Органом, осуществляющим государственную регистрацию прав на недвижимое имущество и учет документирования этих прав, является Управление земельного реестра Сирии.

Определив нормативные акты, регулирующие вопрос регистрации прав на недвижимое имущество в России и Сирии, а также органы, осуществляющие такую регистрацию, необходимо рассмотреть особенности регистрации права на жилое помещение.

Согласно ст. 18 ЖК РФ¹⁴, «право собственности и иные вещные права на жилые помещения подлежат государственной регистрации в случаях, предусмотренных ГК РФ, ЖК РФ и другими федеральными законами». В соответствии со ст. 130–131 ГК РФ и Законом № 218-ФЗ, для оформления права собственности на недвижимое имущество необходимо указание на конкретное местоположение объекта, кадастровый номер, технические и иные характеристики. В России порядок регистрации недвижимого имущества в соответствии со ст. 29 Закона № 218-ФЗ включает в себя следующие этапы:

1. Прием заявления о государственной регистрации прав и прилагаемых к нему документов или возврат таких документов без рассмотрения при наличии оснований, установленных законом.

2. Проведение правовой экспертизы представленных документов на предмет наличия или отсутствия оснований для приостановления либо отказа в государственной регистрации прав.

3. Внесение в Единый государственный реестр недвижимости сведений, необходимых для осуществления государственной регистрации, или информации о приостановлении либо об отказе в государственной регистрации прав.

4. Наконец, выдача документов в результате осуществления государственной регистрации либо в случаях отказа в регистрации или прекращения государственной регистрации прав.

Срок регистрации права собственности составляет от 5 до 12 рабочих дней.

Заметим, что с принятием в России Закона № 218-ФЗ система регистрации приобрела более совершенные черты, к которым относятся, например:

- внедрение системы удаленной регистрации без привязки к региону;
- расширение пределов правовой экспертизы документов;
- образование единого государственного реестра недвижимости (ЕГРН).

Однако в российской системе регистрации прав на недвижимое имущество имеются и недостатки. Как отметил в 2015 г. заместитель председателя Комитета Совета Федерации по экономической политике Евгений Петелин, «существуют нерешенные проблемы государственной регистрации прав собственности на жилые помещения возводимых многоквартирных домов. Застройщики несут значительные убытки в случае приостановки оформления права собственности на жилые помещения по каким-либо техническим причинам. Для оформления перехода права собственности на определенное количество квартир одним договором от одного юридического лица к другому в одних отделениях управления Росреестра принимают только по пять квартир, в других — полностью все квартиры, указанные в договоре».

Рассмотрев порядок государственной регистрации прав на недвижимое имущество в Российской Федерации, необходимо сказать о порядке регистрации в Сирии.

Статья 825 Гражданского кодекса Сирии гласит, что право собственности и иные вещные права на недвижимое имущество должны быть зарегистрированы в реестре. В случае если право собственности не зарегистрировано в реестре недвижимости, оно является «несуществующим правом» и не имеет доказательной силы.

Сирийский законодатель при создании системы реестра недвижимого имущества путем

¹³ Постановление № 189 от 1926 «Исполнительный регламент Закона “О регистрации недвижимости Сирии” № 188» // URL: <https://parliament.gov.sy/arabic/index.php?node=5588&cat=16259>.

¹⁴ Жилищный кодекс Российской Федерации от 29.12.2004 № 188-ФЗ (ред. от 28.06.2021, с изм. от 28.12.2021) (с изм. и доп., вступ. в силу с 01.01.2022) // СЗ РФ. 2005. № 1 (ч. 1). Ст. 14.

введения «принудительной регистрации» преследовал цель создания такой системы, которая позволит всем заинтересованным лицам определить правовой статус каждого объекта недвижимого имущества и проверить все права, содержащиеся в ней.

Так же как и в России, Закон № 188 гласит, что право собственности на недвижимое имущество должно быть зарегистрировано с указанием его местоположения, границ, площади и номера, при этом отмечается, что продажа собственности должна быть законной, поскольку есть объекты, которые не могут быть проданы. К таковым относятся:

- наследственное имущество (унаследованное недвижимое имущество не может быть отчуждено до тех пор, пока не будет разделено);
- оспариваемое имущество — недвижимое имущество, которое является предметом судебного разбирательства;
- объекты, имеющие статус религиозного имущества;
- государственная собственность.

В свою очередь, в Сирии порядок регистрации недвижимого имущества в соответствии со ст. 51 и 56 Закона № 188 включает в себя следующие этапы:

1. Подача заявления о государственной регистрации права, адресованного руководителю отдела документации недвижимости в районе, в котором находится недвижимость.

2. Получение согласия собственника на совершение сделки и удостоверение личности для физических лиц.

3. Получение документа о внесении платы за государственную регистрацию права: финансовая квитанция, уведомляющая об уплате сбора за передачу собственности (сборы за регистрацию недвижимости, кроме налога с продаж), включая гербовые сборы, облигации и т.д.

4. Получение финансового отчета об имуществе из Финансового управления, который содержит оценочную стоимость имущества (стоит отметить, что это отнюдь не реальная рыночная стоимость, а гораздо меньшая сумма).

5. Получение правоустанавливающего документа на жилое помещение.

6. Получение регистрационного документа на передачу собственности, который оформляется в трех экземплярах.

На основании заявления и представленных документов помощник регистратора составляет опись документов, поступивших на государственную регистрацию, с указанием даты поступления, которую подписывают заявитель и помощник.

В сирийском законодательстве не оговаривается конкретный срок регистрации права собственности, но процесс регистрации обычно составляет от 5 до 10 рабочих дней. Замечено, что в последнее время, в свете сирийского кризиса, срок регистрации может занять от одного до трех месяцев.

Вопрос регистрации прав собственности на недвижимое имущество (жилое помещение) в Сирии нуждается в урегулировании. Целесообразным представляется принятие из российского законодательства нормы о внедрении системы удаленной регистрации без привязки к региону.

Можно прийти к выводу, что система регистрации недвижимости в Сирии взяла на вооружение метод реестра недвижимого имущества, поскольку опирается на следующие принципы:

1. Абсолютная доказательственная сила записей в реестре недвижимости, оспаривание которых невозможно (ст. 31 Закона № 188).

2. Регистрационная запись относится к самой собственности, а не к имени владельца, поскольку реестр недвижимости состоит из набора документов, позволяющих узнать физический и юридический статус собственности, существующие ограниченные права на имущество или наложенные на имущество ограничения и запреты. Кроме того, в реестр могут быть включены пометки о чрезвычайных ситуациях (например, о потере документов, связанной с военными действиями) (ст. 1 Закона № 188).

3. Реестр собственности составлен в соответствии с объектами недвижимого имущества, зарегистрированными в нем, а не по лицам, и регистрация в нем обеспечивает возникновение, передачу и прекращение прав на недвижимость.

4. В случае регистрации недвижимого имущества (жилого помещения) в реестре в отно-

шении такого имущества в Сирии принцип приобретательной давности не работает.

**О вступлении в действие
регистрационной записи о праве
собственности на недвижимое имущество**

Как было отмечено выше, в России переход права собственности на недвижимое имущество по договору купли-продажи подлежит государственной регистрации. Однако в совместном постановлении Пленумов Верховного Суда и Высшего Арбитражного Суда РФ¹⁵ содержится следующее разъяснение: «Отсутствие государственной регистрации перехода права собственности на недвижимое имущество к покупателю не является основанием для признания недействительным договора продажи недвижимости, заключенного между этим покупателем и продавцом. После передачи владения недвижимым имуществом покупателю, но до государственной регистрации права собственности покупатель является законным владельцем этого имущества и имеет право на защиту своего владения на основании ст. 305 ГК РФ. В то же время покупатель не вправе распоряжаться полученным им во владение имуществом, поскольку право собственности на это имущество до момента государственной регистрации сохраняется за продавцом».

Как отмечает П. Б. Люлин, «государственная регистрация права на объект недвижимости обеспечивает реализацию прав на него граждан и юридических лиц, а также (в идеале) простоту и прозрачность оформления вещных прав, что увеличивает устойчивость рынка недвижимости и улучшает инвестиционный климат»¹⁶.

В сирийском законодательстве особую роль играет немедленное действие регистрации

перехода права собственности на недвижимое имущество (жилое помещение) по договору. Но до обращения с требованием о регистрации перехода права собственности договор необходимо зарегистрировать в муниципальном органе власти с целью исчисления налога и его уплаты.

С точки зрения гражданского права договор сам по себе не влечет переход права собственности, но создает личные обязательства между договаривающимися сторонами, согласно которым покупатель может требовать от продавца проданную недвижимость с даты заключения договора, которая определяется моментом регистрации договора в муниципальном органе. Позиция сирийского законодателя и судебной практики о влиянии регистрации договора на определение момента перехода права собственности или других вещных прав на недвижимость позволяет не допустить ущемления прав как собственника, так и иных лиц. Изучая ст. 6, 8, 9, 11, 13 и 15 Закона № 188, следует сказать, что, по мнению законодателя, приобретение в момент совершения сделки не права собственности, а обязательствных прав защищает обе стороны договора. Что касается прав третьих лиц, то «каждое право собственности и любые другие вещные права, связанные с недвижимым имуществом, не существуют для других до даты его регистрации в Реестре»¹⁷.

Законодатель считает, что право собственности реализуется непосредственно с даты регистрации и, таким образом, оказывает влияние на договаривающиеся стороны с этого момента. Тем самым регистрация имеет немедленную силу и является юридическим условием, которое зависит от воли сторон и как таковое не может быть отдельным условием в описании обязательств¹⁸.

¹⁵ Постановление Пленума Верховного Суда РФ № 10, Пленума ВАС РФ № 22 от 29.04.2010 (ред. от 23.06.2015) «О некоторых вопросах, возникающих в судебной практике при разрешении споров, связанных с защитой права собственности и других вещных прав» // СПС «КонсультантПлюс».

¹⁶ Люлин П. Б. Особенности государственной регистрации прав на объекты недвижимости // Вестник гражданских инженеров. 2018. № 3 (68). С. 205–211.

¹⁷ Указ Сирийской Арабской Республики от 18.05.1949.

¹⁸ См.: постановление Сирийского кассационного суда от 8/05/2004 по делу № 135-128/2004.

Таким образом, законодательство как Сирии, так и Российской Федерации предусматривает аналогичные подходы:

- к моменту передачи прав собственности на недвижимое имущество (жилое помещение);
- к вопросу обеспечения прав и обязанностей продавца и покупателя при осуществлении сделки в отношении недвижимого объекта (жилого помещения).

Заключение

В статье нами была предпринята попытка сравнительного анализа государственной регистрации прав на жилище в двух странах — России и Сирии, отмечались как сходные, так и отличительные черты, а также были определены некоторые проблемы российского и сирийского законодательства.

В рамках проведенного анализа мы пришли к выводу, что общей чертой правовых норм Сирии и России является законодательное закрепление права частной собственности и возникающих в связи с этим прав. Общей чертой является также наличие права пользования, владения и распоряжения имуществом. Сирия и Россия используют аналогичный подход к вопросу регистрации права собственности на недвижимое имущество (жилое помещение), а также к вопросу обеспечения прав и обязанностей продавца и покупателя при осуществлении сделки в отношении недвижимого объекта (жилого помещения).

О законодательстве Сирии и России, регулирующем вопросы регистрации недвижимого имущества (жилого помещения), можно сказать следующее. Законодательство России вполне современно по духу, поскольку создавалось в 1990-х гг. и развивается с учетом новейших мировых тенденций. Что касается сирийского законодательства, следует отметить, что оно хотя и эффективно, но недостаточно современно, поскольку идейно формировалось со времен османского владычества и позднее — французского мандата над Сирией. В законы Сирии не вносились существенные изменения и обновления.

Таким образом, мы приходим к следующим выводам:

1. Сирийский и российский законодатели закрепили социальную функцию права собственности и другие вещные права на недвижимость в целях защиты этих прав для достижения стабильности в гражданских отношениях.

2. Регистрация юридических действий, связанных с передачей права собственности и других вещных прав на недвижимость, является необходимой процедурой для их признания.

3. В Сирии и России государственная регистрация недвижимого имущества является техническим процессом, направленным на информирование третьих лиц, и в то же время защищает собственника от любых незаконных посягательств. Регистрация прав в реестре недвижимости обеспечивает условия, придающие сделкам с недвижимостью стабильность, гарантом которой является государственный реестр.

4. Регистрация перехода права играет налоговую и доказательственную роль, поскольку государство взимает пошлины, связанные с регистрацией прав собственности и других вещных прав на недвижимость, что обеспечивает дополнительный приток средств в государственный бюджет.

В связи с выявленными проблемами предлагается следующее:

1. Сирийское законодательство нуждается в дополнении нормами, регулирующими право собственности и другие вещные права на недвижимое имущество, связанные с жилыми помещениями, что позволит идти в ногу со временем. Определенные законоположения можно заимствовать из российского права. Кроме того, вопросы права собственности, особенно на жилую недвижимость, следует в силу сущности особого статуса жилого помещения в сравнении с другими объектами недвижимости регулировать специальными нормами.

2. Действующий Гражданский кодекс Сирии в недостаточной степени регламентирует вопросы, связанные с собственностью и регистрацией прав на жилые помещения. По этой причине мы считаем, что в Сирии существует острая необходимость в разработке жилищного законо-

дательства. Следует разработать специальные положения, которые касались бы именно прав на жилые помещения.

3. Процесс рассмотрения и процедуры, применяемые в ходе регистрации прав в сирийском реестре недвижимости, очень подробны и сложны. Эта сложность возникает из-за отсутствия законодательно установленного максимального времени регистрации, что, по нашему мнению, не отвечает интересам сторон и не обеспечивает защиту права. По этой причине

необходимо упростить процесс регистрации, равно как должен быть установлен конкретный срок регистрации недвижимого имущества (жилого помещения), поскольку это повысит стабильность работы земельного реестра.

4. Мы убеждены, что необходимо воспользоваться российским опытом, внедрив систему удаленной регистрации, без привязки к региону. Внедрение этой системы поможет сэкономить время и усилия и таким образом достичь стабильности в сделках с недвижимостью.

БИБЛИОГРАФИЯ

1. Ахметьянова З. А. Вещное право : учебное пособие. — Казань : Казанский университет, 2014.
2. Гражданское право : учебник / под ред. Е. А. Суханова. — М., 2005. — Т. 2.
3. Люлин П. Б. Особенности государственной регистрации прав на объекты недвижимости // Вестник гражданских инженеров. — 2018. — № 3 (68). — С. 205–211.
4. Суханов Е. А. Вещное право: научно-познавательный очерк. — М. : Статут, 2017. — 560 с.

Материал поступил в редакцию 23 февраля 2021 г.

REFERENCES (TRANSLITERATION)

1. Ahmet'yanova Z. A. Veshchnoe pravo : uchebnoe posobie. — Kazan' : Kazanskij universitet, 2014.
2. Grazhdanskoe pravo : uchebnik / pod red. E. A. Suhanova. — M., 2005. — T. 2.
3. Lyulin P. B. Osobennosti gosudarstvennoj registracii prav na ob«ekty nedvizhimosti // Vestnik grazhdanskih inzhenerov. — 2018. — № 1 (68). — S. 205–211.
4. Suhanov E. A. Veshchnoe pravo: nauchno-poznavatel'nyj ocherk. — M. : Statut, 2017. — 560 s.

ЭНЕРГЕТИЧЕСКОЕ, ЭКОЛОГИЧЕСКОЕ И ПРИРОДОРЕСУРСНОЕ ПРАВО

DOI: 10.17803/1994-1471.2022.134.1.164-177

И. О. Краснова*

Правовая природа и система актов государственной экологической политики

Аннотация. Система актов государственной экологической политики включает Конституцию РФ в части экологических положений, федеральные законы, указы Президента РФ и нормативные акты Правительства РФ. Конституция как политико-правовой акт составляет принципиальную и устойчивую основу правового регулирования в этой области. В экологическом законодательстве экологическая политика определяется выборочно, не охватывая все сферы экологических отношений. Это не позволяет ясно понять, какие цели должны быть достигнуты в результате реализации закона. Предлагается восстановить существовавшую в советское время и используемую в зарубежном законодательстве практику включения в тексты законов положения о целях и задачах правового регулирования. Документы стратегического планирования характеризуются слабой согласованностью и разрозненностью, неясным соотношением по юридической силе и сферам регулирования. Предлагается не только придать системность работе органов государственной власти по выработке экологической политики, но и провести кодификацию подзаконных политико-правовых актов.

Ключевые слова: Конституция РФ; политико-правовой акт; документы стратегического планирования; охрана окружающей среды; экологическая безопасность; доктрины; концепции; стратегии; ежегодные послания Президента РФ Федеральному Собранию; основы государственной политики.

Для цитирования: Краснова И. О. Правовая природа и система актов государственной экологической политики // Актуальные проблемы российского права. — 2022. — Т. 17. — № 1. — С. 164–177. — DOI: 10.17803/1994-1471.2022.134.1.164-177.

