

АКТУАЛЬНЫЕ ПРОБЛЕМЫ РОССИЙСКОГО ПРАВА

Том 17 № 2 (135) февраль 2022

В НОМЕРЕ:

Жаворонкова Н. Г., Агафонов В. Б.

Роль национального климатического закона
в обеспечении «энергетического перехода»

Ситник А. А.

«Зеленые» финансы: понятие и система

Мохов А. А.

Биоправо и стратегия его развития
в Российской Федерации

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 № 2 (135) ФЕВРАЛЬ 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.

ЗАХАРОВ Владимир Викторович — доктор юридических наук, профессор, председатель Арбитражного суда Северо-Кавказского округа.
Почтовый адрес: Раппопортская 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 01.03.2022
Объем 24,41 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, С. И. Ершова

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 № 2 (135) FEBRUARY 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.

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

01.03.2022
Volume: 24.41 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, S. I. Ershova

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

ТЕОРИЯ ПРАВА

Малинова А. Г. Проблемные вопросы синонимических сравнений
в правоведении (на примере слова «интерес») 11

Матвеева Е. С. Причины и условия злоупотребления правом
в юридическом процессе России в свете издержек
реализации состязательного начала 20

ГОСУДАРСТВЕННАЯ ВЛАСТЬ И МЕСТНОЕ САМОУПРАВЛЕНИЕ

Брежнев О. В. Проблема «антиковидных» правоограничений
в решениях Конституционного Суда Российской Федерации 32

ГОСУДАРСТВЕННОЕ УПРАВЛЕНИЕ И АДМИНИСТРАТИВНЫЙ ПРОЦЕСС

Смирнов А. В. Административно-правовое обеспечение
процесса демократизации государственно-служебных
отношений в органах прокуратуры 40

Зайкова С. Н. Международно-правовые основания
и условия формирования российской системы
административно-правового обеспечения авиационной безопасности 53

ФИНАНСОВОЕ ПРАВО

Ситник А. А. «Зеленые» финансы: понятие и система 63

Попкова Ж. Г. Вопросы применения измененных положений
Налогового кодекса РФ о патентной системе налогообложения 81

Ларионова Е. С. Принципы регулирования платежных систем
как инструмент снижения правового риска их функционирования 90

ГРАЖДАНСКОЕ И СЕМЕЙНОЕ ПРАВО

Леканова Е. Е. Теоретические и правоприменительные аспекты лишения
и ограничения родительских прав 103

Аракелян А. А. Оценочные понятия гражданского права:
исторический опыт становления и использования 111

ГРАЖДАНСКОЕ И АДМИНИСТРАТИВНОЕ СУДОПРОИЗВОДСТВО

Казиханова С. С. Отношения, регулируемые нормами,
содержащимися в цивилистических процессуальных
кодексах, и предмет гражданского процессуального права 118

ПРАВОВАЯ ОХРАНА РЕЗУЛЬТАТОВ ИНТЕЛЛЕКТУАЛЬНОЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ

Гринь Е. С. Наследование аккаунтов
в социальных сетях: российский и зарубежный опыт 128

УГОЛОВНОЕ ПРАВО

- Клепицкий И. А.** Участие невменяемого в совершении преступления 135

ИНТЕГРАЦИОННОЕ ПРАВО

- Крылова М. С.** Проблемы разграничения персональных
и неперсональных данных в праве Европейского Союза 141

ЭНЕРГЕТИЧЕСКОЕ, ЭКОЛОГИЧЕСКОЕ И ПРИРОДОРЕСУРСНОЕ ПРАВО

- Жаворонкова Н. Г., Агафонов В. Б.**
Роль национального климатического закона
в обеспечении «энергетического перехода» 151
- Андреечев И. С.** Изменение границ, преобразование
и ликвидация особо охраняемых природных территорий:
проблемы правового регулирования и правоприменения 163
- Диканова Т. А., Изгагина Т. Ю.** О прокурорском надзоре
за исполнением экологического законодательства на транспорте 176

ЮРИДИЧЕСКОЕ ОБРАЗОВАНИЕ И НАУКА

- Егорова М. А., Гриб В. В., Минбалева А. В.**
Совершенствование механизмов координации и системного
руководства взаимодействием между государственными структурами
и образовательными организациями высшего образования
в мероприятиях по привлечению иностранных граждан на обучение 190
- Мохов А. А.** Биоправо и стратегия его развития в Российской Федерации 201

Contents

THEORY OF LAW

- Malinova A. G.** Topical Issues of Synonymous Comparisons
in Jurisprudence (on the Example of the Word «Interest») 11
- Matveeva E. S.** Reasons and Conditions for the Abuse
of the Right in the Legal Process of Russia in the light
of the costs of Implementing an Adversarial Principle 20

STATE POWER AND LOCAL SELF-GOVERNMENT

- Brezhnev O. V.** The Issue of «Anti-COVID» Legal Restrictions
in the Decisions of the Constitutional Court of the Russian Federation 32

PUBLIC ADMINISTRATION AND ADMINISTRATIVE PROCEDURE

- Smirnov A. V.** Administrative and Legal Support for the Process
of Democratization of Public-Service Relations in the Prosecution Authorities 40
- Zaikova S. N.** International Law Foundations and Conditions
for the Formation of the Russian System of Administrative
and Legal Support for Aviation Security 53

FINANCIAL LAW

- Sitnik A. A.** «Green» Finance: The Concept and System 63
- Popkova Zh. G.** Issues of Application of Amended Provisions
of the Tax Code of the Russian Federation
concerning the Patent System of Taxation 81
- Larionova E. S.** Principles of Regulation of Payment Systems
as a Tool to Reduce the Legal Risk of their Functioning 90

CIVIL AND FAMILY LAW

- Lekanova E. E.** Theoretical and Law Enforcement Aspects
of Deprivation and Restriction of Parental Rights 103
- Arakelyan A. A.** Evaluation Concepts in Civil Law:
Historical Experiences of Development and Application 111

CIVIL AND ADMINISTRATIVE COURT PROCEDURE

- Kazikhanova S. S.** Relations Regulated by the Norms
Contained in the Civil Procedural Codes and the Subject of Civil Procedural Law 118

INTELLECTUAL PROPERTY LEGAL PROTECTION

- Grin E. S.** Inheriting Social Media Accounts: Russian and Foreign Experience 128

CRIMINAL LAW

- Klepitskiy I. A.** Participation of a Mentally Ill Person in the Commission of a Crime 135

INTEGRATION LAW

Krylova M. S. Some issues of Differentiation of Personal and Non-Personal Data in the Law of the European Union	141
--	-----

ENERGY, ENVIRONMENTAL AND NATURAL RESOURCES LAW

Zhavoronkova N. G., Agafonov V. B. The Role of the National Climate Law in Ensuring "Energy Transition"	151
Andreechev I. S. Boundary Adjustment, Transformation and Liquidation of Specially Protected Natural Areas: Problems of Legal Regulation and Law Enforcement	163
Dikanova T. A., Izgagina T. Yu. On Public Prosecutor's Supervision over the Implementation of Environmental Legislation in Transport	176

LEGAL EDUCATION AND SCIENCE

Egorova M. A., Grib V. V., Minbaleev A. V. Improving the Mechanisms for Coordination and System Management in Interaction between Government Agencies and Educational Institutions of Higher Education in relation to Activities aimed at Attracting Foreign Citizens	190
Mokhov A. A. Biolaw and its Development Strategy in the Russian Federation.	201

Проблемные вопросы синонимических сравнений в правоведении (на примере слова «интерес»)

Аннотация. Анализ многочисленных случаев применения приема синонимического сравнения слов и терминов в юридической литературе позволил выявить, что нередко эти сравнения производятся не на уровне слов и терминов, а на уровне понятий и категорий, что недопустимо с точки зрения учения о синонимии. На конкретных примерах сравнения слова «интерес» со словосочетаниями, в которых это слово также присутствует, обоснована недопустимость таких сравнений. Показаны перспективы более активного использования в правоведении отдельных понятий из терминологического аппарата лингвистики, в частности терминов «квазисиноним» и «энгионим». Проанализирована ситуация с многолетним употреблением отечественным законодателем терминов «законный интерес» и «охраняемый законом интерес». Показано, что это вызвано необходимостью более точно обозначить реальное явление, а для этого более всего подходят именно те значения, которыми эти слова и словосочетания и различаются. Высказано предположение, что правоведческий подход к определению значений таких слов и словосочетаний не может заканчиваться на «объявлении» их синонимами, а должен сосредотачиваться на поиске тех существенных различий между ними, которые и дают основания законодателю использовать эти квазисинонимы.

Ключевые слова: синоним; синонимия; квазисиноним; энгионим; термин; понятие; категория; сравнение; интерес; законный интерес; охраняемый законом интерес.

Для цитирования: Малинова А. Г. Проблемные вопросы синонимических сравнений в правоведении (на примере слова «интерес») // Актуальные проблемы российского права. — 2022. — Т. 17. — № 2. — С. 11–19. — DOI: 10.17803/1994-1471.2022.135.2.011-019.

Topical Issues of Synonymous Comparisons in Jurisprudence (on the example of the Word «Interest»)

Anna G. Malinova, Cand. Sci. (Law), Associate Professor, Department of Civil Law, Kutafin Moscow State Law University (MSAL)
ul. Sadovaya-Kudrinskaya, d. 9, Moscow, Russia, 125993
malinova@inbox.ru

Abstract. The study of numerous cases of applying the method of synonymous comparison of words and terms in the legal literature revealed that these comparisons are often made not at the level of words and terms, but at the level of concepts and categories, which is unacceptable from the point of view of the doctrine of synonymy.

© Малинова А. Г., 2022

* Малинова Анна Григорьевна, кандидат юридических наук, доцент кафедры гражданского права Московского государственного юридического университета имени О.Е. Кутафина (МГЮА)
Садовая-Кудринская ул., д. 9, г. Москва, Россия, 125993
malinova@inbox.ru

Using specific examples of comparing the word «interest» with phrases in which this word is also used, the author substantiates inadmissibility of such comparisons. The paper explains the prospects for more active use in jurisprudence of certain concepts from the terminological apparatus of linguistics, in particular the terms «quasi-synonym» and «engionim». The paper analyzes the long-term use of the terms «legitimate interest» and «legally protected interest» by the domestic legislator. It is shown that this happens due to the need to more accurately designate the real phenomenon, and for this, it is precisely those meanings by which these words and phrases differ that are most suitable. The author suggests that the legal approach to determining the meanings of such words and phrases cannot end with «declaring» them synonyms, but should focus on finding those significant differences between them, which give grounds to the legislator to use these quasi-synonyms.

Keywords: synonym; synonymy; quasi-synonym; engionim; term; concept; category; comparison; interest; legitimate interest; legally protected interest.

Cite as: Malinova AG. Problemnye voprosy sinonimicheskikh sravnenij v pravovedenii (na primere slova «interes») [Topical Issues of Synonymous Comparisons in Jurisprudence (on the example of the Word «Interest»)]. *Aktual'nye problemy rossijskogo prava*. 2022;17(2):11-19. DOI: 10.17803/1994-1471.2022.135.2.011-019. (In Rus., abstract in Eng.).

Когда говорят о богатстве языка, то обычно как на бесспорное доказательство ссылаются на обилие и разнообразие синонимов. Когда хотят сделать речь безупречной по форме — ищут синонимы. Когда стремятся с предельной точностью выразить свои мысли и чувства или, наоборот, намеренно скрыть их — ищут синонимы.
А. П. Евгеньева¹

В современном правоведении прием синонимического сравнения различных слов и словосочетаний имеет настолько широкое применение, что может претендовать на признание в качестве чуть ли не методологической традиции. Такой подход во многом обусловлен взглядом на плодотворность сравнения языка и правовых установлений, который разделяется как лингвистами, так и многими юристами.

Более того, лингвисты, учитывая институциональный характер языка, в котором явление нормы имеет важнейшее значение, часто сравнивают языковые явления с правовыми нормами.

Юристы же черпают из лингвистики пополнение понятийного аппарата права, поскольку, как верно заметил известный отечественный лин-

гвист В. Г. Гак (1924–2004), именно в ней «были впервые сформулированы многие понятия, проникшие затем в другие общественные науки... Это объясняется, по-видимому, тем, что лингвистика оперирует объектами более легко выделяемыми и обозримыми во времени и пространстве, нежели история, право...»² (курсив наш. — А. М.). Более того, согласно крайне неординарной точке зрения, вообще всё то, «...что мы до настоящего времени называем *правоведением*, — по мнению немецкого мыслителя Освальда Шпенглера (1880–1936), — *есть либо филология юридического языка, либо схоластика понятий права*»³ (курсив наш. — А. М.). Весьма неожиданная, но кое в чем и верная оценка, особенно если поставить в кавычки прозвучавшее в этой оценке слово «филология».

¹ Евгеньева А. П. Синонимы русского языка // Современный русский язык : Лексикология, лексикография : хрестоматия и учебные задания. СПб., 1996. С. 70.

² Гак В. Г. Языковые преобразования. М., 1998. С. 163–164.

См. также: Соцура Л. В. Неофициальное толкование норм права : учебное пособие. М., 2000. С. 25–26.

³ Шпенглер О. Закат Европы. Очерки морфологии мировой истории : в 2 т. М., 1998. Т. 2 : Всемирно-исторические перспективы. С. 84.

Одним из наглядных примеров подобной «филологии» может служить отношение некоторых правоведов к такому лингвистическому термину, как синоним, зачастую с излишней легкостью, даже с изрядной долей самоуверенности, оперирующих этим далеко не простым семантическим понятием.

Между тем синонимия, по мнению самих лингвистов, одно из наиболее противоречивых понятий современной лингвистики и одна из вечных проблем лингвистической семантики. Языкознание середины XIX в. считало, что тождественных по значению слов в языке быть не может, синонимы понимались как «подобозначащие», «сродные по значению» слова. Но уже менее чем через век, в первой половине XX в., классик отечественной филологии Г. О. Винокур (1896–1947) утверждал совершенно обратное, говоря, что в живой речи «нельзя найти ни одного положения, в котором было бы всё равно, как сказать: *конь* или *лошадь*, *ребенок* или *дитя*, *дорога* или *путь*»⁴. В лингвистике второй половины XX в. и начала XXI в. эти два противоположных друг другу направления в трактовке синонимичности *мирно* сосуществуют. Поэтому под синонимами сегодня понимаются, с одной стороны, *слова с близкими значениями*, а с другой — *слова по крайней мере с одним тождественным значением*⁵. А при необходимости решение вопроса «ищут на пути разграничения понятия и значения, рассматривая синонимы как слова, связанные с одним понятием, но различающиеся оттенками значения»⁶.

Что прежде всего обращает на себя внимание в некоторых правоведческих работах? То,

что отдельные авторы не видят различий между такими терминами, как «слово», «термин», «понятие», «категория». Более того, эти же авторы рассматривают зачастую в качестве синонимов *понятия* и *категории*. Между тем синонимия — это «тип семантических отношений языковых единиц, заключающийся в полном или частичном совпадении их значений»⁷. Подчеркнем, что синонимами могут быть только словарные единицы⁸ (т.е. слова, фразеологизмы, морфемы, синтаксические конструкции), но отнюдь не понятия и категории. По существу, признание синонимии между *понятием* и *понятием*, между *категорией* и *категорией*, между *понятием* и *категорией* есть не что иное, как признание синонимии мысли. Но ведь именно «мысль, отражающая в обобщенной форме предметы и явления действительности посредством фиксации их свойств и отношений»⁹, называется понятием. Между тем из самого признания, что две мысли синонимичны, т.е. одинаково отражают явление действительности, неизбежно следует требование, что свойства и отношения этого явления должны быть зафиксированы не в двух понятиях, а в одном. В этой связи трудно согласиться, например, с Н. А. Власенко, утверждающим, что «...отдельные явления могут отражаться посредством *разных* (синонимирующих) *понятий*»¹⁰ (курсив наш. — А. М.). Но зададим вопрос: если это разные понятия (т.е. разные мысли), то в чем их синонимия? О «синонимии» понятий и категорий можно говорить только разве что метафорично. Между тем совсем неметафорично утверждение Н. А. Власенко о том, что «синонимия правовых понятий не только

Эти взгляды О. Шпенглера (как «весьма резкие суждения») основательно и достаточно доброжелательно рассмотрены С. С. Алексеевым (Алексеев С. С. Право на пороге нового тысячелетия : Некоторые тенденции мирового правового развития — надежда и драма современной эпохи // Собрание сочинений : в 10 т. М., 2010. Т. 5 : Линия права. Отдельные проблемы концепции. С. 396–398).

⁴ Винокур Г. Проблема культуры речи // Русский язык в школе. 2009. № 10. С. 74.

⁵ См.: Киселева С. В. Экскурс в лингвистическую область синонимии // Филологические этюды : монография / науч. ред. О. Н. Морозова. СПб., 2015. С. 53.

⁶ Киселева С. В. Экскурс в лингвистическую область синонимии. С. 51.

⁷ Лингвистический энциклопедический словарь. М., 1990. С. 446 (о единицах языка см. с. 149).

⁸ См., например: Апресян Ю. Д. Проблема синонима // Вопросы языкознания. 1957. № 6. С. 87.

⁹ Лингвистический энциклопедический словарь. С. 383–384.

¹⁰ Власенко Н. А. Язык права : монография. Иркутск, 1997. С. 160.

излишне усложняет понимание законодательного текста, но и, несомненно, вызывает затруднения в их применении на практике»¹¹. На наш взгляд, это утверждение будет неоспоримым только в том случае, если заменить в нем слово «понятия» на слова «термины» или «слова». По этому поводу лингвисты уточняют, «что синонимичные лексемы, по всей видимости, выражают не одно и то же, а различные понятия, имеющие в своем составе минимум один общий признак. В противном случае существование двух или более слов, выражающих одно и то же понятие, было бы необъяснимым»¹².

В правоведении слово «интерес» и словосочетания с этим словом отождествляют как с другими словами, так и между собой. Наиболее часто отождествляются *интерес* и *потребность*, *интерес* и *побуждение*, *интерес* и *стремление*, *интерес* и *заинтересованность* и особенно *законный интерес* и *охраняемый законом интерес*. Что касается двух последних пар, то почему-то юристы не вспоминают правило о том, что однокоренные слова не рекомендуются рассматривать в качестве синонимов. Характерно также, что указанные явления действительности синонимически сравниваются не на уровне слов или терминов, а на уровне и в качестве категорий. Например, А. В. Малько «из анализа многих статей нормативных актов, в которых употребляются *категории* “охраняемый законом интерес” и “законный интерес”, видно, что законодатель не проводит разграничения между ними, а рассматривает их как синонимы»¹³ (курсив наш. — А. М.). В подтверждение этого «анализа» А. В. Малько приводит более десятка фамилий авторитетных право-

ведов (в таком порядке: Д. М. Чечот, Н. И. Матузов, В. А. Патюлин, Л. С. Явич, В. И. Ремнев, А. В. Кузнецов, Н. В. Витрук, В. Н. Кудрявцев, Н. С. Малеин, Ю. А. Тихомиров, В. А. Кучинский, А. И. Экимов, Н. И. Тищенко), которые якобы тоже «не видят различия между этими категориями»¹⁴. Далее, опять же в подтверждение этого, автор приводит мнение Р. Е. Гукасяна, который в одной из своих работ написал, что «термины “охраняемый законом интерес” и “законный интерес” выражают одно и то же понятие, поэтому могут использоваться как равнозначные»¹⁵. Но ведь Р. Е. Гукасян говорит здесь не о категориях, а о терминах, он рассматривает синонимическую связь именно между терминами, а отнюдь не между категориями. Заметим также, что рассматривать категории как синонимы и не «видеть различий между категориями» — далеко не одно и то же.

Следует отметить, что в большинстве случаев преобладает всё же правильное понимание требований синонимии и сравнение терминов правоведом осуществляется достаточно корректно. Приведем в пример безупречную в этом смысле формулировку С. А. Бурмистровой, которая, в частности, отмечает, что «не видит существенной разницы в содержании законодательно используемых терминов “законные интересы” и “охраняемые законом интересы”, считая их если не синонимичными, то по меньшей мере сходными в смысловом значении»¹⁶.

Обычно слова являются синонимами по отношению к друг другу в одном из своих значений, реже в двух и более, но практически никогда — во всей совокупности своих значений¹⁷. При обращении к словарям синонимов правове-

¹¹ Власенко Н. А. Указ. соч. С. 160.

¹² Киселева С. В. К вопросу о синонимии // Актуальные проблемы лингвистики и гуманитарных наук : сборник статей по материалам междунар. науч.-метод. конференции, Москва, 23 марта 2012 г. / науч. ред. Н. Л. Соколова, Е. В. Сафронова. М. : РУДН, 2012. С. 46–60.

¹³ Малько А. В. Проблемы законных интересов // Проблемы теории государства и права : учебное пособие / под ред. М. Н. Марченко. М., 2001. С. 378.

¹⁴ Малько А. В. Указ. соч. С. 378.

¹⁵ Малько А. В. Указ. соч. С. 378.

¹⁶ Бурмистрова С. А. Создание условий для реализации правовых интересов как способ их защиты // Журнал российского права. 2018. № 3. С. 18.

¹⁷ См., например: Словарь синонимов : справочное пособие / ред. А. П. Евгеньева. Л., 1975. С. 6.

ды зачастую забывают, что при помещении слов в эти словари не учитываются другие (несовпадающие) значения этих слов. Для объявления в синонимическом словаре какого-либо слова синонимом другого слова достаточно совпадения этих слов лишь в одном из значений. Поэтому неслучайно многие лингвисты разделяют точку зрения о том, что «выражения со сколь угодно близкими (родственными, частично совпадающими), но все-таки не тождественными значениями считать синонимичными в строгом смысле термина не следует»¹⁸. Если между двумя языковыми единицами имеется хотя бы незначительное смысловое различие, то эти единицы не синонимичны. Такие пары называются *квазисинонимами* (или предложенным И. А. Мельчуком специальным термином — *энгионимы*)¹⁹. Начинают учитывать эту точку зрения и правоведы, например, Н. А. Власенко рассмотрел в одной из работ «использование правовых квазисинонимов»²⁰.

Нужно упомянуть еще об одном обстоятельстве. Синонимы позволяют выразить при обозначении того или иного понятия более полную гамму самых разнообразных оттенков слов. Словари синонимов предназначены помочь в выборе наиболее удачного слова или словосочетания для более яркого и точного выражения мысли. Такое выражение характерно для литературных, публицистических и, в какой-то мере, научных текстов. Юридический текст отличается (во всяком случае должен отличаться) от последних своей формализованностью и единообразием, простотой изложения, лаконичностью и компактностью²¹. Если законодатель продолжает, причем целеустремленно, десятилетиями и даже уже веками не обращая внимания на существующие доктринальные толкования, употреблять такие, например, слова и словосочетания, как: «интерес» и «заинтересованность»; «законный интерес» и «охраняемый законом

интерес»; «защита» и «охрана»; «договор» и «соглашение»; «принципы» и «начала» и др., то руководит им, видимо, не стремление отразить «всю гамму разнообразных значений» слов, а необходимость более точно обозначить реальный предмет или явление, для чего удачнее всего подходят именно те значения, которыми эти слова и словосочетания и различаются. Представляется, что правоведческий подход к определению значений таких слов и словосочетаний не должен концентрироваться и тем более завершаться простым «провозглашением» их синонимами. Отрицательные последствия такого подхода уже отмечены в литературе. Например, Е. Г. Комиссарова пришла к выводу, что рассмотрение словосочетаний в аспекте синонимии не позволяет исследовать место и роль каждого из них²². Поэтому целесообразнее сосредотачиваться не на фиксации таких квазисинонимов, а, наоборот, на поиске тех существенных различий между ними, которые и дали основание законодателю использовать эти квазисинонимы в нормативном тексте.

Кроме того, есть ли серьезные основания рассматривать словосочетания «законный интерес» и «охраняемый законом интерес» как синонимы, учитывая, что ключевым словом в них обоим является одно слово «интерес». По существу, речь в данном случае идет о том, можно ли усмотреть синонимическую связь между уточняющим прилагательным «законный» и словосочетанием «охраняемый законом». Что касается слова «охраняемый», то для процессуальных отраслей права более характерны незатухающие дискуссии о сходстве и различиях между словами «охрана» и «защита». Причастие «охраняемый» говорит о том, что данный интерес находится под охраной закона. В этой связи нельзя также не заметить, что говорить об охране или о защите уже охраняемого интереса излишне.

¹⁸ Мельчук И. А. Опыт теории лингвистических моделей «смысл ⇔ текст». М., 1999. С. 47.

¹⁹ См.: Мельчук И. А. Указ. соч. С. 47.

²⁰ Власенко Н. А. Указ. соч. С. 66–67.

²¹ Более подробно см., например: Власенко Н. А. Указ. соч. С. 19–28.

²² См.: Комиссарова Е. Г. Принципы в праве и основные начала гражданского законодательства : автореф. дис. ... д-ра юрид. наук. Екатеринбург, 2002. С. 4.

Некоторые авторы рассматривают отдельные видовые понятия «интереса» в качестве категории. Например, А. В. Малько отмечает, что «*категория законного (охраняемого законом) интереса стала объектом полномасштабного теоретического исследования значительно позже, чем объектом судебно-правовой защиты*»²³ (курсив наш. — А. М.). А. Н. Васькин, назвав «интерес» категорией²⁴, почему-то неоднократно относит к категории и понятие «заинтересованность»²⁵. Представляется, что в таких ситуациях авторы напрасно не обращают должного внимания на различия между видовыми и родовыми понятиями. К категории, как известно, относятся «предельно широкие по своему объему понятия, т.е. те, для которых нельзя найти более широкие родовые понятия»²⁶. *Законный интерес, государственный интерес, общественный интерес, имущественный интерес*, а также иные поистине несчетные модификации «интереса» (подчеркнем особо, что в русском языке автором зафиксировано более трех тысяч прилагательных, с которыми употребляется слово «интерес») никак нельзя отнести к предельно широким понятиям. Все они именно видовые модификации (разновидности) родового понятия «интерес», для которого действительно не существует более широкого родового понятия. В противном случае правоведа имели бы дело с почти четырехтысячной армадой словосочетаний со словом «интерес», каждое из которых по аналогии пришлось бы тоже называть категориями.

Тем не менее не покидает впечатление, что для отдельных исследователей любое употребленное законодателем слово автоматически становится категорией. Более того, по мнению

некоторых из них, оказывается, что и отдельные слова производны от категорий, как, например, слово «заинтересованность», о котором пишут, что оно, «несмотря на свою производность от категории “интерес”, имеет самостоятельное юридическое значение»²⁷. Не отрицая юридического значения «заинтересованности», упомянем, что это слово производно отнюдь не от *категории* «интерес», а от слова «заинтересованный». А вся цепочка словообразования выглядит так: интерес — интересовать — заинтересовать — заинтересованный — заинтересованность²⁸. Иногда столь вольное манипулирование термином «категория» приводит к достаточно нелепым выводам. Так, А. Н. Васькин (для которого «особое значение приобретает разграничение заинтересованности и интереса»), исходя из того, что интерес изучается в праве с двух позиций — социологической и психологической, почему-то решил, что социологическая концепция трактует «интерес как объективную категорию», и делает вывод, что «вряд ли целесообразно разграничивать эти категории. Напротив, их необходимо признать равнозначными (синонимами)»²⁹. Что такое *объективная категория*, автор, естественно, не объясняет, да и не смог бы объяснить, поскольку ни одна из классификаций категорий не предусматривает их деления на объективные и субъективные. К сожалению, такая точка зрения не единична. В какой-то мере такие выводы согласуются и с более солидными точками зрения, высказанными в работах общетеоретического плана. Так, Н. А. Власенко завершает рассмотрение соотношения слов, слов-терминов и слов-понятий в праве заключением «об определенной условности различия между словом и понятием (тер-

²³ Малько А. В. Указ. соч. С. 373.

См. также: Малько А. В. Законный интерес как правовая категория // Вопросы теории государства и права. Саратов, 1986. С. 121–131.

²⁴ См.: Васькин А. Н. Правовое значение заинтересованности // Российский юридический журнал. 2001. № 3. С. 111.

²⁵ См.: Васькин А. Н. Указ. соч. С. 109–113.

²⁶ Ивин А. А., Никифоров А. Л. Словарь по логике. М., 1997. С. 143.

²⁷ Васькин А. Н. Указ. соч. С. 111.

²⁸ См.: Тихонов А. Н. Словообразовательный словарь русского языка : в 2 т. 2-е изд. М., 1990. Т. 1. С. 394–394.

²⁹ Васькин А. Н. Указ. соч. С. 111.

мином)»³⁰. Заметим в очередной раз, и тоже с некоторой долей условности, что понятие — это мысль. Различия между словом и мыслью отнюдь не условны, а, напротив, очевидны. По мнению Н. А. Власенко, «термин (слово или словесный комплекс) выполняет функцию *специального носителя информации...*»³¹ (курсив наш. — А. М.). Безусловно, следует согласиться с тем, что правовой термин — специальный носитель информации, поскольку это качество отражено в самом названии «термин», отличающем его от обычного слова. Но гораздо важнее здесь подчеркнуть, что термин — это *носитель специальной и однозначной информации*. Термин (т.е. слово или словосочетание, обозначающее понятие в науке или специальной области деятельности) отличается от слова или словосоче-

тания естественного языка именно тем, что он однозначен³². Что касается понятия, то нельзя не заметить неполноту определения, данного Н. А. Власенко: «Понятие — категория логики и гносеологии...»³³, не упоминающего о том, что понятие — это прежде всего категория языкознания. Другое дело, что в общем виде понятие определяется и в логике, и в языкознании почти одинаково.

Отмеченные обстоятельства позволяют, по нашему мнению, не только не поддерживать точку зрения об условности различий, но, напротив, отстаивать положение о наличии четких различий между словом, термином, понятием и категорией, которые, безусловно, необходимо учитывать при синонимических сравнениях юридических терминов.

БИБЛИОГРАФИЯ

1. Алексеев С. С. Право на пороге нового тысячелетия : Некоторые тенденции мирового правового развития — надежда и драма современной эпохи // Алексеев С. С. Собрание сочинений : в 10 т. [+ Справоч. том]. Т. 5 : Линия права. Отдельные проблемы концепции. — М. : Статут, 2010. — 549 с.
2. Апресян Ю. Д. Проблема синонима // Вопросы языкознания. — 1957. — № 6. — С. 84–88.
3. Бурмистрова С. А. Создание условий для реализации правовых интересов как способ их защиты // Журнал российского права. — 2018. — № 3. — С. 17–27.
4. Васькин А. Н. Правовое значение заинтересованности // Российский юридический журнал. — 2001. — № 3. — С. 109–113.
5. Винокур Г. Проблема культуры речи // Русский язык в школе. — 2009. — № 10. — С. 73–79.
6. Винокур Г. О. Проблема культуры речи // Русский язык в советской школе. — 1929. — № 5. — С. 84–90.
7. Власенко Н. А. Язык права : монография. — Иркутск, 1997. — 176 с.
8. Гак В. Г. Языковые преобразования. — М. : Школа «Языки русской культуры», 1998. — 768 с.
9. Евгеньева А. П. Синонимы русского языка // Современный русский язык : Лексикология, лексикография : хрестоматия и учебные задания. — СПб. : Изд-во С.-Петерб. ун-та, 1996. — С. 70–79.
10. Ивин А. А., Никифоров А. Л. Словарь по логике. — М. : Гуманит. изд. центр «Владос», 1997. — 384 с.
11. Киселева С. В. К вопросу о синонимии // Актуальные проблемы лингвистики и гуманитарных наук : сборник статей по материалам междунар. науч.-метод. конференции, Москва, 23 марта 2012 г. / науч. ред. Н. Л. Соколова, Е. В. Сафронова. — М. : РУДН, 2012. — 518 с.
12. Киселева С. В. Экскурс в лингвистическую область синонимии // Филологические этюды : монография / науч. ред. О. Н. Морозова. — СПб. : ЛГУ имени А. С. Пушкина, 2015. — 160 с.

³⁰ Власенко Н. А. Указ. соч. С. 47.

³¹ Власенко Н. А. Указ. соч. С. 47.

³² См., например: Ивин А. А., Никифоров А. Л. Словарь по логике. М. : Гуманит. изд. центр «Владос», 1997. С. 338.

³³ Власенко Н. А. Указ. соч. С. 47.

13. *Комиссарова Е. Г.* Принципы в праве и основные начала гражданского законодательства : автореф. дис. ... д-ра юрид. наук. — Екатеринбург, 2002. — 46 с.
14. Лингвистический энциклопедический словарь / гл. ред. В. Н. Ярцева. — М. : Советская энциклопедия, 1990. — 685 с.
15. *Малько А. В.* Законный интерес как правовая категория // Вопросы теории государства и права : сборник статей. — Вып. 7 : Актуальные проблемы социалистического государства и права, законности и правопорядка. — Саратов, 1986. — 152 с.
16. *Малько А. В.* Проблемы законных интересов // Проблемы теории государства и права : учебное пособие / под ред. М. Н. Марченко. — М. : Юрист, 2001. — 656 с.
17. *Мельчук И. А.* Опыт теории лингвистических моделей «смысл ↔ текст». — М. : Языки русской культуры, 1999. — 346 с.
18. Словарь синонимов : справочное пособие / ред. А. П. Евгеньева. — Л. : Наука, 1975. — 648 с.
19. *Соцура Л. В.* Неофициальное толкование норм права : учебное пособие. — М. : Велби ; Проспект, 2000. — 112 с.
20. *Тихонов А. Н.* Словообразовательный словарь русского языка : в 2 т. — 2-е изд. — М. : Русский язык, 1990. — Т. 1. — 856 с.
21. *Шелов С. Д.* О вариативности и синонимии в терминологии // Известия РАН. Серия литературы и языка. — 2014. — Т. 73. — № 5. — С. 3–17.
22. *Шпенглер О.* Закат Европы. Очерки морфологии мировой истории : в 2 т. Т. 2 : Всемирно-исторические перспективы. — М. : Мысль, 1998. — 606 с.

Материал поступил в редакцию 6 апреля 2021 г.

REFERENCES (TRANSLITERATION)

1. Alekseev S. S. Pravo na poroge novogo tysyacheletiya : Nekotorye tendencii mirovogo pravovogo razvitiya — nadezhda i drama sovremennoj epohi // Alekseev S. S. Sbornik sochinenij : v 10 t. [+ Spravoch. tom]. T. 5 : Liniya prava. Otdel'nye problemy koncepcii. — M. : Statut, 2010. — 549 s.
2. Apresyan Yu. D. Problema sinonima // Voprosy yazykoznaniya. — 1957. — № 6. — S. 84–88.
3. Burmistrova S. A. Sozdanie uslovij dlya realizacii pravovyh interesov kak sposob ih zashchity // Zhurnal rossijskogo prava. — 2018. — № 3. — S. 17–27.
4. Vas'kin A. N. Pravovoe znachenie zainteresovannosti // Rossijskij yuridicheskij zhurnal. — 2001. — № 3. — S. 109–113.
5. Vinokur G. Problema kul'tury rechi // Russkij yazyk v shkole. — 2009. — № 10. — S. 73–79.
6. Vinokur G. O. Problema kul'tury rechi // Russkij yazyk v sovetskoj shkole. — 1929. — № 5. — S. 84–90.
7. Vlasenko N. A. Yazyk prava : monografiya. — Irkutsk, 1997. — 176 s.
8. Gak V. G. Yazykovye preobrazovaniya. — M. : Shkola «Yazyki russkoj kul'tury», 1998. — 768 s.
9. Evgen'eva A. P. Sinonimy russkogo yazyka // Sovremennyy russkij yazyk : Leksikologiya, leksikografiya : hrestomatiya i uchebnye zadaniya. — SPb. : Izd-vo S.-Peterb. un-ta, 1996. — S. 70–79.
10. Ivin A. A., Nikiforov A. L. Slovar' po logike. — M. : Gumanit. izd. centr «Vlados», 1997. — 384 s.
11. Kiseleva S. V. K voprosu o sinonimii // Aktual'nye problemy lingvistiki i gumanitarnyh nauk : sbornik statej po materialam mezhdunar. nauch.-metod. konferencii, Moskva, 23 marta 2012 g. / nauch. red. N. L. Sokolova, E. V. Safronova. — M. : RUDN, 2012. — 518 s.
12. Kiseleva S. V. Ekskurs v lingvisticheskuyu oblast' sinonimii // Filologicheskie etyudy : monografiya / nauch. red. O. N. Morozova. — SPb. : LGU imeni A. S. Pushkina, 2015. — 160 s.
13. Komissarova E. G. Principy v prave i osnovnye nachala grazhdanskogo zakonodatel'stva : avtoref. dis. ... d-ra yurid. nauk. — Ekaterinburg, 2002. — 46 s.

14. Lingvisticheskij enciklopedicheskij slovar' / gl. red. V. N. Yarceva. — M. : Sovetskaya enciklopediya, 1990. — 685 s.
15. Mal'ko A. V. Zakonnyj interes kak pravovaya kategoriya // Voprosy teorii gosudarstva i prava : sbornik statej. — Vyp. 7 : Aktual'nye problemy socialisticheskogo gosudarstva i prava, zakonnosti i pravoporyadka. — Saratov, 1986. — 152 s.
16. Mal'ko A. V. Problemy zakonnyh interesov // Problemy teorii gosudarstva i prava : uchebnoe posobie / pod red. M. N. Marchenko. — M. : Yurist», 2001. — 656 s.
17. Mel'chuk I. A. Opyt teorii lingvisticheskikh modelej «smysl ⇔ tekst». — M. : Yazyki russkoj kul'tury, 1999. — 346 s.
18. Slovar' sinonimov : spravocnoe posobie / red. A. P. Evgen'eva. — L. : Nauka, 1975. — 648 s.
19. Socuro L. V. Neoficial'noe tolkovanie norm prava : uchebnoe posobie. — M. : Velbi ; Prospekt, 2000. — 112 s.
20. Tihonov A. N. Slovoobrazovatel'nyj slovar' russkogo yazyka : v 2 t. — 2-e izd. — M. : Russkij yazyk, 1990. — T. 1. — 856 s.
21. Shelov S. D. O variativnosti i sinonimii v terminologii // Izvestiya RAN. Seriya literatury i yazyka. — 2014. — T. 73. — № 5. — S. 3–17.
22. Shpengler O. Zakat Evropy. Ocherki morfologii mirovoj istorii : v 2 t. T. 2 : Vsemirno-istoricheskie perspektivy. — M. : Mysl', 1998. — 606 s.

Причины и условия злоупотребления правом в юридическом процессе России в свете издержек реализации состязательного начала

Аннотация. Эффективное противодействие злоупотреблению правом в юридическом процессе невозможно без уяснения причин и условий встречающихся на практике форм злоупотребления правом, которые представляют собой способы его внешнего выражения. Рассмотрение доктрины и судебной практики гражданского, арбитражного, административного, уголовного процессов сквозь призму состязательного начала, свойственного всем представленным видам юридического процесса, способствовало выявлению общих закономерностей, обуславливающих злоупотребление процессуальным правом. В ходе исследования были рассмотрены формы злоупотребления правом (дискреционными полномочиями), связанные с осуществлением доказательственной деятельности сторон процесса, избыточное обжалование действий сторон, многочисленная подача заявлений, ходатайств, отводов. Автором сделаны выводы о том, что причиной данного негативного явления выступает стремление лица к удовлетворению противоправным способом своих интересов, стремлений, эмоций. К условиям злоупотребления процессуальным правом, вытекающего из издержек принципа состязательности, следует отнести вульгарное толкование принципа состязательности, коллизию интересов сторон процесса, субъективизм правоприменителя, его попустительское отношение к наличию злоупотребления правом. Поводом к злоупотреблению правом в некоторых ситуациях может служить непреднамеренное провоцирование его стороной-оппонентом.

Ключевые слова: право; субъективное право; юридический процесс; причина; условие; повод; злоупотребление процессуальным правом; злоупотребление правом; форма злоупотребления процессуальным правом; принцип состязательности; вульгарное толкование; злоупотребление дискреционными полномочиями.

Для цитирования: Матвеева Е. С. Причины и условия злоупотребления правом в юридическом процессе России в свете издержек реализации состязательного начала // Актуальные проблемы российского права. — 2022. — Т. 17. — № 2. — С. 20–31. — DOI: 10.17803/1994-1471.2022.135.2.020-031.

Reasons and Conditions for the Abuse of the Right in the Legal Process of Russia in the Light of the Costs of Implementing an Adversarial Principle

Evgenia S. Matveeva, Adjunct, Department of Theory and History of State and Law, Nizhny Novgorod Academy of the Ministry of Internal Affairs of Russia; Investigation Department of the Department of the Ministry of Internal Affairs of Russia for the Kstovsky District sh. Ankudinovskoe, d. 3, Nizhny Novgorod, Russia, 603081
evgenruss91@yandex.ru

Abstract. Effective counteraction to the abuse of the right in the legal process is impossible without understanding the causes and conditions of the forms of abuse of the right encountered in practice, which are the ways of its external expression. Consideration of the doctrine and judicial practice of civil, arbitration, administrative, criminal procedure through the prism of the adversarial principle, characteristic of all the types of legal process presented, contributed to the identification of general patterns that cause the abuse of procedural right. In the course of the study, the author examined the forms of abuse of the right (discretionary powers) associated with the implementation of evidentiary activities of the parties to the proceedings, excessive appeals against the actions of the parties, numerous filings of applications, motions, and challenges. The author concludes that the cause of this negative phenomenon is the desire of a person to satisfy his interests, aspirations, emotions in an illegal way. Conditions for the abuse of procedural law arising from the costs of the adversarial principle include a vulgar interpretation of the adversarial principle, a conflict of interests of the parties to the process, subjectivism of a law enforcement officer, his condoning attitude to the presence of abuse of the right. An opponent's unintentional provocation can cause the abuse of the right in some situations.

Keywords: law; subjective right; legal process; cause; condition; occasion; abuse of the procedural right; abuse of the right; form of abuse of procedural right; adversarial principle; vulgar interpretation; abuse of discretion.

Cite as: Matveeva ES. Prichiny i usloviya zloupotrebleniya pravom v yuridicheskom protsesse Rossii v svete izderzhok realizatsii sostyazatel'nogo nachala [Reasons and Conditions for the Abuse of the Right in the Legal Process of Russia in the light of the costs of Implementing an Adversarial Principle]. *Aktual'nye problemy rossijskogo prava*. 2022;17(2):20-31. DOI: 10.17803/1994-1471.2022.135.2.020-031. (In Rus., abstract in Eng.).

Изучение негативных правовых явлений имеет одной из целей выработку мер эффективного противодействия таковым. Не является исключением и злоупотребление процессуальным правом. Нужно четко представлять причину, условия, формы злоупотребления для выработки мер адекватного преодоления и устранения данного негативного правового явления.

Юридическая наука имеет разные взгляды на причины злоупотребления правом. В общетеоретическом исследовании злоупотребления правом О. Н. Бармина пишет о том, что, в общем виде причины злоупотреблений в праве

могут составлять объективную и субъективную группу, среди которых упоминаются неясность и неопределенность правовых норм, их несовершенство, а также низкий уровень правосознания и правовой культуры, неумелое пользование законом. Кроме того, автором выделяются условия злоупотреблений в праве. К ним относятся нестабильность судебной практики, отсутствие ее единообразия, материальная необеспеченность индивида (организации), а также коллизия интересов¹. Данная позиция с некоторыми поправками может быть экстраполирована и на процессуальный аспект проблемы злоупотребления правом. Примечательно, что на основе

¹ Бармина О. Н. Причины и условия возникновения злоупотреблений в праве // Вестник Вятского государственного гуманитарного университета. 2014. № 6. С. 99–101.

указанной точки зрения О. В. Желева раскрывает причины и условия злоупотребления в уголовно-процессуальном праве².

В этой связи следует обратить внимание на замечание В. К. Бабаева о том, что «смещение причины и условий может дезориентировать науку и практику в борьбе с правонарушениями»³. При этом В. К. Бабаев называет единственную причину правонарушений, которая усматривается в стремлении лица удовлетворить (или проявить) противоправным (противозаконным) способом свои интересы, стремления, эмоции. Рассматривая в качестве условий правонарушений многообразие отрицательных обстоятельств, формирующих причину, ученый также отмечает, что основные пути противодействия правонарушениям лежат именно в устранении данных условий. При этом отрицательные обстоятельства ситуативного характера, которые способны провоцировать правонарушения, следует относить не к их условиям, а к поводам⁴.

Стоит заметить, что злоупотребление правом не является в чистом виде правонарушением. Оно соотносится с последним как частично пересекающиеся понятия⁵. Так, понимая под злоупотреблением правом причиняющее вред правовое поведение, осуществляемое в связи с осуществлением субъективного права (либо при его непосредственном использовании, либо за его пределами), обратим внимание на значение указанной связи. На ее основании возможно выделить правомерное злоупотребление правом в случае, когда речь идет о таком виде правомерного поведения, как неоправданно допусти-

мое, то есть общественно вредное, выходящее за меру социально-правового компромисса при регламентации отношений, но формально правомерное до тех пор, пока законодатель не признает его противоправность⁶.

Кроме того, на основании связи с субъективным правом при наличии вреда, имеющего чрезмерную, недопустимую степень общественной опасности, следует говорить о противоправном, но не преступном злоупотреблении правом. В этом случае причиняемый вред требует правового запрета, но еще не имеет степени общественной опасности преступления. В качестве общего предела в данном случае следует рассматривать шикану, то есть поведение лица с единственной целью причинения вреда. То есть субъект выходит за пределы своего субъективного права, поэтому злоупотребление правом происходит посредством нарушения запрета или неисполнения позитивной юридической обязанности, а не посредством использования права, в силу того, что причинять такой вред он не вправе⁷.

В случае повышения общественной опасности следует говорить о преступном злоупотреблении правом. При этом не является злоупотреблением правом преступное поведение, прямо запрещенное нормами права вне какой бы то ни было связи с субъективным правом.

Признавая существование правомерного и противоправного злоупотребления правом, отметим, что сущность исследуемого негативного феномена тяготеет к противоправности. Это позволяет признать справедливыми в отно-

² Желева О. В. О причинах злоупотребления правом в уголовном судопроизводстве и путях его предупреждения и пресечения // Уголовная юстиция. 2017. № 10. С. 43–48.

³ Теория государства и права : учебник / под ред. В. К. Бабаева. М. : Юрист, 2003. С. 482–503.

⁴ Теория государства и права / под ред. В. К. Бабаева. С. 498–499.

⁵ Матвеева Е. С. Соотношение понятий «злоупотребление правом» и «правонарушение»: материальный и процессуальный аспект // Альманах молодых ученых : сборник научных статей. Н. Новгород : Нижегородская академия МВД России, 2020. Вып. 2. С. 18–27.

⁶ Толстик В. А. Техничко-юридические способы противодействия злоупотреблению правом // Противодействие злоупотреблению правом: теория, практика, техника : сборник статей по материалам Международной научно-практической конференции (Н. Новгород, 23–24 мая 2019 года) / под ред. В. А. Толстика, В. М. Баранова, П. В. Васильева. Н. Новгород : Нижегородская академия МВД России, 2019. С. 105–120.

⁷ Толстик В. А., Куманеев В. В. К вопросу о злоупотреблении правом // Государственная власть и местное самоуправление. 2001. № 3. С. 45–48.

шении злоупотребления правом положения, предложенные В. К. Бабаевым.

В свете вышеизложенного представляется корректным в качестве причины злоупотребления процессуальным правом рассматривать стремление лица удовлетворить противоправным способом свои интересы, стремления, эмоции. Условия же злоупотребления процессуальным правом, как объективные, так и субъективные, корректно синтезировать, исходя из анализа наиболее часто встречаемых форм злоупотребления правом в юридическом процессе. При этом под формой злоупотребления правом мы понимаем способ его внешнего выражения в конкретных проявлениях на практике.

Наиболее распространенные формы злоупотребления правом в юридическом процессе различны по своим проявлениям. Это обуславливается в первую очередь спецификой отрасли процессуального права, в которой они имеют место. В этой связи вызывает интерес мысль А. В. Юдина о том, что практически все формы злоупотребления процессуальными правами в общем плане представляют собой нарушение принципов гражданского процессуального права⁸. При этом данное высказывание представляется справедливым и для других видов юридического процесса.

Надо отметить, что уголовно-процессуальная отрасль права является публичной, однако данный факт не отменяет наличия у субъектов уголовного судопроизводства субъективных прав как гарантированной государством определенной меры возможного поведения. Субъективные публичные права (правомочия)

предоставляются для реализации определенного публичного (общественного) интереса, их содержание и предназначение тесно связаны с назначением и целями уголовного процесса. С учетом широкого распространения в уголовном процессе использования должностными лицами своих полномочий в рамках, установленных законом, но вопреки их предназначению, обращает на себя внимание позиция Т. В. Трубниковой. Так, она считает, что термин «злоупотребление правом в уголовном процессе» допустимо использовать в широком смысле, включая в его содержание не только злоупотребление участниками своими субъективными правами, но и злоупотребление должностными лицами своими полномочиями⁹. Такого же мнения придерживаются еще ряд ученых¹⁰.

При этом публичность, отражая в правовом регулировании принцип «дозволено только то, что прямо предусмотрено законом», привносит свой оттенок в понимание субъективных прав лиц, наделенных властными полномочиями. В этой связи справедливым представляется мнение В. Г. Пономарева, который рассматривает полномочие как разновидность субъективного права, которое можно определить как совокупность правомочий, осуществляемых в строго определенных нормой права рамках посредством выполнения заложенной в этой норме обязанности с целью удовлетворения потребностей иных лиц¹¹.

Кроме того, нужно отметить и дискреционный характер данных полномочий, предполагающий выбор поведения уполномоченного лица по усмотрению из нескольких возможных,

⁸ Юдин А. В. Злоупотребление процессуальными правами в гражданском судопроизводстве : дис. ... д-ра юрид. наук. СПб., 2009. С. 231 ; Пономарев В. Г. О сущности злоупотребления правом и его месте в уголовном законодательстве Российской Федерации // Вестник Волгоградского государственного университета. Серия 5, Юриспруденция. 2012. № 1 (16). С. 163.

⁹ Трубникова Т. В. Злоупотребление правом в уголовном процессе: критерии и пределы вмешательства государства // Вестник Томского государственного университета. Право. 2015. № 3 (17). С. 65–79.

¹⁰ Даровских О. И. Злоупотребление правом в уголовном судопроизводстве России : монография. Челябинск, 2013. 152 с. ; Баев О. Я., Баев М. О. Злоупотребление правом в досудебном производстве по уголовным делам : монография. М. : Проспект, 2014. 216 с.

¹¹ Пономарев В. Г. О сущности злоупотребления правом и его месте в уголовном законодательстве Российской Федерации // Вестник Волгоградского государственного университета. Серия 5, Юриспруденция. 2012. № 1 (16). С. 163.

предоставленных нормой права. В некоторых случаях выбранный вариант поведения может быть чрезмерным для другой стороны правоотношения и может являться, по сути, злоупотреблением правом.

С учетом вышеизложенного важно четко выделять критерии для квалификации деяний как злоупотребления правом. Применительно к публичному процессуальному праву следует согласиться с Т. В. Трубниковой, которая в качестве таковых предлагает использовать добросовестность и разумность, соотносимые с реализацией права на судебную защиту и справедливое судебное разбирательство¹².

Однако, с нашей точки зрения, как злоупотребление правом следует оценивать и уголовно наказуемые злоупотребления полномочиями. В первую очередь это связано с тем, что в данном случае результат осуществления права законодательно признан общественно опасным. В силу публичности охраняемых правоотношений законодатель устанавливает конкретный предел осуществления полномочий, нарушение которого будет уголовно наказуемым. К примеру, для ст. 285 «Злоупотребление должностными полномочиями» УК РФ таким пределом служат интересы службы. Раскрывая составы злоупотреблений полномочиями в различных статьях действующего уголовного закона, законодатель указывает на наличие специальной цели — извлечение выгод и преимуществ для себя или других лиц (ст. 201, 202 УК РФ) либо мотива — корыстной или иной личной заинтересованности (ст. 285 УК РФ), что свидетельствует о недобросовестности совершаемых деяний и нарушении пределов осуществления полномочий. При этом судебная практика как злоупотребление полномочиями расценивает не только незаконную реализацию субъективных прав, но и невыполнение возложенных на должностное лицо обязанностей. На данный факт указывается в п. 15 постановления Пленума Верховного Суда РФ от 16.10.2009 № 19 «О судебной практике по делам о злоупотреблении

должностными полномочиями и о превышении должностных полномочий»¹³: «Ответственность по ст. 285 УК РФ наступает также за умышленное неисполнение должностным лицом своих обязанностей в том случае, если подобное бездействие было совершено из корыстной или иной личной заинтересованности, объективно противоречило тем целям и задачам, для достижения которых должностное лицо было наделено соответствующими должностными полномочиями, и повлекло существенное нарушение прав и законных интересов граждан или организаций либо охраняемых законом интересов общества и государства». Однако, как справедливо указывает В. Г. Пономарев, противоправность злоупотребления раскрывается через нарушение общей (в частных отраслях) или конкретных (в публичных отраслях) обязанностей управомоченного субъекта не выходить за границы субъективного права как гарантированной государством меры определенного поведения, не реализовывать право не в соответствии с его целями и назначением. Это позволяет прийти к выводу, что составы преступлений Особенной части УК РФ, закрепляющие ответственность за злоупотребление полномочиями, фактически предполагают ответственность за злоупотребление правами.

Состязательное начало любого процесса ведет к желанию сторон выиграть дело. При этом зачастую стороны прибегают к злоупотреблению правом для достижения данного результата.

К одному из условий такого положения вещей нужно отнести низкий уровень правосознания и правовой культуры, позволяющий вульгарно толковать возможности, связанные с принципом состязательности. К данному выводу можно прийти, проанализировав работы ученых, исследовавших проблему злоупотребления процессуальным правом. Так, в рамках гражданского процесса А. В. Юдин отмечает, что прикрытие своего злоупотребительного поведения установленным в законе принципом состяза-

¹² Трубникова Т. В. Указ. соч.

¹³ Бюллетень Верховного Суда РФ. 2009. № 12.

тельности основано не на положениях закона, а на ошибочном его толковании¹⁴.

В уголовном процессе имеются законодательные положения (ч. 2 ст. 16, п. 11 ч. 4 ст. 46, п. 21 ч. 4 ст. 47 УПК РФ), которые позволяют говорить о такой презумпции, как возможность защищаться всеми не запрещенными УПК РФ способами и средствами. Однако на практике упомянутая презумпция толкуется достаточно широко, что, в свою очередь, также создает предпосылку для различных форм злоупотребления правом¹⁵.

Рассматривая такой аспект административного процесса, как функционирование органов исполнительной власти, отметим, что наличие злоупотребления правом здесь также связывается с отсутствием четких правил и принципов толкования издаваемых нормативных правовых актов¹⁶.

Негативные последствия вульгарного толкования принципа состязательности в юридическом процессе проявляются в наличии, к примеру, таких форм злоупотребления правом, как сокрытие фактов, доказательственных материалов, дача ложных объяснений¹⁷. Нельзя не отметить, что попытка ввести суд в заблуждение препятствует достижению истины по делу, что негативно отражается на правосудии.

На законодательном уровне многим субъектам гражданского и уголовного судопроизводства вменяется в обязанность давать правдивые показания. Причем данная обязанность предусматривает меры уголовной ответственности за ее нарушение. Это касается экспертов, переводчиков, свидетелей. Что же касается сторон в упомянутых разновидностях юридического

процесса, то в рамках гражданского судопроизводства стороны не несут такой обязанности, следовательно, и не испытывают на себе юридических санкций за ложь¹⁸. В уголовном же процессе для потерпевшего право давать показания одновременно выступает и юридической обязанностью. На данный факт указывает наличие запрета давать заведомо ложные показания или вообще отказаться от дачи показаний. В отношении подозреваемого (обвиняемого) УПК РФ не предусматривает обязанности сообщать правду органам предварительного расследования или суду. Однако полученные от данного субъекта в ходе расследования уголовного дела показания могут использоваться в последующем в качестве доказательства его виновности.

Желая выиграть дело, стороны юридического процесса, вульгарно толкуя возможности принципа состязательности, могут злоупотребить правом под видом осуществления доказательственной деятельности.

В рамках уголовного судопроизводства чаще всего в литературе упоминаются злоупотребления правом стороной защиты. Однако небезосновательно В. А. Азаров, Д. М. Нурбаев отмечают такую проблему, как рассмотрение адвокатами института злоупотребления правом в качестве нарушения фундаментального права на защиту, способного создать почву для злоупотреблений уже со стороны правоохранительных органов и суда¹⁹. Г. М. Резник, поддерживая данную точку зрения, отмечает, что на практике это благодатная почва для замены презумпции невиновности презумпцией добросовестности материалов предварительного расследования,

¹⁴ Юдин А. В. Злоупотребление процессуальными правами в гражданском судопроизводстве. С. 236.

¹⁵ Азаров В. А., Нурбаев Д. М. Некоторые подходы к оценке феномена злоупотребления правом в уголовном процессе // Вестник Омского университета. Серия «Право». 2019. Т. 16. № 4. С. 134.

¹⁶ Крымова Е. Н. Злоупотребление правом в процессе функционирования исполнительных органов государственной власти в Российской Федерации: содержание и формирование концепции противодействия : автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Воронеж, 2009. С. 19.

¹⁷ Проблема истины в гражданском судопроизводстве : учебное пособие / С. Ф. Афанасьев ; под ред. И. М. Зайцева. Саратов : Саратовская гос. акад. права, 1999. С. 77.

¹⁸ Юдин А. В. Злоупотребление процессуальными правами в гражданском и уголовном судопроизводстве: межотраслевой анализ // Lex russica (Русский закон). 2006. № 5. С. 986.

¹⁹ Азаров В. А., Нурбаев Д. М. Указ. соч. С. 133.

по существу — это вырождение института допустимости доказательств, а также недействительность апелляции²⁰.

Рассуждая над презумпцией добросовестности материалов предварительного расследования, надо отметить, что доктрина содержит указания на злоупотребление правом лицами, ведущими расследование. Так, С. В. Юношев, В. В. Убасев называют некоторые формы злоупотребления правом органами предварительного расследования, такие как фактическая замена одного вида допроса другим (допрос потенциального подозреваемого в качестве свидетеля), отклонение без обоснований ходатайств защиты о проведении следственных действий, неофициальное опознание вне процедуры следственного действия и др.²¹ В этой связи постановка непосредственно судом под сомнение законности и обоснованности собранных материалов уголовного дела представляется маловероятной. При этом вышеупомянутые формы злоупотребления правом (дискреционными полномочиями) останутся латентными, если противоположная сторона не обратит на это внимания. Данное утверждение возможно экстраполировать и на другие виды юридического процесса. В арбитражном процессе изначально суд вряд ли поставит под сомнение добросовестность инициирования дела, которое по факту будет затягивать процесс путем его рассмотрения параллельно с основным делом. При этом принятие решения по основному делу будет невозможно без решения по инициированному взаимосвязанному делу²².

В рамках административного процесса суд также начнет рассмотрение поданного заявле-

ния (жалобы) для защиты заведомо противоправных или юридически безразличных интересов заявителя, пока данные обстоятельства не будут выяснены и суд не придет к выводу, что столкнулся с одной из форм злоупотребления правом²³.

Таким образом, в различных видах юридического процесса условием злоупотребления правом является низкий уровень правосознания и правовой культуры, позволяющий вульгарно толковать возможности, связанные с принципом состязательности.

Действенными средствами защиты своих прав в рамках состязательности являются обжалование действий сторон, подача заявлений, ходатайств, отводов. Возможность злоупотребить данными субъективными правами существует в любом виде процесса. К условиям злоупотребления правом в представленных его формах следует также отнести низкий уровень правосознания и правовой культуры, выражающийся в гипертрофированном представлении о справедливости при столкновении интересов сторон процесса, а также преследование цели затягивания процесса.

В рамках уголовного судопроизводства в случае обжалования каждого действия следователя в прокуратуру или в суд сторона защиты явно злоупотребляет правом на обжалование. О данном факте упоминается в апелляционном постановлении Московского городского суда от 04.12.2019 по делу № 10-18583/2019²⁴, где рассматривалась жалоба обвиняемого А. А. Коровина на решение суда первой инстанции об отказе в принятии к рассмотрению жалобы, поданной им в порядке ст. 125 УПК РФ на действия

²⁰ Резник Г. М. Не атака, а осада. Долгая // Адвокатская газета. 2018. № 10 (266). С. 7.

²¹ Юношев С. В., Убасев В. В. О возможных злоупотреблениях органов предварительного расследования при производстве отдельных следственных действий // Юридический вестник Самарского университета. 2017. Т. 3. № 4. С. 177–182.

²² Борецкая Л. Р. Понятие злоупотребления процессуальными правами в арбитражном процессе: формы и способы // Крымские юридические чтения. Правонарушение и ответственность : сборник материалов научно-практической конференции. Симферополь : Ариал, 2017. С. 62–66.

²³ Крымова Е. Н. Злоупотребление правом в процессе функционирования исполнительных органов государственной власти в Российской Федерации: содержание и формирование концепции противодействия : дис. ... канд. юрид. наук. Воронеж, 2009. С. 59–75.

²⁴ URL: <https://base.garant.ru/311901903/> (дата обращения: 11.02.2021).

следователя. В описательно-мотивировочной части апелляционным судом, в частности, обращено внимание на то, что широкий круг прав участников уголовного судопроизводства предполагает их добросовестное использование, без злоупотребления правами. А также на то, что в данном случае обвиняемым было одновременно направлено огромное количество ходатайств аналогичного содержания, после чего в суд в порядке ст. 125 УПК РФ обжаловано бездействие (действие) следователя по каждому из них. С учетом всех обстоятельств суд принял решение об оставлении апелляционной жалобы без удовлетворения.

В сфере административно-процессуальных правоотношений Е. Н. Крымова также отмечает наличие формы злоупотребления правом, связанной с обжалованием действий сторон, приводя в пример оспаривание явно правомерного поведения органа исполнительной власти с целью воспрепятствования его законной деятельности²⁵. К примеру, в постановлении Арбитражного суда Западно-Сибирского округа от 01.02.2017 № Ф04-6094/16²⁶ рассматривалась кассационная жалоба ООО «АлтайАгроимпульс» по факту отказа инспектора Государственной инспекции безопасности дорожного движения Управления МВД РФ по Томской области П. В. Харламова (далее — государственный инспектор) в приеме заявления и документов для получения государственной услуги по регистрации автомобиля, приобретенного обществом, на основании отсутствия у общества паспорта технического средства. Решения нижестоящих судов об отказе в удовлетворении требований ООО «АлтайАгроимпульс» и о законности действий государственного инспектора признаны соответствующими законодательству, кассационная жалоба оставлена без удовлетворения.

Как злоупотребление правом стоит рассматривать и ситуацию, когда участник гражданско-

го процесса обжалует судебный акт и представляет новые доказательства в суд второй инстанции, которые умышленно не были им предъявлены при разбирательстве дела по существу в суде первой инстанции²⁷. Некоторыми адвокатами такая форма злоупотребления правом расценивается как тактический прием, используемый для получения возможности выиграть дело, что также свидетельствует о несоответствии воплощаемого поведения понятию справедливости. Представляется, что в арбитражном процессе данная форма тоже возможна. Примером может служить рассмотренный Седьмым арбитражным апелляционным судом спор, в котором общество с ограниченной ответственностью «СИА Интернейшнл-Новосибирск» (истец) требует взыскать с общества с ограниченной ответственностью «Леди-фарм плюс» (ответчик) задолженность в размере 207 941,80 руб., пени в размере 264 995,25 руб. Решением суда первой инстанции требования удовлетворены в полном объеме. На данное решение ответчиком подана апелляционная жалоба, к которой приложены платежные документы, свидетельствующие о произведенных расчетах с истцом на сумму 34 000 руб.

Обосновывая свое решение, в частности со ссылкой на положения п. 26 постановления Пленума ВАС РФ от 28.05.2009 № 36 «О применении Арбитражного процессуального кодекса Российской Федерации при рассмотрении дел в арбитражном суде апелляционной инстанции», касающиеся рассмотрения причин невозможности предоставления новых доказательств в суд первой инстанции, а также со ссылкой на положения ч. 2 ст. 41 АПК РФ о добросовестном пользовании лицами принадлежащими им процессуальными правами и о неблагоприятных последствиях в случае злоупотребления правом суд оставил решение суда первой инстанции без изменения, жалобу без удовлетворения²⁸.

²⁵ Крымова Е. Н. Злоупотребление правом ... : дис. ... канд. юрид. наук. С. 59–75.

²⁶ URL: <https://base.garant.ru/38198612/> (дата обращения: 11.02.2021).

²⁷ Юдин А. В. Злоупотребление процессуальными правами в гражданском и уголовном судопроизводстве... С. 986.

²⁸ Постановление Седьмого арбитражного апелляционного суда от 27.10.2015 по делу № А45-6739/2015 // URL: <https://sudact.ru/arbitral/doc/S5adzVOFwQWt/> (дата обращения: 11.02.2021).

Примечательно, что в рассмотренных примерах судебной практики действия сторон, которые в доктрине относят к формам злоупотребления правом, судом напрямую к таковым не отнесены.

При наличии в судопроизводстве многократных ходатайств, жалоб, заявлений, отводов для их оценки в качестве злоупотребления правом необходимо помнить, что изначально данные правовые средства служили для реализации субъективного права на защиту. Поэтому, по справедливому замечанию О. И. Андреевой и соавторов, для признания неоднократных заявлений, жалоб, ходатайств, отводов злоупотреблением правом необходимо одновременное сочетание таких критериев, как неразумность и недобросовестность в поведении субъектов²⁹.

Таким образом, в качестве условия для появления упомянутых форм злоупотребления правом следует рассматривать низкий уровень правосознания и правовой культуры, выражающийся в гипертрофированном представлении о справедливости при столкновении интересов сторон процесса, а также преследование цели затягивания процесса.

С учетом того, что отнесение того или иного поведения стороны процесса к злоупотреблению правом осуществляет правоприменитель, в качестве условия для злоупотребления правом, в частности в представленных выше формах, можно назвать неверную интерпретацию правовой ситуации правоприменителем при решении вопроса о наличии или об отсутствии злоупотребления правом в деяниях сторон ввиду противоречивости понимания самой категории злоупотребления правом.

В некоторых случаях условием для злоупотребления правом может явиться его игнорирование судом из-за отсутствия четких негативных последствий, которые судом могут быть

применены. О подобной ситуации упоминает А. В. Юдин, называя такое поведение суда «попустительством». Случаи попустительства автор рассматривает как сходную тенденцию правоприменительной практики в уголовном и гражданском процессе по привлечению к ответственности лиц, допустивших злоупотребление правом. В подтверждение своих слов ученый приводит в пример такое последствие данного явления, как тяжбы, которые длятся по несколько лет и не приносят позитивных результатов лицам, чьи права были нарушены³⁰.

Обращает на себя внимание тот факт, что злоупотребительное поведение одной из сторон в юридическом процессе способно спровоцировать злоупотребление правом (дискреционными полномочиями) другой стороной либо повлечь совершение правонарушения. Данный факт следует расценивать как повод для злоупотребления правом. Так, в рамках гражданского процесса любое злоупотребление правом сторон, направленное на затягивание процесса, может повлечь злоупотребление дискреционными полномочиями судом при его нежелании воспользоваться правом взыскания компенсации за потерю времени. В уголовном судопроизводстве злоупотребление правом в форме неоднократного заявления подсудимым ходатайства о замене защитника способно породить злоупотребление дискреционными полномочиями, заключенное в непредоставлении новому защитнику достаточного срока для ознакомления с материалами уголовного дела³¹. В административном процессе это может быть административный произвол, выразившийся в чинении препятствий к реализации какого-либо права (к примеру, представителя малого бизнеса), влекущий последующую неуплату налогов лицом, чьи права были нарушены³².

²⁹ Андреева О. И., Григорьев В. Н., Зайцев О. А., Трубникова Т. В. Злоупотребление правом, его предупреждение и пресечение в уголовном процессе России: некоторые итоги исследования // Всероссийский криминологический журнал. 2018. Т. 12. № 6. С. 914–924.

³⁰ Юдин А. В. Злоупотребление процессуальными правами в гражданском и уголовном судопроизводстве... С. 987.

³¹ Андреева О. И., Григорьев В. Н., Зайцев О. А., Трубникова Т. В. Указ. соч. С. 919–920.

³² Крымова Е. Н. Злоупотребление правом ... : дис. ... канд. юрид. наук. С. 59–75.

Подводя итог, отметим, что искаженное представление о действии состязательного начала в юридическом процессе способно повлечь злоупотребление правом. В этой связи к условиям злоупотребления правом в юридическом процессе следует отнести низкий уровень правосознания и правовой культуры, позволяющий вульгарно толковать возможности, связанные с принципом состязательности, а также создающий гипертрофированное представление о справедливости при столкновении интересов сторон процесса. Кроме того, условием злоупотребления правом является неверная интерпретация правовой ситуации правоприменителем при решении вопроса о наличии или об отсут-

ствии злоупотребления правом в деяниях сторон ввиду противоречивости понимания самой категории злоупотребления правом, а также игнорирование судом наличия злоупотребления правом из-за отсутствия четких негативных последствий, которые судом должны быть применены.

В качестве повода к злоупотреблению правом (дискреционными полномочиями) следует рассматривать злоупотребительное поведение оппонента в юридическом процессе.

Причиной наличия злоупотребления процессуальным правом является стремление лица удовлетворить (или проявить) противоправным способом свои интересы, стремления, эмоции.

БИБЛИОГРАФИЯ

1. Азаров В. А., Нурбаев Д. М. Некоторые подходы к оценке феномена злоупотребления правом в уголовном процессе // Вестник Омского университета. Серия «Право». — 2019. — Т. 16. — № 4. — С. 131–137.
2. Андреева О. И., Григорьев В. Н., Зайцев О. А., Трубникова Т. В. Злоупотребление правом, его предупреждение и пресечение в уголовном процессе России: некоторые итоги исследования // Всероссийский криминологический журнал. — 2018. — Т. 12. — № 6. — С. 914–924.
3. Баев О. Я., Баев М. О. Злоупотребление правом в досудебном производстве по уголовным делам : монография. — М. : Проспект, 2014. — 216 с.
4. Бармина О. Н. Причины и условия возникновения злоупотреблений в праве // Вестник Вятского государственного гуманитарного университета. — 2014. — № 6. — С. 96–103.
5. Борецкая Л. Р. Понятие злоупотребления процессуальными правами в арбитражном процессе: формы и способы // Крымские юридические чтения. Правонарушение и ответственность : сборник материалов научно-практической конференции. — Симферополь : Ариал, 2017. — С. 62–66.
6. Даровских О. И. Злоупотребление правом в уголовном судопроизводстве России : монография. — Челябинск, 2013. — 152 с.
7. Желева О. В. О причинах злоупотребления правом в уголовном судопроизводстве и путях его предупреждения и пресечения // Уголовная юстиция. — 2017. — № 10. — С. 43–48.
8. Крымова Е. Н. Злоупотребление правом в процессе функционирования исполнительных органов государственной власти в Российской Федерации: содержание и формирование концепции противодействия : автореф. дис. ... канд. юрид. наук. — Воронеж, 2009. — 24 с.
9. Крымова Е. Н. Злоупотребление правом в процессе функционирования исполнительных органов государственной власти в Российской Федерации: содержание и формирование концепции противодействия : дис. ... канд. юрид. наук. — Воронеж, 2009. — 209 с.
10. Матвеева Е. С. Соотношение понятий «злоупотребление правом» и «правонарушение»: материальный и процессуальный аспект // Альманах молодых ученых : сборник научных статей. — Н. Новгород : Нижегородская академия МВД России, 2020. — Вып. 2. С. 18–27.
11. Пономарев В. Г. К вопросу о дифференциации ответственности за злоупотребление правом в гражданском, арбитражном и административном процессе // Юридическая наука. — 2017. — № 6. — С. 70–80.

12. Пономарев В. Г. О сущности злоупотребления правом и его месте в уголовном законодательстве Российской Федерации // Вестник Волгоградского государственного университета. Серия 5, Юриспруденция. — 2012. — № 1 (16) — С. 158–167.
13. Проблема истины в гражданском судопроизводстве : учебное пособие / С. Ф. Афанасьев ; под ред. И. М. Зайцева. — Саратов : Саратовская гос. акад. права, 1999. — 135 с.
14. Резник Г. М. Не атака, а осада. Долгая // Адвокатская газета. — 2018. — № 10 (266). — С. 4–8.
15. Теория государства и права : учебник / под ред. В. К. Бабаева. — М. : Юрист, 2003. — С. 482–503.
16. Толстик В. А. Техничко-юридические способы противодействия злоупотреблению правом // Противодействие злоупотреблению правом: теория, практика, техника : сборник статей по материалам международной научно-практической конференции (Н. Новгород, 23–24 мая 2019 г.) / под ред. В. А. Толстика, В. М. Баранова, П. В. Васильева. — Н. Новгород : Нижегородская академия МВД России, 2019. — С. 105–120.
17. Толстик В. А., Куманеев В. В. К вопросу о злоупотреблении правом // Государственная власть и местное самоуправление. — 2001. — № 3. — С. 45–48.
18. Трубникова Т. В. Злоупотребление правом в уголовном процессе: критерии и пределы вмешательства государства // Вестник Томского государственного университета. Право. — 2015. — № 3 (17). — С. 65–79.
19. Юдин А. В. Злоупотребление процессуальными правами в гражданском и уголовном судопроизводстве: межотраслевой анализ // Lex russica (Русский закон). — 2006. — № 5. — С. 976–987.
20. Юдин А. В. Злоупотребление процессуальными правами в гражданском судопроизводстве : дис. ... д-ра юрид. наук. — СПб., 2009. — 537 с.
21. Юношев С. В., Убасев В. В. О возможных злоупотреблениях органов предварительного расследования при производстве отдельных следственных действий // Юридический вестник Самарского университета. — 2017. — Т. 3. — № 4. — С. 177–182.

Материал поступил в редакцию 26 февраля 2021 г.

REFERENCES (TRANSLITERATION)

1. Azarov V. A., Nurbaev D. M. Nekotorye podhody k ocenke fenomena zloupotrebleniya pravom v ugolovnom processe // Vestnik Omskogo universiteta. Seriya «Pravo». — 2019. — T. 16. — № 4. — S. 131–137.
2. Andreeva O. I., Grigor'ev V. N., Zajcev O. A., Trubnikova T. V. Zloupotreblenie pravom, ego preduprezhdenie i presechenie v ugolovnom processe Rossii: nekotorye itogi issledovaniya // Vserossijskij kriminologicheskij zhurnal. — 2018. — T. 12. — № 6. — S. 914–924.
3. Baev O. Ya., Baev M. O. Zloupotreblenie pravom v dosudebnom proizvodstve po ugolovnym delam : monografiya. — M. : Prospekt, 2014. — 216 s.
4. Barmina O. N. Prichiny i usloviya vzniknoveniya zloupotreblenij v prave // Vestnik Vyatskogo gosudarstvennogo gumanitarnogo universiteta. — 2014. — № 6. — S. 96–103.
5. Boreckaya L. R. Ponyatie zloupotrebleniya processual'nymi pravami v arbitrazhnom processe: formy i sposoby // Krymskie yuridicheskie chteniya. Pravonarushenie i otvetstvennost' : sbornik materialov nauchno-prakticheskoy konferencii. — Simferopol' : Arial, 2017. — S. 62–66.
6. Darovskih O. I. Zloupotreblenie pravom v ugolovnom sudoproizvodstve Rossii : monografiya. — Chelyabinsk, 2013. — 152 s.
7. Zheleva O. V. O prichinah zloupotrebleniya pravom v ugolovnom sudoproizvodstve i putyah ego preduprezhdeniya i presecheniya // Ugolovnaya yusticiya. — 2017. — № 10. — S. 43–48.

8. Krymova E. N. Zloupotreblenie pravom v processe funkcionirovaniya ispolnitel'nyh organov gosudarstvennoj vlasti v Rossijskoj Federacii: sodержanie i formirovanie koncepcii protivodejstviya : avtoref. dis. ... kand. yurid. nauk. — Voronezh, 2009. — 24 s.
9. Krymova E. N. Zloupotreblenie pravom v processe funkcionirovaniya ispolnitel'nyh organov gosudarstvennoj vlasti v Rossijskoj Federacii: sodержanie i formirovanie koncepcii protivodejstviya : dis. ... kand. yurid. nauk. — Voronezh, 2009. — 209 s.
10. Matveeva E. S. Sootnoshenie ponyatij «zloupotreblenie pravom» i «pravonarushenie»: material'nyj i processual'nyj aspekt // Al'manah» molodyh uchenyh : sbornik nauchnyh statej. — N. Novgorod : Nizhegorodskaya akademiya MVD Rossii, 2020. — Vyp. 2. S. 18–27.
11. Ponomarev V. G. K voprosu o differenciacii otvetstvennosti za zloupotreblenie pravom v grazhdanskom, arbitrazhnom i administrativnom processe // Yuridicheskaya nauka. — 2017. — № 6. — S. 70–80.
12. Ponomarev V. G. O sushchnosti zloupotrebleniya pravom i ego meste v ugovnom zakonodatel'stve Rossijskoj Federacii // Vestnik Volgogradskogo gosudarstvennogo universiteta. Seriya 5, Yurisprudenciya. — 2012. — № 1 (16) — S. 158–167.
13. Problema istiny v grazhdanskom sudoproizvodstve : uchebnoe posobie / S. F. Afanas'ev ; pod red. I. M. Zajceva. — Saratov : Saratovskaya gos. akad. prava, 1999. — 135 s.
14. Reznik G. M. Ne ataka, a osada. Dolgaya // Advokatskaya gazeta. — 2018. — № 11 (266). — S. 4–8.
15. Teoriya gosudarstva i prava : uchebnik / pod red. V. K. Babaeva. — M. : Yurist», 2003. — S. 482–503.
16. Tolstik V. A. Tekhniko-yuridicheskie sposoby protivodejstviya zloupotrebleniyu pravom // Protivodejstvie zloupotrebleniyu pravom: teoriya, praktika, tekhnika : sbornik statej po materialam mezhdunarodnoj nauchno-prakticheskoy konferencii (N. Novgorod, 23–24 maya 2019 g.) / pod red. V. A. Tolstika, V. M. Baranova, P. V. Vasil'eva. — N. Novgorod : Nizhegorodskaya akademiya MVD Rossii, 2019. — S. 105–120.
17. Tolstik V. A., Kumaneev V. V. K voprosu o zloupotreblenii pravom // Gosudarstvennaya vlast' i mestnoe samoupravlenie. — 2001. — № 3. — S. 45–48.
18. Trubnikova T. V. Zloupotreblenie pravom v ugovnom processe: kriterii i predely vmeshatel'stva gosudarstva // Vestnik Tomskogo gosudarstvennogo universiteta. Pravo. — 2015. — № 1 (17). — S. 65–79.
19. Yudin A. V. Zloupotreblenie processual'nymi pravami v grazhdanskom i ugovnom sudoproizvodstve: mezhotraslevoj analiz // Lex russica (Russkij zakon). — 2006. — № 5. — S. 976–987.
20. Yudin A. V. Zloupotreblenie processual'nymi pravami v grazhdanskom sudoproizvodstve : dis. ... d-ra yurid. nauk — SPb., 2009. — 537 s.
21. Yunoshev S. V., Ubasev V. V. O vozmozhnyh zloupotrebleniyah organov predvaritel'nogo rassledovaniya pri proizvodstve otidel'nyh sledstvennyh dejstvij // Yuridicheskij vestnik Samarskogo universiteta. — 2017. — T. 3. — № 4. — S. 177–182.

ГОСУДАРСТВЕННАЯ ВЛАСТЬ И МЕСТНОЕ САМОУПРАВЛЕНИЕ

DOI: 10.17803/1994-1471.2022.135.2.032-039

О. В. Брежнев*

Проблема «антиковидных» правоограничений в решениях Конституционного Суда Российской Федерации¹

Аннотация. В статье рассмотрены проблемы, касающиеся юридической природы, нормативного регулирования и порядка реализации в Российской Федерации правоограничений в условиях действия режима повышенной готовности, призванного воспрепятствовать распространению новой коронавирусной инфекции (COVID-2019). Соответствующие правоограничения вводились весной 2020 г. нормативными правовыми актами субъектов РФ при отсутствии в тот период в федеральном законодательстве норм, которые детально регламентировали бы пределы соответствующих полномочий региональных органов власти. Показано содержание правовых позиций Конституционного Суда РФ, касающихся вопросов о компетенции органов государственной власти субъектов РФ по установлению подобных правоограничений, о конституционных критериях оценки их допустимости, соразмерности и пропорциональности. Особое внимание уделено анализу ограничений конституционной свободы передвижения, которые, как указал Конституционный Суд РФ, не тождественны ограничению личной свободы. Раскрыта цель вводимых временных правоограничений, которая состоит в обеспечении самоорганизации общества при возникновении общей угрозы.

Ключевые слова: конституционный контроль; орган; конституция; суд; регламентация; правосудие; права; ограничения; норма; правовой акт; пандемия.

Для цитирования: Брежнев О. В. Проблема «антиковидных» правоограничений в решениях Конституционного Суда Российской Федерации // Актуальные проблемы российского права. — 2022. — Т. 17. — № 2. — С. 32–39. — DOI: 10.17803/1994-1471.2022.135.2.032-039.

¹ Исследование подготовлено в рамках НИР «Трансформация частного и публичного права в условиях эволюционирующих личности, общества и государства» (номер 0851-20200033).

© Брежнев О. В., 2022

* Брежнев Олег Викторович, доктор юридических наук, профессор кафедры финансового права, конституционного, гражданского и административного судопроизводства Юго-Западного государственного университета (г. Курск)
ул. 50 лет Октября, д. 94, г. Курск, Россия, 305040
obrezhnev@yandex.ru

The Issue of «Anti-COVID» Legal Restrictions in the Decisions of the Constitutional Court of the Russian Federation²

Oleg V. Brezhnev, Dr. Sci. (Law), Professor, Department of Financial Law, Constitutional, Civil and Administrative Litigation, Southwestern State University
ul. 50 let Oktyabrya, d. 94, Kursk, Russia, 305040
obrezhnev@yandex.ru

Abstract. The paper deals with the problems related to the legal nature, regulation and procedure for the implementation of legal restrictions in the Russian Federation under the conditions of the high alert regime aimed to prevent the spread of a new coronavirus infection (COVID-2019). The corresponding legal restrictions were introduced in spring 2020 by the regulatory legal acts of the constituent entities of the Russian Federation in the absence of rules in the federal legislation at that time regulating in detail the limits of the respective powers of regional authorities. The paper provides the content of the legal positions of the Constitutional Court of the Russian Federation concerning the issues of competence of state authorities of the constituent entities of the Russian Federation to establish such legal restrictions, constitutional criteria for assessing their admissibility and proportionality. Particular attention is paid to the analysis of restrictions imposed on the constitutional freedom of movement, which, as the Constitutional Court of the Russian Federation pointed out, are not identical with the restriction of personal freedom. The author elucidates the purpose of the introduced temporary legal restrictions, which is to ensure self-organization of the society in the event of a common threat.

Keywords: constitutional review; body; constitution; court; regulation; justice; rights; restrictions; rule; legal act; pandemic.

Cite as: Brezhnev OV. Problema «antikovidnykh» pravoogranicheniy v resheniyakh Konstitutsionnogo Suda Rossiyskoy Federatsii [The Issue of «Anti-COVID» Legal Restrictions in the Decisions of the Constitutional Court of the Russian Federation]. *Aktual'nye problemy rossijskogo prava*. 2022;17(2):32-39. DOI: 10.17803/1994-1471.2022.135.2.032-039. (In Rus., abstract in Eng.).

В 2020 г. Россия, как и другие государства, столкнулась с необходимостью поиска способов решения глобальной проблемы, связанной с распространением новой коронавирусной инфекции (COVID-2019), являющейся источником смертельно опасного заболевания, передаваемого воздушно-капельным путем. 30 января 2020 г. Всемирная организация здравоохранения присвоила эпидемиологической ситуации, связанной со вспышкой этой инфекции, статус чрезвычайной ситуации международного значения, а 11 марта того же года признала за ней характер пандемии — наиболее опасной формы эпидемии, распространяющейся в мировом масштабе в условиях отсутствия у подавляющего большинства людей иммунитета к этой инфекции.

