ISSN 2225-34

НАЦИОНАЛЬНЫЙ ИССЛЕДОВАТЕЛЬСКИЙ УНИВЕРСИТЕТ
“ВЫСШАЯ ШКОЛА ЭКОНОМИКИ”

НАУЧНО-МЕТОДИЧЕСКИЙ ЦЕНТР
“КАФЕДРА ЮНЕСКО ПО АВТОРСКОМУ ПРАВУ,
СМЕЖНЫМ, КУЛЬТУРНЫМ И ИНФОРМАЦИОННЫМ ПРАВАМ”

ТРУДЫ ПО ИНТЕЛЛЕКТУАЛЬНОЙ СОБСТВЕННОСТИ

№ 1-2 (том XXXV)
2020

Москва

ТРУДЫ ПО ИНТЕЛЛЕКТУАЛЬНОЙ СОБСТВЕННОСТИ
№ 1-2 (том XXXV) 2020

ISSN 2225347-5
9 772225 347000 14004

Научный журнал **«Труды по интеллектуальной собственности»** зарегистрирован в Федеральной службе по надзору в сфере связи и массовых коммуникаций. Свидетельство о регистрации ПИ № ФС77-45963 от 15 июля 2011 г.
ISSN 2225-3475.

Учредитель и издатель:
АНО «Творческий Центр ЮНЕСКО», г. Москва

Адрес редакции и издателя:
109028, Москва, Б.Трехсвятительский пер., 3;
тел.: +7495-772-9590 # 23017; email: mfedotov@hse.ru
www.unescochair.ru

Издается с 1999 г. (бюллетень «Труды по интеллектуальной собственности» зарегистрирован Госкомпечати России 28 мая 1999 г., Свидетельство № 018878). Журнал посвящен актуальным проблемам авторских, смежных, культурных и информационных прав, правового регулирования киберпространства, правового обеспечения развития технологий искусственного интеллекта.
Плата за публикацию материалов в журнале не взимается ни в какой форме. Все представленные материалы в обязательном порядке проходят научное рецензирование.
Перепечатка материалов против воли правообладателей запрещена в соответствии с п. 3 ст. 1274 ГК РФ.
В соответствии с Соглашением между ЮНЕСКО и НИУ ВШЭ об учреждении Кафедры ЮНЕСКО по авторскому праву, смежным, культурным и информационным правам от 07.08.2020 авторы статей, опубликованных в научном журнале «Труды по интеллектуальной собственности», несут ответственность за выбор и представление мнений, которые не обязательно совпадают с мнением ЮНЕСКО и не являются мнением Организации или Кафедры ЮНЕСКО.

При подготовке журнала использована СПС «КонсультантПлюс».

Подписные индексы:
Объединенный каталог «Пресса России» - 11287

© Составление. Составление. Кафедра ЮНЕСКО по авторскому праву, смежным, культурным и информационным правам, 2020

ОГЛАВЛЕНИЕ

12.00.00. Юридические науки

ИНФОРМАЦИЯ. КИБЕРПРОСТРАНСТВО. ПРАВА ЧЕЛОВЕКА

Потапенко С.В Открытость и гласность судопроизводства в свете Концепции информационной политики судебной системы на 2020-2030 годы 5

Федотов М.А. Административная амнистия: правовая природа, история, перспективы 18

Aleksei G. Deineko Anonymity as the inherent nature of Cyberspace 49

Пешина И.Ю., Шаблинский И.Г. Проблема свободы выражения мнения в решениях ЕСПЧ (в рамках анализа конкретного решения) 67

Шуткин С.И. Возможна ли правосубъектность искусственного интеллекта 90

Де Апро С.В. Роль IT-юриста в решении проблем нормативно-правового регулирования Интернета и сетевых СМИ 138

Мысловский Е.Н. Возможно ли электронное правосудие? 153

ПРАВО ИНТЕЛЛЕКТУАЛЬНОЙ СОБСТВЕННОСТИ

Тыцкая Г.И. Условия промышленного и технического развития в России и их отличие от условий в странах Западной Европы 164

ИСТОРИЯ ГОСУДАРСТВЕННОГО УПРАВЛЕНИЯ

Тедеев А.А. Государственный контроль в СССР: сущность и особенности развития *180*

ПИСЬМА В РЕДАКЦИЮ

Гефтер В.М. Послесловие к дискуссии на круглом столе 27 декабря 2019 года *185*

ABSTRACTS *192*

ФЕДОТОВ Михаил Александрович
Национальный исследовательский университет «Высшая школа экономики», факультет права, Директор Международного научно-образовательного центра «Кафедра ЮНЕСКО по авторскому праву, смежным, культурным и информационным правам», доктор юридических наук, профессор, заслуженный юрист РФ (109028, Москва, Б.Трехсвятительский пер., 3; тел.: +7495-772-9590 # 23017; email: mfedotov@hse.ru)

АДМИНИСТРАТИВНАЯ АМНИСТИЯ: ПРАВОВАЯ ПРИРОДА, ИСТОРИЯ, ПЕРСПЕКТИВЫ

Ключевые слова: *проект нового Кодекса об административных правонарушениях; институты административного права; амнистия; административная амнистия; уголовная амнистия; миграционная амнистия; права человека.*

Аннотация: *В статье рассматриваются концептуальные основы административной амнистии как института российского административного права. Раскрывается история его возникновения, развития и стагнации, обосновывается место административной амнистии среди других видов амнистии: уголовной, миграционной, налоговой и т.д. Формулируются предложения по закреплению базовых положений административной амнистии в новом Кодексе РФ об административных правонарушениях.*

5 декабря 2014 г. на встрече Президента РФ В.В.Путина с правозащитниками имел место следующий примечательный диалог:

«**М.Федотов**: …Более того, мы считаем важным поставить процесс объявления амнистии на прочный правовой фундамент, каковым мог бы стать федеральный закон об амнистии. Он должен вобрать в себя общие правила объявления уголовной амнистии, административной амнистии, налоговой, миграционной и так далее. Действующая Конституция этого не возбраняет, Кодекс об административных правонарушениях это допускает. Но ещё не было у нас ни одного случая, чтобы была объявлена административная амнистия…

В.Путин: По поводу Федерального закона об амнистии. Я не знаю, в каком состоянии находится рассмотрение этого вопроса, честно скажу, просто не знаю. Но в целом почему нет? Это такая вещь, которая должна быть прозрачной, должны быть понятные процедуры, отработанные представительным органом, обсуждённые с широкой общественностью» [33].