Legal Nature and System of State Environmental Policy Acts

Irina O. Krasnova, Dr. Sci. (Law), Professor, Head of the Department of Land and Environmental Law, Russian State University of Justice, LL.M. in Environmental Law (USA)
ul. Novocheryomushkinskaya, d. 69, Moscow, Russia, 117418
ikrasnova52@yandex.ru

Abstract. The system of state environmental policy acts includes the Constitution of the Russian Federation in respect of environmental provisions, federal laws, decrees of the President of the Russian Federation and

© Краснова И. О., 2022

* Краснова Ирина Олеговна, доктор юридических наук, профессор, заведующий кафедрой земельного и экологического права Российского государственного университета правосудия, мастер права в экологическом праве (США)
Новочеремушкинская ул., д. 69, г. Москва, Россия, 117418
ikrasnova52@yandex.ru

regulations of the Government of the Russian Federation. The Constitution as a political and legal act constitutes a fundamental and stable basis for legal regulation in this area. In environmental legislation, environmental policy is determined selectively, not covering all areas of environmental relations. This interferes with a clear understanding of what goals should be achieved as a result of the implementation of the law. It is proposed to restore the practice that existed in Soviet times and used in foreign legislation by including provisions on the goals and objectives of legal regulation in the texts of laws. Strategic planning documents are characterized by weak coherence and fragmentation, an unclear correlation in terms of legal force and areas of regulation. It is proposed not only to make the work of state authorities on the development of environmental policy systematic, but also to codify political and legal by-laws.

Keywords: Constitution of the Russian Federation; political and legal act; strategic planning documents; environmental protection; environmental safety; doctrine; concepts; strategies; annual messages of the President of the Russian Federation to the Federal Assembly; foundations of state policy.

Cite as: Krasnova IO. Pravovaya priroda i sistema aktov gosudarstvennoy ekologicheskoy politiki [Legal Nature and System of State Environmental Policy Acts]. *Aktual'nye problemy rossijskogo prava*. 2022;17(1):164-177. DOI: 10.17803/1994-1471.2022.134.1.164-177 (In Russ., abstract in Eng.).

Значение правового регулирования государственной экологической политики сегодня стремительно растет. Такой вывод вытекает из заметно увеличившегося на последние два десятилетия числа нормативных правовых актов, узко посвященных вопросу государственной политики в той или иной сфере общественной жизни. Этот процесс обусловлен сформировавшимся пониманием государственной властью необходимости обеспечить единство правового регулирования, создать правовую основу для стабильности и предсказуемости общественного развития на основе долгосрочных целей и задач. Нормативные правовые акты или специальные положения законов, посвященные различным видам государственной политики, способны наилучшим образом реализовать такую заинтересованность государства.

Государственная экологическая политика в условиях непрерывного процесса общественного развития не может оставаться неизменной. Возникающие экологические проблемы, новые знания о природе, экономические взлеты и падения, меняющиеся национальные интересы, колебания в шкале человеческих ценностей и многие другие факторы, сопутствующие развитию общества, заставляют государство устанавливать и менять политические приоритеты, отвечающие данному отрезку времени. Адап-

тивная изменчивость государственной экологической политики тем не менее не может быть неоправданной и беспредельной. Отсутствие таких необходимых признаков государственной политики, как устойчивость и предсказуемость, способно создать ложные цели и задачи общественного развития, поставить развитие на путь деградации.

Такую стабильность и предсказуемость призвана обеспечить прежде всего Конституция РФ — как политико-правовой акт, «носитель официальной государственной идеологии»¹ и как правовой документ, цементирующий при данном политическом порядке систему основополагающих представлений об общественных ценностях, базовые установки и ориентиры организации жизнедеятельности в государстве.

В подтверждение тезиса о правовой природе Конституции РФ как о политико-правовом акте следует отметить, что политическими установками наполнена значительная часть текста, особенно гл. 1 и 2. Конституционные констатации выражают неизменные истинные постулаты, не подлежащие деформации, пренебрежению или отрицанию в законах и иных нормативных правовых актах. Так, конституционное право каждого на благоприятную окружающую среду отражает неизменную цель правового регулирования в области охраны окружающей среды

¹ Невинский В. В. Сущность и универсализация конституционных ценностей в современном обществе // *Lex russica*. 2018. № 11. С. 106–121.

и устойчивое стремление государства к обеспечению реализации и защиты этого права.

Положения Конституции РФ (ст. 9), устанавливающие три формы собственности на землю и природные ресурсы, выражают безапелляционную исходную политическую установку на развитие природоресурсного законодательства в части регулирования отношений собственности и пользования, установления необходимых для сохранения основы жизни и деятельности народов ограничений прав и определения способов защиты этих прав. Именно конституционная политика государства не допускает исключения той или иной формы права собственности по отношению к конкретному виду природного ресурса из перечня, установленного Конституцией РФ. Примечательно, что именно ст. 19 отмененного в 2006 г. Лесного кодекса 1997 г.², согласно которой федеральная собственность являлась единственной формой собственности на лесной фонд, стала предметом рассмотрения Конституционным Судом запроса Администрации Хабаровского края и Правительства Республики Карелия о проверке на соответствие Конституции данной статьи как противоречащей ст. 9, требующей, по мнению заявителей, установления всех трех форм собственности на лесной фонд³. В своем решении Конституционный Суд РФ, подтверждая конституционность провозглашенной ст. 19 Лесного кодекса 1997 г. федеральной собственности на лесной фонд как единственной, указал, что закон не препятствует присвоению статуса собственности субъектов РФ, муниципальной и частной собственности лесам, расположенным на землях других категорий.

В контексте конституционных экологических прав нельзя не обратить внимание на преамбулу к Конституции РФ, провозглашающей «ответственность многонационального народа Российской Федерации за свою Родину перед нынешними и будущими поколениями». Это конституционное положение, по сути, наделяет будущие поколения наравне с живущими правом жить в благоприятных природных условиях, а государственная экологическая политика призвана не только сохранить природу как основу жизни и деятельности существующих народов, но и обеспечить право не родившихся еще поколений на природные ресурсы как основу жизни будущих людей в долгосрочной перспективе.

Важную роль в процессе создания конституционной основы государственной экологической политики играют некоторые иные конституционные права граждан, которые находятся в сложной многокомпонентной взаимосвязи с конституционными экологическими правами. Так, право человека на охрану здоровья⁴ как неотъемлемое и неотчуждаемое благо, принадлежащее человеку от рождения и охраняемое государством⁵, обеспечивается в том числе мерами охраны окружающей среды. Поддержание благоприятных природных условий жизнедеятельности как цель государственной экологической политики основывается на положении Конституции РФ, провозглашающей Россию социальным государством (ст. 7), в котором создаются условия для достойной жизни человека. Признано, что природа и ее благоприятное состояние являются детерминантами не только здоровья человека, но и благополучия, становясь неотъемлемым элементом качества жизни.

² Лесной кодекс Российской Федерации от 29.01.1997 № 22-ФЗ // СЗ РФ. 1997. № 5. Ст. 610.

³ Постановление Конституционного Суда РФ от 09.01.1998 № 1-П «По делу о проверке конституционности Лесного кодекса Российской Федерации» // СЗ РФ. 1998. № 3. Ст. 429.

⁴ «Здоровье как неотъемлемое и неотчуждаемое благо, принадлежащее человеку от рождения и охраняемое государством, Конституция Российской Федерации относит к числу конституционно значимых ценностей, гарантируя каждому право на охрану здоровья, медицинскую и социальную помощь» (определение Судебной коллегии по гражданским делам Верховного Суда РФ от 24.06.2019 № 74-КГ19-5 // URL: <https://legalacts.ru/sud/opredelenie-sudebnoi-kollegii-po-grazhdanskim-delam-verkhovnogo-suda-rossiiskoi-federatsii-ot-24062019-n-74-kg19-5/>).

⁵ Алексеев А. Ю. Юридический казус или небрежность: после анализа испытаний, проводимых в специальных подразделениях Российской Федерации // Мировой судья. 2019. № 4. С. 37–40.

ни⁶. В современных условиях достойная жизнь человека не может рассматриваться без учета экологических условий⁷.

Исходя из признания Конституции РФ политико-правовым актом, составляющим правовой фундамент государственной экологической политики, следует учитывать экологические нормы, которые формулируются в виде декларативных и недостаточно юридически определенных констатаций и в полном смысле не могут отражать все многообразие меняющихся во времени политических приоритетов государства и сложное содержание государственной политики, целей, мер ее реализации в той или иной области. Определение содержания государственной экологической политики требует дополнительного правового регулирования.

На этом пути встает ряд вопросов, связанных с выбором наиболее приемлемой формы права для правового регулирования отношений государственной экологической политики, приемлемой юридической техники, которая способна наиболее эффективным образом выразить суть этой политики, обеспечить ее формирование и развитие, решить, существует ли специальный механизм контроля за исполнением и соблюдением правовых актов и отдельных правовых норм закона, прямо выражающих государственную экологическую политику, либо достаточно применения традиционных норм о государственном контроле и юридической ответственности.

Следует признать, что устойчивой системы правового регулирования государственной экологической политики не сложилось, притом что формально создана прямая законодательная основа государственной экологической политики, представляющая собой прочный правовой фундамент и гарантирующая долгосрочность идейной позиции государства применительно к охране окружающей среды.

Федеральный закон «Об охране окружающей среды»⁸ в преамбуле декларирует, что закон в целом со всем многообразием своих институтов «определяет правовые основы государственной политики в области охраны окружающей среды». Сформулированы и цели политики: «сбалансированное решение социально-экономических задач, сохранение благоприятной окружающей среды, биологического разнообразия и природных ресурсов в целях удовлетворения потребностей нынешнего и будущих поколений, укрепления правопорядка в области охраны окружающей среды и обеспечения экологической безопасности». Однако закон не охватывает всего спектра экологических отношений. В федеральных законах, определяющих режимы использования и охраны отдельных природных объектов, констатация целей и направлений экологической политики часто отсутствует, оставляя вопрос о понятной идейной позиции государства в соответствующих сферах открытым. Так, не определена государственная политика в Водном и Лесном кодексах⁹, федеральных законах

⁶ Environmental quality of life // URL: https://www.oecd-ilibrary.org/environment/green-growth-indicators-2014/environmental-quality-of-life_9789264202030-9-en#:~:text=Environmental%20life.Environmental%20outcomes%20are%20important,can%20result%20from%20and%20cause%20unsustainable%20development%20patterns.

⁷ «Доминирующей идеей совершенствования экологического законодательства должна стать концепция качества жизни, основанная на обусловленности уровня жизни и здоровья людей состоянием экологической безопасности» (Умнова И. А. Экологическая конституция в механизме правового обеспечения качества жизни // Охрана окружающей среды и качество жизни: правовые аспекты : сб. науч. трудов Центра социал. науч.-информ. исслед. ИГП РАН. Серия «Правоведение» / отв. ред. Е. В. Алферова, О. Л. Дубовик. М., 2011. С. 26–27).

⁸ Федеральный закон от 10.01.2002 № 7-ФЗ (ред. от 30.12.2020) «Об охране окружающей среды» (с изм. и доп., вступ. в силу с 01.01.2021) // СЗ РФ. 2002. № 2. Ст. 133.

⁹ Водный кодекс Российской Федерации от 03.06.2006 № 74-ФЗ (ред. от 30.12.2021) ; Лесной кодекс Российской Федерации от 04.12.2006 № 200-ФЗ (ред. от 30.12.2021) (здесь и далее, если не указано иное, документы приводятся по СПС «КонсультантПлюс»).

«О континентальном шельфе»¹⁰, «О рыболовстве и сохранении водных биологических ресурсов»¹¹. Соответственно, долгосрочные цели, задачи и ожидаемые результаты правового регулирования, составляющие содержание государственной экологической политики¹², теряют свою ясность.

Как общеобязательный свод правил в той или иной области, закон не предназначен для выявления спонтанно возникающих общественных проблем, постановки политических задач, установления правовых и организационных мер для их решения в меняющихся условиях развития. В этих условиях активно формируется система документов стратегического планирования, а также иных актов государственной экологической политики, направленных на постановку политических задач на данную стратегически ограниченную перспективу. С точки зрения правовой природы и юридической силы таких документов сложилась достаточно неопределенная ситуация.

В соответствии с Федеральным законом «О стратегическом планировании»¹³ выделяются виды таких документов: стратегический прогноз, прогноз социально-экономического развития, документы в сфере обеспечения национальной безопасности, стратегии социально-экономического развития, стратегия пространственного развития, ежегодное послание Президента Российской Федерации Федеральному Собранию Российской Федерации. Сам Закон не устанавливает, в какой форме права должна находить свое внешнее выражение государственная политика. Собственно, не предписывается, должен ли это быть нормативный или ненормативный правовой акт. Для таких актов установлен особый порядок внесения

изменений в виде корректировки документов стратегического планирования без изменения периода их действия.

Участниками стратегического планирования являются только органы государственной власти и органы местного самоуправления. Другие субъекты политического процесса исключены. Хотя органы законодательной власти упомянуты в качестве участников стратегического планирования, но в соответствии с конституционной процедурой и полномочиями Федерального Собрания Российской Федерации законы принимаются, а не утверждаются и не одобряются Государственной Думой РФ. Данное несоответствие, по сути, составляет дефект закона о стратегическом планировании.

Для определения государственной политики Президент РФ активно пользуется своим конституционным полномочием по принятию указов и распоряжений, которые должны соответствовать Конституции РФ и федеральным законам. При всей бесспорности этой конституционной нормы и ее толкования установление практического соответствия указов Президента по вопросам экологической политики федеральным законам является непростой задачей. Это связано с возникновением ситуаций, когда одно и то же правовое явление, урегулированное одновременно указами Президента РФ и федеральными законами, обозначается разными юридическими терминами. Так, в соответствии с Указом Президента РФ «О Стратегии экологической безопасности на период до 2025 года»¹⁴ содержание государственной политики в области экологической безопасности включает обеспечение «качества окружающей среды, необходимого для благоприятной жизни человека и устойчивого развития экономики». Федеральный закон

¹⁰ Федеральный закон от 30.11.1995 № 187-ФЗ «О континентальном шельфе Российской Федерации».

¹¹ Федеральный закон от 20.12.2004 № 166-ФЗ «О рыболовстве и сохранении водных биологических ресурсов».

¹² Русин С. Н. Экологическая политика и право. Проблемы формирования и реализации // Экологическое право. 2016. № 3. С. 9–15.

¹³ Федеральный закон от 28.06.2014 № 172-ФЗ (ред. от 31.12.2017) «О стратегическом планировании в Российской Федерации» // СЗ РФ. 2014. № 26 (ч. 1). Ст. 3378.

¹⁴ Указ Президента РФ от 19.04.2017 № 176 «О Стратегии экологической безопасности Российской Федерации на период до 2025 года».

«Об охране окружающей среды» включает в содержание «государственной политики в области охраны окружающей среды» (преамбула) «сохранение благоприятной окружающей среды, биологического разнообразия и природных ресурсов в целях удовлетворения потребностей нынешнего и будущих поколений». Таким образом, государственная политика в отношении одного и того же правового явления определяется разными юридическими терминами: политикой в области экологической безопасности и политикой в области охраны окружающей среды. Возникает ситуация правовой неопределенности, когда невозможно установить соответствие или несоответствие указанных актов закону и их сопоставимую юридическую силу.

По смыслу Конституции РФ, указы и распоряжения Президента РФ по всем вопросам, в том числе по вопросам внутренней и внешней политики, должны соответствовать одновременно Конституции РФ и федеральным законам. Это означает, что такие нормативные правовые акты носят «четко выраженный подзаконный характер»¹⁵. Юридическая сила указов Президента РФ как подзаконных актов единодушно признается в науке конституционного права¹⁶ и общей теории права¹⁷. Вместе с тем положение о необходимости соответствия указов и распоряжений Президента РФ федеральным законам вносит некоторую долю неопределенности в вопрос о соотношении указов Президента РФ и федеральных законов. Так, имеются случаи,

когда провозглашенное указом Президента РФ направление государственной экологической политики требует изменения соответствующей нормы закона.

В силу ст. 105 Конституции РФ, федеральные законы принимаются самостоятельно, в соответствии с законодательной процедурой, Государственной Думой в порядке голосования с последующим одобрением Советом Федерации, подписанием и обнародованием Президентом РФ. В своей законодательной деятельности Федеральное Собрание РФ не обязано руководствоваться, исполнять либо соблюдать указы Президента РФ. Тем самым не гарантируется достижение соответствия принятого Президентом РФ указа о политике федеральному закону.

К примеру, Основами государственной политики в области экологического развития¹⁸ предусмотрен переход с «платежей за сверхлимитное загрязнение на практику возмещения вреда». Несмотря на это, Федеральным законом «Об охране окружающей среды» плата за выбросы и сбросы в пределах временно разрешенных выбросов и сбросов сохранена и поныне (ст. 16.2, 16.3, 16.4).