В соответствии с Рекомендацией ВОЗ от 19.03.2020 по помещению людей в карантин в контексте сдерживания вспышки коронавирусной болезни (COVID-2019) основным средством противодействия распространению инфекции является ограничение контактов между людьми с целью снижения скорости передачи вируса от человека к человеку, для чего должны быть приняты меры по ограничению передвижения или отделению людей, которые могли быть подвержены воздействию инфекции, от остальной части населения.

Сложившаяся экстраординарная ситуация вынудила власти более 90 государств современного мира ввести на своей территории особые правоограничительные режимы, получившие название «lockdown». Данные режимы имели различные правовые основания; характер и

² The reported study was prepared within the framework of the research project «Transformation of private and public law in the conditions of evolving personality, society and the state (number 0851-20200033)

объем применяемых правоограничений были обусловлены остротой возникшей ситуации³.

Вопрос о необходимости установления системы правоограничений с целью недопущения распространения опасной инфекции со всей остротой встал и в России после появления первых случаев заболевания. Постановлением Правительства РФ от 31.01.2020 № 66⁴ коронавирусная инфекция была включена в Перечень заболеваний, представляющих опасность для окружающих.

Следует отметить, что законодательство РФ на момент начала пандемии не предусматривало четкого алгоритма действий органов власти в подобной ситуации. Федеральный конституционный закон от 30.05.2001 № 3-ФКЗ «О чрезвычайном положении»⁵ (п. «б» ст. 3) допускает введение чрезвычайного положения на всей территории РФ или в отдельных ее местностях в связи с распространением эпидемии. Однако данный правовой режим, вводящийся исключительно по решению федеральных властей, не был достаточно гибким для преодоления сложившейся ситуации: необходимо было учитывать неравномерность распространения инфекции по территории России, что обуславливало потребность в разном уровне правоограничений для отдельных субъектов РФ, притом что объем этих мер должен был оперативно меняться со временем в зависимости от улучшения или ухудшения эпидемиологической ситуации.

В итоге практика пошла по пути введения региональными нормативными правовыми актами предусмотренного Федеральным законом от 21.12.1994 № 68-ФЗ «О защите населения и территорий от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера»⁶ (пп. «б» п. 6 ст. 4.1) режима повышенной готовности, несмо-

тря на то что к моменту начала пандемии этот Федеральный закон (ч. 1 ст. 1) прямо не связывал возникновение чрезвычайной ситуации с распространением заболеваний, представляющих опасность для окружающих⁷. Режим повышенной готовности вводился в субъектах РФ в различной правовой форме: в соответствии с указами (город Москва, Архангельская, Владимирская, Магаданская, Свердловская, Смоленская области и др.), постановлениями (Белгородская, Волгоградская, Курганская, Тверская области и др.) или распоряжениями (Республики Карелия, Татарстан, Амурская, Астраханская, Кемеровская, Костромская, Курская, Омская области и др.) высшего должностного лица субъекта РФ, постановлениями (город Санкт-Петербург, Ленинградская область, Республика Хакасия, Алтайский край и др.) или распоряжениями (Республики Алтай, Калмыкия, Тыва, Томская, Челябинская области и др.) высшего исполнительного органа государственной власти субъекта РФ.

Данные акты содержали разный объем правоограничений, но, как правило, они предусматривали следующие меры:

- временное приостановление деятельности организаций, обеспечивающих одновременное предоставление услуг большому количеству людей (например, ночных клубов, развлекательных центров и др.);
- временный запрет или ограничение на предоставление определенных социальных услуг⁸ (например, общественного питания);
- обеспечение *режима самоизоляции* для всех или определенных категорий граждан, в том числе вернувшихся из зарубежных поездок, что предполагало запрет для них покидать место жительства или место пребывания, кроме случаев: обращения за экстренной (неотлож-

³ См.: Романовский Г. Б. 2019-nCoV как гибридная угроза системе прав человека // Конституционное и муниципальное право. 2020. № 7. С. 34–38.

⁴ СЗ РФ. 2020. № 6. Ст. 674.

⁵ СЗ РФ. 2001. № 23. Ст. 2277.

⁶ СЗ РФ. 1994. № 35. Ст. 3648.

⁷ См.: Калина Е. С. Административно-правовой режим чрезвычайной ситуации и категория безопасности в административном праве // Административное право и процесс. 2011. № 12. С. 31–34.

⁸ См.: Субанова Е. В., Шелковникова Е. Д. Разрешительная деятельность в условиях пандемии новой коронавирусной инфекции (COVID-19) // Административное право и процесс. 2020. № 8. С. 56–62.

- ной) медицинской помощью и наличия иной прямой угрозы жизни и здоровью; следования к месту (от места) осуществления трудовой деятельности (работы), за исключением работников, переведенных на дистанционный режим работы, находящихся в отпуске или в отношении которых оформлен листок нетрудоспособности; следования к ближайшему месту приобретения товаров, работ, услуг; выгула домашних животных; выноса отходов до ближайшего места их накопления;
- соблюдение дистанции от других граждан (не менее 1,5 м), в том числе в общественных местах и общественном транспорте (*социальное дистанцирование*);
 - обязательное использование гражданами индивидуальных средств защиты, в том числе в общественных местах и общественном транспорте (маски, перчатки и др.);
 - специальный режим допуска и нахождения в зданиях, строениях, сооружениях (помещениях в них) на соответствующей территории;
 - особый режим работы транспортных средств, а также перемещений граждан в пределах населенных пунктов при наличии специальных разрешительных документов, в том числе цифровых пропусков;
 - перевод существенного количества работников на дистанционный режим работы;
 - дистанционный порядок предоставления образовательных услуг⁹ и др.

Набор применяемых мер изменялся в зависимости от санитарно-эпидемиологической ситуации в регионе.

Введение режима повышенной готовности в субъектах РФ повлекло за собой многочисленные обращения граждан в Конституционный Суд РФ и суды общей юрисдикции, в которых оспаривалась законность применения правоограничений в соответствии с нормативными правовыми актами субъектов РФ.

Например, гражданин Ш., будучи привлечен к административной ответственности за несо-

блюдение режима самоизоляции, обратился в КС РФ с жалобой на нарушение его конституционных прав распоряжением Губернатора Костромской области от 17.03.2020 № 128-р «О введении режима повышенной готовности с целью недопущения завоза и распространения новой коронавирусной инфекции (2019-nCoV) на территории Костромской области». По мнению Ш., ограничение конституционной свободы передвижения по территории РФ не может устанавливаться нормативным актом субъекта РФ, поэтому неисполнение данного акта не должно влечь за собой административную ответственность в соответствии с федеральным законодательством. Определением КС РФ от 23.07.2020 № 1706-О в принятии обращения Ш. к рассмотрению отказано по причине несоблюдения процессуальных условий допустимости жалобы: Ш. не исчерпал всех внутригосударственных средств судебной защиты.

Однако позднее КС РФ всё же был вынужден обратиться к вопросу о конституционности «антиковидных» правоограничений. Развернутая система правовых позиций по данному вопросу изложена в постановлении КС РФ от 25.12.2020 № 49-П по делу о проверке конституционности пп. 3 п. 5 постановления Губернатора Московской области от 12.03.2020 № 108-ПГ «О введении в Московской области режима повышенной готовности для органов управления и сил Московской областной системы предупреждения и ликвидации чрезвычайных ситуаций и некоторых мерах по предотвращению распространения новой коронавирусной инфекции (COVID-2019) на территории Московской области» в связи с запросом Протвинского городского суда Московской области¹⁰.

КС РФ прежде всего указал на то, что в соответствии с Конституцией РФ (п. «з» ч. 1 ст. 72) осуществление мер по борьбе с катастрофами, стихийными бедствиями, эпидемиями, ликвидация их последствий относится к совместному ведению РФ и субъектов РФ, что

⁹ См.: *Сергеев Ю. Д., Калецкий Е. Г., Павлова Ю. В.* Правовые основы реализации дистанционных образовательных технологий в условиях распространения новой коронавирусной инфекции на территории Российской Федерации // *Медицинское право*. 2020. № 4. С. 3–8.

¹⁰ СЗ РФ. 2021. № 1 (ч. 2). Ст. 289.

предполагает возможность принятия в данной сфере, помимо федеральных, и нормативных правовых актов субъектов РФ (ч. 2 ст. 76), в том числе в порядке «опережающего» правового регулирования, т.е. при отсутствии соответствующих федеральных актов.

Федеральный закон от 06.10.1999 № 184-ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации»¹¹ (пп. 5 п. 2 ст. 26.3) также относит к полномочиям органов государственной власти субъектов РФ, осуществляемым ими самостоятельно за счет средств бюджета субъекта РФ, решение вопроса предупреждения чрезвычайных ситуаций межмуниципального и регионального характера, стихийных бедствий, эпидемий и ликвидации их последствий, реализации мероприятий, направленных на спасение жизни и сохранение здоровья людей при чрезвычайных ситуациях.

Соответствующие полномочия органов государственной власти субъектов РФ детализированы в иных актах федерального законодательства.

Федеральный закон от 30.03.1999 № 52-ФЗ «О санитарно-эпидемиологическом благополучии населения»¹² (ст. 6) предусматривает полномочия органов государственной власти субъектов РФ не только принимать законы и иные нормативные правовые акты по вопросам обеспечения санитарно-эпидемиологического благополучия населения, осуществлять контроль за их исполнением, но и вводить на территории субъекта РФ ограничительные мероприятия (карантин) на основании предложений, предписаний главных государственных санитарных врачей и их заместителей. Отметим, что сам этот Федеральный закон (ч. 3 ст. 31) не содержит даже примерного перечня подобных ограничительных мероприятий, отсылая к санитарным правилам и «иным нормативным правовым актам Российской Федерации».

Главные государственные санитарные врачи различного уровня и их заместители в соответствии со ст. 31, 50 и 51 Федерального закона «О санитарно-эпидемиологическом благополучии населения» вправе выносить постановления, в которых могут содержаться обязательные для исполнения предписания в адрес органов государственной власти, в том числе о введении ограничительных мероприятий (карантина)¹³. Отметим, что в течение 2020 г. подобные предписания неоднократно выносились в отношении высших должностных лиц субъектов РФ как Главным государственным санитарным врачом РФ, так и соответствующими должностными лицами в субъектах РФ, что обязывало руководителей регионов принимать ограничительные меры в целях недопущения распространения коронавирусной инфекции.

Системообразующая роль в законодательном регулировании применения правоограничительных мер, связанных с возникшей ситуацией, принадлежит Федеральному закону «О защите населения и территорий от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера». Уже в период пандемии в нормы данного Федерального закона (ч. 1 ст. 1) пришлось внести ряд изменений, с тем чтобы можно было квалифицировать в качестве чрезвычайной ситуации обстановку на определенной территории, сложившуюся в результате распространения заболевания, представляющего опасность для окружающих, что, в свою очередь, открывает возможность введения на территории субъекта РФ предусмотренных данным Федеральным законом (п. «б» и «в» ч. 6 ст. 4.1) режимов повышенной готовности и чрезвычайной ситуации, а также позволяет более четко сформулировать полномочия органов государственной власти субъектов РФ по установлению обязательных для исполнения гражданами правил поведения в условиях действия режимов повышенной готовности и чрезвычайной ситуации (Федеральный закон от 01.04.2020 № 98-ФЗ¹⁴).

¹¹ СЗ РФ. 1999. № 42. Ст. 5005.

¹² СЗ РФ. 1999. № 14. Ст. 1650.

¹³ См.: Винокуров В. А. Санитарно-эпидемиологическое благополучие населения и новая коронавирусная инфекция: проблемы правового регулирования // Медицинское право. 2020. № 4. С. 9–19.

¹⁴ СЗ РФ. 2020. № 14 (ч. 1). Ст. 2028.

Таким образом, системный анализ положений данного Федерального закона позволяет признать за органами государственной власти субъектов РФ следующие полномочия, охватывающие ситуации, связанные с предупреждением распространения коронавирусной инфекции:

- 1) по принятию законов и иных нормативных правовых актов в области защиты населения и территорий от чрезвычайных ситуаций межмуниципального и регионального характера (пп. «а» ч. 1 ст. 11);
- 2) по введению правовых режимов повышенной готовности и чрезвычайной ситуации (пп. «м» ч. 1 ст. 11);
- 3) по установлению обязательных для исполнения гражданами и организациями правил поведения при введении режима повышенной готовности или чрезвычайной ситуации (пп. «у» ч. 1 ст. 11);
- 4) с учетом особенностей чрезвычайной ситуации на территории субъекта РФ или угрозы ее возникновения по установлению дополнительных обязательных для исполнения гражданами и организациями правил поведения (в развитие норм, предусмотренных Правительством РФ) при введении режима повышенной готовности или чрезвычайной ситуации (пп. «ф» ч. 1 ст. 11).

Кроме того, в соответствии с ч. 10 ст. 4.1 Федерального закона «О защите населения и территорий от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера» при введении режимов повышенной готовности и чрезвычайной ситуации, а также при установлении уровня реагирования для соответствующих органов управления и сил единой государственной системы предупреждения и ликвидации чрезвычайных ситуаций высшее должностное лицо субъекта РФ как несущее ответственность за выполнение работ по предупреждению возникновения чрезвычайной ситуации и ликвидации ее последствий наделено полномочиями по принятию дополнительных мер по защите населения и территорий, включающих в себя в том

числе ограничение доступа людей и транспортных средств на территорию, на которой существует угроза возникновения чрезвычайной ситуации, а также в зону чрезвычайной ситуации; приостановление деятельности организации, оказавшейся в зоне чрезвычайной ситуации, если существует угроза безопасности жизнедеятельности работников данной организации и иных граждан, находящихся на ее территории; осуществление мер, обусловленных развитием чрезвычайной ситуации, не ограничивающих прав и свобод человека и гражданина и направленных на защиту населения и территорий от чрезвычайной ситуации, создание необходимых условий для предупреждения и ликвидации чрезвычайной ситуации и минимизации ее негативного воздействия.

Дальнейшее развитие соответствующие полномочия органов государственной власти субъектов РФ получили в Указе Президента РФ от 02.04.2020 № 239 «О мерах по обеспечению санитарно-эпидемиологического благополучия населения на территории Российской Федерации в связи с распространением новой коронавирусной инфекции (COVID-19)»¹⁵, пункт 2 которого прямо предписывает высшим должностным лицам субъектов РФ обеспечить разработку и реализацию комплекса ограничительных и иных мероприятий, имея в виду в первую очередь: определение территорий, на которых будет осуществляться реализация данных мер, в том числе в условиях введения режимов повышенной готовности, чрезвычайной ситуации; приостановление (ограничение) деятельности находящихся на соответствующей территории отдельных организаций независимо от организационно-правовой формы и формы собственности, а также индивидуальных предпринимателей; установление особого порядка передвижения на соответствующей территории лиц и транспортных средств, за исключением транспортных средств, осуществляющих межрегиональные перевозки. Указом Президента РФ от 28.04.2020 № 294¹⁶ действие этих мер продлено.

¹⁵ СЗ РФ. 2020. № 14 (ч. 1). Ст. 2082.

¹⁶ СЗ РФ. 2020. № 18. Ст. 2875.

Таким образом, как указал КС РФ, высшие должностные лица субъектов РФ были вправе в условиях действия режима повышенной готовности применять комплекс ограничительных мер, направленных на недопущение дальнейшего распространения опасной инфекции.

С целью обеспечения реализации положений Федерального закона «О защите населения и территорий от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера» Правительство РФ утвердило Правила поведения, обязательные для исполнения гражданами и организациями, при введении режима повышенной готовности или чрезвычайной ситуации (постановление от 02.04.2020 № 417¹⁷). Кроме того, Федеральным законом от 01.04.2020 № 99-ФЗ «О внесении изменений в Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях»¹⁸ была дополнительно установлена административная ответственность за распространение заведомо недостоверной информации об обстоятельствах, представляющих угрозу жизни и безопасности граждан, и (или) о принимаемых мерах по обеспечению безопасности населения и территорий, приемах и способах защиты от указанных обстоятельств (ч. 10.1 и 10.2 ст. 13.15 КоАП РФ) и невыполнение правил поведения при чрезвычайной ситуации или угрозе ее возникновения (ст. 20.6.1 КоАП РФ). Сформировалась практика применения соответствующих норм¹⁹.

Оценивая конституционность самих ограничительных мер с точки зрения их содержания, КС РФ был связан предметом рассмотрения: заявитель обратился именно в связи с применением административной ответственности за нарушение установленных правил передвижения. Тем не менее КС РФ сформулировал по данному вопросу ряд правовых позиций, имеющих общее значение.

Во-первых, Закон РФ от 25.06.1993 № 5242-I «О праве граждан Российской Федерации на

свободу передвижения, выбор места пребывания и жительства в пределах Российской Федерации»²⁰ (ст. 8) прямо устанавливает возможность ограничения соответствующего права «на отдельных территориях и в населенных пунктах, где в случае опасности распространения инфекционных и массовых неинфекционных заболеваний и отравлений людей введены особые условия и режимы проживания населения и хозяйственной деятельности», что согласуется с предписаниями ч. 3 ст. 55 и ч. 3 ст. 56 Конституции РФ. При этом, как указал КС РФ, ограничение свободы передвижения не тождественно ограничению личной свободы.

Во-вторых, следует принимать во внимание экстраординарный характер возникшей ситуации: впервые за много десятилетий Россия столкнулась с необходимостью принятия срочных масштабных мер по преодолению пандемии. Если бы органы государственной власти заняли выжидательную позицию, ссылаясь на неконкретность ряда норм федерального законодательства, определяющих возможность применения ограничительных мер, то это означало бы уклонение этих органов по причинам сугубо формального характера от исполнения своей обязанности по обеспечению и защите прав и свобод человека и гражданина, а в конечном итоге привело бы к умалению конституционного права на жизнь, относящегося к высшим ценностям (ст. 2, 20 Конституции РФ), что недопустимо. Цель вводимых правоограничений состоит в обеспечении самоорганизации общества при возникновении общей угрозы.

В-третьих, предусмотренные нормативными правовыми актами субъектов РФ ограничения свободы передвижения являются соразмерными, поскольку: предусматривают ряд разумных исключений из установленных правил, исходя из возможных жизненных ситуаций (необходимость обращения за экстренной медицинской

¹⁷ СЗ РФ. 2020. № 15 (ч. 4). Ст. 2274.

¹⁸ СЗ РФ. 2020. № 14 (ч. 1). Ст. 2029.

¹⁹ См.: *Каляшин А. В.* Новеллы административной ответственности за нарушение законодательства в области обеспечения санитарно-эпидемиологического благополучия населения в условиях пандемии коронавируса (COVID-19) // Административное право и процесс. 2020. № 8. С. 63–67.

²⁰ Ведомости СНД РФ и ВС РФ. 1993. № 32. Ст. 1227.

помощью, следования к месту приобретения товаров, выгула домашних животных, выноса отходов и др.); носят сугубо временный характер, периодически пересматриваются в силу сложившейся санитарно-эпидемиологической ситуации; обеспечены комплексом мер компенсационного и гарантийного характера, предусмотренных федеральным законодательством.

В-четвертых, соответствующие меры в режиме «опережающего» регулирования действовали достаточно кратко (до вступления в силу Федерального закона от 01.04.2020 № 98-ФЗ) и в дальнейшем были полностью «легализованы» федеральным законодателем, что также свидетельствует об их конституционной

правомерности и обусловленности возникшей экстраординарной ситуацией.

Правовые позиции КС РФ служат ориентиром для оценки нормативных правовых актов субъектов РФ, касающихся «антиковидных» правоограничений, и судами общей юрисдикции при рассмотрении ими дел об оспаривании этих актов в порядке административного судопроизводства в связи с административными исками граждан и организаций. Кроме того, КС РФ исходил из этих же выводов и при дальнейшем рассмотрении обращений, касающихся отдельных аспектов применения ограничительных мер в период пандемии (например, в определении от 26.02.2021 № 371-О).

БИБЛИОГРАФИЯ

1. Винокуров В. А. Санитарно-эпидемиологическое благополучие населения и новая коронавирусная инфекция: проблемы правового регулирования // Медицинское право. — 2020. — № 4. — С. 9–19.
2. Калина Е. С. Административно-правовой режим чрезвычайной ситуации и категория безопасности в административном праве // Административное право и процесс. — 2011. — № 12. — С. 31–34.
3. Калышин А. В. Новеллы административной ответственности за нарушение законодательства в области обеспечения санитарно-эпидемиологического благополучия населения в условиях пандемии коронавируса (COVID-19) // Административное право и процесс. — 2020. — № 8. — С. 63–67.
4. Романовский Г. Б. 2019-nCoV как гибридная угроза системе прав человека // Конституционное и муниципальное право. — 2020. — № 7. — С. 34–38.
5. Сергеев Ю. Д., Калецкий Е. Г., Павлова Ю. В. Правовые основы реализации дистанционных образовательных технологий в условиях распространения новой коронавирусной инфекции на территории Российской Федерации // Медицинское право. — 2020. — № 4. — С. 3–8.
6. Субанова Е. В., Шелковникова Е. Д. Разрешительная деятельность в условиях пандемии новой коронавирусной инфекции (COVID-19) // Административное право и процесс. — 2020. — № 8. — С. 56–62.

Материал поступил в редакцию 7 мая 2021 г.

REFERENCES (TRANSLITERATION)

1. Vinokurov V. A. Sanitarno-epidemiologicheskoe blagopoluchie naseleniya i novaya koronavirusnaya infekciya: problemy pravovogo regulirovaniya // Medicinskoe pravo. — 2020. — № 4. — S. 9–19.
2. Kalina E. S. Administrativno-pravovoj rezhim chrezvychajnoj situacii i kategoriya bezopasnosti v administrativnom prave // Administrativnoe pravo i process. — 2011. — № 12. — S. 31–34.
3. Kalyashin A. V. Novelly administrativnoj otvetstvennosti za narushenie zakonodatel'stva v oblasti obespecheniya sanitarno-epidemiologicheskogo blagopoluchiya naseleniya v usloviyah pandemii koronavirusa (COVID-19) // Administrativnoe pravo i process. — 2020. — № 8. — S. 63–67.
4. Romanovskij G. B. 2019-nCoV kak gibridnaya ugroza sisteme prav cheloveka // Konstitucionnoe i municipal'noe pravo. — 2020. — № 7. — S. 34–38.
5. Sergeev Yu. D., Kaleckij E. G., Pavlova Yu. V. Pravovye osnovy realizacii distancionnyh obrazovatel'nyh tekhnologij v usloviyah rasprostraneniya novoj koronavirusnoj infekcii na territorii Rossijskoj Federacii // Medicinskoe pravo. — 2020. — № 4. — S. 3–8.
6. Subanova E. V., Shelkovnikova E. D. Razreshitel'naya deyatel'nost' v usloviyah pandemii novoj koronavirusnoj infekcii (COVID-19) // Administrativnoe pravo i process. — 2020. — № 8. — S. 56–62.

ГОСУДАРСТВЕННОЕ УПРАВЛЕНИЕ И АДМИНИСТРАТИВНЫЙ ПРОЦЕСС

DOI: 10.17803/1994-1471.2022.135.2.040-052

А. В. Смирнов*

Административно-правовое обеспечение процесса демократизации государственно-служебных отношений в органах прокуратуры

Аннотация. Автором статьи предпринимается попытка определения проблем развития института государственной службы в Российской Федерации на примере прокурорской службы. Цель статьи состоит в исследовании особенностей служебных отношений в органах прокуратуры на предмет их соответствия современным тенденциям развития государства и общества, обуславливающим потребность в принципиально новых личностных и профессиональных характеристиках прокурорских работников. Отмечается несовершенство действующего административно-правового регулирования отдельных элементов служебных отношений. На основе результатов исследования выдвигаются предложения по внедрению качественно иных подходов к отбору, подготовке, переподготовке и расстановке кадров, направленных на повышение профессиональной квалификации и конкурентоспособности работников, соблюдение высоких нравственных и морально-этических требований, предъявляемых к данной категории служащих, обеспечение открытости и прозрачности работы органов прокуратуры и их служащих. В частности, предлагается нормативно закрепить квалификационные требования для всех должностей в системе прокуратуры и к лицам, претендующим на занятие таких должностей; разработать и внедрить системы ключевых показателей эффективности службы и рейтинговой оценки кандидатов для постановки в кадровый резерв, общегосударственную базу претендентов для замещения руководящих должностей; активизировать работу по проведению мероприятий патриотической направленности, усилить статус и значимость процедуры принятия присяги. В целях дальнейшей демократизации государственно-служебных отношений в органах прокуратуры резюмируется необходимость пересмотра целого ряда законодательных положений.

Ключевые слова: государственная служба; органы прокуратуры; работники прокуратуры; открытость и гласность органов прокуратуры; демократизация служебных отношений; профессиональная квалификация; конкурентоспособность служащих; аттестация; кадровый резерв; конкурсный отбор; нравственные и морально-этические требования; патриотизм.

Для цитирования: Смирнов А. В. Административно-правовое обеспечение процесса демократизации государственно-служебных отношений в органах прокуратуры // Актуальные проблемы российского права. — 2022. — Т. 17. — № 2. — С. 40–52. — DOI: 10.17803/1994-1471.2022.135.2.040-052.

© Смирнов А. В., 2022

* Смирнов Андрей Васильевич, старший советник юстиции, старший помощник прокурора Вологодской области по взаимодействию с законодательными (представительными) и исполнительными органами области, органами местного самоуправления, правовому обеспечению
Пушкинская ул., д. 17, г. Вологда, Россия, 160000
smirnov5146@ya.ru

Administrative and Legal Support for the Process of Democratization of Public-Service Relations in the Prosecution Authorities

Andrei V. Smirnov, Senior Counsellor of Justice, Senior Assistant to the Prosecutor of the Vologda Region for Cooperation with Legislative (Representative) and Executive Bodies of the Region, Local Self-Government Bodies, and Providing Legal Support
ul. Pushkinskaya, d. 17, Vologda, Russia, 160000
smirnov5146@ya.ru

Abstract. The author of the paper makes an attempt to identify the problems of development of the institution of public service in the Russian Federation on the example of the prosecution service. The purpose of the paper is to study the features of service relations in the prosecutor's office for their compliance with modern trends in the development of the state and society that determine the need for fundamentally new personal and professional characteristics of prosecutors. The paper highlights the imperfection of the current administrative and legal regulation of individual elements of service relations. Based on the results of the study, the author puts forward proposals for the introduction of qualitatively different approaches to the selection, training, retraining and employment of the personnel aimed at improving professional qualifications and competitiveness of staff members, their compliance with high moral and ethical requirements for this category of employees, ensuring openness and transparency of prosecution offices agencies and their employees. In particular, it is proposed to enshrine in law qualification requirements for all positions in the prosecutor's office and for candidates applying for such positions, develop and implement a system of key performance indicators for the service and rating of candidates for the personnel reserve, a national database of applicants for managerial positions, intensify work on holding patriotic events, strengthen the status and significance of the procedure of taking the oath. In order to democratize public-service relations in the prosecutor's office, the paper focuses on the need to revise a number of legislative provisions.

Keywords: public service; prosecution authorities; prosecutors; transparency and publicity of the prosecutor's office; democratization of service relations; professional qualification; competitiveness of employees; attestation; personnel reserve; competitive selection; moral and moral-ethical requirements; patriotism.

Cite as: Smirnov AV. Administrativno-pravovoe obespechenie protsessa demokratizatsii gosudarstvenno-služhebnykh otnosheniy v organakh prokuratury [Administrative and Legal Support for the Process of Democratization of Public-Service Relations in the Prosecution Authorities]. *Aktual'nye problemy rossijskogo prava*. 2022;17(2):40-52. DOI: 10.17803/1994-1471.2022.135.2.040-052. (In Rus., abstract in Eng.).

Продолжающийся на протяжении последних лет непрерывный процесс совершенствования организации и функционирования публичной власти, систем государственного и местного публичного управления оказывает детерминирующее влияние на состояние органов прокуратуры, приоритеты в их функционировании, применяемые в целях обеспечения точного и единообразного применения законов на всей территории Российской Федерации административно-правовые формы и методы работы, включая вопросы создания новых компетенций. Данные обстоятельства обуславливают невозможность решения проблем реформирования прокурорской службы, как и пре-

образования института государственной службы в целом, в отрыве от общих вопросов развития государства и общества. Подобные изменения требуют концептуального переосмысления целей и задач, стоящих перед органами прокуратуры, базовых основ внутриведомственных служебных отношений, а также поиска новых путей к повышению эффективности профессиональной деятельности прокурорских работников.

Следует согласиться с существующим в научных кругах мнением, что в современных условиях фактором, существенно снижающим эффективность функционирования государственного механизма, реализации его отдельными элементами — государственными органами

своих юрисдикционных полномочий¹, является отсутствие единой научно обоснованной модели развития института государственной службы и его отраслевых разновидностей². Именно данные обстоятельства выступают препятствием к формированию качественной, отвечающей современным реалиям нормативной базы, дальнейшему поступательному развитию процесса государственного управления.

Не является исключением и государственная служба в органах прокуратуры, правовое регулирование которой в действительности отстает от реальных потребностей развивающихся общественных отношений, диктуемых требованиями социального правового государства³. Данный факт в итоге негативным образом сказывается на состоятельности рассматриваемого государственного органа в полной мере оказывать качественное и позитивное влияние на состояние законности и правопорядка на территории страны.

Сформировавшиеся в последние десятилетия национальные интересы признают высшей ценностью в своей структуре интересы отдельной личности, человека и гражданина⁴. Именно последние в соответствии со ст. 2 Конституции Российской Федерации являются приоритетными по отношению к интересам общества и государства. По данной причине признание, соблюдение и защита прав и свобод человека и гражданина, принятие мер по их неукоснительному обеспечению и реализации становится основным вектором функционирования всей

правоохранительной деятельности государства⁵, включая и деятельность органов прокуратуры. Решению этой и сопутствующих задач должно способствовать совершенствование работы государственных служащих в целях неукоснительного соблюдения принципов гуманистического отношения к человеку.

Именно такими идеями продиктована успешно реализуемая на протяжении нескольких лет руководством Генпрокуратуры РФ политика открытости и гласности органов прокуратуры, которая во многом определила высокий уровень доверия общества к данным органам и существенно укрепила их авторитет⁶.

Однако, несмотря на данные результаты, административно-правовое регулирование служебных отношений в органах прокуратуры испытывает острую необходимость в совершенствовании — переходе на принципиально новый уровень развития, отвечающий современным тенденциям развития правового государства и гражданского общества в России.

В рассматриваемом аспекте, по нашему мнению, вполне справедливыми и весьма актуальными на сегодняшний день остаются выводы видного российского ученого-административиста Ю. Н. Старилова о том, что отнесению государственной службы к числу полноценно функционирующих государственных институтов препятствуют низкий уровень профессионализма служащих и отсутствие реального общественного признания самой государственной службы и ее социально значимых достижений. При этом

¹ Агапов А. Б. Юрисдикционные полномочия публичных органов и организаций // Административное право и процесс. 2017. № 9. С. 24–29.

² Например: Василенко А. И. Проблемы научного поиска перспектив развития института государственной службы Российской Федерации // Юридический мир. 2008. № 12. С. 37–40 ; Нагорных Р. В. Государственная служба Российской Федерации в правоохранительной сфере: проблемы теории и практики административно-правового регулирования. М. : Инфра-М, 2019. 190 с.

³ Старилов Ю. Н. Требования правового государства — надлежащая основа для формирования парадигмы российского административного права // Административное право и процесс. 2021. № 2. С. 42–43.

⁴ Тихомиров Ю. А. Государство : монография. М. : Норма ; Инфра-М, 2013. С. 39.

⁵ Нагорных Р. В. Принципы государственной правоохранительной службы // Вестник института: преступление, наказание, исправление. 2012. № 3 (19). С. 43–47.

⁶ Аналитический обзор Всероссийского центра изучения общественного мнения «Правоохранительные и судебные органы: рейтинг защитников прав и свобод» // URL: <https://wciom.ru/index.php?id=236&uid=9110> (дата обращения: 12.03.2021).

выход из сложившейся ситуации возможен лишь при условии демократизации государственно-служебных отношений и повышения конкурентоспособности между служащими⁷.

Соглашаясь с позицией названного автора, в статье мы проанализируем заслуживающие отдельного внимания положения действующего служебного законодательства, препятствующие полноценной демократизации государственно-служебных отношений в органах прокуратуры, развитию конкурентоспособности между работниками и их профессиональной квалификации, соблюдению высоких нравственных и морально-этических требований, предъявляемых к рассматриваемой категории служащих, открытости и прозрачности работы самих органов прокуратуры и их служащих.

Без всяких сомнений, законодательное регулирование вопросов прохождения прокурорской службы выступает в качестве ключевой составляющей в обеспечении надлежащего функционирования органов прокуратуры. Именно от качества правового регулирования данных вопросов зависит не только правовое положение прокурорских работников, но и статус самих органов прокуратуры, включая определение их места в системе государственных органов и роли в общественной жизни.

Наверное, по этой причине в Федеральном законе от 17.01.1992 № 2202-1 «О прокуратуре Российской Федерации» (далее — Закон о прокуратуре) вопросам службы в органах и организациях прокуратуры уделено пристальное внимание и посвященный этому раздел (разд. V) по своим объемам значительно превосходит другие разделы данного Закона. К тому же ряд положений, регулирующих вопросы прохождения службы и правового статуса работника прокуратуры, изложен в других разделах Закона о прокуратуре.

Между тем, являясь одним из самых «долгодействующих» федеральных законов, регламентирующих вопросы прохождения отдельных видов государственной службы (с даты его издания прошло почти 30 лет, на протяжении которых более 65 раз он подвергался правкам и дополнениям, значительная часть из которых касалась именно вопросов прокурорской службы), целый ряд его положений нуждается в пересмотре в целях совершенствования отдельных элементов служебной деятельности, обеспечивающих соответствие ее кадрового потенциала современным требованиям и вызовам общества.

В частности, анализ положений ст. 40.3 Закона о прокуратуре, регламентирующих вопросы установления испытания для граждан, принимаемых на службу в органы прокуратуры, позволяет выявить ряд недостатков, обусловленных отсутствием нижней границы срока испытания, дискреционным характером полномочий соответствующих руководителей при решении вопроса о проведении испытания и его сроке, отсутствием возможности продления срока испытания при переводе работника на другую должность в случае неудовлетворительного результата испытания по первоначально предложенной ему должности.

Излишняя дискреционность полномочий руководителей органов прокуратуры допущена и при нормативном определении порядка присвоения первых классных чинов лицам, перешедшим на службу в органы прокуратуры из других правоохранительных органов, адвокатуры, нотариата, органов публичной власти, образовательных организаций высшего образования и юридических (правовых) служб и организаций⁸. Единственным критерием при принятии такого решения является учет занимаемой должности и квалификации до истечения шести месяцев службы (испытания).

⁷ Старилов Ю. Н. Служебное право России: уже реальность или пока научная гипотеза? // Правовая наука и реформа юридического образования. 2013. № 3 (26). С. 105.

⁸ Пункт 6 Положения о порядке присвоения классных чинов прокурорским работникам органов и организаций прокуратуры Российской Федерации, утвержденного Указом Президента РФ от 21.11.2012 № 1563 «О классных чинах прокурорских работников органов и организаций прокуратуры Российской Федерации» // СЗ РФ. 2012. № 48. Ст. 6662.

Корректировка указанных дискреционных норм будет способствовать недопустимости противоправного покровительства в служебных отношениях, что, как известно, является одним из условий кадровой стабильности государственной службы⁹.

По тем же причинам ст. 41 Закона о прокуратуре, устанавливающая особенности аттестации прокурорских работников, либо соответствующий профильный приказ Генпрокурора¹⁰ нуждаются в дополнении положениями, закрепляющими обязательность исключения при формировании аттестационной комиссии возможного возникновения конфликта интересов, который мог бы повлиять на рекомендации комиссии. Следует конкретизировать сроки утверждения и критерии учета решений аттестационной комиссии при принятии последующих кадровых решений руководителями органов прокуратуры. Введение подобных норм одновременно будет способствовать эффективному функционированию всего механизма аттестационной деятельности и его раскрытию в полном объеме¹¹.

До настоящего времени в Законе о прокуратуре остаются нереализованными положения ч. 3 ст. 13 Федерального закона «О системе государственной службы Российской Федерации», устанавливающие, что федеральными законами о видах государственной службы и иными нормативными правовыми актами Российской Федерации должны быть предусмотрены правила учета ранее присвоенных классного чина, дипломатического ранга, воинского и специального звания, а также период пребывания в них при переводе государственного служащего с государственной службы одного вида на государственную службу другого вида и присвоении

чина, ранга или звания по новому месту прохождения службы.

В целях обеспечения должной реализации принципа демократизма в государственно-служебных отношениях, а также одного из ключевых принципов таких отношений — равного доступа граждан к госслужбе, по нашему мнению, пришло время расширить практику применения в органах прокуратуры института конкурсного отбора претендентов на замещение вакантных должностей, применив его не только к порядку формирования подразделений по надзору за исполнением законодательства о противодействии коррупции, но и другим должностям. Конкурсный отбор претендентов предоставит возможность трудоустройства лиц, максимально отвечающих требованиям, предъявляемым к прокурорским работникам¹². Нормативное закрепление основ данного института требует разработки и утверждения перечня должностей прокурорских работников, подлежащих замещению по конкурсу, а также положения о порядке проведения конкурса при приеме на работу лиц, не имеющих стажа работы в органах и организациях прокуратуры, а также для замещения имеющихся вакантных должностей.

Достижению тех же целей будут способствовать обязательная сдача квалификационных экзаменов при решении вопроса о назначении на вышестоящую должность, создание эффективной процедуры ротации всех прокурорских работников категории «руководитель», предусматривающей сроки процедур переназначения, территориальные границы возможного перевода (перевод в рамках той же либо иной местности) и др.

Дальнейшего совершенствования требует существующая система профессионального

⁹ Ноздрачев А. Ф. Государственная служба : учебник для подготовки государственных служащих. М., 1999. С. 68.

¹⁰ Приказ Генпрокурора России от 11.03.2020 № 146 «Об утверждении Положения о порядке проведения аттестации прокурорских работников органов и организаций прокуратуры Российской Федерации» // Законность. 2020. № 4.

¹¹ Административное право : учебник / Б. В. Россинский, Ю. Н. Старилов. 6-е изд., доп. и пересм. М. : Норма ; Инфра-М, 2019. С. 273.

¹² Служба в органах и учреждениях прокуратуры Российской Федерации : монография / С. Н. Братановский, В. В. Стрельников. М. : РИОР, 2007. С. 104–105.

обучения прокурорских работников, первостепенное место в которой должен занять непрерывный процесс повышения квалификации и профессиональной переподготовки, осуществляемые не только в ведомственных образовательных организациях, но и в находящихся по месту прохождения службы сторонних гражданских учебных заведениях, специализирующихся на предоставлении профессионального образования в отдельных сферах. Наибольшую актуальность в современных условиях для осуществления качественного прокурорского надзора имеют специальности экономической направленности: бухгалтерский учет, аудит, бюджетирование, управление закупками для государственных и муниципальных нужд¹³. Приобретение таких знаний позволило бы прокурорам самостоятельно осуществлять качественные углубленные проверки соблюдения действующего законодательства в оборонно-промышленном комплексе, при реализации национальных проектов, в бюджетной и других сферах.

Нельзя обойти вниманием насущную для современной прокуратуры проблему подготовки и повышения квалификации как рядовых прокурорских работников, так и руководящих кадров, что связано не только с лишением данного государственного органа надежной «кузницы кадров» — прокурорско-следственных подразделений, но также и с особенностями развития системы государственной службы и национальной образовательной системы в течение двух последних десятилетий.

Данные вопросы приобретают огромное значение и должны стать одними из основных направлений модернизации государственно-служебных отношений, поскольку перспективы развития самих органов прокуратуры, как и любого иного государственного органа, во многом определяются качественным составом их служащих, профессиональной, деловой и моральной

подготовленностью последних к выполнению возложенных на них функций.

Решению обозначенной задачи повышения профессионализма кадрового состава органов прокуратуры, по нашему мнению, будут способствовать:

- 1) совершенствование института наставничества¹⁴, предусматривающее:
 - создание в каждой региональной прокуратуре и в Генпрокуратуре советов наставников, в задачи которых могли бы входить: подбор наставников и координация их деятельности, оказание методической и практической помощи наставникам, распространение положительного опыта наставнической работы, заслушивание отчетов наставников и служащих о проделанной работе;
 - определение критериев, которым должен соответствовать наставник (к примеру, в части стажа государственной службы, отсутствия фактов дисциплинарных взысканий, иных профессиональных и личных качеств), максимального количества молодых специалистов, которые могут быть закреплены за одним наставником;
 - разработку и нормативное закрепление критериев оценки эффективности воспитательной работы с молодыми специалистами¹⁵, установление обязательности подготовки по окончании периода наставничества для дальнейшего предоставления руководству и аттестационной комиссии отчета о выполнении индивидуального плана воспитания и обучения молодого специалиста, результатах выполнения должностных обязанностей служащего, уровне его профессиональных знаний, развития навыков и умений, способности самостоятельно исполнять служебные обязанности, качестве подготовки служебной документации и др.;
 - установление ряда стимулирующих мер для наставников (к примеру, в виде посто-

¹³ Литвиненко С. Прокурор новой формации // Законность. 2020. № 9. С. 3–5.

¹⁴ См. по данному вопросу: Ковтков Д. И. Наставничество на гражданской службе // Законодательство и экономика. 2016. № 11. С. 41–53.

¹⁵ Хатов Э. Б. Воспитательная работа с молодыми специалистами в органах прокуратуры: понятие и правовые основы // Lex russica. 2016. № 12. С. 145.

янных дополнительных выплат, применения мер материального и иного поощрения), что послужит залогом признания их заслуг, повышения самооценки и авторитета среди коллег;

- 2) формализация процесса индивидуальной профессиональной подготовки (профессионального развития) путем определения обязательных для изучения тематик и направлений совершенствования, учитываемых при формировании планов такой подготовки;
- 3) возврат к широко применявшейся в советское время практике командирования работников в другие региональные, районные прокуратуры для обмена опытом в целях получения навыков и знаний у более опытных коллег.

В рассматриваемом аспекте весьма значимой представляется потребность в завершении процесса нормативного закрепления квалификационных требований для всех должностей в системе прокуратуры и к лицам, претендующим на занятие таких должностей. В настоящее время, вопреки прямым предписаниям ч. 5 ст. 8 Федерального закона «О системе государственной службы Российской Федерации», такие требования установлены лишь для кандидатов на должности прокурора города, района, приравненного к ним прокурора, их заместителей и помощников.

Для обеспечения поступления на службу в органы прокуратуры лиц, отвечающих морально-нравственным требованиям, не имеющих личностной предрасположенности к выбору коррупционного поведения, повышения конкурентоспособности между прокурорскими работниками и решения тем самым задачи привлечения на руководящие должности наи-

более квалифицированных и мотивированных работников может быть учтен опыт развития института государственной службы, включая и институт прокурорской службы, в Республике Казахстан¹⁶. Довольно актуальным и целесообразным представляется:

- введение процедуры полиграфологического исследования претендента на службу в органы прокуратуры для определения его пригодности к государственной службе, недопущения поступления на службу лиц с деформированным правосознанием, отличающихся корыстной мотивацией, склонных к противоправному поведению¹⁷;
- обязательность при поступлении на службу первоначальной профессиональной подготовки в ведомственных образовательных организациях и одновременное определение потребности в кадрах для нее на основе кадрового прогноза на кратко- и среднесрочную перспективу, осуществляемого путем мониторинга и перспективного анализа естественного оттока (выбытия) кадров, а также предполагаемых организационно-штатных мероприятий;
- установление рейтинговой системы оценки кандидатов для постановки в кадровый резерв, основанной на статичных показателях (наличие нескольких высших образований, знание иностранных языков, стаж работы по специальности, наличие ученой степени и т.д.), которая будет стимулировать резервистов к самосовершенствованию в целях получения более высокого рейтинга;
- создание общегосударственной базы претендентов для замещения руководящих должностей, позволяющей расширить масштабы поиска кандидатов на такие должности¹⁸;

¹⁶ Например: *Досымбекова Р. Ш.* Кадровая политика в правоохранительных органах Республики Казахстан // Вестник Академии Генеральной прокуратуры РФ. 2015. № 1 (45). С. 91–100 ; *Бейсембаев А. А.* Система государственной службы Республики Казахстан: тенденции и перспективы // Вопросы государственного и муниципального управления. 2010. № 3. С. 100–124.

¹⁷ *Добробаба М. Б.* Деформация личности государственного служащего как причина совершения дисциплинарных проступков на государственной службе // Административное право и процесс. 2020. № 11. С. 44.

¹⁸ По тому же вопросу: *Комахин Б. Н.* Административно-правовое развитие государственно-служебной деятельности в условиях совершенствования единой системы публичной власти // Административное право и процесс. 2020. № 6. С. 47, 48.

— разработка ключевых показателей эффективности службы — критериев результативности деятельности работников по выполнению своих должностных обязанностей в виде соотношения запланированной и фактически выполненной работы с обязательным учетом конечного результата, которые в итоге лягут в основу новой системы мотивации прокурорских работников¹⁹.

Решению другой, не менее важной задачи очищения органов прокуратуры от «случайных» работников — безответственных, профессионально и морально непригодных для работы в данных органах людей — послужит введение в состав аттестационных комиссий в качестве независимых экспертов представителей научных и образовательных организаций — специалистов по вопросам деятельности органов прокуратуры (например, преподавателей вузов по дисциплине «Прокурорский надзор»). Такие нормоположения могут стать залогом применения научных методов оценки профессиональных и личных качеств аттестуемых.

Одно из ключевых мест в решении вышеупомянутых целей и задач принадлежит созданию условий для повышения роли и эффективности духовно-нравственного и патриотического воспитания в процессе формирования личности прокурорского работника, его общественно значимой ориентации.

Патриотизм, вышедший на небывало высокий уровень в связи с политикой Президента РФ В. В. Путина, призван дать новый импульс духовному оздоровлению народа, формированию в России единого гражданского общества²⁰.

В настоящее время именно патриотизм является составной частью русской национальной идеи, выработанным веками неотъемлемым компонентом отечественной науки и культуры.

Во все времена он расценивался как символ мужества, героизма и силы русского народа, как необходимое условие величия и могущества нашего государства²¹.

Осознанию прокурорскими работниками своего гражданского долга и истинных общественных интересов будет способствовать практика активного проведения учебных, культурно-досуговых, спортивно-массовых и иных мероприятий, направленных на формирование устойчивой профессиональной мотивации, чувства ответственности за те действия и решения, которые совершает и принимает служащий, готовности к выполнению гражданского и служебного долга, основанной на чувстве гордости за свое Отечество и избранную профессию. Не меньшее значение такие мероприятия будут иметь для поддержания у работника чувства собственного достоинства, нетерпимости к хамству, унижениям и коррупции, понимания роли и места органов прокуратуры в государственном механизме, формирования важнейших духовных, нравственных, исторических и воинских ценностей, имеющих общенациональный статус и поддерживаемых обществом.

Данные мероприятия станут залогом создания в коллективе здорового морально-психологического климата, поддержания работниками здорового образа жизни и стойкости к преодолению трудностей, возникающих в профессиональной деятельности и личной жизни, их стремления к постоянному личностному развитию, являющихся неотъемлемыми средствами преодоления профессионального выгорания.

Требуется пересмотра и действующая система принятия поступающими на службу прокурорскими работниками присяги. Для придания данной процедуре большего статуса и значимости в процессе формирования личности прокурор-

¹⁹ По тому же вопросу: Воронина Л. И., Радченко Т. Е. Анализ теоретико-методологических и нормативно-правовых основ проведения комплексной оценки результативности профессиональной служебной деятельности гражданских служащих // Вопросы управления. 2015. № 6 (18). С. 200–201.

²⁰ Амельчаков И. Ф., Андриенко Ю. И., Шахов В. В. Патриотизм как важнейшее морально-политическое качество // Вестник Белгородского юридического института МВД России имени И. Д. Путилина. 2015. № 2 (26). С. 8.

²¹ Кошкин А. П., Мельков С. А. Патриотизм в политике и на госслужбе: постановка проблем // Научные и образовательные проблемы гражданской защиты. 2013. № 1. С. 87–88.

ского работника обязательными ее атрибутами должны стать наличие флага России и символов прокуратуры (флаг и герб) в месте принятия. Текст присяги с личной подписью должен вручаться принявшему ее работнику (к примеру, на оборотной стороне фотоизображения самого момента торжественного принятия присяги) как символ и гарант дальнейшей верности и преданности данной клятве.

Фактическая реализация еще одного принципа построения и функционирования системы государственной службы — открытости государственной службы и ее доступности общественному контролю²², объективному информированию общественности о деятельности прокуроров, а также обеспечению высокого доверия общества к органам прокуратуры в целом и укреплению их авторитета, требует дополнения законодательства новыми формами общественного контроля за служебной деятельностью прокуроров. В качестве таковых может быть использовано ежегодное информирование прокурором проживающего на поднадзорной территории населения о состоянии законности, принимаемых мерах по преодолению складывающихся негативных тенденций²³. Данные мероприятия, наряду с функциями по рассмотрению обращений граждан, могут выступить в качестве дополнительного средства к выполнению органами прокуратуры своих задач в условиях тесной связи с населением, знания национальных особенностей, проблем практического применения нормативных правовых актов, владения особенностями развития того или иного региона²⁴.

В целях расширения форм участия общественности в деятельности органов прокуратуры

весьма перспективным видится введение практики включения представителей общественности в составы аттестационных комиссий при органах прокуратуры, а также внедрение института общественной оценки такой деятельности, которая будет учитываться при формировании ведомственной оценки эффективности работы конкретного прокурора.

Решение этих и многих других вопросов, необходимых для дальнейшего развития института государственной службы в целом и службы в органах прокуратуры в частности, на наш взгляд, невозможны без разработки, принятия и реализации на федеральном уровне научно обоснованной новой государственной концепции — программы дальнейшего реформирования и развития федеральной государственной службы, создания единой централизованной системы управления государственной службой, а также формирования системы мониторинга общественного мнения об эффективности государственной службы и результативности профессиональной деятельности служащих.

Только путем таких программных и системных мер может быть обеспечена разработка и внедрение принципиально новых механизмов формирования высокопрофессионального, компетентного и стабильного кадрового состава государственных органов, основанного на принципах построения модели профессиональной карьеры²⁵, дальнейшее совершенствование механизмов прохождения государственной службы и управления ею²⁶, обеспечение независимости служебных отношений от воздействия различных социально-политических факторов.

²² Гриб В. В. Генеральная прокуратура Российской Федерации и Следственный комитет Российской Федерации как объекты общественного контроля // Юридический мир. 2016. № 9. С. 38–44.

²³ Демин А. А. Открытость власти, гласность — актуальная проблема российского административного права // Вестник Уральского института экономики, управления и права. 2010. № 3 (10). С. 23.

²⁴ Пешин Н. Л. Административно-правовые проблемы рассмотрения обращений и приема граждан в органах прокуратуры РФ // Вестник Московского университета. Серия 11, Право. 2020. № 5. С. 49.

²⁵ Стелина Я. Теоретические концепции института государственной службы // Правоприменение. 2019. Т. 3. № 2. С. 27.

²⁶ Нагорных Р. В. О содержании административно-правового механизма формирования и реализации кадровой политики в правоохранительной сфере // Административное право и процесс. 2009. № 3. С. 15–19.

Исключительно основанная на конституционных нормах и складывающемся специальном законодательстве модернизация государственной службы позволит существенно повысить эффективность государства, сформировать государственный аппарат, оптимальный по численности и квалификации кадров, что в конечном счете благотворно скажется на реализации прав и свобод человека и гражданина во всех сферах общественной жизни, сделает их реальными для каждого россиянина²⁷. В современных условиях лишь законодательно закреплённая кадровая политика в государственном аппарате способна изменить

вековые традиции землячества, знакомства, личной преданности, субъективистского усмотрения²⁸.

Первоначальным шагом к достижению таких задач должно стать осознание того, что состояние кадрового потенциала государственного аппарата определяет не только результативность в достижении целей, поставленных перед конкретными государственными органами, но и эффективность деятельности всего государственного механизма как гаранта формирования сильного государства²⁹, стабильного развития его демократических начал и становления современного гражданского общества.

БИБЛИОГРАФИЯ

1. Агапов А. Б. Юрисдикционные полномочия публичных органов и организаций // Административное право и процесс. — 2017. — № 9. — С. 24–29.
2. Административное право : учебник / Б. В. Россинский, Ю. Н. Стариков. — 6-е изд., доп. и пересм. — М. : Норма ; Инфра-М, 2019. — 640 с.
3. Амельчаков И. Ф., Андриенко Ю. И., Шахов В. В. Патриотизм как важнейшее морально-политическое качество // Вестник Белгородского юридического института МВД России имени И. Д. Путилина. — 2015. — № 2 (26). — С. 5–9.
4. Атаманчук Г. В. Проблемы анализа государственного управления // Публичное и частное право. — 2008. — № 1 (1). — С. 92–102.
5. Бейсембаев А. А. Система государственной службы Республики Казахстан: тенденции и перспективы // Вопросы государственного и муниципального управления. — 2010. — № 3. — С. 100–124.
6. Василенко А. И. Проблемы научного поиска перспектив развития института государственной службы Российской Федерации // Юридический мир. — 2008. — № 12. — С. 37–40.
7. Воронина Л. И., Радченко Т. Е. Анализ теоретико-методологических и нормативно-правовых основ проведения комплексной оценки результативности профессиональной служебной деятельности гражданских служащих // Вопросы управления. — 2015. — № 6 (18). — С. 196–203.
8. Государственная служба и служебное право : учеб. пособие / Ю. Н. Стариков. — М. : Норма ; Инфра-М, 2018. — 240 с.
9. Гриб В. В. Генеральная прокуратура Российской Федерации и Следственный комитет Российской Федерации как объекты общественного контроля // Юридический мир. — 2016. — № 9. — С. 38–44.
10. Гришковец А. А. Модернизация государственной службы // Двадцать лет Конституции Российской Федерации: юридическая наука и практика. — М. : Институт государства и права РАН, 2013. — С. 18–24.

²⁷ Гришковец А. А. Модернизация государственной службы // Двадцать лет Конституции Российской Федерации: юридическая наука и практика. М. : Институт государства и права РАН, 2013. С. 24.

²⁸ Атаманчук Г. В. Проблемы анализа государственного управления // Публичное и частное право. 2008. № 1 (1). С. 99.

²⁹ См.: Государственная служба и служебное право : учеб. пособие / Ю. Н. Стариков. М. : Норма ; Инфра-М, 2018. С. 219–221.

11. Демин А. А. Открытость власти, гласность — актуальная проблема российского административного права // Вестник Уральского института экономики, управления и права. — 2010. — № 3 (10). — С. 22–30.
12. Добробаба М. Б. Деформация личности государственного служащего как причина свершения дисциплинарных проступков на государственной службе // Административное право и процесс. — 2020. — № 11. — С. 43–48.
13. Досымбекова Р. Ш. Кадровая политика в правоохранительных органах Республики Казахстан // Вестник Академии Генеральной прокуратуры РФ. — 2015. — № 1 (45). — С. 91–100.
14. Ковтков Д. И. Наставничество на гражданской службе // Законодательство и экономика. — 2016. — № 11. — С. 41–53.
15. Комахин Б. Н. Административно-правовое развитие государственно-служебной деятельности в условиях совершенствования единой системы публичной власти // Административное право и процесс. — 2020. — № 6. — С. 45–48.
16. Кошкин А. П., Мельков С. А. Патриотизм в политике и на госслужбе: постановка проблем // Научные и образовательные проблемы гражданской защиты. — 2013. — № 1. — С. 86–92.
17. Литвиненко С. Прокурор новой формации // Законность. — 2020. — № 9. — С. 3–5.
18. Нагорных Р. В. Государственная служба Российской Федерации в правоохранительной сфере: проблемы теории и практики административно-правового регулирования. — М. : Инфра-М, 2019. — 190 с.
19. Нагорных Р. В. О содержании административно-правового механизма формирования и реализации кадровой политики в правоохранительной сфере // Административное право и процесс. — 2009. — № 3. — С. 15–19.
20. Нагорных Р. В. Принципы государственной правоохранительной службы // Вестник института: преступление, наказание, исправление. — 2012. — № 3 (19). — С. 43–47.
21. Ноздрачев А. Ф. Государственная служба : учебник для подготовки государственных служащих. — М. : Статут, 1999. — 592 с.
22. Пешин Н. Л. Административно-правовые проблемы рассмотрения обращений и приема граждан в органах прокуратуры РФ // Вестник Московского университета. Серия 11, Право. — 2020. — № 5. — С. 49–61.
23. Служба в органах и учреждениях прокуратуры Российской Федерации : монография / С. Н. Братановский, В. В. Стрельников. — М. : РИОР, 2007. — 203 с.
24. Стариков Ю. Н. Служебное право России: уже реальность или пока научная гипотеза? // Правовая наука и реформа юридического образования. — 2013. — № 3 (26). — С. 99–116.
25. Стариков Ю. Н. Требования правового государства — надлежащая основа для формирования парадигмы российского административного права // Административное право и процесс. — 2021. — № 2. — С. 42–54.
26. Стелина Я. Теоретические концепции института государственной службы // Правоприменение. — 2019. — Т. 3. — № 2. — С. 21–30.
27. Тихомиров Ю. А. Государство : монография. — М. : Норма ; Инфра-М, 2013. — 320 с.
28. Хатов Э. Б. Воспитательная работа с молодыми специалистами в органах прокуратуры: понятие и правовые основы // Lex russica. — 2016. — № 12. — С. 141–147.

Материал поступил в редакцию 18 сентября 2021 г.

REFERENCES (TRANSLITERATION)

1. Agapov A. B. Yurisdikcionnye polnomochiya publichnyh organov i organizacij // Administrativnoe pravo i process. — 2017. — № 9. — S. 24–29.
2. Administrativnoe pravo : uchebnik / B. V. Rossinskij, Yu. N. Starilov. 6-e izd., dop. i peresm. — M. : Norma ; Infra-M, 2019. — 640 s.
3. Amel'chakov I. F., Andrienko Yu. I., Shahov V. V. Patriotizm kak vazhnejshee moral'no-politicheskoe kachestvo // Vestnik Belgorodskogo yuridicheskogo instituta MVD Rossii imeni I. D. Putilina. — 2015. — № 1 (26). — S. 5–9.
4. Atamanchuk G. V. Problemy analiza gosudarstvennogo upravleniya // Publichnoe i chastnoe pravo. — 2008. — № 1 (1). — S. 92–102.
5. Bejsembaev A. A. Sistema gosudarstvennoj sluzhby Respubliki Kazahstan: tendencii i perspektivy // Voprosy gosudarstvennogo i municipal'nogo upravleniya. — 2010. — № 3. — S. 100–124.
6. Vasilenko A. I. Problemy nauchnogo poiska perspektiv razvitiya instituta gosudarstvennoj sluzhby Rossijskoj Federacii // Yuridicheskij mir. — 2008. — № 12. — S. 37–40.
7. Voronina L. I., Radchenko T. E. Analiz teoretiko-metodologicheskikh i normativno-pravovyh osnov provedeniya kompleksnoj ocenki rezul'tativnosti professional'noj sluzhebnoj deyatel'nosti grazhdanskih sluzhashchih // Voprosy upravleniya. — 2015. — № 1 (18). — S. 196–203.
8. Gosudarstvennaya sluzhba i sluzhebnoe pravo : ucheb. posobie / Yu. N. Starilov. — M. : Norma ; Infra-M, 2018. — 240 s.
9. Grib V. V. General'naya prokuratura Rossijskoj Federacii i Sledstvennyj komitet Rossijskoj Federacii kak ob'ekty obshchestvennogo kontrolya // Yuridicheskij mir. — 2016. — № 9. — S. 38–44.
10. Grishkovec A. A. Modernizaciya gosudarstvennoj sluzhby. // Dvadcat' let Konstitucii Rossijskoj Federacii: yuridicheskaya nauka i praktika. — M. : Institut gosudarstva i prava RAN, 2013. — S. 18–24.
11. Demin A. A. Otkrytost' vlasti, glasnost' — aktual'naya problema rossijskogo administrativnogo prava // Vestnik Ural'skogo instituta ekonomiki, upravleniya i prava. — 2010. — № 1 (10). — S. 22–30.
12. Dobrobaba M. B. Deformaciya lichnosti gosudarstvennogo sluzhashchego kak prichina sversheniya disciplinarnyh prostupkov na gosudarstvennoj sluzhbe // Administrativnoe pravo i process. — 2020. — № 11. — S. 43–48.
13. Dosymbekova R. Sh. Kadrovaya politika v pravoohranitel'nyh organah Respubliki Kazahstan // Vestnik Akademii General'noj prokuratury RF. — 2015. — № 1 (45). — S. 91–100.
14. Kovtkov D. I. Nastavnichestvo na grazhdanskoj sluzhbe // Zakonodatel'stvo i ekonomika. — 2016. — № 11. — S. 41–53.
15. Komahin B. N. Administrativno-pravovoe razvitie gosudarstvenno-sluzhebnoj deyatel'nosti v usloviyah sovershenstvovaniya edinoj sistemy publichnoj vlasti // Administrativnoe pravo i process. — 2020. — № 6. — S. 45–48.
16. Koshkin A. P., Mel'kov S. A. Patriotizm v politike i na gossluzhbe: postanovka problem // Nauchnye i obrazovatel'nye problemy grazhdanskoj zashchity. — 2013. — № 1. — S. 86–92.
17. Litvinenko S. Prokuror novoj formacii // Zakonnost'. — 2020. — № 9. — S. 3–5.
18. Nagornyh R. V. Gosudarstvennaya sluzhba Rossijskoj Federacii v pravoohranitel'noj sfere: problemy teorii i praktiki administrativno-pravovogo regulirovaniya. — M. : Infra-M, 2019. — 190 s.
19. Nagornyh R. V. O soderzhanii administrativno-pravovogo mekhanizma formirovaniya i realizacii kadrovoj politiki v pravoohranitel'noj sfere // Administrativnoe pravo i process. — 2009. — № 3. — S. 15–19.
20. Nagornyh R. V. Principy gosudarstvennoj pravoohranitel'noj sluzhby // Vestnik instituta: prestuplenie, nakazanie, ispravlenie. — 2012. — № 1 (19). — S. 43–47.
21. Nozdrachev A. F. Gosudarstvennaya sluzhba : uchebnik dlya podgotovki gosudarstvennyh sluzhashchih. — M. : Statut, 1999. — 592 s.

22. Peshin N. L. Administrativno-pravovye problemy rassmotreniya obrashchenij i priema grazhdan v organah prokuratury RF // Vestnik Moskovskogo universiteta. Seriya 11, Pravo. — 2020. — № 5. — S. 49–61.
23. Sluzhba v organah i uchrezhdeniyah prokuratury Rossijskoj Federacii : monografiya / S. N. Bratanovskij, V. V. Strel'nikov. — M. : RIOR, 2007. — 203 s.
24. Starilov Yu. N. Sluzhebnoe pravo Rossii: uzhe real'nost' ili poka nauchnaya gipoteza? // Pravovaya nauka i reforma yuridicheskogo obrazovaniya. — 2013. — № 1 (26). — S. 99–116.
25. Starilov Yu. N. Trebovaniya pravovogo gosudarstva — nadležashchaya osnova dlya formirovaniya paradigmy rossijskogo administrativnogo prava // Administrativnoe pravo i process. — 2021. — № 2. — S. 42–54.
26. Stelina Ya. Teoreticheskie koncepcii instituta gosudarstvennoj sluzhby // Pravoprimerenie. — 2019. — T. 3. — № 2. — S. 21–30.
27. Tihomirov Yu. A. Gosudarstvo : monografiya. — M. : Norma ; Infra-M, 2013. — 320 s.
28. Hatov E. B. Vospitatel'naya rabota s molodymi specialistami v organah prokuratury: ponyatie i pravovye osnovy // Lex russica. — 2016. — № 12. — S. 141–147.

DOI: 10.17803/1994-1471.2022.135.2.053-062

С. Н. Зайкова*

Международно-правовые основания и условия формирования российской системы административно-правового обеспечения авиационной безопасности

Аннотация. Российская государственная система обеспечения авиационной безопасности основана на законодательстве, определяющем цели, задачи, принципы и правовой статус участников транспортных правоотношений. Целью исследования стало определение международно-правовых оснований и условий, способствующих развитию российского законодательства в области транспортной безопасности, изучение международного опыта борьбы с терроризмом на транспорте и основных положений конвенционных решений, закрепляющих обязательные требования для стран-участников. В статье представлены результаты анализа международного, российского законодательства и мнения ученых, практических работников относительно формирования устойчивой российской системы транспортной безопасности, ее интеграции в международную систему безопасности. Выявлены различные конвенционные толкования понятий «воздушное судно, находящееся в полете», «незаконные акты на борту воздушного судна», различные подходы к определению юрисдикции государств. Внесены предложения по дополнению ст. 20.1 «Мелкое хулиганство» КоАП РФ частью, предусматривающей ответственность за мелкое хулиганство, совершенное на борту воздушного судна: «Мелкое хулиганство, то есть нарушение общественного порядка, которое угрожает или может угрожать безопасности воздушного судна».

Ключевые слова: транспортная безопасность; государственная система транспортной безопасности; конвенции; международные соглашения; борьба с терроризмом; транспорт; государственное управление; безопасность; национальная безопасность; безопасность на транспорте.

Для цитирования: Зайкова С. Н. Международно-правовые основания и условия формирования российской системы административно-правового обеспечения авиационной безопасности // Актуальные проблемы российского права. — 2022. — Т. 17. — № 2. — С. 53–62. — DOI: 10.17803/1994-1471.2022.135.2.053-062.

© Зайкова С. Н., 2022

* Зайкова Светлана Николаевна, кандидат юридических наук, доцент, доцент кафедры административного и муниципального права Саратовской государственной юридической академии
Вольская ул., д. 1, г. Саратов, Россия, 410056
snzaikova@rambler.ru

International Law Foundations and Conditions for the Formation of the Russian System of Administrative and Legal Support for Aviation Security

Svetlana N. Zaikova, Cand. Sci. (Law), Associate Professor, Department of Administrative and Municipal Law, Saratov State Law Academy
ul. Volskaya, d. 1, Saratov, Russia, 410056
snzaikova@rambler.ru

Abstract. The Russian state system for ensuring aviation security is based on legislation that defines the goals, objectives, principles and a legal status of participants in transport legal relations. The purpose of the study was to determine the international legal foundations and conditions that contribute to the development of Russian legislation in the field of transport security, to study international experience in the fight against terrorism in transport and the main provisions of convention decisions that establish mandatory requirements for participating countries. The paper presents the results of the analysis of international, Russian legislation and the opinions of scientists, practitioners regarding the formation of a sustainable Russian system of transport security, its integration into the international security system. It describes various convention interpretations of the concepts of «aircraft in flight», «illegal acts on board an aircraft», various approaches to determining the jurisdiction of states. Proposals have been made to supplement Art. 20.1 «Petty hooliganism» of the Code of Administrative Offenses of the Russian Federation with the part providing for liability for petty hooliganism committed on board: «Petty hooliganism, that is, a violation of public order that threatens or may threaten the safety of the aircraft.»

Keywords: transport security; state system of transport security; conventions; international agreements; fight against terrorism; transport; public administration; safety; national security; transport safety.

Cite as: Zaikova SN. Mezhdunarodno-pravovye osnovaniya i usloviya formirovaniya rossiyskoy sistemy administrativno-pravovogo obespecheniya aviatsionnoy bezopasnosti [International Law Foundations and Conditions for the Formation of the Russian System of Administrative and Legal Support for Aviation Security]. *Aktual'nye problemy rossijskogo prava*. 2022;17(2):53-62. DOI: 10.17803/1994-1471.2022.135.2.053-062. (In Rus., abstract in Eng.).

Масштабность проблем обеспечения транспортной безопасности с 30-х гг. XIX в. привела к созданию и совершенствованию в каждой стране национального законодательства и к разработке международных правовых актов, регулирующих вопросы межгосударственного сотрудничества в рассматриваемой области.

Проблема защищенности транспортного комплекса и пассажиров имеет актуальное значение для каждой страны и по сегодняшний день. Международное право¹ закрепляет за каждым право на свободу передвижения, такое

право может быть ограничено только в интересах национальной безопасности (п. 3 ст. 2). Соответственно, все страны обязаны обеспечить безопасное передвижение (перевозку) по своей территории.

В основу формирования системы административно-правового обеспечения транспортной безопасности в России положен международный опыт борьбы с терроризмом, в том числе на транспорте.

Как показывает история², транспортные комплексы значительного количества государств подвергались террористическим атакам.

¹ Конвенция о защите прав человека и основных свобод ЕТС № 005: заключена в г. Риме 4 ноября 1950 г. (с изм. от 13.05.2004) (вместе с Протоколом № 1 (подписан в г. Париже 20 марта 1952 г.), Протоколом № 4 об обеспечении некоторых прав и свобод помимо тех, которые уже включены в Конвенцию, и первый Протокол к ней (подписан в г. Страсбурге 16 сентября 1963 г.), Протоколом № 7 (подписан в г. Страсбурге 22 ноября 1984 г.)) // Бюллетень международных договоров. 2001. № 3.

² История терактов на транспорте. Официальный сайт ООО «НПО Центр сертификации транспортной безопасности» // URL: <http://npo-cstb.ru/info/articles/istoriya-teraktov-na-transporte/> (дата обращения:

Транспортная безопасность представляет собой защищенность транспортного комплекса и лиц, находящихся в транспортных средствах и на территории соответствующей инфраструктуры, от незаконных актов вмешательства и иных противоправных действий. Особое место в правовом регулировании транспортной безопасности занимает правовая регламентация авиационной безопасности, поскольку самым привлекательным для террористов является авиационный транспорт и его транспортная инфраструктура.

От взрывчатки, пронесенной на борт, были взорваны авиалайнеры в Бельгии (1933 г.), в Филиппинах (1949 г.), в США (1955, 1960, 1976, 1983, 2001 гг.), в Ирландии (1985 г.), в Шотландии (1988 г.), в Нигерии (1989 г.), в Египте (2015 г.). Основными способами доставки взрывных устройств на борт стали: передача заминированного багажа пассажирам, не подозревавшим об истинном содержании груза, и закладка взрывчатых веществ в обувь. В 2006 г. в Великобритании было впервые зафиксировано использование террористами взрывчатой жидкости.

Захваты самолетов состоялись в Перу (1930 г.)³, а в США в 2001 г. были захвачены воздушные суда, которые впоследствии использовались для уничтожения зданий Всемирного торгового центра в Нью-Йорке и Пентагона.

Международные аэропорты подверглись атакам в Греции (Афины, 1968 г.), в Швейцарии (Цюрих, 1969 г.), в Баварии (Мюнхен, 1970 г.), в Испании (Мадрид, 2006 г.), в Бельгии (Брюссель, 2016 г.), во Франции (Париж, 1983 г., 2017 г.).

Значительное количество актов вмешательства в работу авиатранспорта привело к созданию и развитию международно-правового регулирования авиационной безопасности как составной части транспортной безопасности.

В настоящее время сразу несколько конвенций и международных договоров, составляющих международное воздушное право, определяют требования по обеспечению авиационной безопасности. Ряд ученых⁴ называют указанные договоры универсальными. С подобным мнением можно согласиться, поскольку имеет место всеобъемлющий охват рассматриваемых правоотношений. Проанализированные ниже международные договоры, направленные против международного терроризма, предусматривают и предупредительные (профилактические) меры, и пресекающие, и восстановительные, и меры принуждения.

Первой следует отметить Чикагскую конвенцию⁵. Заключенная в 1944 г., она положила основу для формирования как международного аэронавигационного права⁶, так и национальных, закрепив значимые договоренности между

14.03.2021) ; Терракты в Европе в 2015–2017 годах. Официальный сайт РИА «Новости» // URL: <https://ria.ru/20170322/1490610465.html> (дата обращения: 14.03.2021).

³ Чучаев А. И., Пожарский А. Ю. Транспортные преступления: понятие, виды, характеристика : монография. М. : Проспект, 2018. С. 256.

⁴ Меркурьев В. В. Террористические преступления в новой редакции Уголовного кодекса // Законы России: опыт, анализ, практика. 2013. № 10. С. 47–56 ; Ильин Н. Н. Возможности и условия международного сотрудничества следственных органов по использованию специальных знаний в сфере транспорта при расследовании преступлений // Международное уголовное право и международная юстиция. 2020. № 6. С. 16–19 ; Мышко Ф. Г., Стригунова Д. П. Правовое регулирование международных воздушных перевозок пассажиров // Современное право. 2013. № 11. С. 137–142 ; Выгодянский А. В. Правовое регулирование международных воздушных перевозок пассажиров и грузов // Юрист. 2013. № 2. С. 12–15 ; Багларида М. Ф. Новеллы российского правового регулирования ответственности за неимущественный вред, причиненный пассажиру при международной воздушной перевозке // Современное право. 2018. № 7–8. С. 40–44.

⁵ Конвенция о международной гражданской авиации (заключена в г. Чикаго 7 декабря 1944 г.) // Документ опубликован не был. Доступ из СПС «КонсультантПлюс».

⁶ Международное воздушное право : учебник / А. И. Травников [и др.] ; под ред. А. И. Травникова, А. Х. Абшидзе. М. : Юрайт, 2018. С. 217.

странами по вопросам развития гражданской авиации.

Во-первых, при установлении национальных правил для воздушных судов строго регламентировать требования по безопасности.

Во-вторых, не применять оружия против гражданских воздушных судов и не допускать их перехват в случае угрозы жизни пассажиров и безопасности воздушного судна (п. «d» ст. 3, ст. 3 bis).

Среди основных административно-правовых средств, направленных на транспортную защищенность, отметим следующие обязанности договаривающихся государств:

- единообразно отражать в национальных законах (правилах, регламентах) положения международного договора;
- создать правовую базу для привлечения к ответственности лиц (независимо от их административно-правового статуса), нарушающих установленные правила;
- оказать помощь воздушным судам, терпящим бедствие;
- назначить расследование обстоятельств происшествия с воздушным судном;
- обеспечить регистрацию воздушных судов;
- предоставить аэронавигационные средства и стандартные эксплуатационные системы;
- обеспечить наличие документации на воздушном судне, подтверждающей его регистрацию, годность к полетам, квалификацию членов экипажа, а также бортовой журнал, список фамилий пассажиров (документы на груз).

Еще одним значимым решением Чикагской конвенции стало учреждение Международной организации гражданской авиации (ИКАО). Ее основной миссией по-прежнему является развитие безопасной мировой авиации, содействие

региональному сотрудничеству по вопросам защищенности транспортного комплекса⁷. Как межправительственное специализированное учреждение ООН, организация выполняет множество функций, одна из них — обучающая, десять учебных центров реализуют программу подготовки в области безопасности полетов.

СССР присоединился к Чикагской конвенции 14 ноября 1970 г., одновременно вступив в ИКАО. Российская Федерация является членом ИКАО с 26 декабря 1991 г. (как правопреемник СССР).

В настоящее время положения указанного международного договора реализуются на территории нашей страны, нормативные правовые акты в области использования воздушного пространства, организации полетов отражают основные положения анализируемого международного акта:

- статья 3 Воздушного кодекса РФ⁸ определяет приоритет международных договоров относительно национального законодательства;
- российские правила использования воздушного пространства⁹ отражают международные требования по обеспечению безопасности полетов воздушных судов;
- положения авиационных правил по выполнению полетов в гражданской авиации¹⁰ учитывают требования п. 12 Конвенции о МГА о соблюдении действующих над территорией другого государства правил (регламентов) по вопросам организации полетов и маневрирования судов;
- выдача разрешений на полеты иностранных воздушных судов через российское воздушное пространство (транзит), государственная регистрация воздушных судов и ведение их реестра осуществляются Росавиацией в соответствии с административными регламен-

⁷ Информация с официального сайта ИКАО // URL: <https://www.un.org/ru/ecosoc/icao/> (дата обращения: 15.03.2021).

⁸ Воздушный кодекс РФ от 19.03.1997 № 60-ФЗ // СЗ РФ. 1997. № 12. Ст. 1383.

⁹ Постановление Правительства РФ от 11.03.2010 № 138 «Об утверждении Федеральных правил использования воздушного пространства Российской Федерации» // СЗ РФ. 2010. № 14. Ст. 1649.

¹⁰ Приказ Минтранса России от 31.07.2009 № 128 «Об утверждении Федеральных авиационных правил «Подготовка и выполнение полетов в гражданской авиации Российской Федерации» // Бюллетень нормативных актов федеральных органов исполнительной власти. 2009. № 43.

тами¹¹, учитывающими положения Чикагской конвенции.

Значимым международным решением по вопросам авиационной безопасности стала Токийская конвенция¹².

В отличие от предыдущей, Токийская конвенция не определяет превентивные меры обеспечения транспортной безопасности, но содержит толкования отдельных терминов и важные международные положения, определяющие юрисдикцию государств в случае совершения преступлений, иных незаконных актов на борту воздушного судна в момент его нахождения в полете вне пределов национальной территории.

Судно признается находящимся в полете в период времени с момента включения двигателя в целях взлета до момента окончания пробега при посадке.

Под незаконными актами понимаются правонарушения, и не важно, являются ли они преступлениями. Главный квалифицирующий признак заключается в том, что имеется угроза (реальная или предполагаемая) безопасности воздушного судна, а также пассажиров и их имущества.

В случае совершения указанных актов капитан судна может применить к нарушителю ограничительные меры для поддержания дисциплины на борту и обеспечения безопасности. По сути, речь идет о мерах административного принуждения.

Также дается понятие «незаконного захвата воздушного судна». Наряду с захватом в это понятие включено противоправное осуществление лицом, находящимся на борту, с использованием силы (угрозы силой) контроля над воздушным судном.

Что касается юрисдикции государств, то Токийская конвенция предусматривает несколько вариантов:

- территориальную, привязанную к территории совершения преступления;
- экстерриториальную¹³, при которой «государство регистрации воздушного судна правомочно осуществлять юрисдикцию в отношении преступлений и актов, совершенных на борту» (п. 1 ст. 3);
- исключительную юрисдикцию. Она позволяет другим государствам (наряду с приоритетной национальной юрисдикцией) осуществлять уголовное преследование в исключительных случаях, например, если преступление направлено против безопасности такого государства.

Токийская конвенция урегулировала спорные вопросы определения правомочия (подсудности) государств¹⁴, четко очертив круг возможных случаев применения исключительной юрисдикции.

Российская Федерация как правопреемник СССР (присоединился к данному документу в 1987 г.) исполняет условия указанной конвен-

¹¹ Приказ Минтранса России от 12.11.2013 № 349 «Об утверждении Административного регламента Федерального агентства воздушного транспорта предоставления государственной услуги по выдаче разрешений на транзитные полеты иностранных воздушных судов через воздушное пространство Российской Федерации» // Российская газета. 2014. № 109 ; приказ Минтранса России от 05.12.2013 № 457 «Об утверждении Административного регламента Федерального агентства воздушного транспорта предоставления государственной услуги по государственной регистрации гражданских воздушных судов и ведению Государственного реестра гражданских воздушных судов Российской Федерации» // Бюллетень нормативных актов федеральных органов исполнительной власти. 2014. № 16.

¹² Конвенция о преступлениях и некоторых других актах, совершаемых на борту воздушных судов (Токио, 14 сентября 1963 г.) // Международное публичное право : сборник документов. М. : Бек, 1996. Т. 2. С. 439–445.

¹³ Сиенхо Йии. Универсальная юрисдикция: понятие, теория и практика // Российский юридический журнал. 2012. № 4. С. 7–31.

¹⁴ Колодкин А. Л., Гуцуляк В. Н., Боброва Ю. В. Мировой океан. Международно-правовой режим. Основные проблемы. М. : Статут, 2007. С. 298.

ции, прежде всего в понятийном аппарате. Например, содержание понятия «воздушное судно, находящееся в полете» (п. 3 ст. 1 Токийской конвенции) отражено в установленном постановлением Правительства РФ¹⁵ понятии «полет» — движение воздушного судна с момента взлета до окончания посадки.

Вопросы по пресечению террористических актов в воздушной среде закреплены в Федеральном законе «О противодействии терроризму»¹⁶. Для пресечения полетов воздушных судов, используемых или захваченных террористами, законом предусмотрена возможность применения Вооруженных Сил РФ.

По состоянию на 1 марта 2021 г. Правительством РФ подписано девять соглашений о воздушном сообщении, включающих положения об авиационной безопасности, с правительствами Лаосской Народно-Демократической Республики¹⁷, Королевства Камбоджа¹⁸, Исламской Республики Афганистан¹⁹ и рядом других стран.

Остается нерешенным вопрос с административной ответственностью для хулиганов-авиадебоширов, которые совершают незаконные акты во время полета. Международные конвенции, кроме уголовной ответственности, допускают и иную ответственность, например административную. В связи с этим предлагается дополнить ст. 20.1 КоАП РФ частью третьей следующего содержания:

«3. Мелкое хулиганство, то есть нарушение общественного порядка, которое угрожает или может угрожать безопасности воздушного судна».

Особое место в числе международных договоренностей занимает Гагская конвенция²⁰. В ней закреплено толкование ряда понятий и следует отметить иное толкование термина «воздушное судно, находящееся в полете» по сравнению с Токийской конвенцией. Им считается судно «...в любое время с момента закрытия всех его внешних дверей после погрузки до момента открытия любой из таких дверей для выгрузки. В случае вынужденной посадки считается, что полет происходит до тех пор, пока компетентные власти не примут на себя ответственность за воздушное судно и за лиц и имущество, находящиеся на борту» (п. 1 ст. 3).

Установлена обязанность государств — участников договора по применению к преступникам «суровых» мер наказания. Прежде всего, необходимо заключить преступника под стражу, обязательно проинформировать о задержании государства гражданства задержанного лица и регистрации воздушного судна, принять меры к производству предварительного расследования фактов (уголовно-процессуальные действия).

В рассматриваемом международном договоре впервые была закреплена императивная формула (*aut dedere — aut judicare*²¹) — обя-

¹⁵ Постановление Правительства РФ от 11.03.2010 № 138 «Об утверждении Федеральных правил использования воздушного пространства Российской Федерации» // СЗ РФ. 2010. № 14. Ст. 1649.

¹⁶ Федеральный закон от 06.03.2006 № 35-ФЗ «О противодействии терроризму» // СЗ РФ. 2006. № 11. Ст. 1146.

¹⁷ Распоряжение Правительства РФ от 25.09.2017 № 2040-р «О подписании Соглашения между Правительством Российской Федерации и Правительством Лаосской Народно-Демократической Республики о воздушном сообщении» // СЗ РФ. 2017. № 40. Ст. 5895.

¹⁸ Распоряжение Правительства РФ от 25.03.2015 № 502-р «О подписании Соглашения между Правительством Российской Федерации и Правительством Королевства Камбоджа о воздушном сообщении» // СЗ РФ. 2015. № 14. Ст. 2147.

¹⁹ Распоряжение Правительства РФ от 27.08.2012 № 1534-р «О подписании Соглашения между Правительством Российской Федерации и Правительством Исламской Республики Афганистан о воздушном сообщении» // СЗ РФ. 2012. № 36. Ст. 4953.

²⁰ Конвенция о борьбе с незаконным захватом воздушных судов (Гаага, 16 декабря 1970 г.) // Действующее международное право. М. : Московский независимый институт международного права, 1997. Т. 3. С. 576–578.

²¹ Волеводз А. Г. О некоторых проблемах реализации обязательства «*aut dedere aut judicare*» в международном антитеррористическом сотрудничестве // Международное уголовное право и международная

зательство «или выдавать, или осуществлять судебное преследование»: «Договаривающееся государство, на территории которого оказывается предполагаемый преступник, если оно не выдает его, обязано без каких-либо исключений и независимо от того, совершено ли преступление на его территории, передать дело своим компетентным органам для целей уголовного преследования» (ст. 7).