Вслед за этим обнадеживающим диалогом Совет при Президенте Российской Федерации по развитию гражданского общества и правам человека, руководствуясь положениями Конституции Российской Федерации, принципами гуманности и милосердия, предложил на рассмотрение главы государства проект амнистии в отношении лиц, совершивших административные правонарушения (административная амнистия). Однако данное предложение не было поддержано ни на уровне Администрации Президента РФ, ни в Государственной Думе Федерального Собрания РФ.

Аналогичная инициатива была проявлена Советом еще дважды – в 2017 и в 2019 годах, однако результат всякий раз оказывался отрицательным. Неудачей завершилась и предпринятая летом 2018 г. попытка ряда депутатов инициировать принятие Государственной Думой постановления «Об объявлении амнистии в отношении лиц, совершивших административные правонарушения»: проект был отклонен[34].

[33] http://kremlin.ru/events/president/news/47179 (дата обращения: 18.05.2020).

[34] Постановление Государственной Думы ФС РФ от 25.07.2018 № 4677-7

Всё это заставляет согласиться с неутешительным выводом В.В. Гриценко, что «административная амнистия – это правовой институт административного права, к сожалению, не работающий в течение длительного времени»[35]. Аналогичной позиции придерживаются П.В.Молчанов, Е.В.Щербакова и другие правоведы. Так, Е.В.Щербакова отмечает, что «применение законодателем административной амнистии будет способствовать расширению возможностей амнистии как комплексного правового института и гуманизации государственной власти в отношении не только преступников, но и лиц, совершивших менее тяжкие правонарушения»[36].

В президентской администрации своё неприятие идеи административной амнистии мотивировали результатами социологических опросов, показавших достаточно негативное отношение большинства россиян к амнистии как таковой и, в том числе, в отношении лиц, совершивших административные правонарушения, например, в области безопасности дорожного движения. Среди респондентов достаточно часто встречалось такое объяснение: административная амнистия дискриминирует тех, кто допустил нарушение Правил дорожного движения и уже оплатил штраф, поскольку оставляет без наказания тех, кто допустил такое же правонарушение, но не поторопился оплатить штраф. Следовательно, отмечали

ГД «О проекте постановления Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации № 263027-6 «Об объявлении амнистии в отношении лиц, совершивших административные правонарушения». // Собрание законодательства РФ. 06.08.2018, № 32 (ч. II), ст. 5223.

[35] Гриценко В.В. Административная амнистия: проблемы правоприменения. //Вестник Воронежского государственного университета. Серия: Право. 2015. № 4 (23). С. 91.

[36] См.: Щербакова Е.В. Проблемы реализации института амнистии при освобождении граждан РФ от административной ответственности // Реформы и власть: особенности и функционирование гражданского общества: межвуз. науч. сборник. Воронеж, 2010. Вып. 5. С. 165.

многие опрошенные, такая амнистия не может быть справедливой.

В свою очередь, в профильном комитете Государственной Думы отрицательное отношение к предложению объявить административную амнистию объясняли тем, что КоАП РФ не содержит необходимого комплекса норм, позволяющих реализовать амнистию в отношении лиц, совершивших административные правонарушения. В связи с этим предлагалось отложить осуществление данной инициативы до введения в действие новой редакции КоАП РФ.

Тот факт, что в настоящее время идет работа над новым Кодексом РФ об административных правонарушениях[37], концепция которого дважды упоминает издание акта амнистии, если такой акт освобождает лицо, совершившее административное правонарушение, от административной ответственности или от административного наказания (пп. 2.5.3.),[38] придает вопросу о правовом регулировании института административной амнистии особую актуальность. К слову, в проекте КоАП РФ 2015 г. административной амнистии была посвящена отдельная статья 6.12, согласно которой актом об амнистии лица, совершившие административные правонарушения, могут быть освобождены от административной ответственности; лица, в отношении которых вынесены постановления о привлечении к административной ответственности и назначении административных наказаний, могут быть освобождены от основного и (или) дополнительного административного наказания; лица, привлеченные к

[37] Распоряжение Правительства РФ от 04.04.2019 г. № 631-р «Об образовании межведомственной рабочей группы по подготовке нового Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях». // Собрание законодательства РФ, 15.04.2019, № 15 (ч. IV), ст. 1800.

[38] Концепция нового Кодекса РФ об административных правонарушениях. // http://static.government.ru/media/files/KVhRVrFpSydJQShBIwlAY7khO7NAt9EL.pdf (дата обращения: 18.05.2020)

административной ответственности, могут быть признаны не подвергнутыми административному наказанию. Статья аналогичного содержания имеется и в проекте нового Кодекса РФ об административных правонарушениях, обнародованном Минюстом России в мае 2020 г. (статья 4.8. «Амнистия»)[39].

В настоящей статье рассматриваются концептуальные основы данного института российского административного права, история его возникновения, развития и стагнации, формулируются предложения по его закреплению в новом Кодексе РФ об административных правонарушениях.