Другим аспектом проблемы соответствия указов Президента РФ федеральным законам являются случаи, когда указ регулирует отношения применительно к абсолютно новому правовому явлению, не урегулированному федеральным законом. Так, в 2019 г. указом Президента РФ утверждены Основы государ-

¹⁵ Окуньков Л. А. Президент и Правительство (в механизме государственной власти) // Журнал российского права. 2001. № 2. С. 3–10.

¹⁶ «Указы главы государства отличаются своим подзаконным характером и занимают подчиненное по отношению к законам место в иерархии нормативных правовых актов, поскольку не должны противоречить нормам» (Лебедева Н. В. Акты Президента Российской Федерации в системе источников конституционного права // Конституционное и муниципальное право. 2017. № 7. С. 45–48).

¹⁷ Морозова Л. А. Теория государства и права : учебник. М. : Юрист, 2002. С. 227 ; Проблемы науки конституционного права : монография / отв. ред. А. Н. Кокотов, М. И. Кукушкин. Екатеринбург : Изд-во Уральской гос. юрид. академии, 1998. С. 39–51 ; Бархатова Е. Ю. Комментарий к Конституции Российской Федерации. Новая редакция с поправками. 3-е изд. М. : Проспект, 2021.

¹⁸ Основы государственной политики в области экологического развития Российской Федерации на период до 2030 года (утв. Президентом РФ 30.04.2012).

¹⁹ Указ Президента РФ от 11.03.2019 № 97 «Об Основах государственной политики Российской Федерации в области обеспечения химической и биологической безопасности на период до 2025 года и дальнейшую перспективу» // URL: <http://www.kremlin.ru/acts/bank/44066>.

ственной политики в области химической и биологической безопасности¹⁹. На момент принятия указа правовое регулирование биологической и химической безопасности на уровне федерального закона отсутствует. Конституционность (соответствие Конституции РФ) такого указа может вызвать сомнения, поскольку он противоречит ст. 80 Конституции РФ, предусматривающей, что основные направления внутренней и внешней политики государства определяются Президентом РФ в соответствии с федеральными законами. Полностью отсутствует и правовое регулирование в форме федерального закона применительно к отношениям по охране климатической системы. При этом распоряжением Президента РФ в 2009 г. утверждена Климатическая доктрина Российской Федерации²⁰. В науке конституционного права такая ситуация фактически оценивается как негативная²¹.

Спорный вопрос об опережающем правовом регулировании указами Президента РФ отношений, не урегулированных законом, неоднократно рассматривался Конституционным Судом РФ. В постановлении от 30.04.1996 № 7-П²² КС РФ выразил позицию о том, что при отсутствии федерального закона Президент РФ вправе восполнить пробел в правовом регулировании соответствующих общественных отношений, требующих законодательного разрешения, если его указы не противоречат Конституции РФ и федеральным законам. Действие таких указов

ограничивается периодом до принятия соответствующих законодательных актов. Конституционным Судом РФ определены и дополнительные условия, при которых указы Президента РФ по не урегулированным в законодательстве вопросам признаются конституционными: указ принят в ситуации рассогласования всей системы правовых норм в данной сфере, федеральный законодатель уклоняется от регулирования этого вопроса длительное время, Президент РФ исполняет возложенные на него обязанности по охране прав и свобод человека и гражданина, действие указа во времени ограничивается моментом вступления в силу соответствующего законодательного акта²³.

Остается ожидать, что с принятием Федерального закона «О биологической безопасности»²⁴ соответствующие коррективы будут внесены в Указ Президента РФ «Об основах государственной политики в области химической и биологической безопасности».

Юридическая сила и назначение ежегодных посланий Президента РФ, входящих в перечень документов стратегического планирования, в определении государственной политики остается предметом научных дискуссий. Высказывается мнение, что ежегодные послания Президента РФ не являются нормативными правовыми актами, поэтому не являются полноценно императивными, т.е. обязательными для исполнения и соблюдения субъектами права. Они выступают

²⁰ СЗ РФ. 2009. № 51. Ст. 6305.

²¹ Кутафин О. Е. Источники конституционного права РФ. М. : Юрист, 2002. С. 88.

²² Постановление Конституционного Суда РФ от 30.04.1997 № 7-П «По делу о проверке конституционности Указа Президента Российской Федерации от 02.03.1996 № 315 «О порядке переноса срока выборов в законодательные (представительные) органы государственной власти субъектов Российской Федерации», Закона Пермской области от 21.02.1996 «О проведении выборов депутатов Законодательного Собрания Пермской области» и части 2 статьи 5 Закона Вологодской области от 17.10.1995 «О порядке ротации состава депутатов Законодательного Собрания Вологодской области» (в редакции от 09.11.1995)» // Вестник Конституционного Суда РФ. 1997. № 4.

²³ Постановление Конституционного Суда РФ от 25.06.2001 № 9-П «По делу о проверке конституционности Указа Президента Российской Федерации от 27.09.2000 № 1709 «О мерах по совершенствованию управления государственным пенсионным обеспечением в Российской Федерации» в связи с запросом группы депутатов Государственной Думы» // Вестник Конституционного Суда РФ. 2001. № 6.

²⁴ Проект федерального закона № 850485-7 «О биологической безопасности Российской Федерации» (ред., принятая ГД ФС РФ в 1-м чтении 21.01.2020)

скорее источником идей для законодательной инициативы и одновременно «императивным целеполаганием» для законодательного органа²⁵. Высказывается альтернативная точка зрения об «императивности взглядов», выраженных в посланиях Президента, что обусловлено «особым положением главы государства, избранного народом»²⁶.

Вступая в дискуссию, можно частично поддержать обе позиции. Прежде всего, ежегодные послания действительно не содержат норм права и поэтому не являются обязательными для исполнения на всей территории РФ подобно нормативным указам и распоряжениям Президента РФ. Кроме того, ежегодные послания адресованы законодательному органу, а в соответствии с Конституцией РФ Президент РФ не осуществляет руководство этим органом, не может устанавливать правила и содержание его деятельности, давать ему обязательные для исполнения предписания. Поэтому ежегодные послания Президента РФ не могут быть признаны в полном смысле нормативными правовыми актами, обязательными для исполнения, соблюдения и применения. Однако Президент РФ в рамках своих конституционных полномочий по определению внутренней и внешней политики государства для этой цели использует свою конституционную функцию по ежегодному обращению к Федеральному Собранию с посланиями. Таким образом, внутренняя и внешняя политика, принятая в соответствующей форме права (указ, распоряжение Президента РФ), уже имеет обязательную юридическую силу, а ежегодные обращения Президента в этом процессе выступают этапом определения такой политики, неразрывно связанным с последующим принятием в

случае необходимости указа или распоряжения. Кроме того, как глава государства и одновременно как орган государственной власти²⁷, осуществляющий «общее руководство Правительством РФ» (ст. 83) — исполнительной властью, путем ежегодного обращения с посланиями к Федеральному Собранию РФ Президент РФ обеспечивает связь между законодательной и исполнительной властью на федеральном уровне и единство публичной власти (ст. 80). Право Президента РФ отклонить федеральный закон, поступивший ему на подписание (ст. 107), является правовым механизмом контроля за реализацией государственной политики на уровне законодательного органа. В этой ситуации ежегодные обращения Президента РФ с посланиями к Федеральному Собранию приобретают свойства «квазиимперативного» акта, формы «мягкого права», признаваемой в международном публичном праве в качестве источника правового регулирования международных отношений с участием государств. Провозглашенная официальная позиция главы государства обладает высоким авторитетом в инструментарии управления государством, оказывая мощное влияние на законотворческий процесс и исполнительно-распорядительную деятельность органов государственной власти при формировании государственной политики, выступая «источником идеи, определяющей перспективы и пределы законотворческой инициативы»²⁸.

К настоящему моменту можно наблюдать процесс активизации деятельности органов государственной власти по принятию самых разнообразных по тематике и сферам правового регулирования документов государственной экологической политики: стратегий, доктрин,

²⁵ «Послание Президента Российской Федерации не имеет определенного предмета ведения и территориального ограничения, является политико-правовым ориентиром при выявлении идеи законотворчества» (Фомичева О. А. Формы реализации законодательной инициативы Президента Российской Федерации // Конституционное и муниципальное право. 2018. № 4. С. 49–52).

²⁶ Шахрай С. М. Конституционное право Российской Федерации : учебник для академического бакалавриата и магистратуры. 4-е изд., изм. и доп. М. : Статут, 2017.

²⁷ Зуйков А. В., Валуева О. М. О природе Администрации Президента Российской Федерации и ее правовом статусе // Конституционное и муниципальное право. 2016. № 1. С. 53–57.

²⁸ Фомичева О. А. Указ. соч.

прогнозов, основ государственной политики в той или иной области общественного развития.

При этом неконтролируемый рост их числа и не всегда поддающееся логическому объяснению разнообразие форм права, используемых для выражения государственной экологической политики, вызывает активную дискуссию в науке права. Не ограничиваясь безусловным признанием значимости политико-правовых актов как для оперативного решения возникающих проблем на основе действующего законодательства, так и для его дальнейшего развития и совершенствования, наука экологического права выявляет и множество негативных характеристик, таких как отсутствие законодательной основы для выполнения некоторых политико-правовых актов²⁹, фактическая необязательность их исполнения, неполное отражение проблем в рамках заявленной в политико-правовом акте темы.

К этому можно добавить, что не всегда представляется возможным установить иерархию актов, посвященных определению политики в одной и той же области общественных отношений, но принятых различными органами государственной власти. Так, возникает вопрос, в каком соотношении по юридической силе находятся Доктрина энергетической безопасности, утвержденная указом Президента РФ³⁰, и Энергетическая стратегия России на период до 2035 года, утвержденная распоряжением Правительства РФ³¹, параллельно регулирующие в том числе вопросы развития топливно-энергетического комплекса. При этом, Доктрина конкретизирует и развивает положения различных перечисленных в тексте стратегий, а Стратегия энергетической безопасности «обеспечивает реализацию» в том числе Энергетической доктрины. Что первично — остается неясным.

Для осмысления места и роли политико-правовых актов в системе права, выявления их юридических характеристик, а также выработки предложений по совершенствованию деятельности органов государственной власти по определению государственной политики может оказаться целесообразным использование метода научно-теоретической систематизации таких актов.

По своему назначению и роли в определении государственной политики политико-правовые акты можно объединить в три группы.

В первую группу входят документы стратегического планирования, виды которых предусмотрены Федеральным законом «О стратегическом планировании». В соответствии с законом они включают стратегии социально-экономического развития, регионального и отраслевого развития, прогнозы и различного рода программные документы, государственные программы, планы деятельности органов государственной власти, ежегодное послание Президента РФ Федеральному Собранию РФ.

К документам стратегического планирования можно отнести практически все стратегии, касающиеся прямо либо частично экологической безопасности. Это утвержденные указами Президента РФ стратегии экологической безопасности, экономической безопасности, основы государственной политики в области обеспечения химической и биологической безопасности, доктрины информационной, энергетической и продовольственной безопасности и множество иных (промышленная, пожарная безопасность, ядерная и радиационная, безопасность в чрезвычайных ситуациях). К документам стратегического планирования по вопросам национальной безопасности можно также отнести основы государственной политики в области международ-

²⁹ «В стране еще в 2002 г. была принята Экологическая доктрина. Но законодательная база для эффективного управления в этой сфере так и не сформирована» (Жаворонкова Н. Г., Шпаковский Ю. Г. Правовое обеспечение экологической безопасности в условиях экономической интеграции Российской Федерации : монография. М. : Проспект, 2017).

³⁰ Указ Президента РФ от 13.05.2019 № 216 «Об утверждении Доктрины энергетической безопасности Российской Федерации» // СЗ РФ. 2019. № 20. Ст. 2421.

³¹ Распоряжение Правительства РФ от 09.06.2020 № 1523-р «Об утверждении Энергетической стратегии Российской Федерации на период до 2035 года» // СЗ РФ. 2020. № 24. Ст. 3847.

ной информационной безопасности, в области чрезвычайных ситуаций, международной информационной безопасности, промышленной безопасности, стратегию развития и обеспечения национальной безопасности Арктической зоны.

Большое значение с точки зрения определения приоритетов государственной политики имеют стратегии использования и охраны отдельных природных ресурсов и объектов. В их число входят Водная стратегия, Стратегия развития минерально-сырьевой базы, Стратегия сохранения редких животных, Стратегия развития лесного комплекса³².

Документы стратегического планирования предназначены для определения национальных интересов, установления стратегических национальных приоритетов государственной политики, целей и задач общественного развития и национальной безопасности, тенденций, возможностей, способов достижения декларируемых целей.

Вторую группу политико-правовых актов образуют акты, не обладающие столь ясными юридическими характеристиками, как документы стратегического планирования. Это основы государственной политики РФ по отдельным направлениям общественного развития и стратегии, касающиеся государственной политики за пределами национальной безопасности. В отличие от документов стратегического планирования, порядок принятия таких актов, правовые формы, требования к содержанию законодательно не определены вообще, хотя их легитимность подтверждена, вероятно, самым надежным образом — Конституцией РФ. В соответствии с п. «е» ст. 71 к исключительной компетенции РФ, в частности, относится установление основ федеральной политики в

области экологического развития. Основы государственной политики в области экологического развития, утвержденные Президентом РФ в 2012 г. в абсолютно неопределенной форме права (не указом и не распоряжением), предназначены для определения стратегической цели, основных задач государства в области охраны окружающей среды и обеспечения экологической безопасности. Среди установленных Основами задач — решение экологических проблем, продублированных в Стратегии экологической безопасности. Это, как и в Стратегии, внедрение экологически эффективных инновационных технологий, предотвращение и снижение негативного воздействия на окружающую среду, определение условий хранения и захоронения отходов, сохранение природной среды, в том числе животного и растительного мира. Встает риторический вопрос — в чем смысл действия нескольких актов, практически дублирующих друг друга в части задач, стратегических целей и политических приоритетов? Декларированы и задачи государственной политики, не звучащие в иных документах, однако усмотреть логику в этом перечне крайне сложно.

Государственная экологическая политика выражена также в документах, именуемых концепциями и доктринами, образующих третью группу политико-правовых актов. Применительно к таким актам правовое регулирование их принятия, назначения и формы права отсутствует полностью. Формально их нельзя включить в число документов стратегического планирования, поскольку такие виды документов буквально не упомянуты в ст. 11 Закона о стратегическом планировании. К их числу можно отнести Климатическую доктрину, Экологиче-

³² Распоряжение Правительства РФ от 27.08.2009 № 1235-р (ред. от 17.04.2012) «Об утверждении Водной стратегии Российской Федерации на период до 2020 года» ; распоряжение Правительства РФ от 22.12.2018 № 2914-р «Об утверждении Стратегии развития минерально-сырьевой базы Российской Федерации до 2035 года» ; распоряжение Правительства РФ от 17.02.2014 № 212-р «Об утверждении Стратегии сохранения редких и находящихся под угрозой исчезновения видов животных, растений и грибов в Российской Федерации на период до 2030 года» ; распоряжение Правительства РФ от 11.02.2021 № 312-р «Об утверждении Стратегии развития лесного комплекса Российской Федерации до 2030 года».

³³ Распоряжение Президента РФ от 17.12.2009 № 861-рп «О Климатической доктрине Российской Федерации» ; распоряжение Правительства РФ от 31.08.2002 № 1225-р «Об Экологической доктрине Россий-

скую доктрину, Морскую доктрину, Концепцию развития системы особо охраняемых территорий, Концепцию мониторинга выбросов парниковых газов³³. Некоторые из этих документов дублируют сферу государственной политики, цели, задачи и приоритеты, уже декларированные в иных политико-правовых документах. Так, Концепция мониторинга выбросов парниковых газов, по сути, дублирует Климатическую концепцию. Экологическая доктрина посвящена тем же вопросам, что и Основы государственной политики в области экологического развития. Смысл принятия нескольких политико-правовых документов по одному и тому же вопросу становится трудно объяснимым. Нередко, но и бессистемно дублируются и политические приоритеты. Так, Экологическая доктрина приоритетным направлением деятельности государства и общества определяет сохранение природы и улучшение окружающей среды, что звучит достаточно абстрактно. Такие же приоритеты установлены соответствующими стратегиями, упомянутыми выше.

Непросто определить и назначение таких документов. Так, лишь в некоторых документах этой группы прямо указано их назначение и понятие. Климатическая доктрина определяется как «система взглядов на цель, принципы, содержание и пути реализации единой государственной политики Российской Федерации внутри страны и на международной арене по вопросам, связанным с изменением климата и его последствиями», Доктрина энергетической безопасности — как система «официальных взглядов». Правовое значение таких документов как выражающих систему взглядов органов государственной власти в правовом регулирова-

нии общественных экологических отношений не усматривается.