Рассматриваемый международный договор, ратифицированный в 1971 г., в настоящее время исполняется российской стороной.

Конвенция о борьбе с незаконными актами, направленными против безопасности гражданской авиации (Монреальская конвенция)²², уточнила понятие преступления на борту воздушного судна, дополнив такими действиями, как порча аэронавигационного оборудования, повреждение судна. По мнению ученых, рассматриваемое понятие было дополнено «актами диверсии» против гражданской авиации²³.

Положения ратифицированной СССР в 1972 г. Монреальской конвенции нашли отражение в российском законодательстве, например, установлена ответственность за угон воздушного

судна, в том числе сопряженный с осуществлением террористической деятельности (ст. 211 Уголовного кодекса РФ²⁴).

Требования, направленные на обеспечение авиационной безопасности, также содержатся в следующих международных решениях: о борьбе с незаконными актами насилия в аэропортах, обслуживающих международную гражданскую авиацию²⁵, о маркировке пластических взрывчатых веществ в целях их обнаружения²⁶, о борьбе с незаконными актами в отношении международной гражданской авиации²⁷.

На основе рассмотренных выше международных договоров в Российской Федерации разработана Федеральная система обеспечения авиационной безопасности²⁸. Данным документом определяются правовые и организационные основы обеспечения транспортной безопасности гражданской авиации. Он обязателен для выполнения:

— на территории России всеми авиапредприятиями, хозяйствующими субъектами, осуществляющими эксплуатацию аэропортов, эксплуатантами воздушных судов независимо от государства регистрации судна, а также

юстиция. 2020. № 3. С. 3–9 ; Скуратова А. Ю. Обязательство «aut dedere, aut judicare»: современные проблемы международно-правового содержания // Международное уголовное право и международная юстиция. 2020. № 2. С. 3–7 ; Штурма П. Универсальная юрисдикция и наказание за серьезные нарушения Женевских конвенций 1949 г. // Известия вузов. Правоведение. 2010. № 4. С. 83–92.

²² Конвенция ООН о борьбе с незаконными актами, направленными против безопасности гражданской авиации (Монреаль, 23 сентября 1971 г.) // URL: https://www.un.org/ru/documents/decl_conv/conventions/aviation_security.shtml (дата обращения: 15.03.2021).

²³ Рухлинский В. М. Государственное регулирование деятельности гражданской авиации России в сфере требований ИКАО // Транспортное право. 2014. № 2. С. 25–28.

²⁴ Уголовный кодекс РФ от 13.06.1996 № 63-ФЗ // СЗ РФ. 1996. № 25. Ст. 2954.

²⁵ Протокол о борьбе с незаконными актами насилия в аэропортах, обслуживающих международную гражданскую авиацию, дополняющий Конвенцию о борьбе с незаконными актами, направленными против безопасности гражданской авиации, принятую в Монреале 23 сентября 1971 г. // Сборник международных договоров СССР. Вып. XLV. М., 1991. С. 434–436.

²⁶ Конвенция о маркировке пластических взрывчатых веществ в целях их обнаружения (заключена в г. Монреале 1 марта 1991 г.) // СЗ РФ. 2008. № 9. Ст. 818.

²⁷ Конвенция о борьбе с незаконными актами в отношении международной гражданской авиации (заключена в г. Пекине 10 сентября 2010 г.) // Документ опубликован не был. Доступ из СПС «КонсультантПлюс».

²⁸ Федеральная система обеспечения авиационной безопасности (Национальная программа авиационной безопасности) (одобрено Межведомственной комиссией по авиационной безопасности, безопасности полетов гражданской авиации и упрощению формальностей 4 апреля 2019 г.) // URL: <https://www.mintrans.ru> (дата обращения: 15.03.2021).

- органами власти и иными субъектами гражданской авиации;
- на территории других стран — в отношении российских воздушных судов и только в части, которая не противоречит законодательству страны пребывания воздушного судна.

Вопросы обеспечения безопасности на авиационном транспорте затрагиваются и в других международных актах, договорах, конвенциях: о мерах по ликвидации терроризма²⁹, о борьбе с финансированием терроризма³⁰, о борьбе с терроризмом³¹, о предупреждении терроризма³², о борьбе с бомбовым терроризмом³³ и др.

Безусловно, ценность международного права заключается в его способности «восполнить существующие пробелы в национальном воздушном законодательстве»³⁴.

Предстоит еще большая работа по совершенствованию российского законодательства и приведению его в соответствие с требованиями международных актов.

Как следует из статистических данных за 2020 г.³⁵, российскими судами рассмотрено 59 дел об административных правонарушениях, предусмотренных ст. 11.3, 11.3.1, 11.5, 11.17 ч. 4, 6 КоАП РФ с назначением административного наказания в виде административного штрафа и административного ареста. Кроме того, по данным МВД России³⁶, за январь–март 2021 г. количество преступлений, совершаемых на транспорте, выросло на 15 %.

Новые вызовы и новые виды угроз, таких как деятельность интернет-экстремистов, направленная на подрыв транспортных систем, требуют непрерывной работы по совершенствованию форм и методов обеспечения безопасности³⁷. Кроме того, необходима систематизация правового регулирования обеспечения авиационной безопасности в целях исключения противоречия и дублирования правовых норм отраслевого федерального закона в области транспортной безопасности, Воздушного ко-

²⁹ Декларация о мерах по ликвидации международного терроризма (принята 9 декабря 1994 г. Резолюцией 49/60 на 84-м пленарном заседании Генеральной Ассамблеи ООН) // Действующее международное право. М. : Московский независимый институт международного права, 1997. Т. 3. С. 90–94.

³⁰ Международная конвенция о борьбе с финансированием терроризма (заключена в г. Нью-Йорке 9 декабря 1999 г.) // СЗ РФ. 2003. № 12. Ст. 1059.

³¹ Шанхайская конвенция о борьбе с терроризмом, сепаратизмом и экстремизмом (заключена в г. Шанхае 15 июня 2001 г.) // СЗ РФ. 2003. № 41. Ст. 3947.

³² Конвенция Совета Европы о предупреждении терроризма (CETS № 196) (заключена в г. Варшаве 16 мая 2005 г.) // СЗ РФ. 2009. № 20. Ст. 2393.

³³ Международная конвенция о борьбе с бомбовым терроризмом (заключена в г. Нью-Йорке 15 декабря 1997 г.) // СЗ РФ. 2001. № 35. Ст. 3513.

³⁴ Гончарова Н. Н. Реализация международных норм и стандартов в воздушном законодательстве России в разрезе соотношения международного и российского права // Международное публичное и частное право. 2018. № 6. С. 26–29.

³⁵ Судебная статистика // URL: <http://stat.ani-пресс.рф/stats/adm/t/31/s/1> (дата обращения: 16.05.2021).

³⁶ Краткая характеристика состояния преступности в Российской Федерации за январь–март 2021 г. // URL: <https://мвд.рф/reports/item/23816756/> (дата обращения: 16.05.2021).

³⁷ Zervina O. The Environment of Extremist Textual Content Threatening Transportation Systems // Proceedings of the International Conference TransBaltica XI: Transportation Science and Technology. Springer, 2019. P. 541–551 ; Rodrigue J. The Geography of Transport Systems (fifth edition). New York: Routledge, 2020. P. 314 ; Glen M. S. Terrorism on London Public Transport, Defence & Security Analysis. 2006. P. 45–59.

³⁸ Майстренко Г. А. Борьба с терроризмом на основе реализации положений международного и российского права // Современное право. 2018. № 9. С. 116–119 ; Гончарова Н. Н. Реализация международных норм и стандартов в воздушном законодательстве России в разрезе соотношения международного и российского права // Международное публичное и частное право. 2018. № 6. С. 26–29.

декса РФ (в части авиационной безопасности) и рассмотренных международных конвенций, договоров.

Исследование международно-правовых оснований и условий формирования российской системы административно-правового обеспечения авиационной безопасности показало,

что международное право, играя в основном унифицирующую роль³⁸, позволяет формировать национальное законодательство с учетом международного опыта правового регулирования борьбы с терроризмом и иными незаконными актами вмешательства в деятельность транспорта.

БИБЛИОГРАФИЯ

1. Баглариду М. Ф. Новеллы российского правового регулирования ответственности за неимущественный вред, причиненный пассажиру при международной воздушной перевозке // Современное право. — 2018. — № 7–8. — С. 40–44.
2. Волеводз А. Г. О некоторых проблемах реализации обязательства «aut dedere aut judicare» в международном антитеррористическом сотрудничестве // Международное уголовное право и международная юстиция. — 2020. — № 3. — С. 3–9.
3. Выгодянский А. В. Правовое регулирование международных воздушных перевозок пассажиров и грузов // Юрист. — 2013. — № 2. — С. 12–15.
4. Гончарова Н. Н. Реализация международных норм и стандартов в воздушном законодательстве России в разрезе соотношения международного и российского права // Международное публичное и частное право. — 2018. — № 6. — С. 26–29.
5. Ильин Н. Н. Возможности и условия международного сотрудничества следственных органов по использованию специальных знаний в сфере транспорта при расследовании преступлений // Международное уголовное право и международная юстиция. — 2020. — № 6. — С. 16–19.
6. Колодкин А. Л., Гуцуляк В. Н., Боброва Ю. В. Мировой океан. Международно-правовой режим. Основные проблемы. — М.: Статут, 2007.
7. Меркурьев В. В. Террористические преступления в новой редакции Уголовного кодекса // Законы России: опыт, анализ, практика. — 2013. — № 10. — С. 47–56.
8. Мышко Ф. Г., Стригунова Д. П. Правовое регулирование международных воздушных перевозок пассажиров // Современное право. — 2013. — № 11. — С. 137–142.
9. Рухлинский В. М. Государственное регулирование деятельности гражданской авиации России в сфере требований ИКАО // Транспортное право. — 2014. — № 2. — С. 25–28.
10. Сиенхо Й. Универсальная юрисдикция: понятие, теория и практика // Российский юридический журнал. — 2012. — № 4. — С. 7–31.
11. Скуратова А. Ю. Обязательство «aut dedere, aut judicare»: современные проблемы международно-правового содержания // Международное уголовное право и международная юстиция. — 2020. — № 2. — С. 3–7.
12. Штурма П. Универсальная юрисдикция и наказание за серьезные нарушения Женевских конвенций 1949 г. // Известия вузов. Правоведение. — 2010. — № 4. — С. 83–92.
13. Чучаев А. И., Пожарский А. Ю. Транспортные преступления: понятие, виды, характеристика : монография. — М.: Проспект, 2018. — 296 с.
14. Glen M. S. Terrorism on London Public Transport, Defence & Security Analysis. — 2006.
15. Rodrigue J. The Geography of Transport Systems (fifth edition). — New York : Routledge, 2020. — 456 p.
16. Zervina O. The Environment of Extremist Textual Content Threatening Transportation Systems // Proceedings of the International Conference TransBaltica XI: Transportation Science and Technology. — Springer, 2019. — P. 541–551.

Материал поступил в редакцию 16 марта 2021 г.

REFERENCES (TRANSLITERATION)

1. Baglaridu M. F. Novelly rossijskogo pravovogo regulirovaniya otvetstvennosti za neimushchestvennyj vred, prichinennyj passazhiru pri mezhdunarodnoj vozduшной перевозке // *Sovremennoe pravo*. — 2018. — № 7–8. — С. 40–44.
2. Volevodz A. G. O nekotoryh problemah realizacii obyazatel'stva «aut dedere aut judicare» v mezhdunarodnom antiterroristicheskom sotrudnichestve // *Mezhdunarodnoe ugovnoe pravo i mezhdunarodnaya yusticiya*. — 2020. — № 3. — С. 3–9.
3. Vygodjanskij A. V. Pravovoe regulirovanie mezhdunarodnyh vozduшных перевозок passazhirov i грузов // *Yurist*. — 2013. — № 2. — С. 12–15.
4. Goncharova N. N. Realizaciya mezhdunarodnyh norm i standartov v vozduшном zakonodatel'stve Rossii v razreze sootnosheniya mezhdunarodnogo i rossijskogo prava // *Mezhdunarodnoe publichnoe i chastnoe pravo*. — 2018. — № 6. — С. 26–29.
5. Il'in N. N. Vozmozhnosti i usloviya mezhdunarodnogo sotrudnichestva sledstvennyh organov po ispol'zovaniyu special'nyh znaniy v sfere transporta pri rassledovanii prestuplenij // *Mezhdunarodnoe ugovnoe pravo i mezhdunarodnaya yusticiya*. — 2020. — № 6. — С. 16–19.
6. Kolodkin A. L., Guculyak V. N., Bobrova Yu. V. Mirovoj okean. Mezhdunarodno-pravovoj rezhim. Osnovnye problemy. — М. : Statut, 2007.
7. Merkur'ev V. V. Terroristicheskie prestupleniya v novoj redakcii Ugolovnogo kodeksa // *Zakony Rossii: opyt, analiz, praktika*. — 2013. — № 10. — С. 47–56.
8. Myshko F. G., Strigunova D. P. Pravovoe regulirovanie mezhdunarodnyh vozduшных перевозок passazhirov // *Sovremennoe pravo*. — 2013. — № 11. — С. 137–142.
9. Ruhlinskij V. M. Gosudarstvennoe regulirovanie deyatel'nosti grazhdanskoj aviicii Rossii v sfere trebovanij IKAO // *Transportnoe pravo*. — 2014. — № 2. — С. 25–28.
10. Sienho J. Universal'naya yurisdikciya: ponyatie, teoriya i praktika // *Rossijskij yuridicheskij zhurnal*. — 2012. — № 4. — С. 7–31.
11. Skuratova A. Yu. Obyazatel'stvo «aut dedere, aut judicare»: sovremennye problemy mezhdunarodno-pravovogo soderzhaniya // *Mezhdunarodnoe ugovnoe pravo i mezhdunarodnaya yusticiya*. — 2020. — № 2. — С. 3–7.
12. Shturma P. Universal'naya yurisdikciya i nakazanie za ser'eznye narusheniya Zhenevskih konvencij 1949 g. // *Izvestiya vuzov. Pravovedenie*. — 2010. — № 4. — С. 83–92.
13. Chuchaev A. I., Pozharskij A. Yu. Transportnye prestupleniya: ponyatie, vidy, harakteristika : monografiya. — М. : Prospekt, 2018. — 296 s.
14. Glen M. S. *Terrorism on London Public Transport, Defence & Security Analysis*. — 2006.
15. Rodrigue J. *The Geography of Transport Systems* (fifth edition). — New York : Routledge, 2020. — 456 p.
16. Zervina O. The Environment of Extremist Textual Content Threatening Transportation Systems // *Proceedings of the International Conference TransBaltica XI: Transportation Science and Technology*. — Springer, 2019. — P. 541–551.

«Зеленые» финансы: понятие и система

Аннотация. Статья посвящена исследованию понятия «зеленых» финансов. На основе анализа имеющихся по данному вопросу точек зрения автором сделан вывод о том, что «зеленые» финансы могут быть рассмотрены с позиции узкого подхода (как облигации, кредиты и иные финансовые инструменты, направленные на финансирование мероприятий по обеспечению устойчивого развития окружающей среды) и широкого подхода (как весь комплекс экономических отношений, связанных с финансированием мероприятий по охране окружающей среды, борьбе с изменением климата). В работе также определены виды общественных отношений, составляющих «зеленые» финансы, входящие в предмет финансового права, проведена классификация обязательных платежей, связанных с экологией и окружающей средой, сделан вывод о том, какие платежи могут быть отнесены к числу «зеленых», выделены климатические риски финансовых организаций и виды «зеленых» финансовых инструментов, сформулированы предложения по дальнейшему совершенствованию механизма управления климатическими рисками на финансовом рынке.

Ключевые слова: зеленые финансы; устойчивое развитие; ESG; зеленое бюджетирование; зеленые финансовые инструменты; климатические риски; финансовый рынок; природоресурсные платежи; компенсационные платежи; энергоэффективная экономика; низкоуглеродная экономика.

Для цитирования: Ситник А. А. «Зеленые» финансы: понятие и система // Актуальные проблемы российского права. — 2022. — Т. 17. — № 2. — С. 63–80. — DOI: 10.17803/1994-1471.2022.135.2.063-080.

«Green» Finance: The Concept and System

Aleksandr A. Sitnik, Dr. Sci. (Law), Associate Professor, Professor of the Department of Financial Law, Kutafin Moscow State Law University
ul. Sadovaya-Kudrinskaya, d. 9, Moscow, Russia, 125993
aasitnik@msal.ru

Abstract. The paper is devoted to the concept of «green» finance. Based on the analysis of the points of view available on this issue, the author concluded that «green» finance can be defined using a narrow approach (as bonds, loans and other financial instruments aimed at financing activities to ensure sustainable development of the environment) and a broad approach (as the whole complex of economic relations related to financing measures to protect the environment and combat climate change). The paper also defines the types of social relations that make up «green» finance that are included in the subject of financial law, classifies mandatory payments related to ecology and the environment, concludes which payments can be classified as «green», highlights climate risks

© Ситник А. А., 2022

* Ситник Александр Александрович, доктор юридических наук, доцент, профессор кафедры финансового права Московского государственного юридического университета имени О.Е. Кутафина (МГЮА)
Садовая-Кудринская ул., д. 9, г. Москва, Россия, 125993
aasitnik@msal.ru

of financial organizations and types of «green» financial instruments. The author makes proposals for further improvement of the climate risk management mechanism in the financial market.

Keywords: green finance; sustainable development; ESG; green budgeting; green financial instruments; climate risks; financial market; natural resource payments; compensation payments; energy efficient economy; low carbon economy.

Cite as: Sitnik AA. «Zelenye» finansy: ponyatie i sistema [«Green» Finance: The Concept and System]. *Aktual'nye problemy rossijskogo prava*. 2022;17(2):63-80. DOI: 10.17803/1994-1471.2022.135.2.063-080. (In Rus., abstract in Eng.).

Тематика «зеленых» финансов, как можно ожидать, в ближайшее время получит широкое распространение в отечественной юридической науке, что предопределяется общим интересом к проблемам устойчивого развития и реализации ESG-принципов. При этом «зеленые» финансы не являются чем-то принципиально новым: в той или иной форме они существуют уже достаточно давно. Однако совершенствование концепции устойчивого развития обуславливает необходимость расстановки иных акцентов применительно к известным и хорошо изученным явлениям, фокусировки внимания исследователей на вопросах финансирования мероприятий в области охраны окружающей среды, экологии, борьбы с изменением климата и перехода к энергоэффективной экономике с точки зрения ESG-подхода. Настоящая статья носит обзорный характер, в ней принята попытка научного осмысления понятия «зеленых» финансов и систематизации общественных отношений, охватываемых данной категорией.

«Зеленый» в контексте «зеленых» финансов. Полагаем, что у каждого, кто в первый раз услышал о «зеленых» финансах, возникали не-

вольные ассоциации с американской валютой. Между тем такая коннотация со всей очевидностью не является правильной. В связи с этим необходимо разобраться, что же понимается под «зеленым» в контексте рассматриваемого понятия.

Вначале следует заметить, что во многих нормативных правовых актах и иных официальных документах прилагательное «зеленый» употребляется без кавычек. Например, в постановлении Правительства РФ от 21.09.2021 № 1587¹ дается определение зеленых финансовых инструментов, упоминается о зеленых проектах, зеленом развитии и т.д. Вместе с тем очевидно, что соответствующие финансовые инструменты (проекты, развитие) не являются зелеными в смысле их цвета. Как отмечается в справочном пособии по русскому языку Д. Э. Розенталя, слова, употребленные в условном значении, заключаются в кавычки, и только по мере того, как подобные выражения становятся обиходными, в кавычки они заключаются все реже². Действительно, в зарубежной научной литературе понятие «зеленый налог» начало употребляться с 1990-х гг.³, а «зеленые финансы» — с середины 2000-х гг.⁴ В то же время полагаем, что в русском языке

¹ Постановление Правительства РФ от 21.09.2021 № 1587 «Об утверждении критериев проектов устойчивого (в том числе зеленого) развития в Российской Федерации и требований к системе верификации проектов устойчивого (в том числе зеленого) развития в Российской Федерации» // СПС «Консультант-Плюс».

² Розенталь Д. Э. Справочник по русскому языку : орфография и пунктуация // URL: <http://old-rozental.ru/punctuatio.php?sid=169> (дата обращения: 10.10.2021).

³ См., например: Middleton Jr. G. L., McBurney C. M. New energy policy act's «green tax» package will benefit project finance // *Strategic Planning for Energy and the Environment*. 1993. 12 (4). P. 23–27 ; Aronsson T. On cost benefit rules for green taxes // *Environmental & Resource Economics*. 1999. 13 (1). P. 31–43.

⁴ См., например: Li B. Green finance and sustainable development of China's coal industry // *Progress in Mining Science and Safety Technology*, Pts A and B. 2007. P. 2508–2511.

термин «зеленые финансы» еще не настолько устоялся, чтобы употреблять его без кавычек⁵.

В переносном значении «зеленый», помимо всего прочего, может означать:

- неопытного человека;
- незрелые овощи или фрукты;
- что-то, находящееся на ранней стадии (проект);
- члена анархических группировок в период Гражданской войны 1918–1922 гг.;
- что-то, относящееся к экологии и окружающей среде.

Очевидно, что слово «зеленый» в контексте «зеленых» финансов употребляется именно в последнем значении.

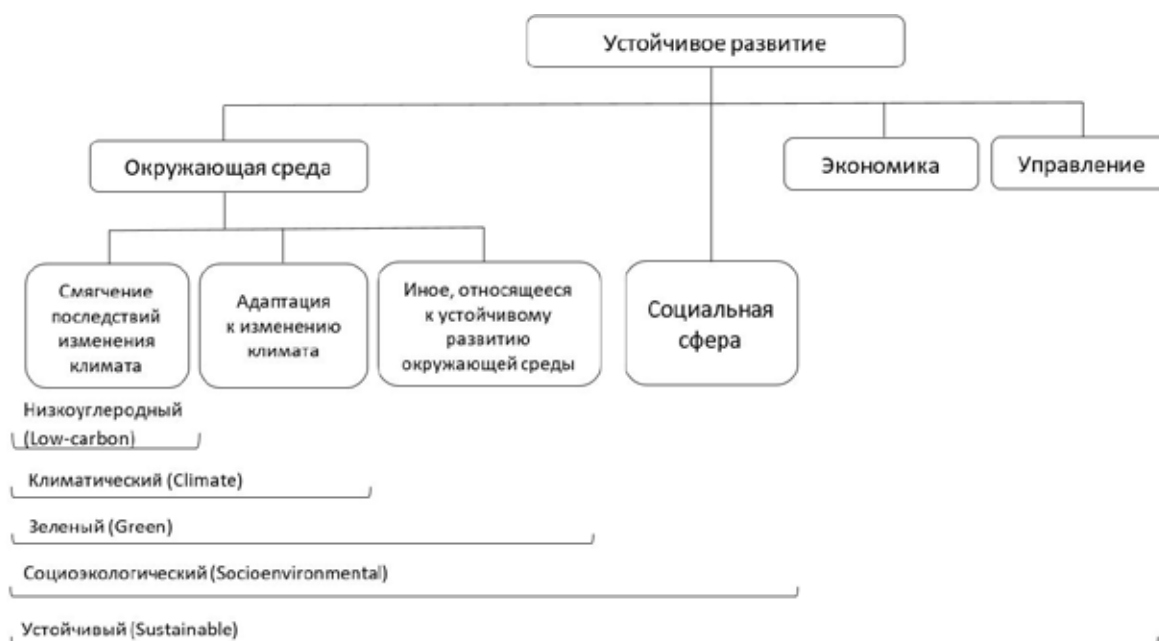
В Программе Организации Объединенных Наций по окружающей среде (UNEP) предлагается следующая упрощенная схема соотноше-

ния различных понятий в области устойчивого развития⁶ (см. рисунок).

Таким образом, прилагательное «зеленый» в рамках концепции устойчивого развития означает всё, что связано с устойчивым развитием окружающей среды (Environment).

Европейская комиссия в докладе, посвященном изучению содержания понятия «зеленый» в контексте «зеленых» финансов⁷, выделила следующие инструменты его формулирования в официальных документах:

1. Цели. Базовый подход к определению «зеленого» заключается в указании результатов (например, смягчение последствий изменения климата, устойчивость, предотвращение загрязнения и т. д.), которые должны иметь мероприятия, чтобы считаться «зелеными». После этого проводится индивидуальная оценка того,



⁵ По крайней мере пока. В связи с этим в рамках статьи автор употребляет слово «зеленый» в кавычках, если только это не относится к переводу иностранных источников.

⁶ United Nations Environment Programme (September 2016). Inquiry: Design of a Sustainable Financial System. Definitions and Concepts : Background Note // URL: https://wedocs.unep.org/bitstream/handle/20.500.11822/10603/definitions_concept.pdf?sequence=1&isAllowed=y (дата обращения: 10.10.2021).

⁷ European Commission (October 2017). Defining «green» in the context of green finance : Final report // URL: https://ec.europa.eu/environment/enveco/sustainable_finance/pdf/studies/Defining%20Green%20in%20green%20finance%20-%20final%20report%20published%20on%20eu%20website.pdf (дата обращения: 10.10.2021).

способствуют ли конкретные инвестиции достижению таких целей.

2. Таксономия. «Зеленые» таксономии представляют собой классификации областей и объектов инвестирования (технологий, секторов и т. д.), которые считаются «зелеными». Таксономии могут иметь различные уровни, при этом каждый уровень служит для описания с возрастающим уровнем детализации элементов, из которых состоит верхняя категория.

3. Критерии исключения. Используются для исключения из определения «зеленый» отдельных секторов, компаний, видов деятельности и т. д. Часто критерии исключения определяют конкретные технологии, такие как ядерная энергетика. Другие формы исключений могут основываться на нормах (т. е. исключать все инвестиции, которые не соответствуют существующим нормам и стандартам).

4. Индикаторы. Это величины, используемые для обозначения экологических показателей или воздействия деятельности (экономия энергии/воды, сокращение выбросов парниковых газов и т. д.). Показатели могут устанавливаться с пороговыми значениями или минимально допустимыми уровнями производительности и (или) с целевыми значениями, иллюстрирующими желаемый уровень производительности. Показатели могут обеспечивать ретроспективное или перспективное измерение эффективности (например, измерение общего потребления воды).

5. Рейтинги. Позволяют оценить степень «зелености» фирмы, технологии или финансового продукта в соответствии с заранее определенными критериями⁸.

Исходя из этого можно сделать вывод, что в настоящее время не существует единого подхода к определению того, как измерять «зеленость» тех или иных проектов, политики, финансовых инструментов и т. д., это решается применительно к каждому конкретному случаю на основании критериев, закрепленных в нормативных правовых актах.

Понятие «зеленых» финансов. Отсутствует и единообразное понимание сущности «зеленых» финансов. ОЭСР связывает «зеленые» финансы и инструменты (green finance and investment) с «зеленым развитием», означающим достижение экономического роста при одновременном снижении загрязнения и выбросов парниковых газов, а также минимизации отходов и повышении эффективности использования природных ресурсов⁹.

Немецкие авторы подчеркивают, что «зеленые» финансы являются общим термином для описания значительных изменений в финансовых потоках, необходимых для продвижения проектов по защите климата и предотвращению загрязнения¹⁰. Предлагается также рассматривать «зеленые» финансы в качестве стратегического подхода к включению финансового сектора в процесс перехода к низкоуглеродной и ресурсосберегающей экономике и в контексте адаптации к изменению климата¹¹.

Исследовательская группа по «зеленым» финансам «Группы 20» (Green Finance Study Group, GFSG) считает, что под «зелеными финансами» можно понимать финансирование инвестиций (financing of investments), обеспечивающих экологические выгоды в более широком контексте экологически устойчивого развития. Эти эколо-

⁸ European Commission (October 2017). Defining «green» in the context of green finance. P. 25–26.

⁹ Green Finance and Investment // URL: https://www.oecd-ilibrary.org/environment/green-finance-and-investment_24090344 (дата обращения: 10.10.2021).

¹⁰ Deutsche Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit (GIZ) GmbH (2018). The Role of National Financial Institutions in the Implementation of NDCs : Global Report. P. 16 // URL: <https://www.giz.de/en/downloads/giz2019-EN-The-Role-of-National-Financial-Institutions.pdf> (дата обращения: 10.10.2021).

¹¹ Deutsche Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit (GIZ) GmbH (2011). Green Finance: An Innovative Approach to Fostering Sustainable Economic Development and Adaptation to Climate Change. P. 4 // URL: https://www.greengrowthknowledge.org/sites/default/files/downloads/resource/Green_finance_GIZ.pdf (дата обращения: 10.10.2021).

гические преимущества включают, например, сокращение загрязнения воздуха, воды и земли, уменьшение выбросов парниковых газов, повышение энергоэффективности при использовании существующих природных ресурсов, а также смягчение последствий изменения климата и адаптацию к ним и их сопутствующие выгоды. Отмечается, что «зеленые» финансы включают в себя усилия по интернализации экологических внешних факторов и корректировке восприятия рисков с целью увеличения экологически безопасных инвестиций и сокращения экологически вредных инвестиций. «Зеленые» финансы охватывают широкий спектр финансовых учреждений и классов активов и включают в себя как государственные, так и частные финансы. «Зеленые» финансы включают эффективное управление экологическими рисками в финансовой системе¹².

Государственная корпорация ВЭБ.РФ, выполняющая на основании распоряжения Правительства РФ от 18.11.2020 № 3024-р¹³ функции методологического центра по финансовым инструментам устойчивого развития, предлагает понимать под «зелеными» финансами финансовые инструменты для финансирования проектов в сфере окружающей среды, экологии и изменения климата. Отметим, что *данный подход превалирует в настоящее время: чаще всего, говоря о «зеленых» финансах, подразумевают именно указанные выше финансовые инструменты и общественные отношения, возникающие в процессе их выпуска и обращения*. В то же время считаем, что подобное понимание не позволяет отразить все аспекты «зеленых» финансов. В этой связи «зеленые» финансы могут быть определены:

— *в узком понимании — как облигации, кредиты и иные финансовые инструменты, направленные на финансирование мероприятий по обеспечению устойчивого развития окружающей среды;*

— *с точки зрения широкого подхода — как весь комплекс экономических отношений, связанных с финансированием мероприятий по охране окружающей среды, борьбе с изменением климата, переходом к низкоуглеродной и энергоэффективной экономике, эффективным управлением экологическими и климатическими рисками, осуществлением финансового контроля в рассматриваемых областях общественных отношений.*

Финансово-правовое регулирование «зеленых» финансов. Общественные отношения, составляющие «зеленые» финансы, регулируются комплексом норм различной отраслевой принадлежности, включая нормы гражданского, административного, международного и иных отраслей права. В то же время полагаем, что приоритет в регулировании «зеленых» финансов имеют нормы публичного финансового права. В разрезе системы названной отрасли «зеленые» финансы регламентируются следующими правами:

— бюджетное право — регулирует общественные отношения, возникающие в процессе бюджетного финансирования «зеленых» проектов, распределения доходов от поступления природоресурсных и компенсационных платежей, образования экологических бюджетных и внебюджетных фондов, выпуска и обращения публичных «зеленых» облигаций, межбюджетные отношения по вопросам предоставления межбюджетных трансфертов на реализацию мероприятий, связанных с охраной окружающей среды и экологии, осуществлением бюджетного контроля в указанных сферах;

— налоговое право — регламентирует отношения по установлению и введению налогов и сборов, связанных с охраной окружающей среды, борьбой с изменением климата, пе-

¹² G20 Green Finance Synthesis Report (July 2016). P. 3 // URL: <http://www.g20.utoronto.ca/2016/green-finance-synthesis.pdf> (дата обращения: 10.10.2021).

¹³ Распоряжение Правительства РФ от 18.11.2020 № 3024-р «О координирующей роли Минэкономразвития России по вопросам развития инвестиционной деятельности и привлечения внебюджетных средств в проекты устойчивого (в том числе зеленого) развития в Российской Федерации» // СЗ РФ. 2020. № 47. Ст. 7623.

- реходом к энергоэффективной экономике, а также отношения, возникающие в процессе осуществления налогового контроля, обжалования актов налоговых органов, действий (бездействия) их должностных лиц и привлечения к ответственности за совершение налоговых правонарушений в случаях, сопряженных с указанными выше обязательными платежами;
- право финансовых рынков — регулирует общественные отношения, возникающие в связи с мониторингом и оценкой климатических рисков финансовых организаций, выпуском и обращением «зеленых» финансовых инструментов, осуществлением надзора за деятельностью финансовых организаций в контексте перечисленных вопросов.

«Зеленое» бюджетирование. На сегодняшний день именно государство играет ведущую роль в разработке и воплощении в жизнь «зеленой» политики, а средства бюджетов бюджетной системы выступают основным источником финансирования проектов экологической и климатической направленности. В рассматриваемой сфере государство оказывает как прямое воздействие (посредством финансирования мероприятий по переходу к низкоуглеродной и энергоэффективной экономике), так и косвенное, стимулируя хозяйствующих субъектов к экологически и климатически ответственному поведению.

Бюджетное финансирование проектов, связанных с экологией, окружающей средой, климатом и переходом к низкоуглеродной экономике, основывается на системе, включающей в себя следующие плановые акты:

- 1) законы (решения) о бюджетах — определяют объемы бюджетного финансирования на текущий финансовый год. В соответствии со ст. 21 БК РФ предусмотрен отдельный раздел классификации расходов бюджетов бюджетной системы Российской Федерации — «Охрана окружающей среды», содержащий подразделы «экологический контроль», «сбор, удаление отходов и очистка сточных вод», «охрана объектов растительного и животного мира и среды их обитания», «прикладные научные исследования в области охраны окружающей среды», «другие вопросы в области охраны окружающей среды». Законом о федеральном бюджете на 2022 г. и плановый период 2023 и 2024 гг. предусмотрено выделение 482 359 398,5 тыс. руб.¹⁴ по соответствующему разделу;
- 2) государственные (муниципальные) программы — документы среднесрочного бюджетного планирования. Применительно к федеральному уровню действует три государственные программы: «Охрана окружающей среды», «Воспроизводство и использование природных ресурсов», «Развитие лесного хозяйства»¹⁵;
- 3) национальные проекты — приоритетные направления государственной политики с особым режимом управления. В конце 2018 г. Советом при Президенте Российской Федерации по стратегическому развитию и национальным проектам был утвержден Паспорт национального проекта «Экология»¹⁶. Данный нацпроект реализуется в рамках государственных программ «Охрана окружающей среды», «Воспроизводство и

¹⁴ Приложение 14 к Федеральному закону от 06.12.2021 № 390-ФЗ «О федеральном бюджете на 2022 год и на плановый период 2023 и 2024 годов» // СЗ РФ. 2021. № 50 (ч. 1 и 2). Ст. 8397.

¹⁵ Постановление Правительства РФ от 15.04.2014 № 326 «Об утверждении государственной программы Российской Федерации “Охрана окружающей среды”» // СЗ РФ. 2014. № 18 (ч. 3). Ст. 2171 ; постановление Правительства РФ от 15.04.2014 № 322 «Об утверждении государственной программы Российской Федерации “Воспроизводство и использование природных ресурсов”» // СЗ РФ. 2014. № 18 (ч. 3). Ст. 2168 ; постановление Правительства РФ от 15.04.2014 № 318 «Об утверждении государственной программы Российской Федерации “Развитие лесного хозяйства”» // СЗ РФ. 2014. № 18. (ч. 2). Ст. 2164.

¹⁶ Паспорт национального проекта «Экология» [утв. президиумом Совета при Президенте РФ по стратегическому развитию и национальным проектам, протокол от 24.12.2018 № 16] // СПС «КонсультантПлюс».

использование природных ресурсов» и «Развитие лесного хозяйства». Структурно национальный проект состоит из четырнадцати федеральных проектов¹⁷.

В разрезе рассматриваемой темы важное значение имеют также межбюджетные отношения, складывающиеся в том числе по вопросам предоставления межбюджетных трансфертов на реализацию различного рода мероприятий, способствующих устойчивому развитию в области экологии, окружающей среды и климата. Так, согласно закону о федеральном бюджете на 2022 г. и плановый период 2023 и 2024 гг. предусмотрено выделение межбюджетных трансфертов бюджетам субъектов РФ, в том числе субсидий на реализацию мероприятий по ликвидации несанкционированных свалок в границах городов и наиболее опасных объектов накопленного экологического вреда окружающей среде, субсидий на ликвидацию (рекультивацию) объектов накопленного экологического вреда, представляющих угрозу реке Волге, субвенций на улучшение экологического состояния гидрографической сети.

Следует отметить, что до начала 2000-х гг. в рамках бюджетной системы Российской Феде-

рации существовала целая система экологических внебюджетных фондов, функционировавших на федеральном и региональном уровнях. Задачи Федерального экологического фонда РФ заключались в финансировании и кредитовании федеральных программ и научно-технических проектов, направленных на улучшение качества окружающей природной среды и обеспечение экологической безопасности населения; мобилизации средств на осуществление природоохранных мероприятий и программ; экономическом стимулировании бережного и эффективного использования природных ресурсов; внедрении экологически чистых технологий, строительства очистных сооружений и т.д.¹⁸ В то же время на основании постановления Правительства РФ от 11.10.2001 № 721¹⁹ Федеральный экологический фонд Российской Федерации был ликвидирован, а за ним упразднили и территориальные экологические фонды. После этого в ряде субъектов РФ были образованы экологические фонды в составе региональных бюджетов (впоследствии также ликвидированы)²⁰.

Можно встретить предложения как о возрождении Федерального экологического фонда РФ²¹, так и об образовании экологического

¹⁷ Национальный проект «Экология» включает федеральные проекты «Комплексная система мониторинга качества окружающей среды», «Развитие технологий энергетической утилизации отходов производства и потребления», «Чистая страна», «Комплексная система обращения с твердыми коммунальными отходами», «Инфраструктура для обращения с отходами I–II классов опасности», «Чистый воздух», «Чистая вода», «Оздоровление Волги», «Сохранение озера Байкал», «Сохранение уникальных водных объектов», «Сохранение биологического разнообразия и развитие экологического туризма», «Сохранение лесов», «Внедрение наилучших доступных технологий».

¹⁸ См. подробнее: п. 8 постановления Правительства РФ от 29.06.1992 № 442 «О Федеральном экологическом фонде Российской Федерации и экологических фондах на территории Российской Федерации» (утратил юридическую силу) // СПС «КонсультантПлюс».

¹⁹ Постановление Правительства РФ от 11.10.2001 № 721 «О ликвидации Федерального экологического фонда Российской Федерации» // URL: <https://base.garant.ru/2158313/>.

²⁰ См., например: Закон Сахалинской области от 11.07.2008 № 71-ЗО «О признании утратившим силу Закона Сахалинской области “О целевом бюджетном экологическом фонде Сахалинской области”» // URL: <https://docs.cntd.ru/document/819056249> (дата обращения: 10.10.2021); Закон Челябинской области от 09.12.2004 № 326-ЗО «О признании утратившими силу некоторых законов Челябинской области» // URL: <https://docs.cntd.ru/document/802044594?marker> (дата обращения: 10.10.2021); постановление Курской областной Думы от 11.08.2009 № 1019-IV ОД // URL: <https://docs.cntd.ru/document/908010475?marker> (дата обращения: 10.10.2021).

²¹ Довлатова Е. Очистить за две копейки // URL: <https://rg.ru/2015/06/15/fond.html> (дата обращения: 10.10.2021).

бюджетного фонда в составе федерального бюджета²². Полагаем, однако, что с учетом кризиса института государственных внебюджетных фондов²³ воссоздание Федерального экологического фонда РФ нецелесообразно. Выделение в структуре бюджета экологического фонда также не является выходом, поскольку это не приведет к внедрению принципиально новых механизмов, направленных на повышение эффективности использования бюджетных средств в экологической сфере.

«Зеленые» налоги, сборы и иные обязательные платежи. На сегодняшний день в Российской Федерации установлено несколько налогов, которые тем или иным образом связаны с экологией и окружающей средой. К таким налогам относятся налог на добычу полезных ископаемых (НДПИ), водный налог, налог на дополнительный доход от добычи углеводородного сырья (НДД) и земельный налог. В то же время указанные налоги не имеют целевого назначения, заключающегося в финансировании мероприятий по переходу к энергоэффективной экономике или компенсации негативного влияния на экологию, окружающую среду и климат. Вместе с тем перечисленные налоги существенно отличаются от иных налогов основанием их уплаты.

Введенный с 2005 г. водный налог заменил платеж неналогового характера — плату за

пользование водными объектами, имевшую целевое назначение — осуществление забора (добычи) воды из подземных источников²⁴. В свою очередь, земельный налог на законодательном уровне долгое время признавался целевым платежом, на основании ст. 24 Закона РФ от 11.10.1991 № 1738-1 «О плате за землю»²⁵ учитывался в доходах и расходах соответствующих бюджетов отдельной строкой и использовался исключительно на цели финансирования мероприятий по землеустройству, ведению земельного кадастра, мониторинга, охране земель и повышению их плодородия, освоению новых земель, а также ряд иных целей. Начиная с 1 января 2004 г. действие данной статьи было приостановлено²⁶, а в последующем она утратила юридическую силу. В настоящее время Минфин России отмечает, что земельный налог является одним из основных источников формирования доходной базы местных бюджетов, средства от уплаты которого направляются на решение социально-экономических задач, стоящих перед органами местного самоуправления²⁷, т.е. не имеет целевого характера. При этом согласно п. 1 ст. 65 ЗК РФ земельный налог является формой платы за использование земли. Равным образом и налог на добычу полезных ископаемых направлен на реализацию принципа платности земли²⁸, а НДД введен в целях стимулирования разра-

²² Вершило Н. Д., Вершило Т. А. Целевые экологические программы и экологические фонды как инструменты планирования и финансирования в области охраны окружающей среды // Экологическое право. 2009. № 1.

²³ ПФР и ФСС планируют объединить к 1 января 2023 года // URL: <https://tass.ru/politika/13286127> (дата обращения: 10.10.2021).

²⁴ Абзац 2 статьи 1 Федерального закон от 06.05.1998 № 71-ФЗ «О плате за пользование водными объектами» (абзац утратил силу) // СПС «КонсультантПлюс».

²⁵ Утратила юридическую силу на основании Федерального закона от 22.08.2004 № 122-ФЗ (СПС «КонсультантПлюс»).

²⁶ Федеральный закон от 23.12.2003 № 186-ФЗ «О федеральном бюджете на 2004 год» // СЗ РФ. 2003. № 52. (ч. 1). Ст. 5038.

²⁷ Письмо Минфина России от 26.01.2016 № 03-05-06-02/2980 «О разъяснении по вопросу освобождения от уплаты земельного налога лиц, занимающихся огородничеством» // СПС «КонсультантПлюс».

²⁸ Заключение Комитета по бюджету и налогам на проект федерального закона «О внесении изменений и дополнений в часть вторую Налогового кодекса Российской Федерации, отмене и внесении изменений в некоторые другие законодательные акты Российской Федерации» (внесен Правительством Российской Федерации, первое чтение) // URL: <https://sozd.duma.gov.ru/download/B919A28D-B532-47B6-B70C-078D50636683> (дата обращения: 10.10.2021).

ботки новых месторождений и рационального недропользования²⁹.

Таким образом, все перечисленные налоги уплачиваются налогоплательщиками по причине пользования соответствующими природными ресурсами (землей, недрами, водными объектами). Исходя из этого, полагаем, что названные выше налоги можно отнести к числу платежей за природопользование (или ресурсных платежей). К данной группе могут быть отнесены не только налоги, но и сборы, например за пользование объектами животного мира и за пользование объектами водных биологических ресурсов.

Помимо этого, в Российской Федерации установлен целый ряд платежей, имеющих ярко выраженную компенсационную природу: их уплата связана с покрытием негативного воздействия на экологию и окружающую среду. К группе компенсационных платежей следует отнести утилизационный сбор, целью уплаты которого на основании ст. 24.1 Федерального закона от 24.06.1998 № 89-ФЗ «Об отходах производства и потребления»³⁰ является обеспечение экологической безопасности, в том числе для защиты здоровья человека и окружающей среды от вредного воздействия эксплуатации транспортных средств, с учетом их технических характеристик и износа. Компенсационный характер носит и экологический сбор: согласно п. 11 ст. 24.5 того же Закона поступающие в федеральный бюджет средства предоставляются для выполнения нормативов отходов от использования товаров, обязанность по утилизации которых исполнена производителями и импортерами товаров путем уплаты экологического сбора.

В целом можно предложить различные классификации обязательных платежей, взимание которых тем или иным образом связано с окружающей средой и экологией.

В зависимости от правовой природы платежей можно выделить:

- 1) налоги (НДПИ, НДД, водный и земельный налоги);
- 2) сборы, подразделяющиеся следующим образом:
 - налоговые сборы (сборы за пользование объектами животного мира и за пользование объектами водных биологических ресурсов, регулярные платежи за добычу полезных ископаемых (роялти) при выполнении соглашений о разделе продукции в виде углеводородного сырья);
 - фискальные сборы (плата за использование лесов, расположенных на землях лесного фонда, за пользование водными объектами, за пользование водными биологическими ресурсами по межправительственным соглашениям, утилизационные сборы, разовые платежи за пользование недрами при наступлении событий, предусмотренных в лицензии, регулярные платежи за пользование недрами и др.);
 - парафискальные платежи (отчисления предприятий и организаций, эксплуатирующих особо радиационно опасные и ядерно опасные производства и объекты).

По экономическому содержанию выделяются:

- компенсационные платежи (утилизационный сбор, экологический сбор, плата за негативное воздействие на окружающую среду³¹ и т.д.);

²⁹ Основные направления бюджетной, налоговой и таможенно-тарифной политики на 2018 год и на плановый период 2019 и 2020 годов // URL: https://minfin.gov.ru/ru/performance/budget/policy/?id_57=119695-osnovnye_napravleniya_byudzhethnoi_nalogovoi_i_tamozhenno-tarifnoi_politiki_na_2018_god_i_na_planovyi_period_2019_i_2020_godov# (дата обращения: 10.10.2021).

³⁰ СЗ РФ. 1998. № 26. Ст. 3009.

³¹ Включая (но не ограничиваясь) платежи, установленные в целях возмещения вреда водным объектам; в целях возмещения вреда, причиненного водным биоресурсам, среде их обитания; в целях возмещения вреда лесам и находящимся в них природным объектам; за снос зеленых насаждений; в целях возмещения вреда, причиненного объектам культурного наследия, объектам археологического наследия; в целях

— платежи за природопользование (ресурсные платежи) (перечисленные выше налоги, арендная плата за землю, плата за увеличение площади земельных участков, платежи за пользование лесными ресурсами, водными ресурсами и т.д.).

В зависимости от свободы воли плательщика можно выделить платежи, уплачиваемые:

- добровольно,
- в принудительном порядке.

Так, например, исходя из содержания ст. 46 БК РФ, платежи, связанные с возмещением вреда, причиненного окружающей среде, могут быть взысканы по искам или же уплачены в добровольном порядке. К обязательным платежам также относятся суммы штрафов, получаемые в результате применения мер административной или уголовной ответственности за противоправные деяния, выразившиеся в причинении вреда экологии и окружающей среде.

Таким образом, как мы видим, в настоящее время в Российской Федерации установлено большое количество платежей, связанных с экологией и окружающей средой. Одна из основных проблем правового регулирования такого рода платежей заключается в их несистематизированности: элементы их юридического состава содержатся в разрозненных нормативных правовых актах различной юридической силы. Следует отметить, что по-настоящему «зелеными» являются только компенсационные платежи, поскольку они направлены на нивелирование негативных последствий, причиняемых экологии и окружающей среде. Ресурсные платежи можно квалифицировать в качестве «зеленых» только при условии, если они на целевой основе финансируют мероприятия по охране экологии и окружающей среды.

Важное значение для стимулирования экологически и климатически ответственного поведения имеют льготы по уплате обязательных платежей. Как отмечает М. М. Бринчук, «в земельном законодательстве экономическое сти-

мулирование рационального землепользования и охраны земель проводится посредством полного освобождения от уплаты земельного налога»³². Вместе с тем анализ ст. 395 НК РФ, устанавливающей налоговые льготы по земельному налогу, на которую ссылается автор, не позволяет выделить хоть какие-нибудь меры, направленные на стимулирование рационального землепользования и охраны земель. Льготы по данному налогу предоставляются определенным категориям лиц в целях поддержки их деятельности, а не для того чтобы мотивировать налогоплательщиков принимать меры по охране окружающей среды. Более того, анализ законодательства о налогах и сборах позволяет сделать вывод о *практически полном отсутствии льгот, направленных на формирование и поддержку экологически и климатически ответственного поведения налогоплательщиков и плательщиков сборов*. В то же время в НК РФ можно встретить отдельные нормы, устанавливающие подобного рода льготы. Так, в соответствии с п. 3 ст. 361 НК РФ допускается установление дифференцированных налоговых ставок в отношении каждой категории транспортных средств с учетом их экологического класса. Полагаем, что *законодательство о налогах и сборах должно найти свое дальнейшее развитие в части предоставления льгот плательщикам налогов и сборов в связи с переходом к реализации концепции устойчивого климатического развития*.

Климатические риски на финансовом рынке. Климатические изменения привели к трансформации различных сфер общественной жизни, в том числе в области медицины, труда, миграции, индустрии отдыха и развлечений и т.д. Не стал исключением и финансовый рынок: деятельность финансовых организаций начала испытывать на себе различные климатические риски.

Проблемы влияния климатических изменений на финансовый рынок нашли отражение в

возмещения вреда, причиненного природным объектам и комплексам в границах особо охраняемых природных территорий; в целях возмещения вреда, причиненного здоровью, имуществу граждан, имуществу юридических лиц и окружающей среде загрязнением атмосферного воздуха.

³² Бринчук М. М. Экологическое право : учебник // СПС «КонсультантПлюс», 2008.

документах ведущих международных органов и организаций, в частности Совета по финансовой стабильности (Financial Stability Board, FSB)³³, ОЭСР (Organisation for Economic Co-operation and Development, OECD)³⁴, Банка международных расчетов (Bank for International Settlements, BIS)³⁵, Исследовательской группы по «зеленым» финансам «Группы 20» (Green Finance Study Group, GFSG)³⁶ и др. По запросу G20 в рамках Совета по финансовой стабильности была образована Рабочая группа по вопросам раскрытия финансовой информации, связанной с изменением климата (Task Force on Climate Related Financial Disclosures, TCFD), документы которой служат общепризнанным мировым стандартом раскрытия информации о финансовых рисках, связанных с изменением климата. Влияние климатических рисков на финансовый сектор также стало предметом оценки Банка России³⁷.

Современная система регулирования и надзора на финансовом рынке основывается на риск-ориентированном подходе, суть которого заключается в том, что периодичность и интенсивность надзорных мероприятий зависит от выявленных рисков финансовых организаций³⁸. Банк России осуществляет систематиче-

ский мониторинг и оценку рисков финансовых организаций, а также в случае необходимости принимает решение о применении мер или проведении мероприятий надзорного реагирования. Регулятор проводит оценку рисков финансового учреждения как на предмет угрозы устойчивости самой организации, так и на предмет стабильности всей финансовой системы. Деятельность субъектов финансового рынка сопряжена с кредитным, рыночным и операционным рисками, риском ликвидности, риском потери репутации и т.д.³⁹ Всё чаще в данном ряду стали выделять и климатические риски. При этом необходимо иметь в виду, что *климатические риски, с одной стороны, образуют самостоятельный вид рисков на финансовом рынке, а с другой — оказывают влияние на иные виды рисков.*

Упомянутая выше TCFD в выпущенных в июне 2017 г. Рекомендациях⁴⁰ выделила две группы климатических рисков:

1. Риски перехода (transition risks) — возникают в связи с переходом к низкоуглеродной экономике и сопутствующими этому политическими, правовыми, технологическими и рыночными изменениями, осуществляемыми в целях

³³ См., например: FSB Roadmap for Addressing Climate-Related Financial Risks (7 July 2021) // URL: <https://www.fsb.org/wp-content/uploads/P070721-2.pdf> (дата обращения: 10.10.2021) ; Climate-related risks // URL: <https://www.fsb.org/work-of-the-fsb/financial-innovation-and-structural-change/climate-related-risks/> (дата обращения: 10.10.2021).

³⁴ См., например: OECD (2021), Forward-looking Scenarios of Climate Finance Provided and Mobilised by Developed Countries in 2021–2025 : Technical Note, Climate Finance and the USD 100 Billion Goal. OECD Publishing, Paris // URL: <https://doi.org/10.1787/a53aac3b-en>.

³⁵ См., например: BIS Working Papers № 849: Reserve management and sustainability: the case for green bonds? (March 2020) / I. Fender, M. McMorroу [et al.] // URL: <https://www.bis.org/publ/work849.pdf> (дата обращения: 10.10.2021) ; Aramonte S., Zabai A. BIS Quarterly Review: Sustainable finance: trends, valuations and exposures (September 2021) // URL: https://www.bis.org/publ/qtrpdf/r_qt2109v.htm (дата обращения: 10.10.2021).

³⁶ См.: Document repository // URL: https://g20sfwg.org/#document_repository (дата обращения: 10.10.2021).

³⁷ Доклад Банка России для общественных консультаций «Влияние климатических рисков и устойчивое развитие финансового сектора Российской Федерации» (май 2020 г.) // URL: https://cbr.ru/Content/Document/File/108263/Consultation_Paper_200608.pdf (дата обращения: 10.10.2021).

³⁸ Риск — потенциальная возможность наступления неблагоприятных последствий.

³⁹ См. подробнее: Рождественская Т. Э., Гузнов А. Г. Публичное банковское право : учебник для магистров. М. : Проспект, 2016. С. 224–235.

⁴⁰ Recommendations of the Task Force on Climate-related Financial Disclosures (June 2017) // URL: <https://assets.bbhub.io/company/sites/60/2021/10/FINAL-2017-TCFD-Report.pdf> (дата обращения: 10.10.2021).

смягчения последствий такого перехода и адаптации к изменениям климата. В данной группе климатических рисков TCFD были выделены:

- политические и правовые риски (policy and legal risks) — риски потерь, связанных с трансформацией политики в отношении изменения климата (например, в связи с внедрением механизмов ценообразования на выбросы парниковых газов для сокращения выбросов парниковых газов, смещением энергопотребления в сторону источников с более низким уровнем выбросов, принятием энергоэффективных решений, поощрением мер по повышению эффективности использования воды), и судебных исков (в последние годы наблюдается увеличение количества исков, связанных с изменением климата, обусловленных неспособностью организаций смягчить последствия изменения климата, адаптироваться к изменению климата и недостаточным раскрытием информации о существенных финансовых рисках);
- технологический риск (technology risk) — связан с технологическими нововведениями, поддерживающими переход к низкоуглеродной и энергоэффективной экономической системе, которые могут оказать значительное влияние на организации. Например, разработка и использование новых технологий, таких как возобновляемые источники энергии, хранение аккумуляторов, энергоэффективность, а также технологий улавливания и хранения углерода, повлияет на конкурентоспособность определенных организаций, их производственные и распределительные затраты и в конечном итоге на спрос на их продукты и услуги со стороны потребителей;
- рыночный риск (market risk) — риск изменения спроса и предложения на определенные товары, продукты и услуги вследствие изменения климата;
- репутационный риск (reputation risk) — риск потери деловой репутации по причине изменения восприятия клиентами или обществом

вклада организации в переход к экономике с более низким уровнем выбросов углерода.

2. Физические риски (physical risks) — риски, связанные с ущербом и другими потерями от физических природных явлений. Делятся на острые риски (acute risks), вызванные отдельными экстремальными погодными явлениями, такие как циклоны, ураганы или наводнения, и хронические риски (chronic risk), связанные с долгосрочными трансформациями климатических моделей. Физические риски могут иметь прямые финансовые последствия (по причине нанесенного активам ущерба) или косвенные (из-за нарушения цепочки поставок). На финансовые показатели организаций также могут повлиять изменения в источниках и качестве воды, продовольственная безопасность и экстремальные перепады температур, воздействующие на помещения организаций, операции, цепочку поставок, транспортные потребности и безопасность сотрудников⁴¹.

Как уже было отмечено, климатические изменения оказывают влияние на основные риски финансовых организаций:

- кредитный риск — риск убытков, которые может понести финансовая организация по причине несвоевременного или неполного исполнения контрагентом финансовых обязательств по причине возникновения чрезвычайных ситуаций, связанных с климатом. Например, это может произойти вследствие ущерба имуществу, нанесенного стихийным бедствием, что, с одной стороны, потребует финансовых вложений в восстановление активов или на приобретение нового имущества, с другой — может повлечь временную невозможность извлечения доходов или полное прекращение деятельности;
- рыночный риск — риск потери, связанный с изменением рыночной цены на финансовые инструменты. В частности, можно ожидать снижения курса валюты и стоимости ценных бумаг стран, на территории которых произошли крупные экологические катастрофы природного или техногенного характера;

⁴¹ Recommendations of the Task Force on Climate-related Financial Disclosures (June 2017). P. 5–6.

- операционный риск — риск возникновения убытков в результате несоответствия характеру и масштабам деятельности финансовой организации и (или) требованиям действующего законодательства внутренних порядков и процедур проведения финансовых операций и других сделок, их нарушения служащими финансовой организации и (или) иными лицами, несоразмерности (недостаточности) функциональных возможностей (характеристик) применяемых финансовой организацией информационных, технологических и других систем и (или) их отказов (нарушений функционирования), а также в результате воздействия внешних событий⁴². Операционный риск может быть реализован вследствие физического ущерба офисным зданиям и оборудованию финансовых организаций, нанесенного стихийным бедствием. Неблагоприятные погодные условия могут оказывать влияние на сотрудников финансовых учреждений (болезни, травмы, снижение внимания), стоимость электроэнергии, клининговых услуг, страхования и т.д.;
- риск потери деловой репутации — риск возникновения убытков вследствие создания неблагоприятного имиджа. Отсутствие в арсенале финансовой организации «зеленых» финансовых инструментов, оказание финансовых услуг (страхование, кредитование) лицам, представляющим неэкологичные сектора экономики (например, предприя-

тиям угольной промышленности), а также наличие таких лиц в числе учредителей или акционеров финансовой организации может привести к формированию у потенциальных клиентов отрицательного отношения к соответствующему финансовому учреждению и отказу от дальнейшего сотрудничества с ним. TCFD в своих Рекомендациях закрепила ряд принципов раскрытия финансовой информации, связанной с климатом: оно должно отражать релевантную информацию, быть конкретным и полным, четким, сбалансированным и понятным, последовательным по времени, сопоставимым между организациями в секторе, отрасли или портфолио, надежным, поддающимся проверке и объективным⁴³.

Влияние климатических изменений на сектора финансового рынка. Климатические изменения имеют специфическое преломление применительно к отдельным секторам финансового рынка:

- *Страховой рынок.* Представляется, что наиболее сильно последствия климатических изменений отразятся на секторе страховых услуг. Как было отмечено Банком России, «финансовые организации в разной степени подвержены физическому риску в результате изменения климата, и страховщики, скорее всего, будут теми, кто больше всего подвержен этому риску в силу специфики своего бизнеса»⁴⁴. Климатические изменения ведут к увеличению количества, частоты

⁴² См., например: письмо Банка России от 24.05.2005 № 76-Т «Об организации управления операционным риском в кредитных организациях» // Вестник Банка России. 2005. № 28.

⁴³ Appendix 3: Fundamental Principles for Effective Disclosure, Recommendations of the Task Force on Climate-related Financial Disclosures (June 2017). TCFD рекомендовано осуществлять раскрытие информации по четырем основным направлениям: 1) корпоративное управление: контроль совета директоров за учетом организацией климатических рисков; роль руководящего персонала в оценке и управлении климатическими рисками; 2) стратегия: выявленные организацией климатические риски в краткосрочной, среднесрочной и долгосрочной перспективе; влияние климатических рисков на бизнес-стратегию и финансовое планирование; устойчивость организации к климатическим рискам; 3) управление рисками: процедуры выявления и оценки климатических рисков; управление климатическими рисками; 4) метрика и цели: математические способы оценки влияния климатических рисков; целевые показатели по управлению климатическими рисками. См.: Доклад Банка России для общественных консультаций «Влияние климатических рисков и устойчивое развитие финансового сектора Российской Федерации». С. 20.

⁴⁴ Доклад Банка России для общественных консультаций «Влияние климатических рисков и устойчивое развитие финансового сектора Российской Федерации». С. 11.

и интенсивности экстремальных погодных явлений, возникновению неблагоприятных ситуаций природного характера в местностях, для которых подобного рода явления ранее не были характерны (в частности, деградации вечномёрзлых грунтов, ведущей к разрушению зданий), ухудшению эпидемиологической обстановки и т.д. В результате это приведет к увеличению общего объема страховых выплат со стороны страховых организаций. В связи с этим Банк России обратил внимание страховщиков на важность точности актуарных расчетов, обосновывающих надлежащие объемы страховых премий и страховых резервов⁴⁵. Такие расчеты должны учитывать всю доступную актуальную информацию о климатических рисках. Вероятно повышение стоимости страховых услуг в целом и услуг по перестрахованию в частности. Следствием этого может стать падение спроса на страховые услуги, уменьшение доходов страховщиков и снижение уровня страховой защищенности физических лиц и организаций.

- *Рынок банковских услуг.* По мнению Банка России, «связанные с изменениями климата события и риск перехода могут способствовать увеличению вероятности дефолта заемщиков банка, непосредственно или косвенно связанных с подверженными воздействию климатических рисков областями и отраслями экономики. Например, у заемщиков могут возникнуть финансовые проблемы из-за сокращения производства, реализации услуг. Кроме того, убыток при дефолте по ссудам, обеспеченным, например, недвижимостью, может возрасти, если на стоимость недвижимости негативно повлияют события, связанные с изменением климата»⁴⁶. Кредитный риск банков в определенной степени будет зависеть от того, застрахован ли ущерб заемщика от физического риска. Рыночный риск банков связан с переоценкой стоимо-

сти вложений в финансовые инструменты (в частности, в ценные бумаги) вследствие изменения климата.

- *Рынок коллективных инвестиций (в частности, пенсионный рынок).* Уровень финансовой нагрузки пенсионных фондов будет зависеть от климатической миграции населения, а также изменения периода дожития из-за долгосрочной трансформации климатических моделей (увеличение в областях, в которых климат станет более благоприятным, и снижение в местностях с неблагоприятными климатическими изменениями).
- *Валютный рынок.* Как уже было отмечено, применительно к валютному рынку климатические катастрофы могут оказать существенное влияние на курс национальных валют. Помимо этого, можно ожидать отток инвестиций из стран с энергонезэффективной экономикой, что также приведет к падению стоимости их валюты на международном рынке.
- *Рынок платежных услуг.* Физические климатические риски, помимо всего прочего, связаны с возможностью нарушения целостности платежной инфраструктуры и, как следствие, нарушения бесперебойности функционирования платежных систем, снижения уровня эффективности и доступности оказания услуг по переводу денежных средств.
- *Рынок драгоценных металлов и драгоценных камней.* Климатические изменения могут, с одной стороны, затруднить доступ к уже существующим месторождениям драгоценных металлов и драгоценных камней, с другой — открыть или облегчить (вследствие таяния ледников или пересыхания водоемов) доступ к месторождениям, разработка которых ранее была нерентабельной или физически невозможной. Как первое, так и второе приведет к изменению рыночной цены на рассматриваемые ресурсы.

⁴⁵ Информационное письмо Банка России от 12.01.2021 № ИН-015-53/1 «Об учете климатических рисков» // Вестник Банка России. 2021. № 2.

⁴⁶ Доклад Банка России для общественных консультаций «Влияние климатических рисков и устойчивое развитие финансового сектора Российской Федерации». С. 12.

«Зеленые» финансовые инструменты. Необходимо иметь в виду, что и финансовый рынок, со своей стороны, также оказывает влияние на климат. Наиболее ярко это проявляется применительно к рынку криптовалют: его неконтролируемое развитие несет за собой серьезную угрозу климатической, экологической и энергетической безопасности. Экспоненциальный рост майнинга ведет к увеличению энергозатрат и, как следствие, сдерживает переход к энергоэффективной экономике. Потребление энергии увеличивается также по причине роста количества транзакций, связанных с переводом денежных средств в рамках платежных систем, операций с ценными бумагами и т.д.

Кроме того, финансовые организации — важнейшие драйверы климатических проектов: без должного финансового обеспечения ни один проект подобного рода невозможно воплотить в жизнь. Более того, следует говорить о том, что *энергоэффективная экономика в конечном итоге будет реализована только в той мере, в какой она будет финансово выгодна и рентабельна*. Следовательно, финансовый рынок и климат воздействуют друг на друга на основе прямых и обратных связей. Проекты в области устойчивого и ответственного климатического развития сами по себе являются источником извлечения прибыли для участников финансового рынка. Так, спрос на поддержку «зеленых» проектов обусловил появление новых видов финансовых услуг и финансовых инструментов, выпуск и обращение которых способствует не только финансовому обеспечению соответствующих проектов, но и развитию финансового рынка.

В числе «зеленых» финансовых инструментов выделяются:

1. **«Зеленые» облигации (green bonds)** — долговые ценные бумаги, выпускаемые в целях финансирования проектов устойчивого и ответственного климатического развития. Среди таких облигаций можно назвать:

- «лесные» облигации — выпускаются для финансового обеспечения проектов, связанных с защитой леса (высадка новых деревьев,

защита леса от пожаров, эрозии почвы, его прореживание и т.д.);

- «синие» облигации⁴⁷ — направлены на финансирование проектов, поддерживающих устойчивое использование ресурсов океана;
- «белые» облигации — финансируют экологические проекты в Арктике.

2. **«Зеленые» кредиты** — кредитование, связанное с поддержкой проектов и услуг в области защиты окружающей среды и перехода к энергоэффективной экономике. Среди разновидностей «зеленых» кредитов выделяют:

- «зеленый» автокредит — предоставляется на приобретение экологически чистых автомобилей по ставкам ниже обычных кредитов;
- «зеленая» ипотека — выдается для приобретения объектов недвижимости с высоким уровнем энергетической эффективности и (или) соответствия иным критериям защиты окружающей среды.

3. **Параметрическое (индексное) страхование**, суть которого заключается в том, что страховщик выплачивает страховое возмещение в случае, когда рискованное событие достигает параметров, определенных в договоре страхования. Такими параметрами могут служить, например, уровень воды при наводнении, скорость ветра при урагане, магнитуда землетрясения и т.д. По договору параметрического страхования страховщик обязан произвести выплату страхового возмещения при наступлении страхового случая вне зависимости от того, понес ли страхователь убытки.

4. **«Зеленый» краудфандинг** — форма коллективного инвестирования, заключающаяся в сборе (при посредничестве инвестиционных платформ) денежных средств от неопределенного круга третьих лиц в целях финансирования «зеленых» проектов.

Таким образом, финансовые организации являются важнейшим звеном системы обеспечения устойчивого и ответственного климатического развития: помимо прямого влияния на реализацию проектов по охране окружающей

⁴⁷ «Зеленые» и «синие» облигации могут рассматриваться не только как часть и целое, но и как одноуровневые понятия.

среды, борьбе с изменением климата и переходом к низкоуглеродной и энергоэффективной экономике посредством инвестирования в подобные проекты, финансовый сектор также оказывает косвенную поддержку, стимулируя своих клиентов к сотрудничеству с климатически ответственными хозяйствующими субъектами (в том числе путем предоставления льготных условий кредитования для приобретения экодружелюбных (eco-friendly) товаров и объектов недвижимости). Финансовые организации способствуют поддержанию положительного имиджа участников «зеленых» проектов. Параллельно с этим финансовый рынок выполняет дестимулирующую функцию, вводя запрет или ограничивая инвестирование как в целом в углеродоемкие отрасли, так и вообще в компании, не соответствующие ESG-стандартам. С другой

стороны, климатические изменения ведут к трансформации бизнес-моделей финансовых организаций, обуславливая необходимость учета климатических рисков. В связи с этим в настоящее время перед российским регулятором финансового рынка стоят задачи по выработке правил формирования и функционирования внутренней системы управления климатическими рисками финансовых организаций, установлению порядка раскрытия финансовой информации, связанной с климатом, стандартов оценки соответствия участников финансового рынка указанным требованиям, закреплению мер стимулирования климатически ответственного поведения финансовых учреждений, разработке и имплементации методик идентификации и мониторинга климатических рисков на финансовом рынке.

БИБЛИОГРАФИЯ

1. Бринчук М. М. Экологическое право : учебник // СПС «КонсультантПлюс», 2008.
2. Вершило Н. Д., Вершило Т. А. Целевые экологические программы и экологические фонды как инструменты планирования и финансирования в области охраны окружающей среды // Экологическое право. — 2009. — № 1.
3. Довлатова Е. Очистить за две копейки // URL: <https://rg.ru/2015/06/15/fond.html> (дата обращения: 10.10.2021).
4. Рождественская Т. Э., Гузнов А. Г. Публичное банковское право : учебник для магистров. — М. : Проспект, 2016. — 448 с.
5. Aramonte S., Zabai A. BIS Quarterly Review: Sustainable finance: trends, valuations and exposures (September 2021) // URL: https://www.bis.org/publ/qtrpdf/r_qt2109v.htm (дата обращения: 10.10.2021).
6. Aronsson T. On cost benefit rules for green taxes // Environmental & Resource Economics. — 1999. — № 13 (1). — P. 31–43.
7. BIS Working Papers № 849: Reserve management and sustainability: the case for green bonds? (March 2020) / I. Fender, M. McMorrow [et al.] // URL: <https://www.bis.org/publ/work849.pdf> (дата обращения: 10.10.2021).
8. Deutsche Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit (GIZ) GmbH (2018). The Role of National Financial Institutions in the Implementation of NDCs : Global Report // URL: <https://www.giz.de/en/downloads/giz2019-EN-The-Role-of-National-Financial-Institutions.pdf> (дата обращения: 10.10.2021).
9. Deutsche Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit (GIZ) GmbH (2011). Green Finance: An Innovative Approach to Fostering Sustainable Economic Development and Adaptation to Climate Change // URL: https://www.greengrowthknowledge.org/sites/default/files/downloads/resource/Green_finance_GIZ.pdf (дата обращения: 10.10.2021).
10. European Commission (October 2017). Defining «green» in the context of green finance : Final report // URL: https://ec.europa.eu/environment/enveco/sustainable_finance/pdf/studies/Defining%20Green%20in%20green%20finance%20-%20final%20report%20published%20on%20eu%20website.pdf (дата обращения: 10.10.2021).

11. G20 Green Finance Synthesis Report (July 2016). P. 3 // URL: <http://www.g20.utoronto.ca/2016/green-finance-synthesis.pdf> (дата обращения: 10.10.2021).
12. Green Finance and Investment // URL: https://www.oecd-ilibrary.org/environment/green-finance-and-investment_24090344 (дата обращения: 10.10.2021).
13. Li B. Green finance and sustainable development of China's coal industry // Progress in Mining Science and Safety Technology, Pts A and B. — 2007. — P. 2508–2511.
14. Middleton Jr. G. L., McBurney C. M. New energy policy act's «green tax» package will benefit project finance // Strategic Planning for Energy and the Environment. — 1993. — № 12 (4). — P. 23–27.
15. Recommendations of the Task Force on Climate-related Financial Disclosures (June 2017) // URL: <https://assets.bbhub.io/company/sites/60/2021/10/FINAL-2017-TCFD-Report.pdf> (дата обращения: 10.10.2021).
16. United Nations Environment Programme (September 2016). Inquiry: Design of a Sustainable Financial System. Definitions and Concepts: Background Note // URL: https://wedocs.unep.org/bitstream/handle/20.500.11822/10603/definitions_concept.pdf?sequence=1&isAllowed=y (дата обращения: 10.10.2021).

Материал поступил в редакцию 7 декабря 2021 г.

REFERENCES (TRANSLITERATION)

1. Brinchuk M. M. *Ekologicheskoe pravo : uchebnik* // SPS «Konsul'tantPlyus», 2008.
2. Vershilo N. D., Vershilo T. A. *Celevye ekologicheskie programmy i ekologicheskie fondy kak instrumenty planirovaniya i finansirovaniya v oblasti ohrany okruzhayushchej sredy* // *Ekologicheskoe pravo*. — 2009. — № 1.
3. Dovlatova E. *Ochistit' za dve kopejki* // URL: <https://rg.ru/2015/06/15/fond.html> (дата обращения: 10.10.2021).
4. Rozhdestvenskaya T. E., Guznov A. G. *Publichnoe bankovskoe pravo : uchebnik dlya magistrov*. — М. : Prospekt, 2016. — 448 s.
5. Aramonte S., Zabai A. BIS Quarterly Review: Sustainable finance: trends, valuations and exposures (September 2021) // URL: https://www.bis.org/publ/qtrpdf/r_qt2109v.htm (дата обращения: 10.10.2021).
6. Aronsson T. On cost benefit rules for green taxes // *Environmental & Resource Economics*. — 1999. — № 11 (1). — P. 31–43.
7. BIS Working Papers № 849: Reserve management and sustainability: the case for green bonds? (March 2020) / I. Fender, M. McMorro [et al.] // URL: <https://www.bis.org/publ/work849.pdf> (дата обращения: 10.10.2021).
8. Deutsche Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit (GIZ) GmbH (2018). The Role of National Financial Institutions in the Implementation of NDCs : Global Report // URL: <https://www.giz.de/en/downloads/giz2019-EN-The-Role-of-National-Financial-Institutions.pdf> (дата обращения: 10.10.2021).
9. Deutsche Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit (GIZ) GmbH (2011). Green Finance: An Innovative Approach to Fostering Sustainable Economic Development and Adaptation to Climate Change // URL: https://www.greengrowthknowledge.org/sites/default/files/downloads/resource/Green_finance_GIZ.pdf (дата обращения: 10.10.2021).
10. European Commission (October 2017). Defining «green» in the context of green finance : Final report // URL: https://ec.europa.eu/environment/enveco/sustainable_finance/pdf/studies/Defining%20Green%20in%20green%20finance%20-%20final%20report%20published%20on%20eu%20website.pdf (дата обращения: 10.10.2021).
11. G20 Green Finance Synthesis Report (July 2016). P. 3 // URL: <http://www.g20.utoronto.ca/2016/green-finance-synthesis.pdf> (дата обращения: 10.10.2021).

12. Green Finance and Investment // URL: https://www.oecd-ilibrary.org/environment/green-finance-and-investment_24090344 (data obrashcheniya: 10.10.2021).
13. Li B. Green finance and sustainable development of China's coal industry // Progress in Mining Science and Safety Technology, Pts A and B. — 2007. — P. 2508–2511.
14. Middleton Jr. G. L., McBurney C. M. New energy policy act's «green tax» package will benefit project finance // Strategic Planning for Energy and the Environment. — 1993. — № 11 (4). — P. 23–27.
15. Recommendations of the Task Force on Climate-related Financial Disclosures (June 2017) // URL: <https://assets.bbhub.io/company/sites/60/2021/10/FINAL-2017-TCFD-Report.pdf> (data obrashcheniya: 10.10.2021).
16. United Nations Environment Programme (September 2016). Inquiry: Design of a Sustainable Financial System. Definitions and Concepts: Background Note // URL: https://wedocs.unep.org/bitstream/handle/20.500.11822/10603/definitions_concept.pdf?sequence=1&isAllowed=y (data obrashcheniya: 10.10.2021).

DOI: 10.17803/1994-1471.2022.135.2.081-089

Ж. Г. Попкова*

Вопросы применения измененных положений Налогового кодекса РФ о патентной системе налогообложения

Аннотация. Рассматриваются изменения законодательства о патентной системе налогообложения, произошедшие с 1 января 2021 г., позволяющие поставить вопрос о конституционности данного специального режима налогообложения в целом. Законодатель исключил ограничения для региональных органов законодательной власти, устанавливающие предельный размер потенциально возможного к получению дохода индивидуального предпринимателя, а через него — и размер налога по патентной системе налогообложения. Тем самым федеральный законодатель фактически устранился от реальных ограничений полномочий региональных законодательных органов, регламентирующих патентную систему налогообложения. При этом Конституционный Суд Российской Федерации еще с 1990-х гг. многократно выражал правовые позиции, в соответствии с которыми отсутствие таких ограничений недопустимо. Сделаны предложения о возможных путях решения проблемы. Не исключено, что Конституционный Суд РФ мог бы признать исключение ограничений федеральным законодателем неконституционным. Но с учетом предшествующего опыта возможно, что со стороны заинтересованных лиц вообще не будет никакой реакции на введенные в законодательство, по существу, неконституционные изменения.

Ключевые слова: патентная система налогообложения; упрощенная система налогообложения; единый налог на вмененный доход; ограничение предельного уровня налоговых изъятий федеральным законом; Конституция РФ; правовые позиции Конституционного Суда РФ; последствия неконституционного регулирования; ограничение права собственности; региональное налоговое законодательство; индивидуальный предприниматель.

Для цитирования: Попкова Ж. Г. Вопросы применения измененных положений Налогового кодекса РФ о патентной системе налогообложения // Актуальные проблемы российского права. — 2022. — Т. 17. — № 2. — С. 81–89. — DOI: 10.17803/1994-1471.2022.135.2.081-089.

© Попкова Ж. Г., 2022

* Попкова Жанна Георгиевна, кандидат юридических наук, доцент кафедры гражданско-правовых дисциплин Приволжского филиала Российского государственного университета правосудия, доцент кафедры административного и финансового права Нижегородского государственного университета имени Н. И. Лобачевского
пр. Гагарина, д. 17а, г. Н. Новгород, Россия, 603022
zhp75@mail.ru

Issues of Application of Amended Provisions of the Tax Code of the Russian Federation concerning the Patent System of Taxation

Zhanna G. Popkova, Cand. Sci. (Law), Associate Professor, Department of Civil Law Disciplines, Volga Branch of the Russian State University of Justice; Department of Administrative and Financial Law, Nizhny Novgorod Lobachevsky State University
pr. Gagarina, d. 17a, Nizhny Novgorod, Russia, 603022
zhp75@mail.ru

Abstract. The paper examines changes in legislation on the patent system of taxation that have taken place since January 1, 2021, and that allow raising the question of constitutionality of this special taxation regime as a whole. The legislator has excluded restrictions for regional legislative bodies that establish the maximum amount of the potential income of an individual entrepreneur, and through it the amount of tax under the patent taxation system. Thus, the federal legislator actually got rid of the real restrictions on the powers of regional legislative bodies that regulate the patent taxation system. At the same time, the Constitutional Court of the Russian Federation since the 1990s repeatedly expressed legal positions, according to which the absence of such restrictions is unacceptable. The author makes suggestions on possible ways to solve the problem. It is possible that the Constitutional Court of the Russian Federation could recognize the exclusion of restrictions by the federal legislator as unconstitutional. However, taking into account the previous experience, it is possible that there will be no reaction on the part of the interested parties to the essentially unconstitutional changes introduced into the legislation.

Keywords: patent system of taxation; simplified taxation system; single tax on imputed income; limiting the maximum level of tax exemptions by federal law; the Constitution of the Russian Federation; legal stances of the Constitutional Court of the Russian Federation; consequences of unconstitutional regulation; restriction of property rights; regional tax legislation; individual entrepreneur.

Cite as: Popkova ZhG. Voprosy primeneniya izmenennykh polozheniy Nalogovogo kodeksa RF o patentnoy sisteme nalogooblozheniya [Issues of Application of Amended Provisions of the Tax Code of the Russian Federation concerning the Patent System of Taxation]. *Aktual'nye problemy rossijskogo prava*. 2022;17(2):81-89. DOI: 10.17803/1994-1471.2022.135.2.081-089. (In Rus., abstract in Eng.).

В соответствии с п. 7, 8 ст. 346.43 Налогового кодекса РФ¹ для целей патентной системы налогообложения (ПСН) потенциально возможный к получению годовой доход индивидуального предпринимателя (ПВД) устанавливается законами субъектов РФ. Сам же налог по ПСН в общем случае исчисляется как 6 % от ПВД (п. 1 ст. 346.50, п. 1 ст. 346.51 НК РФ). Соответственно, ПСН и единый налог на вмененный доход (ЕНВД) имеют существенное сходство в том аспекте, что предполагают обложение не реального, а предполагаемого (вмененного, расчетного) дохода, исчисляемого исходя из

внешних характеристик облагаемой деятельности.

До 31 декабря 2020 г. в п. 7 ст. 346.43 НК РФ было второе предложение, устанавливавшее общее правило, что максимальный размер ПВД не может превышать 1 млн руб. В настоящее время, с 1 января 2021 г., Федеральным законом от 23.11.2020 № 373-ФЗ² из п. 7 ст. 346.43 НК РФ указанная норма исключена. Кроме того, был отменен пп. 4 п. 8 ст. 346.43 НК РФ, предоставлявший региональному законодательству право по ряду видов деятельности увеличивать максимальный размер ПВД (в 3, 5 и 10 раз), а

¹ Налоговый кодекс Российской Федерации (часть вторая) от 05.08.2000 № 117-ФЗ (ред. от 17.02.2021) // СЗ РФ. 2000. № 32. Ст. 3340.

² Федеральный закон от 23.11.2020 № 373-ФЗ «О внесении изменений в главы 26.2 и 26.5 части второй Налогового кодекса Российской Федерации и статью 2 Федерального закона «О применении контрольно-кассовой техники при осуществлении расчетов в Российской Федерации» // СЗ РФ. 2020. № 48. Ст. 7626.

также п. 9 ст. 346.43 НК РФ, допускающий увеличение максимального размера ПВД на коэффициент-дефлятор (устанавливался ежегодно, на 2020 г. — 1,589, в соответствии с приказом Минэкономразвития России от 21.10.2019 № 684³). Тем самым с 1 января 2021 г. региональный законодатель для целей ПСН уже никак не ограничен в регулировании размера ПВД, а до указанной даты по каждому виду деятельности, облагаемому ПСН, был четко установлен соответствующий предел.

Например, согласно пп. 10 п. 2 ст. 346.43 НК РФ в 2020 г. мог облагаться ПСН такой вид деятельности, как оказание услуг по перевозке грузов автомобильным транспортом. Максимальный размер ПВД по нему составлял:

1 млн руб. × 3 (наибольший коэффициент по пп. 4 п. 8 ст. 346.43 НК РФ) × 1,589 (коэффициент-дефлятор) = 4,767 млн руб.

Соответственно, максимальный годовой размер налога по ПСН составил бы 286 020 руб. (или 23 835 руб. в месяц). Следует отметить, что даже в Законе города Москвы от 31.10.2012 № 53 «О патентной системе налогообложения»⁴ (в редакции, действовавшей в 2020 г.) ПВД по данному виду деятельности был установлен в меньшем размере (как максимум 1,8 млн руб. для автомобилей грузоподъемностью свыше 10,0 т).

Можно отметить, что в силу п. 6 ст. 346.45 НК РФ налогоплательщик считается утратившим право на применение ПСН в случае, если с начала календарного года его доходы по всем видам предпринимательской деятельности, в отношении которых применяется ПСН, превысили 60 млн руб. Но данное положение просто предполагает «отслеживание» предпринимателем на ПСН реальной выручки (аналогично для целей применения упрощенной системы налогообложения (УСН) — в п. 4 ст. 346.13 НК РФ; для целей освобождения от обязанностей по налогу на добавленную стоимость (НДС) — в п. 5 ст. 145 НК РФ). При превышении соответствующего предела годовой выручки заинтересованное лицо

лишается права на применение выгодного спецрежима или освобождения. К тому, как исчисляется ПСН через размер ПВД, указанные нормы прямого отношения не имеют.

Попытки анализа доступных в справочных правовых системах первоначальных законодательных материалов к законопроекту № 9731607 (который впоследствии был принят в виде рассматриваемого Федерального закона от 23.11.2020 № 373ФЗ) для установления цели исследуемого нововведения по ПСН результата практически не дают: исключение второго предложения п. 7 ст. 346.43 НК РФ и прочих вышеуказанных норм в некоторой степени «традиционно» появляется только на этапе второго чтения. Из доступной стенограммы⁵ обсуждения указанного законопроекта не следует, что как-либо обсуждался вопрос отмены второго предложения п. 7 ст. 346.43 НК РФ и корреспондирующих положений.