Правовая природа административной амнистии

Институт амнистии[40] известен человечеству издревле. Он не является уникальным или специфичным для какой-либо отдельной страны, группы стран или правовой семьи. В этом смысле можно говорить о его универсальности, которая проявляется также в том, что амнистия может распространяться на самые разные виды правовой ответственности, сохраняя при этом свою сущность как акт прощения, проявление великодушия, гуманизма, милосердия со стороны государства в отношении индивидуально не определенного круга лиц, совершивших правонарушение.

Универсальность института амнистии позволяет использовать его для освобождения от юридической ответственности не только лиц, совершивших уголовные преступления, но и лиц, нарушивших, например, правила оформления прав граждан на объекты недвижимого имущества («дачная амнистия»), правила уплаты налогов и страховых взносов («налоговая амнистия» - списание долгов по налогам и страховым

[39] https://regulation.gov.ru/projects#npa=102447 (дата обращения: 18.05.2020)

[40] αμνηστια [amnestia] - забвение, прощение (древнегреч.).

взносам, а также «амнистия капиталов» - добровольное декларирование зарубежной недвижимости и т.д.), миграционные правила («миграционная амнистия») и т.д. Отметим, что указанная терминология проникла и в нормативные акты. В качестве примеров приведем Указ Президента РФ от 27 октября 1993 г. № 1773 «О проведении налоговой амнистии в 1993 году» и постановление Государственной Думы Федерального Собрания РФ от 23 февраля 1994 г. № 65-1 ГД «Об объявлении политической и экономической амнистии».

В то же время в текущем законодательстве термин «амнистия» употребляется только в Уголовном кодексе РФ, Уголовно-процессуальном кодексе РФ, Уголовно-исполнительном кодексе РФ и Кодексе РФ об административных правонарушениях, а также в постановлениях Государственной Думы Федерального Собрания РФ об объявлении амнистии и о порядке ее применения. Нередко в литературе можно встретить упоминание об амнистии в сфере дисциплинарной ответственности, однако без ссылок на конкретные нормативные правовые акты.

Отмеченная универсальность является объективным основанием для теоретических споров об отраслевой принадлежности института амнистии. Так, И.Г.Баранникова однозначно определяет амнистию как конституционно-правовой институт, регулирующий отношения, связанные с освобождением от ответственности и от наказания в соответствии с государственной волей. С этой точки зрения амнистия представляет собой акт гуманизма и милосердия государства, направленный на освобождение от ответственности, наказания, в т.ч. его смягчение, устранение правовых последствий наказания, основанный на справедливости и соразмерности, а также балансе конституционных ценностей в области противодействия правонарушениям, согласованный с конституционной

ответственностью государства за обеспечение общественной безопасности, прав и законных интересов граждан[41]. Сходной позиции придерживаются Дзидзоев Р.М.[42] и некоторые другие авторы.

В основном соглашаясь с данной позицией, подчеркнем, что принципы справедливости и соразмерности в институте амнистии имеют ограниченное применение – они распространяются только на тех, кто попадает под действие акта амнистии, и не распространяются на тех, кто уже отбыл наказание или совершил правонарушение после истечения срока действия акта амнистии. Вот почему амнистия представляется нам, прежде всего, не проявлением справедливости, а актом гуманизма и милосердия, продиктованным исключительными обстоятельствами и политическими соображениями. Как отмечают А.А.Зеленцов и Е.В.Коломийченко, «амнистия по своему существу принадлежит к тем чрезвычайным, но в известных случаях необходимым мерам, посредством которых, при исключительных обстоятельствах, ради высших соображений гуманности и политики, приостанавливается действие рассчитанного на нормальные отношения закона. Поэтому амнистия имеет преимущественное значение для преступлений политического свойства, преступность коих нередко в значительной степени зависит лишь от условий, существующих в данное время, и исчезает с прекращением этих условий»[43].

В юридической литературе встречаются и другие точки зрения на вопрос об отраслевой принадлежности института амнистии. Так, сторонники отнесения

[41] Баранникова И.Г. Амнистия как институт конституционного права // Общество и право. 2009. № 4 (26). С. 71-73.

[42] Дзидзоев Р.М. Амнистия как конституционно-правовое явление // Конституционное и муниципальное право. 2014. № 5. С. 41-44.

[43] Зеленцов А.А., Коломийченко Е.В. Социально-политический смысл и эффективность амнистии в современной России. // Пробелы в российском законодательстве. 2014. № 6. С. 164.

института амнистии исключительно к уголовному праву отмечают, что конституционное право только провозглашает право амнистии и определяет орган, уполномоченный издавать акт амнистии, тогда как юридическое содержание этого правового института содержится в уголовном законе, а следовательно, амнистия является уголовно-правовым институтом[44].

Наконец, ряд правоведов полагают, что амнистия является межотраслевым правовым институтом[45]. Согласимся с теми авторами, которые включают в институт амнистии нормы как конституционного, так и уголовного, и уголовно-исполнительного законодательства, а также законодательства об административных правонарушениях, порождающие правоотношения на основе экстраординарных и политических по своей природе решений, принимаемых Государственной Думой ФС РФ[46].

Представляется, что такой подход не только наиболее адекватен правовой природе амнистии, но и наиболее перспективен в контексте расширения сферы применения данного института. При этом следует учесть тот факт, что административная ответствен-

[44] Зеленцов А.А. Амнистия в законодательстве России: правовая регламентация и исполнение: Автореф. дис. ... канд. юрид. наук. СПб.: Санкт-Петербургский университет, 2004. С. 14 - 17.