В области правового регулирования охраны окружающей среды значение и роль политико-правовых актов существенны. Прежде всего, обозначая стратегические цели в той или иной области, они восполняют соответствующие пробелы законодательства. Такую роль играют, к примеру, Основы государственной политики Российской Федерации в Арктике на период до 2035 года³⁴, которыми установлены не только цели и приоритеты государственной политики социально-экономического развития и охраны окружающей среды Арктики — обширного, богатого природными ресурсами, экологически уникального, уязвимого и стратегически важного региона страны, но и меры реализации поставленных задач. Примечательно, что и ныне, несмотря на предпринимаемые усилия, закон, который бы с учетом государственной политики в Арктике определил правовой режим природопользования и охраны окружающей среды в этом экологически уникальном и уязвимом регионе, так и не принят³⁵. Проект федерального закона «О государственной поддержке предпринимательской деятельности в Арктической зоне РФ», принятый в третьем чтении в июле 2020 г., опускает вопросы охраны окружающей среды, хотя именно предпринимательская деятельность является источником негативного воздействия на состояние окружающей среды Арктики. Законопроект определяет курс на более интенсивное хозяйственное освоение региона, а экологические обязанности субъектов предпринимательства остаются на уровне общих требований без учета экологической значимости Арктики.

ской Федерации» ; Морская доктрина Российской Федерации (утв. Президентом РФ 26.07.2015) ; распоряжение Правительства РФ от 22.12.2011 № 2322-р «Об утверждении Концепции развития системы особо охраняемых природных территорий федерального значения на период до 2020 года» (вместе с Планом мероприятий) ; распоряжение Правительства РФ от 22.04.2015 № 716-р (ред. от 30.04.2018) «Об утверждении Концепции формирования системы мониторинга, отчетности и проверки объема выбросов парниковых газов в Российской Федерации».

³⁴ Указ Президента РФ от 05.03.2020 № 164 «Об Основах государственной политики Российской Федерации в Арктике на период до 2035 года».

³⁵ В Законе об Арктике забыли про людей // URL: <https://yandex.ru/turbo/s/pnp.ru/social/2016/11/29/v-zakone-ob-arktike-zabyli-pro-lyudey.html> (дата обращения: 02.02.2021).

Такая же ситуация сложилась и по отношению к актуальной для России проблеме изменения климата, когда Климатической доктриной политический приоритет установлен, а законодательство, адекватно и в полной мере закрепляющее меры и правила, необходимые для предупреждения и адаптации к изменениям климата на перманентной основе, отсутствует.

Вышеизложенное позволяет сделать вывод о том, что система актов государственной экологической политики взаимосвязанно выражена в нормативных правовых актах на трех уровнях по юридической силе. Фундаментальную правовую основу составляют положения Конституции РФ, провозглашающие перманентно действующие экологические права каждого, а также присвоившие природным ресурсам статус основы жизни и деятельности народов. На основании и в соответствии с Конституцией РФ экологическое законодательство призвано наполнить конституционные политические декларации правовым содержанием. Однако сформулировать ясный смысл государственной экологической политики не всегда возможно из-за отсутствия положений, определяющих политическую позицию государственной власти по конкретным вопросам. Представляется полезным реанимировать повсеместно применявшуюся в советском законодательстве практику определения в преамбулах или специальных статьях целей и

задач правового регулирования³⁶. Такой подход позволит выявить государственные интересы, определить генеральное направление правового регулирования и сориентировать практику применения с учетом этих интересов. Следует отметить, что данный прием правового регулирования экологических отношений не является исключительно спецификой советского законодательства, а применяется и за рубежом. Так, ст. 303 Закона США «Об управлении береговой зоной» именуется «Декларация политики Конгресса» и перечисляет цели правового регулирования³⁷. Подобные положения имеются в законах «О контроле за токсическими веществами» 1976 г.³⁸, «О контроле за загрязнением вод» 1972 г.³⁹ С определения политики Европейского Союза по отношению к водным объектам начинается текст Водной директивы ЕС⁴⁰.

Наконец, приоритеты государственной экологической политики на определенный, отвечающий стратегическим представлениям период общественного развития устанавливаются документами стратегического планирования и иными политико-правовыми актами на подзаконном уровне.

При всей своей значимости политико-правовые акты, включая документы стратегического планирования, характеризуются разрозненностью, бессистемностью, в некоторых случаях трудно прослеживаемой логикой, неясным со-

³⁶ К примеру, статья 1 Основ лесного законодательства Союза ССР и союзных республик предусматривает, что «задачами советского лесного законодательства являются регулирование лесных отношений в целях обеспечения рационального использования лесов, их охраны и защиты, воспроизводства и повышения продуктивности для удовлетворения потребностей народного хозяйства и населения в древесине, другой лесной продукции и усиления водоохраных, защитных, климаторегулирующих, санитарно-гигиенических, оздоровительных и иных полезных природных свойств лесов, а также охрана прав предприятий, организаций, учреждений и граждан, укрепление законности в области лесных отношений» (Закон СССР от 17.06.1977 № 5906-IX «Об утверждении Основ лесного законодательства Союза ССР и союзных республик» // Ведомости ВС СССР. 1977. № 25. Ст. 388).

³⁷ Coastal Zone Management Act // URL: https://coast.noaa.gov/data/czm/media/CZMA_10_11_06.pdf (дата обращения: 03.02.2021).

³⁸ Toxic Substances Control Act // URL: <https://uscode.house.gov/view.xhtml?path=/prelim%40title15/chapter53&edition=prelim> (дата обращения: 03.02.2021).

³⁹ Federal Water Pollution Control Act // URL: <https://www.epa.gov/sites/production/files/2017-08/documents/federal-water-pollution-control-act-508full.pdf> (дата обращения: 03.02.2021).

⁴⁰ EU Water Directive // URL: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX:32000L0060> (дата обращения: 03.02.2021).

отношением по юридической силе и сферам регулирования близких по темам документов. Эти негативные проявления стратегического планирования снижают эффективность правового регулирования. Для их устранения прежде всего требуется обеспечить согласованность и сбалансированность документов стратеги-

ческого планирования, как это прямо предусмотрено Федеральным законом «О стратегическом планировании», и на этой основе провести кодификацию документов стратегического планирования, определяющих государственную экологическую политику на подзаконном уровне.

БИБЛИОГРАФИЯ

1. Алексеев А. Ю. Юридический казус или небрежность: после анализа испытаний, проводимых в специальных подразделениях Российской Федерации // Мировой судья. — 2019. — № 4. — С. 37–40.
2. Бархатова Е. Ю. Комментарий к Конституции Российской Федерации. Новая редакция с поправками. — 3-е изд. — М. : Проспект, 2021. — 256 с.
3. Жаворонкова Н. Г., Шпаковский Ю. Г. Правовое обеспечение экологической безопасности в условиях экономической интеграции Российской Федерации : монография. — М. : Проспект, 2017. — 160 с.
4. Зуйков А. В., Валуева О. М. О природе Администрации Президента Российской Федерации и ее правовом статусе // Конституционное и муниципальное право. — 2016. — № 1. — С. 53–57.
5. Кутафин О. Е. Источники конституционного права РФ. — М. : Юрист, 2002. — 348 с.
6. Лебедева Н. В. Акты Президента Российской Федерации в системе источников конституционного права // Конституционное и муниципальное право. — 2017. — № 7. — С. 45–48.
7. Морозова Л. А. Теория государства и права : учебник. — М. : Юрист, 2002. — 414 с.
8. Невинский В. В. Сущность и универсализация конституционных ценностей в современном обществе // Lex russica. — 2018. — № 11. — С. 106–121.
9. Окуньков Л. А. Президент и Правительство (в механизме государственной власти) // Журнал российского права. — 2001. — № 2. — С. 3–10.
10. Проблемы науки конституционного права : монография / отв. ред. А. Н. Кокотов, М. И. Кукушкин. — Екатеринбург, 1998. — 308 с.
11. Русин С. Н. Экологическая политика и право. Проблемы формирования и реализации // Экологическое право. — 2016. — № 3. — С. 9–15.
12. Умнова И. А. Экологическая конституция в механизме правового обеспечения качества жизни // Охрана окружающей среды и качество жизни: правовые аспекты : сборник научных трудов Центра социальных научно-информационных исследований ИГП РАН. Серия «Правоведение» / отв. ред. Е. В. Алфёрова, О. Л. Дубовик. — М., 2011. — 208 с.
13. Фомичева О. А. Формы реализации законодательной инициативы Президента Российской Федерации // Конституционное и муниципальное право. — 2018. — № 4. — С. 49–52.
14. Шахрай С. М. Конституционное право Российской Федерации : учебник для академического бакалавриата и магистратуры. — Изд. 4-е, изм. и доп. — М. : Статут, 2017. — 624 с.

Материал поступил в редакцию 10 февраля 2021 г.

REFERENCES (TRANSLITERATION)

1. Alekseev A. Yu. Yuridicheskij kazus ili nebrezhnost': posle analiza ispytaniy, provodimyh v special'nyh podrazdeleniyah Rossijskoj Federacii // Mirovoj sud'ya. — 2019. — № 4. — S. 37–40.

2. Barhatova E. Yu. Kommentarij k Konstitucii Rossijskoj Federacii. Novaya redakciya s popravkami. — 3-e izd. — M. : Prospekt, 2021. — 256 s.
3. Zhavoronkova N. G., Shpakovskij Yu. G. Pravovoe obespechenie ekologicheskoy bezopasnosti v usloviyah ekonomicheskoy integracii Rossijskoj Federacii : monografiya. — M. : Prospekt, 2017. — 160 s.
4. Zujkov A. V., Valueva O. M. O prirode Administracii Prezidenta Rossijskoj Federacii i ee pravovom statuse // Konstitucionnoe i municipal'noe pravo. — 2016. — № 1. — S. 53–57.
5. Kutafin O. E. Istochniki konstitucionnogo prava RF. — M. : Yurist, 2002. — 348 s.
6. Lebedeva N. V. Akty Prezidenta Rossijskoj Federacii v sisteme istochnikov konstitucionnogo prava // Konstitucionnoe i municipal'noe pravo. — 2017. — № 7. — S. 45–48.
7. Morozova L. A. Teoriya gosudarstva i prava : uchebnik. — M. : Yurist, 2002. — 414 s.
8. Nevinskij V. V. Sushchnost' i universalizaciya konstitucionnyh cennostej v sovremennom obshchestve // Lex russica. — 2018. — № 11. — S. 106–121.
9. Okun'kov L. A. Prezident i Pravitel'stvo (v mekhanizme gosudarstvennoj vlasti) // Zhurnal rossijskogo prava. — 2001. — № 2. — S. 3–10.
10. Problemy nauki konstitucionnogo prava : monografiya / otv. red. A. N. Kokotov, M. I. Kukushkin. — Ekaterinburg, 1998. — 308 s.
11. Rusin S. N. Ekologicheskaya politika i pravo. Problemy formirovaniya i realizacii // Ekologicheskoe pravo. — 2016. — № 3. — S. 9–15.
12. Umnova I. A. Ekologicheskaya konstituciya v mekhanizme pravovogo obespecheniya kachestva zhizni // Ohrana okruzhayushchej sredy i kachestvo zhizni: pravovye aspekty : sbornik nauchnyh trudov Centra social'nyh nauchno-informacionnyh issledovanij IGP RAN. Seriya «Pravovedenie» / otv. red. E. V. Alferova, O. L. Dubovik. — M., 2011. — 208 s.
13. Fomicheva O. A. Formy realizacii zakonodatel'noj iniciativy Prezidenta Rossijskoj Federacii // Konstitucionnoe i municipal'noe pravo. — 2018. — № 4. — S. 49–52.
14. Shahraj S. M. Konstitucionnoe pravo Rossijskoj Federacii : uchebnik dlya akademicheskogo bakalavriata i magistratury. — Izd. 4-e, izm. i dop. — M. : Statut, 2017. — 624 s.

Раздельный сбор отходов в контексте реформирования отрасли обращения с твердыми коммунальными отходами

Аннотация. Как показал опыт развитых стран, создание эффективной безотходной экономической модели, основанной на принципах циркулярной экономики, невозможно без грамотного обращения с отходами производства и потребления. Важнейшим аспектом при этом является раздельный сбор отходов по фракциям, что позволяет снизить затраты на сортировку и, как следствие, повысить привлекательность вторсырья. Цель исследования состоит в выявлении основных препятствий, с которыми сталкивается Российская Федерация при проведении «мусорной реформы» и создании системы раздельного сбора твердых коммунальных отходов. Анализ накопленного научно-практического опыта по указанному вопросу позволяет утверждать, что состоятельность раздельного сбора отходов как экономической модели обращения с ними не вызывает сомнений. Целесообразность и потенциальная экономическая эффективность раздельного сбора подтверждается исследованиями, проведенными как в контексте страны в целом, так и на уровне отдельных регионов. Исходя из этого, автор предположил, что проблема внедрения раздельного сбора отходов имеет организационно-правовой характер, в связи с чем им проведен анализ основных теоретико-правовых подходов к решению вопроса. Изучив накопленный наукой эмпирический материал, автор пришел к выводу о том, что раздельному сбору отходов препятствуют три основных фактора: низкий уровень культуры обращения с отходами среди населения, недостаточное количество стимулирующих отрасль механизмов, а также существование правовых пробелов и административных барьеров, препятствующих созданию инфраструктуры раздельного сбора и утилизации отходов. Автором рассмотрены основные аспекты указанных факторов и предложены варианты для решения обозначенных проблем.

Ключевые слова: раздельный сбор; отходы; ТКО; циркулярная экономика; утилизация отходов; размещение отходов; обезвреживание отходов; вторичные материальные ресурсы; экологическое право.

Для цитирования: Моторин Д. Е. Раздельный сбор отходов в контексте реформирования отрасли обращения с твердыми коммунальными отходами // Актуальные проблемы российского права. — 2022. — Т. 17. — № 1. — С. 178–188. — DOI: 10.17803/1994-1471.2022.134.1.178-188.

Separate Waste Collection as part of Reforming the Municipal Solid Waste Management Industry

Dmitriy E. Motorin, Postgraduate Student, Department of Constitutional and Administrative Law, Volgograd Institute of Management, Branch of the Russian Academy of National Economy and Public Administration under the President of the Russian Federation
ul. Gagarina, d. 8, Volgograd, Russia, 400066
dmitriy.motorin@yandex.ru

Abstract. As the experience of developed countries has shown, the creation of an effective zero-waste economic model based on the principles of a circular economy is impossible without the competent management of production and consumption waste. The most important aspect in this case is the separate collection of waste by fractions, which reduces the cost of sorting and, as a result, increases the attractiveness of recyclables. The purpose of the study is to identify the main obstacles that the Russian Federation faces in carrying out the waste reform and creating a system for the separate collection of municipal solid waste. An analysis of the accumulated scientific and practical experience on this issue allows us to assert that the viability of separate waste collection as an economic model for handling them can hardly be contested. The feasibility and potential cost-effectiveness of separate collection is confirmed by studies conducted both in the context of the country as a whole and at the level of individual regions. Based on this, the author assumes that the problem of introducing separate waste collection is of an organizational and legal nature, in connection with which he analyzed the main theoretical and legal approaches to solving the issue. Having studied the empirical material accumulated by science, the author concludes that three main factors prevent separate waste collection, namely a low level of waste management culture among the population, an insufficient number of incentive mechanisms for the industry, and the existence of legal gaps and administrative barriers that prevent creation of infrastructure for separate collection and disposal of waste. The author considers the main aspects of these factors and suggests options for solving the identified problems.

Keywords: separate collection; waste; MSW; circular economy; recycling; waste disposal; waste sterilization; secondary material resources; environmental law.

Cite as: Motorin DE. Razdelnyy sbor otkhodov v kontekste reformirovaniya otrasli obrashcheniya s tverdyimi kommunalnymi otkhodami [Separate Waste Collection as part of Reforming the Municipal Solid Waste Management Industry]. *Aktual'nye problemy rossijskogo prava*. 2022;17(1):178-188. DOI: 10.17803/1994-1471.2022.134.1.178-188 (In Russ., abstract in Eng.).

Проблема увеличения объемов образования твердых коммунальных отходов (ТКО) отмечается в стране уже много лет на всех уровнях власти. Если в 2010 г., по данным итогового отчета Международной финансовой корпорации (IFC, группа Всемирного банка), в России было образовано около 48 млн т твердых коммунальных отходов¹, то

уже в 2019 г. ППК «Российский экологический оператор» (ППК «РЭО») предоставила сведения об образовании 65 млн т ТКО. Иными словами, менее чем за 10 лет производимый населением объем отходов вырос на 35 %. При этом лишь 5–7 % от общего количества ТКО было переработано для повторного использования².

¹ Отходы в России: мусор или ценный ресурс? Сценарий развития сектора обращения с твердыми коммунальными отходами / Международная финансовая корпорация, группа Всемирного банка, 2014 // URL: <http://biotech2030.ru/wp-content/uploads/2018/04/Othody-v-RF.pdf> (дата обращения: 14.02.2021).