Однако в доступном в том числе в справочно-правовых системах ЗаклЮчении Комитета Совета Федерации по бюджету и финансовым рынкам от 17.11.2020 № 3.503/1783 (т.е. составленном уже после принятия Государственной Думой законопроекта № 9731607 в окончательной редакции 11 ноября 2020 г.) указано следующее: «Законом исключается также ограничение максимального размера потенциально возможного к получению индивидуальным предпринимателем годового дохода. Согласно действующей редакции НК РФ максимальный размер такого дохода не может превышать 1 млн руб., причем субъекты Российской Федерации вправе его увеличивать по отдельным видам предпринимательской деятельности. По новым правилам субъекты Российской Федерации будут самостоятельно определять размер потенциально возможного к получению индивидуальным предпринимателем годового дохода в зависимости от экономических условий региона».

Таким образом, с точки зрения указанного Комитета Совета Федерации, исключение вто-

³ Приказ Минэкономразвития России от 21.10.2019 № 684 (ред. от 10.12.2019) «Об установлении коэффициентов-дефляторов на 2020 год» // Российская газета. 6 ноября 2019.

⁴ Закон г. Москвы от 31.10.2012 № 53 (ред. от 11.11.2020) «О патентной системе налогообложения» // Ведомости Московской городской Думы. 2013. № 1. Ст. 321.

рого предложения п. 7 ст. 346.43 НК РФ и прочих корреспондирующих норм с 1 января 2021 г. ничему не противоречит.

На заседании Совета Федерации 18 ноября 2020 г., в рамках которого был одобрен законопроект № 9731607, исходя из стенограммы⁶, прозвучало только следующее (выступал А. Н. Епишин): «Расширяются полномочия субъектов Российской Федерации по определению перечня видов предпринимательской деятельности, в отношении которых применяется патентная система налогообложения, и установлению размера потенциально возможного к получению индивидуальным предпринимателем годового дохода».

Но имеет место существенное сомнение в законности подхода, реализованного в рассматриваемых положениях Федерального закона от 23.11.2020 № 373ФЗ, которое в том числе происходит из нормы ч. 3 ст. 55 Конституции РФ: права и свободы человека и гражданина могут быть ограничены федеральным законом только в той мере, в какой это необходимо в целях защиты основ конституционного строя, нравственности, здоровья, прав и законных интересов других лиц, обеспечения обороны страны и безопасности государства. В постановлении КС РФ от 17.12.1996 № 20П⁷ правовая позиция, относящаяся к налогообложению, мотивирована ссылкой именно на ч. 3 ст. 55 Конституции РФ. Сейчас федеральный закон — НК РФ (как, впрочем, и какой-либо иной федеральный закон), по существу, не определяет четкого ограничения в обременении на региональном уровне плательщиков ПСН.

Следует отметить, что при предшествующем (до 1 января 2013 г.) регулировании ПСН в гл. 26.2 НК РФ (в рамках УСН) также имели место некоторые (но, следует полагать, недостаточные) ограничения регионального нормотворчества, в связи с чем и тогда возникали сомнения в ее конституционности⁸. Так, в п. 7 и 7.1 ст. 346.25.1 НК РФ имело место указание на то, что если облагаемый на региональном уровне на основе патента вид предпринимательской деятельности входит в перечень видов предпринимательской деятельности, установленный п. 2 ст. 346.26 НК РФ (для ЕНВД), то размер ПВД не может превышать величины базовой доходности, установленную для ЕНВД в ст. 346.29 НК РФ, в отношении соответствующего вида предпринимательской деятельности, умноженной на 30.

Конкретный механизм работы данного ограничения описан, например, в постановлении Президиума ВАС РФ от 04.12.2012 № 9254/12⁹. Предприниматель осуществлял в Кемеровской области деятельность по оказанию услуг общественного питания через объект, не имеющий зала обслуживания посетителей, и использовал УСН на основе патента. Региональное законодательство предусматривало, что для городов Кемерово и Новокузнецка размер ПВД следует принимать как 116 100 рублей. Президиум ВАС РФ отметил, что в силу п. 3 ст. 346.29 НК РФ по такому виду деятельности для целей ЕНВД размер базовой доходности — 4 500 руб. в месяц. Следовательно, ПВД по нему не может превышать 135 000 руб. (4 500 руб. × 30 = 135 000 руб.). Таким образом, указанный предел

⁵ URL: <http://api.duma.gov.ru/api/transcript/973160-7> (дата обращения: 20.02.2021) ; <https://sozd.duma.gov.ru/bill/973160-7> (дата обращения: 20.02.2021).

⁶ URL: <http://council.gov.ru/activity/meetings/121105/transcript/> (дата обращения: 20.02.2021).

⁷ Постановление Конституционного Суда РФ от 17.12.1996 № 20-П «По делу о проверке конституционности пунктов 2 и 3 части первой статьи 11 Закона Российской Федерации от 24.06.1993 “О федеральных органах налоговой полиции”» // СЗ РФ. 1997. № 1. Ст. 197.

⁸ *Тютин Д. В.* Налоговое право : курс лекций М. : РАП, Эксмо, 2009. С. 391.

⁹ Постановление Президиума ВАС РФ от 04.12.2012 № 9254/12 по делу № А27-2219/2012 «Об оставлении без изменения решения Арбитражного суда Кемеровской области от 29.03.2012 и постановления Федерального арбитражного суда Западно-Сибирского округа от 25.05.2012, которыми отказано в удовлетворении заявления о признании частично недействующим Закона Кемеровской области от 17.10.2006 № 119-ОЗ “О применении индивидуальными предпринимателями упрощенной системы налогообложения на основе патента на территории Кемеровской области”» // Вестник ВАС РФ. 2013. № 4.

в региональном законодательстве превышен не был. С точки зрения ВАС РФ, применение для расчета ПВД для соответствующего вида деятельности множителя 30, а не множителя, равного количеству месяцев в году, обусловлено необходимостью учета соотношения налоговых ставок, установленных для системы налогообложения в виде ЕНВД (15 %) и УСН на основе патента (6 %).

Однако по прочим видам предпринимательской деятельности, облагаемой на региональном уровне на основе патента, в федеральном законодательстве, в том числе в НК РФ, такого ограничения не было. Например, в пп. 9 п. 2 ст. 346.25.1 НК РФ допускалось обложение патентной системой производства ковров и ковровых изделий. Исходя из пп. 1 п. 2 ст. 346.26 и п. 3 ст. 346.29 НК РФ предполагалась возможность введения ЕНВД по бытовым услугам, классифицируемым в соответствии с Общероссийским классификатором услуг населению (ОКУН). Соответственно, в ОКУН производства ковров и ковровых изделий как вида бытовых услуг не было. Тем не менее вопрос о конституционности этого аспекта ст. 346.25.1 НК РФ тогда до уровня

КС РФ не дошел (возможно, и по той причине, что неохваченные в ст. 346.26 НК РФ для целей ЕНВД виды деятельности были «экзотическими», мало где и кем облагались через патент, а региональный законодатель не устанавливал предельных размеров ПВД). Впоследствии, с 1 января 2013 г., законодатель полностью урегулировал ПСН в гл. 26.3 НК РФ с упомянутыми ограничениями в виде второго предложения п. 7 ст. 346.43 НК РФ и корреспондирующих норм, действовавшими до 31 декабря 2020 г.

Можно также напомнить, что в соответствии с п. 8 ст. 5 Федерального закона от 29.06.2012 № 97-ФЗ¹⁰ с 1 января 2021 г. ЕНВД более не применяется, вследствие чего субсидиарно регламентировать федеральные ограничения по ПСН через отсылку к положениям о ЕНВД уже в принципе невозможно.

Соответственно, теперь, с 1 января 2021 г., можно поставить вопрос о конституционности всей ПСН по причине ее несоответствия ряду правовых позиций КС РФ, изложенных в том числе в постановлениях от 04.04.1996 № 9-П¹¹, от 30.01.2001 № 2-П¹², в определениях от 05.11.1999 № 193-О¹³, от 15.12.2000 № 294-О¹⁴, от 09.04.2002

¹⁰ Федеральный закон от 29.06.2012 № 97-ФЗ (ред. от 02.06.2016) «О внесении изменений в часть первую и часть вторую Налогового кодекса Российской Федерации и статью 26 Федерального закона “О банках и банковской деятельности”» // СЗ РФ. 2012. № 27. Ст. 3588.

¹¹ Постановление Конституционного Суда РФ от 04.04.1996 № 9-П «По делу о проверке конституционности ряда нормативных актов города Москвы и Московской области, Ставропольского края, Воронежской области и города Воронежа, регламентирующих порядок регистрации граждан, прибывающих на постоянное жительство в названные регионы» // СЗ РФ. 1996. № 16. Ст. 1909.

¹² Постановление Конституционного Суда РФ от 30.01.2001 № 2-П «По делу о проверке конституционности положений подпункта “д” пункта 1 и пункта 3 статьи 20 Закона Российской Федерации “Об основах налоговой системы в Российской Федерации” в редакции Федерального закона от 31.07.1998 “О внесении изменений и дополнений в статью 20 Закона Российской Федерации “Об основах налоговой системы в Российской Федерации”», а также положений Закона Чувашской Республики “О налоге с продаж”, Закона Кировской области “О налоге с продаж” и Закона Челябинской области “О налоге с продаж” в связи с запросом Арбитражного суда Челябинской области, жалобами общества с ограниченной ответственностью “Русская тройка” и ряда граждан» // СЗ РФ. 2001. № 7. Ст. 701.

¹³ Определение Конституционного Суда РФ от 05.11.1999 № 193-О «По жалобам гражданина Кушиди Макара Ивановича на нарушение его конституционных прав положениями статьи 3 Закона Российской Федерации “О таможенном тарифе” и пункта 2 постановления Правительства Российской Федерации “О товарной номенклатуре, применяемой при осуществлении внешнеэкономической деятельности, и о таможенном тарифе Российской Федерации”» // Вестник Конституционного Суда РФ. 2000. № 2.

¹⁴ Определение Конституционного Суда РФ от 15.12.2000 № 294-О «Об отказе в принятии к рассмотрению жалобы открытого акционерного общества “Нефтяная компания “ЮКОС” на нарушение конституционных

№ 68О¹⁵. В Особом мнении судьи Г. А. Гаджиева к определению КС РФ от 10.12.2002 № 284О¹⁶ (применительно к ставке налогообложения) поясняется, что пределы налоговых изъятий должны определяться только законом, хотя бы в самой общей форме.

Представляется, что обобщенно данные правовые позиции КС РФ можно свести к тому, что в федеральном законе должен быть четко и непротиворечиво установлен верхний предел налогового бремени, даже при частичной передаче полномочий по регулированию соответствующего платежа федеральным органам исполнительной власти и (или) на региональный (местный) уровень.

Можно напомнить также правовую позицию, изложенную в постановлении Президиума ВАС РФ от 27.01.2009 № 11519/08¹⁷: в региональном законе ставки транспортного налога были установлены с превышением предела, установленного в НК РФ. По мнению ВАС РФ, суды при рассмотрении дела были обязаны учесть несоответствие регионального закона НК РФ и применить предельную ставку, установленную в НК РФ. В рассматриваемой же проблеме отсутствия с 1 января 2021 г. ограничения для регионального законодателя, регламентирующего

ПСН, федерального верхнего предела налогового бремени теперь просто не установлено.

Как следует из одной из классических работ, посвященных правовым позициям КС РФ, право представительного органа делегировать свои полномочия по установлению и определению существенных элементов налоговых обязательств не может быть безграничным¹⁸. По мнению С. Г. Пепеляева, принцип единства системы налогов характеризует объем и характер полномочий представительных органов государственной власти по определению условий налогообложения¹⁹.

С точки зрения Р. фон Иеринга, каждое право — и право народа, и право отдельного человека — предполагает постоянную готовность к его отстаиванию. Интересу управомоченного в уважении и сохранении права всегда противостоит интерес другого в неуважении этого права²⁰. Соответственно, по всей видимости, в ближайшее время мы узнаем, девальвировалась ли правовая позиция КС РФ о необходимости установления верхнего предела налогового бремени на федеральном уровне при делегировании налогового правотворчества федеральным законодательным органом²¹. Хотя, конечно, не исключено, что федеральный законодатель

прав граждан-акционеров пунктом 3 статьи 3 Закона Российской Федерации “О таможенном тарифе”» // Вестник Конституционного Суда РФ. 2001. № 2.

¹⁵ Определение Конституционного Суда РФ от 09.04.2002 № 68-О «По запросу Арбитражного суда Республики Карелия о проверке конституционности пункта 5 статьи 83 Бюджетного кодекса Российской Федерации, статей 4 и 11 Закона Российской Федерации “О донорстве крови и ее компонентов”» // Вестник Конституционного Суда РФ. 2002. № 4.

¹⁶ Определение Конституционного Суда РФ от 10.12.2002 № 284-О «По запросу Правительства Российской Федерации о проверке конституционности постановления Правительства Российской Федерации “Об утверждении Порядка определения платы и ее предельных размеров за загрязнение окружающей природной среды, размещение отходов, другие виды вредного воздействия” и статьи 7 Федерального закона “О введении в действие части первой Налогового кодекса Российской Федерации”» // Вестник Конституционного Суда РФ. 2003. № 3 (Особое мнение).

¹⁷ Постановление Президиума ВАС РФ от 27.01.2009 № 11519/08 по делу № А-32-24342/2007-12/361 // Вестник ВАС РФ. 2009. № 5.

¹⁸ Гаджиев Г. А., Пепеляев С. Г. Предприниматель — налогоплательщик — государство. Правовые позиции Конституционного Суда РФ. М., 1998. С. 239.

¹⁹ Налоговое право : учебное пособие / под ред. С. Г. Пепеляева. М., 2000. С. 319.

²⁰ Иеринг Р. Борьба за право // Избранные труды : в 2 т. СПб., 2006. Т. 1. С. 24, 31, 32.

²¹ Тютин Д. В. Девальвация некоторых правовых позиций Конституционного Суда РФ по налогам // Налоговед. 2014. № 6. С. 32–39.

оперативно сориентируется и введет некий аналог утративших силу второго предложения п. 7 ст. 346.43 НК РФ и вышеуказанных корреспондирующих норм.

Одновременно можно предположить, что не исключается и полное отсутствие какой-либо реакции как со стороны федерального законодателя, так и со стороны заинтересованных лиц, если только какой-либо региональный законодатель резко не повысит ПВД по какому-либо виду облагаемой деятельности до явно неразумных величин. Во всяком случае, исследование регионального законодательства о ПСН в начале 2021 г. в ряде значимых субъектов РФ (в том числе Москва, Санкт-Петербург, Краснодар) не показало, что региональный законодатель, воспользовавшись ликвидацией ограничений, немедленно повысил размер ПВД по каким-либо видам деятельности.

В конце концов, прямой либо неявный отход от тех или иных правовых позиций КС РФ в России практикуется уже достаточно давно. Так, уже много лет (с 2016 г.) Минпромторгом РФ в соответствии с п. 2 ст. 362 НК РФ ежегодно принимаются Перечни легковых автомобилей средней стоимостью от 3 млн руб. (Перечень на 2021 г. опубликован 26 февраля 2021 г.²²; приводится мнение о том, в 2021 г. в новый список попали относительно массовые модели, в том числе Skoda Kodiaq и Subaru Outback²³). Включение автомобиля в Перечень означает, что он подлежит повышенному (по сравнению с НК РФ) обложению транспортным налогом. Однако

практически никого не возмущает то, что Перечень на 2021 г., как и на предыдущие годы, официально публикуется непосредственно в облагаемом году — налоговом периоде (т.е. явно имеет место обратная сила акта законодательства, в том числе и в части, ухудшающей положение налогоплательщиков). Ни статья 57 Конституции РФ, ни правовые позиции КС РФ (в том числе определения от 08.04.2003 № 159О²⁴, от 10.07.2003 № 291О²⁵), ни пункт 1 ст. 5, устанавливающий минимальный месячный срок с даты официальной публикации акта о налогах, во внимание не принимаются. В конце концов, и ограничения в федеральном законе для Минпромторга РФ в установлении того, какие именно автомобили должны попасть в перечень, по существу, также отсутствуют.

Но, коль скоро даже такое явное нарушение Конституции РФ, уже затрагивающее многих отечественных автомобилистов, по сей день не воспринимается в отрицательном ключе и не порождает массового сопротивления и соответствующих судебных дел, то «всего лишь» проблемы исключения с 1 января 2021 г. Федеральным законом от 23.11.2020 № 373ФЗ второго предложения п. 7 ст. 346.43 НК РФ и иных корреспондирующих норм также имеют все шансы быть проигнорированными.

Кроме того, даже если КС РФ тем не менее заинтересуется рассматриваемой проблемой, то возникнет неоднозначный вопрос: если ПСН с 1 января 2021 г. неконституционна, значит ли это, что налогоплательщики с указанной

²² URL: https://minpromtorg.gov.ru/docs/#!perechen_legkovykh_avtomobiley_sredney_stoimostyu_ot_3_millionov_rublej_podlezhashhiy_primeneniyu_v_ocherednom_nalogovom_periode_2021_god (дата обращения: 10.03.2021).

²³ Транспортный налог с 2021 года изменился // URL: <https://www.glavbukh.ru/news/34693-transportnyy-nalog-s-2021-goda-izmenilsya> (дата обращения: 10.03.2021).

²⁴ Определение Конституционного Суда РФ от 08.04.2003 № 159-О «По запросу Арбитражного суда Владимирской области о проверке конституционности положения статьи 10 Федерального закона “О внесении дополнений и изменений в Налоговый кодекс Российской Федерации и в некоторые законодательные акты Российской Федерации о налогах и сборах”» // Вестник Конституционного Суда РФ. 2003. № 5.

²⁵ Определение Конституционного Суда РФ от 10.07.2003 № 291-О «По жалобе общественного фонда “Правоборец” на нарушение конституционных прав и свобод положениями статьи 24 Федерального закона “О бюджете Фонда социального страхования Российской Федерации на 2002 год”, пункта 9 статьи 80 и пункта 1 статьи 119 Налогового кодекса Российской Федерации» // Вестник Конституционного Суда РФ. 2003. № 6.

даты должны были уплачивать налоги по общей системе налогообложения? Скорее всего, разумно предположить, что неконституционными являются вышеприведенные положения Федерального закона от 23.11.2020 № 373ФЗ, исключившие федеральные ограничения. Во всяком случае, КС РФ уже однажды пошел по пути признания неконституционными положений законодательства, необоснованно исключивших гарантии прав частных субъектов.

Имеется в виду постановление от 19.01.2016 № 2П²⁶, в рамках которого Конституционным Судом исследовался Федеральный закон от 28.06.2014 № 188ФЗ²⁷. Указанным нормативным правовым актом из действовавшего в том периоде Федерального закона от 24.07.2009 № 212ФЗ²⁸ было исключено право органов внебюджетных фондов и суда учитывать смягчающие ответственность обстоятельства при применении санкций в отношении плательщиков стра-

ховых взносов, нарушивших законодательство о страховых взносах. КС РФ фактически счел, что право частных субъектов на индивидуализацию наказания с учетом смягчающих ответственность обстоятельств было исключено законодателем из Федерального закона «О страховых взносах...» необоснованно, и признал рассматриваемые положения не соответствующими Конституции РФ.

Соответственно, поскольку достигнутый в НК РФ уровень защиты прав плательщиков ПСН, выразившийся в наличии федерального ограничения предельного размера соответствующего налога через регламентацию максимального ПВД, был необоснованно и в противоречии с правовыми позициями КС РФ снижен Федеральным законом от 23.11.2020 № 373ФЗ, вышеприведенные положения данного нормативного правового акта могут быть признаны неконституционными.

БИБЛИОГРАФИЯ

1. Гаджиев Г. А., Пепеляев С. Г. Предприниматель — налогоплательщик — государство. Правовые позиции Конституционного Суда РФ. — М. : ФБК-Пресс, 1998. — 592 с.
2. Иеринг Р. Борьба за право // Избранные труды : в 2 т. — СПб., 2006. — Т. 1. — 616 с.
3. Налоговое право : учебное пособие / под ред. С. Г. Пепеляева. — М. : ФБК-Пресс, 2000. — 608 с.
4. Тютин Д. В. Девальвация некоторых правовых позиций Конституционного Суда РФ по налогам // Налоговед. — 2014. — № 6. — С. 32–39
5. Тютин Д. В. Налоговое право : курс лекций. — М. : РАП, Эксмо, 2009. — 432 с.

Материал поступил в редакцию 11 марта 2021 г.

²⁶ Постановление Конституционного Суда РФ от 19.01.2016 № 2-П «По делу о проверке конституционности подпункта “а” пункта 22 и пункта 24 статьи 5 Федерального закона от 28.06.2014 № 188-ФЗ “О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации по вопросам обязательного социального страхования” в связи с запросами Арбитражного суда города Москвы и Арбитражного суда Пензенской области» // СЗ РФ. 2016. № 5. Ст. 762.

²⁷ Федеральный закон от 28.06.2014 № 188-ФЗ (ред. от 03.07.2016) «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации по вопросам обязательного социального страхования» // СЗ РФ. 2014. № 26 (ч. 1). Ст. 3394.

²⁸ Федеральный закон от 24.07.2009 № 212-ФЗ (ред. от 19.12.2016, с изм. от 31.10.2019) «О страховых взносах в Пенсионный фонд Российской Федерации, Фонд социального страхования Российской Федерации, Федеральный фонд обязательного медицинского страхования» (утратил силу) // СЗ РФ. 2009. № 30. Ст. 3738.

REFERENCES (TRANSLITERATION)

1. Gadzhiev G. A., Pepelyaev S. G. Predprinimatel' — nalogoplatel'shchik — gosudarstvo. Pravovye pozicii Konstitucionnogo Suda RF. — M : FBK-Press, 1998. — 592 s.
2. Iering R. Bor'ba za pravo // Izbrannye trudy : v 2 t. — SPb., 2006. — T. 1. — 616 s.
3. Nalogovoe pravo : uchebnoe posobie / pod red. S. G. Pepelyaeva. — M. : FBK-Press, 2000. — 608 s.
4. Tyutin D. V. Deval'vaciya nekotoryh pravovyh pozicij Konstitucionnogo Suda RF po nalogam // Nalogoved. — 2014. — № 6. — S. 32–39
5. Tyutin D. V. Nalogovoe pravo : kurs lekcij. — M. : RAP, Eksmo, 2009. — 432 s.

Принципы регулирования платежных систем как инструмент снижения правового риска их функционирования

Аннотация. Статья посвящена рассмотрению роли принципов регулирования платежных систем в снижении правового риска их деятельности. Актуальность изучаемого вопроса связана с тем, что в законодательство о платежных системах поправки вносятся довольно часто, что повышает вероятность реализации правового риска. Целью исследования является оценка значения принципов регулирования платежных систем для обеспечения их надлежащего функционирования. Раскрывается система принципов, позволяющих снизить правовой риск, анализируются источники правового риска, а также предлагается их классификация в зависимости от механизма влияния на платежную систему. Применение принципов позволяет управлять правовым риском путем прямого и косвенного влияния на деятельность платежной системы и субъектов, обеспечивающих ее функционирование. Рассматривается правовая модель внедрения принципов в действующее регулирование платежных систем. В частности, предлагается усовершенствовать механизм мониторинга за счет внедрения качественных и количественных показателей реализации принципов в деятельности платежных систем.

Ключевые слова: платежная система; принципы регулирования; Банк России; мегарегулятор; мониторинг; наблюдение; надлежащее функционирование; национальная платежная система; правовой механизм; определенность законодательства.

Для цитирования: Ларионова Е. С. Принципы регулирования платежных систем как инструмент снижения правового риска их функционирования // Актуальные проблемы российского права. — 2022. — Т. 17. — № 2. — С. 90–102. — DOI: 10.17803/1994-1471.2022.135.2.090-102.

Principles of Regulation of Payment Systems as a Tool to Reduce the Legal Risk of their Functioning

Elizaveta S. Larionova, Postgraduate Student, Higher School of Public Audit, Lomonosov Moscow State University
Leninskiye Gory, d. 1, 4-y uchebnyy korpus, Moscow, Russia, 119991
betsalina@yandex.ru

Abstract. The paper is devoted to the consideration of the role of the principles of payment systems regulation in reducing the legal risk of their activities. The relevance of the issue under study is predetermined by the fact that amendments to the legislation on payment systems are made quite often, which increases the likelihood of legal risk. The purpose of the study is to assess the importance of the principles of regulation of payment systems for

© Ларионова Е. С., 2022

* Ларионова Елизавета Сергеевна, аспирант Высшей школы государственного аудита (факультета) Московского государственного университета имени М. В. Ломоносова
Ленинские горы, д. 1, 4-й учебный корпус, г. Москва, Россия, 119991
betsalina@yandex.ru

ensuring their proper functioning. The study describes a system of principles that reduce legal risk, analyzes the sources of legal risk, and proposes their classification depending on the mechanism of affecting the payment system. The application of the principles makes it possible to manage legal risk by directly and indirectly influencing the activities of the payment system and the entities that ensure its functioning. The author examines the legal model for introducing principles into the current regulation of payment systems. In particular, it is proposed to improve the monitoring mechanism through the introduction of qualitative and quantitative indicators of implementation of principles in the activities of payment systems.

Keywords: payment system; principles of regulation; Bank of Russia; mega-regulator; monitoring; observation; proper functioning; national payment system; legal mechanism; certainty of the law.

Cite as: Larionova ES. Printsipy regulirovaniya platezhnykh sistem kak instrument snizheniya pravovogo riska ikh funktsionirovaniya [Principles of Regulation of Payment Systems as a Tool to Reduce the Legal Risk of their Functioning]. *Aktual'nye problemy rossijskogo prava*. 2022;17(2):90-102. DOI: 10.17803/1994-1471.2022.135.2.090-102. (In Rus., abstract in Eng.).

Введение

Представленное исследование раскрывает подход к применению принципов регулирования платежных систем (далее — ПС), позволяющих сократить регуляторную нагрузку в отношении операторов ПС, операторов услуг платежной инфраструктуры (далее — УПИ) и участников ПС. Актуальность рассматриваемого вопроса связана с высокой частотой внесения изменений в законодательство Российской Федерации о национальной платежной системе (далее — НПС)¹. Так, например, в Федеральный закон «О национальной платежной системе»² в 2019 г. изменения вносились шесть раз, в 2020 г. — четыре раза, за истекший период 2021 г. — три раза. С 2019 г. Банком России разработано свыше 40 нормативных актов в целях реализации требований Федерального закона «О национальной платежной системе». В результате увеличивается объем актов законо-

дательства о деятельности ПС и их участников, что в конечном счете повышает правовой риск для ПС, снижает четкость и последовательность регулирования, а также уровень доверия к правовому механизму функционирования ПС. Так, если рассматривать изменения в Федеральный закон «О национальной платежной системе», то из числа всех поправок³ 14 федеральных законов о внесении изменений (почти половина) вступали в силу со дня официального опубликования. Только два закона о внесении изменений предусматривали переходный период длиной в один год. В рассматриваемой ситуации правовой риск может проявляться в неспособности ПС обеспечить своевременность изменений своей деятельности для реализации новых требований, поскольку для изучения и адаптации к ним требуется время. В этой связи необходимо предложить новый подход к регулированию деятельности ПС, позволяющий сохранить баланс между издержками, возникающими в резуль-

¹ Платежные системы являются неотъемлемым элементом национальной платежной системы. В этой связи изменения законодательства о НПС, касающиеся банков как операторов по переводу денежных средств, также влияют на функционирование платежных систем.

² Федеральный закон от 27.06.2011 № 161-ФЗ «О национальной платежной системе» // СЗ РФ. 2011. № 27. Ст. 3872.

³ Всего в Федеральный закон «О национальной платежной системе» начиная с 2012 г. было внесено 31 изменение, при этом всего 22 поправки непосредственно касались отношений, связанных с организацией перевода денежных средств, иные имели редакционный характер или были связаны с изменениями в иные законы. Данные получены в результате анализа информации о внесении изменений в Федеральный закон «О национальной платежной системе», размещенной в справочно-правовой системе «КонсультантПлюс».

тате принятия новой нормы, и положительным эффектом от ее применения.

В исследовании предлагается усовершенствовать правовой механизм функционирования ПС для снижения правового риска за счет внедрения принципов регулирования ПС. Принципы отражают сущность и цель регулирования отношений в сфере ПС. В этой связи принципы должны сформировать первый уровень правового механизма функционирования ПС. Вторым уровнем механизма должны стать положения законодательства, устанавливающие базовые требования к деятельности ПС, соблюдение которых необходимо для обеспечения бесперебойности и стабильности функционирования как конкретной ПС, так и НПС в целом. Базовые требования должны разрабатываться с учетом принципов правового регулирования. Третий уровень механизма должен быть представлен правилами и иными документами самой ПС, в которых положения принципов и базовых требований будут конкретизированы и дополнены с учетом специфики деятельности конкретной ПС. Таким образом, принципы будут связывать требования различных уровней регулирования ПС между собой, обеспечивая тем самым их непротиворечивость и сопряженность.

В целях анализа влияния принципов на деятельность ПС в исследовании предлагается усовершенствовать институт мониторинга, реализуемый Банком России в рамках наблюдения в НПС согласно ст. 35 Федерального закона «О национальной платежной системе». В настоящее время в рамках наблюдения осуществляется оценка реализации значимыми ПС Принципов для инфраструктур финансового рынка⁴. Именно поэтому наблюдение может быть дополнено функциями анализа качества реализации принципов регулирования ПС. Мониторинг реализации принципов регулирования ПС позволит проанализировать степень их соблюдения при разработке обязательных требований и пра-

вил ПС, своевременно выявить отклонения в деятельности ПС, чтобы скорректировать ее по результатам наблюдения. Конечной целью внедрения принципов и совершенствования мониторинга является сокращение регуляторной нагрузки операторов ПС за счет повышения стабильности законодательства.

Представленное исследование включает следующие разделы. Во-первых, рассматривается система регулирования ПС в целях выявления источников правового риска их деятельности. Далее раскрывается механизм внедрения принципов регулирования ПС, позволяющих сократить правовой риск. В конце анализируется подход к организации мониторинга степени реализации принципов регулирования ПС.

Определение источников правового риска функционирования платежных систем

Нормативной основой механизма правового регулирования деятельности ПС являются Конституция Российской Федерации, Федеральный закон «О национальной платежной системе», отдельные положения Гражданского кодекса Российской Федерации о переводе денежных средств, а также нормативные акты Банка России, принятые в развитие указанных выше актов законодательства⁵. Положения Конституции Российской Федерации, устанавливающие принцип единства экономического пространства и основы денежной системы России, стабильны и являются гарантом деятельности ПС. Положения федерального законодательства и принятых в соответствии с ним нормативных актов Банка России, в свою очередь, часто подвергаются изменениям. Изменения могут быть вызваны внешними факторами и являться своевременным ответом на новации в сфере НПС (например, определение правового статуса платежных агрегаторов и платежных приложений, широко

⁴ Письмо Банка России от 29.06.2012 № 94-Т «О документе Комитета по платежным и расчетным системам “Принципы для инфраструктур финансового рынка”» // Вестник Банка России. 2012. № 38–39.

⁵ Подробнее о современном механизме правового регулирования платежных систем см.: Салина Е. С. Перспективы развития правового механизма функционирования платежных систем // Пробелы в российском законодательстве. 2020. Т. 13. № 3. С. 79–84.

применяемых при осуществлении переводов с использованием платежных карт⁶).

Однако имеются примеры изменений законодательства, последовательность и целесообразность которых неочевидна. Так, например, изменения в ч. 13 ст. 8 Федерального закона «О национальной платежной системе»⁷ относительно соблюдения поставщиками платежных приложений требований к защите информации при участии в переводе денежных средств дублируют по своему содержанию требования ч. 3 ст. 27 этого же закона. При этом часть 3 ст. 27 Федерального закона «О национальной платежной системе» была изменена за полтора года до этого в целях определения такой же обязанности поставщиков платежных приложений. Кроме того, изменения указанного Федерального закона в большинстве случаев предусматривают новые полномочия Банка России по регулированию НПС. В конечном счете это требует обновления или принятия новых нормативных актов Банка России или разъяснений к ним для актуализации регулирования. Например, в связи с дополнением Федерального закона «О национальной платежной системе» положениями о новых субъектах НПС⁸ Банк России разработал порядка четырнадцати нормативных актов. В результате объемных и частых изменений законодательства о НПС становится нестабильным и непредсказуемым для операторов ПС, операторов УПИ и участников ПС, не успевающих адаптироваться к обновленным требованиям.

Законодательство о НПС предопределяет положения организационных договоров и иных документов ПС (например, правила ПС, договоры о привлечении операторов УПИ и об открытии банковских счетов участникам ПС), являющиеся правовой основой взаимодействия субъектов⁹ и участников ПС¹⁰. Следовательно, частые изменения законодательства влекут за собой увеличение условий и объема изменений в договорных отношениях внутри ПС, что усложняет взаимодействие ее участников, а также работу оператора ПС и привлеченных им операторов УПИ. Сложность и изменчивость договорных условий порождает нечеткость прав и обязанностей сторон и в силу этого увеличивает вероятность возникновения разногласий и судебных споров.

Таким образом, понятность и последовательность нормативного регулирования непосредственно влияет на юридическое качество документов оператора ПС и определенность правового статуса участников и субъектов ПС. Правовые пробелы, коллизии и влекущие их частые изменения нормативных требований являются основными факторами, повышающими регуляторную нагрузку на ПС и вероятность реализации правового риска в связи с нарушением положений законодательства о НПС.

Правовой риск имеет разнообразные источники возникновения¹¹. Классификация источников правового риска, основанная на выделении рискованных направлений деятельности, влияющих на функционирование ПС, позволяет применять способы управления риском

⁶ Федеральный закон от 03.07.2019 № 173-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон “О национальной платежной системе” и отдельные законодательные акты Российской Федерации» // СЗ РФ. 2019. № 27. Ст. 3538.

⁷ Федеральный закон от 30.12.2020 № 499-ФЗ «О внесении изменений в статью 12 Федерального закона “О валютном регулировании и валютном контроле” и статью 8 Федерального закона “О национальной платежной системе”» // СЗ РФ. 2021. № 1. Ст. 38.

⁸ Операторы услуг информационного обмена, иностранные поставщики платежных услуг, платежные агрегаторы, поставщики платежных приложений.

⁹ К субъектам ПС для целей настоящего исследования относятся ее оператор, а также операторы услуг платежной инфраструктуры (операционный, платежный клиринговый и расчетный центры).

¹⁰ Ефимова Л. Г. Договор о выдаче и использовании банковской карты и договор эквайринга в системе договоров об организации безналичных расчетов : монография. М. : Проспект, 2017. 232 с.

¹¹ Корнев А. В. Цифровые технологии, правовые риски и проблема их минимизации // Актуальные проблемы российского права. 2021. Т. 16. № 9. С. 11–20.

к конкретному лицу, которое совершает такое действие. Данная классификация эффективна потому, что позволяет на ранней стадии вли-

ять на сам источник риска путем установления требований к субъектам, чьи действия могут повлечь реализацию риска (см. табл.).

Источники правового риска в деятельности платежных систем¹²

Источник правового риска	Примеры риск-событий
Нормотворческая деятельность (I)	1. Утверждение нормы, требования которой противоречивы (двусмысленны), имеют пробелы, юридико-технические неточности
	2. Принятие «неожиданной» нормы (без проведения публичного обсуждения ¹³ ; срок вступления нормы в силу недостаточен для адаптации рынка)
	3. Отсутствие необходимой нормы, в особенности влияющей на защиту прав и интересов ПС или получателей ее услуг
Правоприменительная деятельность (II)	1. Различное применение положений законодательства к одной ситуации в связи с отсутствием наработанной практики применения соответствующей нормы
	2. Различное применение положений законодательства к одной ситуации в связи с различным уровнем квалификации, разобщенностью работы сотрудников правоприменительного органа власти
Деятельность субъектов платежной системы (III)	1. Утверждение правил и иных документов ПС, не соответствующих требованиям законодательства
	2. Внедрение бизнес-процесса, не предусмотренного действующим законодательством
	3. Нарушение положений организационных и иных договоров, заключенных между субъектами ПС
	4. Нарушение требований законодательства (любого, не только о НПС) ¹⁴
Деятельность участников платежной системы (IV)	1. Нарушение организационных и иных договоров, заключенных с субъектами и участниками ПС
	2. Нарушение требований, непосредственно не относящихся к функционированию ПС, но влияющих на возможность исполнять обязанности в рамках ПС ¹⁵
Деятельность контрагентов платежной системы (V)	1. Нарушение организационных и иных договоров, заключенных с субъектами и участниками ПС
	2. Нарушение требований, непосредственно не относящихся к функционированию ПС, но влияющих на возможность исполнять обязанности в рамках ПС

¹² Данная классификация источников рисков и риск-событий не является исчерпывающей и может быть дополнена с учетом развития системы правового регулирования деятельности ПС.

¹³ Такое возможно в ситуации, когда изменения в законопроект вносятся при его подготовке к рассмотрению во втором или третьем чтении (то есть после завершения процедуры публичного обсуждения) либо когда изменения в проект нормативного акта вносятся после завершения его публичного обсуждения.

¹⁴ Так, например, нарушение расчетным центром ПС требований банковского законодательства может повлечь неблагоприятные последствия не только для него, но и для всей ПС (например, в результате отзыва лицензии у расчетного центра ПС проведение операций ее участниками будет невозможно).

¹⁵ Например, в случае нарушения участником ПС требований налогового законодательства операции по открытым ему банковским счетам могут быть приостановлены, что повлечет невозможность исполнения им обязательств по результатам клиринга в ПС, то есть невозможность завершения расчетов.

Представленная классификация указывает на то, что в большинстве случаев правовой риск для ПС возникает либо в связи с нарушением требований законодательства, либо в результате несоблюдения положений соглашений, заключенных субъектами или участниками ПС. Неисполнение обязанностей может быть связано как с недобросовестным поведением субъекта или участника ПС, контрагента ПС, так и с неопределенностью нормативных требований, вызванной частотой изменений законодательства и отсутствием основных положений, связывающих обязательные требования в единую непротиворечивую систему.

Добросовестное поведение участников, субъектов ПС и их контрагентов зависит от уровня их правовой культуры и качества правовой системы в целом. Повышение качества правовой системы может быть реализовано путем применения принципов регулирования ПС.

Влияние принципов на функционирование платежных систем

Для того чтобы применение принципов было эффективным, они должны распространяться на все источники правового риска, то есть влиять на любую деятельность, связанную с функционированием ПС. Источники правового риска функционирования ПС возможно разделить на внешние (группы I, II, V) и внутренние (группы III и IV) в зависимости от включения/невключения субъекта, деятельность которого порождает риск, в субъектный состав ПС. Следовательно, при применении принципов регулирования ПС необходимо учитывать, что в зависимости от группы источника правового риска должны применяться разные принципы, учитывающие особенности каждой группы.

Например, оператор ПС, уполномоченный на управление любыми рисками, возникающими в деятельности ПС, применяет доступные ему

способы управления рисками с учетом своего уровня профессионализма и специфики ПС¹⁶. В этой связи способы управления рисками в каждой ПС могут быть уникальными. Различия в системе риск-менеджмента приводят к тому, что ПС, применяющая высокие стандарты управления рисками, может пострадать из-за недостатков системы управления рисками в другой ПС («эффект заражения»¹⁷). В этой ситуации низкая риск-культура влечет повышение вероятности реализации правового риска, имеющего внешний источник. В свою очередь, чем выше риск нарушения участниками одной ПС законодательства, тем выше вероятность того, что другая ПС попадет под влияние этих нарушений, например из-за того что организация-нарушитель будет участником обеих ПС. В данном аспекте управление правовым риском, имеющим внешние источники возникновения, намного сложнее, поскольку вероятность его реализации не контролируется оператором ПС. Оператор ПС может снизить только тяжесть последствий реализации риска такой группы. Таким образом, инструментов, применяемых оператором ПС для управления правовым риском, может быть недостаточно по объективным причинам.

В связи с этим необходимо предусмотреть общие подходы к управлению правовым риском функционирования ПС, которые должны применяться всеми ПС унифицированно. Такие общие подходы должны быть внедрены через принципы регулирования ПС, которые содержат основополагающие требования к их деятельности.

Для того чтобы принципы могли эффективно применяться при регулировании отношений в ПС, необходимо определить механизмы их воздействия на субъектов, чья деятельность вызывает правовой риск. Отношения в ПС подчиняются не только нормативным требованиям, установленным федеральными законами и нормативными актами Банка России, но и положениям правил и иных документов,

¹⁶ Подкопаева Е. Е. Управление рисками в платежной системе Российской Федерации // Финансовое право. 2013. № 7. С. 35–37.

¹⁷ Борисова Е. В. Взаимодействие регуляторов на финансовых рынках как механизм совершенствования консолидированного банковского надзора // Финансовое право. 2012. № 11. С. 30–32.

созданных самим оператором ПС. Следовательно, источники регулирования отношений в ПС можно определить как публичные (внешние), устанавливаемые органами публичной власти, и частноправовые (внутренние), определяемые оператором ПС. При этом спецификой российского регулирования является то, что публичные требования обращены преимущественно к деятельности оператора ПС. Он же, в свою очередь, с учетом публичных требований устанавливает обязанности для участников ПС, операторов УПИ и контрагентов ПС. Фактически применение требований законодательства Российской Федерации о деятельности ПС к ее участникам и контрагентам опосредуется документами оператора ПС.

Поскольку принципы содержат в себе правила надлежащего поведения при организации функционирования ПС, они должны быть выражены в источниках права для ПС. В этом случае в зависимости от вида источника права принципы могут иметь непосредственное и косвенное влияние на отношения в ПС (рис. 1). Прямое действие принципов заключается в реализации

их положений в требованиях законодательства Российской Федерации (федеральных законов и нормативных актов Банка России). При этом принципы также будут реализовываться в рамках надзора и наблюдения за деятельностью ПС, поскольку данная деятельность Банка России состоит в проверке соблюдения субъектами ПС требований законодательства¹⁸. Косвенное действие принципов осуществляется через положения правил ПС и организационных договоров оператора ПС с контрагентами ПС. Такими документами устанавливаются требования к деятельности субъектов ПС и третьих лиц, взаимодействующих с субъектами ПС (рисунки 1).

Прямое действие принципов регулирования ПС состоит в следующем.

1. Принципы задают ориентиры нормотворческой деятельности, дают возможность удерживать законодателя в рамках, позволяющих достичь высокого качества разрабатываемых требований. Качество требований выражается не только в их понятности и непротиворечивости, но также в предсказуемости их появления или изменения.



Рис. 1. Прямое и косвенное влияние принципов регулирования ПС на источники правового риска их деятельности

¹⁸ Ситник А. А. Надзор в национальной платежной системе // Актуальные проблемы российского права. 2017. № 11. С. 74–83.

В рамках **нормотворческой деятельности** в сфере ПС следует руководствоваться такими принципами, как:

- а) *принцип непротиворечивой и обоснованной правовой базы деятельности ПС*¹⁹. С использованием данного принципа реализуются государственные политические цели регулирования института ПС, например обеспечение платежного суверенитета и национального характера платежных услуг. Разрабатываемые законодателем требования в рамках этого принципа должны оцениваться с точки зрения их правовой определенности и последовательности²⁰ для достижения цели правового регулирования;
- б) *принцип открытости нормотворческой деятельности*. Реализация указанного принципа направлена на широкое обсуждение и гласность²¹ всех этапов разработки требований к деятельности ПС. Несмотря на имеющиеся инструменты реализации этого принципа (консультативные доклады Банка России, общественное обсуждение законопроектов), необходимо предупреждать негласные поправки законопроектов на второй и третьей стадиях законодательного процесса. Применение этого принципа позволит не только получить профессиональную оценку законопроекта, но и предупредить ошибки, вызываемые спешкой в нормотворческой работе;
- в) *принцип защиты прав пользователей услуг по переводу денежных средств*. Принцип направлен на повышение качества указанных услуг. Соответственно, он реализуется при создании четкого механизма оказания услуг по переводу денежных средств, при котором определены сферы ответственности профессиональных субъектов перед потребителем, а также требования, которые необходимо соблюдать для достижения не-

обходимого, с точки зрения законодателя, качества услуг;

- г) *принцип сокращения регуляторной нагрузки*. При установлении требований к оказанию услуг по переводу денежных средств следует обеспечивать баланс объема обязательных требований и свободы усмотрения оператора ПС для обеспечения разнообразия платежных услуг и их конкурентоспособности. Кроме того, необходимо учитывать, что ПС различаются по масштабу и профилю своей деятельности, в связи с этим регулирование должно предусматривать дифференцированные требования. Требования должны устанавливаться так, чтобы затраты на их выполнение были соизмеримы с полезным эффектом для ПС и ее клиентов.

2. Принципы должны учитываться в рамках **правоприменительной деятельности**, в частности в рамках надзора и наблюдения за функционированием ПС. В данном аспекте принципы должны регламентировать деятельность Банка России при анализе деятельности ПС и применении мер ответственности в случае выявления нарушений. Такими принципами могут быть:

- а) принцип анализа деятельности ПС с учетом *масштаба ее деятельности и вида значимости*;
- б) принцип анализа деятельности ПС с точки зрения *эффективности управления рисками, характерными для ее деятельности*;
- в) принцип применения мер ответственности в случае, если выявленное нарушение *влияет на бесперебойность функционирования* не только ПС-нарушителя, но и иных ПС / субъектов НПС (принцип предупреждения «эффекта заражения»).

3. В большей степени принципы должны влиять на **деятельность оператора ПС**, поскольку именно он определяет требования к операторам УПИ, участникам ПС, предоставлению услуг

¹⁹ Рудерман И. Ф. Отдельные правовые аспекты функционирования международных платежных систем // Закон. 2018. № 9. С. 66–78.

²⁰ Черногор Н. Н. Мониторинг Конституции: постановка проблемы // Законодательство и экономика. 2008. № 11. С. 49–52.

²¹ Попов Д. В. Принципы организации нормотворческой деятельности в муниципальных образованиях // Российская юстиция. 2012. № 3. С. 14–17.

по переводу денежных средств и обеспечивает соответствие деятельности ПС требованиям законодательства. В случае если функции операторов УПИ переданы оператором ПС привлеченным организациям, принципы также должны устанавливать требования к их профессиональным характеристикам. Основные принципы, которые должен реализовывать оператор ПС:

- а) *принцип обоснованности, актуальности и непротиворечивости правил ПС, иных документов, обеспечивающих деятельность ПС.* Следование данному принципу позволит обеспечить надлежащее функционирование с точки зрения соблюдения требований законодательства при оказании услуг по переводу денежных средств и организации деятельности ПС;
- б) *принцип правовой определенности мер ответственности, применяемых к субъектам и участникам ПС,* реализация которого требует четкого распределения функций внутри ПС. Применение принципа позволит на каждом этапе оказания услуг обеспечить соблюдение установленных требований за счет персонализации мер воздействия, применяемых в результате оказания услуг по переводу денежных средств ненадлежащего качества;
- в) *принцип учета обязательных требований и условий договоров.* Данный принцип реализуется в дополнение к предыдущему, поскольку направлен на обеспечение законности функционирования субъектов ПС в рамках деятельности, напрямую не связанной с оказанием услуг по переводу денежных средств. Указанный принцип рассматривает соблюдение общих требований в рамках обычной хозяйственной деятельности субъектов ПС (например, осуществление обязательных платежей ее субъектами, исполнение ими собственных гражданских обязательств и т.п.).

Косвенное действие принципов отражает то, как требования законодательства, в которых выражены принципы, имеющие прямое действие на ПС за счет устанавливающих их источников права, влияют через функционирование ПС на ее участников и контрагентов. Рассмотрение

влияния принципов отдельно на деятельность участников ПС вызвано тем, что участники могут также вести деятельность, не связанную с функционированием ПС и оказанием услуг по переводу денежных средств. Так, например, участниками ПС могут быть страховые и клиринговые организации, органы Федерального казначейства. В этой связи они должны учитывать требования законодательства о НПС для того, чтобы иная их деятельность не создавала рисков для ПС, и наоборот, профильная деятельность была защищена от рисков, возникающих в связи с участием в ПС.

Влияние принципов регулирования ПС на деятельность ее контрагентов, например удостоверяющих центров, поставщиков программного обеспечения, выражается в том, что третьи лица должны учитывать специфику функционирования ПС и требований, предъявляемых к ее деятельности. Так, заключая договор с оператором ПС, необходимо понимать, что результатами его исполнения будут пользоваться участники ПС, поскольку ее оператор действует в их интересах в силу своих организационных полномочий. Следовательно, увеличиваются риски нарушения договора из-за действий участников ПС (например, несоблюдение требований к информационной безопасности при использовании стороннего программного обеспечения), что следует предусмотреть при его заключении. В рассмотренной ситуации риски могут быть сокращены за счет действия принципа учета обязательных требований и условий договоров, например посредством установления дополнительной обязанности оператора ПС обеспечить соблюдение участниками ПС условий использования стороннего программного обеспечения посредством своевременной загрузки и проверки обновления их устройств, а также доведения правил его надлежащей эксплуатации до сведения участников ПС.

Этапы внедрения принципов регулирования ПС

Процесс внедрения принципов в правовой механизм функционирования ПС должен быть разделен на несколько этапов, что обеспечит

их планомерную инкорпорацию и своевременные корректировки при выявлении проблем на практике. Впоследствии совокупность всех этапов составит систему, обеспечивающую эффективное применение и своевременную актуализацию принципов (рис. 2).

Этап 1. Принципы регулирования ПС должны быть установлены на законодательном уровне. В этом случае их применение будет обязательным в силу того, что принципы будут выражены в виде норм права. Для этого Федеральный закон «О национальной платежной системе» необходимо дополнить статьей, устанавливающей принципы регулирования ПС. Такая статья должна содержать перечень принципов и их описание, подобно тому, как введены принципы бюджетной системы (гл. 5 Бюджетного кодекса Российской Федерации). Кроме того, в статье необходимо прописать механизм действия принципов, в частности указать лицо, которое обязано их применять, и сферу деятельности, на которую принципы распространяются. Сфера деятельности и классификация лиц, для которых соблюдение принципов является обязательным, должна соответствовать представленной выше классификации источников рисков по видам деятельности, влияющей на деятельность ПС (см. таблицу).

Этап 2. Применение принципов должно быть обеспечено не только силой государственного

принуждения, обращение к которой возможно в силу нормативного закрепления принципов, но и поддержкой принципов в иных нормах законодательства. Для этого необходимо разработать базовые требования, содержащие минимальные единые для всех субъектов ПС одной категории правила организации своей деятельности и оказания услуг по переводу денежных средств.

Базовые требования должны быть разработаны для операторов ПС и операторов УПИ по следующим аспектам:

1. *Допуск на рынок НПС.* В настоящее время могут быть конкретизированы статьи 15–19, статья 19.2 Федерального закона «О национальной платежной системе» в части диверсификации требований к субъектам ПС в зависимости от их типа: розничные (карточные) ПС и ПС крупных платежей; ПС, обеспечивающие функционирование рынка ценных бумаг; ПС денежных переводов (без открытия банковского счета). Базовые требования будут реализовываться в зависимости от намерений экономических субъектов при создании ПС.

2. *Требования к оказанию услуг по переводу денежных средств.* В рамках этого направления базовые требования должны быть едиными вне зависимости от типа клиента (физическое лицо или организация). Любому потребителю должны предоставляться качественные услуги, что пред-



Рис. 2. Этапы внедрения принципов в механизм правового регулирования деятельности ПС

полагает открытость тарифной политики самой ПС и ее контрагентов, обеспечивающих перевод денежных средств, соблюдение требований законодательства относительно сроков и порядка завершения расчетов, а также защиты платежных данных клиентов. В связи с этим базовые требования по данному направлению должны закреплять единые подходы к работе с потребителями. По нашему мнению, в настоящее время требования к оказанию услуг по переводу денежных средств установлены российским законодательством в необходимом объеме, а их надлежащее выполнение обеспечивает оказание качественных услуг и предоставляет возможность операторам ПС и их участникам самостоятельно повышать стандарты работы с клиентами, разнообразие платежных сервисов с учетом установленных минимальных требований.

3. Требования к управлению рисками в ПС. Данные требования также необходимо диверсифицировать в зависимости от типа и масштаба деятельности ПС. Под рисками в данном случае понимается возможность наступления различных негативных последствий из-за нарушения требований по различным направлениям деятельности ПС. При этом основным критерием должен являться вид значимости ПС. Так, значимые ПС (национально, социально и системно значимые) должны реализовывать повышенные требования к обеспечению бесперебойности функционирования ПС, в частности соблюдать минимально возможные сроки устранения нарушений, обеспечивать риски неисполнения обязательств перед клиентами (например, страхованием, повышенными взносами в гарантийный фонд, завершением расчетов в деньгах Центрального банка); ПС, не являющиеся значимыми, должны соблюдать менее высокие нормативы восстановления и доступности. При этом базовыми требованиями могут быть установлены только показатели бесперебойности, а их значения будут рассчитываться индивидуально оператором ПС с учетом особенностей

ее функционирования, объема и частоты переводов, используемых методов установления целевых значений надлежащего оказания услуг по переводу денежных средств.

Для этого необходимо внести изменения в положение Банка России № 607-П²², чтобы операторы ПС могли усовершенствовать систему управления рисками, присущими именно их деятельности, сделав ее более гибкой, что обеспечит надлежащее функционирование ПС в рамках допустимого уровня регуляторной нагрузки на ее оператора и участников.

4. Основания применения мер ответственности и их виды в зависимости от масштаба нарушения. Необходимость наличия базовых требований по этому направлению связана с тем, что основания ограничения прав субъектов и участников ПС должны быть установлены законодательно в целях соблюдения общеправового принципа справедливости. Кроме того, базовые требования по этому направлению будут дополнять принципы регулирования ПС, устанавливая пределы допустимого поведения и усмотрения субъектов и участников ПС.

5. Ответственность операторов ПС и мониторинг их деятельности. Требования к предоставлению отчетности необходимо установить для того, чтобы получать актуальную информацию о деятельности ПС. Предоставление отчетности обеспечит формирование у Банка России данных о состоянии НПС в целом и конкретной ПС в частности. Следовательно, мегарегулятор сможет принимать своевременные решения в отношении ПС (например, направлять рекомендации об изменении деятельности) и стратегические решения, обеспечивающие развитие НПС с учетом ее текущего состояния и наметившихся тенденций. *Основными показателями отчетности должны быть:* объем и способы переводов денежных средств; состав предоставляемых платежных услуг и их востребованность среди потребителей; состав партнеров ПС, обеспечивающих оказание услуг по переводу денеж-

²² Положение Банка России от 03.10.2017 № 607-П «О требованиях к порядку обеспечения бесперебойности функционирования платежной системы, показателям бесперебойности функционирования платежной системы и методикам анализа рисков в платежной системе, включая профили рисков» // Вестник Банка России. 2018. № 2.

ных средств; количество сбоев в функционировании ПС и продолжительность восстановления надлежащего функционирования и др.

Этап 3. Необходимо обеспечить мониторинг реализации принципов и базовых требований в деятельности ПС. Объектом мониторинга в НПС является деятельность всех ПС вне зависимости от вида значимости (ст. 35 Федерального закона «О национальной платежной системе»). Именно поэтому уже существующий механизм мониторинга в наибольшей степени подходит для анализа реализации принципов и базовых требований в деятельности ПС. Для этого в рамках мониторинга Банку России необходимо обеспечить получение данных по следующим показателям:

- а) *количественные показатели*: количество изменений в правила ПС; количество возвратов Банком России правил ПС с замечаниями по внесенным в них изменениям; количество судебных споров, связанных с оказанием услуг по переводу денежных средств в ПС; количество судебных споров, связанных с функционированием ПС; количество действий и предписаний Банка России в адрес ПС и др.;
- б) *качественные показатели*: причины изменений в правила ПС; замечания Банка России по изменениям в правила ПС; основания направления предписаний Банка России; основания замены оператора УПИ; основные предметы споров с контрагентами, обеспечивающими функционирование ПС, и др.

При этом мониторинг реализации принципов также должен обеспечивать получение Банком России информации о качестве законодательства Российской Федерации по мнению операторов ПС, для того чтобы иметь оценку профессионального сообщества о степени реализации Банком России в своей деятельности принципов регулирования ПС. Данная информация может аккумулироваться посредством анкетирования операторов ПС.

Этап 4. В ходе мониторинга реализации принципов регулирования ПС Банк России сможет выявить отклонения, наиболее часто проявляющиеся в деятельности большинства ПС или значимых ПС. Определив сферу возникновения отклонения (например, вопросы защиты информации в ПС), Банк России сможет

дополнительно проанализировать базовые требования на предмет их соответствия принципам, в частности оценить последовательность или понятность изменений требований к защите информации операторами ПС. В случае если источником нарушения принципов и базовых требований является ненадлежащая деятельность субъектов ПС (см. таблицу), необходимо провести работу по разъяснению порядка реализации таких требований, например путем направления информационного письма. В случае если будет установлено, что источником риска является нормотворческая деятельность, что проявилось в неопределенной формулировке нормативного акта, необходимо провести работу по изменению базовых требований.

Таким образом, реализация принципов регулирования ПС будет иметь непрерывный характер. Это позволит Банку России и законодателю принимать своевременные решения для развития НПС в России, обеспечивая при этом стабильность и предсказуемость законодательства.

Заключение

Внедрение принципов регулирования ПС позволит определить существенные единые требования к организации их функционирования и предоставления услуг по переводу денежных средств. Принципы регулирования ПС обеспечат связанность и последовательность базовых требований, что повысит определенность регулирования ПС в целом, тем самым сокращая правовой риск их функционирования. Дальнейшие исследования в рамках рассматриваемой тематики целесообразно посвятить вопросам о формировании перечня принципов регулирования ПС и нормативном раскрытии их содержания, а также о процедуре проведения мониторинга реализации принципов. В частности, следует проработать механизм и содержание анкетирования операторов ПС, необходимого для оценки качества установленных нормативных требований, и установить показатели отчетности операторов ПС, позволяющие оценить полноту реализации ими принципов при оказании услуг по переводу денежных средств.

БИБЛИОГРАФИЯ

1. Борисова Е. В. Взаимодействие регуляторов на финансовых рынках как механизм совершенствования консолидированного банковского надзора // Финансовое право. — 2012. — № 11. — С. 30–32.
2. Ефимова Л. Г. Договор о выдаче и использовании банковской карты и договор эквайринга в системе договоров об организации безналичных расчетов : монография. — М. : Проспект, 2017. — 232 с.
3. Корнев А. В. Цифровые технологии, правовые риски и проблема их минимизации // Актуальные проблемы российского права. — 2021. — Т. 16. — № 9. — С. 11–20.
4. Подкопаева Е. Е. Управление рисками в платежной системе Российской Федерации // Финансовое право. — 2013. — № 7. — С. 35–37.
5. Попов Д. В. Принципы организации нормотворческой деятельности в муниципальных образованиях // Российская юстиция. — 2012. — № 3. — С. 14–17.
6. Рудерман И. Ф. Отдельные правовые аспекты функционирования международных платежных систем // Закон. — 2018. — № 9. — С. 66–78.
7. Салина Е. С. Перспективы развития правового механизма функционирования платежных систем // Пробелы в российском законодательстве. — 2020. — Т. 13. — № 3. — С. 79–84.
8. Ситник А. А. Надзор в национальной платежной системе // Актуальные проблемы российского права. — 2017. — № 11. — С. 74–83.
9. Черногор Н. Н. Мониторинг Конституции: постановка проблемы // Законодательство и экономика. — 2008. — № 11. — С. 49–52.

Материал поступил в редакцию 13 ноября 2021 г.

REFERENCES (TRANSLITERATION)

1. Borisova E. V. Vzaimodejstvie regul'nykh rykh na finansovykh rynkakh kak mekhanizm sovershenstvovaniya konsolidirovannogo bankovskogo nadzora // Finansovoe pravo. — 2012. — № 11. — S. 30–32.
2. Efimova L. G. Dogovor o vydache i ispol'zovanii bankovskoy karty i dogovor ekvayringa v sisteme dogovorov ob organizatsii beznalichnykh raschetov : monografiya. — M. : Prospekt, 2017. — 232 s.
3. Kornev A. V. Cifrovye tekhnologii, pravovye riski i problema ih minimizatsii // Aktual'nye problemy rossijskogo prava. — 2021. — T. 16. — № 9. — S. 11–20.
4. Podkopaeva E. E. Upravlenie riskami v platezhnoy sisteme Rossijskoj Federatsii // Finansovoe pravo. — 2013. — № 7. — S. 35–37.
5. Popov D. V. Principy organizatsii normotvorcheskoj deyatel'nosti v municipal'nykh obrazovaniyakh // Rossijskaya yustitsiya. — 2012. — № 3. — S. 14–17.
6. Ruderman I. F. Otdel'nye pravovye aspekty funkcionirovaniya mezhdunarodnykh platezhnykh sistem // Zakon. — 2018. — № 9. — S. 66–78.
7. Salina E. S. Perspektivy razvitiya pravovogo mekhanizma funkcionirovaniya platezhnykh sistem // Probely v rossijskom zakonodatel'stve. — 2020. — T. 13. — № 3. — S. 79–84.
8. Sitnik A. A. Nadzor v nacional'noj platezhnoy sisteme // Aktual'nye problemy rossijskogo prava. — 2017. — № 11. — S. 74–83.
9. Chernogor N. N. Monitoring Konstitutsii: postanovka problemy // Zakonodatel'stvo i ekonomika. — 2008. — № 11. — S. 49–52.

ГРАЖДАНСКОЕ И СЕМЕЙНОЕ ПРАВО

DOI: 10.17803/1994-1471.2022.135.2.103-110

Е. Е. Леканова*

Теоретические и правоприменительные аспекты лишения и ограничения родительских прав

Аннотация. Вопросы разграничения оснований и условий ограничения и лишения родительских прав являются весьма актуальными как на доктринальном, так и на практическом уровне. Затруднения выбора меры семейно-правовой защиты продемонстрированы на примерах из судебной практики. Проанализирована также правоприменительная проблема сложности выявления и учета трудной жизненной ситуации (стечения тяжелых обстоятельств), в которой оказался родитель. Трудная жизненная ситуация исключает виновное опасное родительское поведение, но суды не могут ее учесть в случае предъявления иска о лишении родительских прав, так как суды не вправе по данной категории дел осуществить выход за пределы заявленных требований. Автор приходит к выводу, что необходимо наделить суд правом выхода за пределы инициированных истцом требований для вынесения решения о лишении родительских прав, если предъявлен иск об ограничении родительских прав и судом обнаружены основания для лишения родительских прав. Суд также должен быть наделен правом принимать решение по незаявленным требованиям в противоположной ситуации, когда истец требует лишить ответчика родительских прав в связи с наличием опасности нахождения ребенка в родительском окружении, но судом не выявлены основания для лишения родительских прав.

Ключевые слова: родительские права; ограничение родительских прав; лишение родительских прав; выход за пределы заявленных требований; родители; лица, заменяющие родителей; ребенок; трудная жизненная ситуация; комиссия по делам несовершеннолетних; семейно-правовая ответственность.

Для цитирования: Леканова Е. Е. Теоретические и правоприменительные аспекты лишения и ограничения родительских прав // Актуальные проблемы российского права. — 2022. — Т. 17. — № 2. — С. 103–110. — DOI: 10.17803/1994-1471.2022.135.2.103-110.

Theoretical and Law Enforcement Aspects of Deprivation and Restriction of Parental Rights

Ekaterina E. Lekanova, Postgraduate Student, Yaroslavl Demidov State University
ul. Sovetskaya, d. 14, Yaroslavl, Russia, 150003
lekanova.katya@yandex.ru

Abstract. The issues concerning delimitation of the grounds and conditions for the restriction and deprivation of parental rights are very relevant both at the doctrinal and practical levels. Difficulties in choosing a measure of family law protection are demonstrated by examples from judicial practice. The paper analyzes a law enforcement

© Леканова Е. Е., 2022

* Леканова Екатерина Евгеньевна, аспирант Ярославского государственного университета имени П. Г. Демидова

Советская ул., д. 14, г. Ярославль, Россия, 150003
lekanova.katya@yandex.ru

issue regarding the difficulty of identifying and taking into account a difficult life situation (a combination of difficult circumstances) in which a parent finds himself or herself. A difficult life situation excludes wrongful dangerous parental conduct. However, the courts cannot take it into account in the event of a claim for deprivation of parental rights, since the courts are not entitled to go beyond the stated requirements in this category of cases. The author comes to the conclusion that it is necessary to give the court the right to go beyond the claims initiated by the claimant to make a decision on the deprivation of parental rights, if a claim is filed to restrict parental rights and the court finds grounds for deprivation of parental rights. The court should also be empowered to make decisions in unasserted claims in the opposite situation, when the claimant demands to deprive the defendant of parental rights due to the danger of the child being in a parental environment, but the court has not found grounds for depriving of parental rights.

Keywords: parental rights; restriction of parental rights; deprivation of parental rights; going beyond the stated requirements; parents; persons replacing parents; child; difficult life situation; commission on juvenile affairs; family law responsibility.

Cite as: Lekanova EE. Teoreticheskie i pravoprimeritelnye aspekty lisheniya i ogranicheniya roditelskikh prav [Theoretical and Law Enforcement Aspects of Deprivation and Restriction of Parental Rights]. *Aktual'nye problemy rossijskogo prava*. 2022;17(2):103-110. DOI: 10.17803/1994-1471.2022.135.2.103-110. (In Rus., abstract in Eng.).

Вопросы ограничения и лишения родительских прав являются весьма актуальными как на доктринальном, так и на практическом уровне. Одной из острых проблем является **проблема разграничения оснований и условий лишения и ограничения родительских прав.**

Во-первых, лишение родительских прав, в отличие от ограничения родительских прав, всегда является мерой семейно-правовой ответственности. Лишение родительских прав осуществляется только по виновным основаниям, предусмотренным положениями ст. 69 СК РФ. В свою очередь, основания ограничения в родительских правах делятся на виновные (по зависящим от родителя обстоятельствам) и невиновные (по независящим от родителя обстоятельствам) (абз. 1 п. 2 ст. 73 СК РФ). Как справедливо отмечает Е. В. Каймакова, ограничение родительских прав, допускаемое тогда, когда нахождение ребенка в родительском окружении опасно для ребенка по обстоятельствам, от родителей (родителя) не зависящим, есть мера защиты прав и интересов ребенка, которая не влечет для родителей тех негативных последствий, которые наступают при лишении

родительских прав¹. Напротив, ограничение родительских прав по виновным основаниям является мерой семейно-правовой ответственности.

Во-вторых, обязательным условием и для ограничения, и для лишения родительских прав выступает опасность нахождения ребенка в родительском окружении. Однако уровень опасности для лишения родительских прав гораздо выше, чем уровень опасности для ограничения родительских прав по виновным основаниям (абз. 2 п. 2 ст. 73 СК РФ). Как отмечает В. А. Гусева, законодатель не указывает в отношении ограничения родительских прав критерии, позволяющие оценивать сложившуюся в семье ситуацию именно как опасную для ребенка. По мнению В. А. Гусевой, сформулировать конкретные основания для применения данной санкции нереально в связи с невозможностью охватить все разнообразие жизненных ситуаций². В свою очередь, закрытый перечень оснований для лишения родительских прав составляют самые опасные действия (бездействие) и состояния родителя.

В-третьих, различен круг субъектов, уполномоченных выступать в качестве истцов по делам

¹ См.: Каймакова Е. В. Актуальные вопросы лишения и ограничения родительских прав в семейном законодательстве: теоретические и практические аспекты // Известия Юго-Западного государственного университета. Серия «История и право». 2012. № 1. Ч. 1. С. 76–77.

² Гусева В. А. Проблемы применения ограничения родительских прав как семейно-правовой санкции // Социально-юридическая тетрадь. 2020. № 10. С. 208–209.

о лишении родительских прав и по делам об ограничении родительских прав. Истцами по делам об ограничении родительских прав могут быть близкие родственники ребенка, органы и организации, на которые законом возложены обязанности по охране прав несовершеннолетних детей, дошкольные образовательные организации, общеобразовательные организации и другие организации, а также прокурор (п. 3 ст. 73 СК РФ). Инициирование дела о лишении родительских прав возможно по заявлению одного из родителей или лиц, их заменяющих, заявлению прокурора, а также по заявлениям органов или организаций, на которые возложены обязанности по охране прав несовершеннолетних детей (абз. 2 п. 1 ст. 70 СК РФ). Термин «лица, заменяющие родителей», нуждается в пояснении. В литературе под лицами, заменяющими родителей, понимают усыновителей, опекунов, попечителей³, то есть данным понятием не охватываются близкие родственники. Согласно разъяснению п. 15 постановления Пленума Верховного Суда РФ от 14.11.2017 № 44 лицами, заменяющими родителей, являются усыновители, опекуны, попечители, приемные родители, патронатные воспитатели⁴. На наш взгляд, непредоставление близким родственникам ребенка (кроме родителей) права обращаться в суд с иском о лишении родительских прав, но предоставление им права предъявлять иск об ограничении родительских прав, в то время как данные меры защиты весьма близки по своему содержанию, является нелогичным. Это то же самое, как если бы прокурорам, выполняющим функцию государственных обвинителей, за одно и то же преступление разрешалось просить в суде разные вид и размер наказания не в зависимости от тяжести преступления, а в зависимости от их классного чина: чем более высокий классный чин, тем выше размер наказания для обвиняемого.

В-четвертых, лишение и ограничения родительских прав различны по своему содержанию. Лишение родительских прав приводит к прекращению прав и обязанностей родителя по воспитанию, законному представительству и защите интересов ребенка, а также всех прав родителя, основанных на факте родства с ребенком. Ограничение родительских прав заключается во временной утрате прав и обязанностей родителя по воспитанию, законному представительству и защите интересов ребенка с сохранением иных прав родителя, основанных на факте родства с ребенком, и с возможностью оставления по усмотрению суда за родителем правомочия общения с ребенком.

Разграничение оснований и условий лишения и ограничения родительских прав является прежде всего проблемой материального права. В свою очередь, ее сопровождает проблема процессуального права — **невозможность выхода судом за пределы заявленных требований**, если суд обнаружил основания для лишения родительских прав, а предъявлен иск об ограничении родительских прав, и наоборот, — если суд выявил основания, достаточные только для ограничения родительских прав, а истцом заявлено требование о лишении родительских прав.

Так, Воскресенский городской суд Московской области рассмотрел дело по иску бабушки Ч. О. В. к матери двух несовершеннолетних детей Ч. Ю. В. об ограничении в родительских правах. Истица является родной матерью ответчицы. Суд установил, что дети ответчицы рождены вне брака, отцовство в отношении детей не установлено. Специалист по социальной работе участковой спецслужбы Воскресенского социального реабилитационного центра показала, что дети проживают с бабушкой и дедушкой, а мать детей проживает у различных друзей или ночует по подъездам и чердакам, постоянно

³ См.: Антокольская М. В. Семейное право : учебник. М., 2013. С. 290 ; Семейное право : учебник / под ред. Е. А. Чефрановой. М., 2013. С. 190.

⁴ Постановление Пленума Верховного Суда РФ от 14.11.2017 № 44 «О практике применения судами законодательства при разрешении споров, связанных с защитой прав и законных интересов ребенка при непосредственной угрозе его жизни или здоровью, а также при ограничении или лишении родительских прав» // Бюллетень Верховного Суда РФ. 2018. № 1.

меняя место жительства. Ч. Ю. В. своих детей не навещает, их воспитанием и содержанием не занимается, ведет аморальный образ жизни, нигде не работает. Заместитель начальника отдела ПДН УМВД России по Воскресенскому району пояснила, что Ч. Ю. В. была поставлена на учет, ранее многократно привлекалась к административной ответственности по ч. 1 ст. 5.35 КоАП РФ за неисполнение родительских прав и обязанностей. С ней проводились профилактические работы, однако результат отрицательный. Последний раз ответчик была привлечена к административной ответственности за данное правонарушение 14 мая 2019 г. Решением Воскресенского городского суда Московской области от 10.12.2018 Ч. Ю. В. была предупреждена о необходимости должного исполнения родительских прав по воспитанию, содержанию, законному представительству и защите интересов ребенка. Однако, как было установлено в судебном заседании, Ч. Ю. В. должных выводов для себя не сделала, продолжила асоциальный образ жизни. Принимая решение по данному делу, суд сослался на норму п. 2 ст. 73 СК РФ об ограничении родительских прав в связи с невиновным опасным поведением. Исследовав все материалы дела, суд принял решение об ограничении Ч. Ю. В. в родительских правах, о передаче детей на попечение органам опеки и попечительства и взыскании с Ч. Ю. В. в пользу Управления опеки и попечительства Министерства образования Московской области по Воскресенскому муниципальному району алиментов на содержание несовершеннолетних детей в размере 1/3 части всех видов заработка и (или) иного дохода ежемесячно в равных долях на каждого ребенка⁵.

На наш взгляд, в данном деле имеются основания для лишения родительских прав в связи с систематическим неисполнением матерью родительских обязанностей. Мать многократно и умышленно (без уважительных причин) не ис-

полняла свои родительские обязанности, что, в частности, подтверждается неоднократным привлечением ее к административной ответственности. Однако суд, аргументируя свое решение, указал, что по непонятной нам причине руководствовался нормой об ограничении родительских прав в связи с невиновным опасным поведением. На наш взгляд, речь здесь идет о явно виновном поведении матери, достаточном для лишения ее родительских прав, в связи с чем считаем аргументацию судебного решения неверной. Однако в силу правила абз. 2 п. 1 ст. 70 СК РФ бабушка не вправе предъявить исковое заявление о лишении родительских прав матери своих внуков. В свою очередь, и суд не может в данном деле принять решение о лишении родительских прав, так как согласно п. 3 ст. 196 ГК РФ суд вправе выйти за пределы инициированных истцом требований только в случаях, предусмотренных федеральным законом. Семейное законодательство не предусматривает право суда на принятие решения о лишении родительских прав, если в судебное производство от истца поступило исковое заявление об ограничении родительских прав. Позицию о недопустимости выхода за пределы инициированных истцом требований в подобных случаях разделяет Т. В. Краснова⁶. Таким образом, суд правильно вынес решение об ограничении родительских прав, но аргументировать должен был его невозможностью выхода за пределы заявленных требований, что, в свою очередь, ставит вопрос о необходимости законодательного закрепления такой возможности для суда. В то же время сомнение вызывает установление алиментов на детей в долях к доходу матери, а не в твердой денежной сумме, так как мать не работает.

Проблема невозможности выхода судом за пределы заявленных требований встретила еще в одном судебном деле об ограничении родительских прав. Кировский районный суд города Ярославля рассмотрел гражданское дело

⁵ Решение Воскресенского городского суда Московской области от 05.07.2019 по делу № 2-1521/2019 // Судебные и нормативные акты РФ. URL: <https://sudact.ru/regular/doc/j00lC1G9KAW8/> (дата обращения: 15.02.2021).

⁶ Краснова Т. В. Лишение родительских прав: концептуальные ошибки законодателя и проблемы правоприменительной практики // Вестник Омского университета. Серия «Право». 2015. № 3 (44). С. 150.

по иску территориальной комиссии по делам несовершеннолетних и защите их прав Кировского района городского округа города Ярославля об ограничении в родительских правах к родителям девочки. Постановлениями комиссии по делам несовершеннолетних и защите их прав Кировского района города Ярославля мать ребенка многократно привлекалась к административной ответственности по ч. 1 ст. 5.35 КоАП РФ за неисполнение обязанностей по содержанию и воспитанию дочери, подвергалась наказанию в виде предупреждения и штрафа. Ребенок состоит на учете в ГБУЗ ЯО «Центральная городская больница» по поводу хронического заболевания, однако родители лечением дочери не занимаются, обследование в стационаре своевременно не проводят, лекарственные препараты не дают. Оба родителя находятся долгое время на учете ГБУЗ ЯО «Ярославская областная клиническая наркологическая больница» и имеют соответствующие диагнозы, связанные с наркологической зависимостью. Родители и девочка втроем проживают в комнате (другие комнаты в квартире занимают другие семьи), отдельного спального места для несовершеннолетней не обустроено. Родители не трудоустроены, отец, с его слов, занимается неофициальными подработками. Согласно сведениям из МОУ «Средняя школа № 7», за последнюю четверть несовершеннолетняя не аттестована по всем предметам. Привлеченная к участию в деле несовершеннолетняя с заявленными исковыми требованиями не согласилась, пояснила, что живет с родителями, они заботятся о ней, занимаются ее воспитанием, мама иногда помогает с уроками. Ребенок хочет жить с родителями. Суд принял решение об ограничении обоих родителей в родительских правах по виновным основаниям, аргументировав свою позицию следующим образом: «Таким образом, установлено, что родители несовершеннолетней ненадлежащим образом исполняют свои родительские обязанности, нуждаются в наркологической помощи в связи с соответствующими диагнозами, официально не трудоустроены,

надлежащие жилищно-бытовые условия для проживания несовершеннолетней не создали, не занимаются воспитанием и обучением ребенка, в связи с отсутствием должного контроля несовершеннолетняя не обучается, пропускала учебные занятия без уважительных причин, не аттестована по всем предметам в школе»⁷.

На наш взгляд, в анализируемой ситуации есть основания для лишения обоих родителей родительских прав, так как согласно ст. 69 СК РФ родители (один из них) могут быть лишены родительских прав, если они являются больными хроническим алкоголизмом или наркоманией. (Если алкоголизм может быть как хроническим, так и нехроническим, то наркомания во всех случаях является хронической болезнью.) Основанием для лишения родительских прав служит также уклонение от исполнения родительских обязанностей. Территориальная комиссия по делам несовершеннолетних и защите их прав Кировского района городского округа города Ярославля по смыслу п. 1 ст. 70 СК РФ входит в круг лиц, уполномоченных предъявлять иск о лишении родительских прав, однако в указанном деле данная организация предпочла потребовать более мягкой ответственности для родителей, чем они заслуживают. Суд, в свою очередь, как и в предыдущем анализируемом деле, не вправе осуществить *выход за пределы заявленных требований*, в связи с чем вынес при наличии оснований для лишения родительских прав решение об ограничении родительских прав в связи с опасностью нахождения ребенка в родительском окружении по родительской вине.

В правоприменительной практике трудность выбора меры семейно-правовой ответственности часто связана с установлением *трудной жизненной ситуации* в семье. Легальная дефиниция «трудной жизненной ситуации» встречается по меньшей мере в двух федеральных законах. Согласно предписанию ст. 1 Федерального закона «О государственной социальной помощи», трудная жизненная ситуация — обстоятельство или обстоятельства, которые ухуд-

⁷ См.: заочное решение Кировского районного суда города Ярославля от 18.06.2020 по делу № 2-81/2020 // Архив Кировского районного суда города Ярославля.

шают условия жизнедеятельности гражданина и последствия которых он не может преодолеть самостоятельно⁸. В положении ч. 2 ст. 13 Федерального закона «Об основах системы профилактики безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних» содержится перечневая дефиниция «трудной жизненной ситуации»: трудной жизненной ситуацией, в которой оказался несовершеннолетний, признаются отсутствие попечения законных представителей; проживание ребенка в семьях, находящихся в социально опасном положении; самовольное оставление ребенком семьи; самовольный уход ребенка из организаций для детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей; отсутствие у ребенка места жительства, места пребывания и др.⁹ Более подробный перечень трудных жизненных ситуаций, в которых может оказаться ребенок, приведен в ст. 1 Федерального закона «Об основных гарантиях прав ребенка в Российской Федерации»¹⁰.

В то же время необходимо четко различать трудные жизненные ситуации, в которых оказался ребенок; трудные жизненные ситуации, в которых находится родитель, и трудные жизненные ситуации, в которых находятся и ребенок, и родитель.

Согласно разъяснению п. 17 постановления Пленума Верховного Суда РФ от 14.11.2017 № 44, исходя из положений ст. 69 СК РФ, не могут быть лишены родительских прав лица, не выполняющие свои родительские обязанности *вследствие стечения тяжелых обстоятельств* и по другим причинам, от них не зависящим. В указанных случаях суд может вынести

решение об ограничении родительских прав, если оставление ребенка у родителей опасно для него (п. 2 ст. 73 СК РФ)¹¹. Аналогичное по смыслу разъяснение ранее содержалось в п. 12 постановления Пленума Верховного Суда РФ от 27.05.1998, посвященного спорам о воспитании детей¹².

Таким образом, *трудная жизненная ситуация (стечение тяжелых обстоятельств), в которой оказался родитель*, является индикатором невиновного опасного родительского поведения. Ее наличие исключает лишение родительских прав. Однако иногда суды необоснованно игнорируют данное обстоятельство.

К примеру, Кировский районный суд города Ярославля 5 декабря 2017 г. принял решение о лишении родительских прав по иску Департамента образования мэрии г. Ярославля к Б. В. Н. Отец Б. В. Н. и дочь Б. Ю. В. зарегистрированы в г. Санкт-Петербурге. Отец трудоустроен. Мать девочки отбывает наказание в виде лишения свободы от 29 июля 2016 г. до 23 февраля 2025 г. Несовершеннолетняя Б. Ю. В. первый раз сбежала из дома летом в Ярославль и жила у двух знакомых женщин, которые обратились в полицию, после чего Б. Ю. В. была помещена 2 июля 2017 г. в ГКУ СО ЯР СРЦ «Медвежонок». 5 сентября 2017 г. отец забрал дочь домой. Однако 8 сентября 2017 г. на основании личного заявления Б. Ю. В. она повторно была помещена в ГКУ СО ЯР СРЦ «Медвежонок», откуда отец ее не забрал. В судебном заседании от 7 ноября 2017 г. дочь 2004 года рождения выразила свое согласие на лишение отца родительских прав. Суд в качестве оснований

⁸ Федеральный закон от 17.07.1999 № 178-ФЗ «О государственной социальной помощи» // СЗ РФ. 1999. № 29. Ст. 3699.

⁹ См.: Федеральный закон от 24.06.1999 № 120-ФЗ «Об основах системы профилактики безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних» // СЗ РФ. 1999. № 26. Ст. 3177.

¹⁰ Федеральный закон от 24.07.1998 № 124-ФЗ «Об основных гарантиях прав ребенка в Российской Федерации» // СЗ РФ. 1998. № 31. Ст. 3802.

¹¹ Постановление Пленума Верховного Суда РФ от 14.11.2017 № 44 «О практике применения судами законодательства при разрешении споров, связанных с защитой прав и законных интересов ребенка при непосредственной угрозе его жизни или здоровью, а также при ограничении или лишении родительских прав» // Российская газета. 2017. № 262.

¹² Постановление Пленума Верховного Суда РФ от 27.05.1998 № 10 «О применении судами законодательства при разрешении споров, связанных с воспитанием детей» // Бюллетень Верховного Суда РФ. 1998. № 7.

для лишения родительских прав выявил уклонение отца от родительских обязанностей и отказ без уважительных причин забрать своего ребенка из ГКУ СО ЯР СРЦ «Медвежонок». Суд также обратил внимание на весьма интересный факт: «11.09.2017 Б. В. Н. в отделе опеки и попечительства администрации внутригородского муниципального образования Санкт-Петербурга написал заявление о согласии его с лишением родительских прав, поскольку не справляется с воспитанием дочери». К сожалению, суд не дал соответствующую оценку данному заявлению. Кроме прочего, суд отметил следующее: «Доказательств того, что Б. В. Н. не выполняет свои родительские обязанности вследствие стечения тяжелых обстоятельств или по другим не зависящим от него причинам, материалы дела не содержат». Исследовав все материалы дела, суд принял решение о лишении Б. В. Н. родительских прав и взыскании с него алиментов¹³.