[45] Марогулова И.Л. Законодательные проблемы амнистии и помилования // Журнал российского права. 1998. № 1. С. 32 – 44; Комольцева А.А., Ивашкина Е.А. Институт амнистии: правовая природа и проблемы применения в современной России // Уголовно-исполнительная система: право, экономика, управление. 2012. № 3. С. 22-26; Салпагаров М.У. Амнистия как межотраслевой юридический институт и некоторые проблемы ее реализации. // Перспективные направления развития современной юридической науки. Сборник статей международной научно-практической конференции, посвященной 20-летию юридического факультета и 75-летию Петрозаводского государственного университета. 2015. С. 190-194.

[46] Скуратов Ю.И., Чурилов С.Н., Грудинин Н.С. Государственная политика в сфере амнистии и помилования в Российской Федерации: тенденции и противоречия // Криминологический журнал Байкальского государственного университета экономики и права. 2015. Т. 9, № 1. С. 23-24.

ность не исчерпывается КоАП РФ и законами субъектов Российской Федерации об административных правонарушениях, а объемлет также многочисленные случаи, когда специальное (отраслевое) законодательство устанавливает различные санкции за нарушение тех или иных правил.

Например, Закон РФ от 27 декабря 1991 г. «О средствах массовой информации» устанавливает, что производство и выпуск средства массовой информации могут быть прекращены по решению суда в случае неоднократного в течение 12 месяцев злоупотребления свободой массовой информации, по поводу чего регистрационным органом делались письменные предупреждения в адрес учредителя и (или) редакции СМИ (ст. 16).

Примем во внимание, что прекращение деятельности СМИ мало чем отличается от такого вида административного наказания как административный запрет деятельности (предусмотрен ст. 3.28 проекта нового КоАП РФ 2020 г. и призван заменить административное приостановление деятельности, закрепленное в ст. 3.12 действующего КоАП РФ). Единственное существенное отличие – административный запрет деятельности может быть назначен на срок до 30 суток, тогда как прекращение деятельности СМИ представляет собой бессрочный запрет его производства и выпуска. Однако ничто не мешает заинтересованному лицу учредить новое СМИ и зарегистрировать его в установленном законом порядке, на что регистрирующему органу дается опять-таки 30 суток. Именно так поступил в 1993 г. главный редактор газеты «День» Александр Проханов, когда в суде рассматривался иск Мининформпечати России о прекращении производства и выпуска данного издания: он учредил и в установленном порядке зарегистрировал новое СМИ – газету «Завтра», которая издается по сей день.

Может ли акт амнистии как-то повлиять на действие данного правового механизма? Представляется, что такое было бы вполне логично. Во-первых, акт об амнистии может «обнулить» вынесенные ранее предупреждения в логике, используемой проектом нового КоАП РФ 2020 г.: «Актом об амнистии лица, подвергнутые административному наказанию, могут быть признаны не подвергнутыми административному наказанию». (п. 4 ст. 4.8. проекта). Правда, для этого придется признать тот очевидный факт, что выносимое регистрационным органом предупреждение является не только средством профилактики, но и наказанием. Во-вторых, акт об амнистии может стать основанием для прекращения административного производства по делу о приостановлении или прекращении деятельности СМИ, то есть приостановлении или прекращении его производства и выпуска.

Однако, чтобы административная амнистия могла быть распространена на подобные ситуации, она должна выйти за пределы КоАП РФ, то есть касаться не только лиц, совершивших административные правонарушения, предусмотренные КоАП РФ и региональными законами об административных правонарушениях, но и лиц, совершивших правонарушения, ответственность за которые предусмотрена специальными (отраслевыми) законами (в данном случае — Законом РФ «О средствах массовой информации»). Можно ли это предусмотреть в КоАП РФ? Видимо, нет, поскольку законодательство об административных правонарушениях ни при каких условиях не может включать специальные законы, относящиеся к другим отраслям законодательства. Тем более, что правовые конструкции прекращения деятельности, аналогичные использованным в Законе РФ «О средствах массовой информации», применяются и во многих других федеральных законах: «О противодействии экстремистской деятельности», «О лицензи-

ровании отдельных видов деятельности», «О некоммерческих организациях» и т.д.

Рассмотрим альтернативный вариант – концентрация всех составов правонарушений, предусмотренных специальными (отраслевыми) законами, в КоАП РФ с соответствующей их систематизацией, унификацией, кодификацией и, что особенно важно, исключением их из специальных законов с заменой бланкетными нормами. Этот вариант представляется наиболее предпочтительным, поскольку он позволит устранить юридическую «чересполосицу» и фактическое удвоение наказаний (напомним, что статья 50 Конституции РФ запрещает повторное осуждение за одно и то же преступление).

Например, злоупотребление свободой массовой информации, выразившееся в изготовлении или распространении продукции СМИ, содержащей нецензурную брань, является одновременно основанием для привлечения к административной ответственности редакции и главного редактора (ч. 3 ст. 13.21 КоАП РФ), а также (в случае неоднократности в течение 12 месяцев) для обращения регистрирующего органа в суд с административным иском о прекращении деятельности данного СМИ. Именно сейчас, когда идет подготовка нового КоАП РФ, подобное реформирование законодательства представляется абсолютно своевременным, хотя и достаточно трудоёмким.

Сказанное выше убеждает в комплексном характере института амнистии, структурообразующую основу которого составляет пп. «ж» ч. 1 ст. 103 Конституции РФ, согласно которому объявление амнистии относится к исключительным полномочиям Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации. Хотя в Конституции РФ не раскрывается правовая природа амнистии, однако юридическая наука смогла, думается, восполнить этот пробел. Наиболее удачным

представляется определение, предложенное С.И. Комарицким: «амнистия — это нормативный акт органа высшей государственной власти, носящий исключительный характер, который в полном или неполном объеме единовременно освобождает от уголовной, административной или дисциплинарной ответственности или наказания определенную категорию лиц»[47].