² Промежуточные итоги реализации реформы в сфере ТКО : доклад ППК «Российский экологический оператор», 2020 // URL: <https://www.mnr.gov.ru/upload/iblock/Презентация%20Гудкова%20И.Э..pdf> (дата обращения: 14.02.2021).

Следствием ненадлежащего обращения с отходами является рост числа несанкционированных свалок, загрязнение земель различных категорий (лесов, сельскохозяйственных угодий) и иных компонентов окружающей среды, ухудшение санитарно-эпидемиологической обстановки в населенных пунктах.

В 2019 г. в Российской Федерации стартовала «мусорная реформа», которая призвана создать в стране комплексную систему обращения с твердыми коммунальными отходами, основанную на принципах циркулярной экономики и обеспечивающую внедрение в отрасль современных методов сортировки и переработки отходов.

Программный базис реформы составляют такие документы планирования, как Стратегия развития промышленности по обработке, утилизации и обезвреживанию отходов производства и потребления на период до 2030 года³ (далее — Стратегия развития промышленности в сфере отходов) и Национальный проект «Экология»⁴.

Учитывая общий масштаб программы, объем внесенных на текущий момент изменений в законодательство невелик. Анализ позволяет разделить их на три условные группы⁵:

- организационные изменения (создание федеральной и территориальных схем обращения с отходами, перераспределение полномочий региональных и местных властей, создание региональных операторов по обращению с ТКО и ППК «РЭО»);
- изменения в области информационного обеспечения отрасли (создание государ-

ственной информационной системы учета ТКО, определение порядка получения и распространения информации о ТКО государственными и муниципальными органами власти);

- изменения системы финансирования отрасли (корректировка порядка тарифообразования и расчета платы за обращение с ТКО, введение системы договоров с региональными операторами, расширение инвестиционных механизмов).

Нововведения получили неоднозначную оценку среди ученых правоведов и юристов-практиков, которые отметили большое количество недостатков реформы, связанных с ценообразованием и завышением стоимости услуг операторов по ТКО, организационной неподготовленностью регионов, функциональной неэффективностью ППК «РЭО» и пр.

При наличии множества дискуссионных моментов особое место в правительственной «дорожной карте» занимает проблема внедрения отдельной системы сбора ТКО, важность которой для создания эффективной системы утилизации, напротив, однозначно поддерживается наукой.

Изучая проблемы отходов производства и потребления, О. П. Дружакина, А. А. Рязанова и Т. А. Тарасов указывают, что, несмотря на существование в стране более 1200 перерабатывающих предприятий, способных обеспечить утилизацию до 37 млн т отходов ежегодно, в процесс переработки включено лишь 10 % существующих мощностей⁶. По результатам изучения

³ Распоряжение Правительства РФ от 25.01.2018 № 84-р «Об утверждении Стратегии развития промышленности по обработке, утилизации и обезвреживанию отходов производства и потребления на период до 2030 года» // СПС «КонсультантПлюс».

⁴ Паспорт национального проекта «Экология», утв. президиумом Совета при Президенте Российской Федерации по стратегическому развитию и национальным проектам, протокол от 24.12.2018 № 16 // URL: <http://static.government.ru/media/files/pgU5Ccz2iVew3Aoel5vDGSBjbDn4t7Fl.pdf> (дата обращения: 14.02.2021).

⁵ Киль Ю. Э., Сеницина В. А. «Мусорная реформа» в Российской Федерации: правовое регулирование и проблемы реализации // Вопросы российской юстиции. 2019. № 4. С. 546.

⁶ Дружакина О. П., Рязанова А. А., Тарасов Т. А. Формирование инфраструктуры отдельного сбора отходов как условие утилизации отходов производства и потребления // Утилизация отходов производства и потребления: инновационные подходы и технологии : материалы II Всероссийской научно-практической конференции ; Вятский государственный университет (17 ноября 2020 г.). Киров, 2020. С. 47–51.

опыта западных стран, в частности Германии, указанные авторы отмечают, что создание инфраструктуры ресурсоснабжающих организаций (РСО) является ключевым фактором обеспечения притока сырья для перерабатывающих предприятий и увеличения показателей извлекаемых вторичных материальных ресурсов⁷.

Н. А. Путинцева указывает, что важность раздельного сбора отходов понималась еще в СССР, где существовали унифицированные формы бутылок, имелась эффективная для командно-административной экономики модель сбора макулатуры и металлолома⁸. Соглашаясь с ней, Ю. В. Плохих отмечает, что раздельный сбор отходов является первой ступенью в системе обращения с ТКО. Обозначая цели собственного исследования, она фактически призывает правовое сообщество к выявлению и классификации оптимальных способов сбора отходов, а также определению роли отдельных субъектов (например, микро- и малых предприятий) в создаваемой системе⁹.

Стоит отметить, что отечественная научная база наполнена самостоятельными исследованиями, оценивающими экономическую целесообразность и эффективность потенциального введения раздельного сбора отходов в огромном количестве субъектов страны, среди которых Москва¹⁰, Санкт-Петербург¹¹, Республика Татарстан¹² и пр.

Таким образом, в настоящее время в науке даже для отдельных субъектов РФ довольно

подробно проработаны экономические модели утилизации твердых коммунальных отходов, полученных путем раздельного сбора. Из этого следует, что проблема создания системы раздельного сбора отходов по большей части имеет организационно-правовой характер.

При этом большинство исследователей объясняет данную проблему совокупностью факторов. Говоря о препятствиях, стоящих на пути раздельного сбора отходов, М. Г. Гирич и А. Д. Левашенко в первую очередь ссылаются на низкую информированность населения о его пользе. Авторы указывают на существование в стране лишь отдельных волонтерских проектов, притом что государственная система просвещения фактически отсутствует. Помимо этого, раздельному сбору мешает «до конца не созданный механизм переработки отходов», что авторы связывают с несовершенством политики расширенной ответственности производителей (РОП), которая делает уплату экологического сбора более выгодной, нежели утилизацию отходов. В качестве последнего фактора ими указывается «проблема реализации иерархии отходов», под которой авторами понимается нечеткость понятия «обезвреживание отходов» и отсутствие категории «захоронение отходов» в системе иерархии обращения с ними¹³.

Аналогичной позиции относительно факторов, препятствующих созданию системы РСО, придерживается О. П. Дружакина. В своей статье она отмечает низкий уровень культуры насе-

⁷ См.: Дружакина О. П., Рязанова А. А., Тарасов Т. А. Указ. соч. С. 50.

⁸ Путинцева Н. А. Организация раздельного сбора твердых коммунальных отходов в России // Петербургский экономический журнал. 2019. № 1. С. 81.

⁹ Плохих Ю. В. Влияние раздельного сбора отходов на эффективность «мусорной» реформы // Омский научный вестник. Серия «Общество. История. Современность». 2020. Т. 5. № 4. С. 122.

¹⁰ Алексашина В. В., Карташова К. К. Проблемы твердых бытовых отходов (ТБО) в мегаполисе (на примере Москвы) // Экология урбанизированных территорий. 2014. № 4. С. 59–67.

¹¹ Гусева А. Ю., Полищук А. А. О готовности жителей Петербурга к раздельному сбору отходов: социально-экологические аспекты утилизации пластика // Ученые записки Российского государственного гидрометеорологического университета. 2017. № 47. С. 205–215.

¹² Королев В. И. Реализация концепции раздельного сбора твердых коммунальных отходов в Республике Татарстан в 2019 году // Национальная безопасность и стратегическое планирование. 2020. № 2 (30). С. 126–130.

¹³ Гирич М. Г., Левашенко А. Д. Разделяй и властвуй: скрытые возможности рынка отходов в России и мире // Международная торговля и торговая политика. 2019. № 1 (17). С. 77.

ления в области обращения с отходами, несовершенство и «логическую незавершенность» отраслевого законодательства, отсутствие привлекательности РСО для переработчиков и противоречивость понятийного аппарата¹⁴.

На серьезные недостатки в терминологии законодательства об отходах как на проблему, возникающую при создании системы РСО, указывают также О. В. Глеба и К. А. Чудакова. Помимо прочего, авторы ссылаются на отсутствие эффективных стимулов для участников системы обращения с отходами, предлагают внедрение в КоАП РФ поправок в части установления дополнительной ответственности для региональных операторов ТКО за неисполнение обязательств по госконтрактам¹⁵.

Соглашаясь с существованием обозначенных вышеуказанными авторами проблем, нельзя согласиться с тем, что все они в равной степени оказывают влияние на процесс создания эффективной системы РСО.

Довольно косвенное, на наш взгляд, отношение к введению раздельного сбора отходов имеет проблема терминологического аппарата отрасли. Закон об отходах¹⁶ действительно не содержит четкого понятия термина «отход», что способствует возникновению споров об отнесимости тех или иных веществ (предметов, материалов) к отходам, вторичным материальным ресурсам, побочной продукции и т.п. Трудности возникают также при разграничении между собой процессов утилизации, обезвреживания и размещения отходов.

Однако на сбор твердых коммунальных отходов у населения эти моменты практически никак не влияют. На практике при приеме ТКО у населения исключительно редко затрагива-

ются вопросы квалификации передаваемых в качестве отходов материалов и разграничения между собой способов последующего обращения с ними.

Надуманной представляется проблема отсутствия четкой системы иерархии обращения с отходами, а также проблема определения места «захоронения» и «обезвреживания» в этой системе.

Согласно п. 2 ст. 3 Закона об отходах, направления государственной политики в области обращения с отходами являются приоритетными в следующем порядке:

- максимальное использование исходных сырья и материалов;
- предотвращение образования отходов;
- сокращение образования отходов и снижение класса опасности отходов в источниках их образования;
- обработка отходов;
- утилизация отходов;
- обезвреживание отходов.

Такая иерархия способов обращения с отходами коррелирует с развитыми европейскими системами, например с содержанием § 6 разд. 1 ч. 2 Закона ФРГ о поддержке замкнутых циклов производства и обеспечения экологически безопасного обращения с отходами от 24.02.2012¹⁷. Указанной нормой в Германии установлена следующая приоритетность деятельности с отходами:

- предотвращение образования отходов;
- подготовка к повторному использованию (обработка);
- рециклинг;
- прочие виды переработки;
- размещение отходов.

¹⁴ Дружакина О. П. Территориальная схема обращения с отходами как нормативно-правовой инструмент формирования системы раздельного сбора отходов // Вестник Удмуртского университета. 2020. Т. 30. № 3. С. 370.

¹⁵ Глеба О. В., Чудакова К. А. Раздельный сбор отходов в России: проблемы и пути решения // Аграрное и земельное право. 2020. № 2 (182). С. 57–58.

¹⁶ Федеральный закон от 24.06.1998 № 89-ФЗ «Об отходах производства и потребления» // СЗ РФ. 1998. № 26. Ст. 3009.

¹⁷ Gesetz zur Förderung der Kreislaufwirtschaft und Sicherung der umweltverträglichen Bewirtschaftung von Abfällen (Kreislaufwirtschaftsgesetz — KrWG) 24.02.2012 // URL: <https://www.gesetze-im-internet.de/krwg/KrWG.pdf> (дата обращения: 05.01.2021).

В иерархии отечественного Закона об отходах действительно отсутствует «размещение» как наименее экологичный, но все же осуществляемый в соответствии с требованиями законодательства и способствующий санитарно-эпидемиологическому благополучию населения способ обращения с отходами. Однако, учитывая, что пункт 2 ст. 3 Закона об отходах определяет направления государственной политики, можно сделать вывод, что размещение отходов в принципе не является направлением деятельности, которое государство планирует в дальнейшем развивать.

М. Г. Гирич и А. Д. Левашенко сделали замечание о том, что необходимо разграничивать обезвреживание отходов путем сжигания с выделением газа от иных способов обезвреживания отходов, поскольку он является довольно экологичным¹⁸. Однако его экологичность не отменяет того обстоятельства, что в иерархии п. 2 ст. 3 Закона об отходах данный способ будет стоять ниже всех остальных, включая утилизацию. При этом внутреннее разграничение различных способов утилизации, обезвреживания и размещения отходов на более или менее экологичные не имеет ценности для построения иерархии отходов, поскольку, напротив, с точки зрения юридической техники данная иерархия строится исходя из обобщения отдельных способов обращения с отходами. Более того, приоритетная лестница законодательства той же Германии в принципе ограничивается указанием на «прочие виды переработки» как предшествующие размещению отходов.

Частично можно согласиться с тезисом О. В. Глебы и К. А. Чудаковой о необходимости развития эффективных методов стимулирования отрасли. Как указывалось выше, авторы предлагают расширить методы государственного принуждения, в частности ввести дополнительные административные штрафы.

Однако комплексный анализ представленных в законодательстве об отходах способов регулирования отрасли уже на текущий момент показывает наличие существенного перевеса в сторону императивных методов. Конечной це-

лью «мусорной реформы» является создание замкнутых циклов обращения товарно-материальных ресурсов, что предполагает необходимость стимулирования отходообразователей к вовлечению отходов во вторичный хозяйственный оборот. Создание системы РСО в таких условиях является лишь способом обеспечения более эффективной утилизации отходов. Данный процесс связан с созданием полноценного рынка вторичного сырья, что требует гражданско-правовых начал в механизме регулирования отрасли.

Иными словами, вопреки предложениям вышеуказанных авторов, на наш взгляд, стимулирование хозяйствующих субъектов к раздельному сбору отходов и их дальнейшей утилизации должно обеспечиваться не за счет возложения на них очередного штрафа или экологического платежа, а путем создания более экономически выгодных условий, минимизирующих их издержки и затраты, снижающих риск дефицита сырья и стоимость производства товаров.

Анализ текущего правового регулирования отрасли и накопленного в науке опыта позволяет нам сделать вывод о существовании следующих основных проблем, препятствующих созданию системы раздельного сбора отходов:

- 1) низкий уровень культуры обращения с отходами среди населения;
- 2) отсутствие у хозяйствующих субъектов экономических стимулов для использования полученных при раздельном сборе вторичных материальных ресурсов и включения их в производственные циклы;
- 3) правовые пробелы и недостатки, создающие излишние административные барьеры и препятствующие созданию инфраструктуры для раздельного сбора отходов и их вторичной переработки.

Безусловно, одним из первостепенных условий при построении современной системы РСО является изменение парадигмы мышления у населения. Необходимо, чтобы граждане сами осознавали важность раздельного сбора мусора. Понимая это, органы власти стремятся наладить пропаганду РСО. Так, например, в 2020 г.

¹⁸ См.: Гирич М. Г., Левашенко А. Д. Указ. соч. С. 78.

Департамент ЖКХ г. Москвы выпустил серию роликов, посвященных вторичной переработке пластика¹⁹. В то же время Минприроды РФ подготовлен, утвержден Правительством РФ и в настоящее время реализуется План мероприятий («дорожная карта») по введению раздельного сбора твердых коммунальных отходов²⁰. Данный документ содержит раздел, посвященный информационной политике в сфере РСО, и включает следующие мероприятия:

- реализация с участием органов местного самоуправления медиапланов по популяризации раздельного накопления ТКО в рамках экологического воспитания и формирования экологической культуры;
- подготовка предложений по разработке и включению в образовательные программы образовательных стандартов, определяющих объемы получения обучающимися знаний в сфере ТКО и навыков в сфере РСО.

Со своей стороны, отметим важность того, чтобы намеченные государством методы популяризации имели не только характер информационных медиапланов и образовательных программ, а влияли на качественный характер жизненного уклада населения. Как показывает европейский опыт, популяризация РСО должна сопровождаться изменением стандартов реализации товаров и оказания услуг. К примеру, следствием введения дуальной системы²¹ в Германии стало создание не только эффективной системы РОП, но и специального знака (пиктограммы) «зеленая точка». Данная пиктограмма, наносимая на упаковку товара, означает, что его производителем уже покрыты все издержки по обработке отходов и что товар будет принят на

утилизацию от пользователя без дополнительной платы. Помимо выполнения утилитарной функции — обозначения лицензированного дуальной системой товара — «зеленая точка» стала определенной гарантией эффективности системы, что повысило уровень доверия населения и способствовало его большей вовлеченности в РСО²².

Таким образом, представляется, что информационная политика при создании системы РСО должна быть направлена не только на популяризацию идеи раздельного сбора отходов и обучение этому населения, но и на создание атрибутов, которые бы способствовали повышению открытости и прозрачности системы и создавали гарантии ее функционирования. В этой связи имеет смысл проведение мероприятий с целью выработки единых обозначений (маркеров), требований к упаковке и условиям реализации товаров. Результаты такой деятельности призваны обеспечить единообразие при реализации продукции, отходы от использования которой впоследствии должны быть собраны в порядке системы РСО. Унифицированная система будет способствовать формированию у граждан понимания того, что приобретенные ими товары и их упаковка могут быть утилизированы без дополнительной платы при условии раздельного сбора отходов, а также в целом позволит оптимизировать процесс сбора отходов за счет единых требований к производителям.

Второй из обозначенных нами проблем является необходимость насыщения механизма регулирования сферы обращения с отходами достаточным количеством методов экономического стимулирования.