Анализируя данное решение, обозначим ряд важных моментов. *Во-первых*, сразу же после второго побега дочери отец дал согласие органу опеки и попечительства о лишении его родительских прав. Орган опеки и попечительства не вправе склонять родителя к такому согласию и не вправе принимать такое согласие, так как вопрос о лишении родительских прав решается исключительно судом. Согласно п. 4 ст. 1 СК РФ права граждан в семье могут быть ограничены только на основании федерального закона. Это означает, что отказ родителя от родительских прав, заявленный в орган опеки и попечительства, ничтожен. *Во-вторых*, побег дочери (самовольное оставление ребенком семьи) можно квалифицировать как трудную жизненную ситуацию, в которой оказался ребенок. Дочь сбежала из дома два раза. Первый раз отец забрал дочь домой. Отец не может силой удерживать 13-летнюю дочь дома, и после повторного побега отец, проживающий и работающий в другом городе, не забрал дочь. Даже если бы отец и

забрал дочь второй раз, то велика вероятность, что дочь сбежала бы снова. Побег дочери начались почти сразу после того, как ее мать начала отбывать наказание в виде лишения свободы. Отец не может заменить девочке мать или вернуть мать домой. В связи с этим полагаем, что в жизни отца имеют место обстоятельства, которые ухудшают условия жизнедеятельности гражданина и последствия которых он не может преодолеть самостоятельно. Таким образом, и отец, и дочь находятся в трудной жизненной ситуации. Это означает, что в данном деле не может быть принято решение о лишении родительских прав. *В-третьих*, суд должен принимать решение в рамках заявленных требований, за исключением случаев, указанных законом (п. 3 ст. 196 ГПК РФ). Суд не вправе принять решение об ограничении родительских прав, так как данное требование не заявлялось, но может рекомендовать Департаменту образования мэрии г. Ярославля изменить иск. Как отмечает Н. Н. Тарусина, право выхода суда за пределы заявленных требований является одним из компонентов самостоятельного принципа гражданского судопроизводства — процессуальной активности (служебного начала)¹⁴. Разумеется, было бы лучше, если бы у суда была возможность принимать решение об ограничении родительских прав в случаях, когда предъявлен иск о лишении родительских прав, а в деле имеются основания только для ограничения родительских прав. Это указывает на необходимость закрепления такой возможности на законодательном уровне.

Обобщая выше сказанное, сделаем ряд выводов и предложений по усовершенствованию законодательства. При рассмотрении дел по искам ограничения родительских прав суды удовлетворяют такие иски, даже если есть основания к лишению родительских прав. Причиной таких решений является установленный пунктом 3 ст. 196 ГПК РФ запрет суду на выход

¹³ См.: заочное решение Кировского районного суда города Ярославля от 05.12.2017 по делу № 2-4780/17 // Архив Кировского районного суда города Ярославля.

¹⁴ Тарусина Н. Н. Об активной позиции суда в процессе защиты субъективных семейных прав и интересов ребенка // Вестник Ярославского государственного университета имени П. Г. Демидова. Серия «Гуманитарные науки». 2015. № 1. С. 38.

за пределы заявленных требований, за исключением случаев, предусмотренных федеральным законом. Необходимо внести в ст. 70 СК РФ пункт 1.1 следующего содержания: «Суд может принять решение о лишении родительских прав при наличии к этому достаточных оснований даже в случае, если предъявлен иск об ограничении родительских прав». Необходимо также

дополнить ст. 73 СК РФ пунктом 2.1 следующего содержания: «В случае если предъявлен иск о лишении родительских прав, суд может принять решение об ограничении родительских прав, если оставление ребенка на родительском попечении вследствие их поведения является опасным для ребенка, но не установлены основания для лишения родительских прав».

БИБЛИОГРАФИЯ

1. Антокольская М. В. Семейное право : учебник. — М. : Норма ; Инфра-М, 2013. — 432 с.
2. Гусева В. А. Проблемы применения ограничения родительских прав как семейно-правовой санкции // Социально-юридическая тетрадь. — 2020. — № 10. — С. 205–214.
3. Каймакова Е. В. Актуальные вопросы лишения и ограничения родительских прав в семейном законодательстве: теоретические и практические аспекты // Известия Юго-Западного государственного университета. Серия «История и право». — 2012. — № 1. Ч. 1. С. 76–80.
4. Краснова Т. В. Лишение родительских прав: концептуальные ошибки законодателя и проблемы правоприменительной практики // Вестник Омского университета. Серия «Право». — 2015. — № 3 (44). — С. 143–152.
5. Семейное право : учебник / под ред. Е. А. Чефрановой. — М. : Юрайт, 2013. — 393 с.
6. Тарусина Н. Н. Об активной позиции суда в процессе защиты субъективных семейных прав и интересов ребенка // Вестник Ярославского государственного университета имени П. Г. Демидова. Серия «Гуманитарные науки». — 2015. — № 1. — С. 35–40.

Материал поступил в редакцию 9 марта 2021 г.

REFERENCES (TRANSLITERATION)

1. Antokol'skaya M. V. Semejnoe pravo : uchebnik. — M. : Norma ; Infra-M, 2013. — 432 s.
2. Guseva V. A. Problemy primeneniya ogranicheniya roditel'skih prav kak semejno-pravovoj sankcii // Social'no-yuridicheskaya tetrad'. — 2020. — № 10. — S. 205–214.
3. Kajmakova E. V. Aktual'nye voprosy lisheniya i ogranicheniya roditel'skih prav v semejnom zakonodatel'stve: teoreticheskie i prakticheskie aspekty // Izvestiya Yugo-Zapadnogo gosudarstvennogo universiteta. Seriya «Istoriya i pravo». — 2012. — № 1. Ch. 1. S. 76–80.
4. Krasnova T. V. Lishenie roditel'skih prav: konceptual'nye oshibki zakonodatel'ya i problemy pravoprimenitel'noj praktiki // Vestnik Omskogo universiteta. Seriya «Pravo». — 2015. — № 1 (44). — S. 143–152.
5. Semejnoe pravo : uchebnik / pod red. E. A. Chefranovoj. — M. : Yurajt, 2013. — 393 s.
6. Tarusina N. N. Ob aktivnoj pozicii suda v processe zashchity sub'ektivnyh semejnyh prav i interesov rebenka // Vestnik Yaroslavl'skogo gosudarstvennogo universiteta imeni P. G. Demidova. Seriya «Gumanitarnye nauki». — 2015. — № 1. — S. 35–40.

DOI: 10.17803/1994-1471.2022.135.2.111-117

А. А. Аракелян*

Оценочные понятия гражданского права: исторический опыт становления и использования

Аннотация. Процесс становления и развития оценочных понятий в гражданском праве имеет длительную историю и связан с развитием права, совершенствованием законодательной техники за счет постепенного отказа от казуистического способа регулирования правоотношений и увеличения абстрактности правовых предписаний. Данный прием юридической техники имел место уже в праве древних государств. Цель научной статьи заключается в выяснении особенностей становления и развития оценочных понятий в гражданском праве через изучение исторического опыта их использования в источниках гражданского права, которые в определенной степени стали основой современного российского гражданского права. Актуальным является также установление причин роста тенденции к применению более гибких методов регулирования гражданско-правовых отношений. В результате сравнительно-правового исследования, анализа исторических источников права и современного законодательства сделан вывод о том, что гражданско-правовые нормы, содержащие оценочные понятия, известны всем правовым системам с самых ранних этапов развития права. Данные правовые конструкции являются неотъемлемой частью правового регулирования. В работе проводится анализ и обосновывается историческая обусловленность устойчивой тенденции к возрастанию в гражданском законодательстве количества норм, содержащих оценочные понятия, преемственность этого процесса. Причиной тому служит совершенствование и развитие законодательной техники, применение более гибких диспозитивных методов регулирования гражданских правоотношений. При этом отмечаются попытки законодателя закрепить основные признаки и содержание, приблизительные критерии отдельных оценочных понятий в нормах права в целях единообразного их применения и ограничения свободы усмотрения правоприменителя.

Ключевые слова: оценочные понятия; добросовестность; справедливость; разумность; законодательная техника; диспозитивность; методы правового регулирования; абстракции в праве; казуистические нормы; гражданское право.

Для цитирования: Аракелян А. А. Оценочные понятия гражданского права: исторический опыт становления и использования // Актуальные проблемы российского права. — 2022. — Т. 17. — № 2. — С. 111–117. — DOI: 10.17803/1994-1471.2022.135.2.111-117.

Evaluation Concepts in Civil Law: Historical Experiences of Development and Application

Asya A. Arakelyan, Postgraduate Student, North Caucasus Social Institute
ul. Goleneva, d. 59a, Stavropol, Russia, 355012
asek2304@mail.ru

Abstract. The process of formation and development of evaluation concepts in civil law has a long history and is associated with the development of law, the improvement of legislative technology due to the gradual abandonment of the casuistic method of regulating legal relations and the increase in the abstractness of legal prescriptions.

© Аракелян А. А., 2022

* Аракелян Ася Ашотовна, аспирант Северо-Кавказского социального института
Ул. Голенева, д. 59а, г. Ставрополь, Россия, 355012
asek2304@mail.ru

This legal writing technique had already been present in the law of ancient states. The purpose of the paper is to clarify the features of the formation and development of evaluation concepts in civil law through the study of the historical experience of their use in the sources of civil law, which to a certain extent became the basis of modern Russian civil law. It is also relevant to establish the reasons for the growing trend towards the use of more flexible methods of regulating civil law relations. As a result of comparative legal research, analysis of historical sources of law and modern legislation, it was concluded that civil law norms containing evaluation concepts are known to all legal systems from the earliest stages of development of law. These legal constructions are an integral part of legal regulation. The paper analyzes and substantiates the historical conditionality of a steady upward trend in civil law in the number of norms containing evaluation concepts, the continuity of this process. The reason for this is the improvement and development of legislative techniques, the use of more flexible dispositive methods of regulating civil legal relations. At the same time, attempts by the legislator to fix the main features and content, approximate criteria for individual evaluation concepts in the rules of law are noted in order to uniformly apply them and limit the freedom of discretion of the law enforcer.

Keywords: evaluation concepts; conscientiousness; justice; reasonableness; legislative technique; dispositiveness; methods of legal regulation; abstractions in law; broad provisions; civil law.

Cite as: Arakelyan AA. Otsenochnye ponyatiya grazhdanskogo prava: istoricheskiy opyt stanovleniya i ispolzovaniya [Evaluation Concepts in Civil Law: Historical Experiences of Development and Application]. *Aktual'nye problemy rossijskogo prava*. 2022;17(2):111-117. DOI: 10.17803/1994-1471.2022.135.2.111-117. (In Russ., abstract in Eng.).

Вопрос целесообразности использования оценочных понятий в гражданском праве — чрезвычайно актуальная и неоднозначная проблема, которая требует детального исследования. Необходимой предпосылкой осуществления такого исследования является обращение к историческим истокам этого явления.

Выяснение обстоятельств, обусловивших расширение сферы использования оценочных понятий в источниках гражданского права, которые стали основой современного гражданского законодательства России, позволит в дальнейшем более подробно и содержательно проанализировать особенности их применения в современных условиях.

Исследованию правовой природы оценочных понятий права, их содержания, особенностей, функций посвящен ряд специальных работ и публикаций советских, российских юристов-практиков и ученых, в частности: Т. В. Кашаниной, Д. А. Гараймовича, Д. Н. Левиной, М. Ф. Лукьяненко, Р. О. Опалева, А. Е. Фетисова. Тем не менее большинство из исследований указанных авторов позволяют проследить динамику развития и теоретические интерпретации проблемы лишь отдельных оценочных понятий в праве,

тогда как вопрос исторического становления оценочных понятий в гражданском законодательстве в целом остался малоизученным.

Несмотря на то что правовая природа оценочных понятий в отечественной цивилистике до сих пор остается неисследованной, их использование как приема законодательной техники известно праву еще с древних времен. Наличие оценочных понятий прослеживается даже в Законах Хаммурапи, где нередко является использование таких словосочетаний, как «благоразумный царь», «тяжкое наказание», «великий грех», «человек был нерадив» (§ 53, 55), «тяжкая обида» (§ 169), «другой недостаток» (§ 234)¹. Содержание § 9 Законов Хаммурапи, где речь идет об ответственности продавца, продавшего краденую вещь, и о правах покупателя и первоначального владельца на такую вещь, можно с уверенностью соотнести с современным пониманием в гражданском праве понятия «добросовестный приобретатель».

Анализ римских источников права свидетельствует о том, что оценочные понятия содержатся и в Законах XII таблиц. Так, п. 4 Таблицы 1 содержит норму, согласно которой «поручителем лица, живущего своим хозяйством, может быть

¹ Хрестоматия по всеобщей истории государства и права : учеб. пособие : в 2 т. / под ред. К. И. Батыра и Е. В. Поликарповой. М. : Проспект, 2014. Т. 1. С. 90.

только тот, кто тоже имеет свое хозяйство, тогда как поручителем бесхозяйственного гражданина может быть любой»². Вопрос же о том, кого следует считать «бесхозяйственным гражданином», является оценочным, по крайней мере с точки зрения современной цивилистики.

Кроме того, уже в Законах XII таблиц можно найти понятие «недобросовестного исполнения обязанностей» (п. 20а Таблицы 8)³, которое относится к перечню юридических конструкций, основанных на принципе добросовестности, возникших в римском частном праве и перешедших в современное гражданское право России.

Впоследствии с появлением преторских эдиктов, которые, хотя и не содержали общих правил для решения однородных отношений, однако в некоторой степени абстрагировались от особенностей конкретной ситуации. Ориентир в римском частном праве осуществлялся на лицо среднего социального и имущественного положения. Так, С. А. Муромцев отмечает, что «прекращая действие договора, заключенного под влиянием угрозы, претор принимал во внимание лишь ту угрозу, которая действовала на человека с достаточно твердым характером; под неосторожностью понималось отсутствие внимательности, заботливости, присущей доброму хозяину»⁴.

Известно, что важное место среди источников римского частного права классического периода занимали и труды известных юристов (Гая, Ульпиана, Павла и др.). Вместе с тем в специальной литературе справедливо отмечается тот факт, что римские юристы в своих произведениях старались не употреблять разного рода терминов, обобщений, акцентируя внимание на многочисленных примерах конкретных жизненных правовых ситуаций, имевших место в судебной практике. Соответственно, казуистический характер работ римских юристов и обусловил использование большого количества

оценочных понятий. Благодаря же полноте и относительной четкости изложения материала наибольшую популярность среди таких трудов получили Институции Гая, анализ текста которых свидетельствует о достаточно широком использовании гражданско-правовых норм с оценочными понятиями, такими как: «добрая вера» (кн. 2, ст. 43), «добросовестный владелец» (кн. 2, ст. 51, 76, 92), «несправедливое владение» (кн. 2, ст. 55), «значительные долги» (кн. 2, ст. 163), «малолетние, близкие к детскому возрасту» (кн. 3, ст. 109), «вещь, которая противна добрым нравам» (кн. 3, ст. 157), «злой умысел» (кн. 2, ст. 76, 78; кн. 3, ст. 168)⁵.

Интересным является объяснение в Дигестах Юстиниана оценочного понятия «злой умысел»: «§ 9 Претор говорит, что он не будет охранять договор, заключенный со злым умыслом. Злой умысел совершается посредством лукавства и обмана», «...является совершенным посредством злого умысла такой договор, при котором, для того чтобы обойти другого, делается одно, а симулируется другое»⁶. Такой договор имеет нечто общее с пониманием в современной цивилистике понятия притворной сделки, для объяснения содержания которой законодатель уже не использует оценочных понятий, чем значительно сужает правовое пространство для его толкования в каждой конкретной ситуации. Кроме того, в Дигестах используются и такие оценочные понятия, как: «справедливо» (кн. 3, титул 5, п. 3), «благоприятный результат», «хозяйственно целесообразно» (кн. 3, титул 5, п. 9), «значительное зло» (кн. 4, титул 2, п. 5), «достаточные основания», «в высокой степени твердый человек» (кн. 4, титул 2, п. 6), «честность и справедливость», «очевидная небрежность» (кн. 4, титул 4, п. 24), «истратил неразумно» (кн. 4, титул 4, п. 32)⁷.

В постклассический период римская юридическая терминология теряет свою первона-

² Памятники римского права: Законы XII таблиц. Институции Гая. Дигесты Юстиниана. М.: Зерцало, 1997. С. 5.

³ Памятники римского права... С. 12.

⁴ Муромцев С. А. Гражданское право Древнего Рима. М.: Статут, 2003. С. 240.

⁵ Памятники римского права... С. 49–110.

⁶ Памятники римского права... С. 198.

⁷ Памятники римского права... С. 213–231.

чальную относительную четкость и точность, она становится неопределенной, расплывчатой, абстрактной. Причинами этого, как считает В. А. Томсинов, стало завоевание Римом Средиземного моря и создание великой империи с многочисленными народами, что способствовало развитию международной торговли, а соответственно, повлекло столкновение правовых норм различных народов и появление норм абстрактного характера⁸. Поэтому, используя способ «средней мерки», судья вносил индивидуализм в разрешение каждого казуса, а судебная практика получила возможность изменять виды ответственности в зависимости от уровня развития чувства справедливости в обществе.

Таким образом, сегодня трудно утверждать однозначно, что же стало причиной использования в римских источниках гражданского права такого большого количества оценочных понятий: то ли сознательное желание законодателя не конкретизировать содержание отдельных понятий с целью осуществления их индивидуальной интерпретации в каждом из случаев правоприменения, то ли несовершенство тогдашней юридической техники. Вместе с тем анализ источников римского частного права показал, что закрепленные в них оценочные понятия приобрели универсальность в регулировании современных гражданских отношений. Поэтому несомненным является тот факт, что именно из римского права были рецептированы основополагающие оценочные понятия отечественного гражданского права, в частности те, в основе которых лежат принципы справедливости, добросовестности и разумности.

Что же касается исторического опыта использования оценочных понятий в гражданском законодательстве Киевской Руси, то даже общий анализ ранних памятников русского права свидетельствует о склонности к казуистическому

урегулированию общественно-правовых отношений того времени (основой указанных правовых актов выступает конкретный юридический случай — прецедент).

При этом оценочные понятия гражданского права в современном их звучании и понимании в нормативных правовых актах того времени встречаются довольно редко. Так, в тексте Русской Правды удалось найти только одно оценочное понятие, а именно — в ст. 106, где говорится о праве матери оставить наследство по завещанию любому из детей, руководствуясь лишь отношением детей к ней: «А матери, который сын добр, первого ли, другого ли, тому же дать свое; аче и вси сынове ей будутъ лиси, а дщери может дати, кто ю кормить»⁹.

Судебники же 1497 и 1550 гг. в основном регулировали важнейшие стороны государственного управления и судопроизводства, а потому содержали небольшое количество норм частного права, в которых оценочные понятия гражданского права почти не встречаются. Только в ст. 55 Судебника 1497 г. для характеристики несчастного случая, случившегося с имуществом, которое находится в пользовании (в торговом обороте) другого лица, используется слово «бесхитростно»¹⁰. В контексте указанной статьи данное оценочное понятие устанавливало права и обязанности должника в случае потери, уничтожения чужого имущества при отсутствии в его действиях злого умысла; свидетельствовало о добросовестности такого должника.

Соборное уложение 1649 г. содержало лишь единичные гражданско-правовые нормы с оценочными понятиями, в основном посвященные вопросу сервитутов (ведь большинство его статей регулировали уголовно-правовые и уголовно-процессуальные отношения). В качестве примера можно привести ст. 277 Уложения, устанавливающую обязанность лица, которое возвело дом «слишком близко» к границе соседнего

⁸ Томсинов В. А. Юриспруденция в Древнем Риме (классический период) // Вестник Московского университета. Серия 11, Право. 1995. № 2. С. 38.

⁹ Российское законодательство X–XX веков : в 9 т. / под ред. О. И. Чистякова. М. : Юрид. лит., 1984–1994. Т. 1. С. 71.

¹⁰ Российское законодательство X–XX веков. Т. 2. С. 61.

дома, не имея для этого законных оснований, переместить или снести его¹¹.

Развитие международной и внутренней торговли в начале XVIII в. обусловило появление на территории Российской империи некоторых новых цивилистических институтов. В частности, в 1729 г. был принят Вексельный устав, который, в отличие от предыдущих нормативных правовых актов, содержал немало оценочных понятий гражданского права. Так, пункт 7 Устава содержал норму, согласно которой получатель векселя с установленным в нем сроком осуществления платежа должен «как скоро возможно»¹² подать вексель для подписания к платежу. При этом содержание понятия «как можно быстрее» не потеряло оценочных признаков и в современном гражданском законодательстве, а лишь трансформировалось в понятия «немедленно», «незамедлительно», которые в Гражданском кодексе России встречаются 57 раз. Кроме того, в Вексельном уставе можно найти ряд других оценочных понятий, а именно: «поступить должным образом», «с определенными убытками» (п. 15), «немедленно искать судом» (п. 17), «добрые поруки» (п. 20)¹³.

Отдельного внимания заслуживает Свод законов Российской империи 1832 г., где оценочные понятия в основном встречаются в томе X в книге 2, посвященной собственности, и книге 4 «Об обязательствах по договорам».

Примером является использование в Своде таких оценочных понятий, как: «необходимы чрезвычайные расходы» (ст. 477), «справедливое и приличное вознаграждение» (ст. 575), «владевший добросовестно» (ст. 626), «чрезмерно великие расходы» (ст. 629), «достаточное и по возможности приличное содержание» (ст. 657), «различные мелочные надобности» (ст. 1546), «полезный и подлежащий общему

уважению предмет» (ст. 2183), «особые преимущества», «важность предприятия», «значительность капиталов» (ст. 2194), «добрые поступки и поведение» (ст. 2230)¹⁴.

В целом исследование текста Свода свидетельствует о наличии в нем достаточно большого количества гражданско-правовых норм с оценочными понятиями, что и вызвало дискуссии среди ученых-юристов, которые начали настаивать на изъятии оценочных понятий из гражданского законодательства, связывая их появление с нежеланием законодателя затрудняться поиском подходящих формулировок для замены таких понятий¹⁵.

Аналогичное критическое отношение к оценочным понятиям сформировалось и в советском праве. Так, цивилистическая теория называла такие понятия «каучуковыми нормами», которые не нужны гражданскому законодательству, поскольку приводят к самоуправству и путанице на практике.

Тем не менее нормы Гражданского кодекса РСФСР 1922 г.¹⁶ все же содержали немалое количество оценочных понятий: «заблуждение, имеющее существенное значение» (ст. 32), «добросовестный, недобросовестный владелец», «необходимые затраты» (ст. 59), «неустойка чрезмерно велика», «заслуживающий уважения интерес» (ст. 142), «пригодность к обычному потреблению», «недостатки, значительно уменьшающие цену» (ст. 195), «обыкновенные способы принятия вещей», «без промедления» (ст. 196), «соразмерно» (ст. 226, 259), «обычное назначение» (ст. 227), «обстоятельства, имеющие существенное значение» (ст. 382), «значительные изменения» (ст. 385). Следует отметить, что оценочные понятия, как правило, использовались в нормах обязательственного права.

¹¹ Российское законодательство X–XX веков. Т. 3. С. 149.

¹² Российское законодательство X–XX веков. Т. 5. С. 429.

¹³ Российское законодательство X–XX веков. Т. 5. С. 423–459.

¹⁴ Свод законов Российской империи // URL: <https://civil.consultant.ru/reprint/books/115/3.html> (дата обращения: 15.02.2021).

¹⁵ Покровский И. А. Основные проблемы гражданского права. М. : Статут, 2003. С. 105.

¹⁶ Гражданский кодекс РСФСР, 31.10.1922 // URL: <http://docs.cntd.ru/document/901808921> (дата обращения: 20.02.2021).

Что же касается Гражданского кодекса РСФСР 1964 г.¹⁷, то его анализ свидетельствует о еще большем расширении сферы применения норм, содержащих оценочные понятия, что можно объяснить ростом роли гражданского права в регулировании товарно-денежных отношений, закреплении основ диспозитивности, равенства и взаимной ответственности участников гражданского оборота. Так, кроме уже известных, в Гражданском кодексе РСФСР 1964 г. появились такие оценочные понятия, как: «с целью, заведомо противной интересам государства и социалистического общества» (ст. 49), «стечение тяжелых обстоятельств», «крайне невыгодные условия» (ст. 58), «соразмерное уменьшение цены» (ст. 246), «существенные недостатки» (ст. 364), «без промедления» (ст. 399, 409).

Современное отечественное гражданское законодательство со свойственными ему принципами диспозитивности, свободы договора и предпринимательской деятельности, справедливости, добросовестности, разумности трудно представить без норм с оценочными понятиями. В частности, по анализу ныне действующего Гражданского кодекса Российской Федерации¹⁸, сохранившего большинство норм с оценочными понятиями, которые содержались в Гражданских кодексах 1922 и 1964 гг., четко прослеживается тенденция к широкому использованию законодателем оценочных понятий именно для регулирования обязательственных отношений, а также к закреплению основных признаков некоторых из оценочных понятий (часть 2 ст. 450 ГК РФ устанавливает, что существенным признается нарушение договора одной из сторон, которое влечет для другой стороны такой ущерб, что она в значительной степени лишается того, на что была вправе рассчитывать при заключении договора; согласно части 1 ст. 302 добросовестным является приобретатель, который не знал и не мог знать, что лицо, у которого им было приобретено имущество по возмездному договору,

не имело права на его отчуждение), что представляется положительным с точки зрения обеспечения их однозначного толкования и ограничения правоприменительного усмотрения.

Таким образом, из анализа некоторых исторических аспектов использования оценочных понятий в гражданском законодательстве видно, что исследуемое понятие не является новеллой современного гражданского права.

В частности, основополагающими для современной цивилистики стали многие оценочные понятия римского частного права («добросовестность», «справедливость», «разумность» и др.); не потеряли оценочных свойств и нашли свое отражение в отечественном гражданском законодательстве и большинство оценочных понятий гражданского права советского периода.

При этом можно сделать вывод, что тенденция к увеличению удельного веса оценочных понятий в гражданском законодательстве является заметной именно в переходные этапы развития общества. Если на ранних этапах развития правовой науки появление гражданско-правовых норм с оценочными понятиями в основном связывалось с казуистическим характером тогдашнего законодательства, то последующее увеличение количества оценочных понятий можно объяснить стремлением законодателя предусмотреть все обстоятельства, которые могут иметь юридическую значимость при урегулировании гражданско-правовых отношений, и ростом тенденции к применению более гибких методов гражданско-правового регулирования. Неоспоримым же является тот факт, что объективной причиной наличия большого количества оценочных понятий в гражданско-правовых нормах всегда было и остается несовершенство законодательной техники. Вместе с тем положительным видится то, что использование оценочных понятий в современном гражданском законодательстве обусловлено уже не казуистическим, а абстрактным, диспозитивным регулированием гражданско-правовых отношений.

¹⁷ Гражданский кодекс РСФСР, утв. ВС РСФСР 11.06.1964, № 24; в ред. от. 26.11.2001 // URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_1838/ (дата обращения: 22.02.2021).

¹⁸ Гражданский кодекс Российской Федерации: часть 1 от 30.11.1994 № 51-ФЗ (в ред. Закона от 08.12.2020 № 427-ФЗ) // URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_5142/ (дата обращения: 28.02.2021).

БИБЛИОГРАФИЯ

1. Муромцев С. А. Гражданское право Древнего Рима. — М. : Статут, 2003. — 685 с.
2. Памятники римского права: Законы XII таблиц. Институции Гая. Дигесты Юстиниана. — М. : Зерцало, 1997. — 608 с.
3. Покровский И. А. Основные проблемы гражданского права. — М. : Статут, 2003. — 351 с.
4. Российское законодательство X–XX веков : в 9 т. / под ред. О. И. Чистякова. — М. : Юрид. лит., 1984–1994. — 4216 с.
5. Свод законов Российской империи // URL: <https://civil.consultant.ru/reprint/books/115/3.html> (дата обращения: 15.02.2021).
6. Томсинов В. А. Юриспруденция в Древнем Риме (классический период) // Вестник Московского университета. Серия 11, Право. — 1995. — № 2. — С. 35–46.
7. Хрестоматия по всеобщей истории государства и права : учебное пособие: в 2 т. / под ред. К. И. Батыра и Е. В. Поликарповой. — М. : Проспект, 2014. — 520 с.

Материал поступил в редакцию 14 марта 2021 г.

REFERENCES (TRANSLITERATION)

1. Muromcev S. A. Grazhdanskoe pravo Drevnego Rima. — M. : Statut, 2003. — 685 s.
2. Pamyatniki rimskogo prava: Zakony XII tablic. Institucii Gaya. Digesty Yustiniana. — M. : Zercalo, 1997. — 608 s.
3. Pokrovskij I. A. Osnovnye problemy grazhdanskogo prava. — M. : Statut, 2003. — 351 s.
4. Rossijskoe zakonodatel'stvo X–XX vekov : v 9 t. / pod red. O. I. Chistyakova. — M. : Yuridicheskaya literatura, 1984–1994. — 4216 s.
5. Svod zakonov Rossijskoj imperii // URL: <https://civil.consultant.ru/reprint/books/115/3.html> (data obrashcheniya: 15.02.2021).
6. Tomsinov V. A. Yurisprudenciya v Drevnem Rime (klassicheskij period) // Vestnik Moskovskogo universiteta. Seriya 11, Pravo. — 1995. — № 2. — S. 35–46.
7. Hrestomatiya po vseobshchej istorii gosudarstva i prava : uchebnoe posobie: v 2 t. / pod red. K. I. Batyra i E. V. Polikarpovoj. — M. : Prospekt, 2014. — 520 s.

ГРАЖДАНСКОЕ И АДМИНИСТРАТИВНОЕ СУДОПРОИЗВОДСТВО

DOI: 10.17803/1994-1471.2022.135.2.118-127

С. С. Казиханова*

Отношения, регулируемые нормами, содержащимися в цивилистических процессуальных кодексах, и предмет гражданского процессуального права

Аннотация. В статье в результате анализа правоотношений, складывающихся в приказном производстве и примирительных процедурах, обосновывается вывод о том, что они не входят в предмет гражданского процессуального права. Показывается их качественное отличие от отраслеобразующих отношений, возникающих при осуществлении правосудия, и невозможность объединения их в предмете отрасли. Дается оценка эффективности изменений гражданского процессуального законодательства, направленных на снижение судебной нагрузки. Указывается на недопустимость отказа от процессуальных гарантий правосудия. Выражается согласие с существующей в научной литературе позицией об исключении приказного производства из ведения судов с целью оптимизации нагрузки на судей. Обращается внимание на необходимость совершенствования процедуры вынесения судебных приказов, предлагаются некоторые меры для этого. Из-за отсутствия связи между отношениями, складывающимися в примирительных процедурах, и предметом отрасли критикуется включение регулирующих их норм в тексты цивилистических процессуальных кодексов.

Ключевые слова: судебный приказ; правосудие; процессуальная форма; оптимизация; предмет гражданского процессуального права; примирительные процедуры; судебное примирение; медиация; процессуальное правоотношение; реформа цивилистического процесса.

Для цитирования: Казиханова С. С. Отношения, регулируемые нормами, содержащимися в цивилистических процессуальных кодексах, и предмет гражданского процессуального права // Актуальные проблемы российского права. — 2022. — Т. 17. — № 2. — С. 118–127. — DOI: 10.17803/1994-1471.2022.135.2.118-127.

© Казиханова С. С., 2022

* Казиханова Светлана Сергеевна, кандидат юридических наук, доцент кафедры гражданского и административного судопроизводства Московского государственного юридического университета имени О.Е. Кутафина (МГЮА)
Садовая-Кудринская ул., д. 9, г. Москва, Россия, 125993
sskazihanova@msal.ru

Relations Regulated by the Norms Contained in the Civil Procedural Codes and the Subject of Civil Procedural Law

Svetlana S. Kazikhanova, Cand. Sci. (Law), Associate Professor, Department of Civil and Administrative Court Proceedings, Kutafin Moscow State Law University (MSAL)
ul. Sadovaya-Kudrinskaya, d. 9, Moscow, Russia, 125993
sskazikhanova@msal.ru

Abstract. The paper analyses legal relations that develop in writ proceedings and conciliation procedures and substantiates the idea that they are not included in the subject of civil procedural law. The author shows their qualitative difference from the industry forming relations arising in the administration of justice and the impossibility of combining them in the subject of the industry. The effectiveness of changes in civil procedural legislation aimed at reducing the judicial burden is assessed. It is pointed out that it is inadmissible to refuse procedural guarantees of justice. The author agrees with the position existing in the scientific literature on the exclusion of writ proceedings from the jurisdiction of the courts in order to optimize the workload on judges. Attention is given to the need to improve the procedure for issuing court orders, some measures are proposed for this. Due to the lack of connection between the relations that develop in conciliation procedures and the subject of the industry, the inclusion of the norms regulating them in the texts of civil procedural codes is criticized.

Keywords: court order; justice; procedural form; optimization; subject of civil procedural law; conciliation procedures; judicial reconciliation; mediation; procedural relationship; reform of the civil procedure.

Cite as: Kazikhanova SS. Otnosheniya, reguliruemye normami, soderzhashchimisya v tsivilisticheskikh protsessualnykh kodeksakh, i predmet grazhdanskogo protsessualnogo prava [Relations Regulated by the Norms Contained in the Civil Procedural Codes and the Subject of Civil Procedural Law]. *Aktual'nye problemy rossijskogo prava*. 2022;17(2):118-127. DOI: 10.17803/1994-1471.2022.135.2.118-127. (In Russ., abstract in Eng.).

Одной из основных целей реформирования цивилистического процессуального законодательства в последнее время выступает снижение нагрузки на судей. В связи с этим существенным изменениям подверглось регулирование упрощенных производств (в частности, приказного производства), а в ГПК РФ, АПК РФ и КАС РФ были введены одинаковые нормы, регулирующие примирительные процедуры. В научной литературе даются различные оценки внесенным изменениям. В нашем представлении важное значение при этом должно отводиться вопросу о том, входят ли вообще отношения, складывающиеся в приказном производстве и примирительных процедурах, в предмет гражданского процессуального права¹ и, как следствие, нуждаются ли они в регулировании цивилистическими процессуальными кодексами. Верное решение ука-

занного вопроса имеет важное теоретическое и практическое значение, поскольку, во-первых, позволяет сохранить отрасль права в том виде, в каком ее вызвала к жизни потребность регулирования определенных общественных отношений. Во-вторых, позволяет понять, правильное ли направление оптимизации гражданского судопроизводства было выбрано. И в-третьих, не загромождать тексты цивилистических процессуальных кодексов нормами, не имеющими отношения к регулированию предмета отрасли.

1. По данным Обзора судебной статистики о деятельности федеральных судов общей юрисдикции и мировых судей Судебного департамента при Верховном Суде РФ, в 2019 г. число судебных приказов, вынесенных мировыми судьями в порядке гражданского и административного судопроизводства, составило 19 млн 772 тыс. (при этом число судебных приказов

¹ В статье разделяется существующая в научной литературе позиция о включении в предмет гражданского процессуального права правоотношений, складывающихся при осуществлении гражданского, арбитражного и административного судопроизводства.

увеличилось по сравнению с 2018 г. почти на 3,5 млн, или на 1,5 %). Всего же в 2019 г. судами общей юрисдикции всех уровней по первой инстанции было рассмотрено 24,8 млн гражданских и административных дел. Другими словами, только в 20 % дел выносились судебные решения. В действительности, приведенные статистические данные достаточно предсказуемы с учетом тех изменений, которые вносились в гражданское процессуальное законодатель-

ство в последние годы². Очевидно, что целью этих изменений являлось снижение нагрузки на судей за счет рассмотрения в приказном, а не исковом производстве значительного числа дел.

В научной литературе уже давно обращалось внимание на то, что выбранный путь оптимизации гражданского судопроизводства ошибочен, поскольку предполагает отказ от процессуальных гарантий³, являющихся неотъемлемой характеристикой правосудия⁴, а значит, по суще-

² Так, в 2016 г. в ГПК РФ были внесены изменения, согласно которым приказное производство из альтернативной исковому производству процедуры стало обязательным порядком разрешения для значительного числа гражданских дел, а перечень требований, по которым выдавался судебный приказ, был расширен (Федеральный закон от 02.03.2016 № 45-ФЗ «О внесении изменений в Гражданский процессуальный кодекс Российской Федерации и Арбитражный процессуальный кодекс Российской Федерации» // СЗ РФ. 2016. № 10. Ст. 1319). В 2016 г. в КАС РФ была введена глава 11.1 «Производство по административным делам о вынесении судебного приказа», по правилам которой осуществляется взыскание обязательных платежей и санкций (Федеральный закон от 05.04.2016 № 103-ФЗ «О внесении изменений в Кодекс административного судопроизводства Российской Федерации и отдельные законодательные акты Российской Федерации» // СЗ РФ. 2016. № 15. Ст. 2065). Федеральным законом от 28.11.2018 № 451-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» в очередной раз был дополнен перечень требований, по которым выдается судебный приказ. Подробнее см.: *Громошина Н. А.* Очередной шаг в упрощении гражданского процесса: оценки и перспективы // *Законы России: опыт, анализ, практика.* 2019. № 10. С. 17–21.

³ Под процессуальными гарантиями, как совершенно верно отмечает Н. А. Громошина, понимается система базовых правил осуществления правосудия, причем система исторически сложившаяся, атрибутивная и закрепленная законом (*Громошина Н. А.* Дифференциация и унификация в гражданском судопроизводстве : дис. ... д-ра юрид. наук. М., 2010. С. 197–210). Эти базовые правила приводятся в учебной и научной литературе как черты гражданской процессуальной формы (см., например: *Гражданское процессуальное право : учебник / под ред. М. С. Шакарян. М. : Проспект, 2004. С. 30* (автор главы — М. С. Шакарян) ; *Гражданское процессуальное право России : учебник для вузов / под ред. С. Ф. Афанасьева. М. : Юрайт, 2013. С. 50–51* (автор главы — Д. А. Туманов) ; *Туманов Д. А.* Некоторые размышления о правосудии и оптимизации судопроизводства // *Законы России: опыт, анализ, практика.* 2020. № 8. С. 3–17). Как верно указывает Н. А. Громошина, система базовых правил для судебного правоприменения предполагает установление юридических фактов в судебном заседании при разбирательстве дел с соблюдением принципов судопроизводства и других гарантий, обеспечивающих заинтересованным лицам право участия в разбирательстве дела, а также вынесение законного и обоснованного решения, которое может быть по жалобе заинтересованных лиц проверено судом вышестоящей инстанции (см.: *Гражданский процесс современной России: проблемы и перспективы : монография / под ред. Н. А. Громошиной. М. : Проспект, 2017. С. 26*). Д. А. Туманов справедливо обращает внимание на то, что речь идет о той системе гарантий, которой не обладает ни один орган, кроме суда, и которая всецело направлена на установление действительных обстоятельств дела и реальную защиту прав и интересов заинтересованных лиц и обеспечивает безопасность от произвола как со стороны суда, так и любых других лиц (подробнее см.: *Туманов Д. А.* Еще раз о том, является ли судебный приказ актом правосудия, или Размышления о сущности правосудия // *Законы России: опыт, анализ, практика.* 2016. № 9. С. 16).

⁴ Например: *Туманов Д. А., Алехина С. А.* О некоторых тенденциях развития гражданского процессуального права // *Законы России: опыт, анализ, практика.* 2015. № 3. С. 12–27 ; *Борисова Е. А.* Снижение судебной

ству и от самого правосудия. Между тем с большой степенью уверенности можно утверждать, что в представлении абсолютного большинства граждан при вынесении судебного приказа оно осуществляется. Это основано на восприятии суда как органа, наделенного властными полномочиями исключительно для отправления правосудия по гражданским и уголовным делам, причем во всех случаях их рассмотрения и разрешения. Однако обратное подтверждается как историческими примерами, когда основанная на законе деятельность судов не имела его черт, так и современными примерами закрепленных в законодательстве упрощенных производств.

На самом деле отношения, возникающие в приказном производстве, не имеют ничего общего с отношениями, складывающимися при отправлении правосудия, существование которых объективно породило потребность в отрасли гражданского процессуального права. За исключением разве что участия в них суда. При этом качественное своеобразие последних обеспечивается не просто участием суда, а наличием особой системы гарантий (гражданской процессуальной формы). И, как верно отмечает Н. А. Громошина, если при осуществлении судебной деятельности будет обнаружено отсутствие процессуальной формы, такую деятельность нельзя отнести к правосудию и судопроизводству⁵. А в нашем понимании, отношения, складывающиеся в приказном производстве, из-за отсутствия в них даже минимальных присущих правосудию гарантий, несмотря на

участие в них суда, нельзя включать и в предмет гражданского процессуального права. Они существенно отличаются от отраслеобразующих отношений и являются для них инородными.

Теории права известны случаи, когда в предмет отрасли втягиваются смежные, родственные, «сопряженные», а то и нетипичные отношения, для которых оказалось возможным использовать уже сложившийся отраслевой механизм⁶. Однако отношения, складывающиеся в приказном производстве, объективно не нуждаются в распространении на них юридического режима гражданского процессуального права, поскольку это привело бы к утрате ими своей сути и исчезновению в том виде (максимально упрощенном и привлекательном с точки зрения быстроты разрешения дела), в котором они существуют. Так, в них практически полностью не действуют базовые основополагающие начала отрасли — принципы гражданского процессуального права (в том числе состязательность, без которой правосудие немыслимо)⁷. Распространение на них действия принципов отрасли (пусть даже в минимальном объеме) привело бы к их качественному изменению, и это было бы уже совершенно иное, не похожее на существующее приказное производство⁸.

Включение в предмет гражданского процессуального права отношений, возникающих в приказном производстве, не просто не согласуется с выработанным в теории права подходом к пониманию предмета отрасли, но и представляет определенную опасность. Ведь тогда при-

нагрузки ставится во главу преобразований процессуального законодательства // Гарант.ру. 23 октября 2017 г. URL: <https://www.garant.ru/interview/1144157/> (дата обращения: 10.04.2021).

⁵ Громошина Н. А. Дифференциация и унификация в гражданском судопроизводстве. С. 328.

⁶ Алексеев С. С. Собрание сочинений : в 10 т. М. : Статут, 2010. Т. 2 : Специальные вопросы правоправедения. С. 149.

⁷ Так, в приказном производстве не действуют принципы состязательности, гласности, устности, объективной (судебной) истины, независимости, непосредственности, диспозитивности. Их действие исключается самой сутью приказного производства как максимально упрощенной, не имеющей детальной регламентации в законе письменной процедуры, не подкрепленной какими-либо гарантиями установления действительных обстоятельств дела.

⁸ К тому же в цивилистическом процессуальном законодательстве уже существует такое производство, в котором присутствуют не все, а часть гарантий гражданской процессуальной формы, — упрощенное производство. Изменение правового регулирования приказного производства путем распространения на него некоторых гарантий правосудия, по сути, превратило бы его в упрощенное производство.

дется признать, что гражданского процессуального права как отрасли в ее изначальном виде больше не существует, поскольку те отношения, для регулирования которых она возникла, приобрели характер исключения (согласно вышеприведенной статистике возникают, по сути, в 2 случаях из 10), будучи вытесненными качественно другими отношениями. От отрасли гражданского процессуального права останется только название, не соответствующее действительной природе отношений, которые она регулирует.

Вывод о том, что отношения, возникающие в приказном производстве, не входят в предмет отрасли, по существу, означает, что они не нуждаются в обязательном участии суда. Как известно, без суда невозможно осуществление правосудия, так как суд встроен в систему его гарантий. Вынесение же приказа именно судом никак не влияет на существо правоотношения, не придает ему какого-либо особого характера. В связи с этим теоретически и практически обоснованной видится оптимизация гражданского судопроизводства и снижение судебной нагрузки (причем весьма значительное) за счет исключения приказного производства из ведения суда⁹.

Однако представляется, что по крайней мере в ближайшее время отказ от приказного производства с участием суда вряд ли произойдет, поскольку это приведет к неизбежному снижению высоких показателей эффективности «правосудия» в ежегодных отчетах о работе судов. Очевидно, что такие высокие показатели, как огромное количество дел при практи-

чески стопроцентной стабильности судебных актов и соблюдении процессуальных сроков, достигаются благодаря вынесению судебных приказов. Кроме того, из-за огромного количества судебных приказов, которые ежегодно выдаются именно судами, создается иллюзия доступности судебной защиты. Между тем это всего лишь заблуждение, потому что в реальности под доступностью судебной защиты понимается доступность не просто суда, а суда, осуществляющего правосудие¹⁰.

В нашем представлении вне зависимости от того, где будет осуществляться приказное производство, его правовое регулирование требует срочных изменений. Связано это с участвовавшими случаями мошенничества, на что неоднократно обращалось внимание в средствах массовой информации, блогах юристов в сети Интернет¹¹. В частности, недобросовестные взыскатели прикладывают к заявлению о вынесении судебного приказа подложные документы, что достаточно сложно установить суду в силу того, что приказ выносится без привлечения должника. И суд просто не может проверить подлинность его подписи, узнать, имеются ли у него какие-либо возражения по существу. При этом обращение к мировым судьям происходит не по месту жительства должников, а путем указания в договорах другого адреса. Это делается для того, чтобы должник не узнал о приказе и не смог представить в срок возражения (мировой судья адрес должников не проверяет). Такие взыскатели, получив судебный приказ, направляют его в банк, который списывает указанную

⁹ В литературе встречаются предложения о передаче приказного производства от судей их помощникам, нотариусам и даже искусственному интеллекту. Решение этого вопроса зависит от различных причин, в том числе неправового характера.

¹⁰ Выражается согласие с позицией Д. А. Туманова, указывающего на то, что правовой ценностью является доступ не вообще к органу, наделенному судебной властью, а именно к суду, чья деятельность по рассмотрению дела протекает в особом порядке, в основе которого лежит особая система принципов судопроизводства, которую можно образно назвать геномом правосудия (Туманов Д. А. Некоторые размышления о правосудии и оптимизации судопроизводства // Законы России. 2020. № 8. С. 4).

¹¹ Козлова Н., Валагин А., Панасенко С. Без меня меня судили // РГ. 2019. № 267. URL: <https://rg.ru/2019/11/26/sudebnye-prikazy-porodili-massovoe-vorovstvo-so-schetov-grazhdan.html> (дата обращения: 11.04.2021) ; Просвиринов А. Г. Суд использован в мошеннической «схеме». Кто ответит за ущерб? // Блог в социальной сети для юристов Закон.ру. URL: https://zakon.ru/blog/2019/7/25/sud_ispolzovan_v_moshennicheskoy_sheme_kto_otvetit_zha_uscherb (дата обращения: 11.04.2021).

в нем сумму также без предварительного сообщения об этом должнику. Подобные действия с судебными приказами, во-первых, показывают существенные недостатки и реальную опасность существующего приказного производства, а во-вторых, доказывают, что никакого отношения к правосудию оно не имеет. Более того, такие случаи подрывают доверие в сознании граждан к суду как органу, осуществляющему правосудие.

В качестве срочных мер, направленных на реформирование приказного производства, видится необходимость тщательного изучения требований, содержащихся в ст. 122 ГПК РФ, на предмет возможного исключения из перечня таких, по которым высока вероятность представления подложных документов, а у суда отсутствует возможность какой-либо проверки представленных сведений. Наиболее уязвимыми являются требования, основанные на сделках, совершенных в простой письменной форме (абз. 3 ст. 122 ГПК РФ), на что обращалось внимание многими юристами. Однако представляется, что не во всех случаях от вынесения судебного приказа по ним следует отказаться. Так, сложно представить в роли недобросовестных взыскателей, обращающихся за выдачей судебного приказа по подложным договорам, кредитные организации. Даже если такие случаи и встречались, то их число, скорее всего, незначительно. Поэтому возможность вынесения судебного приказа по требованиям о взыскании задолженности по кредитным договорам следует сохранить.

Для предотвращения возможности выдачи судебного приказа недобросовестному взыскателю требуется повышение активности

суда. В частности, для устранения сомнений в достоверности сведений, представленных взыскателем, судье следует уточнять адрес должника-гражданина¹², запросить сведения о взыскателе-организации, отражающие реальное осуществление ею деятельности, в частности о движении денежных средств по счету (к примеру, чтобы обезопасить граждан от взыскания коммунальных платежей несуществующими управляющими компаниями), и др. И в случае возникновения каких-либо сомнений в том, что у должника будет реальная возможность получить копию судебного приказа, а взыскатель защищает существующее у него право, не выдавать судебный приказ (ст. 125 ГПК РФ).

Ясно, что любое проявление активности судом в приказном производстве приведет к увеличению сроков выдачи судебного приказа. Однако выбор между быстротой (которую в настоящее время вполне можно назвать молниеносной) приказного производства и минимизацией рисков вынесения незаконных судебных актов должен быть сделан в пользу последней. В особенности в той ситуации, когда обращение к этой процедуре стало использоваться не в тех целях, ради которых она была введена, — максимально быстрого получения защиты нарушенного права¹³. При этом видится, что значительной утраты привлекательности приказного производства может не произойти за счет активного внедрения в деятельность суда различных цифровых технологий, поскольку их использование могло бы позволить суду оперативно получать необходимую информацию¹⁴.

2. В 2019 г. цивилистические процессуальные кодексы с целью усиления значения института примирения и, как следствие, снижения судеб-

¹² На необходимость такой меры указывалось в интернет-публикации «Судебный приказ — эффективна ли мера?», размещенной на сайте проекта Legal Academy (URL: <https://legalacademy.ru/sphere/post/sudebnyi-prikaz--effektivna-li-mera>) (дата обращения: 01.05.2021)).

¹³ Один из разработчиков действующего ГПК РФ, известный ученый-процессуалист А. К. Сергун в личной беседе с автором настоящей статьи при обсуждении приказного производства выражала удивление тем, что оно получило такое активное распространение, и уже тем более тем, что оно используется в противоправных целях, так как при введении его в ГПК, по словам ученого, вряд ли кто-то в рабочей группе мог такое даже предположить.

¹⁴ В связи с этим интерес представляют статьи, выполненные в рамках исполнения гранта РФФИ «Влияние цифровых технологий на гражданское и административное судопроизводство» представителями

отсутствием реальных примеров отношений между участниками процесса. Попытки их обнаружения были предприняты рядом авторов²¹, однако их нельзя признать удачными (приводились либо примеры материально-правовых отношений, либо примеры, в которых вовсе отсутствовала правовая связь между участниками).

В действительности гражданские процессуальные отношения немыслимы без участия суда в силу того, что именно суд позволяет обеспечить гарантии реальной защиты права. Его участие как органа, играющего важную роль в жизни общества, придает особое качество отношениям, входящим в предмет отрасли. Процессуальная природа отношений с судом предопределена их связанностью с разрешением гражданского дела в определенной системе гарантий (гражданской процессуальной форме).

В связи с этим отношения, складывающиеся в примирительных процедурах непосредственно между ее участниками, не являются процессуальными по своей природе. Не имеют процессуальную природу и правоотношения, возникающие между судебным примирителем и судом в процедуре судебного примирения²², поскольку они никак не связаны с разрешением гражданского дела в особой системе гарантий.

Таким образом, отношения по примирению сторон в цивилистическом процессе ввиду качественно различной природы с отношениями, возникающими в связи с разрешением гражданских дел судом в гражданской процессуальной форме, не могут быть объединены с последними в предмете отрасли. Совершенно неоправданным в связи с этим видится включение норм о примирительных процедурах в тексты цивилистических процессуальных кодексов.

БИБЛИОГРАФИЯ

1. *Алексеев С. С.* Собрание сочинений : в 10 т. Т. 2 : Специальные вопросы правоведения. — М. : Статут, 2010. — 471 с.
2. *Борисова Е. А.* Снижение судебной нагрузки ставится во главу преобразований процессуального законодательства // Гарант.ру. — 23 октября 2017 г. — URL: <https://www.garant.ru/interview/1144157/> (дата обращения: 10.04.2021).
3. *Васьковский Е. В.* Курс гражданского процесса : Субъекты и объекты процесса, процессуальные отношения и действия. — М. : Статут, 2016. — 624 с.
4. *Гражданское процессуальное право России : учебник для вузов / под ред. С. Ф. Афанасьева.* — М. : Юрайт, 2013. — 879 с.
5. *Гражданское процессуальное право : учебник / под ред. М. С. Шакарян.* — М. : Проспект, 2004. — 584 с.
6. *Громошина Н. А.* Дифференциация и унификация в гражданском судопроизводстве : дис. ... д-ра юрид. наук. — М., 2010. — 409 с.
7. *Громошина Н. А.* Очередной шаг в упрощении цивилистического процесса: оценки и перспективы // Законы России: опыт, анализ, практика. — 2019. — № 10. — С. 17–21.

ношения и процессуальные действия // Труды ВЮЗИ. М., 1965. Т. 3. С. 63–64 ; *Чечина Н. А.* Гражданские процессуальные отношения. Л., 1962. С. 11–12.

²¹ *Фокина М. А.* К вопросу о современной модели гражданских процессуальных правоотношений // Проблемы гражданского судопроизводства в трудах и деятельности М. С. Шакарян : сборник материалов Международной научно-практической конференции, посвященной памяти и 90-летию со дня рождения доктора юридических наук, профессора Марии Сумбатовны Шакарян / отв. ред. С. М. Михайлов. М. : Проспект, 2014. С. 49–55.

²² Содержание этих правоотношений составляют права судебного примирителя знакомиться с материалами дела с согласия суда и суда запросить информацию о ходе примирительной процедуры с корреспондирующими им обязанностями (ч. 5 ст. 153.6 ГПК РФ, ч. 5 ст. 138.5 АПК РФ, ч. 5 ст. 137.6 КАС РФ).

8. Гурвич М. А. Гражданские процессуальные правоотношения и процессуальные действия // Труды ВЮЗИ. — М., 1965. — Т. 3. — С. 62–117.
9. Загайнова С. К., Кузбагаров А. Н. Об использовании примирительных процедур при осуществлении правосудия по спорам частноправового характера // Арбитражный и гражданский процесс. — 2006. — № 2. — С. 25–28.
10. Здрок О. Н. Примирительные процедуры в цивилистическом процессе : автореф. дис. ... д-ра юрид. наук. — Минск, 2019. — 52 с.
11. Туманов Д. А. Пробелы в гражданском процессуальном праве. — М. : Норма, 2008. — 208 с.
12. Туманов Д. А., Алехина С. А. О некоторых тенденциях развития гражданского процессуального права // Законы России: опыт, анализ, практика. — 2015. — № 3. — С. 12–27.
13. Туманов Д. А. Еще раз о том, является ли судебный приказ актом правосудия, или Размышления о сущности правосудия // Законы России: опыт, анализ, практика. — 2016. — № 9. — С. 13–19.
14. Туманов Д. А. Некоторые размышления о правосудии и оптимизации судопроизводства // Законы России: опыт, анализ, практика. — 2020. — № 8. — С. 3–17.
15. Казиханова С. С. К вопросу о возможности взыскания судебных расходов самостоятельным иском о возмещении убытков // Законы России: опыт, анализ, практика. — 2017. — № 9. — С. 15–20.
16. Козлова Н., Валагин А., Панасенко С. Без меня меня судили // РГ. — 2019. — № 267.
17. Просвирин А. Г. Суд использован в мошеннической «схеме». Кто ответит за ущерб? // Блог в социальной сети для юристов Закон.ру. — URL: https://zakon.ru/blog/2019/7/25/sud_ispolzovan_v_moshennicheskoy_sheme_kto_otvetit_zh_uscherb.
18. Трещева Е. А. Правовое регулирование примирительных процедур на современном этапе // Вестник Самарского государственного университета. — 2012. — № 3/2 (94). — С. 88–92.
19. Фокина М. А. К вопросу о современной модели гражданских процессуальных правоотношений // Проблемы гражданского судопроизводства в трудах и деятельности М. С. Шакарян : сборник материалов Международной научно-практической конференции, посвященной памяти и 90-летию со дня рождения доктора юридических наук, профессора Марии Сумбатовны Шакарян / отв. ред. С. М. Михайлов. — М. : Проспект, 2014. — С. 49–55.
20. Цивилистический процесс современной России: проблемы и перспективы : монография / под ред. Н. А. Громошиной. — М. : Проспект, 2017. — 208 с.
21. Чечина Н. А. Гражданские процессуальные отношения. — Л. : Изд-во Ленингр. ун-та, 1962. — 68 с.

Материал поступил в редакцию 5 мая 2021 г.

REFERENCES (TRANSLITERATION)

1. Alekseev S. S. Sbornik sochinenij : v 10 t. T. 2 : Special'nye voprosy pravovedeniya. — M. : Statut, 2010. — 471 s.
2. Borisova E. A. Snizhenie sudebnoj nagruzki stavitsya vo glavu preobrazovanij processual'nogo zakonodatel'stva // Garant.ru. — 23 oktyabrya 2017 g. — URL: [https://www.garant.ru/interview/1144157/\(data_obrashcheniya:10.04.2021\)](https://www.garant.ru/interview/1144157/(data_obrashcheniya:10.04.2021)).
3. Vas'kovskij E. V. Kurs grazhdanskogo processa : Sub»ekty i ob»ekty processa, processual'nye otnosheniya i dejstviya. — M. : Statut, 2016. — 624 s.
4. Grazhdanskoe processual'noe pravo Rossii : uchebnik dlya vuzov / pod red. S. F. Afanas'eva. — M. : Yurajt, 2013. — 879 s.
5. Grazhdanskoe processual'noe pravo : uchebnik / pod red. M. S. Shakaryan. — M. : Prospekt, 2004. — 584 s.
6. Gromoshina N. A. Differenciatsiya i unifikatsiya v grazhdanskom sudoproizvodstve : dis. ... d-ra yurid. nauk. — M., 2010. — 409 s.

7. Gromoshina N. A. Ocherednoj shag v uproshtchenii civilisticheskogo processa: ocenki i perspektivy // Zakony Rossii: opyt, analiz, praktika. — 2019. — № 10. — S. 17–21.
8. Gurvich M. A. Grazhdanskije processual'nye pravootnosheniya i processual'nye dejstviya // Trudy VYuZl. — M., 1965. — T. 3. — S. 62–117.
9. Zagajnova S. K., Kuzbagarov A. N. Ob ispol'zovanii primiritel'nyh procedur pri osushchestvlenii pravosudiya po sporam chastnopravovogo haraktera // Arbitrazhnyj i grazhdanskij process. — 2006. — № 2. — S. 25–28.
10. Zdrok O. N. Primiritel'nye procedury v civilisticheskom processe : avtoref. dis. ... d-ra yurid. nauk. — Minsk, 2019. — 52 s.
11. Tumanov D. A. Probely v grazhdanskom processual'nom prave. — M. : Norma, 2008. — 208 s.
12. Tumanov D. A., Alekhina S. A. O nekotoryh tendenciyah razvitiya grazhdanskogo processual'nogo prava // Zakony Rossii: opyt, analiz, praktika. — 2015. — № 3. — S. 12–27.
13. Tumanov D. A. Eshche raz o tom, yavlyaetsya li sudebnyj prikaz aktom pravosudiya, ili Razmyshleniya o sushchnosti pravosudiya // Zakony Rossii: opyt, analiz, praktika. — 2016. — № 9. — S. 13–19.
14. Tumanov D. A. Nekotorye razmyshleniya o pravosudii i optimizacii sudoproizvodstva // Zakony Rossii: opyt, analiz, praktika. — 2020. — № 8. — S. 3–17.
15. Kazihanova S. S. K voprosu o vozmozhnosti vzyskaniya sudebnyh raskhodov samostoyatel'nym iskom o vozmeshchenii ubytkov // Zakony Rossii: opyt, analiz, praktika. — 2017. — № 9. — S. 15–20.
16. Kozlova N., Valagin A., Panasenکو S. Bez menya menya sudili // RG. — 2019. — № 267.
17. Prosvirin A. G. Sud ispol'zovan v moshennicheskoy «skheme». Kto otvetit za usherb? // Blog v social'noj seti dlya yuristov Zakon.ru. — URL: https://zakon.ru/blog/2019/7/25/sud_ispolzovan_v_moshennicheskoy_sheme_kto_otvetit_zh_usherb.
18. Treshcheva E. A. Pravovoe regulirovanie primiritel'nyh procedur na sovremennom etape // Vestnik Samarskogo gosudarstvennogo universiteta. — 2012. — № 3/1 (94). — S. 88–92.
19. Fokina M. A. K voprosu o sovremennoj modeli grazhdanskijh processual'nyh pravootnoshenij // Problemy grazhdanskogo sudoproizvodstva v trudah i deyatel'nosti M. S. Shakaryan : sbornik materialov Mezhdunarodnoj nauchno-prakticheskoy konferencii, posvyashchennoj pamyati i 90-letiyu so dnya rozhdeniya doktora yuridicheskijh nauk, professora Marii Sumbatovny Shakaryan / otv. red. S. M. Mihajlov. — M. : Prospekt, 2014. — S. 49–55.
20. Civilisticheskij process sovremennoj Rossii: problemy i perspektivy : monografiya / pod red. N. A. Gromoshinoj. — M. : Prospekt, 2017. — 208 s.
21. Chechina N. A. Grazhdanskije processual'nye otnosheniya. — L. : Izd-vo Leningr. un-ta, 1962. — 68 s.

ПРАВОВАЯ ОХРАНА РЕЗУЛЬТАТОВ ИНТЕЛЛЕКТУАЛЬНОЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ

DOI: 10.17803/1994-1471.2022.135.2.128-134

Е. С. Гринь*

Наследование аккаунтов в социальных сетях: российский и зарубежный опыт¹

Аннотация. С развитием компьютерных технологий и использованием социальных сетей не только для личных, но и для коммерческих целей возросла необходимость правового регулирования отношений в части использования результатов творческого труда в социальных сетях, а также вопросов наследования этих результатов в случае смерти автора аккаунта. Судебной практике уже известны случаи правовых споров относительно социальных сетей, за рубежом вырабатываются отдельные правовые подходы к определению правовой природы аккаунтов в социальных сетях и к результатам творческого труда, которые размещаются на таких аккаунтах. В статье автор анализирует российский и зарубежный опыт и приходит к выводу о том, каким образом регулируются отношения по наследованию аккаунтов в отечественной и зарубежной судебной практике. Автор анализирует правовое регулирование отношений по поводу аккаунтов в социальных сетях и вопросы их наследования с учетом создания новой виртуальной реальности и раскрывает возможные пути правовой охраны результатов творческого труда, созданных с помощью технологий виртуальной и дополненной реальности.

Ключевые слова: виртуальная реальность; дополненная реальность; аккаунт в социальных сетях; сеть Интернет; интеллектуальные права; наследование; мультимедийный продукт; сложные объекты интеллектуальных прав; программа для ЭВМ; интернет-сайт.

Для цитирования: Гринь Е. С. Наследование аккаунтов в социальных сетях: российский и зарубежный опыт // Актуальные проблемы российского права. — 2022. — Т. 17. — № 2. — С. 128–134. — DOI: 10.17803/1994-1471.2022.135.2.128-134.

¹ Исследование выполнено при финансовой поддержке РФФИ в рамках научного проекта № 18-29-16199.

© Гринь Е. С., 2022

* Гринь Елена Сергеевна, кандидат юридических наук, доцент, доцент кафедры интеллектуальных прав Московского государственного юридического университета имени О.Е. Кутафина (МГЮА)
Садовая-Кудринская ул., д. 9, г. Москва, Россия, 125993
helenkotenko@yandex.ru

Inheriting Social Media Accounts: Russian and Foreign Experience²

Elena S. Grin, Cand. Sci. (Law), Associate Professor, Associate Professor, Department of Intellectual Property Rights, Kutafin Moscow State Law University (MSAL)
ul. Sadovaya-Kudrinskaya, d. 9, Moscow, Russia, 125993
helenkotenko@yandex.ru

Abstract. Due to the development of computer technologies and the use of social networks not only for personal, but also for commercial purposes, the need for legal regulation of relations as to the use of creative work results posted in social networks, as well as issues of inheritance of these results following the death of the account author, has increased. Judicial practice has already seen cases of legal disputes regarding social networks; abroad, separate legal approaches are being developed to determine the legal nature of social media accounts and to consider the results of creative work that are posted on such accounts. In the paper, the author analyzes Russian and foreign experience and makes a conclusion about the way the inheritance of accounts is regulated in domestic and foreign judicial practice. The author analyzes the legal regulation of relations regarding social media accounts and issues of their inheritance, taking into account the creation of a new virtual reality, and reveals possible ways of legal protection of the results of creative work created using virtual and augmented reality technologies.

Keywords: virtual reality; augmented reality; social media account; Internet; intellectual rights; inheritance; multimedia product; complex objects of intellectual rights; computer program; Website.

Cite as: Grin ES. Nasledovanie akkauntov v sotsialnykh setyakh: rossiyskiy i zarubezhnyy opyt [Inheriting Social Media Accounts: Russian and Foreign Experience]. *Aktual'nye problemy rossijskogo prava*. 2022;17(2):128-134. DOI: 10.17803/1994-1471.2022.135.2.128-134. (In Russ., abstract in Eng.).

В настоящее время возрастает роль социальных сетей для предпринимательской деятельности. Если несколько лет назад в сети Интернет создавались различные результаты творческого труда: фотографии, видео, тексты для личных целей, то сейчас происходит активная коммерциализация таких результатов именно с использованием аккаунтов в социальных сетях. Таким образом, бизнес-аккаунты в сети Интернет стали важным инструментом для ведения предпринимательской деятельности.

Аккаунты в социальных сетях для предпринимателей — это, по сути, «витрина» виртуального магазина либо интернет-сайта магазина, где можно осуществлять коммерческую деятельность онлайн из любой точки мира. И от того, насколько узнаваем, популярен среди пользователей аккаунт, зависит и успех конкрет-

ной организации. Узнаваемость определяется правилами социальных сетей³. С учетом этого возрастает стоимость и цена самого аккаунта в социальных сетях, которые также могут передаваться от одного пользователя к другому (путем передачи логина и пароля).

Особая роль аккаунтам уделяется и в проекте, разработанном Facebook, — в так называемой метавселенной⁴. Это понятие означает виртуальный мир, который сочетает в себе технологии виртуальной и дополненной реальности. В такой новой виртуальной реальности с помощью аватаров пользователи смогут общаться друг с другом в специальных очках или без них. Помимо этого, предполагается, что будут воссоздаваться образы пользователей с помощью голограмм.

Для правовой квалификации важно, что в новой виртуальной реальности с помощью

² The reported study was funded by RFBR according to the research project № 18-29-16199.

³ См., например, какие требования предъявляются к аккаунту в социальных сетях в части доказывания его узнаваемости: решение Суда по интеллектуальным правам от 22.05.2019 по делу № СИП-858/2018 // СПС «КонсультантПлюс».

⁴ См. об этом в презентации проекта Facebook: URL: https://www.youtube.com/watch?t=765&v=0294iXEP04Y&feature=emb_imp_woyt (дата обращения: 30.10.2021).

специальных VR-очков или иных технических возможностей можно будет создавать различные результаты, в том числе и творческого труда. Существует вопрос относительно правовой квалификации таких результатов, поскольку в отношении них возникают различные вопросы с точки зрения права, в том числе наследования результатов, которые созданы в виртуальной реальности⁵.

Применительно к вопросам наследования аккаунта в социальных сетях прежде всего необходимо определить, что же представляет собой аккаунт и является ли он результатом интеллектуальной деятельности.

В юридической литературе аккаунты определяют по-разному. Так, например, некоторые авторы отмечают, что аккаунты представляют собой совокупность данных о пользователе (информация, которая содержится в учетной записи о конкретном пользователе) либо элемент сетевой инфраструктуры, который служит для обмена информацией и данными⁶.

Понятие социальной сети и профиля аккаунта/блога было предложено для закона «Об информации, информационных технологиях и о защите информации» еще в 2015 г. Социальная сеть определялась как сайт в сети Интернет, где зарегистрированные пользователи могут самопрезентовать себя посредством регистрации своих профилей.

Сам аккаунт предлагалось определять как страницу конкретного пользователя, который зарегистрировал ее по правилам социальной сети и вел добровольно содержательное наполнение⁷. Однако такие предложения были отклонены.

Единого подхода к определению аккаунта в социальных сетях в юридической литературе нет.

Вместе с тем такой виртуальной объект можно рассматривать с точки зрения авторско-пра-

вовой охраны, если аккаунт будет соответствовать критериям охраноспособности объектов авторских прав: творческому характеру труда и объективной форме выражения.

Применительно ко второму признаку — объективной форме выражения — представляется, что такой формой выступает цифровая.

Вместе с тем творческий характер труда автора (владельца) аккаунта следует еще доказать в каждом конкретном случае. Поскольку аккаунты делятся на различные виды и могут как содержать творческий характер труда: оформление страницы, подбор оригинальных текстов, создание видео, название и пр., так и представлять собой исключительно информационный аккаунт с официальными данными об организации или содержать исключительно новостной материал.

На наш взгляд, аккаунты в социальных сетях можно рассматривать как мультимедийные продукты (ст. 1240 ГК РФ), если они соответствуют признакам данных сложных объектов, либо как интернет-сайты (составные произведения, ст. 1260 ГК РФ).

Так, понятие мультимедийного продукта в законе не содержится, однако есть определение, выработанное автором настоящей статьи, в соответствии с которым под ним понимается произведение, выраженное в электронной (цифровой) форме, включающее несколько охраняемых результатов интеллектуальной деятельности (таких как программа для ЭВМ, произведения изобразительного искусства, музыкальные произведения и др.) и с помощью компьютерных устройств функционирующее в процессе взаимодействия с пользователем.

В том случае, если аккаунт в социальных сетях будет обладать признаками мультимедийного продукта: сложностью структуры, виртуальностью, интерактивностью, электронной формой выражения, состоять из разнородных

⁵ Об этом также: Новоселова Л. А., Гринь О. С. Эффективность правовой охраны объектов интеллектуальных прав: административные барьеры // Право. Журнал Высшей школы экономики. 2018. № 2. С. 4–25.

⁶ См.: Санникова Л. В., Харитонова Ю. С. Цифровые активы: правовой анализ : монография. М. : 4 Принт, 2020. 304 с.

⁷ См.: проект федерального закона № 883844-6 «О внесении изменений в статьи 2 и 10.2 Федерального закона “Об информации, информационных технологиях и о защите информации”» // СПС «Консультант-Плюс».

результатов творческого труда, объединенных в единое произведение, тогда рассматриваемый объект может подпадать под правовую квалификацию как мультимедийный продукт.

Однако возникает вопрос об определении круга авторов такого аккаунта, если он признается сложным объектом интеллектуальных прав как мультимедийный продукт. Например, будет ли владелец правообладателем по аналогии с организатором сложного объекта, либо в данном случае будет определяться множественность авторов (как, например, это сделано в отношении аудиовизуальных произведений в ст. 1263 ГК РФ).

Помимо этого, существует вопрос о возникновении прав на данный аккаунт. Если владелец аккаунта является единоличным и самостоятельно ведет аккаунт (создает дизайн-макеты, тексты, видео), то правовой статус данного лица сходен с составителем. Однако если у аккаунта несколько авторов, например автор текстов — копирайтер, автор контента — контент-менеджер, фотограф, дизайнер-оформитель, видеограф, то речь может идти о соавторстве или о построении авторства как в сложном объекте интеллектуальных прав, когда авторы отдельных результатов творческого труда передают свои права организатору (например, владельцу блога).

Представляется, что аккаунт в социальных сетях в большинстве случаев может подпадать под правовую охрану как интернет-сайт (как составное произведение), поскольку, по сути, на страничке аккаунта есть подбор и расположение различных результатов творческого труда и, как правило, однородных, которые образуют единое произведение. Это может быть аккаунт не только в социальных сетях, но и в интернет-магазине, на сайте авиакомпании и пр., где создается личный кабинет и размещены не только персональные данные, но и фото, видеоматериалы, тексты.

Помимо этого, интересно рассмотреть аккаунты в социальных сетях как иное имущество в числе объектов гражданского права (ст. 128

ГК РФ). При таком подходе данные продукты подлежат определению как объекты *sui generis* в зависимости от тех результатов творческого труда, которые будут составной частью аккаунта.

В некоторых случаях интернет-сайт в судебной практике определяют как программу для ЭВМ, и такая трактовка тоже может быть применена к аккаунту. Поэтому неопределенность правовой природы такого объекта порождает множество вопросов в части его правовой квалификации как результата творческого труда.

Таким образом, если аккаунт признавать результатом интеллектуальной деятельности (мультимедийный продукт, интернет-сайт, программа для ЭВМ), то должен решаться вопрос о наследовании прав на такие аккаунты как объекты, например, авторских прав.

В Федеральной нотариальной палате отмечают, что аккаунты передаются по наследству и могут определяться как цифровые активы⁸.

Согласно ст. 1112 ГК РФ в состав наследства включаются все вещи умершего на день открытия наследства и иное имущество, в том числе имущественные права и обязанности. Исключение составляют те права и обязанности, которые неразрывно связаны с личностью наследодателя (это касается прав на алименты, возмещение вреда, причиненного жизни или здоровью гражданина, а также прав и обязанностей, переход которых в порядке наследования не допускается по закону).

Не входят в состав наследства личные неимущественные права и другие нематериальные блага.

В нотариальной практике аккаунты рассматриваются как цифровые активы, которые включают в себя результаты интеллектуальной деятельности (фото, видео, тексты постов). Особую ценность представляют бизнес-аккаунты магазинов, известных личностей, которые приносят прибыль их владельцам, в том числе за счет рекламной деятельности.

Ввиду отсутствия определения правовой природы аккаунта предлагается указывать в завещании место, где хранятся данные доступа

⁸ См. об этом сайт Федеральной нотариальной палаты: URL: <https://notariat.ru/ru-ru/news/poryadok-nasledovaniya-cifrovyyh-aktivov-mnenie-ekspertov-notariata> (дата обращения: 30.10.2021).

к аккаунту (например, это могут быть пароли, сохраненные на USB-накопителе)⁹. В случае неопределенности правового режима аккаунта рекомендуется передавать заранее свои пароли и логины для доступа к аккаунту.

Обратимся к зарубежному опыту наследования аккаунтов в социальных сетях.

В Германии рекомендуется использовать USB-накопитель для хранения информации о паролях к аккаунту; сам накопитель блокируется главным паролем, но основные пароли содержатся в рукописном документе, передаваемом на хранение нотариусу.

Вместе с тем судебная практика в Германии неоднозначна. Верховный суд в одном из дел пришел к выводу, что аккаунты в социальных сетях следует рассматривать в рамках закона о наследстве так же, как дневники и письма, которые могут передаваться по наследству. Данное решение было принято по спору родителей умершей девочки и Facebook. Социальная сеть не давала родителям доступ к социальному аккаунту ребенка, ссылаясь на конфиденциальность. Верховный суд принял решение о передаче данных об аккаунте родителям ребенка¹⁰.

В Испании, например, принят специальный закон о защите персональных данных, в котором есть отдельная статья, посвященная цифровому завещанию (ст. 96), где можно прописать лицо, у которого будет доступ к аккаунтам умершего¹¹.

В США в 2005 г. был принят специальный закон о предоставлении родственникам доступа к электронной почте умершего (в штате Коннектикут)¹². После этого закона в различных штатах

начали появляться похожие законы, которые предоставляли возможность получать доступ не только к электронной почте, но и к блогам, социальным страницам. Так, в штате Делавер в 2014 г. был принят отдельный акт по наследованию цифровых активов и электронных счетов (в том числе аккаунтов) после смерти его владельца¹³. В законе отдельно определяется порядок передачи доступа к электронной почте умершего, а также его аккаунтам в социальных сетях, облачным хранилищам. Помимо подобных специализированных законов, принят также закон США «Об авторском праве в цифровую эпоху» (DMCA), которым регламентируются в том числе вопросы нарушения прав на аккаунты в социальных сетях — пользователи могут отправлять жалобы в случае нарушения своих интеллектуальных прав на контент.

В 20 штатах США также принят закон «О фидуциарном доступе к цифровым активам» (FADA), который гарантирует физическим лицам право передавать цифровое имущество на законных основаниях. FADA и его расширенные варианты (UFADA, RUFADA, RFADA) — это законы, которые утверждались для единообразного применения законодательства в разных штатах.

Такой закон, как FADA, важен, потому что с технической точки зрения в настоящее время онлайн-аккаунты и их контент не могут быть переданы, если пользователь умер, поскольку это обычно нарушает условия пользовательских соглашений большинства сайтов и социальных сетей. На протяжении многих лет людям приходилось бороться за право доступа к онлайн-аккаунтам своих умерших близких. Американ-

⁹ См. сайт Российской газеты: URL: <https://rg.ru/2021/07/21/kak-propisat-v-zaveshchanii-sudbu-akkauntov-v-seti.html> (дата обращения: 30.10.2021).

¹⁰ См.: URL: <https://www.thelocal.de/20180712/german-court-to-rule-on-parents-access-to-dead-daughters-facebook/> (дата обращения: 30.10.2021).

¹¹ См.: URL: <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2018-16673> (дата обращения: 30.10.2021).

¹² См.: An act concerning access to decedents' electronic mail accounts. Public Act No 05-136. Substitute Senate Bill No 262. June 24, 2005. URL: <https://www.cga.ct.gov/2005/act/Pa/2005PA-00136-R00SB-00262-PA.htm> (дата обращения: 30.10.2021).

¹³ См.: House of Representatives, 147th General Assembly House bill no 345. an act to amend title 12 of the Delaware code relating to fiduciary access to digital assets and digital accounts // URL: <https://legiscan.com/DE/text/HB345/id/1023563> (дата обращения: 30.10.2021).

ской судебной практике известны случаи, когда близкие через суд получали доступ к аккаунтам благодаря использованию данного закона¹⁴.

Как видим, в зарубежных странах вопрос наследования аккаунтов решается по-разному. Вместе с тем споры вызывает разграничение категорий доступа к аккаунту и наследования аккаунта. Доступ к аккаунту не дает автоматическую возможность использовать его для целей извлечения прибыли, как это было бы с прежним владельцем.

Это имеет важное значение, так как при решении вопроса наследования аккаунта возникает проблема регламентации доступа родственников умершего к аккаунту. Разные социальные сети устанавливают различную политику в данной области.

По правилам политики социальной сети Instagram аккаунту умершего владельца присваивается статус «памятного аккаунта», однако по общему правилу доступ к нему не предоставляется. Согласно политике конфиденциальности, предоставление входа в аккаунт в памятном статусе является нарушением правил пользования сети. Единственное, что предлагают разработчики, — удалить такой аккаунт по просьбе родственников, которые подтверждают свое родство, а также представляют свидетельство о смерти¹⁵. В данном контексте предоставление доступа не тождественно понятию наследования аккаунта.

Сходные правила содержатся также и в правилах Facebook. Как отмечается представителями социальной сети, в случае смерти владельца аккаунту присваивается статус «в память». Присвоение такого статуса запретит доступ в аккаунт даже родственникам. Facebook, как и Instagram, предлагает удалять аккаунты¹⁶.

Интересный вариант предлагает компания Google, где пользователи вправе воспользоваться услугами помощи менеджера аккаунта «на всякий случай» (Inactive Account Manager), который может в специально оговоренных случаях автоматически удалить данные либо передать их доверенному лицу владельца аккаунта. В начале действия такого «виртуального завещания» можно установить конкретный срок, отсутствие активности в течение которого приведет к тому, что менеджер автоматически выполнит инструкции, оставленные владельцем¹⁷. Так, если пользователь месяц не пользуется социальной сетью или аккаунтом, менеджер может передать доступ заранее оговоренному лицу. Такой подход, согласно политике компании, обеспечит наиболее быстрый доступ к аккаунту в случае смерти владельца. То есть, по сути, оформляется «цифровое» волеизъявление для доступа к аккаунту, когда пользователь уже определяет судьбу доступа к нему. В таком случае указанные им лица получают доступ к ресурсу до истечения срока для вступления в наследство.

Другой вопрос возникает в ситуации, когда такой доступ предоставляется не наследнику, а иному лицу. Вправе ли наследники оспорить это решение владельца аккаунта, если унаследуют аккаунт и запросят к нему доступ? Представляется, в случае недобросовестного поведения лица, которому был передан доступ к аккаунту (а не права на него) после смерти владельца, наследники правообладателя должны получить возможность защищать перешедшее к ним по наследству право на аккаунт.

Однако, возможно, такие ситуации будут нечастыми, так как обычно коммерческое использование аккаунта находится в тесной связи с личностью его обладателя.

¹⁴ См.: URL: https://www.huffpost.com/entry/your-digital-inheritance-what-happens-to-your-social_b_589e65a1e4b0cd37efcfe8a4 (дата обращения: 30.10.2021).

¹⁵ См.: Справочный центр Instagram. URL: <https://help.instagram.com/264154560391256> (дата обращения: 30.10.2021).

¹⁶ См.: Справочный центр Facebook. URL: <https://ru-ru.facebook.com/help/150486848354038> (дата обращения: 30.10.2021).

¹⁷ См.: Справочный центр Google. URL: <https://support.google.com/accounts/troubleshooter/6357590?hl=ru> (дата обращения: 30.10.2021).

Позиция «Яндекса» сходна с пользовательскими соглашениями иных социальных сетей, указанных выше, где отмечается право на неприкосновенность частной жизни и тайну переписки. Доступ к аккаунтам не предоставляется в случае смерти владельца, поскольку, помимо фото-, видеоматериалов, в аккаунте содержится личная переписка по электронной почте, доступ к которой компания не предоставляет.

С учетом этого можно сделать вывод, что в случае смерти владельца аккаунта у наследников есть несколько вариантов действий: увековечить память и оставить аккаунт со специальной пометкой либо обратиться за блокировкой и удалением аккаунта.

В то же время политика социальных сетей о непредоставлении доступа к аккаунту умершего владельца вызывает дополнительные вопросы о том, могут ли наследники в случае завещания все-таки получить доступ к аккаунтам, и

это предстоит решить в ближайшее время, возможно в судебной практике.

На наш взгляд, стоит разграничивать доступ к аккаунту и наследование аккаунта как цифрового актива или как результата интеллектуальной деятельности, охраняемого по закону. От этого зависят ответы на вопросы о том, вправе ли наследник извлекать прибыль от использования аккаунта в социальной сети умершего, будет ли возможность охранять личные немущественные права автора. Ответ на последний вопрос должен быть утвердительный, поскольку такая возможность предоставляется даже действующими правилами социальных сетей. Ответ на первый вопрос, с нашей точки зрения, также должен быть утвердительным, поскольку, независимо от подходов к точной квалификации самого аккаунта, его сущность как объекта гражданских прав порождает возможность извлечения соответствующей прибыли.

БИБЛИОГРАФИЯ

1. Новоселова Л. А., Гринь О. С. Эффективность правовой охраны объектов интеллектуальных прав: административные барьеры // Право. Журнал Высшей школы экономики. — 2018. — № 2. — С. 4–25.
2. Санникова Л. В., Харитонов Ю. С. Цифровые активы: правовой анализ : монография. — М. : 4 Принт, 2020. — 304 с.

Материал поступил в редакцию 31 октября 2021 г.

REFERENCES (TRANSLITERATION)

1. Novoselova L. A., Grin' O. S. Effektivnost' pravovoj ohrany ob»ektov intellektual'nyh prav: administrativnye bar'ery // Pravo. Zhurnal Vysshej shkoly ekonomiki. — 2018. — № 2. — S. 4–25.
2. Sannikova L. V., Haritonova Yu. S. Cifrovye aktivy: pravovoj analiz : monografiya. — M. : 4 Print, 2020. — 304 s.

Участие невменяемого в совершении преступления

Аннотация. В статье обосновывается, что понятие соучастия в уголовном праве требует корректировки: односторонней субъективной связи должно быть достаточно для соучастия. Практика квалификации деяний, совершенных с участием лиц невменяемых и малолетних, не в полной мере отвечает принципам уголовного права и целям уголовной политики. Судебная практика, признав возможность квалификации участия в преступлении невменяемого или малолетнего в качестве группы лиц, прибегла к расширительному толкованию закона. В итоге отсутствуют препятствия для понимания такого участия и в качестве группы лиц по предварительному сговору, что в сложившейся практике тем не менее не поддерживается. Квалификация в качестве действий исполнителя использования при совершении преступления невменяемого или малолетнего не решает проблему, например, в случае совершения преступления со специальным субъектом, признанным невменяемым. Проблема требует законодательного решения. Предложено новое определение соучастия как умышленного участия лица в совершении умышленного преступления другим лицом, а также в совершении деяния, запрещенного уголовным законом, лицом, не подлежащим уголовной ответственности в силу его возраста, невменяемости или иных обстоятельств.