Подчеркнем, что возможность административной амнистии прямо предусмотрена Кодексом РФ об административных правонарушениях. В случае издания акта амнистии, если такой акт устраняет применение административного наказания, наступают следующие правовые последствия:

а) производство по делу об административном правонарушении не может быть начато (пп. 4 п. 1 ст. 24.5 КоАП РФ);

б) начатое производство по делу об административном правонарушении прекращается (пп. 4 п. 1 ст. 24.5 КоАП РФ);

в) исполнение постановления о назначении административного наказания прекращается (п. 1 ст. 31.7 КоАП РФ).

КоАП РФ в отличие от Уголовного кодекса РФ не дает определения понятия амнистии, что не мешает утверждать, что административная амнистия объявляется Государственной Думой Федерального Собрания Российской Федерации в отношении индивидуально не определенного круга лиц, совершивших до момента объявления амнистии административные правонарушения. В то же время в КоАП РФ отсутствуют, к сожалению, правовые нормы, которые позволили бы в отношении лиц, совершивших административные правонарушения, применять такие формы амнистии

[47] Комарицкий С.И. Эффективность освобождения из исправительно-трудовых учреждений по амнистии. — М.: Изд-во ВНИИ МВД СССР, 1982. С. 7.

как сокращение назначенного наказания или замена его более мягким видом наказания. В то же время освобождение от дополнительного вида наказания вполне может иметь место. У лиц, отбывших административное наказание, актом амнистии может быть досрочно погашен срок привлечения к административной ответственности, чем устраняются длящиеся правовые последствия правонарушения.

Исторические корни административной амнистии

Некоторые отечественные авторы уверены, что «впервые в России законодательно понятие амнистии было закреплено в Указе об амнистии, принятым Временным правительством 7 марта 1917 г.»[48] Это не совсем так. В Российской Империи амнистия объявлялась неоднократно, продолжая традиции Стоглавого собора 1551 г. Как правило, поводом для этого становились «праздник царский, в неделю рекши воспоминание дни рождения его, или рождение сына и дщери его», восшествие на престол очередного монарха, победа в войне или иное важное событие. Например, в 1856 г. Император Александр II в день своей коронации объявил амнистию декабристам, петрашевцам и участникам польского восстания.

В СССР амнистия также объявлялась регулярно, и поводы для этого были достаточно схожие. Пример — постановление ЦИК СССР от 17 августа 1923 «Об амнистии в ознаменование образования Союза Советских Социалистических Республик». В Российской Федерации амнистия объявлялась 16 раз, однако неизменно ограничивалась амнистией в отношении лиц, совершивших уголовные преступления (уголовная амнистия).

Хотя практика объявления отдельной административной амнистии в нашей стране в настоящее время

[48] Мокина М.Н. Амнистия // Молодой ученый. 2015. № 6 (86). С. 499.

отсутствует, однако элементы такой амнистии неоднократно встречались в отечественной нормотворческой практике, как минимум, XIX и XX веков. Сошлёмся, в частности, на Всемилостивейший Манифест от 14 мая 1896 г., изданный Императором Николаем II по случаю коронования. В статье XIV обнаруживаем следующую норму: «Лиц, учинивших такие противозаконные деяния или такие нарушения установленных правил, за которые они подлежат или подвергнуты денежному взысканию, налагаемому в порядке административном, - освободить от такового взыскания…»[49].

В советский период данная практика сохранилась. Так, п. 9 постановления Президиума ЦИК СССР от 2 ноября 1927 г. «Об амнистии» устанавливал: «Сложить наложенные в судебном или административном порядке и невзысканные штрафы до 100 рублей включительно»[50]. В довоенный период аналогичные нормы имели место и во многих других постановлениях об амнистии, связанных, например, с юбилейными датами со дня образования отдельных национально-государственных образований[51].

Элементы административной амнистии сохранились и в послевоенный период. Так, п. 5 Указа Президиума Верховного Совета СССР от 7 июля 1945 г. «Об амнистии в связи с победой над гитлеровской Германией» предусматривал: «Снять все невзысканные штрафы и все не приведенные в исполнение административные взыскания <…> за действия, совершенные до издания настоящего Указа»[52]. Сходные положения содержались, в частности, в п. 8 Указа Президиума Вер-

[49] Цит. по: Таганцев Н.С. Уложение о наказаниях уголовных и исправительных 1885 года – СПб. 1904. С. 187.

[50] «СЗ СССР», 1927, № 61, ст. 620.

[51] См., напр., постановление ВЦИК от 1 ноября 1932 г. «Об амнистии в ознаменование десятилетия Адыгейской автономной области». – «СУ РСФСР», 1932, № 85, ст. 374.

[52] «Ведомости ВС СССР», 1945, № 39.

ховного Совета СССР от 1 ноября 1957 г. «Об амнистии в ознаменование 40-й годовщины Великой Октябрьской социалистической революции», который устанавливал «освобождение от отбывания ареста, уплаты штрафа и других мер взыскания граждан, совершивших до издания настоящего Указа административные проступки»[53].

Приведенные примеры доказывают, что интеграция административной амнистии в акты об уголовной амнистии является для отечественной правовой системы хорошо укоренившейся, но, к сожалению, забытой практикой. Российские правоведы неоднократно напоминали законодателям о практике административной амнистии. Так, Д.Б. Бахрах в 2010 г., отмечая, что последний раз амнистия по делам об административных правонарушениях имела место в 1967 г. и была приурочена к 50-летию Октябрьской революции, высказал в адрес депутатов Государственной Думы ФС РФ пожелание, чтобы при подготовке очередной амнистии они не забыли предусмотреть в ней и нормы об амнистии административной[54]. К сожалению, пока никакого продвижения в этом направлении не прослеживается, если не учитывать так называемые «миграционные амнистии», которые проводятся помимо Государственной Думы ФС РФ и КоАП РФ. Напротив, в зарубежных странах, например, в Армении и Франции, административная амнистия применяется достаточно широко.