¹⁹ См.: официальный сайт Мэра и Правительства г. Москвы. URL: <https://www.mos.ru/news/item/83918073/> (дата обращения: 14.02.2021).

²⁰ План мероприятий («дорожная карта») по введению раздельного накопления и сбора твердых коммунальных отходов // Информационный портал «Управление ЖКХ». URL: http://upravlenie-gkh.ru/bitrix/templates/gkh_events/files/plan_dorog_kart.pdf (дата обращения: 14.02.2021).

²¹ Дуальная система — система, которая подразумевает наличие двух параллельных линий сбора отходов от использования товаров и упаковки: наряду с обычными мусорными баками, которые обслуживаются коммунальными службами, устанавливаются специальные контейнеры, которые обслуживаются производителями товаров или привлеченными ими на договорной основе компаниями.

²² См.: The Green Dot Trademark / Packaging Recovery Organization Europe // URL: <https://www.pro-e.org/the-green-dot-trademark> (дата обращения: 14.02.2021).

Упомянутые выше авторы уже отмечали то обстоятельство, что отечественная система РОП создана с уклоном скорее в пользу побуждения субъектов к уплате экологического сбора, нежели к самостоятельной утилизации отходов. Аналогичную направленность на пополнение бюджета демонстрирует анализ механизмов взыскания платы за негативное воздействие на окружающую среду и утилизационного сбора (гл. 5 Закона об отходах).

Предполагается, что денежные средства, полученные от экологических сборов, имеют компенсационный характер, т.е. будут направлены государством на цели, связанные с охраной окружающей среды (утилизацию отходов, устранение негативного воздействия и пр.).

Вместо этого анализ бюджетного законодательства, в частности Закона «О федеральном бюджете на 2020 год и на плановый период 2021 и 2022 годов»²³, показывает отсутствие отдельных строк на финансирование соответствующих расходов. Поскольку расходная часть бюджета не имеет конкретных указаний о целях трат денежных средств, поступающих за счет экологических платежей, фактически такие средства размываются посредством бюджетных механизмов и осваиваются в совершенно иных областях.

Данное обстоятельство создает двухстороннюю проблему, которая заключается как в сокращении экономической привлекательности раздельного сбора и утилизации отходов, так и в сырьевой недостаточности для предприятий — переработчиков отходов. Последнее, в свою очередь, является причиной невозможности для переработчиков осуществлять долгосрочное прогнозирование производственной деятельности, способствует росту убытков и в целом препятствует их выходу на рынок утилизации отходов. В контексте системы РСО дан-

ный факт влияет на снижение потребности в сырье, полученном за счет раздельно собранных отходов.

Опыт европейских стран показывает, что государственное администрирование экологических платежей — неэффективный способ построения системы утилизации, поскольку бюджетные механизмы препятствуют оперативному перераспределению средств, что необходимо в условиях свободного рынка. В большинстве государств для целей управления денежными потоками от экологических сборов создаются организации ответственности производителей (Producer Responsibility Organisations, PROs), на которые возлагаются функции организации и финансирования сбора и обработки отходов²⁴. В конечном итоге создается самофинансируемая схема, которая практически не требует государственного вмешательства.

Таким образом, учитывая зарубежный опыт, имеет смысл уходить от централизованного поступления средств от экологических платежей в сторону развития договорных правоотношений между производителями и специализированными организациями-переработчиками, с сохранением за государством полномочий по установлению тарифов и предельных ставок экологических платежей, а также осуществлению контрольно-надзорных функций.

При этом раздельный сбор отходов является эффективным тогда, когда функционирует полноценный рынок вторичного сырья, на котором имеется спрос на ресурсы, полученные в результате утилизации раздельно собранных отходов. По результатам своих исследований ППК «РЭО» уже обращала внимание на то, что отечественные сырьевые рынки уже давно поделены между продавцами первичного сырья, которые не готовы сдавать позиции в угоду предприятиям-переработчикам²⁵.

²³ Федеральный закон от 02.12.2019 № 380-ФЗ «О федеральном бюджете на 2020 год и на плановый период 2021 и 2022 годов» // СПС «КонсультантПлюс».

²⁴ Kunze P. Experiences with the recycling of end-of-life vehicles in Europe // Утилизация транспортных средств в России : материалы Международной конференции ; НИТУ «МИСиС» (6 сентября 2013 г.).

²⁵ Энтузиазм есть, стимула нет. Что мешает организовать раздельный сбор отходов и переработку вторсырья? // Российская газета: Экономика Сибири. 03.09.2020. № 197 (8251). URL: <https://rg.ru/2020/09/03/reg-sibfo/chto-meshaet-organizovat-razdelnyj-sbor-othodov-v-sibiri.html> (дата обращения: 14.02.2021).

Данная ситуация делает необходимым создание искусственного спроса на вторичные материальные ресурсы на первых этапах «мусорной реформы». На наш взгляд, способствующим этому механизмом должно стать создание норматива использования вторичного сырья в производственной деятельности. Целью такого норматива является определение объемов вторичных материальных ресурсов, которые предприятия — переработчики отходов обязаны поставить, а предприятия — потребители отходов — приобрести в качестве сырья. Установление норматива возможно в зависимости от принадлежности предприятий к конкретной промышленной отрасли и в процентном соотношении от количества произведенных предприятием товаров, выполненных работ и оказанных услуг. Чтобы избежать дисбаланса спроса и предложения, норматив должен учитывать статистические данные об образовании отходов предприятий конкретных отраслей за предыдущий период.

Последней из выделенных нами первостепенных проблем является то, что, помимо отсутствия у субъектов сферы деятельности по обращению с отходами стимулов к раздельному сбору отходов и их утилизации, в законодательстве содержался ряд ограничений для развития РСО. Одним из таких ограничений до недавнего времени были требования к контейнерным площадкам, предназначенным для сбора ТКО и расположенным вблизи жилых домов. Согласно п. 8.2.5 СанПиН 2.1.2.2645-10²⁶ такие площадки

должны были быть рассчитаны не более чем на пять контейнеров.

Необходимо учитывать, что санитарно-эпидемиологическое законодательство не содержит четких нормативных требований к количеству мусорных баков на придомовых территориях, оставляя данный вопрос в ведении местных властей. Например, на территории г. Москвы количество площадок и контейнеров определяется исходя из утвержденных Правительством Москвы нормативов накопления ТКО²⁷. В то же время существующие в населенных пунктах среднегодовые нормативы накопления ТКО определяются без разделения общей массы отходов на отдельные фракции (пластик, бумага, пищевые отходы и т.д.)²⁸. Таким образом, местное законодательство в сфере отходов большинства городов на текущий момент не приспособлено для создания условий внедрения РСО. Требуют пересмотра правила определения нормативов накопления ТКО, определения количества мусорных контейнеров, размеров мусорных площадок. Аналогичным образом необходимо скорректировать применимые федеральные санитарные и строительные правила и нормы. В частности, нуждается в пересмотре требование об обязательном наличии мусоропровода в строящихся и проектируемых многоквартирных жилых домах высотой более пяти этажей²⁹, поскольку он исключает возможность раздельного сбора отходов.

Подводя итоги, хотим отметить, что стартовавшая в 2019 г. «мусорная реформа» де-

²⁶ СанПиН 2.1.2.2645-10 «Санитарно-эпидемиологические требования к условиям проживания в жилых зданиях и помещениях» (утв. постановлением Главного государственного санитарного врача № 64 от 10.06.2010) // СПС «Гарант» (документ отменен на основании постановления Правительства РФ от 08.10.2020 № 1631).

²⁷ См.: п. 3.4 постановления Правительства Москвы от 09.11.1999 № 1018 «Об утверждении Правил санитарного содержания территорий, организации уборки и обеспечения чистоты и порядка в г. Москве» // Вестник Мэрии Москвы. 1999. № 24.

²⁸ Распоряжение Департамента ЖКХ г. Москвы № 01-01-14-513/19 от 27.11.2019 «Об утверждении нормативов накопления ТКО» // Официальный сайт Мэра и Правительства г. Москвы. URL: <https://www.mos.ru/dgkh/documents/deistvuiushchie-normativnye-pravovye-akty/view/233590220/> (дата обращения: 14.02.2021).

²⁹ См.: п. 9.32 СП 54.13330 «СНИП 31-01-2003. Здания жилые многоквартирные» (утв. приказом Минстроя России от 03.12.2016 № 883/п) // URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_237488/ (дата обращения: 14.02.2021).

лает слишком неуверенные шаги в сторону построения современной системы обращения с отходами. Будучи одним из ключевых факторов нормального функционирования такой системы, раздельный сбор отходов остается на втором плане программных документов. Проведенное исследование еще раз показало необходимость оценки и учета опыта развитых стран при переходе к РСО, который требует

как глубоких структурных изменений законодательства, разработки новых правовых механизмов, так и корректировки социальной политики, пропаганды пользы раздельного сбора отходов среди населения. Выработанные в рамках статьи предложения призваны способствовать становлению системы и могут быть использованы при дальнейшем проведении реформы.

БИБЛИОГРАФИЯ

1. Алексашина В. В., Карташова К. К. Проблемы твердых бытовых отходов (ТБО) в мегаполисе (на примере Москвы) // Экология урбанизированных территорий. — 2014. — № 4. — С. 59–67.
2. Гирич М. Г., Левашенко А. Д. Разделяй и властвуй: скрытые возможности рынка отходов в России и мире // Международная торговля и торговая политика. — 2019. — № 1 (17). — С. 72–84.
3. Глеба О. В., Чудакова К. А. Раздельный сбор отходов в России: проблемы и пути решения // Аграрное и земельное право. — 2020. — № 2 (182). — С. 56–59.
4. Гусева А. Ю., Полищук А. А. О готовности жителей Петербурга к раздельному сбору отходов: социально-экологические аспекты утилизации пластика // Ученые записки Российского государственного гидрометеорологического университета. — 2017. — № 47. — С. 205–215.
5. Дружакина О. П., Рязанова А. А., Тарасов Т. А. Формирование инфраструктуры раздельного сбора отходов как условие утилизации отходов производства и потребления // Утилизация отходов производства и потребления: инновационные подходы и технологии : материалы II Всероссийской научно-практической конференции ; Вятский государственный университет (17 ноября 2020 г.). — Киров, 2020. — С. 47–51.
6. Дружакина О. П. Территориальная схема обращения с отходами как нормативно-правовой инструмент формирования системы раздельного сбора отходов // Вестник Удмуртского университета. — Т. 30. — 2020. — № 3. — С. 369–374.
7. Киль Ю. Э., Сеницина В. А. «Мусорная реформа» в Российской Федерации: правовое регулирование и проблемы реализации // Вопросы российской юстиции. — 2019. — № 4. — С. 544–567.
8. Королев В. И. Реализация концепции раздельного сбора твердых коммунальных отходов в Республике Татарстан в 2019 году // Национальная безопасность и стратегическое планирование. — 2020. — № 2 (30). — С. 126–130.
9. Отходы в России: мусор или ценный ресурс? Сценарий развития сектора обращения с твердыми коммунальными отходами / Международная финансовая корпорация, группа Всемирного банка, 2014 // URL: <http://biotech2030.ru/wp-content/uploads/2018/04/Othody-v-RF.pdf> (дата обращения: 14.02.2021).
10. План мероприятий («дорожная карта») по введению раздельного накопления и сбора твердых коммунальных отходов // Информационный портал «Управление ЖКХ». — URL: http://upravlenie-gkh.ru/bitrix/templates/gkh_events/files/plan_dorog_kart.pdf (дата обращения: 14.02.2021).
11. Плохих Ю. В. Влияние раздельного сбора отходов на эффективность «мусорной реформы» // Омский научный вестник. Серия «Общество. История. Современность». — 2020. — № 4. — С. 122–127.
12. Промежуточные итоги реализации реформы в сфере ТКО : доклад ППК «Российский экологический оператор», 2020 // URL: <https://www.mnr.gov.ru/upload/iblock/Презентация%20Гудкова%20И.Э..pdf> (дата обращения: 14.02.2021).
13. Путинцева Н. А. Организация раздельного сбора твердых коммунальных отходов в России // Петербургский экономический журнал. — 2019. — № 1. — С. 81–88.

14. Энтузиазм есть, стимула нет. Что мешает организовать раздельный сбор отходов и переработку вторсырья? // Российская газета: Экономика Сибири. — № 197 (8251). — 03.09.2020. — URL: <https://rg.ru/2020/09/03/reg-sibfo/cto-meshaet-organizovat-razdelnyj-sbor-othodov-v-sibiri.html> (дата обращения: 14.02.2021).
15. The Green Dot Trademark / Packaging Recovery Organization Europe // URL: <https://www.pro-e.org/the-green-dot-trademark> (дата обращения: 14.02.2021).

Материал поступил в редакцию 14 февраля 2021 г.

REFERENCES (TRANSLITERATION)

1. Aleksashina V. V., Kartashova K. K. Problemy tverdyh bytovykh othodov (TBO) v megapolise (na primere Moskvy) // *Ekologiya urbanizirovannykh territorij*. — 2014. — № 4. — S. 59–67.
2. Girich M. G., Levashenko A. D. Razdelyaj i vlastvuj: skrytye vozmozhnosti rynka othodov v Rossii i mire // *Mezhdunarodnaya trgovlya i trgovaya politika*. — 2019. — № 1 (17). — S. 72–84.
3. Gleba O. V., Chudakova K. A. Razdel'nyj sbor othodov v Rossii: problemy i puti resheniya // *Agrarnoe i zemel'noe pravo*. — 2020. — № 1 (182). — S. 56–59.
4. Guseva A. Yu., Polishchuk A. A. O gotovnosti zhitelej Peterburga k razdel'nomu sboru othodov: social'no-ekologicheskie aspekty utilizacii plastika // *Uchenye zapiski Rossijskogo gosudarstvennogo gidrometeorologicheskogo universiteta*. — 2017. — № 47. — S. 205–215.
5. Druzhakina O. P., Ryazanova A. A., Tarasov T. A. Formirovanie infrastruktury razdel'nogo sbora othodov kak uslovie utilizacii othodov proizvodstva i potrebleniya // *Utilizaciya othodov proizvodstva i potrebleniya: innovacionnye podhody i tekhnologii : materialy II Vserossijskoj nauchno-prakticheskoy konferencii ; Vyatskij gosudarstvennyj universitet (17 noyabrya 2020 g.)*. — Kirov, 2020. — S. 47–51.
6. Druzhakina O. P. Territorial'naya skhema obrashcheniya s othodami kak normativno-pravovoj instrument formirovaniya sistemy razdel'nogo sbora othodov // *Vestnik Udmurtskogo universiteta*. — T. 30. — 2020. — № 3. — S. 369–374.
7. Kil' Yu. E., Sinicina V. A. «Musornaya reforma» v Rossijskoj Federacii: pravovoe regulirovanie i problemy realizacii // *Voprosy rossijskoj yusticii*. — 2019. — № 4. — S. 544–567.
8. Korolev V. I. Realizaciya koncepcii razdel'nogo sbora tverdyh kommunal'nykh othodov v Respublike Tatarstan v 2019 godu // *Nacional'naya bezopasnost' i strategicheskoe planirovanie*. — 2020. — № 1 (30). — S. 126–130.
9. Othody v Rossii: musor ili cennyj resurs? Scenarij razvitiya sektora obrashcheniya s tverdymi kommunal'nymi othodami / *Mezhdunarodnaya finansovaya korporaciya, gruppa Vsemirnogo banka, 2014* // URL: <http://biotech2030.ru/wp-content/uploads/2018/04/Othody-v-RF.pdf> (data obrashcheniya: 14.02.2021).
10. Plan meropriyatij («dorozhnaya karta») po vvedeniyu razdel'nogo nakopleniya i sbora tverdyh kommunal'nykh othodov // *Informacionnyj portal «Upravlenie ZhKH»*. — URL: http://upravlenie-gkh.ru/bitrix/templates/gkh_events/files/plan_dorog_kart.pdf (data obrashcheniya: 14.02.2021).
11. Plohih Yu. V. Vliyanie razdel'nogo sbora othodov na effektivnost' «musornoj reformy» // *Omskij nauchnyj vestnik. Seriya «Obshchestvo. Istoriya. Sovremennost'»*. — 2020. — № 4. — S. 122–127.
12. Promezhutochnye itogi realizacii reformy v sfere TKO : doklad PPK «Rossijskij ekologicheskij operator», 2020 // URL: <https://www.mnr.gov.ru/upload/iblock/Prezentaciya%20Gudkova%20I.E..pdf> (data obrashcheniya: 14.02.2021).
13. Putinceva N. A. Organizaciya razdel'nogo sbora tverdyh kommunal'nykh othodov v Rossii // *Peterburgskij ekonomicheskij zhurnal*. — 2019. — № 1. — S. 81–88.
14. Entuziazm est', stimula net. Chto meshaet organizovat' razdel'nyj sbor othodov i pererabotku vtorsyr'ya? // *Rossijskaya gazeta: Ekonomika Sibiri*. — № 191 (8251). — 03.09.2020. — URL: <https://rg.ru/2020/09/03/reg-sibfo/cto-meshaet-organizovat-razdelnyj-sbor-othodov-v-sibiri.html> (data obrashcheniya: 14.02.2021).
15. The Green Dot Trademark / Packaging Recovery Organization Europe // URL: <https://www.pro-e.org/the-green-dot-trademark> (data obrashcheniya: 14.02.2021).