Ключевые слова: уголовное право; соучастие; группа лиц; группа лиц по предварительному сговору; невменяемость; субъект преступления; малолетний; судебная практика; провокация; двусторонняя субъективная связь соучастников.

Для цитирования: Клепицкий И. А. Участие невменяемого в совершении преступления // Актуальные проблемы российского права. — 2022. — Т. 17. — № 2. — С. 135–140. — DOI: 10.17803/1994-1471.2022.135.2.135-140.

Participation of a Mentally Ill Person in the Commission of a Crime

Ivan A. Klepitskiy, Dr. Sci. (Law), Professor, Professor, Department of Criminal Law, Kutafin Moscow State Law University (MSAL)
ul. Sadovaya-Kudrinskaya, d. 9, Moscow, Russia, 125993
oupi@ya.ru

Abstract. The paper substantiates that the concept of complicity in criminal law requires adjustment: a one-sided subjective connection should be sufficient for complicity. The practice of qualifying acts committed with the participation of mentally ill persons and minors does not fully comply with the principles of criminal law and the

© Клепицкий И. А., 2022

* Клепицкий Иван Анатольевич, доктор юридических наук, профессор кафедры уголовного права Московского государственного юридического университета имени О.Е. Кутафина (МГЮА)
Садовая-Кудринская ул., д. 9, г. Москва, Россия, 125993
oupi@ya.ru

objectives of criminal policy. Judicial practice, recognizing the possibility of qualifying the participation in a crime of a mentally ill or minor as a group of persons, has resorted to a broad interpretation of the law. As a result, there are no obstacles to understanding such participation as a group of persons by prior agreement, which, however, is not supported in the current practice. Classification as the actions of the perpetrator of the use of a mentally ill person or a minor in the commission of a crime does not solve the problem, for example, in the case of a crime committed with a special subject recognized as mentally ill. The problem requires a legislative solution. A new definition of complicity is proposed as the intentional participation of a person in the commission of an intentional crime by another person, as well as in the commission of an act prohibited by criminal law, by a person who is not subject to criminal liability due to his age, insanity or other circumstances.

Keywords: criminal law; complicity; group of persons; a group of persons by prior agreement; insanity; subject of the crime; minor; arbitrage practice; provocation; bilateral subjective connection of accomplices.

Cite as: Klepitskiy IA. Uchastie nevmenyaemogo v sovershenii prestupleniya [Participation of a Mentally Ill Person in the Commission of a Crime]. *Aktual'nye problemy rossijskogo prava*. 2022;17(2):135-140. DOI: 10.17803/1994-1471.2022.135.2.135-140. (In Russ., abstract in Eng.).

Вопрос о квалификации участия в совершении преступления лица невменяемого или не достигшего возраста, с которого наступает уголовная ответственность (далее — малолетний¹), был предметом дискуссий, судебная практика по этому вопросу неоднократно менялась². То обстоятельство, что невменяемый и малолетний уголовной ответственности не подлежат, сомнений не вызывает. Дискуссионным остается вопрос о том, можно ли вменить вменяемому участнику преступления то обстоятельство, что деяние совершено преступной группой.

Сама по себе обоснованность широкого распространения преступных групп в качестве квалифицирующих признаков в особенной части постсоветских уголовных кодексов не рассматривается, хотя она и не бесспорна. К примеру, кража початой бутылки пива на коммунальной кухне, совершенная единолично, уголовной ответственности по действующему российскому закону не влечет, в то время как такое же деяние, совершенное по предварительному сговору супружеской парой, если не будет признано деянием малозначительным в смысле ч. 2

ст. 14 УК РФ, квалифицируется как совершенное группой лиц по предварительному сговору по п. «а» ч. 2 ст. 158, которая предусматривает наказание в виде лишения свободы на срок до 5 лет. Такой уголовной политике сложно найти разумное объяснение.

Поэтому за эталон при исследовании проблемы правильно взять групповое изнасилование, повышенная опасность которого вряд ли у кого вызовет сомнение.

В советском уголовном праве преступная группа вменялась и в том случае, когда один из двух участников преступления был невменяемым или малолетним. Затем Верховный Суд РФ занял позицию, согласно которой в преступной группе должно быть как минимум два соисполнителя, вменяемых и достигших возраста, с которого наступает уголовная ответственность. В настоящее время Верховный Суд РФ занимает иную, «компромиссную» позицию: участие в совершении преступления невменяемого или малолетнего может образовать преступную группу без предварительного сговора, но не может образовать группу лиц по предваритель-

¹ Сугубо для краткости изложения, на деле уголовная ответственность по общему правилу наступает не с 14, а с 16 лет.

² См., например: Есаков Г. А., Рарог А. И. Понимание Верховным Судом РФ «группы лиц» соответствует принципу справедливости // Российская юстиция. 2002. № 1; Бриллиантов А. В., Димченко Н. В. Квалификации преступлений по признаку их совершения группой лиц, из которых лишь одно обладает признаками субъекта преступления // Российский судья. 2005, № 3; Шеслер А. В., Шеслер С. С. Понятие соучастия в преступлении по действующему Уголовному кодексу Российской Федерации // Академический вестник. 2009. № 2; Шеслер А. В. Исполнитель преступления // Lex russica (Русский закон). 2016. № 11.

ному сговору³. Догматическая обоснованность такого решения неоспорна.

Вывод о том, что для преступной группы необходимо участие в преступлении как минимум двух вменяемых и достигших необходимого возраста лиц, основан на буквальном толковании закона — ст. 32, 33 и 35 УК РФ. В статье 32 сказано, что в качестве соучастия признается только умышленное участие двух или более лиц в совершении преступления. Постановка вопроса о вине в целом и умысле в частности в отношении невменяемого или малолетнего некорректна в принципе, поэтому их участие в совершении преступления не образует соучастия в уголовно-правовом смысле. В свою очередь, статья 35, содержащая определения преступных групп, помещена в гл. 7 УК РФ, посвященную соучастию, что является веским аргументом в пользу того, что преступные группы являются не чем иным, как формами соучастия, и для них, соответственно, требуются все признаки соучастия, указанные в ст. 32. Дополнительный аргумент: в ч. 1 ст. 35 группа лиц определена указанием на двух исполнителей, а в ст. 33 исполнитель трактуется как один из видов соучастников в преступлении.

При этом уголовный закон нельзя толковать не только вопреки принципам уголовного права, но и вопреки здравому смыслу, последнее было бы неуважением не только к законодателю, но и к праву как таковому.

Рассмотрим пример с изнасилованием. Одного из насильников признали невменяемым. Является ли в этом случае изнасилование групповым для второго, вменяемого насильника? Для потерпевшей оно является групповым несомненно, тот факт, что ее насилует невменяемый, не уменьшает ее страданий. Для вменяемого соучастника такое изнасилование также будет групповым: он осознает, что насилует потерпевшую не один, факт невменяемости другого ему неизвестен, вопрос о вменяемости будет решен в будущем ретроспективно, он может только

гадать по этому вопросу, но вряд ли его интеллект будет направлен на осознание этого несущественного для него вопроса в момент изнасилования. Известно, что преступления принято квалифицировать по направленности умысла, противное нарушит принцип вины, что мы не можем себе позволить — закон прямо запрещает объективное вменение (ч. 2 ст. 5 УК РФ).

В итоге изнасилование с участием невменяемого нужно признать групповым. Это будет означать, что преступную группу можно вменять и в том случае, когда соучастие отсутствует ввиду невменяемости или возраста одного из двух участников. Таким образом, помещение ст. 35 УК РФ в гл. 7 не исключает понимания группы лиц за рамками соучастия, в качестве группы лиц при квалификации преступлений можно признавать участие в преступлении невменяемого или не достигшего необходимого возраста лица. Этот вывод согласуется со сложившейся судебной практикой, т.е. входит в состав современной судебной доктрины.

Что же лежит в основе вывода Верховного Суда РФ относительно того, что участие невменяемого или малолетнего не может образовать группу лиц по предварительному сговору? Вопрос этот остается без ответа: ни закон, ни принципы уголовного права, ни устоявшаяся научная доктрина не препятствуют тому, чтобы рассматривать участие невменяемого или малолетнего в преступлении в качестве группы лиц по предварительному сговору. Очевидно, что, научившись говорить, дети могут уже и участвовать в сговоре, например договариваться между собой о правилах той или иной игры, при этом иногда даже обращаясь к авторитету покойных предков («чур меня»). Более того, для предварительного сговора даже слов не требуется, достаточно согласования воли в любой форме, предложения и его принятия. Способность невменяемых участвовать в сговоре зависит от тяжести расстройства их психики, степени выраженности пороков их сознания и воли. Одно и то же лицо

³ См.: п. 12 постановления Пленума Верховного Суда РФ от 27.12.2002 № 29 «О судебной практике по делам о краже, грабеже и разбое» в ред. постановления от 23.12.2010 № 31 // Бюллетень Верховного Суда РФ. 2011. № 2 ; Комментарий к Уголовному кодексу РФ : в 4 т. Т. 1. Общая часть / отв. ред. В. М. Лебедев. М. : Юрайт, 2021. С. 106.

может быть признано вменяемым в отношении одного преступления (например, убийства) и невменяемым в отношении другого (например, незаконного предпринимательства).

Ни у кого не вызывает сомнений, что 14-летний может совершить кражу группой лиц по предварительному сговору, поскольку ответственность за это преступление наступает с 14 лет; если же речь идет о мошенничестве, ответственность за которое наступает с 16 лет, суд констатирует, что тот же самый человек в сговоре участвовать не может. На самом деле участвовать в сговоре он, конечно же, может.

Если, к примеру, невменяемый предложил совершить групповое изнасилование, вменяемый согласился, вряд ли у кого могут возникнуть разумные сомнения относительно того, что групповое изнасилование совершено вменяемым по предварительному сговору. Применительно к изнасилованию это не так актуально, поскольку деяния, совершенные группой по предварительному сговору или без такового, квалифицируются одинаково. Это актуально для других преступлений, например для кражи, у которой квалифицирующий признак «группа лиц» без предварительного сговора отсутствует.

Верховный Суд РФ, исключив возможность квалификации в качестве группы лиц по предварительному сговору участия в совершении преступления невменяемого и малолетнего, создал тем самым юридическую фикцию, согласно которой невменяемые и малолетние не способны сговариваться в том смысле, который придает слову «сговор» уголовный закон. Фикция — не лучший прием юридической техники, ложь она и есть ложь, даже если она во благо. Тем не менее изменение судебной доктрины уже имеет место, и уголовный закон должен применяться единообразно, а не произвольно.

В качестве единственного разумного обоснования этой фикции видится лишь чрезмерное распространение «группы лиц по предварительному сговору» в качестве квалифицирующего признака в особенной части УК РФ и желание по возможности минимизировать вменение этого признака. К примеру, если кто-то при совершении кражи (без квалифицирующих признаков) вовлечет в преступную группу малолетнего, по

действующему закону содеянное квалифицируется по совокупности преступлений, предусмотренных ч. 1 ст. 158 и ч. 4 ст. 150 УК РФ (последняя предусматривает строгое наказание в виде лишения свободы на срок от 5 до 8 лет). Казалось бы, квалификация содеянного при таких обстоятельствах по п. «а» ч. 2 ст. 158 как совершенного группой лиц по предварительному сговору не актуальна.

Тем не менее и такое объяснение небесспорно. При ближайшем рассмотрении оказывается, что при тех же обстоятельствах вовлечение в совершение преступления несовершеннолетнего в возрасте 13 лет наказывается мягче, нежели вовлечение в совершение такого же преступления 17-летнего, часть 4 ст. 150 УК РФ вменяется в обоих случаях, в то время как в первом случае вменяется часть 1 ст. 158 (преступление небольшой тяжести), а во втором — часть 2 (преступление средней тяжести). Стимулирование преступника к вовлечению в совершение преступлений малолетних вряд ли можно считать правильной уголовной политикой. Использование при совершении преступлений невменяемых и малолетних может рассматриваться в качестве отягчающего обстоятельства, что прямо и указано в п. «д» ст. 63. Но каким образом это отягчающее обстоятельство может превращать преступление средней тяжести (например, кражу, совершенную группой лиц по предварительному сговору) в преступление небольшой тяжести, за которое лишение свободы теперь может быть назначено лишь при наличии судимости, объяснить затруднительно.

Если в судебной практике признано, что участие невменяемого или несовершеннолетнего может образовать группу лиц, нет никаких препятствий к тому, чтобы признать, что оно может образовать и группу лиц по предварительному сговору, и организованную группу. Невменяемые и малолетние при этом не пострадают, ведь они не подлежат уголовной ответственности. Пострадают только те, кто использует их при совершении преступления, пострадают они справедливо и в точном соответствии с законом. Ведь судебная практика уже признала, что группу лиц можно трактовать за рамками соучастия, зачем же прибегать к фикции, согласно

которой они не могут участвовать в сговоре, если фактически сговор имел место. Неразвитость интеллекта, пороки сознания и воли не означают их полного отсутствия, ребенок и душевнобольной — это не животные, а разумные представители рода *Homo sapiens*, часто способные договариваться. То обстоятельство, что дееспособность их может отсутствовать применительно к праву гражданскому, вовсе не исключает фактическую возможность участвовать в сговоре. Ведь для уголовного права действительность сделки значения не имеет, важен лишь объективный факт участия в сговоре. Любой сговор, направленный на совершение преступления, будет сделкой недействительной, поскольку противоречит основам правопорядка в силу ст. 169 ГК РФ.

С учетом того обстоятельства, что имеется уже сложившаяся практика по обозначенной теме, вопрос о квалификации участия в преступлении невменяемого или малолетнего требует законодательного решения. Верховный Суд РФ обобщает судебную практику и на основании этого обобщения ее разъясняет, обеспечивая единообразное применение уголовного закона и правовую определенность. Когда он ломает сложившуюся уже практику, он принимает на себя несвойственные ему функции законодателя.

Возможность квалификации содеянного лицом, совершившим преступление посредством использования невменяемых или несовершеннолетних, в качестве деяния исполнителя не решает проблемы. Это может противоречить принципу вины, ведь умыслом преступника может не охватываться то обстоятельство, что участника его преступления признают невменяемым, он не может достоверно знать это, может только строить предположения, а может и вовсе об этом не догадываться. Кроме того, есть преступления со специальным субъектом, исполнителем которых согласно ч. 4 ст. 34 УК РФ могут быть только лица, отвечающие признакам специального субъекта. К примеру, субъектом присвоения и растраты является лицо, которому имущество вверено. Подлежит ли ответственно-

сти лицо, организовавшее растрату, если лицо, которому вверено имущество, признано невменяемым? Следуя букве закона — не подлежит. Можно, конечно, применить закон по аналогии, например вменить мошенничество или кражу. Но это будет прямым нарушением уголовного закона, принципа законности (ч. 2 ст. 3 УК РФ), чего мы не можем себе позволить. Можно изобрести очередную фикцию, постулировав, что использование невменяемого для совершения преступления со специальным субъектом переносит на лицо, его использовавшее, свойства специального субъекта. Но не слишком ли далеко мы уйдем от закона, изобретая такие фикции? Вопрос о вменяемости специального субъекта при наличии сомнений может оставаться открытым, к примеру, если он умер. Согласно ст. 14 УПК РФ, все неустранимые сомнения — в пользу обвиняемого. Закрывать на это глаза мы, опять же, не можем себе позволить. Возможны и многочисленные иные ситуации, когда специальный субъект не подлежит уголовной ответственности, например из-за отсутствия вины (предположим, хозяин бизнеса дает указание руководителю организации, необязательное для него, противоправность исполнения которого он не осознает и не может осознать с учетом той информации, которой владеет).

Соучастниками преступления, совершенного группой лиц по предварительному сговору, могут быть и неустановленные лица, возраст и вменяемость которых суду неизвестны, что на практике вовсе не исключает вменения группы лиц по предварительному сговору⁴.

На будущее законодателю можно рекомендовать отказаться от группы лиц по предварительному сговору в качестве квалифицирующего признака тех преступлений, опасность которых существенно не возрастает при совершении их при таких обстоятельствах. В настоящее время этот квалифицирующий признак стал законодательным «штампом», далеко не всегда обоснованным.

Во избежание противоречий в законе и практике его применения и нежелательного, хотя

⁴ См., например: приговор Преображенского районного суда города Москвы от 14.01.2019 по делу № 1-14/2019.

и допустимого⁵, расширительного толкования закона для будущих кодификаций уголовного права, если таковые состоятся, можно рекомендовать и само понятие соучастия модернизировать: «*Соучастие — это умышленное участие лица в совершении умышленного преступления другим лицом, а также в совершении деяния, запрещенного уголовным законом, лицом не подлежащим уголовной ответственности в силу его возраста, невменяемости или иных обстоятельств*». «Совместность» участия при

этом не исчезает, она предполагается самим словом «участие». Кроме того, утратит актуальность хроническая дискуссия о «двусторонней субъективной связи» соучастников, в рамках которой по сей день не сделаны общепризнанные выводы. Достаточно будет односторонней связи, потребность в установлении двусторонней связи представляется искусственной. Проблема наказания за провокацию преступления также может быть решена, достаточно будет умысла провокатора.

БИБЛИОГРАФИЯ

1. Бриллиантов А. В., Димченко Н. В. Квалификации преступлений по признаку их совершения группой лиц, из которых лишь одно обладает признаками субъекта преступления // Российский судья. — 2005. — № 3.
2. Есаков Г. А., Парог А. И. Понимание Верховным Судом РФ «группы лиц» соответствует принципу справедливости // Российская юстиция. — 2002. — № 1.
3. Комментарий к Уголовному кодексу РФ : в 4 т. Т. 1. Общая часть / отв. ред. В. М. Лебедев. — М. : Юрайт, 2021.
4. Шеслер А. В. Исполнитель преступления // Lex russica (Русский закон). — 2016. — № 11.
5. Шеслер А. В., Шеслер С. С. Понятие соучастия в преступлении по действующему Уголовному кодексу Российской Федерации // Академический вестник. — 2009. — № 2.

Материал поступил в редакцию 23 апреля 2021 г.

REFERENCES (TRANSLITERATION)

1. Brilliantov A. V., Dimchenko N. V. Kvalifikacii prestuplenij po priznaku ih soversheniya gruppoj lic, iz kotoryh lish' odno obladaet priznakami sub'yekta prestupleniya // Rossijskij sud'ya. — 2005. — № 3.
2. Esakov G. A., Rarog A. I. Ponimanie Verhovnym Sudom RF «gruppy lic» sootvetstvuet principu spravedlivosti // Rossijskaya yusticiya. — 2002. — № 1.
3. Kommentarij k Uголовnomu kodeksu RF : v 4 t. T. 1. Obshchaya chast' / otv. red. V. M. Lebedev. — M. : Yurajt, 2021.
4. Shesler A. V. Ispolnitel' prestupleniya // Lex russica (Russkij zakon). — 2016. — № 11.
5. Shesler A. V., Shesler S. S. Ponyatie souchastiya v prestuplenii po dejstvuyushchemu Uголовnomu kodeksu Rossijskoj Federacii // Akademicheskij vestnik. — 2009. — № 2.

⁵ Запрещено не расширительное толкование уголовного закона, а применение его по аналогии. Расширительное толкование направлено на уяснение точного смысла закона. Аналогия же закона — это восполнение пробела в законе, когда при отсутствии необходимой или желательной нормы применяется сходная норма.

Проблемы разграничения персональных и неперсональных данных в праве Европейского Союза¹

Аннотация. Статья посвящена проблемам разграничения в праве Европейского Союза категорий «персональные данные» и «неперсональные данные» в условиях развития информационно-коммуникационных технологий. Рассмотрены определения указанных понятий, их соотношение и взаимосвязь в контексте применения в праве ЕС концепции дихотомического разделения информации. Проанализированы критерии разграничения персональных и неперсональных данных, основанные на сущностных характеристиках и относимости обрабатываемой информации, а также на особенностях субъекта данных и возможности его идентификации. Обозначено место псевдонимизированных и анонимизированных данных при классификации информации. Сформулирован используемый в ЕС алгоритм определения категории данных, имеющий релятивистскую природу и основанный на оценке риска идентификации физического лица в сочетании с применением концепции «разумной вероятности». Рассмотрен подход к правовому регулированию в Европейском Союзе обработки смешанных наборов данных, часто встречающихся на практике и включающих как персональные, так и неперсональные данные.

Ключевые слова: персональные данные; неперсональные данные; Европейский Союз; обработка данных; категории информации; правовая определенность; субъект данных; идентифицируемость; анонимизация; псевдонимизация; смешанные наборы данных; информационно-коммуникационные технологии.

Для цитирования: Крылова М. С. Проблемы разграничения персональных и неперсональных данных в праве Европейского Союза // Актуальные проблемы российского права. — 2022. — Т. 17. — № 2. — С. 141–150. — DOI: 10.17803/1994-1471.2022.135.2.141-150.

¹ Исследование выполнено при финансовой поддержке РФФИ в рамках научного проекта № 18-29-16172.

© Крылова М. С., 2022

* Крылова Мария Сергеевна, соискатель кафедры интеграционного и европейского права Московского государственного юридического университета имени О.Е. Кутафина (МГЮА)
Садовая-Кудринская ул., д. 9, г. Москва, Россия, 125993
marie_kr@mail.ru

Some Issues of Differentiation of Personal and Non-Personal Data in the Law of the European Union²

Mariya S. Krylova, Postgraduate Student, Department of Integration and European Law, Kutafin Moscow State Law University (MSAL)
ul. Sadovaya-Kudrinskaya, d. 9, Moscow, Russia, 125993
marie_kr@mail.ru

Abstract. The paper is devoted to the problems of differentiation of the categories «personal data» and «non-personal data» in the law of the European Union in the context of information and communication technologies development. The definitions of these concepts, their relationship and interrelation in the context of the application of the concept of dichotomous separation of information in EU law are considered. The criteria for distinguishing between personal and non-personal data are analyzed, based on the essential characteristics and relevance of the information being processed, as well as on the characteristics of the data subject and the possibility of his identification. The place of pseudonymized and anonymized data in the classification of information is indicated. An algorithm used in the EU for determining the category of data is formulated, which has a relativistic nature and is based on the assessment of the risk of identifying an individual in combination with the concept of «reasonable probability». An approach to the legal regulation in the European Union of processing mixed data sets, which are often encountered in practice and include both personal and non-personal data, is considered.

Keywords: personal data; non-personal data; European Union; data processing; categories of information; legal certainty; data subject; identifiability; anonymization; pseudonymization; mixed datasets; information and communication technologies.

Cite as: Krylova MS. Problemy razgranicheniya personalnykh i nepersonalnykh dannykh v prave Evropeyskogo Soyuza [Some issues of Differentiation of Personal and Non-Personal Data in the Law of the European Union]. *Aktual'nye problemy rossijskogo prava*. 2022;17(2):141-150. DOI: 10.17803/1994-1471.2022.135.2.141-150. (In Russ., abstract in Eng.).

Введение

Увеличение темпа повсеместной цифровизации общественных отношений поддерживает интерес к определению понятия и сущности персональных данных. Вместе с этим развитие новейших технологий, таких как большие данные, интернет вещей, искусственный интеллект, существенно повышает потенциал обработки неперсональных данных. Эта категория информации не затрагивает права человека на непри-

косновенность частной жизни и на охрану персональных данных, поэтому относящаяся к ней информация не нуждается в усиленном режиме правовой охраны, который будет лишь снижать эффективность использования таких данных³.

Учитывая, что персональные и неперсональные данные являются базовыми правовыми категориями в контексте реализации стратегических инициатив Европейского Союза в области построения единого цифрового рынка⁴ и правового регулирования обработки данных⁵,

² The reported study was funded by RFBR according to the research project № 18-29-16172.

³ См.: De Hert P., Gutwirth S. Data Protection in the Case Law of Strasbourg and Luxembourg: Constitutionalisation in Action. Reinventing Data Protection. Springer, 2009. P. 8–10.

⁴ См.: Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions. A Digital Single Market Strategy for Europe // COM (2015) 192 final.

⁵ См.: Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions. A European strategy for data // COM/2020/66 final.

значительную теоретическую и практическую актуальность приобретает рассмотрение используемого в праве ЕС подхода к разграничению этих категорий данных.

Взаимосвязь понятий «персональные данные» и «неперсональные данные»

Наличие обособленных правовых режимов в отношении персональных и неперсональных данных демонстрирует используемый в ЕС подход к правовому регулированию обработки данных, основанный на дихотомической концепции разделения информации. В 1998 г. в одном из решений Совета ЕС отмечалось, что под понятием «информация» следует понимать «персональные и неперсональные данные»⁶. Применение подобной модели содействует обеспечению эффективности правового регулирования обработки данных с учетом их неоднородной природы.

В рамках этого подхода соответствующие категории данных являются дополнительными друг к другу, а также взаимоисключающими. Основным проявлением взаимоисключительности и взаимозависимости рассматриваемых понятий является формулирование соответствующих определений в законодательстве ЕС по принципу *a contrario*. «Персональные данные» определены как «любая информация, относящаяся к идентифицированному или иденти-

фицируемому физическому лицу»⁷, тогда как к «неперсональным данным» относятся «данные за исключением персональных»⁸.

Использование такой формулировки в отношении определения понятия «неперсональные данные» в сочетании с морфемным строением и этимологией этого термина не только указывает на его непосредственную связь с персональными данными, но и служит своеобразной иллюстрацией его производности и несамостоятельного сущностного наполнения. Указанные характеристики подтверждаются и в научной литературе, где можно встретить дефиницию (также полностью основанную на определении персональных данных), согласно которой под неперсональными данными рассматривается любая информация, не относящаяся к физическому лицу, когда такая информация не ведет прямо или косвенно к его идентификации⁹. Следовательно, неотъемлемым элементом установления принадлежности информации к категории неперсональных данных является понимание того, какие именно данные относятся к персональным.

Традиционное для права ЕС определение персональных данных намеренно сформулировано таким образом, чтобы охватывать максимальное количество информации, оставаясь в диапазоне правовой определенности. Первоначальный проект Директивы 95/46/ЕС о защите физических лиц при обработке персональных данных и о свободном обращении

⁶ Council Act of 3 November 1998 laying down rules concerning the receipt of information by Europol from third parties // OJ C 26. 30.01.1999. P. 17–18. П. (f) ст. 1. См. также: Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions «Building a European Data Economy» // COM/2017/09 final. P. 9.

⁷ Regulation (EU) 2016/679 of the European Parliament and of the Council of 27 April 2016 on the protection of natural persons with regard to the processing of personal data and on the free movement of such data, and repealing Directive 95/46/EC (General Data Protection Regulation) // OJ L 119. 04.05.2016. P. 1–88. П. 1 ст. 9.

⁸ Regulation (EU) 2018/1807 of the European Parliament and of the Council of 14 November 2018 on a framework for the free flow of non-personal data in the European Union // OJ L 303. 28.11.2018. P. 59–68. П. 1 ст. 3. См. также: Proposal for a Regulation of the European Parliament and of the Council on European data governance (Data Governance Act) // Brussels, 25.11.2020. COM (2020) 767 final. 2020/0340(COD). П. 3 ст. 2 ; Proposal for a Regulation of the European Parliament and of the Council on contestable and fair markets in the digital sector (Digital Markets Act) // COM/2020/842 final. П. 21 ст. 2.

⁹ Supriyadi D. Personal and Non-Personal Data in the Context of Big Data // Tilburg Institute for Law, Technology and Society. LLM Law and Technology, 2016/2017. P. 30.

таких данных¹⁰, предложенный Европейской комиссией, содержал следующее пояснение: определение понятия персональные данные специально сформулировано наиболее широко, по аналогии с определением, используемым в Конвенции Совета Европы о защите физических лиц при автоматизированной обработке персональных данных¹¹, чтобы охватить всю информацию, которая может быть связана с человеком¹². С данной позицией в дальнейшем согласился Европейский парламент, который отметил, что определение понятия «персональные данные» должно быть как можно более общим, чтобы включать всю информацию, касающуюся идентифицируемого лица¹³. Эта же точка зрения была поддержана Советом ЕС¹⁴, а затем нашла отражение в судебной практике Суда ЕС¹⁵.

В этих условиях логично предположить, что к категории персональных данных будет отнесено значительное количество информации¹⁶. Д. Метайе и Ж. Ле Кленше обращают внимание, что рассмотренный подход хорошо себя проявляет в ситуациях периодической обработки данных в рамках установленной процедуры с

четко идентифицированным лицом (например, при отправке документа, заполнении анкеты или использовании смарт-карты). В то же время формирование цифрового общества вносит свои коррективы: обработка данных теперь не является разовым мероприятием и становится в целом более несущественной (малозначительной) и практически не прекращающейся. Снижается осознание субъектом данных количества обрабатываемой информации и самого факта ее обработки. В таких обстоятельствах границы между персональными и неперсональными данными всё больше размываются¹⁷.

Критерии разграничения персональных и неперсональных данных

Критериям отнесения информации к категории персональных данных корреспондируют структурные элементы определения указанного понятия — «любая информация», «относящаяся к», «идентифицированному или идентифицируемому», «физическому лицу». С их помощью

¹⁰ Directive 95/46/EC of the European Parliament and of the Council of 24 October 1995 on the protection of individuals with regard to the processing of personal data and on the free movement of such data // OJ L 281. 23.11.1995. P. 0031–0050.

¹¹ Конвенция о защите физических лиц при автоматизированной обработке персональных данных (заключена в г. Страсбурге 28.01.1981).

¹² Commission Communication on the protection of individuals in relation to the processing of personal data in the Community and information security // COM (90) 314 final, 13.09.1990. P. 19. URL: <http://aei.pitt.edu/3768/1/3768.pdf> (дата обращения: 15.10.2021).

¹³ Amended proposal for a Council Directive on the protection of individuals with regard to the processing of personal data and on the free movement of such data // COM (92) 422 final, 28.10.1992. URL: <http://aei.pitt.edu/10375/1/10375.pdf> (дата обращения: 15.10.2021). P. 9.

¹⁴ Common position (EC) No 1/95, adopted by the Council on 20 February 1995 // OJ NO C 93 of 13.04.1995. P. 20.

¹⁵ См., например: решения Суда ЕС по делам: Case C-275/06. *Productores de Música de España (Promusicae) v Telefónica de España SAU* // Judgment of the Court (Grand Chamber) of 29 January 2008 ; Case C-70/10. *Scarlet Extended SA v Société belge des auteurs, compositeurs et éditeurs SCRL (SABAM)* // Judgment of the Court (Third Chamber) of 24 November 2011 ; C-582/14. *Patrick Breyer v Bundesrepublik Deutschland* // Judgment of the Court (Second Chamber) of 19 October 2016 ; Case C-673/17. *Bundesverband der Verbraucherzentralen und Verbraucherverbände — Verbraucherzentrale Bundesverband e.V. v Planet49 GmbH* // Judgment of the Court (Grand Chamber) of 1 October 2019.

¹⁶ Analytical report on EU law applicable to sharing of non-personal data // Support Centre for data sharing. DG Connect. Smart 2018/1009. 24 January 2020. V2.0. P. 13.

¹⁷ European protection in good health? / ed. by S. Gutwirth, R. Leenes, P. De Hert, Y. Pouillet. Springer, 2012. P. 323. См. также: Yu P. K. *Fitting Machine-Generated Data into Trade Regulatory Holes* // *The Trade in Knowledge: Economic,*

законодатель формирует специфический алгоритм выявления персональных данных среди всего объема обрабатываемой информации. Однако необходимо принимать во внимание, что некоторые установленные определением критерии разграничения данных представляют собой неоднозначные концепты, не всегда позволяющие на практике отграничить одну категорию данных от другой.

С точки зрения характера информации категория персональных данных включает любые сведения о человеке. Они охватывают «объективные» данные (например, имя, возраст, наличие какого-то определенного вещества в крови и т.д.) и «субъективные» — мнения или оценки (например, сведения, составляющие внушительную долю персональных данных в банковской сфере, сфере страхования и т.п.)¹⁸. Кроме того, указанный критерий включает в себя требования к формату обрабатываемой информации: для персональных и неперсональных данных в законодательстве ЕС они могут быть различны. Так, Регламент (ЕС) 2018/1807 о правовых основах свободного обращения неперсональных данных в Европейском Союзе¹⁹ (далее — Регламент (ЕС) 2018/1807) распространяется на «обработку в Союзе электронных данных, не являющихся персональными»²⁰. Такое ограничение по формату уменьшает законодательную нагрузку на лиц, обрабатывающих неперсональные данные, при этом учитывается существую-

щая тенденция, в соответствии с которой основным источником неперсональных данных являются новейшие цифровые технологии²¹. В связи с этим, например, нормы указанного акта применяются к обработке неперсональных данных с использованием всех облачных моделей обслуживания, независимо от их непосредственного расположения, и охватывают обработку данных разного уровня интенсивности: от хранения данных (инфраструктура как услуга (IaaS)) до обработки данных на платформах (платформа как услуга (PaaS)) или в приложениях (программное обеспечение как услуга (SaaS))²².

Действие следующего критерия основано на том, что субъектом персональных данных в ЕС может быть только физическое лицо. Из этого следует, что информация, относящаяся к юридическим лицам, автоматически признается неперсональными данными²³. Однако в решении Суда ЕС по делу *Schecke* указывается, что в случае если официальное наименование юридического лица позволяет идентифицировать одно или несколько физических лиц (когда наименованием компании является имя субъекта данных (или имена нескольких субъектов данных), например в обстоятельствах упомянутого дела — *Volker und Markus Schecke GbR*), то это позволяет такому юридическому лицу требовать защиты права на неприкосновенность частной жизни и права на охрану персональных данных, закрепленных в Хартии ЕС об основных правах²⁴.

Legal and Policy Aspects. Cambridge University Press, 2020. P. 15 ; OECD Guidelines on the Protection of Privacy and Transborder Flows of Personal Data // URL: <http://www.oecd.org/digital/ieconomy/oecdguidelinesontheprotectionofprivacyandtransborderflowsofpersonaldata.htm> (дата обращения: 15.10.2021). П. 31 ; *Graefl., Gellert R., Purtova N., Husovec M.* Feedback to the Commission's Proposal on a Framework for the Free Flow of Non-Personal Data // Tilburg University, 2018. URL: <https://ssrn.com/abstract=3106791> (дата обращения: 15.10.2021). P. 1–4, 6.

¹⁸ Article 29 Working Party Opinion 4/2007 on the concept of personal data // 01248/07/EN, WP136, 20.06.2007. P. 6.

¹⁹ Regulation (EU) 2018/1807 of the European Parliament and of the Council of 14 November 2018 on a framework for the free flow of non-personal data in the European Union // OJ L 303. 28.11.2018. P. 59–68.

²⁰ Регламент (ЕС) 2018/1807. П. 1 ст. 2.

²¹ Регламент (ЕС) 2018/1807. П. 9 преамбулы.

²² Регламент (ЕС) 2018/1807. П. 17 преамбулы.

²³ См.: Регламент (ЕС) 2016/679. П. 14 преамбулы; *Case T-198/03. Bank Austria Creditanstalt AG v Commission of the European Communities* // Judgment of the Court of First Instance (Second Chamber) of 30 May 2006.

²⁴ Charter of Fundamental Rights of the European Union // OJ C 326. 26.10.2012. P. 391–407. Ст. 7, 8 ; *Joined cases C-92/09 and C-93/09. Volker und Markus Schecke GbR (C-92/09) and Hartmut Eifert (C-93/09) v Land Hessen* // Judgment of the Court (Grand Chamber) of 9 November 2010. П. 53, 54.

Критерий относимости информации указывает на то, что по общему правилу персональные данные являются информацией об определенном физическом лице. Но нужно учитывать, что в некоторых индивидуальных случаях информация, относящаяся к объекту, может косвенным образом быть источником информации о человеке. Например, стоимость автомобиля — это данные об объекте, а информация об уплате транспортного налога собственником указанного автомобиля может рассматриваться в качестве персональных данных. Таким образом, информация может быть непосредственно о физическом лице (например: имя, информация о ДНК, чип биометрического паспорта, RFID-метка), а может иметь к нему опосредованное отношение (например, логи телефонных звонков на рабочем месте) или может в зависимости от ее использования порождать последствия для физического лица (например, GPS-данные в служебных автомобилях)²⁵. Следовательно, при выявлении неперсональных данных стоит иметь в виду, что информация об объекте может быть тоже отнесена в соответствии с правом ЕС к персональным данным при условии, если она позволяет идентифицировать субъект данных.

Европейская комиссия предлагает деление неперсональных данных на два вида в зависимости от происхождения информации²⁶. Однако такая классификация в сущности основывается не только на происхождении информации, но в то же время отражает различие между соот-

ветствующими видами неперсональных данных через критерий относимости.

Во-первых, выделяется информация, изначально не относящаяся к физическому лицу, например данные о погодных условиях, полученные посредством датчиков, установленных на ветровых турбинах. Второй вид объединяет данные, которые первоначально являлись персональными, но впоследствии подверглись процедуре анонимизации²⁷. Представляется, что описание второго вида данных можно дополнить анонимными данными, сразу собранными так, что они не позволяют идентифицировать субъект данных²⁸.

Введение в законодательство ЕС таких дополнительных правовых категорий, как псевдонимизированные и анонимизированные данные, является последствием применения критерия идентифицированности/идентифицируемости²⁹. Под понятием «псевдонимизация» понимается «обработка персональных данных таким образом, что они не могут больше быть отнесены к определенному субъекту данных без использования дополнительной информации, при условии, что дополнительная информация хранится отдельно и к ней применяются технические и организационные меры, гарантирующие, что персональные данные не отнесены к идентифицированному или идентифицируемому физическому лицу»³⁰. Псевдонимизация в праве ЕС, наряду с криптографической защитой и другими инструментами, является мерой обеспечения

²⁵ См. подробнее о критериях содержания, цели и результата в оценке относимости информации: Article 29 Working Party Opinion 4/2007 on the concept of personal data // 01248/07/EN, WP136, 20.06.2007. P. 10.

²⁶ Communication from the Commission to the European Parliament and the Council. Guidance on the Regulation on a framework for the free flow of non-personal data in the European Union // COM/2019/250 final. P. 5–6.

²⁷ Communication from the Commission to the European Parliament and the Council. Guidance on the Regulation on a framework for the free flow of non-personal data in the European Union // COM/2019/250 final. P. 5–6.

²⁸ Регламент (ЕС) 2016/679. П. 26 преамбулы.

²⁹ Смысловые различия между понятиями «идентифицированность» и «идентифицируемость» субъекта данных находят отражение в действующем в ЕС алгоритме определения принадлежности информации к категории персональных или неперсональных данных, рассмотренном далее по тексту. Подробнее о данном критерии см.: *Manon O.* Identifiability and the Applicability of Data Protection to Big Data // *International Data Privacy Law*. 2016. P. 1–25 ; *Ronald E. L.* Do You Know Me? Decomposing Identifiability // *TILT Law & Technology Working Paper Series No 006/2008*, 2008. P. 1–23.

³⁰ Регламент (ЕС) 2016/679. П. 5 ст. 4.

безопасности информации в целях реализации принципа целостности и конфиденциальности³¹. Фундаментальное различие псевдонимизированных и анонимизированных данных заключается в том, что данные, анонимизированные должным образом (англ.: properly anonymised data), даже при наличии дополнительной информации не могут снова стать персональными³².

При этом выделение подобных побочных типов информации находит отражение в научных дискуссиях, когда при разграничении общего объема информации выделяют, помимо персональных и неперсональных данных, третью информационную категорию. Например, Г. Сюрблите подразделяет данные на персональные, неперсональные и полуперсональные. К последним она относит псевдонимизированные и анонимизированные данные³³. Похожей позиции придерживается Ю. Кабураки, выделяя в качестве третьей категории только анонимизированные данные³⁴. Однако подобный подход противоречит законодательству ЕС, в соответствии с которым псевдонимизированные данные считаются персональными, а должным образом анонимизированные данные — неперсональными³⁵. При этом некоторые ученые отмечают, что с учетом современного уровня развития информационно-коммуникационных технологий после анонимизации всё равно всегда остается риск идентификации субъекта данных³⁶.

В целом критерий идентифицированности/идентифицируемости является краеугольным в выявлении персональных и неперсональных данных и вместе с тем наиболее неоднозначным в применении. В Регламенте (ЕС) 2016/679 содержится определение понятия «идентифицируемое лицо», под которым понимается лицо, которое может быть идентифицировано, прямо или косвенно, в частности, посредством таких идентификаторов, как имя, идентификационный номер, сведения о местоположении, идентификатор в режиме онлайн или через один или несколько признаков, характерных для физической, психологической, генетической, умственной, экономической, культурной или социальной идентичности указанного физического лица³⁷. Такой разнообразный набор идентификаторов и признаков, по которым физическое лицо может быть идентифицировано, указывает на обширность применения данного критерия и сложность выявления неперсональных данных, посредством которых субъект данных не будет идентифицирован.

Тесная взаимосвязь персональных и неперсональных данных на теоретическом и практическом уровне в условиях применения концепции дихотомического разделения информации позволяет констатировать значительное влияние сущности критериев выявления персональных данных на отнесение информации к категории неперсональных данных.

³¹ Регламент (ЕС) 2016/679. Пп. f п. 1 ст. 5.

³² Guidance on the Regulation on a framework for the free flow of non-personal data in the European Union // COM/2019/250 final. P. 5–6.

³³ *Surblyte G.* Data as a Digital Resource // Max Planck Institute for Innovation & Competition Research Paper. 2016. No 16-12. P. 6–8.

³⁴ *Kaburaki Y.* Legal Protection for Non-Personal Data in Japan Comparative Perspective with the EU and the U. S. // MIPLC Master Thesis Series. 2017. P. 6–7.

³⁵ См.: Регламент (ЕС) 2016/679. П. 26 преамбулы; Guidance on the Regulation on a framework for the free flow of non-personal data in the European Union // COM/2019/250 final. P. 6.

³⁶ См.: *Finck M., Pallas F.* They who must not be identified — distinguishing personal from non-personal data under the GDPR // *International Data Privacy Law*. 2020. Vol. 10. Iss. 1. P. 11; *Cyber Security and Privacy*. EU Forum, Athens, 2014. P. 90.

³⁷ Регламент (ЕС) 2016/679. П. 1 ст. 4.

Алгоритм определения категории данных

Критерий идентифицированности/идентифицируемости выступает, помимо прочего, основой алгоритма определения персональных данных, применяемого в ЕС. Указанный алгоритм в рамках взаимоисключительности категорий рассматриваемой дихотомической системы приводит, соответственно, и к выявлению неперсональных данных.

Первым условием алгоритмической структуры является вопрос, относится ли искомая информация непосредственно к идентифицированному лицу (т.е. приводит ли информация напрямую к идентификации лица). Такой информацией могут быть, например имя, паспортные данные и т.д. В случае положительного ответа уточняется, является ли субъект данных физическим лицом. Если да, то рассматриваемая информация признается персональными данными. Это одна из вариаций действия предлагаемого алгоритма, направленная на случаи, когда информация сразу приводит к тому, что лицо приобретает статус идентифицированного.

В случае отрицательного ответа на базовый вопрос запускается другая часть алгоритма, направленная на проверку наличия возможности идентификации лица, т.е. его идентифицируемости. Уточняется, позволяет ли информация идентифицировать лицо при помощи допустимого идентификатора (например, адреса электронной почты)? Если нет, то существует ли какая-либо другая связь между рассматриваемой информацией и субъектом данных, которая может привести к его идентификации? При этом нужно учитывать вспомогательные факторы: необходимость использования дополнительной информации или возможность применения продвинутых технологий, позволяющих произвести идентификацию лица, например используя соотношение различных массивов неперсональных данных³⁸. Если с учетом вышеизложенного

информация по-прежнему не ведет к идентификации физического лица, то такие данные считаются неперсональными³⁹.

В противном случае применяется концепция «разумной вероятности», в рамках которой определяется степень возможности того, что допустимые идентификаторы или продвинутые технологии будут применены для идентификации физического лица. В целях установления разумной вероятности применения подобных средств должны быть приняты во внимание все объективные факторы, такие как финансовые и временные затраты, необходимые для идентификации, а также технологические разработки и их доступность на момент обработки данных⁴⁰.

Описанный алгоритм определения категории обрабатываемых данных в ЕС основан на оценке риска идентификации, но не на возможности идентификации лица как таковой. Следовательно, в рамках подобного подхода информация, являющаяся, по существу, персональной, может быть признана неперсональными данными в случае, если идентификация физического лица с ее помощью невыгодна или нецелесообразна, поскольку требует непропорциональных получаемой выгоде затрат.

При этом М. Финк и Ф. Паллас обращают внимание на то, что позиция Европейского совета по охране данных (англ.: European Data Protection Board, EDPB) — вспомогательного органа ЕС на уровне экспертов государств-членов — основана на признании неперсональными данными только той информации, относящейся к физическому лицу, которая ни при каких обстоятельствах не позволяет его идентифицировать. Противоречие положений Регламента (ЕС) 2016/679 и актов Европейского совета по охране данных порождает различия в толковании Регламента в государствах — членах ЕС⁴¹.

Вероятно, закрепленный в Регламенте (ЕС) 2016/679 алгоритм выявления персональных и неперсональных данных ввиду своей реля-

³⁸ Регламент (ЕС) 2018/1807. П. 9 преамбулы.

³⁹ См. подробнее о реализации алгоритма определения категории обрабатываемых данных: *Finck M., Pallas F.* Op. cit. P. 13–19.

⁴⁰ Регламент (ЕС) 2016/679. П. 26 преамбулы.

⁴¹ *Finck M., Pallas F.* Op. cit. P. 14–16.

тивистской природы в условиях четвертой промышленной революции является более эффективной альтернативой абсолютистской концепции, предлагаемой Европейским советом по охране данных.

Смешанные наборы данных

На практике в большинстве случаев обрабатываемые массивы данных содержат информацию обеих категорий, что с учетом широкой и контекстуальной интерпретации понятия персональных данных осложняет правовое регулирование подобной обработки⁴². При этом Регламент (ЕС) 2018/1807 не налагает обязательства хранить данные разных категорий отдельно⁴³.

По общему правилу в отношении обработки «смешанного» набора данных (например, информации о предприятии и его работников), включающего как персональные, так и неперсональные данные, Регламент (ЕС) 2018/1807 применяется только к той части, которая содержит неперсональные данные⁴⁴. Если персональные и неперсональные данные в подобном информационном массиве связаны неразрывно, приоритет принадлежит правовой охране пер-

сональных данных, вследствие чего обработка всего набора данных будет регулироваться Регламентом (ЕС) 2016/679. Нужно отметить, что указанное правило применяется, даже если доля персональных данных в неразрывном массиве минимальна⁴⁵.

В целом разъяснение в отношении обработки смешанных наборов данных, содержащееся в Регламенте (ЕС) 2018/1807, позволяет адаптировать правовое регулирование к распространенным на практике условиям обработки.

Заключение

Общая сложность четкого разграничения в праве Европейского Союза персональных и неперсональных данных обусловлена широким толкованием понятия «персональные данные» и стремительным развитием информационно-коммуникационных технологий. В то же время в целях обеспечения свободного обращения информации и формирования в ЕС конкурентоспособной цифровой экономики представляется необходимым увеличение уровня правовой определенности при установлении категории обрабатываемых данных.

БИБЛИОГРАФИЯ

1. *De Hert P., Gutwirth S.* Data Protection in the Case Law of Strasbourg and Luxembourg: Constitutionalisation in Action. Reinventing Data Protection. — Springer, 2009. — 342 p.
2. *European protection in good health? / Ed. by S. Gutwirth, R. Leenes, P. De Hert, Y. Poullet.* — Springer, 2012. — 363 p.
3. *Finck M., Pallas F.* They who must not be identified — distinguishing personal from non-personal data under the GDPR // *International Data Privacy Law.* — Vol. 10. — Iss. 1. — 2020. — P. 1–47.
4. *Graef I., Gellert R., Purtova N., Husovec M.* Feedback to the Commission's Proposal on a Framework for the Free Flow of Non-Personal Data. — Tilburg University. — 2018. — URL: <https://ssrn.com/abstract=3106791> (дата обращения: 15.10.2021). — P. 1–6.

⁴² См.: подробнее: Comments of the EDPS on a Proposal for a Regulation of the European Parliament and of the Council on a framework for the free-flow of non-personal data in the European Union. P. 4.

⁴³ Регламент (ЕС) 2018/1807. П. 10 преамбулы.

⁴⁴ Регламент (ЕС) 2018/1807. П. 2 ст. 2.

⁴⁵ Guidance on the Regulation on a framework for the free flow of non-personal data in the European Union // COM/2019/250 final. P. 9.

5. Kaburaki Y. Legal Protection for Non-Personal Data in Japan Comparative Perspective with the EU and the U. S. // MIPLC Master Thesis Series, 2017. — 60 p.
6. Manon O. Identifiability and the Applicability of Data Protection to Big Data // International Data Privacy Law, 2016. — P. 1–25.
7. Ronald E. L. Do You Know Me? Decomposing Identifiability // TILT Law & Technology Working Paper Series. — 2008. — No 006/2008. — P. 1–23.
8. Supriyadi D. Personal and Non-Personal Data in the Context of Big Data // Tilburg Institute for Law, Technology and Society. — LLM Law and Technology. — 2016/2017. — 60 p.
9. Surblyte G. Data as a Digital Resource // Max Planck Institute for Innovation & Competition Research Paper. — 2016. — No 16-12. — P. 1–39.
10. Yu P. K. Fitting Machine-Generated Data into Trade Regulatory Holes // The Trade in Knowledge: Economic, Legal and Policy Aspects. — Cambridge University Press, 2020. — P. 2–16.

Материал поступил в редакцию 15 октября 2021 г.

REFERENCES (TRANSLITERATION)

1. De Hert P., Gutwirth S. Data Protection in the Case Law of Strasbourg and Luxemburg: Constitutionalisation in Action. Reinventing Data Protection. — Springer, 2009. — 342 p.
2. European protection in good health? / Ed. by S. Gutwirth, R. Leenes, P. De Hert, Y. Poullet. — Springer, 2012. — 363 p.
3. Finck M., Pallas F. They who must not be identified — distinguishing personal from non-personal data under the GDPR // International Data Privacy Law. — Vol. 10. — Iss. 1. — 2020. — P. 1–47.
4. Graef I., Gellert R., Purtova N., Husovec M. Feedback to the Commission's Proposal on a Framework for the Free Flow of Non-Personal Data. — Tilburg University. — 2018. — URL: <https://ssrn.com/abstract=3106791> (data obrashcheniya: 15.10.2021). — P. 1–6.
5. Kaburaki Y. Legal Protection for Non-Personal Data in Japan Comparative Perspective with the EU and the U. S. // MIPLC Master Thesis Series, 2017. — 60 p.
6. Manon O. Identifiability and the Applicability of Data Protection to Big Data // International Data Privacy Law, 2016. — P. 1–25.
7. Ronald E. L. Do You Know Me? Decomposing Identifiability // TILT Law & Technology Working Paper Series. — 2008. — No 006/2008. — P. 1–23.
8. Supriyadi D. Personal and Non-Personal Data in the Context of Big Data // Tilburg Institute for Law, Technology and Society. — LLM Law and Technology. — 2016/2017. — 60 p.
9. Surblyte G. Data as a Digital Resource // Max Planck Institute for Innovation & Competition Research Paper. — 2016. — No 16-12. — P. 1–39.
10. Yu P. K. Fitting Machine-Generated Data into Trade Regulatory Holes // The Trade in Knowledge: Economic, Legal and Policy Aspects. — Cambridge University Press, 2020. — P. 2–16.

ЭНЕРГЕТИЧЕСКОЕ, ЭКОЛОГИЧЕСКОЕ И ПРИРОДОРЕСУРСНОЕ ПРАВО

DOI: 10.17803/1994-1471.2022.135.2.151-162

Н. Г. Жаворонкова*,
В. Б. Агафонов**

Роль национального климатического закона в обеспечении «энергетического перехода»

Аннотация. Статья посвящена выявлению, анализу и оценке потенциальных угроз и рисков, связанных с реализацией Федерального закона от 02.07.2021 № 296-ФЗ «Об ограничении выбросов парниковых газов». По результатам исследования положений Федерального закона (в частности, норм, касающихся реализации климатических проектов, создания правовых механизмов и рынка торговли углеродными единицами, системы мониторинга, стимулирования сокращения выбросов парниковых газов и др.) выявляются наиболее спорные и дискуссионные вопросы и проблемы, которые потенциально могут повлиять на эффективность реализации рассматриваемого Закона. Обосновывается также роль национального климатического закона в обеспечении «энергетического перехода», в связи с чем доказывается необходимость принятия специального Климатического закона РФ, а также внесения в связи с этим ряда корректирующих изменений в нормативные правовые акты, регулирующие общественные отношения в сфере экологии, экономики, технологий, медицины, транспорта, строительства, инфраструктуры и коммуникаций.

Ключевые слова: парниковые газы; климатическое законодательство; выбросы; охрана окружающей среды; энергопереход; зеленая сделка; углеродный след; климатические проекты; углеродная единица; реестр.

Для цитирования: Жаворонкова Н. Г., Агафонов В. Б. Роль национального климатического закона в обеспечении «энергетического перехода» // Актуальные проблемы российского права. — 2022. — Т. 17. — № 2. — С. 151–162. — DOI: 10.17803/1994-1471.2022.135.2.151-162.

© Жаворонкова Н. Г., Агафонов В. Б., 2022

* Жаворонкова Наталья Григорьевна, доктор юридических наук, профессор, заведующий кафедрой экологического и природоресурсного права Московского государственного юридического университета имени О.Е. Кутафина (МГЮА), заслуженный юрист Российской Федерации
Садовая-Кудринская ул., д. 9, г. Москва, Россия, 125993
gavoron49@mail.ru

** Агафонов Вячеслав Борисович, доктор юридических наук, профессор кафедры экологического и природоресурсного права Московского государственного юридического университета имени О.Е. Кутафина (МГЮА)
Садовая-Кудринская ул., д. 9, г. Москва, Россия, 125993
vagafonoff@mail.ru

The Role of the National Climate Law in Ensuring "Energy Transition"

Natalya G. Zhavoronkova, Dr. Sci. (Law), Professor, Head of the Department of Environmental and Natural Resources Law, Kutafin Moscow State Law University (MSAL)
ul. Sadovaya-Kudrinskaya, d. 9, Moscow, Russia, 125993
gavoron49@mail.ru

Vyacheslav B. Agafonov, Dr. Sci. (Law), Professor, Department of Environmental and Natural Resources Law, Kutafin Moscow State Law University (MSAL)
ul. Sadovaya-Kudrinskaya, d. 9, Moscow, Russia, 125993
vagafonoff@mail.ru

Abstract. The paper is devoted to the identification, analysis and assessment of potential threats and risks associated with the implementation of the Federal Law of July 2, 2021 No. 296-FZ «On Limiting Greenhouse Gas Emissions». Based on the results of a study of the provisions of the Federal Law (in particular, the rules related to the implementation of climate projects, the creation of legal mechanisms and the market for trading carbon units, a monitoring system, incentives to reduce greenhouse gas emissions, etc.), the authors outline the most controversial and debatable issues and problems that can potentially affect the effectiveness of the implementation of the law in question. The role of the national climate law in ensuring the «energy transition» is also substantiated. It is proved that it is necessary to adopt a special Climate Law of the Russian Federation, as well as to introduce a number of adjusting changes into the regulatory legal acts regulating public relations in the field of ecology, economics, and technology, medicine, transport, construction, infrastructure and communications.

Keywords: greenhouse gases; climate legislation; emissions; environmental protection; energy transition; green deal; carbon footprint; climate projects; carbon unit; registry.

Cite as: Zhavoronkova NG, Agafonov VB. Rol natsionalnogo klimaticheskogo zakona v obespechenii «energeticheskogo perekhoda» [The Role of the National Climate Law in Ensuring "Energy Transition"]. *Aktual'nye problemy rossijskogo prava*. 2022;17(2):151-162. DOI: 10.17803/1994-1471.2022.135.2.151-162. (In Russ., abstract in Eng.).

Европейский климатический закон¹, принятый 9 июля и вступивший в силу 29 июля 2021 г., предполагает создание единого нового европейского «климатического» законодательства, что, в свою очередь, повлечет необходимость принятия значительного количества дополнительных директив (regulations)

в сфере экологии, экономики, технологий, медицины, транспорта, инфраструктуры, коммуникаций.

Тема климатических изменений, наряду с коронавирусом COVID-19, настолько активна как в отечественной², так и в зарубежной эколого-правовой науке³, что почти полностью вытес-

¹ Regulation (EU) 2021/1119 of the European Parliament and of the Council of 30 June 2021 establishing the framework for achieving climate neutrality and amending Regulations (EC) No 401/2009 and (EU) 2018/1999 (European Climate Law). URL: <http://data.europa.eu/eli/reg/2021/1119/oj>.

² Ермакова Е. П. О проекте общеевропейского закона о климате и проблемах нормативного регулирования «зеленого» финансирования в Европейском Союзе // Государство и право. 2020. № 5. С. 96–107. URL: <https://gospravo-journal.ru/S013207690009682-2-1> (дата обращения: 23.11.2021). DOI: 10.31857/S013207690009682-2; Марьин Е. В. Парижское соглашение как итог переговоров по изменению климата // Инновационная экономика и современный менеджмент. 2021. № 4 (35). С. 7–9; Новикова Е. В. Зеленая экономика и зеленое право: мировые тенденции // Экологическое право. 2020. № 3. С. 13–19.

³ Yan L. Climate action and just transition // Nat. Clim. Chang. 2021. 11. 895–897. URL: <https://doi.org/10.1038/s41558-021-01183-7>; Fuso Nerini F., Fawcett T., Parag Y. et al. Personal carbon allowances revisited // Nat Sustain

нила из сферы общественного и академического обсуждения иные, не менее важные вопросы и события. В правовой плоскости это возможные, необходимые и допустимые изменения экологического (и не только) законодательства Российской Федерации под влиянием европейского климатического права. На наш взгляд, предстоит изменить не только экологические, энергетические, экономические нормы и правила, но и другое законодательство, в том числе уголовное, гражданское, административное, поэтому Федеральный закон от 02.07.2021 № 296-ФЗ «Об ограничении выбросов парниковых газов» (далее — Федеральный закон № 296-ФЗ) следует рассматривать как первый, но не главный; важный, но не системообразующий.

В последующем необходим отдельный Климатический закон РФ, который, в свою очередь, потребует принятия пакета подзаконных актов, но проблема не в этом: самое главное — придется изменить саму парадигму «экологической безопасности», в том числе и идеологию предпринимательства. Климатическое право Евросоюза в каком-то смысле уже противопоставляется свободе конкуренции, свободному движению капитала, закону максимизации прибыли, повышению качества жизни, росту ВВП⁴. Как это ни покажется парадоксальным, но меры по «декарбонизации», «зеленой энергетике» противоречат правилам ВТО, создают межстрановые и межсекторальные барьеры, увеличивают прямое государственное регулирование, снижают прибыльность и увеличивают риски для предпринимателей.

Пока в России принят и в декабре 2021 г. вступит в действие Федеральный закон № 296-ФЗ. Фактически это ответ (в совокупности с Климатической доктриной РФ и другими актами) на «климатическое» законодательство Евросоюза, создание правовых механизмов и рынка торговли углеродными единицами, системы мониторинга, стимулирование сокращения выбросов парниковых газов.

Но принятый закон не столько решает в правовом поле принципиально проблему «парниковых газов», сколько создает правовую, экономическую и частично экологическую определенность. Различие в подходах Евросоюза и национального «климатического» законодательства в масштабности, комплексности, последовательности, конкретности. Климатический закон Евросоюза — по сути, всеобъемлющий нормативный акт прямого действия, Федеральный закон № 296-ФЗ — локальный, рамочный акт, не встроенный в систему экологического права.

Несомненным достоинством Закона является попытка наведения лингвистической (терминологической) определенности. В законодательстве (прежде всего в экологическом, природо-ресурсном) нет понятий «парниковые» газы, «углеродные» единицы, «углеродный след» и многих других, что было устранено в новом Законе. Однако в нем можно найти и ряд неточностей. В частности, в нем следовало дать полный перечень газов, относимых к парниковым⁵, при этом необходимы пояснения и характеристики, которые позволяют выявить степень потенци-

(2021). URL: <https://doi.org/10.1038/s41893-021-00756-w>; Welsby D., Price J., Pye S. et al. Unextractable fossil fuels in a 1.5 °C world // Nature. 2021. 597. 230–234. URL: <https://doi.org/10.1038/s41586-021-03821-8>.

⁴ Жаворонкова Н. Г., Шпаковский Ю. Г. Зарубежная нормативная экспансия в экологическом регулировании // Lex russica (Русский закон). 2021. № 6. С. 56–67. URL: <https://doi.org/10.17803/1729-5920.2021.175.6.056-067>.

⁵ Согласно Концепции формирования системы мониторинга, отчетности и проверки объема выбросов парниковых газов в Российской Федерации (утверждена в рамках реализации распоряжения Правительства РФ от 22.04.2015 № 716) оценка антропогенных выбросов парниковых газов осуществляется по категориям источников и охватывает все виды парниковых газов, указанные в приложении А Киотского протокола, — двуокись углерода (CO₂), метан (CH₄), закись азота (N₂O), гидрофторуглероды (ГФУ), перфторуглероды (ПФУ), гексафторид серы (SF₆) и трифторид азота (NF₃). Совокупные выбросы данных видов парниковых газов выражаются в гигаграммах (= 1 000 т выбросов CO) CO-эквивалента.

ального «ущерба» того или иного вида газов. Каждый из перечисленных газов имеет свои не только физические, но и экономические, технологические, экологические характеристики, поэтому нельзя их объединять по единственному критерию — «парниковость».

Центральное место в Федеральном законе № 296-ФЗ отведено реализации «климатических проектов», под которыми понимается «комплекс мероприятий, обеспечивающих сокращение (предотвращение) выбросов парниковых газов или увеличение поглощения парниковых газов». Но из содержания закона непонятно, климатический проект — это документ планирования или отчетности, он обязателен или желателен, как он будет встроен в систему налогообложения, социальные проекты, какие изменения претерпят инвестиционные и иные финансовые и бюджетные схемы, финансирование ряда отраслей (например, отраслей промышленности и энергетики), какова юридическая природа «климатического проекта», субъективная и объективная сторона ответственности за создание и выполнение, какова необходимая информационная обеспеченность, его правосубъектность.

Поэтому пока «климатический проект» — условное и не полностью «институализированное» образование, а ведь на нем отчасти держится система климатического регулирования. На наш взгляд, такие новые, опорные категории, как «климатический проект», должны быть прописаны максимально детально и доказательно. Самое очевидное препятствие для существования конструкции под названием «климатический проект» в его статусе. Если это добровольное образование — один статус, если принудительное — другой. Но и в первом, и во втором случае потребуются огромный административный аппарат и соответствующие расходы, чтобы этот проект стал жизнеспособным, и пока нет доказательств, что реализация «климатических проектов» станет обычной практикой. Необходимо также уточнить само использование термина «проект», поскольку толкований понятия «проект» (например, законопроект), достаточно много, однако «климатический проект» — не самое удачное наименование

системного образования, призванного сделать статусными и постоянными меры климатического характера.

Аналогичное замечание относится и к понятию «исполнитель климатического проекта» — «юридическое лицо, индивидуальный предприниматель или физическое лицо, реализующие климатический проект». Перечисление исполнителей со столь разным статусом, интересами, полномочиями, возможностями, ответственностью дискредитирует саму идею проекта. Необходим механизм, при котором исполнителем климатического проекта стать выгодно и престижно. Пока таких стимулов практически нет, и в этом случае эффективность самого закона о парниковых газах будет относительно невелика.

Очень важно смысловое и содержательное определение «углеродной единицы» — ключевого для Евросоюза термина. «Углеродная единица» согласно Закону — «верифицированный результат реализации климатического проекта, выраженный в массе парниковых газов, эквивалентной 1 тонне углекислого газа». Необходимо понять, что «углеродная единица» получает статус и международной платежной единицы, и кредитный и налоговый статус, и как средство обращения и (возможно) даже будет участвовать в разнообразных рейтингах. Поэтому полное соответствие или «самостоятельность» в толковании термина «углеродная единица» окажет влияние на слишком большой перечень проблем правового регулирования между Евросоюзом и Россией.

Еще раз подчеркнем: вряд ли было возможным появление углеродных единиц в российском экологическом законодательстве без наличия соответствующего европейского нормирования. Поэтому суть российской углеродной единицы в ее восприятии и узаконении — в полной или частичной международной верификации, прежде всего Евросоюзом.

Если же российский порядок и условия образования (обращения) углеродных единиц не будут приняты Евросоюзом, то их эффективность внутри страны как механизма прекращения выбросов парниковых газов надо уточнять. На наш взгляд, внутреннее обращение углеродных единиц не создаст эффективного механизма

«декарбонизации», а лишь увеличит коррупционную составляющую процесса.

Федеральный закон № 296-ФЗ дает право и возможность зачисления углеродных единиц, выпущенных в обращение в результате реализации климатического проекта, на счет исполнителя. Затем будет предусмотрена возможность передачи углеродных единиц их владельцем иному лицу и зачет углеродных единиц, т.е. вводится национальная система торговли выбросами. Правительство РФ должно утвердить форму типового договора на оказание услуг по проведению операций в реестре углеродных единиц и определить размер платы за оказание таких услуг⁶. И снова возникает вопрос об эффективности именно такого механизма: чем он лучше прежнего регулирования через нормативы экологической безопасности, через НДТ, через разрешительный порядок согласования выбросов, через «классы опасности»? Кому нужны российские углеродные единицы, кто и сколько готов за них заплатить, если вообще готов? Оборот углеродных единиц только внутри страны также не представлен в качестве нормативного документа и, в сущности, непонятна его эффективность.

Существует (пусть и не без недостатков) национальная система экологических платежей за выбросы, существует нормативная и методическая база расчета экологического ущерба, существует многочисленный административный аппарат в сфере природопользования и охраны окружающей среды, в этом ключе не совсем ясно, как будут «сосуществовать» прежняя и новая база экологического нормирования.

Для целей Евросоюза «декарбонизация» — это удачная терминология, так как она таксометрирует и легализует стремление «узаконить» логическую связку — «потепление — катастрофа — виноваты выбросы — главный виновник — углерод — тот, кто производит углерод, обязан платить всем потребителям — производитель переходит на ВИЭ — кто не переходит, оплачивает переход».

Но в данном определении важен не физический принцип, а верификация. Если национальная система учета углеродных единиц не будет признана в международно-правовом контексте, то будет ли она нужна как способ уменьшения выбросов в национальном плане?

Согласно ст. 7 Федерального закона № 296-ФЗ, «верификация результатов реализации климатического проекта — проверка и подтверждение сведений о сокращении (предотвращении) выбросов парниковых газов или об увеличении поглощения парниковых газов в результате реализации климатического проекта». Суть принятия или непринятия требований Евросоюза в налогообложении «старой» энергетики. Евросоюз не захочет принять результаты национальной верификации углерода, как не захочет принять методику поглощающей способности (абсорбции) лесов. Верификация только внутри страны будет, несомненно, полезна, но не столь эффективна, как если бы верификация выбросов проводилась аккредитованным в ЕС верификатором. Таким образом, законодательная поддержка государства, безусловно, необходима для отстаивания интересов страны и ее производителей, другое дело — любые проекты должны быть обоснованы, «узаконены» в национальном реестре и, главное, в международном контексте на соответствие специальным критериям.

Климатический проект — длительная процедура, поэтому необходим мониторинг результата его деятельности, обновление данных о фактическом сокращении выбросов (или об увеличении поглощений) парниковых газов, а также данные по торговле углеродными единицами.

Углеродные единицы, которые компании могут получить на свой счет в реестре (выпустить в обращение) по итогам реализации климатических проектов, — это промежуточная, но крайне важная цель, она связана с выпуском в обращение финансовых инструментов, что

⁶ Проект постановления Правительства РФ «Об утверждении формы типового договора на оказание оператором услуг по проведению операций в реестре углеродных единиц» (по состоянию на 18.10.2021) (подготовлен Минэкономразвития России, ID проекта 02/07/10-21/00121659) // URL: <https://regulation.gov.ru/> (дата обращения: 18.10.2021).

требует консолидации в финансовой сфере. Но пока крайне затруднительно представить весь механизм обращения углеродных единиц как эффективного средства сокращения выбросов.

Кроме реестра, Федеральным законом № 296-ФЗ запланировано создание «кадастра антропогенных выбросов из источников и абсорбции поглотителями парниковых газов (кадастр парниковых газов) — систематизированного свода сведений, содержащих описание выбросов парниковых газов и поглощений парниковых газов, основанное на официальной статистической информации». Пока даже не ясно, как будут взаимодействовать эти разные информационные системы, кто их будет контролировать, оплачивать, администрировать, как будет налажена обратная связь с субъектами правовых отношений. Очевидно одно — затраты на их построение и ввод в действие будут огромными.

Требуется уточнения и понятие «владелец углеродных единиц» — «юридическое лицо, индивидуальный предприниматель или физическое лицо, которым принадлежат углеродные единицы», а также его согласование с Гражданским кодексом РФ, Налоговым кодексом РФ и др. Каковы права, обязанности, ответственность «владельца углеродных единиц», что значит для физического лица «владение, пользование, распоряжение» углеродной единицей? В результате «торговли» углеродными единицами образуется прибыль, убыток, как они могут влиять на банкротство и т.д.?

Обязанность государства по созданию мониторинга и информационной системы — «реестра углеродных единиц» — несомненное достижение, но дальнейшее определение, в котором сказано лишь о «регистрации климатических проектов и учете углеродных единиц», ставит ряд вопросов о добровольной или принудительной регистрации в реестре, об ответственности за недостоверную информацию, о порядке ее представления и использования. «Климатический проект» пока не имеет полного легального статуса, более того, не сделано разграничение между «проектом» физического лица и, например, «проектом» нефтегазовой компании. Они все в равной степени должны быть отражены в реестре.

Всем очевидно, что «углеродный налог» приведет к росту тарифов и цен на услуги естественных монополий, росту темпов инфляции, негативно скажется на благосостоянии граждан, инвестиционных планах компаний, стагнации экономики в целом. «Углеродный налог» в итоге коснется всех по цепочке превращенных стоимостей, и уже сейчас необходимо готовиться к огромным компенсационным затратам государства, разработать механизмы, способные хотя бы частично восполнить ущерб от дополнительного налогообложения не только в сырьевом или производственном секторе, но и в пищевой промышленности, ЖКХ, транспорте.

Нужно учитывать, что обращение углеродных единиц — совокупность операций, проводимых при передаче углеродных единиц. «Передача» — суть обращения углеродных единиц, но что значит «совокупность операций», пока не совсем ясно. Что и кто будет определять эту «совокупность» и как будет установлена связь этой «совокупности» операций с «углеродным налогом»? Будет ли это строго регламентированный перечень или «секторальный», будет ли это международно сертифицированный или только национальный акт?

Наиболее сложной, на наш взгляд, является новая правовая дефиниция «углеродный след», определяемая как «общий объем выбросов парниковых газов и поглощений парниковых газов, образующихся в ходе производства продукции либо в ходе оказания услуг, который включает в себя прямые выбросы парниковых газов (образуемые в результате осуществления хозяйственной и иной деятельности), косвенные выбросы парниковых газов (связанные с потреблением электрической, тепловой энергии, иных ресурсов, используемых для обеспечения хозяйственной и иной деятельности и полученных от внешних объектов), поглощения парниковых газов в результате осуществления хозяйственной и иной деятельности, с учетом углеродных единиц, в отношении которых произведен зачет».

Столь длинная цитата необходима для анализа полноты и четкости ключевого определения. Выделим важное — «выбросы и поглощение газов», «прямые и косвенные», «потребление иных ресурсов», «в отношении которых

произведен зачет». Если «выбросы» контролируются, измеряемы, то «поглощение» — величина пока не устойчивая, не точно измеряемая, спорная, хотя от нее зависит и величина налога, и степень эффективности. Пример — нежелание Евросоюза принять и верифицировать поглощающие способности лесов, почв и болот России. Пока определение «косвенные выбросы» не легализовано, нет методики и даже понимания, каким образом учитывать эти выбросы.

Большой шаг вперед в климатическом законодательстве — сбор углеродной отчетности компаний, производящих выбросы CO₂. Реестр юридических лиц и физических лиц, которые реализуют климатические проекты, направленные на сокращение выбросов парниковых газов или увеличение их поглощения, позволит создать базу данных в этой сфере правоотношений.

Информационная система, при правильном функционировании, фиксируя операции с углеродными единицами, сможет стать основой для перераспределения углеродных единиц между собой. То же касается и инвестиций в компенсацию выбросов, которые можно сохранять у себя, чтобы потом использовать или продать.

Можно долго перечислять сложности понятийного аппарата нового Федерального закона № 296-ФЗ, но это не главное. Учитывая колоссальное международное значение климатической повестки, давление Евросоюза, возможные экономические санкции и сложности в торговле энергоресурсами, влияние и последствия так называемого углеродного следа для экономики, энергетики, граждан, на наш взгляд, требуется широкое общественное обсуждение по этому поводу.

От нового закона справедливо ожидалась определенность курса в отношении климатической повестки Евросоюза. Сторонники и противники введения «углеродного следа» как части экономики и энергетической политики понимают, что на карту поставлено слишком многое — технологическая, экономическая, экологическая и в какой-то мере политическая самостоятельность, процветание или стагнация, прогресс или регресс страны. Поэтому и закон, и все последующие подзаконные акты должны

однозначно либо подтвердить, либо дезавуировать курс на «углеродную нейтральность». С эколого-правовой точки зрения нельзя говорить об эффективности сырьевой, водородной, углеродной, атомной, возобновляемой энергетики. Можно говорить об эффективности правоприменения по достижению целей экологической, энергетической, экономической политики.

Еще одна проблема, прямо или косвенно относящаяся к Федеральному закону № 296-ФЗ, — механизм и формы создания отчетности об объеме выбросов парниковых газов. Хотя они основаны на оценке антропогенных выбросов из источников выбросов и абсорбции поглотителями парниковых газов согласно обязательствам Российской Федерации, в Рамочной конвенции ООН об изменении климата, эти отчеты не коррелируются в национальной и международной базе.

Необходимо введение системы обязательной международной формы отчетности и необходимость ее верификации, инвентаризация выбросов парниковых газов, хотя это и приведет к росту административных издержек. Часть российских предприятий, имеющих высокий индекс эмиссии парниковых газов, уже реализуют добровольные проекты по сокращению выбросов парниковых газов и повышению энергетической эффективности.

Например, «Русал», «Новатэк», «Газпром», «Лукойл» и многие другие монополисты в области нефте- и газодобычи, металлургии приняли корпоративные климатические стратегии, направленные на снижение показателя выбросов CO₂ путем увеличения доли безуглеродных источников энергии и инвестиций в компенсационное лесовосстановление. Пока эти меры носят исключительно корпоративный характер и никак не поощряются государством. Между тем такой опыт может стать основой национальной системы углеродного регулирования.

Модель государственного регулирования выбросов парниковых газов, основанная на добровольной инвентаризации объема выбросов парниковых газов в субъектах Российской Федерации, а также добровольный характер реализации проектов сокращения выбросов парниковых газов хозяйствующими субъекта-

ми не эффективны в связи с уведомительным характером предоставления данных. На наш взгляд, «добровольность» возможна только тогда, когда это выгодно субъектам правоотношений, в ином случае сомнительно, что государственное регулирование будет полным, эффективным и успешным.

Министерство энергетики Российской Федерации приняло более десятка различных методических указаний о предоставлении информации, включающей сведения по выбросам парниковых газов. В этой части важно отметить, что доля сегмента «Энергетика» в структуре выбросов парниковых газов российской экономикой составляет 82 %. Другими словами — уже существует база для фиксации секторальной динамики выбросов парниковых газов.

Но здесь есть одна существенная проблема — межведомственное взаимодействие между федеральными (и региональными в том числе) органами исполнительной власти в части обмена информацией об объемах выбросов парниковых газов. Также не совсем ясно положение органов специальной компетенции, например Минприроды РФ, в формировании «климатической повестки». Основным драйвером выступает Минэкономразвития РФ, оппонентами же являются практически все промышленные, энергетические, аграрные, военные отрасли.

Правительство РФ создало несколько экспертных групп по подготовке возможных сценариев реализации климатической повестки, но в широком дискурсе нет информации о подготовленных проектах. Стоит отметить, что так называемый энергопереход — это не область исключительных интересов сырьевых или промышленных групп, это общенациональная повестка дня, от которой непосредственно и на десятилетия зависит курс страны, благосостояние народа и каждого человека в отдельности. Поэтому необходимо организовать как можно более широкое обсуждение этой темы в контексте не только и не столько климатической доктрины, сколько по более широкому кругу аспектов экологической безопасности и развития страны в целом.

Создание глобальных и национальных (включая российский) реестров всех сделок по пере-

даче углеродных единиц между странами и компаниями, куда вносились данные о квотах и углеродных сертификатах, уже частично реализуется. Но здесь существует проблема: будут ли «стыковаться» (совпадать) данные европейского и национального реестра, смогут ли все страны, подписавшие Парижскую декларацию, принять единую методику учета и движения углеродных единиц, поскольку за этим стоят сотни миллиардов евро и национальные интересы. В Европейском Союзе квоты на выбросы теперь получают не только энергетические компании, но и промышленность, транспорт, ЖКХ, а в проектах могут участвовать лесохозяйственные и агропромышленные предприятия. В нашей стране имеется другая система квотирования выбросов. Готовы ли страны Евросоюза принять нашу систему при условии ее адаптации к европейскому законодательству?

На наш взгляд, кроме крупных сырьевых, экспортно ориентированных компаний, к обсуждению последствий принятия законодательства о парниковых газах средний и малый бизнес всерьез не подключился, хотя практически нет защищенных предприятий от «декарбонизации» в его современном понимании.

Другими словами, «декарбонизацией», в том числе первым из «климатических законов» — Федеральным законом № 296-ФЗ, практически создается особый экономический порядок, в том числе механизм движения суррогатного эквивалента денег. При этом «оператор», «регулятор» «реестра углеродных единиц» будет находиться за рубежом и только он будет определять и контролировать в глобальном масштабе движение углеродных единиц. Администрирование «реестра» — в огромной мере коррупционный и весьма затратный механизм, его создание и функционирование — отдельная проблема, а эффективность никем не доказана.

Зарубежные эксперты утверждают, что обращение углеродных единиц осуществляется в целях создания благоприятных экономических условий для использования результатов реализации климатических проектов и стимулирования деятельности по реализации таких проектов. Хотя пока однозначно не доказано, что именно парниковые газы антропогенного

происхождения являются причиной потепления, и никто не может со стопроцентной достоверностью прогнозировать изменения климата, а также его связь с производственной деятельностью, экономические и законодательные механизмы уже начали активно применяться. Это не значит, что экологической (климатической) проблемы не существует, наоборот, она реальна, но решать ее через «парниковые газы» и «углеродные единицы», на наш взгляд, не кажется эффективным для нашей страны.

Главный вопрос — будет ли российское законодательство о парниковых газах, движении углеродных единиц полезно для страны и одновременно конкурентоспособно по сравнению с европейским законодательством? Согласятся ли наши западные партнеры признавать их в качестве таких же национальных инструментов компенсации (обнуления) углеродного следа, скажем, для промышленной продукции? И еще — существует ли сформированный, обнародованный или готовый к обсуждению альтернативный проект, основанный на наших национальных интересах, опыте, достижениях? Видимо, ответа на все перечисленные вопросы — нет.

Еще один важный момент — углеродные единицы можно зачесть только один раз. Соответственно, все верифицированные углеродные единицы, переданные за рубеж, означают вычет из нашего «углеродного бюджета». «Углеродный бюджет» — неизбежное образование, коль скоро будет активное движение углеродных единиц. Основные предприятия — «владельцы» углеродных единиц будут постоянно «обнулять» свои достижения по «углеродному следу». А выгода, зачет углеродных единиц будет зачисляться на счет зарубежного контрагента. Углеродный бюджет страны, предприятия и физического лица при его передаче за рубеж сокращаются (зарубежный, наоборот, пополняется), а значит, нам придется сокращать выбросы еще раз на величину переданных за рубеж углеродных единиц. Конечно, для гипотетической климатической угрозы это полезно, но выдержит ли такую сверхнагрузку наша экономика?

Перечисление различных неточностей и недоработок Федерального закона № 296-ФЗ не самое главное. Гораздо важнее понять, спо-

собствует ли данный закон «декарбонизации “по-европейски”» или дает свою, национальную трактовку эффективных механизмов решения экологических проблем, включая климатические?

Надеемся, что условно «климатическое» и «экологическое» нормотворчество будут органически дополнять друг друга, пока нет оснований. Можно сделать общее замечание относительно всех климатических проектов, в том числе и Федерального закона № 296-ФЗ. Все понимают, что без государственной поддержки, без огромных, беспрецедентно высоких затрат на стимулирование механизма «декарбонизации» этот и другие законы работать не будут. Но до сих пор непонятно, какие конкретно меры, в каком объеме, на каких условиях будут выделены на эти цели. И это ключевой вопрос. Нормативная база будет только закреплять организационно-экономические механизмы, но для этого следует обнародовать цифры государственного субсидирования «декарбонизации».

Нет даже приблизительного понимания и требований к компаниям по сокращению выбросов парниковых газов, их выделения как самостоятельного объекта правового и технологического регулирования, нет даже ориентировочных данных о финансовой, налоговой поддержке со стороны государства, нет никаких гарантий, что юридические и физические лица станут покупать эти углеродные единицы в целях компенсации своих выбросов. При этом нужно понимать, что зарубежные покупатели получают товар с нулевым углеродным следом. Следовательно, у них образуется двойная выгода за счет «поглощения» (зачета) углеродных единиц иностранного происхождения.

В Федеральном законе № 296-ФЗ ничего не говорится и о системе квотирования выбросов. Квотирование выбросов — обычная практика в «старом» экологическом законодательстве. Но, следуя логике нового законодательства, парниковые выбросы — это отдельный вид загрязнения, загрязнение климатического характера, а следовательно, отдельные расходы эмитентов при невозможности оценить объем дополнительных затрат и выгоды от их «отдельного», «специального» сокращения, квоты будут рас-

пределяться только на парниковые выбросы или с учетом других выбросов. Кто и как будет учитывать синергетику компонентов загрязнения, наличие природно-климатических особенностей, влияние на здоровье населения?

То же можно сказать и о механизме создания и функционирования реестра «парниковых выбросов» и «углеродных единиц». Должны быть предусмотрены штрафы юридическим и физическим лицам за несдачу регистрации и отчетности по выбросам, но только не на условиях добровольности. При минимальных штрафах выгоднее платить штраф, чем тратить средства на климатические проекты или декарбонизацию, при максимальных механизмы поощрения работать не будут.

В Федеральном законе № 296-ФЗ владелец счета в реестре углеродных единиц оплачивает услуги оператора по проведению операций с ними. Любая цена такой услуги увеличит расходы юридического и физического лица, но что он получит взамен? Гарантии продажи? Оценку «углеродности» продукции, льготы?

А как быть с основными эмитентами парниковых газов — нефте-, газо- и угледобывающими компаниями (а также металлургией, агропромышленным сектором, другими), доказавшими, что деятельность по «углеродному следу» может негативно отразиться на социально-экономическом развитии страны, региона, отрасли.

Лесное поглощение углерода, энергоэффективность, создание новых средств нейтрализации или альтернативной энергетики (не ВИЭ) также могут существенно замедлить эмиссию парниковых газов. Все эти возможности тоже не учитываются Федеральным законом № 296-ФЗ, однако они могут принести существенный доход и сократить выбросы гораздо в большем объеме, чем этого требуют климатические законы Евросоюза.

Какие выводы можно сделать и что можно предложить уже сейчас, учитывая, что Евросоюз уже далеко ушел по пути «декарбонизации», а невнятность позиции, нежелание или неспособность сформулировать ключевые цели и задачи, расставить конкретные приоритеты и обозначить временные рамки их исполнения

обрекают нашу страну на огромные потери и отставание в технологическом, экономическом, идеологическом плане.