Социально-экономические предпосылки административной амнистии

Административная амнистия, как и уголовная, может иметь место тогда, когда для нее есть соответствующие: а) социальные и экономические предпосылки, б) политическая надобность, в) надлежащий повод. Если проанализировать социально-экономические предпосылки общеуголовных амнистий, имевших место в первые два десятилетия XXI века, то бросаются в глаза две особенности: 1) «акты об амнистии носят откровенно «разгрузочный» характер и преследуют одну, единственную цель – из-за дороговизны содержания осужденных к лишению свободы, освободить как можно большее их количество из исправительных учреждений»[55]; 2) большинство актов об амнистии инициированы Советом при Президенте РФ по развитию гражданского общества и правам человека и внесены в Государственную Думу ФС РФ главой государства в связи со значимыми событиями в жизни страны.

«Разгрузочный характер» был характерен и для трех административных амнистий, проведенных в последние годы в Республике Армения. Так, согласно докладу Минюста РА за май-ноябрь 2018 г. административная амнистия была применена к 108.916 лицам, а количество прекращенных исполнительных производств составило 1.259.177[56]. Амнистия, проведенная на основании Закона РА от 18 июля 2018 г. № ЗР-371 «Об амнистии штрафов, примененных за ряд административных правонарушений»,[57] коснулась 150 тыс. чел. и выразилась в «обнулении» штрафов за нарушение правил дорожного движения, накопившихся в период с 1 января 2012 г. по 31 декабря 2017 г. на общую сумму 28,4 млн долл. В основном эта сумма образовалась за счет штрафов за нарушения, зафиксированные автоматическими техническими средствами контроля, и

[53] «Ведомости ВС СССР», № 24, 1957 г. Ст. 589.

[54] См.: Бахрах Д. Н. Юридическая ответственность по административному праву // Административное право и процесс. 2010. № 1. С. 2–5.

[55] Зеленцов А.А., Коломийченко Е.В. Социально-политический смысл и эффективность… С. 165.

[56] https://moj.am/ru/article/2210 (дата обращения: 18.05.2020)

[57] http://base.spinform.ru/show_doc.fwx?rgn=115594 (дата обращения: 18.05.2020)

последующих пени. Следующим шагом на пути развития практики административной амнистии стал Закон РА от 3 июля 2019 г. № ЗР-86 «Об амнистии взысканий за ряд административных нарушений и государственную пошлину».[58] По сути дела все эти амнистии были призваны разгрузить государственный бюджет страны от безнадежных долгов.

В чем-то сходная ситуация сложилась в Российской Федерации. По данным судебных и правоохранительных органов, в настоящее время в России скопился значительный объем невыплаченных административных штрафов, в первую очередь, штрафов, предусмотренных главой 12 КоАП РФ (административные правонарушения в области дорожного движения). По данным Федеральной службы судебных приставов, несмотря на общий рост поступлений штрафов в бюджет, около 30% таких штрафов остаются неуплаченными[59]. При этом в годовом отчете ФССП России за 2016 год отмечается, что количество постановлений по штрафам ГИБДД, которые были исполнены нарушителями, но при этом были ошибочно переданы в ФССП России, возросло с 925 тыс. до 1,3 млн.[60] Нельзя не учитывать и то, что зачастую сумма затрат на исполнение постановлений по невзысканным штрафам ГИБДД превышает сумму самих штрафов.

Объявление административной амнистии, предусматривающей прекращение исполнения постановлений по штрафам ГИБДД, вынесенных и не выплаченных до издания акта амнистии, позволит «обнулить» базы данных ФССП России и МВД России, списав наиболее проблемные и фактически безнадежные долги.

[58] http://base.spinform.ru/show_doc.fwx?rgn=118374 (дата обращения: 18.05.2020)

[59] http://ria.ru/society/20160229/1382092237.html (дата обращения: 18.05.2020)

[60] http://fssprus.ru/files/fssp/db/files/201704/itogovyj_doklad_za_2016_god_2017441647.pdf (дата обращения: 18.05.2020)

Следует обратить внимание также на те проблемы в сфере миграционной политики, которые могут быть хотя бы отчасти решены с помощью административной амнистии. Неоднократно посещая Центры временного содержания иностранных граждан и лиц без гражданства, подлежащих выдворению, депортации или реадмиссии (ЦВСИГ), члены Совета при Президенте РФ по развитию гражданского общества и правам человека не могли не заметить довольно часто встречающуюся тупиковую ситуацию, в которой оказываются люди, которым судом назначено административное наказание в виде штрафа и принудительного выдворения за пределы Российской Федерации за нарушение миграционного законодательства.

Коллизия заключается в том, что до уплаты установленного постановлением суда штрафа, содержащиеся в ЦВСИГ иностранцы и апатриды не могут быть выдворены, поскольку это противоречило бы п. 5 ст. 28 федерального закона от 15 августа 1996 г. № 114-ФЗ «О порядке выезда из Российской Федерации и въезда в Российскую Федерацию» (далее – Закон о порядке выезда). Однако, находясь в ЦВСИГ, они не могут заработать деньги ни на уплату штрафа, ни на приобретение обратного билета для контролируемого самостоятельного выезда из Российской Федерации. В результате в ряде регионов имеет место значительный перелимит ЦВСИГ, а следовательно, содержащиеся там люди находятся в условиях, не соответствующих действующему законодательству и международным обязательствам Российской Федерации в области прав человека. Страдают не только люди, но и федеральный бюджет, поскольку расходы на содержание в ЦВСИГ иностранцев и апатридов исчисляются миллиардами рублей.