DOI: 10.17803/1994-1471.2022.134.1.189-197

Н. Р. Гафаров*

Выявление и критерии оценки объектов накопленного вреда окружающей среде

Аннотация. Ликвидация накопленного в результате прошлой хозяйственной деятельности вреда окружающей среде относится к факторам обеспечения государством права человека на благоприятную окружающую среду, предусмотренного Конституцией Российской Федерации. В статье рассмотрены вопросы выявления и оценки такого вреда. Проведен анализ критериев оценки прошлого экологического ущерба, предусмотренных действующим законодательством. Вред, причиненный окружающей природной среде объектами накопленного вреда, в социальном смысле слова шире, чем в правовом. Самым отрицательным его последствием в конечном итоге является причинение вреда как здоровью и жизни каждого гражданина, так и в целом всему обществу. Критерии оценки объектов накопленного экологического ущерба, предусмотренные действующим законодательством, не позволяют оценить реальное воздействие таких объектов на состояние окружающей среды и экономическую эффективность их ликвидации. Отсутствие механизмов всесторонней оценки воздействия объектов накопленного вреда на состояние окружающей среды препятствует возможности решить в полной мере вопрос возмещения экологического вреда, причиненного жизни и здоровью людей и, как следствие, обеспечения конституционного права человека на благоприятную окружающую среду.

Ключевые слова: окружающая среда; накопленный вред окружающей среде; загрязнение; объекты прошлого экологического ущерба; природоохранные проекты; хозяйственная деятельность; экологическая безопасность; распространение загрязнения; категорирование объектов размещения отходов; специальные правовые акты; оценка экологического ущерба; государственный реестр; опасные вещества.

Для цитирования: Гафаров Н. Р. Выявление и критерии оценки объектов накопленного вреда окружающей среде // Актуальные проблемы российского права. — 2022. — Т. 17. — № 1. — С. 189–197. — DOI: 10.17803/1994-1471.2022.134.1.189-197.

Identification and Assessment Criteria for Objects of Accumulated Environmental Damage

Nail R. Gafarov, Postgraduate Student, Department of Financial and Environmental Law, Institute of Law, Bashkir State University
ul. Zaki Validi, d. 32, Ufa, Republic of Bashkortostan, Russia, 450076
naillian@mail.ru

Abstract. The elimination of environmental damage accumulated as a result of past economic activities is one of the factors ensuring the state's human right to a favorable environment, provided for by the Constitution of the Russian Federation. The paper deals with the issues of identifying and assessing such harm. An analysis of the criteria for assessing past environmental damage, provided for by the current legislation, is carried out. The

© Гафаров Н. Р., 2022

* Гафаров Наиль Рустамович, аспирант кафедры финансового и экологического права Института права Башкирского государственного университета
ул. Заки Валиди, д. 32, г. Уфа, Республика Башкортостан, Россия, 450076
naillian@mail.ru

harm caused to the natural environment by objects of accumulated harm is wider in the social sense of the word than in the legal one. Ultimately, its most negative consequence is causing harm to health and life of both each citizen and the whole society as a whole. The criteria for assessing objects of accumulated environmental damage, provided for by the current legislation, make it impossible to assess the real impact of such objects on the state of the environment and the economic efficiency of their liquidation. The lack of mechanisms for a comprehensive assessment of the impact of objects of accumulated harm on the state of the environment hinders the ability to fully resolve the issue of compensation for environmental damage caused to human life and health and, as a result, ensuring the constitutional human right to a favorable environment.

Keywords: environment; accumulated harm to the environment; pollution; objects of past environmental damage; environmental projects; economic activity; environmental safety; spread of contamination; categorization of waste disposal sites; special legal acts; environmental damage assessment; State Register; dangerous substances.

Cite as: Gafarov NR. Vyyavlenie i kriterii otsenki obektov nakoplennoego vreda okruzhayushchey srede [Identification and Assessment Criteria for Objects of Accumulated Environmental Damage]. *Aktual'nye problemy rossijskogo prava*. 2022;17(1):189-197. DOI: 10.17803/1994-1471.2022.134.1.189-197 (In Russ., abstract in Eng.).

Среди атрибутов обеспечения государством конституционного права человека на благоприятную окружающую среду важное значение имеет вопрос ликвидации накопленного вреда окружающей среде, решение которого затруднено отсутствием возможности определения субъектов, в результате деятельности которых нанесен такой вред. В большинстве случаев владельцы крупных промышленных предприятий не могут быть привлечены к ответственности и на них не может быть возложена обязанность по ликвидации объектов накопленного вреда окружающей среде, так как возникновение такого вреда на предприятиях (территориях) относится к советскому периоду¹.

По итогам проведенной Министерством природных ресурсов и экологии Российской Федерации (Минприроды России) инвентаризации выявлено 340 значительных по территории объектов накопленного экологического вреда, содержащих загрязняющие вещества в объеме около 400 млн т².

Попыткой решения в нашей стране проблемы отсутствия в течение значительного промежутка времени механизма правового регулирования ликвидации накопленного вреда окружающей среде можно считать отражение данного вопроса с 2016 г.³ в Федеральном законе «Об охране окружающей среды»⁴. Вместе с определениями понятий «накопленный вред окружающей среде» и «объекты накопленного вреда окружающей среде» в указанном законе частично дан правовой регламент мероприятий, направленных на выявление, инвентаризацию, оценку и ликвидацию объектов накопленного вреда окружающей среде, а также обозначены обязанности и права лиц, имеющих непосредственное отношение к реализации таких мероприятий.

Под понятием «накопленный вред окружающей среде» (далее — НВОС) подразумевается образовавшийся в результате прошлой финансовой и иной деятельности вред окружающей среде, ликвидация которого либо произведена не в полном объеме, либо не произведена вовсе.

¹ Соловьянов А. А. О подходах к решению проблем накопленного экологического ущерба в Российской Федерации // Защита окружающей среды в нефтегазовом комплексе. 2015. № 8.

² Официальный сайт Минприроды России. URL: http://www.mnr.gov.ru/press/news/o_razmeshchenii_svedeniy_ob_obektakh_nakoplennoego_vreda_okruzhayushchey_srede/?special_version=Y (дата обращения: 28.02.2021).

³ Федеральный закон от 03.07.2016 № 254-ФЗ (ред. от 28.12.2016) «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» // СЗ РФ. 2016. № 27. Ст. 4187.

⁴ Федеральный закон от 10.01.2002 № 7-ФЗ «Об охране окружающей среды» (ред. от 30.12.2020) // СЗ РФ. 2002. № 2. Ст. 133.

Под «объектами накопленного вреда окружающей среде» понимаются объекты капитального строительства, земельные участки, объекты размещения отходов, участки водной поверхности, содержащие накопленный вред окружающей среде или являющиеся его источником.

Расширению перечня объектов НВОС способствует отсутствие в законодательном определении понятия таких объектов, срока давности прекращения их экономической деятельности. Кроме этого, загрязнения от уже выявленных объектов накопленного вреда, не дислоцируясь в одном месте, постоянно распространяются на новые территории⁵.

Организацию работ по ликвидации НВОС вправе осуществлять органы местного самоуправления и региональной власти по месту нахождения земельного участка, относящегося к объекту НВОС, за исключением установленных Правительством Российской Федерации случаев⁶, в которых организатором таких работ является федеральный орган исполнительной власти, осуществляющий государственное управление в области охраны окружающей среды (Минприроды России).

Комплекс работ по ликвидации НВОС, регламентированный специализированными правилами⁷, состоит из следующих пунктов:

- проведение оценки объекта НВОС, содержащей материалы инженерно-геодезических изысканий;
- разработка, согласование и утверждение проектной документации на выполнение работ по ликвидации НВОС (Проект);

- осуществление мероприятий по реализации Проекта;
- контроль за ходом выполнения работ по ликвидации НВОС;
- приемка завершенных работ по ликвидации НВОС.

Кроме того, ликвидация НВОС требует решения других неурегулированных вопросов, не менее важных, в числе которых выявление объектов НВОС, которое позволяет получить достоверную информацию об их количестве, способствуя тем самым их ликвидации, предотвращению ухудшения экологической обстановки на больших территориях, благоприятному воздействию на состояние окружающей среды и улучшению качества жизни людей.

Выявлять и проводить оценку объектов НВОС могут органы власти, уполномоченные на организацию работ по ликвидации таких объектов. Выявление объектов НВОС, согласно ч. 1, 3 ст. 80.1 Федерального закона «Об охране окружающей среды», производится путем оценки и учета земельных участков и акваторий, на которых в прошлом осуществлялась хозяйственная и иная экономическая деятельность и (или) на которых расположены объекты капитального строительства и объекты размещения отходов, не имеющие собственника.

В качестве важного упущения со стороны законодателя следует отметить отсутствие обязанности уполномоченных органов власти проводить выявление, оценку и ликвидацию объектов НВОС. В пункте 3 ст. 80.1, п. 2 ст. 80.2 Федерального закона «Об охране окружающей

⁵ Хлуденева Н. И. Дефекты юридической конструкции ликвидации накопленного вреда окружающей среде // Конституционно-правовые основы ответственности в сфере экологии : сборник материалов Международных научно-практических конференций «Конституционные основы правового регулирования экологических отношений: от идей к реализации (к 25-летию Конституции Российской Федерации)» (МИИГАиК, 20 декабря 2018 г.) и «Соотношение видов юридической ответственности в экологической сфере» (ИЗиСП, МИИГАиК, ИЗиСП, 14 марта 2019 г.) / отв. ред. С. А. Боголюбов, Н. Р. Камынина, М. В. Пономарев, Н. В. Кичигин. М. : МИИГАиК, 2019. С. 389.

⁶ Постановление Правительства РФ от 25.12.2019 № 1834 (ред. от 18.07.2020) «О случаях организации работ по ликвидации накопленного вреда, выявления и оценки объектов накопленного вреда окружающей среде, а также о внесении изменений в некоторые акты Правительства Российской Федерации» // СЗ РФ. 2020. № 1. Ст. 36.

⁷ Постановление Правительства РФ от 04.05.2018 № 542 (ред. от 25.12.2019) «Об утверждении Правил организации работ по ликвидации накопленного вреда окружающей среде» // СЗ РФ. 2018. № 20. Ст. 2836.

среды» указано, что они лишь вправе проводить выявление, оценку и ликвидацию объектов НВОС. Результат такого подхода может негативно сказаться на общем итоге работ, направленных на ликвидацию НВОС.

Одной из существенных проблем реализации механизма выявления объектов НВОС является отсутствие возможности и условий для участия в данном процессе физических и юридических лиц. Кроме того, проведению работ по выявлению, инвентаризации и оценке объектов НВОС препятствует отсутствие принятого на федеральном уровне специального нормативно-правового акта, регулирующего порядок проведения данных работ. Вместе с тем возможность принятия субъектами Российской Федерации собственных нормативных правовых актов, регулирующих отношения в области ликвидации объектов НВОС, в Федеральном законе «Об охране окружающей среды» прямо не предусмотрена.

В части субъектов нашей страны приняты свои государственные программы, направленные на ликвидацию НВОС, и в региональных бюджетах предусмотрено финансирование подобных работ. Однако правовой порядок выявления уполномоченными органами исполнительной власти объектов НВОС региональным законодательством практически не регулируется.

Одним из небольшого числа субъектов Российской Федерации, в которых имеются собственные нормативные правовые акты, посвященные выявлению и ликвидации объектов НВОС, является Челябинская область, в которой принят порядок выявления и оценки объектов НВОС (ведется Министерством экологии Челябинской области)⁸.

Оценка объекта НВОС включает в себя установление:

- массы или объема, классов опасности загрязняющих веществ (отходов);
- категории, видов разрешенного использования, площади земельных участков и акваторий, относящихся к объекту НВОС;

- уровня негативно сказывающегося на состоянии окружающей среды воздействия, включая возможность ухудшения качества компонентов природной среды за счет проникновения в них загрязняющих веществ, вероятность возникновения экологических рисков и загрязнения, в том числе являющихся источниками питьевого и хозяйственно-бытового водообеспечения водных объектов;
- наличия на объектах НВОС веществ, являющихся опасными в соответствии с международными договорами, стороной которых является Российская Федерация;
- количества населения, проживающего в пределах территории, на которой окружающая среда вследствие расположения объекта НВОС испытывает негативное воздействие;
- количества населения, проживающего в пределах территории, на которой окружающая среда вследствие расположения объекта НВОС находится под угрозой негативного воздействия.

За неимением законодательно закрепленного порядка оценки объектов НВОС уполномоченным органам власти при решении государственных задач в области ликвидации НВОС приходится действовать в условиях правового вакуума.

По причине ограниченного финансирования оценка объектов НВОС в основном проводится уполномоченными органами власти собственными силами на основании имеющихся по объектам НВОС документов. Но нередки и случаи, когда ввиду сложности сбора исходных данных, необходимых для произведения такой оценки самостоятельно, уполномоченные органы власти для выполнения мероприятий по оценке объектов НВОС привлекают специализированные организации, с которыми заключаются государственные (муниципальные) контракты в порядке, определенном законодательством Российской Федерации о контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для бес-

⁸ Приказ Министерства экологии Челябинской области от 07.11.2019 № 861 «Об утверждении Порядка выявления и оценки объектов накопленного вреда окружающей среде Министерства экологии Челябинской области» // СПС «КонсультантПлюс».

печения государственных и муниципальных нужд⁹.

Стоимость работ по оценке объектов НВОС, выполняемых коммерческими организациями, может быть достаточно высокой. Например, начальная цена контракта на выполнение работ по проведению оценки объектов НВОС в Ямальском районе Ямало-Ненецкого автономного округа установлена в размере 26,020 млн руб. Заказчиком выполнения работ такая стоимость обосновывается на основании анализа рынка с помощью применения метода сопоставимых рыночных цен, предлагаемых различными организациями за выполнение необходимых заказчику услуг. В результате стоимость предусмотренных контрактом работ определена в соответствии с минимальной ценой, предложенной одной из организаций¹⁰.

Техническое задание к контракту на выполнение работ по проведению оценки объектов НВОС в Ямальском районе Ямало-Ненецкого автономного округа, помимо выполнения предусмотренных ст. 80.1 Федерального закона «Об охране окружающей среды» условий, содержит требование по проведению следующих мероприятий:

- лабораторные исследования отобранных проб природных сред;
- создание ортофотопланов в масштабе 1 : 10 000 на территорию объектов НВОС, которые должны обеспечивать идентификацию данных техногенных объектов;
- подготовка заявок, содержащих сведения о выявлении и оценке объектов НВОС на территории Ямальского района Ямало-Ненецкого автономного округа в соответствии с формой, рекомендованной Минприроды России;

— подготовка презентационных материалов по результатам работ.

Результатами выполнения работ по контракту являются:

- 1) итоговый отчетный материал по результатам работы;
- 2) заявки, содержащие сведения о выявлении и оценке объектов НВОС на территории Ямальского района Ямало-Ненецкого автономного округа;
- 3) презентационные материалы (презентация и иллюстрированный материал на тему «Оценка объектов накопленного вреда окружающей среде в Ямальском районе Ямало-Ненецкого автономного округа», выставочный экспонат, видеоролик).

Состав работ по оценке объектов НВОС может быть расширен и другими работами, непосредственно связанными с их оценкой, но не предусмотренными ст. 80.1 Федерального закона «Об охране окружающей среды». К примеру, государственным контрактом на выполнение научно-исследовательских работ по теме «Выявление и оценка объектов накопленного вреда окружающей среде на территории Бурнаковской низины г. Нижнего Новгорода» предусмотрены подготовка исполнителем по контракту предложений по мероприятиям, уменьшающим, смягчающим или предотвращающим негативные воздействия, оценка их эффективности и возможности реализации¹¹. При выполнении работ по оценке накопленного вреда окружающей среде на объекте ОАО «Анилиноокрасочный завод» в г. Кемерово, согласно условиям государственного контракта, исполнитель работ должен обеспечить выполнение инженерных изысканий на объекте НВОС, проведение полевых и лабораторных исследований объекта

⁹ Федеральный закон от 05.04.2013 № 44-ФЗ «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд» (ред. от 30.12.2020) // СЗ РФ. 2013. № 14. Ст. 1652.

¹⁰ Официальный сайт единой информационной системы в сфере закупок. URL: <https://zakupki.gov.ru/epz/order/notice/ok44/view/common-info.html?regNumber=0190200000318003567> (дата обращения: 28.01.2021).