1. Рассмотреть в едином методическом формате как основу климатического законодательства Указ Президента РФ от 04.11.2020 № 666 «О сокращении выбросов парниковых газов», распоряжение Правительства от 03.12.2016 № 2344-р «Об утверждении Плана реализации комплекса мер по совершенствованию государственного регулирования выбросов парниковых газов и подготовки к ратификации Парижского соглашения», Федеральный закон от 02.07.2021 № 296-ФЗ «Об ограничении выбросов парниковых газов», Стратегию социально-экономического развития России с низким уровнем выбросов парниковых газов до 2050 года, утвержденную распоряжением Правительства РФ от 29.10.2021 № 3052-р, иные нормативные акты с целью выработки единой модели государственного регулирования климатической повестки на текущую и долгосрочную перспективу.

2. Подготовить и вынести на широкое обсуждение Национальный экологический план, где четко прописать наши цели и задачи в долгосрочной перспективе, с учетом возможностей экономики, Климатической доктрины (не более 5–6), вызовы и угрозы (также не более 5–6 самых важных), наметить этапы преобразования «экономики сырьевой ренты» на технологическую, инновационную, способную противостоять процессу «декарбонизации» по правилам Евросоюза.

3. Подготовить и принять документ стратегического планирования — Стратегию «энергетического перехода» — в виде федерального закона, дающего четкие ориентиры промышленности, экономике и определяющего базовые принципы государственной политики в сфере углеродной экономики.

4. Принять в ускоренном порядке Климатический закон РФ, где составной частью будет прописана экономическая, энергетическая, экологическая и финансовая безопасность.

5. Уточнить полномочия федеральных и региональных органов исполнительной власти по инвентаризации источников выбросов пар-

никовых газов, по переходу на альтернативные источники энергии.

6. Объявить и провести конкурс на варианты «экологической безопасности» с акцентом на климат. Подготовить и обсудить различные сценарии и проекты национальной политики по декарбонизации, включая в первую очередь климатическую доктрину Евросоюза, ее последствия для экономики РФ.

7. К 2022 г. (начало действия Федерального закона № 296-ФЗ) подготовить и опубликовать перечень, а затем полный пакет подзаконных актов по введению закона в действие.

8. Создать и верифицировать базы данных Государственного лесного реестра по погло-

тельной способности лесных насаждений. Подготовить предложения по учету «поглощения» углерода другими природными компонентами, например болотами, растительностью в разных природно-климатических зонах страны.

9. Подготовить с участием Минфина РФ, налоговой службы, других экономических ведомств проекты методик по стимулированию деятельности в области снижения выбросов парниковых газов.

10. Представить предложения по совершенствованию координации работы органов исполнительной власти и субъектов Российской Федерации по инвентаризации объема выбросов парниковых газов.

БИБЛИОГРАФИЯ

1. Ермакова Е. П. О проекте общеевропейского закона о климате и проблемах нормативного регулирования «зеленого» финансирования в Европейском Союзе // Государство и право. — 2020. — № 5. — С. 96–107. — DOI: 10.31857/S013207690009682-2. — URL: <https://gospravo-journal.ru/S013207690009682-2-1> (дата обращения: 23.11.2021).
2. Марьин Е. В. Парижское соглашение как итог переговоров по изменению климата // Инновационная экономика и современный менеджмент. — 2021. — № 4 (35). — С. 7–9.
3. Новикова Е. В. Зеленая экономика и зеленое право: мировые тенденции // Экологическое право. — 2020. — № 3. — С. 13–19.
4. Жаворонкова Н. Г., Шпаковский Ю. Г. Зарубежная нормативная экспансия в экологическом регулировании // Lex russica (Русский закон). — 2021. — № 6. — С. 56–67. — URL: <https://doi.org/10.17803/1729-5920.2021.175.6.056-067>.
5. Yan L. Climate action and just transition // Nat. Clim. Chang. — 2021. — 11. — 895–897. — URL: <https://doi.org/10.1038/s41558-021-01183-7>.
6. Fuso Nerini F., Fawcett T., Parag Y., et al. Personal carbon allowances revisited // Nat Sustain. — 2021. — URL: <https://doi.org/10.1038/s41893-021-00756-w>.
7. Welsby D., Price J., Pye S., et al. Unextractable fossil fuels in a 1.5 °C world // Nature. — 2021. — 597. — 230–234. — URL: <https://doi.org/10.1038/s41586-021-03821-8>.

Материал поступил в редакцию 25 ноября 2021 г.

REFERENCES (TRANSLITERATION)

1. Ermakova E. P. O proekte obshcheevropejskogo zakona o klimate i problemah normativnogo regulirovaniya «zelenogo» finansirovaniya v Evropejskom Soyuze // Gosudarstvo i pravo. — 2020. — № 5. — S. 96–107. — DOI: 10.31857/S013207690009682-2. — URL: <https://gospravo-journal.ru/S013207690009682-2-1> (data obrashcheniya: 23.11.2021).
2. Mar'in E. V. Parizhskoe soglasenie kak itog peregovorov po izmeneniyu klimata // Innovacionnaya ekonomika i sovremennyy menedzhment. — 2021. — № 1 (35). — S. 7–9.

3. Novikova E. V. Zelenaya ekonomika i zelenoe pravo: mirovye tendencii // *Ekologicheskoe pravo*. — 2020. — № 3. — S. 13–19.
4. Zhavoronkova N. G., Shpakovskij Yu. G. Zarubezhnaya normativnaya ekspansiya v ekologicheskom regulirovanii // *Lex russica (Russkij zakon)*. — 2021. — № 6. — S. 56–67. — URL: <https://doi.org/10.17803/1729-5920.2021.175.6.056-067>.
5. Yan L. Climate action and just transition // *Nat. Clim. Chang.* — 2021. — 11. — 895–897. — URL: <https://doi.org/10.1038/s41558-021-01183-7>.
6. Fuso Nerini F., Fawcett T., Parag Y., et al. Personal carbon allowances revisited // *Nat Sustain.* — 2021. — URL: <https://doi.org/10.1038/s41893-021-00756-w>.
7. Welsby D., Price J., Pye S., et al. Unextractable fossil fuels in a 1.5 °C world // *Nature*. — 2021. — 597. — 230–234. — URL: <https://doi.org/10.1038/s41586-021-03821-8>.

DOI: 10.17803/1994-1471.2022.135.2.163-175

И. С. Андреечев*

Изменение границ, преобразование и ликвидация особо охраняемых природных территорий: проблемы правового регулирования и правоприменения

Аннотация. В статье на основе анализа федерального и регионального законодательства, практики их применения органами власти, судебной практики, федеральных законодательных инициатив и подходов в научной литературе исследуются вопросы изменения границ, преобразования и ликвидации особо охраняемых природных территорий. Все рассмотренные аспекты указанной проблемы свидетельствуют о необходимости ее законодательного решения на федеральном уровне путем четкого определения данных понятий, критериев и оснований принятия решения, последовательности процедур и сроков принятия решений. До принятия такого решения на федеральном уровне региональная и муниципальная практика должна быть подвергнута ревизии. В статье делается вывод, что при решении вопросов развития сети особо охраняемых природных территорий следует исходить из приоритета сохранения природных и историко-культурных комплексов и объектов на территории особо охраняемых природных территорий над иными задачами, а также научно обоснованного сочетания экологических, экономических и социальных подходов для принятия управленческих решений, системного и комплексного решения задач в области организации и функционирования особо охраняемых природных территорий. Такие принципы могут быть обеспечены только на основе комплексного перспективного взгляда на развитие сети таких территорий, который следует закрепить в концепции развития особо охраняемых природных территорий.

Ключевые слова: экологические системы; окружающая среда; особо охраняемые природные территории; преобразование; ликвидация; сеть ООПТ; концепция развития ООПТ; границы ООПТ; режим особой охраны; государственная экологическая экспертиза.

Для цитирования: Андреечев И. С. Изменение границ, преобразование и ликвидация особо охраняемых природных территорий: проблемы правового регулирования и правоприменения // Актуальные проблемы российского права. — 2022. — Т. 17. — № 2. — С. 163–175. — DOI: 10.17803/1994-1471.2022.135.2.163-175.

© Андреечев И. С., 2022

* Андреечев Игорь Сергеевич, заместитель руководителя администрации — директор правового департамента администрации губернатора Архангельской области и правительства Архангельской области
Троицкий просп., д. 49, г. Архангельск, Россия, 163004
andreechev@dvinaland.ru

Boundary Adjustment, Transformation and Liquidation of Specially Protected Natural Areas: Problems of Legal Regulation and Law Enforcement

Igor S. Andreechev, Deputy Head of Administration, Director of Legal Department
of the Administration of the Governor of the Arkhangelsk Region and the Government
of the Arkhangelsk Region
Troitskiy prosp., d. 49, Arkhangelsk, Russia, 163004
andreechev@dvinaland.ru

Abstract. Based on the analysis of federal and regional legislation, the practice of their application by authorities, judicial practice, federal legislative initiatives and approaches in the scientific literature, the paper examines the issues of boundaries adjustment, transformation and liquidation of specially protected natural areas. All the considered aspects of this problem indicate the need for its legislative solution at the federal level by clearly defining these concepts, criteria and grounds for decision-making, the sequence of procedures and the timing of decision-making. Prior to the adoption of such a decision at the federal level, regional and municipal practice should be subject to revision. The paper concludes that when addressing the development of a network of specially protected natural areas, one should proceed from the priority of preserving natural and historical and cultural complexes and objects on the territory of specially protected natural areas over other tasks, as well as a scientifically based combination of environmental, economic and social approaches for making managerial decisions, systemic and comprehensive solution of problems in the field of organization and functioning of specially protected natural areas. Such principles can only be ensured on the basis of a comprehensive perspective view of the development of a network of such territories, which should be enshrined in the concept of development of specially protected natural areas.

Keywords: ecosystem; environment; specially protected natural territories; transformation; liquidation; network of protected areas; concept of development of protected areas; boundaries of protected areas; special protection regime; state ecological expertise.

Cite as: Andreechev IS. *Izmenenie granits, preobrazovanie i likvidatsiya osobo okhranyaemykh prirodnkh territoriy: problemy pravovogo regulirovaniya i pravoprimeneniya* [Boundary Adjustment, Transformation and Liquidation of Specially Protected Natural Areas: Problems of Legal Regulation and Law Enforcement]. *Aktual'nye problemy rossijskogo prava*. 2022;17(2):163-175. DOI: 10.17803/1994-1471.2022.135.2.163-175. (In Russ., abstract in Eng.).

Создание особо охраняемых природных территорий (далее — ООПТ) является традиционной и весьма эффективной формой природоохранной деятельности, а формирование уникальной системы ООПТ является одним из наиболее значимых природоохранных достижений России. Экологическая доктрина РФ¹ рассматривает создание и развитие ООПТ разных уровней в числе основных направлений государственной политики в области экологии. Законодательство РФ об ООПТ призвано создать условия для формирования и развития сети ООПТ, сохранения природных комплексов

и объектов, достопримечательных природных образований, объектов растительного и животного мира, их генетического фонда.

Федеральный закон от 14.03.1995 № 33-ФЗ «Об особо охраняемых природных территориях» (далее — Закон № 33-ФЗ)² применительно к ООПТ говорит об их «организации», «создании», «развитии» и «функционировании». Если процедуры создания ООПТ различных категорий подробно регламентированы, то понятия «функционирование» и «развитие» ООПТ не раскрываются в законе. Из форм изменения ООПТ Закон № 33-ФЗ предусматривает только

¹ Распоряжение Правительства РФ от 31.08.2002 № 1225-р «Об Экологической доктрине Российской Федерации» // СЗ РФ. 2002. № 36. Ст. 3510.

² СЗ РФ. 1995. № 12. Ст. 1024.

изменение режима особой охраны ООПТ. Иные формы изменения статуса ООПТ (изменение границ (площади), преобразование (включая изменение категории) и упразднение (ликвидацию)) Закон № 33-ФЗ не предусматривает³. Но при этом справедливо отмечается отсутствие в Законе № 33-ФЗ прямого запрета на упразднение ООПТ⁴. Данная проблема, учитывая длительность ее существования, приобрела многоаспектный характер, который предлагается рассмотреть.

1. Оценивая по существу возможность или невозможность указанных изменений статуса ООПТ, можно выдвинуть два тезиса. С одной стороны, отсутствие данных норм в Законе № 33-ФЗ обосновывается стремлением законодателя исключить возможность уменьшения территории ООПТ или их ликвидации. Данный подход обусловлен тем, что продолжающееся ухудшение состояния окружающей среды, нарушение устойчивого функционирования естественных экологических систем, сокращение биологического разнообразия предполагают создание и развитие ООПТ на долгосрочной основе, то есть без выведения из первоначально установленных границ ООПТ участков земли и водных объектов, без изменения режима ООПТ в сторону его ослабления, в том числе в форме сокращения границ (площади), реорганизации или ликвидации ООПТ. В этой связи не могут приниматься решения, умаляющие право человека на благоприятную окружающую среду. С другой стороны, ООПТ не остаются неизменными по своим природным, социальным и иным характеристикам. Со временем природные комплексы, для охраны которых образовывалась ООПТ, могут не нуждаться в особой охране либо прекратить свое существование, например в результате неблагоприятного ан-

тропогенного воздействия или чрезвычайных ситуаций. В этой дискуссии отрицать то, что имеет место на практике, не совсем верно. В России с 2015 г. к 2019 г. число ООПТ уменьшилось с 12 995 до 11 822, в том числе:

- ООПТ федерального значения увеличились и по количеству с 278 до 295, и по площади с 60,1 млн до 73,8 млн га;
- ООПТ регионального значения уменьшились и по количеству с 11 467 до 10 446, и по площади с 120,9 млн до 117,5 млн га;
- ООПТ местного значения уменьшились по количеству с 1 250 до 1 081, увеличились по площади с 25,7 млн до 47,5 млн га.

В 2019 г. по площади ООПТ местного значения занимали 19,9 %, ООПТ федерального значения — 30,9 %, ООПТ регионального значения — 49,2 %⁵. Учитывая это, принципиальным становится определение критериев, оснований, порядка и условий изменения границ, преобразования и ликвидации ООПТ.

2. Несмотря на отсутствие рассматриваемых процедур в Законе № 33-ФЗ, иные правовые акты федерального уровня их упоминают. Так, Порядок ведения государственного кадастра ООПТ, утвержденный приказом Минприроды России от 19.03.2012 № 69 (далее — Порядок)⁶, предусматривает как реорганизацию ООПТ (п. 14, 16, 20–21, 25, 26, 33, 37), так и изменение площади, категории, уточнение границ и (или) изменение режима особой охраны и использования ООПТ (п. 14, 34, 37). При этом понятие «реорганизация» ООПТ использовалось в ранее действовавших нормативных актах, регулирующих ведение государственного кадастра ООПТ (приказы Госкомэкологии России от 04.07.1997 № 312 и МПР РФ от 15.01.2008 № 2), а понятие «упразднение или реорганизация ООПТ федерального значения» в приказе МПР РФ от

³ Исключением является часть 3 ст. 23 Закона № 33-ФЗ, которая предусматривает возможность создания государственных природных заказников регионального значения путем преобразования государственных природных заказников федерального значения.

⁴ Хлуденева Н. И. Дефекты правового регулирования охраны окружающей среды : монография. М. : ИЗиСП ; Инфра-М, 2014.

⁵ Охрана окружающей среды в России. 2020 : стат. сборник / Росстат. М., 2020. URL: https://rosstat.gov.ru/storage/mediabank/nmV0UuE3/Ochrana_2020.pdf (дата обращения: 01.03.2021).

⁶ Бюллетень нормативных актов федеральных органов исполнительной власти. 2012. № 30.

15.01.2008 № 2. Нормы об изменении режима особой охраны ООПТ в Закон № 33-ФЗ были введены 30 декабря 2013 г.⁷, вследствие чего отмечается временной разрыв между принятием Порядка и внесением изменений в Закон № 33-ФЗ⁸. Нормы Порядка были применены Верховным Судом РФ при оценке актов города Москвы, который указал, что «органы власти субъекта РФ не лишены возможности принимать не только решения о создании ООПТ, но принимать решения об уточнении границ и (или) изменении установленного режима особой охраны ООПТ»⁹.

Несмотря на нормы Порядка, органы государственной власти субъектов РФ постоянно получают отрицательные заключения Минприроды России на попытку согласовать предлагаемые изменения границ, преобразование или упразднение ООПТ регионального значения, поскольку это не предусмотрено Законом № 33-ФЗ. Например, в пояснительной записке к проекту федерального закона № 986748-7¹⁰ его инициатор (Государственный Совет Удмуртской Республики) ссылался на конкретные письма Минприроды России (в одном из них по вопросу упразднения 39 ООПТ регионального значения, сокращения площади и изменения границ 13 ООПТ).

3. Задача внесения изменений в Закон № 33-ФЗ по вопросам уточнения границ, реорганизации и ликвидации ООПТ ставилась неоднократно в различных документах федерального уровня, в частности в Основных направлениях развития системы государственных

природных заповедников и национальных парков в РФ на период до 2015 года (утверждены приказом МПР России от 22.04.2003 № 342); Плана реализации на 2014 год государственной программы РФ «Охрана окружающей среды» на 2012–2020 годы (распоряжение Правительства РФ от 24.09.2013 № 1720-р)¹¹; Концепции развития системы ООПТ федерального значения на период до 2020 года (утверждена распоряжением Правительства РФ от 22.12.2011 № 2322-р)¹².

Данная проблема обозначена в Докладе о результатах мониторинга правоприменения в РФ за 2019 г.¹³, в котором указано, что в целях исключения случаев необоснованного лишения отдельных территорий статуса ООПТ в законодательстве РФ необходимо предусмотреть четкий механизм упразднения ООПТ. Такой же вывод делается в письме Генеральной прокуратуры РФ от 10.04.2019 № 1-ГП-61-2019 о состоянии законности в сфере исполнения законодательства об ООПТ, направленном Председателю Правительства РФ по итогам проведения проверок исполнения законодательства.

В науке также неоднократно высказана позиция о необходимости совершенствования Закона № 33-ФЗ. Нельзя не согласиться с мнением Н. И. Хлуденовой, что многолетняя практика функционирования ООПТ показала, что правовое закрепление в законодательстве порядка изменения границ, площади, категории ООПТ, а также порядка их упразднения имеет немаловажное значение для обеспечения правовой защиты природных территорий, имеющих особое

⁷ Федеральный закон от 28.12.2013 № 406-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон “Об особо охраняемых природных территориях” и отдельные законодательные акты РФ» // СЗ РФ. 2013. № 52 (ч. I). Ст. 6971.

⁸ Комментарий к Федеральному закону от 14.03.1995 № 33-ФЗ «Об особо охраняемых природных территориях» (постатейный). 2-е изд., перераб. и доп. / под ред. О. Л. Дубовик. Подготовлен для СПС «КонсультантПлюс», 2015.

⁹ Определение Верховного Суда РФ от 03.04.2013 № 5-АПГ13-7.

¹⁰ Проект федерального закона № 986748-7 // URL: <https://sozd.duma.gov.ru/bill/986748-7> (дата обращения: 01.03.2021).

¹¹ СЗ РФ. 2013. № 40 (ч. III). Ст. 5092.

¹² СЗ РФ. 2012. № 3. Ст. 452.

¹³ URL: <http://static.government.ru/media/files/FvqMcfjXjKHsDcmHs4G2AjMSug2pz4qp.pdf> (дата обращения: 01.03.2021).

природоохранное, научное, культурное, эстетическое, рекреационное и оздоровительное значение¹⁴. М. И. Васильева при проведении кодификации норм об ООПТ к числу наиболее важных новых положений относит экологические требования к образованию, реорганизации, изменению границ и ликвидации ООПТ¹⁵.

В Государственную Думу начиная с 2003 г. неоднократно поступали проекты федеральных законов (вносились депутатами Государственной Думы, членами Совета Федерации и субъектами РФ) по рассматриваемому вопросу, ни один из которых не был качественно проработан, что приводило к их отклонению или отъёму инициаторами внесения. Одним из первых по данному вопросу был проект федерального закона № 271598-З¹⁶ (внесен 4 декабря 2002 г. и снят с рассмотрения 12 февраля 2008 г.), предусматривающий в том числе, что реорганизация, ликвидация и изменение границ ООПТ и их охранных зон производятся в том же порядке, что и их образование, если иное не предусмотрено Законом № 33-ФЗ. Правительство РФ не поддержало данный законопроект, указав, что в соответствии с гражданским законодательством реорганизация и ликвидация могут быть осуществлены в отношении юридических лиц, а не территорий. Позиция Комитета Государственной Думы по природным ресурсам и природопользованию заключалась в том, что реорганизация, ликвидация и изменение границ ООПТ не может производиться в том же порядке, что и их образование, так как в этом случае имеет место разный режим изъятия земель, возмещения вреда и т.д.

Еще один проект федерального закона, № 313774-З¹⁷, был внесен 2 апреля 2003 г. и отклонен 14 октября 2003 г. Законопроект регулировал вопросы изменения границ ООПТ. Их основаниями предлагалось определить:

1) гибель природных объектов на всей (части) ООПТ; 2) обеспечение обороны и безопасности государства; 3) необходимость реализации федеральных программ социально-экономического развития и создания транспортной инфраструктуры общегосударственного значения. Комитет Государственной Думы по природным ресурсам и природопользованию, не поддерживая законопроект, в заключении в качестве мотива указал, что Минприроды России готовит проект изменений по данному вопросу. Правительство РФ не поддержало данный законопроект, поскольку его формулировки допускают широкое толкование и применение; не учтены такие основные принципы охраны окружающей среды, как приоритет сохранения естественных экологических систем, природных ландшафтов и природных комплексов, воспроизводства природных ресурсов и возмещения вреда (т.е. ликвидация ООПТ в результате гибели на ней природных объектов возможна только после экологической экспертизы и принятия решения о невозможности их восстановления). Данные доводы положены в основу заключения Комитета Государственной Думы по экологии, который указал, что законопроект не содержит конкретных норм, в нем отсутствуют четко определенные критерии, основания, порядок и условия изменения границ ООПТ, что при условии реализации норм Закона № 33-ФЗ может привести к разрушению сложившейся в РФ системы ООПТ.

Одним из последних по данному вопросу 10 июля 2020 г. внесен проект федерального закона № 986748-7 (9 ноября 2020 г. отозван), регулирующий вопросы изменения границ ООПТ. Так, предлагалось предусмотреть, что оно допускается в случае расширения территорий ООПТ путем включения соответствующих земельных участков в состав ООПТ либо в случае исключения из их состава земельных участков,

¹⁴ Хлуденева Н. И. Указ. соч.

¹⁵ Васильева М. И. Особенная часть экологического права как объект кодификации // Экологическое право. 2010. № 6. С. 3–12.

¹⁶ Проект федерального закона № 271598-З // URL: <https://sozd.duma.gov.ru/bill/271598-3> (дата обращения: 01.03.2021).

¹⁷ Проект федерального закона № 313774-З // URL: <https://sozd.duma.gov.ru/bill/313774-3> (дата обращения: 01.03.2021).

использование которых в соответствии с разрешенным использованием нецелесообразно ввиду отсутствия в их границах природных комплексов и объектов, имеющих особое экологическое, научное и иное особо ценное значение, при наличии материалов экологических и научных изысканий, обосновывающих целесообразность изменения границ таких ООПТ. Законопроект не поддержан Правительством РФ, так как им не предусмотрены основания, порядок рассмотрения соответствующих материалов, включая сроки принятия решений об изменении границ ООПТ либо об отказе в их изменении.

Помимо законодательных инициатив, субъекты РФ направляли обращения в федеральные органы власти. Примером служит обращение Законодательной Думы Хабаровского края к Председателю Государственной Думы (постановление от 27.03.2019 № 2029) с просьбой установления оснований и порядка упразднения и изменения границ ООПТ местного значения.

4. В многочисленной судебной практике не оспаривается наличие таких процедур с точки зрения Закона № 33-ФЗ, о чем свидетельствуют различные судебные решения, приведенные в настоящей статье¹⁸.

Конституционный Суд РФ рассмотрел жалобу о проверке на соответствие ч. 1 ст. 9, ст. 42, ч. 2 и 3 ст. 55, ст. 58, ч. 5 ст. 76 Конституции РФ статьи 14.1 закона Московской области об ООПТ, согласно которой преобразованием ООПТ является изменение их границ, режима, категории и значения; она осуществляется на основании утвержденной Правительством Московской области схемы развития и размещения ООПТ, результатов инвентаризации ООПТ областного значения и поступивших предложений. По мнению заявителя, указанные положения не содержали юридических барьеров, препятствующих изменению границ ООПТ, в них не предусмотрена процедура проведения экологической

экспертизы. Поводом для обращения послужило то, что Верховным Судом РФ отказано в признании недействующим постановления Правительства Московской области о реорганизации государственного природного заказника областного значения «Широколиственный лес Подольского лесничества». Конституционный Суд РФ не усмотрел неконституционности закона Московской области¹⁹.

Применительно к ООПТ федерального значения Верховный Суд РФ, отказывая в удовлетворении заявления о признании частично недействующим п. 1 постановления Правительства РФ от 25.08.2016 № 840 «О расширении территории национального парка «Русская Арктика»» (предусмотрена ликвидация государственного природного заказника федерального значения «Земля Франца-Иосифа» в связи с его включением в национальный парк «Русская Арктика»)²⁰, признал несостоятельным довод истца о том, что Закон № 33-ФЗ не предусматривает ликвидации государственных природных заказников. Суд исходил из того, что Правительство РФ, осуществляя полномочия по управлению федеральной собственностью, вправе как их создавать, так и ликвидировать с соблюдением требований законодательства.

При разрешении одного из дел в отношении ООПТ регионального значения был использован аргумент об отсутствии в законодательстве запрета на внесение органом, издавшим нормативный правовой акт, изменений в него²¹.

5. Необоснованное преобразование или упразднение ООПТ, изменение границ ее территории снимает ограничения осуществления хозяйственной деятельности, установленные режимом особой охраны, что наносит ущерб окружающей среде, приводит к ухудшению экологической ситуации и негативно сказывается на возможности реализации прав граждан на благоприятную окружающую среду. В названном ранее Докладе о результатах мониторинга

¹⁸ Анализ судебной практики проведен с использованием материалов СПС «КонсультантПлюс».

¹⁹ Определение Конституционного Суда РФ от 25.02.2016 № 360-О.

²⁰ Решение ВС РФ от 15.03.2017 № АКПИ16-1344, оставленное без изменения определением ВС РФ от 27.06.2017 № АПЛ17-178.

²¹ Определение ВС РФ от 26.03.2014 № 56-АПГ14-4.

правоприменения в РФ за 2019 г. отмечается, что на практике основанием упразднения ООПТ является решение государственного органа или органа местного самоуправления. Например, в качестве обоснования принятия решения об упразднении ООПТ указывается несоответствие ООПТ статусу памятника природы областного значения²².

Масштабы происходящих процессов демонстрирует, к примеру, ранее упомянутое обращение Законодательной Думы Хабаровского края к Председателю Государственной Думы, в котором приводились следующие данные. На территории Хабаровского края за период 2014–2018 гг. органами местного самоуправления упразднены 47 ООПТ местного значения, площадь таких территорий сократилась на 114 тыс. га. В большинстве случаев решения об упразднении ООПТ принимались из-за недостатка средств местных бюджетов на проведение кадастровых работ в целях государственного кадастрового учета ООПТ и обеспечение функционирования ООПТ. Это приводило к утрате парковых зон населенных пунктов, минеральных источников, уникальных карстовых пещер и озер, скальных обнажений, участков произрастания редких видов растений. Приведены также примеры упразднения ООПТ, расположенных в ареале обитания амурского тигра либо являющихся ядром экологического каркаса территории города Комсомольска-на-Амуре, выполняющих средоформирующие функции (обогащение окружающей среды кислородом, очищение воздуха от загрязняющих веществ, снижение уровня шума, аэрация городской территории).

Такая обеспокоенность высказывается органами прокуратуры, представители которых, осуществляя надзор в данной сфере, анализируют правоприменительную практику²³.

При судебной оценке конкретных управленческих решений суды устанавливают наличие норм регионального законодательства, подтверждающих основания изменения статуса ООПТ. Например, по одному из дел было выявлено, что ни федеральный, ни региональный закон не предусматривали возможность упразднения (ликвидации, снятия статуса) памятника природы Ивановской области, что послужило основанием для признания недействующим указа губернатора Ивановской области о снятии статуса «Памятник природы Ивановской области» с отдельных природных комплексов и объектов²⁴.

Не менее значимо установление соответствия оснований, положенных в основу принятого решения, основаниям, определенным региональным законом. Так, судом признано недействующим постановление администрации Томской области в части упразднения памятника природы областного значения «Михайловская роща»²⁵. В качестве обоснования приведено, что «Михайловская роща» упраздняется в связи с несоответствием статусу памятника природы областного значения. Такого основания не предусмотрено ни федеральным, ни региональным законодательством, не проводилась государственная экологическая экспертиза «Михайловской рощи» как памятника природы и не представлено каких-либо иных документов, свидетельствующих об утрате особого природоохранного, научного, культурного, эстетического, рекреационного и оздоровительного значения природными комплексами и объектами, расположенными на ООПТ областного значения, в целях охраны которых она была образована.

Не менее негативно сказывается правовое регулирование, необоснованно упрощающее принятие таких решений. В правоприменительной практике нередки случаи уменьшения пло-

²² Определение ВС РФ от 10.04.2019 № 88-АПА19-2.

²³ См.: Бердинских С. В. Надзор за исполнением законодательства на особо охраняемых природных территориях // Законность. 2016. № 4. С. 38–39; Сухов В. Е. Правовые коллизии в сфере соблюдения законодательства об особо охраняемых природных территориях // Законность. 2018. № 4. С. 14–16.

²⁴ Решение Ивановского областного суда от 21.06.2016 № 3а-63/2016.

²⁵ Решение Томского областного суда от 23.11.2018 № 3А-38/2018~М-36/18, оставленное без изменения определением ВС РФ от 10.04.2019 № 88-АПА19-2.

щади, ликвидации ООПТ на основании решения, принятого без проведения экологического обследования ООПТ, государственной экологической экспертизы материалов, обосновывающих изменение границ, площади или упразднение ООПТ, утрату ООПТ их особого природоохранного значения (статуса), без общественных обсуждений с населением, общественными объединениями и иными некоммерческими организациями, осуществляющими деятельность в области охраны окружающей среды.

Наоборот, соблюдение предусмотренных региональными законами требований влечет признание решения правомочным. Например, в одном из дел было признано обоснованным решение Правительства Ростовской области в части преобразования ООПТ областного значения — изменения категории 70 памятников природы на 41 охраняемый ландшафт и 20 охраняемых природных объектов с изменением их границ. Процедура изменения категории ООПТ соблюдена, а Правительство Ростовской области вправе было изменить категорию ООПТ, при этом измененный статус объектов позволяет сохранить их охрану. Реорганизация ООПТ не является произвольной, а варианты реорганизации научно обосновывались в материалах комплексного экологического обследования. С другой стороны, этим же судебным решением признано недействительным упразднение (снятие с государственной охраны) 8 памятников природы Ростовской области. Суд указал, что соблюдение в целом при подготовке оспариваемого акта процедуры изменения категории ООПТ не исключает факта отсутствия надлежащего обоснования данных об утрате объектов и невозможности их восстановления. При этом суд руководствовался показаниями свидетелей — представителей научного сообщества²⁶.

В другом деле признано правомерным постановление администрации Приморского края, которым изменены границы памятника

природы (исключена часть территории — акватория морского порта, что повлекло снятие ограничений хозяйственной деятельности в середине памятника природы). Судом установлено, что решение принято при наличии эколого-экономического обоснования изменения границ, положительного заключения государственной экологической экспертизы регионального уровня. Доказательств того, что изменение границ памятника природы приведет к нарушению естественного состояния водных объектов, негативным изменениям качества окружающей среды, не установлено. Комплексное экологическое обследование территории порта, исключенной оспариваемым актом из границ, не содержит данных, подтверждающих наличие или отсутствие уникальных комплексов и объектов, сохранение которых требует осуществления специальных охранных мероприятий²⁷.

6. Еще один из дискуссионных вопросов — необходимо ли согласование с Минприроды России и Минобороны России решений об изменении границ, о преобразовании и ликвидации региональных ООПТ. К концу 2020 г. сложилась судебная практика, подтверждающая необходимость такого согласования. Такие решения практически одновременно вынесли Второй, Третий и Пятый апелляционные суды общей юрисдикции в отношении законов Приморского и Ставропольского краев, которые не предусматривали согласование изменения границ или упразднения ООПТ регионального уровня с федеральными органами власти, а также постановления Правительства Республики Коми об упразднении болотного заказника республиканского значения «Печорский», принятого без такого согласования²⁸. В судебных решениях делается вывод, что такое правовое регулирование не соответствует положениям ч. 6 ст. 2 Закона № 33-ФЗ, согласно которой органы государственной власти субъектов РФ согласовывают решения о создании региональных

²⁶ Определение ВС РФ от 14.03.2018 № 41-АПГ18-1.

²⁷ Определение ВС РФ от 11.05.2016 № 56-АПГ16-5.

²⁸ Определения Третьего апелляционного суда общей юрисдикции от 26.11.2020 № 66а-1366/2020, Второго апелляционного суда общей юрисдикции от 15.12.2020 № 66а-1289/2020 и Пятого апелляционного суда общей юрисдикции от 15.12.2020 № 66а-1007-2020.

ООПТ, об изменении режима их особой охраны с Минприроды России и Минобороны России. Поскольку упразднение региональной ООПТ фактически представляет собой уменьшение ее площади (до нуля) и сопровождается изменением ее границ, влекущим утрату такой территории особой охраны, соответственно, изменяя существующий режим ее охраны, решение об упразднении региональной ООПТ также требует соблюдения положений ч. 6 ст. 2 Закона № 33-ФЗ. По этим же основаниям указанное согласование требуется и в случае принятия решения об изменении границ региональных ООПТ, поскольку изменение границ таких территорий, неизбежно сопровождающееся изменением их площади, также сопровождается изменением режима охраны новой части площади региональных ООПТ (в случае изменения ее границ в сторону увеличения) или той части территории, подлежащей исключению (в случае уменьшения площади территории).

Учитывая это, осуществление полномочий по преобразованию и упразднению ООПТ, а также по изменению их границ должны осуществляться субъектом РФ в том же порядке, который уже установлен Законом № 33-ФЗ для решений о создании ООПТ и изменении режима их особой охраны.

7. Условия и порядок изменения границ, преобразования и упразднения ООПТ регионального и местного значения регулируются актами органов государственной власти субъектов РФ и органов местного самоуправления²⁹, поэтому в разных субъектах РФ они различны.

Отдельные субъекты РФ не предусматривают в региональных законах такие процедуры, следуя нормам Закона № 33-ФЗ (например, Республика Башкортостан, Республика Карелия, Республика Хакасия, Воронежская, Липецкая и Мурманская области).

При регулировании данных процедур в других субъектах РФ существенно различается полнота нормативного правового регулирования. Например, ряд субъектов РФ упоминают ту или иную процедуру, используя разную терминологию, не раскрывая их существа, оснований

и порядка принятия решений. В законах субъектов РФ встречается применение бланкетного приема, когда региональный закон только упоминает данные процедуры, но предусматривает, что реорганизация и упразднение ООПТ регионального значения осуществляются в порядке, установленном высшим исполнительным органом субъекта РФ (например, Белгородская область). Еще один подход заключается во включении в закон субъекта РФ норм о том, что изменение границ, преобразование, ликвидация ООПТ осуществляются в том же порядке, что и их создание (например, законы Удмуртской Республики, Чувашской Республики и Рязанской области). Другой подход, заслуживающий внимания, заключается в подробном описании данных процедур, начиная с определения понятий, оснований принятия решений и установления их наличия. Степень детализации таких норм в актах субъектов РФ очень различна. Используется и сочетание таких подходов (законы Кемеровской, Нижегородской и Сахалинской областей). В законе Свердловской области рассматриваемые процедуры раскрываются применительно к природным паркам, государственным природным заказникам областного значения, памятникам природы областного значения, дендрологическим паркам и ботаническим садам областного значения, лесным паркам. Различная степень регулирования данных процедур существует применительно к ООПТ регионального или местного значения. Например, закон Тамбовской области только оговаривает, что ООПТ местного значения могут быть ликвидированы решением органов местного самоуправления.

В региональных актах отсутствует единообразие в терминологии. Например, наиболее используемыми являются понятия «упразднение» (Сахалинская область) и «ликвидация» (Кемеровская область) ООПТ. Одновременно используются понятия «ликвидация (снятие статуса)» (Камчатский край), «снятие статуса» (Владимирская область), «прекращение статуса» (Республика Дагестан), «снятие с государ-

²⁹ Анализ региональной нормотворческой практики проведен с использованием материалов СПС «КонсультантПлюс» (по состоянию на 1 марта 2021 г.).

ственной охраны» (Ивановская область) и «снятие правового статуса» (Краснодарский край, Республика Северная Осетия — Алания) ООПТ, а в отдельных субъектах РФ рассматриваются вопросы ликвидации организаций, уполномоченных осуществлять управление ООПТ.

Не меньшая неопределенность существует в части использования понятия «преобразование» ООПТ. Отдельные субъекты РФ (Московская область, Республика Башкортостан) не используют данное понятие, раскрывая отдельные процедуры, которые в других субъектах РФ относятся к понятию «реорганизация» ООПТ. Под реорганизацией ООПТ, как правило, рассматриваются две процедуры: объединение двух и более ООПТ, разделение ООПТ на две или несколько территорий. К реорганизации ООПТ относится также перевод ООПТ в иную категорию ООПТ или изменение категории ООПТ (Пермский край, Новгородская область). Во Владимирской области под реорганизацией ООПТ регионального и местного значения рассматривается изменение их границ, режима, категории, значения. В Смоленской области это также присоединение ООПТ.

Помимо региональных законов, высшими исполнительными органами власти субъектов РФ утверждены порядки создания, реорганизации и упразднения ООПТ в отношении ООПТ регионального значения (приняты в Московской области в 2008 г., в Еврейской автономной области в 2012 г., в Республике Крым в 2015 г., в Камчатском и Пермском краях в 2016 г., в Калининградской, Тверской и Ярославской областях в 2018 г., в Приморском крае в 2019 г., в Белгородской, Новгородской и Свердловской областях в 2020 г.), ООПТ регионального и местного значения (приняты в Республике Саха (Якутия) в 2012 г.; в Астраханской области в 2015 г. и в Волгоградской области в 2019 г. и 2020 г.). В Республике Адыгея такой порядок является приложением к закону. Такие порядки для ООПТ местного значения имеются и на муниципальном уровне (например, приняты в ЗАТО Северск в 2012 г., Екатеринбурге в 2018 г., Хабаровске в 2019 г., в городах Чебоксары и Волгограде в 2020 г.). Утверждаются также требования к составу, содержанию и оформлению материалов

комплексного экологического обследования территорий, проводимого в рамках процедур создания, преобразования, изменения границ и упразднения ООПТ регионального значения: высшими исполнительными органами власти субъектов РФ (принят в Мурманской области в 2020 г.), уполномоченными исполнительными органами в сфере ООПТ (приняты в Тверской области в 2016 г., в Краснодарском крае и Волгоградской области в 2019 г.).

Серьезная дифференциация правового регулирования прослеживается в основаниях принятия рассматриваемых решений. Например, основания ликвидации (упразднения) ООПТ варьируются от одного (в Республике Коми, Чеченской Республике, Московской и Смоленской областях), двух (в Амурской, Архангельской, Костромской, Новгородской и Тюменской областях, Москве) до шести (в Пермском крае). Такими основаниями признаются:

- истечение срока функционирования ООПТ, установленного при их организации, и нецелесообразность его продления (например, Сахалинская область, Камчатский и Пермский края);
- нахождение ООПТ регионального значения в границах иной ООПТ федерального или регионального значения (например, Камчатский и Краснодарский края); в Краснодарском крае конкретизировано указанием на расположение в границах большей по площади ООПТ соответственно регионального (местного) значения. В Еврейской автономной области указывается на «включение в состав ООПТ более высокого ранга»;
- утрата ООПТ особого природоохранного, научного, культурного (историко-культурного), эстетического, рекреационного, оздоровительного и иного особо ценного значения (например, Сахалинская область, Камчатский и Пермский края); в Смоленской области используется такое понятие, как «использование по целевому назначению нецелесообразно (невозможно) ввиду утраты ими» особо ценного значения;
- необратимое разрушение природных комплексов и (или) объектов, в целях охраны которых ООПТ создана (Камчатский и Перм-

- ский края, Кемеровская область). Данные формулировки варьируются в регионах, например «полное разрушение в результате природного или антропогенного воздействия при невозможности их восстановления» (Сахалинская область);
- объекты, для охраны которых образована ООПТ, перестали нуждаться в особой охране (Кемеровская область) или территория не нуждается в особой охране, так как не соответствует цели создания (назначению) ООПТ (Краснодарский край). В Еврейской автономной области указывается на «минование надобности в особой охране»;
 - возможность осуществления в соответствии с федеральным законодательством мер охраны природных комплексов и (или) объектов без необходимости сохранения в отношении них режима ООПТ регионального значения (Камчатский край);
 - статус ООПТ регионального значения придан одной и той же территории или ее части несколько раз (Краснодарский край);
 - по иным основаниям, прямо предусмотренным законодательством РФ (Пермский край, Чукотский автономный округ).

Приведенные основания свидетельствуют о неопределенности отдельных норм региональных актов. Например, в одном из дел, признавая недействующим отдельные нормы регионального порядка, регулирующего преобразование и ликвидацию ООПТ, судом указано, что оспариваемая норма, содержащая такие фразы, как «сложившееся рекреационное использование», «интенсивное антропогенное воздействие», «если фактически сложившееся рекреационное использование не соответствует целям создания» ООПТ, по своему содержанию носит неопределенный характер, не отвечает общеправовым критериям ясности и вызывает неоднозначное толкование, допускает возможность неограниченного усмотрения в процессе правоприменения³⁰.

Дифференцируются также основания для изменения границ и площади ООПТ: от двух оснований в Амурской области до восьми в Красно-

дарском крае. Наиболее распространенными являются основания изменения границ ООПТ: исключение из ООПТ части территории вследствие утраты особого природоохранного, научного, культурного, эстетического, рекреационного и оздоровительного значения природными комплексами и объектами, расположенными на этой территории, в целях охраны которых была образована ООПТ; увеличение площади ООПТ; выявление неточности определения границ ООПТ относительно природных комплексов и (или) природных объектов, в целях охраны которых она была создана, в правоустанавливающих документах, в том числе при проведении землеустроительных работ.

Во многих субъектах РФ создаются экспертные комиссии при решении рассматриваемых вопросов (Пермский край, Кировская, Новосибирская и Свердловская области).

Не во всех субъектах РФ четко установлено требование о необходимости государственной экологической экспертизы (далее — ГЭЭ). К примеру, в законе Кабардино-Балкарской Республики предусмотрено прохождение обязательной экологической экспертизы, а в Республике Северная Осетия — Алания, Краснодарском крае, Ивановской области и Чукотском автономном округе — обязательность получения положительного заключения ГЭЭ. В отдельных субъектах РФ указывается, что проведение ГЭЭ необходимо в случаях, предусмотренных законодательством об ООПТ (Владимирская и Томская области), что выглядит весьма неопределенным. Четко не просматривается требование о проведении ГЭЭ, например в Кировской, Новгородской и Тверской областях.

Также не во всех субъектах РФ предусмотрено необходимость согласования с уполномоченными федеральными органами исполнительной власти решений об изменении границ, реорганизации и ликвидации ООПТ регионального значения. В отдельных субъектах РФ прямо прописывается, что такое согласование не требуется (Астраханская и Кемеровская области), а в отдельных умалчивается (прямо не предусматривается) (Ставропольский край, Белгородская

³⁰ Определение ВС РФ от 27.05.2015 № 44-АПГ15-5.

и Калининградская области). Необходимость такого согласования предусмотрена в законах Брянской и Ростовской областей, в иных актах Волгоградской, Новгородской, Тверской и Ярославской областей. В Московской области и Ханты-Мансийском автономном округе — Югре предусмотрено, что такое согласование необходимо в случаях, установленных законодательством об ООПТ, что создает неопределенность применения.

Положительной практикой является подробное определение требований к материалам комплексного экологического обследования ООПТ.

В актах субъектов РФ присутствуют и региональные особенности. Например, в Камчатском крае решение об изменении границ и ликвидации (снятии статуса) ООПТ регионального значения согласовывается с Законодательным Собранием.

Отдельные акты очень широко обозначают цели изменения статуса ООПТ. Они не могут быть произвольными, отличными от целей природоохранного законодательства по сохранению и воспроизведению природных ресурсов, необходимых для обеспечения здоровой экологической среды обитания. Учитывая это, например, признаны недействующими изменения в постановление Правительства Пермского края о порядке организации, реорганизации и ликвидации ООПТ местного значения в части, допускающей возможность изменения границ ООПТ местного значения с целью организации рекреационного использования территории, что влечет изменение целевого назначения земельных участков в пределах таких земель, а фактически изъятие для нужд, противоречащих их назначению³¹.

Часто приходится встречать аргументацию, не совместимую с природоохранными целями, в стратегических документах регионального уровня, а также и обосновании законодательных предложений, вносимых субъектами РФ. Например, Концепция развития системы ООПТ Республики Саха (Якутия) до 2020 года (постановление Правительства Республики Саха (Якутия)

от 16.02.2011 № 54) в сфере совершенствования нормативной правовой базы развития ООПТ ставила задачу определить порядок изменения границ, реорганизации и ликвидации ООПТ при реализации федеральных и республиканских программ, направленных на развитие экономики (разведка и разработка полезных ископаемых, строительство ГЭС, железных и автомобильных дорог и т.д.), с учетом компенсации ущерба ООПТ. Или другой пример — в обоснование проекта федерального закона № 986748-7 приводился довод, что определенные территории изначально были вовлечены в хозяйственный оборот, а статус ООПТ без каких-либо экологических и научных изысканий присвоен позднее; достижение требований законодательства по их полному или частичному изъятию из хозяйственного использования всегда было и остается затруднительным на практике. Реализация мероприятий по индивидуальному жилищному строительству, заготовке древесины для собственных нужд граждан, обслуживанию линейных сооружений, разведке и добыче полезных ископаемых существенно ограничивается с учетом требований законодательства по ООПТ. Данные аргументы обоснованно отклонены Правительством РФ, в заключении которого указано, что наличие хозяйственных и экономических интересов по освоению земельных участков в границах ООПТ не может являться основанием изменения границ ООПТ, поскольку концепция создания ООПТ направлена на сохранение естественных природных комплексов и ландшафтов на территории, имеющей особое природоохранное значение.

Учитывая это, при решении вопросов развития сети ООПТ следует исходить из приоритетности сохранения природных и историко-культурных комплексов и объектов на территории ООПТ над иными задачами, а также научно обоснованного сочетания экологических, экономических и социальных подходов для принятия управленческих решений, системного и комплексного решения задач в области организации и функционирования ООПТ. Такие принципы могут быть обеспечены только на основе

³¹ Определение ВС РФ от 27.05.2015 № 44-АПГ15-5.

комплексного перспективного взгляда на развитие сети ООПТ. В этой связи положительно следует оценить утверждение в субъектах РФ концепций развития ООПТ (в Республике Башкортостан на 2016–2020 гг., Республике Саха (Якутия) до 2020 г., Республике Коми на период до 2030 г., Забайкальском крае на период до 2030 г., Красноярском крае на период до 2030 г., Архангельской области на период до 2028 г., Кировской области на период до 2030 г., Мурманской области до 2018 г. и на перспективу до 2038 г., Ханты-Мансийском автономном округе — Югре на период до 2030 г. Такая практика должна применяться в иных субъектах РФ.

Все рассмотренные нами аспекты указанной проблемы свидетельствуют о необходимости

ее законодательного решения на федеральном уровне путем четкого определения основных понятий (преобразование и ликвидация ООПТ), критериев и оснований принятия решений об изменении границ, преобразовании и ликвидации ООПТ федерального, регионального и местного уровня, их документального оформления, последовательности процедур и сроков принятия решений. До принятия же решения на федеральном уровне региональная и муниципальная практика должна быть подвергнута ревизии с учетом приоритетности сохранения природных и историко-культурных комплексов и объектов на территории ООПТ над иными задачами, а также приведенной в статье судебной практики.

БИБЛИОГРАФИЯ

1. Васильева М. И. Особенная часть экологического права как объект кодификации // Экологическое право. — 2010. — № 6. — С. 3–12.
2. Комментарий к Федеральному закону от 14 марта 1995 г. № 33-ФЗ «Об особо охраняемых природных территориях» (постатейный). 2-е изд., перераб. и доп. / под ред. О. Л. Дубовик. — Подготовлен для СПС «КонсультантПлюс». 2015.
3. Хлуденева Н. И. Дефекты правового регулирования охраны окружающей среды : монография. — М. : ИЗиСП ; Инфра-М, 2014. — 172 с.

Материал поступил в редакцию 4 марта 2021 г.

REFERENCES (TRANSLITERATION)

1. Vasil'eva M. I. Osobennaya chast' ekologicheskogo prava kak ob»ekt kodifikacii // Ekologicheskoe pravo. — 2010. — № 6. — S. 3–12.
2. Kommentarij k Federal'nomu zakonu ot 14 marta 1995 g. № 33-FZ «Ob osobo ohranyaemyh prirodnyh territorijah» (postatejnyj). 2-e izd., pererab. i dop. / pod red. O. L. Dubovik. — Podgotovlen dlya SPS «Konsul'tantPlyus». 2015.
3. Hludeneva N. I. Defekty pravovogo regulirovaniya ohrany okruzhayushchej sredy : monografiya. — M. : IZiSP ; Infra-M, 2014. — 172 s.

DOI: 10.17803/1994-1471.2022.135.2.176-189

Т. А. Диканова*,
Т. Ю. Изгагина**

О прокурорском надзоре за исполнением экологического законодательства на транспорте

Аннотация. Статья посвящена проблемам прокурорского надзора за исполнением экологического законодательства на воздушном, железнодорожном, водном, автомобильном и трубопроводном транспорте. Проанализированы особенности правового регулирования перевозки особо опасных грузов на примере большегрузного автомобильного и водного транспорта; законодательства, устанавливающего экологические требования к хозяйственной деятельности на транспорте; названы основные международные соглашения, заключенные в данной сфере. Дан краткий анализ состояния законности в сфере соблюдения экологических требований на транспорте: проанализированы динамика экологической преступности на транспорте и число выявляемых транспортными прокурорами нарушений; отмечены наиболее приоритетные направления надзора, типичные нарушения, выявляемые прокурорами, и факторы, способствующие нарушениям; принимаемые прокурорами меры реагирования. Предложены меры, направленные на повышение эффективности прокурорского надзора на рассматриваемом участке надзора.

Ключевые слова: прокурорский надзор; транспорт; экология; правонарушение; преступление; факторы; меры реагирования; экологическая безопасность; правовое регулирование; трубопроводный транспорт; автомобильный транспорт; особо опасный груз.

Для цитирования: Диканова Т. А., Изгагина Т. Ю. О прокурорском надзоре за исполнением экологического законодательства на транспорте // Актуальные проблемы российского права. — 2022. — Т. 17. — № 2. — С. 176–189. — DOI: 10.17803/1994-1471.2022.135.2.176-189.

© Диканова Т. А., Изгагина Т. Ю., 2022

* Диканова Татьяна Александровна, доктор юридических наук, доцент, заведующий отделом научного обеспечения прокурорского надзора и укрепления законности в деятельности таможенных органов и на транспорте Научно-исследовательского института Университета прокуратуры Российской Федерации, почетный работник прокуратуры

2-я Звенигородская ул., д. 15, г. Москва, Россия, 123022
dikanovata@yandex.ru

** Изгагина Татьяна Юрьевна, старший научный сотрудник отдела Научно-исследовательского института Университета прокуратуры Российской Федерации

2-я Звенигородская ул., д. 15, г. Москва, Россия, 123022
izg-tat@yandex.ru

On Public Prosecutor's Supervision over the Implementation of Environmental Legislation in Transport

Tatyana A. Dikanova, Dr. Sci. (Law), Associate Professor, Head of the Department of Scientific Support for Prosecutorial Supervision and Strengthening the Rule of Law in the Activities of Customs Authorities and Transport, Research Institute of the University of the Prosecutor's Office of the Russian Federation, Honorary Worker of the Prosecutor's Office
2-ya Zvenigorodskaya ul., d. 15, Moscow, Russia, 123022
dikanovata@yandex.ru

Tatyana Yu. Izgagina, Senior Research Fellow, Research Institute, University of the Prosecutor's Office of the Russian Federation
2-ya Zvenigorodskaya ul., d. 15, Moscow, Russia, 123022
izg-tat@yandex.ru

Abstract. The paper is devoted to the problems of public prosecutor's supervision over the implementation of environmental legislation in air, rail, water, road and pipeline transport. The features of the legal regulation of the transportation of especially dangerous goods are analyzed following the case of heavy-duty road and water transport; legislation establishing environmental requirements for economic activities in transport; the authors list the main international agreements concluded in this area. A brief analysis of the state of legality in the field of compliance with environmental requirements in transport is given: the dynamics of environmental crime in transport and the number of violations detected by transport prosecutors are analyzed; the most priority areas of supervision, typical violations identified by prosecutors, and factors contributing to violations are noted; response measures taken by prosecutors. Measures aimed at increasing the efficiency of prosecutorial supervision in the area of supervision under consideration are proposed.

Keywords: public prosecutor's supervision; transport; ecology; offense; crime; factors; response measures; environmental safety; legal regulation; pipeline transport; automobile transport; highly dangerous goods.

Cite as: Dikanova TA, Izgagina TYu. O prokurorskom nadzore za ispolneniem ekologicheskogo zakonodatelstva na transporte [On Public Prosecutor's Supervision over the Implementation of Environmental Legislation in Transport]. *Aktual'nye problemy rossijskogo prava*. 2022;17(2):176-189. DOI: 10.17803/1994-1471.2022.135.2.176-189. (In Russ., abstract in Eng.).

В последние годы резко возросла актуальность надзора за исполнением экологического законодательства на транспорте. Это связано с очередной вехой становления конституционных основ экологического развития — внесением в Конституцию Российской Федерации поправок¹, призванных обеспечить экологически устойчивое развитие нашего общества. Речь идет о новеллах ст. 114, обязывающих Правительство Российской Федерации обеспечивать проведение единой социально ориентированной государственной политики

в области охраны окружающей среды; осуществлять меры, направленные на создание благоприятных условий жизнедеятельности населения, снижение негативного воздействия хозяйственной и иной деятельности на окружающую среду, сохранение уникального природного и биологического многообразия страны, формирование в обществе ответственного отношения к животным; создание условий для развития системы экологического образования граждан, воспитания экологической культуры. Свидетельством той важной роли, которая отво-

¹ Закон РФ о поправке к Конституции РФ от 14.03.2020 № 1-ФКЗ «О совершенствовании регулирования отдельных вопросов организации и функционирования публичной власти» // Российская газета. № 55. 16.03.2020.

дится экологии в нашей стране, явилось присоединение России к Парижскому соглашению², Указы Президента РФ от 07.05.2018 № 204 «О национальных целях и стратегических задачах развития Российской Федерации на период до 2024 года», от 21.07.2020 № 474 «О национальных целях развития Российской Федерации на период до 2030 года», от 04.11.2020 № 666 «О сокращении выбросов парниковых газов»³.

В Послании Президента РФ Федеральному собранию (21.04.2021) В. В. Путин предложил ускорить принятие закона о финансовой ответственности собственников предприятий за ликвидацию накопленного вреда, рекультивацию промплощадок; «окрасить» экологические платежи и направлять их на восстановление окружающей среды; принять меры к предотвращению событий, подобных случившимся в Норильске, в Усолье-Сибирском и в некоторых других точках. Принцип «загрязнитель платит» должен в полной мере работать и в сфере обращения с отходами. Необходимо адаптировать к вызовам изменения климата, в том числе транспортную инфраструктуру, создать отрасль по утилизации углеродных выбросов, добиться снижения их объемов и ввести здесь жесткий контроль и мониторинг. Росприроднадзор и другие контролирующие органы должны выполнять возложенные на них задачи, сказал В. В. Путин. Днем ранее Послания — 20 апреля 2021 г. — Торгово-промышленная палата РФ предложила провести инвентаризацию токсичных отходов и ужесточить контроль за ними.

В Стратегии национальной безопасности Российской Федерации (утв. Указом Президента РФ от 31.12.2015 № 683)⁴ в качестве приоритетов названы «экология живых систем и рациональное природопользование». В Транспортной стратегии Российской Федерации (утв. распоряжением Правительства РФ от 22.11.2008 № 1734-р)⁵ отмечено усиление негативного влияния транспорта на экологию, в связи с чем Стратегия отводит первостепенное значение формированию и реализации экологической политики в сфере транспорта, направленной на снижение этого воздействия.

Возрастание роли транспорта и необходимость обеспечить безопасность перевозок, в том числе экологическую, связана и с освоением Арктики, интеграцией российской транспортной системы в общемировую. Особо следует отметить значение трубопроводного транспорта в обеспечении международных поставок углеводородов и газа.

В связи с вышеизложенным важно, чтобы надзор за исполнением экологического законодательства на транспорте учитывал современные тенденции в международном и российском законодательстве, осуществлялся бы системно и с учетом всех факторов, влияющих на исполнение. Так, тенденцией является ужесточение требований законодательства, в том числе международного, предъявляемого к транспортным средствам, используемым видам топлива⁶.

Роль прокурорского надзора на рассматриваемом участке обусловлена и высоким уров-

² Постановление Правительства РФ от 21.09.2019 № 1228 «О принятии Парижского соглашения» (г. Париж 12 декабря 2015 г.) // СЗ РФ. 2019. № 39. Ст. 5430.

³ Указ Президента РФ от 07.05.2018 № 204 «О национальных целях и стратегических задачах развития Российской Федерации на период до 2024 года» // URL: <http://www.kremlin.ru/acts/bank/43027> (дата обращения: 26.04.2021) ; Указ Президента РФ от 21.07.2020 № 474 «О национальных целях развития Российской Федерации на период до 2030 года» // URL: <http://www.kremlin.ru/acts/bank/45726> (дата обращения: 26.04.2021) ; Указ Президента РФ от 04.11.2020 № 666 «О сокращении выбросов парниковых газов» // URL: <http://www.kremlin.ru/acts/bank/45990> (дата обращения: 26.04.2021).

⁴ Указ Президента РФ от 31.12.2015 № 683 «О Стратегии национальной безопасности Российской Федерации» // URL: <http://www.kremlin.ru/acts/bank/40391> (дата обращения: 26.04.2021).

⁵ Распоряжение Правительства РФ от 22.11.2008 № 1734-р (ред. от 12.05.2018) «О Транспортной стратегии Российской Федерации» // СЗ РФ. 2008. № 50. Ст. 5977.

⁶ Постановлением Правительства РФ от 29.06.2019 № 843 «О внесении изменения в постановление Правительства Российской Федерации от 03.11.2015 № 1191» (СЗ РФ. 08.07.2019. № 27. Ст. 3594) с 1 февраля

нем аварийных происшествий на транспорте, вызывающих загрязнение природы, соответственно, ростом экологических преступлений, а также недостатками борьбы с ними. Так, число экологических преступлений на транспорте: в 2020 г. — 1 802 (+14,9 %); в 2019 г. — 1 568 (+11,6 %); в 2018 г. — 1 405 (+7,7 %). В суд направляется примерно только треть уголовных дел. В 2020 г. по 938 преступлениям уголовные дела прекращены либо вынесено постановление об отказе в возбуждении уголовного дела по нереабилитирующим основаниям, из них по 895 преступлениям — прекращены судом⁷.

Угрозы экологических катастроф возрастают в связи со старением российского транспорта, его технологической отсталостью, использованием устаревших видов топлива, хищениями бюджетных средств, выделенных на модернизацию транспорта. Например, экологические катастрофы на трубопроводном транспорте последних лет связаны с изношенностью трубопроводной системы. Тот факт, что число аварий на этом виде транспорта, сопровождающиеся загрязнением природы, отметила министр природных ресурсов и экологии. Эти угрозы и проблемы российского транспорта используются международными конкурентами России, пытающимися выдвинуть нашу страну из рынка международных перевозок, устанавливая все новые и новые повышенные требования к транспортным средствам и топливу в международных конвенциях. В частности, пытаются

препятствовать использованию Россией своих транспортных преимуществ в Арктике.

Надзор за исполнением экологического законодательства на транспорте осуществляют транспортные, территориальные, природоохранные и другие прокуроры. Как известно, к компетенции транспортных прокуроров относится надзор за исполнением законов на воздушном, железнодорожном, морском и речном транспорте. Особенностью предмета данного надзора является наличие многочисленных международных конвенций, регламентирующих деятельность транспорта, в том числе исполнение экологических норм. Основными приказами для транспортных прокуроров являются приказы Генпрокуратуры России от 15.07.2011 № 211 «Об организации надзора за исполнением законов на транспорте и в таможенной сфере», от 07.05.2008 № 84 «О разграничении компетенции прокуроров территориальных, военных и других специализированных прокуратур»⁸. К сожалению, в этих приказах не сказано об осуществлении надзора за исполнением экологического законодательства, хотя очевидно, что надзор за исполнением законов о безопасности на транспорте включает и экологическую безопасность и имеет существенную специфику, обусловленную в том числе, как уже отмечалось, международными нормами о транспортной деятельности. Территориальные прокуроры осуществляют надзор за исполнением экологического законодательства на автомобильном

2020 г. размер платы за проезд большегрузов по федеральным трассам составит 2,2 руб./км. Вводятся новые правила возмещения вреда, причиняемого тяжеловесными транспортными средствами. Создана новая методика расчета размера вреда, причиняемого тяжеловесными транспортными средствами; 9 февраля 2021 г. принят Государственной Думой в первом чтении законопроект «О внесении изменений в Федеральный закон «Об отходах производства и потребления» (в части регулирования порядка транспортирования отходов производства и потребления) № 1063011-7 // URL: <https://sozd.duma.gov.ru/bill/1063011-7> (дата обращения: 26.04.2021).

⁷ Сводный отчет по транспорту «О состоянии преступности и результатах расследования преступлений» (4-ЕГС); Состояние преступности в России // URL: <https://d-russia.ru/wp-content/uploads/2021/02/december.pdf> (дата обращения: 15.06.2021).

⁸ Приказ Генпрокуратуры России от 15.07.2011 № 211 (ред. от 18.07.2018) «Об организации надзора за исполнением законов на транспорте и в таможенной сфере» // Законность. № 11. 2011 ; приказ Генпрокуратуры России от 07.05.2008 № 84 (ред. от 21.08.2019) «О разграничении компетенции прокуроров территориальных, военных и других специализированных прокуратур» // СПС «КонсультантПлюс».

и трубопроводном транспорте. Автотранспорт является едва ли не самым главным загрязнителем природы. Транспортные и территориальные прокуроры руководствуются также приказами Генпрокуратуры, посвященными надзору в сфере экологии⁹. Каждый вид транспорта требует специфики надзора.

Под председательством Генпрокурора России Игоря Краснова 26 июня 2020 г. прошла коллегия о состоянии законности и практике прокурорского надзора за исполнением законодательства об охране и использовании недр, на которой было отмечено, что особую озабоченность органов прокуратуры вызывает негативное влияние на экосистемы нарушений законов при транспортировке и перевалке добытых природных ресурсов. Ежегодно фиксируется около 8 тыс. прорывов на нефтепроводах, причинами которых являются значительная изношенность и коррозия оборудования. Халатность контролирующих органов и игнорирование санитарных правил повлекло массовые обращения жителей¹⁰. Таким образом, требуется рассматривать данное направление надзора как приоритетное.

Нарушения экологического законодательства на транспорте в основном являются следствием других правонарушений или тесно связаны с ними. Речь идет прежде всего об экологических катастрофах последних лет, сопровождающих

аварийные происшествия, особенно на водном, железнодорожном, трубопроводном транспорте. Внешнеторговые преступления, прежде всего контрабанда, предметом которой являются лес, водные биоресурсы, объекты СИТЕС, связаны с незаконной транспортировкой этих товаров прежде всего железнодорожным, морским и автомобильным транспортом. Террористические акты, диверсии, подделка документов, экономические и должностные правонарушения на транспорте также могут сопровождаться экологическими правонарушениями.

Прокуроры проверяют исполнение экологических законов на транспорте с учетом результатов «регуляторной гильотины», в частности постановления Правительства РФ от 18.09.2020 № 1496 «О признании утратившими силу некоторых актов и отдельных положений некоторых актов Правительства Российской Федерации, об отмене некоторых нормативных правовых актов федеральных органов исполнительной власти, содержащих обязательные требования, соблюдение которых оценивается при проведении мероприятий по контролю при осуществлении государственного экологического надзора»¹¹ и др.¹²

Транспортными прокурорами выявлено в 2020 г. 5 146 нарушений законодательства в области охраны окружающей среды и природопользования (в 2019 г. — 4 483; в 2018 г. —

⁹ Приказ Генерального прокурора РФ от 15.04.2021 № 198 «Об организации прокурорского надзора за исполнением законодательства в экологической сфере» // URL: <https://epp.genproc.gov.ru/web/gprf/documents?item=61121065> (дата обращения: 26.04.2021); приказ Генерального прокурора РФ от 10.02.2011 № 30 «Об организации прокурорского надзора за исполнением законодательства о предупреждении и ликвидации чрезвычайных ситуаций природного характера и их последствий» // URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_137190/ (дата обращения: 26.04.2021).

¹⁰ Под председательством Генпрокурора России Игоря Краснова прошла коллегия о состоянии законности и практике прокурорского надзора за исполнением законодательства об охране и использовании недр // URL: <https://epp.genproc.gov.ru/web/sztp/mass-media/news?item=50613515> (дата обращения: 23.03.2021).

¹¹ Постановление Правительства РФ от 18.09.2020 № 1496 «О признании утратившими силу некоторых актов и отдельных положений некоторых актов Правительства Российской Федерации, об отмене некоторых нормативных правовых актов федеральных органов исполнительной власти, содержащих обязательные требования, соблюдение которых оценивается при проведении мероприятий по контролю при осуществлении государственного экологического надзора» // СЗ РФ. 2020. № 39. Ст. 6073.

¹² См. также: Перечень нормативных правовых актов (их отдельных положений), содержащих обязательные требования в области обращения с отходами производства и потребления (утв. Минприроды России) // URL: http://www.mnr.gov.ru/docs/perechni_normativnykh_pravovykh_aktov/perechen_normativnykh_pravovykh_aktov_ikh_otdelnykh_polozheniy_soderzhashchikh_obyazatelnye_trebov21/ (дата обращения:

6 300); более половины из них связаны с нарушением законодательства об отходах производства и потребления (в 2020 г. — 2 634; в 2019 г. — 2 691; в 2018 г. — 4 352)¹³.

Транспортные прокуроры проверяли на объектах транспорта исполнение Федеральных законов от 24.06.1998 № 89-ФЗ «Об отходах производства и потребления», от 10.01.2002 № 7-ФЗ «Об охране окружающей среды», от 24.04.1995 № 52-ФЗ «О животном мире». Выявлены нарушения этого законодательства об охране вод и атмосферного воздуха (в 2020 г. — 711; в 2019 г. — 579; в 2018 г. — 753), земли, почв (в 2020 г. — 361; в 2019 г. — 214; в 2018 г. — 191); животного мира (в 2020 г. — 82; в 2019 г. — 65; в 2018 г. — 102)¹⁴.

Калининградская транспортная прокуратура совместно с областным управлением экологического и технологического надзора провела проверку деятельности Калининградской железной дороги (филиал ОАО «Российские железные дороги»), в ходе которой установлено, что на территории депо не были оборудованы места для сбора и хранения отходов; использованная ветошь не утилизировалась, несмотря на наличие специальной утилизирующей установки; бочки с отработанным маслом и нефтепродуктами были негерметичны и установлены на грунте, что приводит к его загрязнению. Отработанные люминесцентные лампы, отнесен-

ные действующим законодательством к отходам первого класса опасности, хранились в бочке, не предназначенной для сбора и хранения. На имя начальника Калининградской железной дороги транспортным прокурором было внесено представление об устранении нарушений. Четыре должностных лица локомотивного депо привлечены к административной ответственности¹⁵.

Транспортные прокуроры проверяли исполнение законодательства, направленного на предотвращение загрязнения моря. Ущерб окружающей среде причиняется в результате разливов нефти вследствие аварий с танкерами и нарушений технологии при бункеровке топлива, сброса сточных вод, мусора, балластных вод. Основной нормативной базы, регламентирующей соответствующие требования, является заключенная в Лондоне Международная конвенция по предотвращению загрязнения с судов 1973 г. (МАРПОЛ/MARPOL)¹⁶. Документы, прилагаемые к ней, регламентируют вопросы о сообщениях об инцидентах, связанных со сбросом с судов вредных веществ, контроле при перевозке ядовитых жидких веществ наливом, вредных веществ, перевозимых в упаковке; о сбросе сточных вод и мусора с судов, загрязнении воздушной среды; требованиях к журналам нефтяных и грузовых операций, к реестру, акту о соответствии, накладной на поставку бункерного топлива и др. Проверки исполнения со-

26.04.2021) ; Перечень нормативных правовых актов (их отдельных положений), содержащих обязательные требования, оценка соблюдения которых осуществляется в рамках государственного контроля (надзора), привлечения к административной ответственности, предоставления лицензий, иных разрешений, аккредитации в сфере водных ресурсов (утв. Минприроды России) // URL: http://www.mnr.gov.ru/docs/perechni_normativnykh_pravovykh_aktov/perechen_normativnykh_pravovykh_aktov_ikh_otdelnykh_polozeniy_soderzhashchikh_obyazatelnye_trebovaniya (дата обращения: 26.04.2021).

¹³ Отчет по форме ОН «Надзор за исполнением законов, соблюдением прав и свобод человека и гражданина», утв. приказом Генерального прокурора РФ от 20.06.2018 № 368 // URL: <http://www.consultant.ru/cons/cgi/online.cgi?req=doc&base=EXP&n=525775#02709667836782428> (дата обращения: 26.04.2021).

¹⁴ Отчет по форме ОН «Надзор за исполнением законов, соблюдением прав и свобод человека и гражданина».

¹⁵ Транспортная прокуратура выявила нарушения экологического законодательства на Калининградской железной дороге // URL: https://www.rbc.ru/spb_sz/freenews/5592c5be9a79473b7f4c1746 (дата обращения: 26.04.2021).

¹⁶ URL: <https://rpn.gov.ru/upload/iblock/825/8258620bd5b7c2962ab25d27427a8dab.docx> (дата обращения: 26.04.2021).

ответствующих требований проводились и на внутреннем водном транспорте.

В аналитических документах органов прокуратуры, исследованиях экологов отмечается, что интенсивное судоходство и перевалка грузов негативно сказывается на экологии морей, рек, озер, проливов, в том числе Керченского пролива. Из-за особенности течения эти загрязнения не отлагаются на дне и не образуют стационарную систему, благодаря чему катастрофическая ситуация у берегов Керчи не складывается, а замора рыб там не наблюдается. У берегов Таманского полуострова, наоборот, создана зона экологического риска с сероводородом в донных отложениях, где в придонном слое воды фиксируется гипоксия и аноксия, когда кислорода менее 30 %. Свой вклад в загрязнение морской среды вносят суда под чужими флагами. Прокуроры и ученые отмечают, что в последние 5 лет не проводится очищение дна Таманского залива, в том числе от отходов, связанных с функционированием транспорта, что отрицательно сказывается на экологии¹⁷. Так, 22 февраля 2021 г. в Темрюкском районе был введен режим повышенной готовности в связи с отравлением членов команды сухогруза April, находящегося в Керченском проливе. Судно перевозило из Таганрога в турецкий порт Самсун около 1,5 тыс. т ферросилиция. Транспортировка такого груза регламентирована, в том числе и ГОСТами, и обладает третьей степенью опасности, поскольку в результате взаимодействия данного вещества с водой выделяется ядовитый газ. В результате отравления один член команды погиб, остальные были госпитализированы. Сухогруз отбуксировали на якорную стоянку. За время стоянки жители прибрежных населенных пунктов обнаружили множество мертвых чаек на берегу и в

воде. Судно April шло под панамским флагом¹⁸, некоторое время потребовалось, чтобы установить, кто является судовладельцем судна. После того как владелец — гражданин Турции — был установлен, «Росморречфлот» начал вести с ним переговоры по буксировке судна, которые продолжались в течение нескольких недель. Все это время судно стояло в 3 км от берега на якорной стоянке. Подводную часть обследовали водолазы. Официально ущерб окружающей среде не был установлен. В настоящее время транспортная прокуратура проводит проверку по этому факту. Рассматриваемый случай связан с отсутствием должных требований к судам с чужими флагами. Так, если в российский порт заходит такое судно с опасным грузом, этому судну не нужна лицензия на подобные перевозки, а судну под российским флагом требуется, что ставит российских судовладельцев в неравные с иностранными судовладельцами конкурентные условия¹⁹. Аналогичный подход прежде применялся к требованиям о транспортной безопасности, которые не распространялись на иностранные суда, что было изменено Федеральным законом от 02.08.2019 № 270-ФЗ, внесшим поправки в Федеральный закон от 09.02.2007 № 16-ФЗ «О транспортной безопасности»²⁰. На наш взгляд, требования российского законодательства об обязательности лицензии на перевозки опасных грузов должны распространяться и на иностранных перевозчиков.

Как уже отмечалось выше, судно April шло под панамским флагом. Это давно существующая проблема «удобного флага». Возможность регистрации судов в странах «удобного флага» создает риск причинения экологического ущерба из-за мягких технических требований к судам в этих юрисдикциях, слабой подотчетности и

¹⁷ Последствия ЧС на сухогрузе в Керченском проливе для Крыма // URL: <https://sevastopol.su/news/posledstviya-chs-na-suhogruze-v-kerchenskom-prolive-dlya-kryma> (дата обращения: 26.04.2021).

¹⁸ Россия договорилась с турецким судовладельцем о буксировке судна April // URL: <https://tass.ru/proisshestiya/10774139> (дата обращения: 26.04.2021).

¹⁹ Прокурорский надзор за исполнением законов о безопасности на транспорте : монография / Л. И. Александрова [и др.] ; рук. авт. колл. Т. А. Диканова ; Ун-т прокуратуры Рос. Федерации. М., 2019. 372 с.

²⁰ Федеральный закон от 02.08.2019 № 270-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон “О транспортной безопасности” и отдельные законодательные акты Российской Федерации по вопросам обеспечения транспортной безопасности» // Российская газета. № 172. 07.08.2019.

низких стандартов безопасности, сложностей с установлением судовладельцев и взысканием ущерба окружающей среде и членам команды, из-за отсутствия вследствие языкового барьера возможности полноценного общения моряков друг с другом, что ставит под угрозу безопасную и эффективную работу экипажа; а также из-за отсутствия реальной связи между фактическим владельцем судна и флагом. На судах под чужим флагом велик риск нарушений трудовых прав моряков, ухода от налогообложения. Больше всего российских судов зарегистрировано под «дешевым» флагом в Либерии (65), Мальте (60), на Кипре (54), в Панаме (6)²¹. На наш взгляд, следует запретить возможность использования чужого флага. Это требование выдвигалось на манифестациях моряками на Дальнем Востоке. Тем более прецедент есть: с 1 января 2019 г. в России действуют поправки к Кодексу торгового мореплавания²², запрещающие использовать суда под иностранным флагом для перевозки грузов (в том числе нефти, газа и угля) в Арктике по Северному морскому пути, а также вести каботаж²³. К перевозкам в Арктике предъявляются особые требования Полярным кодексом²⁴: к устройству судов (повышенный ледовый класс), их эксплуатации, уровню квалификации экипажей. Однако ситуация и в других водных

бассейнах требует повышенного контроля с российской стороны.

На особом контроле в Генеральной прокуратуре Российской Федерации находятся вопросы, связанные с деятельностью стивидорных компаний, осуществляющих перевалку угля в морских портах г. Находки — в Находке и Восточном (в этих двух портах перегрузку ведут 12 организаций). Это связано с риском загрязнения атмосферного воздуха, водоемов (рек, озер, морей), почвы. С 2018 г. ведется работа по понуждению стивидорных компаний привести свою деятельность в соответствие с требованиями законодательства об охране окружающей среды, о санитарно-эпидемиологическом благополучии населения. В результате принимаемых мер стивидоры дополнительно приобрели системы пылеподавления, пылеулавливающие устройства, снегогенераторы, системы орошения, газоанализаторы, специализированную уборочную технику. Места хранения штабелей угля оборудованы подпорными габаритными стенками и пылеветрозащитными щитами. По итогам реагирования Генеральной прокуратуры РФ Минтранс России внес изменения в Правила оказания услуг по перевалке грузов в морском порту, закрепив понятие «закрытой перевалки угля»²⁵. Данные поправки направлены на

²¹ Коваль В. Н. Правовые основы «удобных» флагов в портах России // Международное морское право (частное и публичное). URL: https://studref.com/627268/pravo/pravovye_osnovy_udobnyh_flagov_portah_Rossii (дата обращения: 23.04.2021).

²² Кодекс торгового мореплавания Российской Федерации от 30.04.1999 № 81-ФЗ (ред. от 26.05.2021) // СЗ РФ. 1999. № 18. Ст. 2207.

²³ С 1 марта 2020 г. вступили в силу поправки в ст. 4 КТМ России, согласно которым постановлением Правительства РФ определяется возможность использования судов под иностранными флагами, например для осуществления каботажа, а также подъема затонувшего в море имущества, гидротехнических, подводно-технических и других подобных работ во внутренних морских водах и (или) в территориальном море Российской Федерации, морских ресурсных исследований, разведки и др.

²⁴ Резолюция № MSC.385(94) Международной морской организации «Международный кодекс для судов, эксплуатирующихся в полярных водах (Полярный кодекс)» (вместе с Резолюцией № MEPC.264(68), Формой свидетельства..., Типовым содержанием наставления по эксплуатации в полярных водах (нэпВ)) (Резолюция № MSC.385(94) принята 21.11.2014; Резолюция № MEPC.264(68) принята 15.05.2015) // Официальный интернет-портал правовой информации. URL: <http://www.pravo.gov.ru>. 26.12.2017. Кодекс, одобренный данным документом, вступил в силу, в том числе для России, 1 января 2017 г.

²⁵ Приказ Минтранса России от 04.09.2020 № 352 «О внесении изменений в Правила оказания услуг по перевалке грузов в морском порту, утвержденные приказом Министерства транспорта Российской Федерации от 09.07.2014 № 182» // URL: <http://www.pravo.gov.ru>. 15.10.2020 (дата обращения: 23.03.2021).

сокращение выбросов загрязняющих веществ и минимизацию негативного воздействия на окружающую среду. Результаты последних проверок свидетельствуют об отсутствии системных нарушений экологических прав граждан, что подтверждается результатами социально-гигиенического мониторинга и контроля состояния атмосферного воздуха, проводимых органами контроля в указанных морских портах (из 1 109 отобранных проб в 2020 г. выявлено 7 превышений предельно допустимых концентраций вредных (загрязняющих) веществ (в 2019 г. — 31)²⁶).

Нарушения экологического законодательства выявлены и на железнодорожном транспорте. Так, Московско-Ярославская транспортная прокуратура установила, что железнодорожные вагоны ООО «Желдорэкспедиция», находящиеся на железнодорожных путях станции Москва-Пассажирская-Ярославская, осуществляют сжигание топлива в котлах отопления и являются стационарными источниками выбросов загрязняющих веществ в атмосферный воздух. При этом инвентаризация выбросов вредных (загрязняющих) веществ в атмосферный воздух и разработка предельно допустимых выбросов и предельно допустимых нормативов вредного физического воздействия на атмосферный воздух котлами вагонов, находящихся на станции Москва-Пассажирская-Ярославская, не производились. В адрес генерального директора организации внесено представление, возбуждено дело об административном правонарушении по ст. 8.1 КоАП РФ (несоблюдение экологических требований при эксплуатации предприятий, сооружений или иных объектов) в отношении юридического лица, назначен штраф в размере 20 000 руб.²⁷

Московская межрегиональная транспортная прокуратура по результатам проверки, проведенной с привлечением сотрудника Госадмтехнадзора Московской области, выявила факты складирования мусора в полосе отвода железной дороги станции Орехово-Зуево Горьковского направления Московской железной дороги; в отношении ОАО «РЖД» возбуждено 2 дела об административных правонарушениях, предусмотренных ч. 4 ст. 6.7 Кодекса Московской области об административных правонарушениях (наличие несанкционированных свалок мусора, очаговых навалов мусора, навалов мусора либо непринятие мер к их ликвидации на объектах инфраструктуры железнодорожного транспорта). В адрес начальников дистанции пути и дистанции гражданских сооружений внесены два представления об устранении нарушений закона²⁸.

Прокуроры проверяют исполнение экологических требований при перевозках опасных грузов. Очевидным является значительно больший риск экологических катастроф при перевозке этих грузов. Нужно иметь в виду, что на каждом виде транспорта свой предмет данного надзора и экологические требования содержатся не только в экологическом законодательстве, но и в нормативных правовых актах, регламентирующих работу транспорта, включая международные нормы. Например, на автотранспорте при осуществлении международных перевозок опасных отходов и опасных грузов должны выполняться требования Базельской конвенции о контроле за трансграничной перевозкой опасных отходов и их удалении от 22.03.1989²⁹ и Европейского соглашения от 30.09.1957 «О международной перевозке опасных грузов» (ДОПОГ)³⁰,

²⁶ Генпрокуратура России контролирует ситуацию, связанную с устранением нарушений законодательства в деятельности стивидорных компаний // URL: <https://genproc.gov.ru/smi/news/genproc/news-1893368/> (дата обращения: 23.03.2021).

²⁷ Московско-Ярославская транспортная прокуратура разъясняет: о мерах к устранению нарушений требований законодательства в сфере охраны атмосферного воздуха // URL: <https://svao.mos.ru/the-rule-of-law-and-safety/the-prosecutor-explains/detail/8119423.html> (дата обращения: 23.03.2021).

²⁸ Московская межрегиональная транспортная прокуратура выявила нарушения экологического законодательства в полосе отвода железной дороги в Орехово-Зуевском районе Московской области // URL: <https://genproc.gov.ru/smi/news/genproc/news-1198574/> (дата обращения: 23.03.2021).

²⁹ Бюллетень международных договоров. 1996. № 7. С. 3–33.

³⁰ URL: <https://base.garant.ru/2540625/> (дата обращения: 23.03.2021).

ГК РФ, Федеральных законов от 24.07.1998 № 127-ФЗ «О государственном контроле за осуществлением международных автомобильных перевозок и об ответственности за нарушение порядка их выполнения», от 08.11.2007 № 257-ФЗ «Об автомобильных дорогах и о дорожной деятельности в Российской Федерации и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации», от 08.11.2007 № 259-ФЗ «Устав автомобильного транспорта и городского наземного электрического транспорта». Статья 12.21.2 КоАП РФ предусматривает меры ответственности за нарушения транспортировки опасных грузов. Постановлением Правительства РФ от 03.02.1994 № 76 Россия присоединилась к Европейскому соглашению о международной дорожной перевозке опасных грузов. Развитие промышленности способствует появлению новых химических веществ, классифицируемых как опасные и требующих пересмотра норм упаковки и доставки, поэтому правила транспортировки опасных грузов корректируются раз в несколько лет. Последние поправки были внесены в ДОПОГ в январе 2021 г., но вступили в силу с 1 июля 2020 г. Действуют постановления Правительства РФ от 21.12.2020 № 2200 «Об утверждении Правил перевозок грузов автомобильным транспортом и о внесении изменений в п. 2.1.1 Правил дорожного движения Российской Федерации» и от 23.10.1993 № 1090 «О Правилах дорожного движения». Такие перевозки требуют получения разрешения. Помимо правил перевозки опасных грузов, существует система ГОСТов, регламентирующая их упаковку, маркировку грузов и транспорта. На автотранспорте лицензии не требуется, кроме перевозок некоторых грузов (например, ядерных материалов, радиоактивных веществ). Приказом Минтранса

России от 28.10.2020 № 439 утвержден Порядок выдачи специальных разрешений на осуществление международных автомобильных перевозок опасных грузов.