Распространение административной амнистии на лиц, допустивших административное правонарушение в области миграционной политики, позволит

хотя бы частично исправить сложившуюся ситуацию. Определенные шаги в этом направлении делаются государством через мало изученный механизм так называемой «миграционной амнистии». Например, в соответствии с просьбой Президента Республики Молдова Игоря Додона, озвученной им в ходе официального визита в Москву 31 октября 2018 г., МВД России был задействован следующий правовой механизм:

а) граждане Республики Молдова, находящиеся на территории Российской Федерации с нарушением разрешенного срока пребывания, получили возможность в период с 1 января по 24 февраля 2019 г. выехать на родину без привлечения их к административной ответственности за нарушение сроков пребывания и без принятия в отношении них решений о неразрешении последующего въезда в РФ, хотя такие меры предусмотрены ч. 4 и 8 ст. 26 и ч. 12, 13 и 14 ст. 27 Закона о порядке выезда;

б) в отношении граждан Республики Молдова, выехавших в указанный период на родину, предусматривалось проведение работы по пересмотру в сторону отмены или смягчения решений о неразрешении им въезда в РФ, если такие решения уже были приняты ранее[61].

Анализ указанного правового механизма показывает, что в данном случае фактически применена схема административной амнистии, поскольку индивидуально не определенная категория лиц была освобождена от административной ответственности и от административного наказания в отсутствие других обстоятельств, исключающих производство по делу об административном правонарушении (ст. 24.5 КоАП РФ). При этом никакого акта об амнистии, исходящего от единственно уполномоченного на это органа власти, Государственной Думы ФС РФ, не существовало. Данный факт, не являющийся, кстати, уникальным в практике отечественной миграционной политики, также свидетельствует о необходимости принятия федерального закона об амнистии, в котором должны найти отражение особенности всех видов амнистии, включая миграционную.

[61] https://xn--b1aew.xn--p1ai/news/item/15141873 (дата обращения: 18.05.2020).

Проблемы проектирования административной амнистии

Главной причиной, препятствующей возобновлению (после 1967 г.) и развитию практики административной амнистии является инерционность отечественного нормотворчества и правоприменения, нацеленность на постоянное воспроизведение одних и тех же моделей построения нормативных и ненормативных правовых актов, механизмов правового регулирования. Этим, в частности, объясняется тот факт, что подавляющее большинство принимаемых в последние десятилетия федеральных законов ограничиваются внесением изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации. Таковы, например, более 450 из 530 законов, принятых Государственной Думой ФС РФ в 2019 г. В то же время ничтожно малую долю составляют законы, имеющие собственный предмет правового регулирования: в 2019 г. их оказалось всего 5.

Безусловно, принятие федерального закона, закрепляющего особый, согласно правовой позиции Конституционного Суда РФ, статус акта об амнистии, особенности каждого вида амнистии, основания и порядок объявления амнистии, критерии определения категорий амнистируемых, механизмы реализации амнистии и т.д., стимулировало бы развитие практики в том числе административной амнистии. В науке уже неоднократно отмечалось, что «к проблемным вопро-

сам нормативного регулирования амнистии в РФ относится отсутствие рамочного федерального закона, регламентирующего механизм и основания принятия Государственной Думой РФ решения об объявлении амнистии, а также содержащего исчерпывающий перечень критериев и оснований для включения лиц, виновных в совершении преступлений, под действие амнистии. При этом каждая новая амнистия в России, принимаемая постановлением Государственной Думы, применяется на основании самого же постановления о порядке ее применения, что предполагает нестабильность и возможность конъюнктурного использования амнистии в определенных случаях»[62].

Отсутствием федерального закона о порядке объявления и применения амнистия объясняется тот факт, что, как отмечает Ю.А.Кашуба, «иногда сам акт амнистии изложен не совсем точно и юридически неграмотно», что порой признает и сама Государственная Дума[63]. Согласимся, что «Конституция РФ не содержит запрета и на принятие федерального закона, регламентирующего процедуру принятия акта об амнистии, порядок его исполнения, а также процедуру внесения изменений и дополнений в такие акты. В законе можно было бы предусмотреть, что Государственная Дума в обязательном порядке принимает такие акты в трех чтениях, а после рассмотрения проекта постановления об амнистии и о порядке исполнения акта об амнистии в первом чтении направляет их в Генеральную прокуратуру РФ для получения соответствующего заключения. В этом случае представитель прокуратуры

[62] Скуратов Ю.И., Чурилов С.Н., Грудинин Н.С. Указ. соч. С. 25.

[63] См., напр.: Постановление Государственной Думы ФС РФ от 25.03.1994 № 76-1 ГД «О некоторых вопросах применения постановлений Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации «Об объявлении амнистии в связи с принятием Конституции Российской Федерации» и «Об объявлении политической и экономической амнистии» // Ведомости ФС РФ, 1994, № 3, ст. 156.

также должен приглашаться на заседания Государственной Думы при рассмотрении постановлений об амнистии»[64]. Весьма вероятно, что принятие рамочного федерального закона об амнистии позволит сделать процесс разработки соответствующих постановлений в нижней палате парламента более открытым и профессиональным, поможет избежать ошибок, пробелов и неточностей.