¹¹ Официальный сайт единой информационной системы в сфере закупок. URL: <https://zakupki.gov.ru/epz/order/notice/ok504/view/common-info.html?regNumber=0373100043519000015> (дата обращения: 28.01.2021).

НВОС, получение положительного заключения государственной экспертизы результатов инженерных изысканий, получение положительного заключения государственной экологической экспертизы¹². Такие работы оказывают существенное влияние на общую стоимость работ по оценке объектов НВОС.

Принимая во внимание сложность, затратность и рекомендательный характер выявления и оценки объектов НВОС, можно заключить, что в ближайшее время не приходится ожидать соответствующей активной деятельности уполномоченных органов власти. Вследствие этого неучтенные загрязненные территории и акватории продолжают загрязнять окружающую среду и причинять вред жизни и здоровью граждан Российской Федерации, нарушая их право на благоприятную окружающую среду.

Учет объектов НВОС осуществляется путем внесения их в государственный реестр, который ведется Минприроды России в соответствии со специализированными правилами¹³ на основе материалов выявления и оценки объектов НВОС и включает в себя:

- анализ представленных уполномоченными органами власти материалов, содержащих сведения по выявлению и оценке объекта НВОС;
- принятие положительного или отрицательного решения о включении в государственный реестр объекта НВОС;
- определение критериев категорирования объекта НВОС;
- актуализация имеющихся по объекту НВОС сведений;

— исключение объекта НВОС из государственного реестра.

На принятие решения о включении объекта в государственный реестр (или об отказе во включении с указанием причин отказа) предусмотрено 30 рабочих дней со дня поступления от органа, проводившего выявление и оценку объекта НВОС, заявления о включении объекта в государственный реестр с приложением соответствующих материалов.

Формирование государственного реестра идет крайне медленно, несмотря на то, что формальными условиями для отказа во включении объектов НВОС в реестр может являться только непредставление или представление недостоверной информации и (или) материалов, а иных оснований для того, чтобы не включать в реестр объекты, по которым представлены необходимые данные, у Минприроды России не имеется¹⁴.

Сведения, содержащиеся в государственном реестре объектов НВОС, размещаются на официальном сайте Минприроды России. В настоящее время в государственный реестр включено 155 объектов НВОС¹⁵.

Работы по ликвидации НВОС, согласно ч. 1 ст. 80.2 Федерального закона «Об охране окружающей среды», могут проводиться только на объектах, которые включены в государственный реестр.

Для принятия неотложных мер и в целях определения первоочередных работ по ликвидации НВОС после включения объектов в государственный реестр Минприроды России обеспечивает проведение работ по их категори-

¹² Официальный сайт единой информационной системы в сфере закупок. URL: <https://zakupki.gov.ru/epz/order/notice/ea44/view/common-info.html?regNumber=0139200000118001580> (дата обращения: 28.01.2021).

¹³ Постановление Правительства РФ от 13.04.2017 № 445 (ред. от 25.12.2019) «Об утверждении Правил ведения государственного реестра объектов накопленного вреда окружающей среде» // СЗ РФ. 2017. № 17. Ст. 2568.

¹⁴ Игнатьева И. А. Ликвидация накопленного вреда окружающей среде: правовое регулирование развивается — вопросы остаются // Конституционно-правовые основы ответственности в сфере экологии. С. 299.

¹⁵ Информационная база государственного реестра объектов накопленного вреда окружающей среде // Официальный сайт Минприроды России. URL: http://www.mnr.gov.ru/press/news/o_razmeshchenii_svedeniy_ob_obektakh_nakoplenno_vreda_okruzhayushchey_srede/?special_version=Y (дата обращения: 28.01.2021).

рованию согласно следующим утвержденным критериям¹⁶:

1. Объем компонента природной среды, в котором установлено превышение установленных нормативными актами показателей качества окружающей среды из-за наличия в нем загрязняющих веществ (объем загрязняющих веществ).

2. Классы опасности содержащихся на объекте отходов и масса отходов каждого класса опасности.

3. Площадь подверженной негативному воздействию от объекта НВОС территории.

4. Уровень и объем воздействия объекта НВОС, негативно сказывающегося на состоянии окружающей среды (определяется уровнем превышения нормативно установленных концентраций вредных веществ, содержащихся в компонентах окружающей природной среды).

5. Возможность отнесения отходов (части отходов) присутствующих на объекте НВОС к опасным веществам в соответствии с международными договорами, одной из сторон в которых является Российская Федерация.

6. Численность населения, подверженного негативному воздействию вследствие расположения на территории его проживания объекта НВОС.

7. Численность населения, находящегося под угрозой негативного воздействия вследствие расположения на территории его проживания (прилегающих территориях) объекта НВОС.

8. Общая степень вредного воздействия объекта НВОС на состояние окружающей среды (вычисляется сложением результатов оценки по критериям 1–7).

Соответственно, в первоочередном порядке ликвидация накопленного вреда производится на объектах, от которых степень негативного воздействия на окружающую среду является наибольшей. Необходимо отметить, что очередность ликвидации объектов НВОС, определяемая при

их категорировании, должна соблюдаться в случае финансирования ликвидации таких объектов за счет федерального бюджета или субсидии, предоставленной из федерального бюджета субъектам Российской Федерации в качестве софинансирования предусмотренных государственными программами субъектов Российской Федерации мероприятий, направленных на ликвидацию объектов НВОС. В настоящее время большинство мероприятий по ликвидации объектов НВОС реализуется в соответствии с определенной при их категорировании очередностью в рамках федерального проекта «Чистая страна»¹⁷.

Категорирование производится расчетным методом на основании материалов оценки объектов НВОС. Проверка достоверности материалов по оценке объектов НВОС при их категорировании действующим законодательством не предусмотрена. Учитывая отсутствие механизмов правового регулирования оценки объектов НВОС, можно сделать вывод, что предусмотренное действующим законодательством категорирование объектов НВОС не отражает реальной картины влияния таких объектов на состояние окружающей среды.

Сами же качественные характеристики, на основании которых сложением результатов оценки по критериям 1–7 рассчитывается общая степень воздействия объекта НВОС на окружающую среду, также довольно условны. К примеру, отсутствует разъяснение, каким образом учитывать численность предусмотренного критериями 6 и 7 населения, проживающего на подверженной негативному воздействию от объекта НВОС территории, и численность населения, проживающего на находящейся под угрозой негативного воздействия (вследствие расположения объекта НВОС) территории. Также не разъяснена методика определения предусмотренной критерием 3 площади территории, которая подвержена негативному воздействию

¹⁶ Приказ Минприроды России от 04.08.2017 № 435 «Об утверждении критериев и срока категорирования объектов, накопленный вред окружающей среде на которых подлежит ликвидации в первоочередном порядке» // СПС «КонсультантПлюс».

¹⁷ См.: Паспорт национального проекта «Экология», утвержденный президиумом Совета при Президенте Российской Федерации по стратегическому развитию и национальным проектам, протокол от 24.12.2018 № 16 // СПС «КонсультантПлюс».

вследствие расположения на ней объекта НВОС. В рамках указанного подхода недостаточно проработан фактор подвижности границ негативного влияния, которые диффузны и изменяются, как правило, во времени и пространстве.

Предусмотренные действующим законодательством критерии категорирования и оценки объектов НВОС, кроме того, что не позволяют оценить реальное воздействие таких объектов на состояние окружающей среды и экономическую эффективность от их ликвидации, также не отражают социально-экономические издержки от таких объектов, расчет которых может быть выполнен на основе потерь природного капитала (источники питьевой воды, загрязненные и нарушенные земли и т.п.).

В зависимости от своих характеристик каждый объект НВОС как источник негативного воздействия на окружающую среду индивидуален, что требует принятия уполномоченными государственными органами решений по ликвида-

ции объектов НВОС с учетом их особенностей. Разнятся масштаб влияния на окружающую среду, здоровье людей, эколого-правовые и технологические характеристики объектов НВОС, способы их ликвидации, включая расчет затрат, и пр. В такой ситуации вопрос очередности проведения работ по ликвидации накопленного вреда на том или ином объекте становится особенно актуальным.

Таким образом, правовое регулирование оценки НВОС должно учитывать создание новых возможностей для обеспечения устойчивого развития загрязненных территорий. Продолжая мысль об объективной и справедливой оценке накопленного вреда, следует отметить, что в условиях отсутствия утвержденных комплексных специализированных методик оценки влияния объектов НВОС необходимо производить с учетом взаимодействия компонентов техно-экосистем, которые в целом формируют техно-экокаркас территории Российской Федерации¹⁸.

БИБЛИОГРАФИЯ

1. *Игнатьева И. А.* Ликвидация накопленного вреда окружающей среде: правовое регулирование развивается — вопросы остаются // Конституционно-правовые основы ответственности в сфере экологии : сборник материалов Международных научно-практических конференций «Конституционные основы правового регулирования экологических отношений: от идей к реализации (к 25-летию Конституции Российской Федерации)» (МИИГАиК, 20 декабря 2018 г.) и «Соотношение видов юридической ответственности в экологической сфере» (ИЗиСП, МИИГАиК, ИЗиСП, 14 марта 2019 г.) / отв. ред. С. А. Боголюбов, Н. Р. Камынина, М. В. Пономарев, Н. В. Кичигин. — М. : МИИГАиК, 2019.
2. *Нигматуллина Э. Ф.* Нормообразующие факторы, влияющие на осуществление прав на земельные участки. — Казань : Издательство Казанского университета, 2016.
3. *Соловьянов А. А.* О подходах к решению проблем накопленного экологического ущерба в Российской Федерации // Защита окружающей среды в нефтегазовом комплексе. — 2015. — № 8. — С. 33–38.
4. *Хлуденева Н. И.* Дефекты юридической конструкции ликвидации накопленного вреда окружающей среде // Конституционно-правовые основы ответственности в сфере экологии : сборник материалов Международных научно-практических конференций «Конституционные основы правового регулирования экологических отношений: от идей к реализации (к 25-летию Конституции Российской Федерации)» (МИИГАиК, 20 декабря 2018 г.) и «Соотношение видов юридической ответственности в экологической сфере» (ИЗиСП, МИИГАиК, ИЗиСП, 14 марта 2019 г.) / отв. ред. С. А. Боголюбов, Н. Р. Камынина, М. В. Пономарев, Н. В. Кичигин. — М. : МИИГАиК, 2019.

Материал поступил в редакцию 28 февраля 2021 г.

¹⁸ *Нигматуллина Э. Ф.* Нормообразующие факторы, влияющие на осуществление прав на земельные участки. Казань : Изд-во Казан. ун-та, 2016. С. 59.

REFERENCES (TRANSLITERATION)

1. Ignat'eva I. A. Likvidaciya nakoplennoego vreda okruzhayushchej srede: pravovoe regulirovanie razvivaetsya — voprosy ostayutsya // *Konstitucionno-pravovye osnovy otvetstvennosti v sfere ekologii : sbornik materialov Mezhdunarodnyh nauchno-prakticheskikh konferencij «Konstitucionnye osnovy pravovogo regulirovaniya ekologicheskikh otnoshenij: ot idej k realizacii (k 25-letiyu Konstitucii Rossijskoj Federacii)»* (MIIGAiK, 20 dekabrya 2018 g.) i «Sootnoshenie vidov yuridicheskoy otvetstvennosti v ekologicheskoy sfere» (IZiSP, MIIGAiK, IZiSP, 14 marta 2019 g.) / otv. red. S. A. Bogolyubov, N. R. Kamynina, M. V. Ponomarev, N. V. Kichigin. — M. : MIIGAiK, 2019.
2. Nigmatullina E. F. Normoobrazuyushchie faktory, vliyayushchie na osushchestvlenie prav na zemel'nye uchastki. — Kazan' : Izdatel'stvo Kazanskogo universiteta, 2016.
3. Solov'yanov A. A. O podhodah k resheniyu problem nakoplennoego ekologicheskogo ushcherba v Rossijskoj Federacii // *Zashchita okruzhayushchej sredy v neftegazovom komplekse*. — 2015. — № 8. — S. 33–38.
4. Hludeneva N. I. Defekty yuridicheskoy konstrukcii likvidacii nakoplennoego vreda okruzhayushchej srede // *Konstitucionno-pravovye osnovy otvetstvennosti v sfere ekologii : sbornik materialov Mezhdunarodnyh nauchno-prakticheskikh konferencij «Konstitucionnye osnovy pravovogo regulirovaniya ekologicheskikh otnoshenij: ot idej k realizacii (k 25-letiyu Konstitucii Rossijskoj Federacii)»* (MIIGAiK, 20 dekabrya 2018 g.) i «Sootnoshenie vidov yuridicheskoy otvetstvennosti v ekologicheskoy sfere» (IZiSP, MIIGAiK, IZiSP, 14 marta 2019 g.) / otv. red. S. A. Bogolyubov, N. R. Kamynina, M. V. Ponomarev, N. V. Kichigin. — M. : MIIGAiK, 2019.

ПРАВО И ЦИФРОВАЯ ЭКОНОМИКА

- ✓ Свидетельство о регистрации СМИ — ПИ № ФС77-72703 от 23 апреля 2018 г.;
- ✓ издается с 2018 г., выходит 4 раза в год;
- ✓ основные языки журнала: русский, английский;
- ✓ включен в Российский индекс научного цитирования (РИНЦ);
- ✓ каждой статье присваивается индивидуальный международный индекс DOI;
- ✓ материалы размещаются в СПС «КонсультантПлюс» и «ГАРАНТ».

«Право и цифровая экономика» — международное научное и научно-практическое издание. Журнал посвящен рассмотрению проблем правового регулирования цифровой экономики России и иностранных государств.

Круг читателей журнала: государственные служащие, практикующие юристы в сфере правового регулирования цифровой экономики, предпринимательского и конкурентного права, малого и среднего бизнеса, предприниматели, научные работники, преподаватели, аспиранты, магистранты и студенты юридических факультетов вузов, а также читатели, интересующиеся проблемами и актуальными вопросами развития правового регулирования цифровой экономики России и иностранных государств.

Основные рубрики журнала:

- ✓ Государственное регулирование цифровой экономики.
- ✓ Правовое регулирование криптовалюты и майнинга.
- ✓ Краудфандинг (проблемы и перспективы).
- ✓ Правовое регулирование больших данных.
- ✓ Технология блокчейн и криптовалют (bitcoin, Copernicus, Ethereum и т.д.).
- ✓ Интересы и противоречия, связанные с применением блокчейна в финансовой сфере.
- ✓ Финансовые технологии в действующем российском и международном правовом поле.
- ✓ Цифровые технологии в сфере интеллектуальной собственности и инноваций.
- ✓ Правовой статус смарт-контрактов.
- ✓ Защита прав и законных интересов участников цифровых рынков.
- ✓ Информационная безопасность.
- ✓ Консорциумы промышленного Интернета: правовая природа и особенности регулирования.



KUTAFIN UNIVERSITY LAW REVIEW

Мультиотраслевой научный юридический журнал, который издается на английском языке с сентября 2014 г. и выходит два раза в год. Журнал нацелен на интеграцию российской правовой науки в мировое юридическое сообщество, организацию диалога правоведов по актуальным проблемам теоретической и практической юриспруденции, расширение кругозора и интеллектуальных горизонтов представителей российского правоведения, повышение узнаваемости и авторитета наших ученых-юристов.

Журнал публикует статьи известных и начинающих ученых, юристов-практиков, а также студентов и аспирантов. Главный критерий отбора публикаций — это качество содержания, которое отражает талант автора, его эрудицию и профессионализм в исследуемой сфере, добросовестность и глубину проведенного анализа, использование богатого арсенала научной методологии, актуальность проблематики и новизну результатов проведенного исследования.

Данное издание создает уникальную возможность писать и публиковать научные статьи на английском языке в целях существенного расширения профессиональной читательской аудитории, повышения индекса цитирования, выхода на международный научный уровень.

В качестве авторов, членов редакционного совета и редакционной коллегии с журналом Kutafin University Law Review сотрудничают выдающиеся российские и зарубежные специалисты в различных областях юриспруденции.

The best ideas are always welcomed!



Редакционная подписка на журналы Университета имени О.Е. Кутафина (МГЮА)

Журналы Университета распространяются через объединенный каталог «Пресса России» и интернет-каталог агентства «Книга-Сервис».

Подписаться на журнал можно с любого месяца. Подписные индексы журналов:

«Актуальные проблемы российского права» – 11178, Lex Russica – 11198,

«Вестник Университета имени О.Е. Кутафина (МГЮА)» – 40650, «Право и цифровая экономика» – 39492.

Будем рады видеть Вас в числе подписчиков!

АКТУАЛЬНЫЕ ПРОБЛЕМЫ РОССИЙСКОГО ПРАВА

Том 17 № 1 (134) январь 2022

Журнал распространяется через
объединенный каталог «Пресса России»
и интернет-каталог агентства «Книга-Сервис».

Подписной индекс: 11178.

Подписаться на журнал можно с любого месяца.

ISSN 1994-1471



9 771994 147002