Как и на автотранспорте, на других видах транспорта перевозка опасных грузов регламентируется международными конвенциями, федеральными законами и НПА. В частности, постановлением Правительства Российской Федерации от 12.08.2002 № 590 Россия присоединилась к Европейскому соглашению о международной перевозке опасных грузов по внутренним водным путям. Действуют приказ Минтранса РФ от 05.09.2008 № 141 «Об утверждении Федеральных авиационных правил «Правила перевозки опасных грузов воздушными судами гражданской авиации»; Правила перевозок опасных грузов по железным дорогам, утвержденные Советом железнодорожного транспорта СНГ (протокол от 05.04.1996 № 15). Перевозка и погрузочно-разгрузочные работы опасных грузов подлежат лицензированию, в том числе в целях обеспечения соблюдения экологических требований.

Отдельная проблема — предупреждение экологических катастроф и аварийных происшествий на трубопроводном транспорте. Одним из факторов, способствующих авариям на трубопроводном транспорте и загрязнению в результате этого природы, является отсутствие систематизированного, всесторонне регулирующего вопросы функционирования законодательства об этом виде транспорта³¹. Хотя правовой наукой выделена отдельная подотрасль транспортного права — трубопроводное право, нормы этого права разрозненные, находятся в различных нормативных правовых актах³². На наш взгляд, требуется принятие федерального закона о трубопроводном транспорте по при-

³¹ На семнадцатом пленарном заседании Межпарламентской Ассамблеи государств — участников СНГ (постановление от 19.04.2001 № 17-5) принят модельный закон «О трубопроводном транспорте»; в России был разработан проект федерального закона № 99045329-2 «О магистральном трубопроводном транспорте», он прошел два чтения, но не был принят.

³² Перчик А. И. Трубопроводное право. М. : Нефть и газ, 2002. 368 с. URL: <http://seluk.ru/agro/141190-1-perchik-truboprovodnoe-pravo-pod-redakciey-larina-moskva-2002-udk-6226914-perchik-truboprovodnoe-pravo-m-ne.php> (дата обращения: 09.03.2021).

меру Белоруссии и Казахстана³³. В этих государствах соответствующий надзор осуществляют специализированные подразделения прокуратуры: в Белоруссии — Управление Генеральной прокуратуры по надзору за исполнением законодательства на транспорте и в таможенных органах³⁴, в Казахстане — Главная транспортная прокуратура. Например, транспортными прокурорами Казахстана выявлены многочисленные нарушения эксплуатации магистральных трубопроводов в связи с непроведением внутритрубной диагностики, в результате чего неизвестен уровень аварийности на 9 тыс. км магистрального трубопровода. Установлено, что ряд организаций не принимает меры по выявленному на основании внутритрубной диагностики дефектам, используются устройства (в том числе оборудование, отвечающее за уровень давления нефти в трубе) с истекшим сроком службы; не установлены охранные зоны для трубопроводов, вблизи магистральных трубопроводов обнаружено около 1 400 строений; выявлены также факты укрытия от учета 1 924 инцидентов и 16 аварий³⁵. Транспортные прокуроры Белоруссии главной проблемой на трубопроводном транспорте считают несоблюдение правил использования земель в охранных зонах трубопроводов³⁶. По нашему мнению, и в России надзор за исполнением законов, в том числе рассматриваемых, на трубопроводном транспорте должен быть передан в компетенцию транспортной прокуратуры, поскольку требуется специализация надзора и такое пере-

распределение обязанностей позволит снизить нагрузку на территориальных прокуроров.

В России данному вопросу, на наш взгляд, не уделяется достаточного внимания, о чем свидетельствуют многочисленные аварии на трубопроводном транспорте, повлекшие загрязнение природы, а иногда и гибель людей. Вместе с тем известно, что экономика России построена в основном на экспорте нефти и газа. В России создана широкая сеть магистральных нефтепроводов, газопроводов и нефтепродуктопроводов, которая проходит по территории многих субъектов страны, их роль в поддержании стабильного роста российской экономики сложно переоценить.

Только один пример: 12 июня 2020 г. произошел пожар, повлекший взрыв, на Казанской Кустовой базе сжиженных газов, где в ходе проверки в 2017 г. были выявлены нарушения техники безопасности (не было факельной системы для аварийного сброса паровой фазы сжиженного газа, установлены манометры с истекшим сроком годности и дефектные насосы, на резервуарах были видны трещины и т.д.).

Прокуроры выявляли факты несоблюдения требований закона о землях в охранных зонах трубопроводов; осуществляются посторонние застройки в охранных зонах, создаются мусорные свалки вдоль трассы магистральных трубопроводов; нарушаются требования безопасности трубопроводов. Прокуроры, осуществляющие проверки исполнения законодательства на трубопроводном транспорте Ханты-Мансийского автономного округа — Югры (здесь добывается около

³³ Закон РБ № 87-3 от 09.01.2002 «О магистральном трубопроводном транспорте» // URL: https://belzakon.net/%D0%97%D0%B0%D0%BA%D0%BE%D0%BD%D0%BE%D0%B4%D0%B0%D1%82%D0%B5%D0%BB%D1%8C%D1%81%D1%82%D0%B2%D0%BE/%D0%97%D0%B0%D0%BA%D0%BE%D0%BD_%D0%A0%D0%91/2002/1210 (дата обращения: 15.06.2021); Закон Республики Казахстан от 22.06.2012 № 20-V «О магистральном трубопроводе» // URL: https://online.zakon.kz/Document/?doc_id=31212949 (дата обращения: 15.06.2021).

³⁴ В Генпрокуратуре изучили исполнение законодательства о безопасной эксплуатации трубопроводного транспорта // URL: <https://pravo.by/novosti/obshchestvenno-politicheskie-i-v-oblasti-prava/2020/february/46443/> (дата обращения: 09.03.2021).

³⁵ URL: https://www.inform.kz/ru/narusheniya-pri-ekspluatatsii-magistral-nyh-truboprovodov-vyyavila-prokuratura_a3023120 (дата обращения: 09.03.2021).

³⁶ Генеральная прокуратура выявила нарушения в сфере эксплуатации магистрального нефтепровода ОАО «Гомельтранснефть Дружба» // URL: <http://www.prokuratura.gov.by/ru/info/novosti/nadzor-za-ispolneniem-zakonodatelstva/v-inykh-sferakh/generalnaya-prokuratura-vyyavila-narusheniya-v-sfere-ekspluatatsii-magistralnogo-nefteprovoda-oao-go/> (дата обращения: 09.03.2021).

50 % российской нефти; протяженность нефте- и водоводов — более 150 тыс. км), отмечают изношенность трубопроводов на большинстве нефтяных месторождений; на ряд трубопроводов утрачена проектная и исполнительная документация. Почти на все нефтепроводы и водоводы, на которых возникли аварийные ситуации, имеются положительные заключения экспертиз промышленной безопасности, большинство которых не отражает реальную картину состояния системы трубопроводного транспорта, что подтверждается многочисленными случаями аварий³⁷. В то же время отдельной статистики надзора за исполнением законов на трубопроводном транспорте не ведется, в приказах Генерального прокурора РФ этому надзору не уделяется должного внимания, в том числе в части разграничения компетенции между прокуратурами разного уровня и территориальными и специализированными прокуратурами. Большинство нарушений выявляются уже после экологических катастроф, отсутствуют надлежащие профилактика и планирование данной надзорной деятельности, состояние законности на данном виде транспорта надлежащим образом не анализируется.

Одна из основных проблем, связанных с осуществлением прокурорского надзора на рассматриваемом участке, — реальное возмещение ущерба, причиненного экологии. После вынесения решения суда транспортные компании банкротятся; даже в случаях взыскания средств с нарушителей эти средства не направляются непосредственно на восстановление экологического ущерба. Возмещение вреда в соответствующей оставшейся части осуществляется в денежной форме в случае, если восстановление

состояния окружающей среды, существовавшее до причинения вреда, в результате проведения восстановительных работ возможно лишь частично (в том числе в силу наличия невосполнимых и (или) трудновосполнимых экологических потерь). В противном случае возникает двойная мера ответственности в виде возмещения вреда посредством взыскания причиненных убытков и возложения на ответчика обязанности по восстановлению нарушенного состояния окружающей среды. Данная позиция согласуется со сложившимся правовым подходом к рассмотрению аналогичных дел (определение Судебной коллегии по экономическим спорам Верховного Суда РФ от 28.12.2020 № 306-ЭС20-16219 по делу № А578748/2019)³⁸. Суд может отказать во взыскании компенсации, если размер причиненного ущерба не доказан по итогам экспертизы³⁹. Прокуроры должны принимать все имеющиеся в их распоряжении средства реагирования для обеспечения реального возмещения ущерба природе.

Подытоживая вышеизложенное, нельзя не прийти к выводу о том, что надзор на рассматриваемом направлении должен на деле стать приоритетным. Следует передать надзор за исполнением законов на автотранспорте и трубопроводном транспорте, в том числе за исполнением экологического законодательства, в компетенцию транспортных прокуроров, учитывая необходимость специализации надзора, усиление взаимосвязанности различных видов транспорта в настоящее время, комплексное развитие транспорта, многие общие подходы транспортной политики на всех видах транспорта, наличие единой системы органов для

³⁷ Актуальные аспекты прокурорского надзора за соблюдением требований промышленной и экологической безопасности при эксплуатации трубопроводного транспорта в ХМАО // URL: <https://yandex.ru/turbo/s/wiselaywer.ru/poleznoe/88267-aktualnye-aspekty-prokurorskogo-nadzora-soblyudeniem-trebovanij-promyshlennoj> (дата обращения: 09.03.2021).

³⁸ Постановление Семнадцатого арбитражного апелляционного суда № 17АП-13575/2019-АК // URL: https://kad.arbitr.ru/Document/Pdf/19d44762-1736-4023-a5d4-8da44f27988b/4635ea10-1513-4e98-90e7-15f1b72f2b07/A50-13567-2019_20210209_Reshenija_i_postanovlenija.pdf?isAddStamp=True (дата обращения: 23.03.2021).

³⁹ Решение Видновского городского суда по делу № 2-969/2016 // URL: https://vidnoe--mo.sudrf.ru/modules.php?name=sud_delo&srv_num=1&name_op=case&case_id=116142132&case_uid=31494e88-aca4-423e-a066-24d21a5d3d5d&delo_id=1540005.

таких видов транспорта, как железнодорожный, водный, воздушный, автомобильный, общие нормативные правовые и другие документы, обеспечивающие развитие транспортной системы, включая Транспортную стратегию. Это снизит нагрузку на территориальных прокуроров, позволит им сосредоточиться на других важнейших направлениях надзора. Следует учитывать связи перечисленных видов транспорта и трубопроводного, например морского и трубопроводного. Так, нефть поступает на танкеры в морских портах из трубопроводного транспорта. Юридические лица, участвующие в транспортировке грузов по трубопроводам, являются экспортерами, и их деятельность подчиняется таможенному законодательству, надзор за исполнением которого осуществляют транспортные прокуроры. Это же относится и к перевозкам на основе Таможенной конвенции о международной перевозке грузов с применением книжки

МДП (г. Женева, 14.11.1975) и к другим международным автоперевозкам. Требуется, на наш взгляд, издание отдельных приказов Генпрокуратуры о надзоре за исполнением законов на автомобильном и трубопроводном транспорте, в которых в качестве одного из приоритетного направления рассматривался бы надзор за исполнением экологического законодательства. Представляется необходимым внести в приказ Генерального прокурора РФ № 211 положения о надзоре за исполнением экологического законодательства на транспорте, обратив особое внимание на перевозку опасных грузов, взаимодействие транспортных прокуроров с органами, проводящими ведомственное (служебное) расследование в случаях, связанных с аварийными происшествиями на транспорте, повлекшими загрязнение природы, необходимость добиваться полного возмещения нарушителями вреда, причиненного природе.

БИБЛИОГРАФИЯ

1. Актуальные аспекты прокурорского надзора за соблюдением требований промышленной и экологической безопасности при эксплуатации трубопроводного транспорта в ХМАО // URL: <https://yandex.ru/turbo/s/wiselaywer.ru/poleznoe/88267-aktualnye-aspekty-prokurorskogo-nadzora-soblyudeniem-trebovanij-promyshlennoj> (дата обращения: 09.03.2021).
2. В Генпрокуратуре изучили исполнение законодательства о безопасной эксплуатации трубопроводного транспорта // URL: <https://pravo.by/novosti/obshchestvenno-politicheskie-i-v-oblasti-prava/2020/february/46443/> (дата обращения: 09.03.2021).
3. Генпрокуратура России контролирует ситуацию, связанную с устранением нарушений законодательства в деятельности стивидорных компаний // URL: <https://genproc.gov.ru/smi/news/genproc/news-1893368/> (дата обращения: 23.03.2021).
4. Генеральная прокуратура выявила нарушения в сфере эксплуатации магистрального нефтепровода ОАО «Гомельтранснефть Дружба» // URL: <http://www.prokuratura.gov.by/ru/info/novosti/nadzor-za-ispolneniem-zakonodatelstva/v-inykh-sferakh/generalnaya-prokuratura-vyyavila-narusheniya-v-sfere-ekspluatatsii-magistralnogo-nefteprovoda-oao-go/> (дата обращения: 09.03.2021).
5. Коваль В. Н. Правовые основы «удобных» флагов в портах России // Международное морское право (частное и публичное). — URL: https://studref.com/627268/pravo/pravovye_osnovy_udobnyh_flagov_portah_Rossii (дата обращения: 23.04.2021).
6. Московско-Ярославская транспортная прокуратура разъясняет: о мерах к устранению нарушений требований законодательства в сфере охраны атмосферного воздуха // URL: <https://svao.mos.ru/the-rule-of-law-and-safety/the-prosecutor-explains/detail/8119423.html> (дата обращения: 23.03.2021).
7. Московская межрегиональная транспортная прокуратура выявила нарушения экологического законодательства в полосе отвода железной дороги в Орехово-Зуевском районе Московской области // URL: <https://genproc.gov.ru/smi/news/genproc/news-1198574/> (дата обращения: 23.03.2021).
8. Нарушения при эксплуатации магистральных трубопроводов выявила прокуратура // URL: https://www.inform.kz/ru/narusheniya-pri-ekspluatatsii-magistralnyh-truboprovodov-vyyavila-prokuratura_a3023120 (дата обращения: 09.03.2021).
9. Перчик А. И. Трубопроводное право. — М. : Нефть и газ, 2002. — 368 с.

10. Последствия ЧС на сухогрузе в Керченском проливе для Крыма // URL: <https://sevastopol.su/news/posledstviya-chs-na-suhogruze-v-kerchenskom-prolive-dlya-kryma> (дата обращения: 26.04.2021).
11. Прокурорский надзор за исполнением законов о безопасности на транспорте : монография / Л. И. Александрова [и др.]; рук. авт. колл. Т. А. Диканова; Ун-т прокуратуры Рос. Федерации. — М., 2019. — 372 с.
12. Россия договорилась с турецким судовладельцем о буксировке судна April // URL: <https://tass.ru/proisshiestviya/10774139> (дата обращения: 26.04.2021).
13. Транспортная прокуратура выявила нарушения экологического законодательства на Калининградской железной дороге // URL: https://www.rbc.ru/spb_sz/freenews/5592c5be9a79473b7f4c1746 (дата обращения: 26.04.2021).

Материал поступил в редакцию 26 апреля 2021 г.

REFERENCES (TRANSLITERATION)

1. Aktual'nye aspekty prokurorskogo nadzora za soblyudeniem trebovanij promyshlennoj i ekologicheskoy bezopasnosti pri ekspluatatsii truboprovodnogo transporta v HMAO // URL: <https://yandex.ru/turbo/s/wiselawyer.ru/poleznoe/88267-aktualnye-aspekty-prokurorskogo-nadzora-soblyudeniem-trebovanij-promyshlennoj> (data obrashcheniya: 09.03.2021).
2. V Genprokulture izuchili ispolnenie zakonodatel'stva o bezopasnoj ekspluatatsii truboprovodnogo transporta // URL: <https://pravo.by/novosti/obshchestvenno-politicheskie-i-v-oblasti-prava/2020/february/46443/> (data obrashcheniya: 09.03.2021).
3. Genprokuratura Rossii kontroliruet situatsiyu, svyazannuyu s ustraneniem narushenij zakonodatel'stva v deyatel'nosti stividornykh kompanij // URL: <https://genproc.gov.ru/smi/news/genproc/news-1893368/> (data obrashcheniya: 23.03.2021).
4. General'naya prokuratura vyyavila narusheniya v sfere ekspluatatsii magistral'nogo nefteprovoda OAO «Gomel'transneft' Druzhba» // URL: <http://www.prokuratura.gov.by/ru/info/novosti/nadzor-za-ispolneniem-zakonodatelstva/v-inykh-sferakh/generalnaya-prokuratura-vyyavila-narusheniya-v-sfere-ekspluatatsii-magistralnogo-nefteprovoda-oao-go/> (data obrashcheniya: 09.03.2021).
5. Koval' V. N. Pravovye osnovy «udobnykh» flagov v portah Rossii // Mezhdunarodnoe morskoe pravo (chastnoe i publichnoe). — URL: https://studref.com/627268/pravo/pravovye_osnovy_udobnykh_flagov_portah_Rossii (data obrashcheniya: 23.04.2021).
6. Moskovsko-Yaroslavskaya transportnaya prokuratura raz'yasnyayet: o merah k ustraneniyu narushenij trebovanij zakonodatel'stva v sfere ohrany atmosfernogo vozduha // URL: <https://svao.mos.ru/the-rule-of-law-and-safety/the-prosecutor-explains/detail/8119423.html> (data obrashcheniya: 23.03.2021).
7. Moskovskaya mezhregional'naya transportnaya prokuratura vyyavila narusheniya ekologicheskogo zakonodatel'stva v polose otvoda zheleznoj dorogi v Orekhovo-Zuevskom rajone Moskovskoj oblasti // URL: <https://genproc.gov.ru/smi/news/genproc/news-1198574/> (data obrashcheniya: 23.03.2021).
8. Narusheniya pri ekspluatatsii magistral'nykh truboprovodov vyyavila prokuratura // URL: https://www.inform.kz/ru/narusheniya-pri-ekspluatatsii-magistral-nykh-truboprovodov-vyyavila-prokuratura_a3023120 (data obrashcheniya: 09.03.2021).
9. Perchik A. I. Truboprovodnoe pravo. — М. : Neft' i gaz, 2002. — 368 s.
10. Posledstviya ChS na suhogruze v Kerchenskom prolive dlya Kryma // URL: <https://sevastopol.su/news/posledstviya-chs-na-suhogruze-v-kerchenskom-prolive-dlya-kryma> (data obrashcheniya: 26.04.2021).
11. Prokurorskiy nadzor za ispolneniem zakonov o bezopasnosti na transporte : monografiya / L. I. Aleksandrova [i dr.]; ruk. avt. koll. T. A. Dikanova; Un-t prokuratury Ros. Federacii. — М., 2019. — 372 s.
12. Rossiya dogovorilas' s tureckim sudovladel'cem o buksirovke sudna April // URL: <https://tass.ru/proisshiestviya/10774139> (data obrashcheniya: 26.04.2021).
13. Transportnaya prokuratura vyyavila narusheniya ekologicheskogo zakonodatel'stva na Kaliningradskoj zheleznoj doroге // URL: https://www.rbc.ru/spb_sz/freenews/5592c5be9a79473b7f4c1746 (data obrashcheniya: 26.04.2021).

М. А. Егорова*,
В. В. Гриб**,
А. В. Минбалеев***

Совершенствование механизмов координации и системного руководства взаимодействием между государственными структурами и образовательными организациями высшего образования в мероприятиях по привлечению иностраннных граждан на обучение

Аннотация. Авторами исследован ряд проектов и концепций, направленных на повышение интереса к системе российского образования среди иностранных студентов, рассмотрены функции государственных структур, задействованных в их реализации. Анализируя реализуемые программы, авторы уделяют особое внимание деятельности Россотрудничества. В заключение предлагается ряд мер, направленных на развитие координации работы государственных структур и образовательных учреждений по привлечению иностранных студентов. В условиях глобализации и активного внедрения цифровых технологий во все сферы жизни

© Егорова М. А., Гриб В. В., Минбалеев А. В., 2022

* *Егорова Мария Александровна*, доктор юридических наук, профессор кафедры конкурентного права, начальник Управления международного сотрудничества Московского государственного юридического университета имени О.Е. Кутафина (МГЮА), эксперт Центра научной и экспертной аналитики Международного центра компетенций «АйПи» Российской государственной академии интеллектуальной собственности

Садовая-Кудринская ул., д. 9, г. Москва, Россия, 125993
maegorova@msal.ru

** *Гриб Владислав Валерьевич*, доктор юридических наук, профессор, ректор Института международного права и экономики (ИМПЭ) имени А. С. Грибоедова, заведующий кафедрой правовых основ управления МГИМО МИД России, член-корреспондент РАО, заслуженный юрист Российской Федерации

ш. Энтузиастов, д. 21, г. Москва, Россия, 111024
impe.griboedova@mail.ru

*** *Минбалеев Алексей Владимирович*, доктор юридических наук, доцент, заведующий кафедрой информационного права и цифровых технологий Московского государственного юридического университета имени О.Е. Кутафина (МГЮА), эксперт РАН

Садовая-Кудринская ул., д. 9, г. Москва, Россия, 125993
alexmin@bk.ru

общества институт сотрудничества образовательных организаций высшего образования и органов государственной власти, специализированных государственных организаций в области привлечения иностранных граждан для обучения в российских вузах также зависит от особенностей дистанционной работы и процессов цифровизации. В статье анализируются основные направления использования отдельных цифровых технологий в данных отношениях, наращивания присутствия российских образовательных организаций в глобальном интернет-пространстве и повышения эффективности маркетинговых цифровых стратегий.

Ключевые слова: иностранные студенты; продвижение российского образования; развитие международной деятельности; государственные структуры; цифровые технологии; российские образовательные программы; образовательные организации; образование; дистанционная работа; цифровизация.

Для цитирования: Егорова М. А., Гриб В. В., Минбалеев А. В. Совершенствование механизмов координации и системного руководства взаимодействием между государственными структурами и образовательными организациями высшего образования в мероприятиях по привлечению иностранных граждан на обучение // Актуальные проблемы российского права. — 2022. — Т. 17. — № 2. — С. 190–200. — DOI: 10.17803/1994-1471.2022.135.2.190-200.

Improving the Mechanisms for Coordination and System Management in Interaction between Government Agencies and Educational Institutions of Higher Education in relation to Activities aimed at Attracting Foreign Citizens

Maria A. Egorova, Dr. Sci. (Law), Professor, Department of Competition Law, Head of the Department of International Cooperation, Kutafin Moscow State Law University (MSAL), Expert of the Center for Scientific and Expert Analytics, IP International Competence Center of the Russian State Academy of Intellectual Property
ul. Sadovaya-Kudrinskaya, d. 9, Moscow, Russia, 125993
maegorova@msal.ru

Vladislav V. Grib, Dr. Sci. (Law), Professor, Rector of Griboedov Institute of International Law and Economics (IMPE), Head of the Department of Legal Foundations of Management, MGIMO University, Corresponding Member of the Russian Academy of Education, Honored Lawyer of the Russian Federation
sh. Entuziastov, d. 21, Moscow, Russia, 111024
impe.griboedova@mail.ru

Aleksey V. Minbaleev, Dr. Sci. (Law), Associate Professor, Head of the Department of Information Law and Digital Technologies, Kutafin Moscow State Law University (MSAL), Russian Academy of Sciences Expert
ul. Sadovaya-Kudrinskaya, d. 9, Moscow, Russia, 125993
alexmin@bk.ru

Abstract. The authors studied a number of projects and concepts aimed at increasing interest in the Russian education system among foreign students, as well as the functions of state structures involved in their implementation. Analyzing existing programs, the authors pay special attention to the activities of Rossotrudnichestvo. In conclusion, a number of measures are proposed aimed at developing the coordination of the work of state structures and educational institutions to attract foreign students. In the context of globalization and the active introduction of digital technologies in all spheres of society, the institution of cooperation between educational institutions of higher education and state authorities, specialized state organizations in the field of attracting foreign citizens to study at Russian universities also depends on the features of remote work and

digitalization processes. The paper analyzes the main directions of the use of individual digital technologies in these respects. The main directions for increasing the presence of Russian educational organizations in the global Internet space and increasing the effectiveness of marketing digital strategies are considered.

Keywords: foreign students; promotion of Russian education; development of international activities; state structures; digital technologies; Russian educational programs; educational organizations; education; remote work; digitalization.

Cite as: Egorova MA, Grib VV, Minbaleev AV. Sovershenstvovanie mekhanizmov koordinatsii i sistemnogo rukovodstva vzaimodeystviem mezhdu gosudarstvennymi strukturami i obrazovatel'nymi organizatsiyami vysshego obrazovaniya v meropriyatiyakh po privlecheniyu inostrannykh grazhdan na obuchenie [Improving the Mechanisms for Coordination and System Management in Interaction between Government Agencies and Educational Institutions of Higher Education in relation to Activities aimed at Attracting Foreign Citizens]. *Aktual'nye problemy rossijskogo prava*. 2022;17(2):190-200. DOI: 10.17803/1994-1471.2022.135.2.190-200. (In Russ., abstract in Eng.).

Введение

В условиях интернационализации и глобализации образовательных отношений весьма велико значение участия в этих процессах государства и его институтов, включения в стратегическую повестку и планирование государством вопросов продвижения российского образования на мировой рынок с активным использованием широкого спектра возможностей четвертой промышленной революции и информатизации¹. Одним из важнейших направлений в этой сфере является привлечение иностранных студентов для обучения в российском образовательном пространстве. Предметом дискуссий сегодня является возможность применения различных средств, в том числе дистанционных, привлечения внимания иностранной аудитории к российским вузам, оказания образовательных услуг в условиях пандемии коронавирусной инфекции. Так, проблемы обсуждались в рамках мероприятия, организованного Российским советом по международным делам². Необходимо отметить

и высокий уровень эффективности ряда цифровых платформ, например сайта Study in Russia (www.studyinrussia.ru), специально созданного для продвижения вузов в мировом онлайн-пространстве.

В то же время в условиях повышенной конкуренции сегодня чрезвычайно значима организация координации и эффективного взаимодействия российских вузов с государством, специализированными государственными организациями в работе по привлечению иностранных студентов с использованием современных цифровых средств и технологий. Это стало основной целью настоящего исследования.

Материалы и методы

Объектом исследования является совокупность общественных отношений, складывающихся в процессе сотрудничества государства и российских вузов при привлечении иностранных студентов. Предметом исследования выступает

¹ Гриншкун В. В., Краснова Г. А. Развитие образования в эпоху четвертой промышленной революции // Информатика и образование. 2017. № 1. С. 42–45 ; Образовательные технологии в современном вузе: вопросы теории и практики : коллективная монография / отв. ред. Д. В. Шибеев. Вологда : Фонд развития филиала МГЮА имени О.Е. Кутафина (МГЮА), 2020. С. 2–3 ; Гриншкун В. В., Краснова Г. А. Современная цифровая образовательная среда: ресурсы, средства, сервисы : монография. М. : Проспект, 2021. С. 3–5 ; Трудности и перспективы цифровой трансформации образования / А. Ю. Уваров, Э. Гейбл, И. В. Дворецкая [и др.] ; под ред. А. Ю. Уварова, И. Д. Фрумина ; НИУ «Высшая школа экономики», Институт образования. М. : Издательский дом ВШЭ, 2019. С. 13–17.

² Карпинская Е., Бочаров И. Онлайн-каналы продвижения российских университетов на мировом рынке образовательных услуг. Итоги круглого стола РСМД // URL: <https://russiancouncil.ru/activity/conferencereports/>

комплекс механизмов и средств, которые позволяют эффективно реализовать такое взаимодействие и повысить набор иностранных студентов в российские вузы.

Средствами измерения при этом являются данные, полученные представителями образовательных организаций и органами государственной власти в процессе привлечения иностранных студентов. В качестве методов измерения выступают количественные показатели в виде конкретного числа привлеченных студентов, а также качественные: количество привлеченных студентов, имеющих высокий уровень показателей научной и учебной активности.

В Российской Федерации сегодня уже сформированы концептуальные идеи и подходы к привлечению иностранных граждан. Так, в 2014 г. принята Концепция продвижения российского образования на базе представительств Россотрудничества за рубежом³. Она во многом ориентирована на формирование системы эффективных мер по продвижению российского высшего образования за рубежом, определяет основные функции и задачи российских центров науки и культуры.

С момента начала реализации в 2013 г. специального проекта «5-100», посвященного развитию и повышению конкурентоспособности ведущих российских вузов, российские университеты существенно укрепили свои международные позиции. При этом одной из основных задач в рамках данного проекта являлось увеличение количества иностранных студентов, что также было успешно реализовано. С 2017 г. активно развивается проект по экспорту российской системы высшего образования, определивший ключевые модели такого экспорта и ставящий цель увеличить в три раза количество таких студентов к 2025 г. При этом определены государства, приоритетные с позиции привлечения их граждан в Россию, в том числе Китай,

Республика Корея, Индия, Вьетнам, Монголия и др.

Среди государственных структур, участвующих в процессе реализации экспорта образовательных услуг российской высшей школы, можно выделить следующие: Министерство иностранных дел Российской Федерации; Министерство образования и науки Российской Федерации, а также ряд его департаментов (Департамент государственной политики в сфере высшего образования, Международный департамент); Федеральное агентство по делам Содружества Независимых Государств, соотечественников, проживающих за рубежом, и по международному гуманитарному сотрудничеству (Россотрудничество) и его представительства за рубежом — российские центры науки и культуры (РЦНК); Федеральная служба по надзору в сфере образования и науки.

Важную роль играют и дипломатические представительства Российской Федерации за рубежом (посольства РФ); Главный государственный экспертный центр оценки образования; Центр развития образования и международной деятельности.

Особое место в данном направлении отводится деятельности Россотрудничества. Большое значение для этой работы имеет Концепция продвижения российского образования на базе представительств Россотрудничества за рубежом, сориентированная на формирование системы эффективных мер по продвижению российского высшего образования. «Реализация Концепции направлена на достижение следующих основных целей:

- определение системы эффективных мер по продвижению российского высшего образования с использованием потенциала представительств Россотрудничества за рубежом с учетом внешнеполитических интересов России и в целях обеспечения формирова-

onlayn-kanaly-prodvizheniya-rossiyskikh-universitetov-na-mirovom-rynke-obrazovatelnykh-uslug-itogi-k/ (дата обращения: 20.01.2021).

³ Концепция продвижения российского образования на базе представительств Россотрудничества за рубежом (утв. МИД России 27.03.2014) // СПС «Гарант». URL: <http://base.garant.ru/70892382/#ixzz6nZqKFAUa> (дата обращения: 20.01.2021).

- ния эффективных инструментов российской «мягкой силы» на этом направлении международного гуманитарного сотрудничества;
- содействие в создании условий и возможностей для успешной социализации и эффективной самореализации иностранных граждан, обучающихся в России, их приобщения к культуре народов России;
 - укрепление связей с национальными и международными ассоциациями выпускников российских (советских) образовательных организаций;
 - формирование опережающего предложения и своевременного учета спроса на информацию о состоянии и перспективах развития российского образования и возможностях получения образования в России;
 - придание дополнительного импульса развитию всесторонних взаимовыгодных связей с иностранными образовательными организациями в различных странах мира в целях содействия дальнейшему укреплению престижа Российской Федерации на международной арене;
 - увеличение удельного веса использования всеми заинтересованными организациями в работе по продвижению российских образования и науки за рубежом новейших информационно-коммуникационных технологий, в том числе возможностей дистанционного образования»⁴.

Результаты и обсуждение

К основным механизмам продвижения российского образования на базе представительств Россотрудничества за рубежом можно отнести различные виды сопровождения, в том числе консультационное и информационное, экспертное и логистическое. Происходит реализация следующих ключевых проектов и программ для развития экспорта российских образовательных услуг высшей школы: проведение специализированных дней, например Единого дня выпуск-

ника, Дня российской науки; проведение специализированного отбора иностранных студентов в пределах устанавливаемой квоты; различные отборочные кампании, лагеря, школы и др.

Важной мерой стало открытие специальных пунктов для проведения единого государственного экзамена на базе российских образовательных организаций в государствах СНГ.

Ключевыми направлениями содействия российским образовательным организациям в сопровождении международных проектов со стороны РЦНК являются:

- 1) информационное сопровождение, включающее различные оповещения о проводимых за рубежом мероприятиях, информационное сопровождение российских мероприятий;
- 2) экспертное и консультационное сопровождение, в ходе которого РЦНК дает экспертную оценку и рекомендации в отношении тех или иных зарубежных партнеров;
- 3) логистическое сопровождение, под которым понимается нахождение специальных площадок для проведения мероприятий, помощь в установлении контактов для российских образовательных и научных организаций.

Россотрудничество активно заключает соглашения с российскими вузами и формирует специальные ежегодные планы по осуществлению совместно различных мероприятий. При этом постоянно поднимается вопрос о необходимости развития в вузах инфраструктуры для реализации специальных программ обучения иностранных граждан русскому языку, организации специальных подготовительных отделений, а также центров тестирования по русскому языку. Создание таких институциональных подразделений вузов, бесспорно, должно осуществляться при государственной поддержке.

Среди мер совершенствования координации работы государственных структур и образовательных учреждений по привлечению иностранных студентов стоит выделить следующие:

1. Вхождение в состав официальных делегаций российских органов государственной власти

⁴ Концепция продвижения российского образования на базе представительств Россотрудничества за рубежом.

представителей вузов для презентации российских образовательных ресурсов за рубежом, а также для установления научно-образовательных контактов и реализации совместных проектов в этой области.

2. Совместная организация различных мероприятий культурной, спортивной, инновационной направленности, в которых российские вузы могли бы продемонстрировать свои возможности и потенциал.

3. Формирование совместных информационных ресурсов и продуктов, в том числе информационных систем, цифровых платформ, для возможности эффективного электронного взаимодействия, реализации совместных мероприятий на электронных площадках. Данные формы очень перспективны и с точки зрения интеграции в эти процессы возможностей единого портала «Госуслуги», разрабатываемого на платформе «Гостех» домена «Наука». Такие платформы могли бы быть использованы как для рекламы, так и для реализации электронного документооборота в процессе экспорта образовательных услуг высшей школы.

4. Развитие совместных интеграций в форме ассоциаций, консорциумов и иных форм объединений, в рамках которых могли бы реализовываться проекты по обмену и двустороннему экспорту образовательных услуг.

5. Активное привлечение выпускников вузов, являющихся международными специалистами и имеющих высокие рейтинги профессиональных активностей за рубежом. Такие выпускники могут входить в наблюдательные и попечительские советы вузов, чтобы осуществлять различные формы поддержки и продвижения вузов.

6. Активное участие в образовательном процессе известных мировых ученых, видных государственных деятелей, которые были бы интересны иностранным студентам.

7. Использование современных цифровых технологий, технологий виртуальной реально-

сти, искусственного интеллекта, демонстрирующих передовые возможности российских вузов.

В условиях глобализации и активного внедрения цифровых технологий во все сферы жизни общества институт взаимодействия государственных структур с образовательными организациями высшего образования, выраженного в мероприятиях по привлечению иностранных граждан на обучение, также подвержен влиянию процессов цифровизации.

Особенно актуальной данная проблема стала в условиях распространения коронавирусной инфекции и имеющей место пандемии, когда практически все взаимодействие образовательных организаций с потенциальными обучающимися происходит дистанционно⁵. Сегодня можно говорить о нескольких направлениях использования отдельных цифровых технологий в данных отношениях:

- использование цифровых технологий для привлечения внимания иностранных студентов к образовательной программе или образовательной организации, повышения их заинтересованности в обучении по определенной программе;
- применение интеллектуальных систем для обработки запросов иностранных студентов, в том числе запросов о тех или иных вузах или программах;
- обработка массивов данных посредством технологий больших данных в процессе осуществления анализа и сортировки данных по полученным запросам, ответам на анкеты, запросы. Ряд образовательных организаций, консульств, посольств, Россотрудничество могут организовать на своих или специально созданных сайтах специальные интеллектуальные системы сбора и оценки полученной информации от студентов посредством технологий искусственного интеллекта. При этом студентам может быть предложено не просто пройти анкетирование, предоставить

⁵ Роль и значение права в условиях пандемии : монография по итогам международного онлайн-симпозиума / под общ. ред. В. В. Блажеева, М. А. Егоровой. М. : Проспект, 2020. С. 179 ; Правовое регулирование искусственного интеллекта в условиях пандемии и инфодемии : монография / под общ. ред. В. В. Блажеева, М. А. Егоровой. М. : Проспект, 2020. С. 13–22.

информацию для анализа, но и на основе запрограммированных алгоритмов по предоставленным данным о себе и имеющихся интересах получить рекомендации по поступлению на те или иные программы в те или иные образовательные организации с предоставлением информации для оперативной связи и ссылок для ознакомления с вузом, его историей, рейтингами, особенностями реализуемых образовательных программ, сведений о наличии различных инструментов интеграции в образовательный процесс иностранных студентов и других возможностях;

- использование новейших цифровых технологий для привлечения внимания иностранных студентов, в том числе виртуальных обзоров и фильмов, выполненных с применением технологий виртуальной и дополненной реальности; создание специализированных виртуальных игр, в том числе с использованием нейронных сетей, в рамках которых студенты погружаются в виртуальную образовательную среду, имеют возможность побывать на территории кампусов образовательной организации, в библиотеке, учебных корпусах, общежитиях, спорткомплексах и зонах отдыха образовательной организации;
- использование различных виртуальных роботов-помощников, которые бы через официальные сайты образовательных организаций, посольств, консульств, Россотрудничества оказывали содействие иностранным студентам в поиске необходимых образовательных программ и образовательных организаций, и др.

Современная молодежь, являющаяся самой многочисленной группой, заинтересованной в обучении за рубежом, рассматривает сегодня цифровые технологии как приоритетные для получения и обработки информации, готова предоставлять свои персональные данные в

рамках трансграничной обработки персональных данных⁶, не боится экспериментировать и не настолько критично относится к новейшим цифровым технологиям. Алармизм, характерный для иных возрастных социальных групп, не настолько присущ молодежи, поэтому любые проявления цифровой активности как со стороны органов власти, их подведомственных организаций, так и со стороны образовательных организаций положительно воспринимаются данной группой и имеют высокий уровень откликов. Молодые люди положительно воспринимают использование цифровых технологий в процессе поиска образовательных программ и вузов, а также в их формальном обучении в аффективной, когнитивной и конативной областях. При этом, как показывают исследования за рубежом, «восприятие студентами использования цифровых технологий в их формальном обучении существенно не различается в зависимости от пола, возраста, специальности или воспринимаемой цифровой зависимости»⁷. Однако, хотя поиск вузов на официальных сайтах органов власти, правительственных организаций и учреждений и привлекает внимание представителей всех социальных групп независимо от возраста, задействовать современные цифровые технологии решается в первую очередь молодежь.

Использование цифровых технологий во многом обусловлено тем, что набор иностранных студентов становится все более важным фактором, способствующим повышению конкурентоспособности образовательной организации, и в эпоху глобального информационного общества у будущих студентов есть целый ряд вариантов на выбор. Многие колледжи и университеты изо всех сил пытаются конкурировать, как это было раньше, в основном потому, что они не делают правильных шагов со своей цифровой маркетинговой стратегией. Стремительно развивающийся цифровой ландшафт

⁶ Рубцова О. В. Безопасная среда для детей в информационном обществе // Вестник УрФО. Безопасность в информационной сфере. 2016. № 1 (19). С. 39–43.

⁷ University Students' Perceptions of the Use of Digital Technologies in their Formal Learning: A Developing Country Perspective / Gasaymeh, Al-Mothana [et al.] // International Journal of Learning and Development. 2017. 7. 149. 10.5296/ijld.v7i3.11666. P. 150.

меняет правила игры для поставщиков образовательных услуг⁸. Необходимо использовать разнообразные средства, они должны отличаться друг от друга, чтобы более эффективно формировать глобальную студенческую аудиторию за счет привлечения внимания к вузу или образовательной программе и использованию новейших технологий⁹. Можно выделить ряд приоритетных технологий, используемых органами государственной власти и их подведомственными организациями, а также самими образовательными организациями и в их тесном взаимодействии:

- предоставление легкодоступной информации через социальные сети, постоянно обновляемые высокотехнологичные официальные веб-сайты образовательных организаций¹⁰. Актуальная информация для иностранных студентов должна быть четко видна, легкодоступна, размещена на специальной веб-странице для приема иностранных студентов;
- создание виртуальных туров образовательных программ и образовательных организаций. Они могут располагаться как на официальных страницах сайтов, социальных сетей вузов и органов власти, так и на специальных сайтах, создаваемых органами государственной власти, посольствами, консульствами. Важное направление в этом может быть реализовано в специально разрабатываемых мобильных приложениях образовательных программ или образовательных организаций¹¹;
- активное использование примеров инфографики. Исследования сервиса Google Trends

показывают массовый рост популярности инфографики в последние годы. Инфографика является ценным инструментом для визуального обмена и представления информации и знаний как внутри организации, так и за ее пределами¹²;

- технологии обратной связи. В процессе привлечения иностранных студентов очень важным фактором является использование цифровых технологий для организации сбора и представления отзывов студентов, выпускников и лиц, участвующих в реализации образовательного процесса. С помощью современных технологий и средств массовых коммуникаций (социальные сети, блоги, цифровые платформы) создаются фокус-группы из иностранных студентов для продвижения образовательных программ и образовательных организаций;
- использование цифровых технологий в процессе выдачи виз иностранным студентам для обучения по российским программам в российских образовательных организациях. Сегодня важно создавать специальные цифровые платформы, на основе которых можно собирать информацию о претендентах на обучение в России, рассматривать заявки на выдачу образовательных виз, оказывать помощь и содействие в поиске и выборе образовательных программ и образовательных организаций;
- продвижение открытых образовательных ресурсов¹³, онлайн-курсов, MOOCs, которые активно используются иностранными студентами, что привлекает внимание и нацеливает на обучение в образовательных организа-

⁸ Digital Strategies to Attract International Students // URL: <https://digitalmarketinginstitute.com/blog/6-digital-strategies-to-attract-international-students> (дата обращения: 20.01.2021).

⁹ Образовательные технологии в современном вузе: вопросы теории и практики. С. 2–3.

¹⁰ Гриншкун В. В., Краснова Г. А. Развитие образования в эпоху четвертой промышленной революции // Информатика и образование. 2017. № 1. С. 42–45.

¹¹ Adults & Learning: How to Provide for Working Professionals // URL: <https://digitalmarketinginstitute.com/blog/adults-learning-how-to-provide-for-working-professionals> (дата обращения: 20.01.2021).

¹² Colwyn S. How popular are Infographics? // URL: <https://www.smartinsights.com/digital-marketing-platforms/infographics-marketing/popular-infographics/> (дата обращения: 20.01.2021).

¹³ Маркеева А. В. Открытые образовательные ресурсы как инновационная образовательная политика в России // Креативная экономика. 2014. № 93. С. 139–150.

циях, создавших современные высокотехнологичные курсы¹⁴.

Принимая новые технологии и стратегии, ориентированные преимущественно на молодую, подкованную в цифровых технологиях аудиторию, образовательные организации могут выделяться с помощью инновационного социального маркетинга¹⁵.

Заключение

Таким образом, работа по привлечению иностранных студентов должна носить системный характер, основываться на вышеуказанных мерах совершенствования координации работы государственных структур и образовательных

учреждений. В условиях цифровой трансформации общества важно использовать технологии и платформы, которые наиболее эффективны для связи с определенной целевой аудиторией и содержат контент¹⁶ в различных форматах, находящий активный отклик аудитории. Благодаря стратегическому цифровому маркетингу образовательные организации должны выстраивать соответствующие информационные каналы связи и взаимодействия с Россотрудничеством, иными органами государственной власти, их подведомственными организациями и учреждениями, что помогает более эффективно устанавливать контакт с будущими студентами и влиять на их решения, в результате чего может увеличиться количество поступающих иностранных студентов.

БИБЛИОГРАФИЯ

1. *Гриншкун В. В., Краснова Г. А.* Развитие образования в эпоху четвертой промышленной революции // Информатика и образование. — 2017. — № 1. — С. 42–45.
2. *Гриншкун В. В., Краснова Г. А.* Современная цифровая образовательная среда: ресурсы, средства, сервисы : монография. — М. : Проспект, 2021. — 216 с.
3. *Гриншкун В. В., Краснова Г. А., Нухулы А.* Особенности использования открытых электронных ресурсов и массовых учебных курсов в высшем образовании // Вестник Московского городского педагогического университета. Серия «Информатика и информатизация образования». — 2017. — № 2. — С. 8–17.
4. *Карпинская Е., Бочаров И.* Онлайн-каналы продвижения российских университетов на мировом рынке образовательных услуг. Итоги круглого стола РСМД // URL: <https://russiancouncil.ru/activity/conferencereports/onlayn-kanaly-prodvizheniya-rossiyskikh-universitetov-na-mirovom-rynke-obrazovatelnykh-uslug-itogi-k/> (дата обращения: 20.01.2021).
5. *Маркеева А. В.* Открытые образовательные ресурсы как инновационная образовательная политика в России // Креативная экономика. — 2014. — № 93. — С. 139–150.

¹⁴ *Гриншкун В. В., Краснова Г. А.* Современная цифровая образовательная среда ... С. 3–5 ; Роль информационных технологий в процессе обучения и воспитания детей и молодежи / С. А. Баженова [и др.] // Вестник Московского городского педагогического университета. Серия «Информатика и информатизация образования». 2017. № 1. С. 32–40 ; *Гриншкун В. В., Краснова Г. А., Нухулы А.* Особенности использования открытых электронных ресурсов и массовых учебных курсов в высшем образовании // Там же. № 2. С. 8–17 ; *Daniel J.* Making sense of MOOC's: Musings in a maze of mitch, paradox and possibility // Journal of Interactive Media in Education. 2012. № 3. Р. 1–20.

¹⁵ What's changing in international student recruitment // URL: <https://studyportals.com/blog/whats-changing-international-student-recruitment-studyportals-academy-2018/> (дата обращения: 20.01.2021).

¹⁶ Content & Higher Education: 5 Successful Campaigns to Learn From // URL: <https://digitalmarketinginstitute.com/blog/content-higher-education-5-successful-campaigns-to-learn-from> (дата обращения: 20.01.2021).

6. Образовательные технологии в современном вузе: вопросы теории и практики : коллективная монография / отв. ред. Д. В. Шибаев. — Вологда : Фонд развития филиала МГЮА имени О.Е. Кутафина, 2020. — 274 с.
7. Правовое регулирование искусственного интеллекта в условиях пандемии и инфодемии : монография // под общ. ред. В. В. Блажеева, М. А. Егоровой. — М. : Проспект, 2020. — 240 с.
8. Роль и значение права в условиях пандемии : монография по итогам Международного онлайн-симпозиума / под общ. ред. В. В. Блажеева, М. А. Егоровой. — М. : Проспект, 2020. — 288 с.
9. Роль информационных технологий в процессе обучения и воспитания детей и молодежи / С. А. Баженова [и др.] // Вестник Московского городского педагогического университета. Серия «Информатика и информатизация образования». — 2017. — № 1. — С. 32–40.
10. Рубцова О. В. Безопасная среда для детей в информационном обществе // Вестник УрФО. Безопасность в информационной сфере. — 2016. — № 1 (19). — С. 39–43.
11. Трудности и перспективы цифровой трансформации образования / А. Ю. Уваров, Э. Гейбл, И. В. Дворецкая [и др.] ; под ред. А. Ю. Уварова, И. Д. Фрумина ; НИУ «Высшая школа экономики», Институт образования. — М. : Издательский дом ВШЭ, 2019. — 343 с.
12. Daniel J. Making sense of MOOC's: Musings in a maze of mitch, paradox and possibility // Journal of Interactive Media in Education. — 2012. — № 3. — P. 1–20.
13. University Students' Perceptions of the Use of Digital Technologies in their Formal Learning: A Developing Country Perspective / Gasaymeh, Al-Mothana [et al.] // International Journal of Learning and Development. 2017. 7. 149. 10.5296/ijld.v7i3.11666. — P. 149–164.

Материал поступил в редакцию 13 марта 2021 г.

REFERENCES (TRANSLITERATION)

1. Grinshkun V. V., Krasnova G. A. Razvitie obrazovaniya v epohu chetvertoj promyshlennoj revolyucii // Informatika i obrazovanie. — 2017. — № 1. — S. 42–45.
2. Grinshkun V. V., Krasnova G. A. Sovremennaya cifrovaya obrazovatel'naya sreda: resursy, sredstva, servisy : monografiya. — M. : Prospekt, 2021. — 216 s.
3. Grinshkun V. V., Krasnova G. A., Nuhuly A. Osobennosti ispol'zovaniya otkrytykh elektronnykh resursov i massovykh uchebnykh kursov v vysshem obrazovanii // Vestnik Moskovskogo gorodskogo pedagogicheskogo universiteta. Seriya «Informatika i informatizatsiya obrazovaniya». — 2017. — № 2. — S. 8–17.
4. Karpinskaya E., Bocharov I. Onlajn-kanaly prodvizheniya rossijskikh universitetov na mirovom rynke obrazovatel'nykh uslug. Itogi kruglogo stola RSMD // URL: [https://russiancouncil.ru/activity/conferencereports/onlajn-kanaly-prodvizheniya-rossiyskikh-universitetov-na-mirovom-rynke-obrazovatelnykh-uslug-itogi-k/\(data obrashcheniya: 20.01.2021\)](https://russiancouncil.ru/activity/conferencereports/onlajn-kanaly-prodvizheniya-rossiyskikh-universitetov-na-mirovom-rynke-obrazovatelnykh-uslug-itogi-k/(data obrashcheniya: 20.01.2021)).
5. Markeeva A. V. Otkrytye obrazovatel'nye resursy kak innovacionnaya obrazovatel'naya politika v Rossii // Kreativnaya ekonomika. — 2014. — № 93. — S. 139–150.
6. Obrazovatel'nye tekhnologii v sovremennom vuze: voprosy teorii i praktiki : kollektivnaya monografiya / отв. ред. Д. В. Шибаев. — Вологда : Фонд развития филиала МГЮА имени О.Е. Кутафина, 2020. — 274 с.
7. Pravovoe regulirovanie iskusstvennogo intellekta v usloviyah pandemii i infodemii : monografiya // pod obshch. red. V. V. Blazheeva, M. A. Egorovoj. — M. : Prospekt, 2020. — 240 s.
8. Rol' i znachenie prava v usloviyah pandemii : monografiya po itogam Mezhdunarodnogo onlajn-simpoziuma / pod obshch. red. V. V. Blazheeva, M. A. Egorovoj. — M. : Prospekt, 2020. — 288 s.
9. Rol' informacionnykh tekhnologij v processe obucheniya i vospitaniya detej i molodezhi / S. A. Bazhenova [i dr.] // Vestnik Moskovskogo gorodskogo pedagogicheskogo universiteta. Seriya «Informatika i informatizatsiya obrazovaniya». — 2017. — № 1. — S. 32–40.

10. Rubcova O. V. Bezopasnaya sreda dlya detej v informacionnom obshchestve // Vestnik UrFO. Bezopasnost' v informacionnoj sfere. — 2016. — № 1 (19). — S. 39–43.
11. Trudnosti i perspektivy cifrovoj transformacii obrazovaniya / A. Yu. Uvarov, E. Gejbl, I. V. Dvoreckaya [i dr.] ; pod red. A. Yu. Uvarova, I. D. Frumina ; NIU «Vysshaya shkola ekonomiki», Institut obrazovaniya. — M. : Izdatel'skij dom VShE, 2019. — 343 s.
12. Daniel J. Making sense of MOOC's: Musings in a maze of mutch, paradox and possibility // Journal of Interactive Media in Education. — 2012. — № 3. — P. 1–20.
13. University Students' Perceptions of the Use of Digital Technologies in their Formal Learning: A Developing Country Perspective / Gasaymeh, Al-Mothana [et al.] // International Journal of Learning and Development. 2017. 7. 149. 10.5296/ijld.v7i3.11666. — P. 149–164.

DOI: 10.17803/1994-1471.2022.135.2.201-210

А. А. Мохов*

Биоправо и стратегия его развития в Российской Федерации¹

Аннотация. В публикации рассматривается биоправо как новый феномен. В связи с динамикой развития ряда групп общественных отношений (в областях науки, биомедицины, биофармацевтики, биобезопасности и др.), в основе формирования и развития которых лежат современные биологические и иные технологии (например, информационные, управленческие), модифицируются имеющиеся, а также возникают новые отношения. Их регулирование осуществляется на основе накопленных правовой доктриной фактов, идей, концепций, с учетом опыта решения новых задач в рамках традиционных отраслей отечественного права, а также юридической инноватики, системного, синергетического, междотраслевого и междисциплинарного подходов. Предложены авторское видение биоправа и стратегия развития этого нового образования в России. Биоправо уже в ближайшие годы способно обеспечить присущим праву инструментарием реализацию Проекта по обеспечению биологической безопасности, Биомедицинского проекта, Биологического проекта.
Ключевые слова: биотехнологии; биобезопасность; биоэкономика; биомедицина; биофармацевтика; биоправо; стратегия; Проект по обеспечению биологической безопасности; Биомедицинский проект; Биологический проект.

Для цитирования: Мохов А. А. Биоправо и стратегия его развития в Российской Федерации // Актуальные проблемы российского права. — 2022. — Т. 17. — № 2. — С. 201–210. — DOI: 10.17803/1994-1471.2022.135.2.201-210.

Biolaw and its Development Strategy in the Russian Federation²

Aleksandr A. Mokhov, Dr. Sci. (Law), Professor, Head of the Department of Medical Law, Kutafin Moscow State Law University (MSAL)³
ul. Sadovaya-Kudrinskaya, d. 9, Moscow, Russia, 125993
Lab.kmed@msal.ru

Abstract. The paper considers biolaw as a new phenomenon. In connection with the dynamics of the development of a number of groups of social relations (in the field of science, biomedicine, biopharmaceutics, biosafety, etc.),

¹ Подготовлена при поддержке Минобрнауки России (тема «Правовое регулирование ускоренного развития генетических технологий: научно-методическое обеспечение», № 730000Ф.99.1.ББ16АА02001).

² The study was prepared with the support of the Ministry of Education and Science of Russia (Legal Regulation of Accelerated Development of Genetic Technologies: Scientific and Methodological Support; № 730000Ф.99.1.ББ16АА02001).

³ The university is a participant in the Priority 2030 program.

© Мохов А. А., 2022

* *Мохов Александр Анатольевич*, доктор юридических наук, профессор, заведующий кафедрой медицинского права Московского государственного юридического университета имени О.Е. Кутафина (МГЮА) (вуз — участник программы «Приоритет-2030»).
Садовая-Кудринская ул., д. 9, г. Москва, Россия, 125993
Lab.kmed@msal.ru

the formation and development of which are based on modern biological and other technologies (for example, information, management), the existing ones are being modified, and new relationship appear. Their regulation is carried out on the basis of the facts, ideas, concepts accumulated by the legal doctrine, taking into account the experience of solving new problems within the framework of traditional branches of domestic law, as well as legal innovation, systemic, synergistic, intersectoral and interdisciplinary approaches. The author's vision of biolaw is proposed, as well as a strategy for the development of this new formation in Russia. In the coming years, biolaw is able to provide the tools inherent in law for the implementation of the Biosafety Project, the Biomedical Project, and the Biological Project.

Keywords: biotechnologies; biosecurity; bioeconomics; biomedicine; biopharmaceutics; biolaw; strategy; Biosecurity Project; Biomedical project; Biological project.

Cite as: Mokhov AA. Biopravo i strategiya ego razvitiya v Rossiyskoy Federatsii [Biolaw and its Development Strategy in the Russian Federation]. *Aktual'nye problemy rossijskogo prava*. 2022;17(2):201-210. DOI: 10.17803/1994-1471.2022.135.2.201-210. (In Russ., abstract in Eng.).

Россия находится в непростых условиях технологического перехода, вызванного совокупностью имеющихся научных и технических достижений, а также угроз и рисков современного экономического развития.

Стремительно развивающейся группой современных технологий выступают биологические (в том числе генетические) технологии, активно воздействующие на отдельные отрасли экономики, а также социально-культурную сферу.

Право и законодательство на отдельных этапах развития человеческой цивилизации в различной степени вовлекаются в регулирование экономических отношений, а также отношений в социально-культурной сфере: от минимального вмешательства («государство — ночной сторож») до политики государственного дирижизма⁴. Границы вмешательства определялись совокупностью национальных, исторических, религиозных и иных факторов, однако вне зависимости от них на переломных этапах, в периоды смен общественно-экономических фарма-

ций, типов и форм технологических укладов, наличия реальных угроз национальной безопасности и целостности роль государства и права традиционно существенно возрастала.

Известные российские экономисты все большее внимание уделяют вопросам смены технологического уклада, перехода на устойчивое развитие, управления наукой и инновациями⁵. Разрешение поставленных экономистами вопросов немыслимо без соответствующих изменений в области права и законодательства.

Президент РФ В. В. Путин в своих выступлениях всё чаще обращает внимание на настройку всего управленческого аппарата, а также действующего законодательства на новую технологическую реальность, формирующую современную мощную научно-технологическую базу⁶.

В связи с активным развитием в XXI в. биоэкономики, таких ее важнейших отраслей и секторов, как биомедицина, биофармацевтика, биоорганическое сельское хозяйство, биоэнергетика, экологическое предпринимательство и некоторые другие, возрастает роль и значение

⁴ См. подробнее: Андрианов В. Государственный дирижизм во Франции: история и современность // Общество и экономика. 2005. № 12. С. 38–48 ; Мусина Л. М. Трансформация роли государства в экономике // Гуманитарные, социально-экономические и общественные науки. 2015. № 11-1. С. 138–141.

⁵ См. подробнее: Глазьев С. Ю. Условия и стратегия экономической мобилизации в системе воспроизводства российской государственности // Менеджмент и бизнес-администрирование. 2018. № 2. С. 40–78 ; Глазьев С., Чистилин Д. Куда пойдет Россия? (Анализ предложенных программ социально-экономического развития страны) // Российский экономический журнал. 2017. № 4. С. 36–48.

⁶ См. подробнее: Послание Президента РФ В. В. Путина Федеральному Собранию РФ от 21.04.2021 ; Послание Президента РФ В. В. Путина Федеральному Собранию РФ от 15.01.2020 ; Послание Президента РФ В. В. Путина Федеральному Собранию РФ от 20.02.2019.

правовой доктрины, а также активно формируемого законодательства, регулирующего как хорошо известные, так и новые группы общественных отношений.

России за относительно короткий по историческим меркам отрезок времени необходимо на базе высоких технологий реализовать Проект в области обеспечения биологической безопасности, Биомедицинский и Биологический проекты.

Вопросы биологической безопасности вышли на первый план в связи с развитием пандемии новой коронавирусной инфекции. Возникла острая потребность в наличии точных и доступных средств диагностики, диагностических платформ (используемых в том числе на дому); быстром создании, апробации, внедрении в производство вакцин; наличии эффективных и безопасных средств противовирусной терапии и иных средств лечения (патогенетических, симптоматических); достаточном количестве высокоэффективных средств индивидуальной и коллективной защиты.

Для того чтобы справиться с проблемами, необходимо обладать мощной научно-технологической базой в области биомедицины, биофармацевтики, медицинской техники, а также институтами внедрения и поддержки инноваций по ряду направлений биотехнологического развития.

Кроме того, современные ученые, нередко не имеющие четких правовых и этических ориентиров в своей деятельности, пытаются решать следующие задачи: создавать новые бактерии и вирусы, включая патогенные; вызывать в организмах искусственные мутации, включая вредные для популяции, и таким образом вмешиваться в эволюционные процессы (например, технологии геномного драйва, геномного привода); пытаться «взломать» (биохакинг) тело человека с целью его модификации, получения новых признаков, свойств, возможностей; завладеть информацией биологического характера (биохакинг) с противоправными целями.

Стремление к известности, славе в науке всё чаще ведет к дефициту ответственности и

осторожности. Не случайно вопросам саморегулирования и самоуправления в науке, особенно биологической и медицинской, развития в ней этических начал вновь начинает уделяться повышенное внимание. Так, осенью 2021 г. на Международной конференции по биологической безопасности китайской делегацией были озвучены Тяньцзиньские руководящие принципы по биобезопасности для кодексов поведения ученых, согласно которым ученые должны уважать социальную жизнь и социальную этику, нести особую ответственность за использование достижений биологических наук в мирных целях на благо человечества. Россия находится на начальном этапе этического (биоэтического) обеспечения жизненного цикла биологических, биомедицинских, информационных и иных технологий. В этой связи вопросам этики высоких технологий должно уделяться внимание не только узким кругом специалистов (в основном философов), но и современными юристами.

России еще только предстоит создать эффективную систему обеспечения биологической безопасности (выявление, предупреждение, реагирование, ликвидация, мониторинг угроз и рисков биологического характера). Так, распоряжением Правительства РФ № 2816-р⁷ в перечне инициатив социально-экономического развития России до 2030 г. указан проект «Санитарный щит страны».

Кроме того, должны произойти укрепление системы общественного здравоохранения (готовность к предотвращению, сдерживанию, ликвидации биологических угроз и рисков), повышение ее мобилизационного потенциала.

Среди мероприятий по обеспечению биологической безопасности в правовом государстве значительное место отводится правовым мерам.

Биомедицинский проект ориентирован на серьезный рывок в области повышения продолжительности и качества жизни российского народа. Медико-биологическое обеспечение, сопровождение каждой личности на всех этапах ее жизненного цикла — реальность ближайше-

⁷ Распоряжение Правительства РФ от 06.10.2021 № 2816-р «Об утверждении перечня инициатив социально-экономического развития Российской Федерации до 2030 года» // СЗ РФ. 2021. № 41. Ст. 7051.

го будущего. Однако неравномерное развитие биомедицины, новых биомедицинских и информационных технологий, нерешенные проблемы фактического доступа к ним значительных групп населения ставят перед учеными и законодателями ряд острых вопросов, нуждающихся в разрешении. Это и соматические права человека, и механизмы защиты прав человека в области биомедицины, и определение границ допустимых вмешательств при осуществлении государством биополитики. В связи с этим возникает потребность в организационных и правовых мерах, направленных на совершенствование законодательства, регулирующего сферу биомедицины, а также формирование адекватной запросам сферы деятельности организационной структуры (медицина, здравоохранение).

Биологический проект — еще более широкое понятие, охватывающее практически все известные, а также перспективные отрасли экономики (биоэкономики) и социально-культурной сферы. Число сфер взаимодействия биологического и социального, «естественного» и «искусственного», а также конфликтов между человеком, окружающей средой, обществом и государством неизбежно возрастает. Их эффективное разрешение — важнейшая задача как государственных, так и общественных институтов. Без снятия напряженности по наиболее дискуссионным вопросам формирующейся повестки ближайшего будущего (сохранение традиционных институтов, ценностей в условиях новых возможностей по изменению природы, плоти и сути человека) государство будет вынуждено терять ресурсы на решение «второстепенных» проблем. Юридическое прогнозирование, раскрытие тенденций правовых явлений и процессов, выявление закономерностей — одно из новых направлений юридической науки и экспертной практики. Потенциал биоправа как нового образования, а также биоэтики (как одного из важнейших неправовых регуляторов) здесь огромен.

В условиях, сложившихся с начала XXI в. в связи с прогрессом в биологии, генетике, информатике и других науках, процесс управления инновациями становится перманентным. Продвижение инноваций должно начинаться

уже на самых ранних стадиях жизненного цикла технологии либо обособленной группы технологий. Продвижение одного проекта готовит почву для продвижения другого проекта. Такой процесс возможен, но при определенных условиях: достижении консенсуса относительно границ применения новых технологий и обеспечении приемлемого уровня их безопасности. Для организации деятельности в этом направлении предстоит проделать большую работу по организации и проведению социогуманитарной (правовой, этической и др.) и иной (экономической, энергетической и др.) оценки (экспертизы) технологий. Пока в России этот процесс, исключая этап (стадию) клинических исследований лекарственных средств, клинических испытаний медицинских изделий, клинической апробации отдельных методов лечения, идет хаотично. Нам следует создать систему независимой (от заинтересованных групп ученых, бизнеса, федеральных органов исполнительной власти и др.) комплексной оценки (экспертизы) современных технологий и прописать ее на уровне федерального закона (или законов).

Даже обозначенные тезисно направления правовой работы свидетельствуют о нетривиальности задач, сложности их решения на инструментальном уровне, присущем одной или нескольким базовым отраслям отечественного права. По крайней мере в рамках традиционно практикуемого подхода к решению сложных юридических задач решение неотложных задач может растянуться на десятилетия. Уровень и скорость развития технологий, а также возможные угрозы и риски их непродуманного использования не дают нам такого временного люфта. Необходимо формирование не только «догоняющего», но и «опережающего» гуманитарного (в первую очередь правового) знания.

На основе накопленных правовой доктриной фактов, идей, концепций, с учетом опыта решения новых задач в рамках традиционных отраслей отечественного права, а также юридической инноватики, на базе системного, синергетического, междотраслевого и междисциплинарного подходов может быть предложено формирование основ биоправа и стратегии его развития в России.

Общие положения Стратегии. Настоящая Стратегия определяет цель, задачи, меры по реализации основных положений программы «Приоритет-2030»⁸ по направлению «Биоправо» на период с 2021 по 2030 г.

Правовую основу настоящей Стратегии составляют следующие законодательные акты:

- Федеральный закон от 23.08.1996 № 127-ФЗ «О науке и государственной научно-технической политике»⁹ (в части стимулирования научной и инновационной деятельности по перспективным направлениям);
- Федеральный закон от 12.04.2010 № 61-ФЗ «Об обращении лекарственных средств»¹⁰ (регулирование различных этапов жизненного цикла лекарственных средств, включая биологические и иммунобиологические лекарственные препараты, в том числе биотехнологические и генотерапевтические);
- Федеральный закон от 04.12.2007 № 329-ФЗ «О физической культуре и спорте в Российской Федерации»¹¹ (медико-биологическое обеспечение спортсменов, медицинское обеспечение лиц, проходящих спортивную подготовку, антидопинговое обеспечение спорта);
- Федеральный закон от 21.11.2011 № 323-ФЗ «Об основах охраны здоровья граждан в Российской Федерации»¹² (развитие высокотехнологичной медицинской помощи, включающей в себя применение новых сложных и (или) уникальных методов лечения, а также ресурсоемких методов лечения с научно доказанной эффективностью, в том числе

клеточных технологий, роботизированной техники, информационных технологий и методов генной инженерии, разработанных на основе достижений медицинской науки и смежных отраслей науки и техники);

- Федеральный закон от 29.12.2012 № 273-ФЗ «Об образовании в Российской Федерации»¹³ (предполагает разработку, апробацию и внедрение новых образовательных программ, развитие экспериментальной и инновационной деятельности в сфере образования в целях обеспечения модернизации и развития системы образования с учетом основных направлений социально-экономического развития страны);
- Федеральный закон от 30.12.2020 № 492-ФЗ «О биологической безопасности в Российской Федерации»¹⁴ (к основным задачам по обеспечению биологической безопасности относится организация научной деятельности в области обеспечения биологической безопасности).

Наряду с федеральными законами значительное место вопросам развития биотехнологий, обеспечения отдельных видов безопасности (биологической, продовольственной, национальной) уделяется в документах стратегического планирования и иных документах, принятых в виде подзаконных актов:

- Указ Президента РФ от 13.05.2017 № 208 «О Стратегии экономической безопасности Российской Федерации на период до 2030 года»¹⁵ (создание экономических условий для разработки и внедрения современ-

⁸ См.: приказ Министерства науки и высшего образования РФ от 02.06.2021 № 441 «Об утверждении порядка экспертной оценки программ (проектов программ) развития образовательных организаций высшего образования, представленных в составе пакетов документов на участие в отборе образовательных организаций высшего образования в рамках реализации программы стратегического академического лидерства «Приоритет-2030» и допущенных к участию в отборе» // Официальный интернет-портал правовой информации. URL: www.pravo.gov.ru. 02.07.2021. № 0001202107020075.

⁹ СЗ РФ. 1996. № 35. Ст. 4137.

¹⁰ СЗ РФ. 2010. № 16. Ст. 1815.

¹¹ СЗ РФ. 2007. № 50. Ст. 6242.

¹² СЗ РФ. 2011. № 48. Ст. 6724.

¹³ СЗ РФ. 2012. № 53 (ч. 1). Ст. 7598.

¹⁴ СЗ РФ. 2021. № 1 (ч. 1). Ст. 31.

¹⁵ СЗ РФ. 2017. № 20. Ст. 2902.

- ных технологий, стимулирования инновационного развития, а также совершенствование нормативно-правовой базы в этой сфере);
- Указ Президента РФ от 28.11.2018 № 680 «О развитии генетических технологий в Российской Федерации»¹⁶ (предполагается ускоренное развитие генетических технологий, в том числе технологий генетического редактирования, разработка биологических препаратов, диагностических систем и иммунобиологических средств для сферы здравоохранения);
 - Указ Президента РФ от 06.06.2019 № 254 «О Стратегии развития здравоохранения в Российской Федерации на период до 2025 года»¹⁷ (создание условий для повышения доступности и качества медицинской помощи, профилактика заболеваний, разработка, внедрение и применение новых медицинских технологий и лекарственных средств, обеспечение биологической безопасности);
 - Указ Президента РФ от 21.01.2020 № 20 «Об утверждении Доктрины продовольственной безопасности Российской Федерации»¹⁸ (повышение качества жизни российских граждан за счет достаточного продовольственного обеспечения, обеспечение населения качественной и безопасной пищевой продукцией);
 - Указ Президента РФ от 21.07.2020 № 474 «О национальных целях развития Российской Федерации на период до 2030 года»¹⁹ (сохранение населения, здоровья и благополучия людей);
 - Указ Президента РФ от 02.07.2021 № 400 «О Стратегии национальной безопасности Российской Федерации»²⁰ (трансформация традиционных рынков товаров, капиталов, технологий и рабочей силы, появление но-

вых секторов экономики, развитие высоких технологий);

- постановление Правительства РФ от 13.05.2021 № 729 «О мерах по реализации программы стратегического академического лидерства “Приоритет-2030”»²¹ (утверждены правила проведения отбора организаций высшего образования для оказания поддержки в процессе осуществления программ развития образовательных организаций высшего образования в рамках реализации программы стратегического академического лидерства “Приоритет-2030”).

Основными принципами реализации Стратегии являются: законность; научная обоснованность; применимость полученных результатов в научной, образовательной, экспертной, законопроектной деятельности и правоприменительной практике; транспарентность; независимость.

Соответствие осуществляемой деятельности данным базовым принципам позволяет достичь цели и задач Стратегии, а также избежать рисков, обусловленных возможным давлением на ее участников тех или иных групп влияния, лоббистских и иных сообществ.

Проводимые в рамках настоящей Стратегии научные, образовательные и иные публичные мероприятия должны соответствовать указанным принципам и способствовать достижению имеющихся целей и задач. Они позволяют выполнять своевременную апробацию получаемых промежуточных результатов, получать обратную связь, при необходимости своевременно осуществлять коррекцию используемых методов, способов, приемов, применяемых для решения поставленных задач.

В настоящей Стратегии используются следующие основные понятия:

- **биоправо** — надотраслевое образование, охватывающее подлежащие регулированию

¹⁶ СЗ РФ. 2018. № 49 (ч. 6). Ст. 7586.

¹⁷ СЗ РФ. 2019. № 23. Ст. 2927.

¹⁸ СЗ РФ. 2020. № 4. Ст. 345.

¹⁹ СЗ РФ. 2020. № 30. Ст. 4884.

²⁰ СЗ РФ. 2021. № 27 (ч. 2). Ст. 5351.

²¹ СЗ РФ. 2021. № 22. Ст. 3823.

как сложившиеся (медицина, здравоохранение, жизненный цикл биомедицинских технологий, обращение лекарственных средств и иных средств медицинского применения), так и находящиеся на начальных этапах развития (биомедицина, биофармацевтика и др.) сферы деятельности; биоправо — основной регулятор общественных отношений, формирующихся в биоэкономике (по ее отраслям, секторам, сферам);

- **биоэкономика** — совокупность отраслей и сфер экономики, основным драйвером развития которых являются биотехнологии;
- **биомедицина** — передовая медицина, основанная на новейших достижениях естественных наук (в первую очередь биологических), а также иных дисциплин; биомедицина ориентирована на разработку и внедрение в медицинскую практику новых технологий профилактической, диагностической, лечебной, реабилитационной направленности, позволяющих в течение всего жизненного цикла физического лица (личности) управлять его здоровьем;
- **биофармацевтика** — фармацевтика, в которой основной акцент сделан на поиск, изучение, разработку, внедрение в современную медицину (биомедицину) лекарственных средств, основанных на новых (нехимических) принципах (персонализированный подход); биофармацевтика предполагает получение и применение биологических, биомедицинских клеточных продуктов, генно-терапевтических лекарственных средств;
- **биотехнология** — область знания (возникшая на стыке биологии, биохимии, биофизики, генетики, эмбриологии, информатики, кибернетики, робототехники), изучающая возможности использования живых организмов, биологических систем, продуктов их жизнедеятельности для решения технологических задач, а также создания новых организмов, биологических систем, продуктов с заранее определенными свойствами, признаками, характеристиками;
- **биобезопасность** — состояние общества и государства, при котором эффективно предотвращаются угрозы опасных биологических

и связанных с ними факторов, стабильно развиваются биотехнологии, обеспечивающие биологическую безопасность, а жизнь и здоровье людей, экосистема находятся в состоянии относительного отсутствия опасностей и угроз биологического характера.

Целью настоящей Стратегии является создание условий для формирования в России доктринальной и нормативной основ биоправа, которое позволит с позиций теории систем, междотраслевого и междисциплинарного подходов обеспечить к 2030 г. готовность сферы высшего юридического образования и юридической науки к решению задач, связанных с развитием биоэкономики и существенными изменениями в социально-культурной сфере, происходящими в связи с развитием биотехнологий.

Задачи Стратегии:

- развитие национальной юридической науки, отвечающей запросам и потребностям современного государства и общества, национальной экономики и социально-культурной сферы;
- трансформация юридического образования, обеспечивающая готовность вузов России (Университета имени О.Е. Кутафина (МГЮА) и вузов — участников консорциума, других заинтересованных в развитии направления организаций) к подготовке и переподготовке юридических кадров по приоритетным направлениям биотехнологического развития страны;
- модернизация специального (неюридического) образования, ориентированного на подготовку научных, научно-педагогических кадров в области биологии, медицины, фармацевтики с учетом имеющихся потребностей в их гуманизации;
- подготовка и переподготовка кадров для приоритетных направлений научно-технологического развития, отраслей экономики и социально-культурной сферы;
- разработка и внедрение новых образовательных программ высшего образования и дополнительных образовательных программ в интересах научно-технологического развития страны, отдельных отраслей биоэкономики, а также отдельных территорий;

- реализация образовательных программ высшего образования в сетевой форме, реализация образовательных и научных проектов с участием университетов, занятых подготовкой биологов, медиков, а также научных и других организаций реального сектора формирующейся биоэкономики и социальной сферы;
- формирование правовых основ биоэкономики, ее отдельных отраслей и секторов (в первую очередь биомедицины и биофармацевтики);
- повышение эффективности государственного управления, развитие экономики и социальной сферы с учетом перспектив, а также вызовов и угроз, обусловленных достижениями современной биологии, в том числе синтетической;
- создание достаточных правовых предпосылок для внедрения в экономику и социально-культурную сферу биологических и иных технологий;
- формирование правовых основ обеспечения биологической безопасности;
- широкое продвижение образовательных программ, а также результатов научно-исследовательских работ в области биоправа (национальный и наднациональный уровни).

Меры по реализации Стратегии. Основными мерами, направленными на реализацию цели и задач настоящей Стратегии, являются:

- фундаментальные, прикладные и поисковые отраслевые, межотраслевые и междисциплинарные научные исследования;
- подготовка, апробация и внедрение новых программ и курсов подготовки юристов, а также иных специалистов (биология, медицина, фармацевтика и др.), ориентированных на отрасли и сферы, активно вовлекаемые в процесс биотехнологического развития;
- формирование информационного пространства, отвечающего потребностям реализации Стратегии, потребностям профессионального сообщества, граждан, общества и государства по проблемам разработки и внедрения биотехнологий в различные отрасли экономики и социально-культурной сферы, обеспечения биологической безопасности.

Фундаментальные, прикладные и поисковые отраслевые, межотраслевые и междисциплинарные **научные исследования проводятся по следующим основным направлениям:**

- биоправо как новый феномен;
- биоправо, биоэтика и иные социальные регуляторы;
- биоправо, биоэтика и биобезопасность;
- биоправо и оборот объектов биологического происхождения (органов, тканей, клеток, генов человека, животных, растений и др.);
- биоправо и биоразнообразие, биобанки, биоресурсные центры и биологические коллекции;
- государственное регулирование и саморегулирование биоэкономики;
- инфраструктура зарождающейся биоэкономики, ее организационное, правовое регулирование и этическое обеспечение;
- правовое регулирование научной и инновационной деятельности в сферах биотехнологий, биомедицины, биофармацевтики;
- проблемы правового регулирования медицинской деятельности в связи с развитием и внедрением в практику новых биотехнологий, в том числе генетических;
- биоправо в зарубежных странах;
- биоправо и киберправо;
- биоправо и экоправо;
- биоправо и социоправо.

Подготовка, апробация и внедрение новых программ и курсов подготовки юристов, а также иных специалистов (кадров сфер биологии, медицины, фармацевтики и др.), ориентированных на отрасли и сферы, активно вовлекаемые в процесс биотехнологического развития, проводится по следующим направлениям:

- медицинское право;
- фармацевтическое право;
- спортивное право;
- правовое регулирование физической культуры, здоровьесберегающих технологий;
- правовые основы биоэкономики;
- правовые основы биологической безопасности;
- биоправо;
- биоэтика.

Кроме того, предполагается включение в имеющиеся учебные программы подготовки и переподготовки специалистов специальных разделов, затрагивающих отдельные вопросы правового регулирования современного биотехнологического развития.

Формирование единого информационного пространства обеспечивает реализацию принципов транспарентности, научной обоснованности, независимости и др. для обеспечения права обучающихся, молодых ученых-юристов, а также граждан на получение объективной, достоверной, безопасной, оперативной информации, позволяющей им решать возникающие задачи.

Формирование информационного пространства осуществляется путем развития науки, реализации образовательных и просветительских проектов, создания для обучающихся и молодых ученых общедоступной системы знаний.

Для формирования информационного пространства принимаются следующие меры:

- на регулярной основе реализуются образовательные, научные, научно-практические и просветительские проекты, направленные на обеспечение доступа к современным знаниям, достижениям современной юридической науки;
- активно внедряются, используются и развиваются при реализации новых образовательных программ различные образовательные технологии, в том числе сетевые, дистанционные;
- формируется база данных, включающая в себя максимально широкий круг научных работ и публикаций на русском и иностранных языках по проблематике правового регулирования биотехнологий, биоэкономики и

биобезопасности, предоставляется доступ к ней вузов — участников консорциума, а также иных организаций (по договорам);
— обеспечивается насыщение национального рынка доступными, качественными, легальными продуктами (тематические монографии, учебники, учебные пособия, статьи, медиапродукты).

Масштаб решаемых задач по развитию нового направления в юридической науке и образовании (в последующем также в экспертной, правотворческой и правоприменительной практике) предполагает активное вовлечение в его реализацию широкого круга участников: членов консорциума, созданного на базе Университета имени О.Е. Кутафина (МГЮА)²², участников отдельных программ, проектов (при наличии двусторонних договоров и соглашений), бизнес-сообщества.

Кроме того, на начальных этапах реализации проекта, особенно в части развития экспертного и правотворческого направления, большую роль играют сложившиеся связи Университета имени О.Е. Кутафина (МГЮА), ученых — непосредственных исполнителей проекта с Правительством РФ, Государственной Думой, Советом Федерации, с федеральными органами исполнительной власти (Минобрнауки России, Минздравом России, Минпромторгом России, Минобороны, МВД России, Роспотребнадзором, Росздравнадзором, ФМБА России и др.). Немаловажную роль играет взаимодействие участников проекта с основными институтами гражданского общества, так как некоторые проблемы биотехнологического развития являются весьма острыми и должны быть своевременно разрешены.

²² Перечень участников консорциума не является неизменным; в него могут войти заинтересованные субъекты на любом этапе реализации проекта при условии их соответствия предъявляемым требованиям.

БИБЛИОГРАФИЯ

1. Андрианов В. Государственный дирижизм во Франции: история и современность // Общество и экономика. — 2005. — № 12. — С. 38–48.
2. Глазьев С. Ю. Условия и стратегия экономической мобилизации в системе воспроизводства российской государственности // Менеджмент и бизнес-администрирование. — 2018. — № 2. — С. 40–78.
3. Глазьев С., Чистилин Д. Куда пойдет Россия? (Анализ предложенных программ социально-экономического развития страны) // Российский экономический журнал. — 2017. — № 4. — С. 36–48.
4. Мусина Л. М. Трансформация роли государства в экономике // Гуманитарные, социально-экономические и общественные науки. — 2015. — № 11-1. — С. 138–141.

Материал поступил в редакцию 3 ноября 2021 г.

REFERENCES (TRANSLITERATION)

1. Andrianov V. Gosudarstvennyj dirizhizm vo Francii: istoriya i sovremennost' // Obshchestvo i ekonomika. — 2005. — № 12. — S. 38–48.
2. Glaz'ev S. Yu. Usloviya i strategiya ekonomicheskoy mobilizacii v sisteme vosproizvodstva rossijskoj gosudarstvennosti // Menedzhment i biznes-administrirovaniye. — 2018. — № 2. — S. 40–78.
3. Glaz'ev S., Chistilin D. Kuda pojdet Rossiya? (Analiz predlozhennyh programm social'no-ekonomicheskogo razvitiya strany) // Rossijskij ekonomicheskij zhurnal. — 2017. — № 4. — S. 36–48.
4. Musina L. M. Transformaciya roli gosudarstva v ekonomike // Gumanitarnye, social'no-ekonomicheskie i obshchestvennye nauki. — 2015. — № 11-1. — S. 138–141.

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. | ✓ Финансовые технологии в действующем российском и международном правовом поле. |
| ✓ Правовое регулирование криптовалюты и майнинга. | ✓ Цифровые технологии в сфере интеллектуальной собственности и инноваций. |
| ✓ Краудфандинг (проблемы и перспективы). | ✓ Правовой статус смарт-контрактов. |
| ✓ Правовое регулирование больших данных. | ✓ Защита прав и законных интересов участников цифровых рынков. |
| ✓ Технология блокчейн и криптовалют (bitcoin, Copernicus, Ethereum и т.д.). | ✓ Информационная безопасность. |
| ✓ Интересы и противоречия, связанные с применением блокчейна в финансовой сфере. | ✓ Консорциумы промышленного Интернета: правовая природа и особенности регулирования. |



KUTAFIN LAW REVIEW

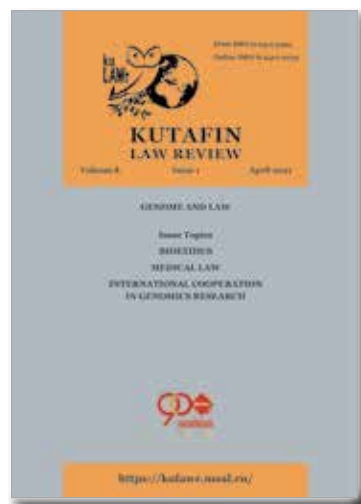
Мультиотраслевой научный юридический журнал, который издается на английском языке с сентября 2014 г. и выходит два раза в год. Журнал нацелен на интеграцию российской правовой науки в мировое юридическое сообщество, организацию диалога правоведов по актуальным проблемам теоретической и практической юриспруденции, 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 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 № 2 (135) февраль 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