Именно в упомянутом выше рамочном законе должно найти определение общее понятие амнистии, которое на сегодня в законодательстве отсутствует. Конечно, его можно вывести логически из норм статьи 84 Уголовного кодекса РФ, как это в свое время сделал один из крупнейших российских административистов Б.М. Лазарев. Он писал: «Амнистия (с греческого буквально – «забвение») – полное или частичное освобождение от ответственности (обычно от уголовной, но иногда и от административной и дисциплинарной) персонально не определенной группы лиц. В соответствии с актом об амнистии наступают такие последствия: если по материалам о преступлении или ином правонарушении дело еще не возбуждено, то оно и не возбуждается; если дело было возбуждено, то оно прекращается производством; если лицо уже осуждено и отбывает наказание, то оно освобождается от дальнейшего его отбывания или ему сокращается срок наказания; однако если обвиняемый, подпадающий под амнистию, настаивает на рассмотрении его дела судом (чтобы добиться оправдательного приговора), то дело не может быть прекращено, и судебное разбирательство по нему продолжается, но если потом суд установит виновность такого лица, дело все равно тут же прекращается. Под амнистию, таким образом, подпадают как лица, совершившие преступления

[64] Кашуба Ю.А. Принятие актов амнистии в Российской Федерации (обращение к недавнему опыту) // Человек: Преступление и Наказание. 2014. № 2 (85). С. 20.

или иные правонарушения, так и лица, невиновность которых была бы установлена, если бы дела в отношении этих лиц не были прекращены производством на основании акта об амнистии»[65] .

Безусловно, административная амнистия имеет свои особенности. Прежде всего, ее субъектом может быть не только физическое лицо (гражданин, иностранец, апатрид), но и должностное лицо и юридическое лицо. На это справедливо обращает внимание П.В. Молчанов, который пишет, что «в административном праве субъектом амнистии может быть как физическое лицо (вменяемое, достигшее возраста административной ответственности – 16 лет, и привлеченное к ней), так и юридическое лицо. Объективная потребность повышения эффективности административно-юрисдикционной деятельности правоохранительных органов однозначно свидетельствует о необходимости не только сохранения института административной амнистии в национальном правовом поле, но и уточнения оснований применения данного вида освобождения от административной ответственности»[66].

С учетом изложенного выше проектирование акта об административной амнистии неминуемо должно будет ответить на следующие вопросы:

- на какие виды административных правонарушений будет распространяться амнистия?
- на какие виды административного наказания будет распространяться амнистия?
- на какие государственные органы должно быть возложено исполнение акта амнистии?

[65] Конституция Российской Федерации. Комментарий / Под общ. ред. Б.Н. Топорнина, Ю.М. Батурина, Р.Г. Орехова. - М.: Юрид. лит-ра, 1994. С. 461-462.

[66] Молчанов П.В. Административная амнистия для нарушителей правил дорожного движения. // Право и государство: теория и практика. 2009. № 10 (58). С. 104.

Очевидно, что проведение тотальной амнистии по всем видам административных правонарушений приведет к необходимости задействовать широкий круг органов государственной власти, что вряд ли возможно признать целесообразным на нынешнем этапе, когда практика административной амнистии фактически отсутствует. Вот почему первая (после 1967 г.) административная амнистия неминуемо станет пилотным проектом, на котором будут отрабатываться все правовые механизмы. В свою очередь, пилотный характер проекта предполагает достаточно скромный масштаб правового эксперимента.

Кроме того, нормы действующего КоАП РФ содержат весьма скудный инструментарий для применения административной амнистии. В частности, административная амнистия не может быть применена к уже исполненным административным наказаниям, а также не учитывает возможность уменьшения наказания (например, штрафа или срока лишения специального права) либо замены его более мягким наказанием. Кроме того, по понятным причинам амнистию нецелесообразно распространять на такие виды административного наказания, как предупреждение, конфискация орудия (предмета) правонарушения. Напротив, нет никаких оснований не распространять административную амнистию на физических лиц, отбывающих наказание в виде административного ареста, а также на физических и юридических лиц, к которым применено наказание в виде административного приостановления деятельности, несмотря на краткосрочный характер данных видов наказания.

В ходе обсуждения идеи административной амнистии в Совете при Президенте РФ по развитию гражданского общества и правам человека неоднократно звучало предложение распространить ее также на

лиц, которым запрещен на определенный срок въезд в нашу страну из-за допущенного ранее нарушения миграционного законодательства. Однако Федеральный закон от 15 августа 1996 г. № 114-ФЗ «О порядке выезда из Российской Федерации и въезда в Российскую Федерацию» ни словом не упоминает об амнистии, в связи с чем без внесения изменений в этот закон невозможно актом амнистии сократить срок запрета на въезд в Российскую Федерацию. Правда, как было показано выше, на практике существуют другие способы проведения ограниченной миграционной амнистии, не требующие использования прерогатив Государственной Думы ФС РФ.

Высказывалось также предложение распространить административную амнистию на лиц, подвергнутых взысканиям при отбывании наказания в виде ареста, ограничения свободы, принудительных работ или лишения свободы. Однако такое станет возможным лишь в случае внесения необходимых изменений в Уголовно-исполнительный кодекс РФ.

Учитывая сказанное выше о неизбежно пилотном характере первой после полувекового перерыва административной амнистии – вне зависимости от того, будет ли она объявляться отдельным постановлением Государственной Думы ФС РФ или войдет составным элементом в традиционную общеуголовную амнистию, – целесообразно ограничить сферу ее применения правонарушениями, предусмотренными главами 12 и 18 КоАП РФ (административные правонарушения в области дорожного движения, в области защиты государственной границы РФ и обеспечения режима пребывания иностранных граждан или лиц без гражданства на территории РФ). При этом из числа правонарушений, на которые распространяется амнистия, предлагается исключить ст. 12.8 КоАП РФ (управление транспортным средством

в состоянии опьянения) и 12.26 (отказ от прохождения медицинского освидетельствования на состояние опьянения) в связи с повышенной общественной опасностью подобных правонарушений, а также ст.ст. 18.1 – 18.7 и 18.14 (дела, рассматриваемые пограничными органами).

Тем самым исполнение акта амнистии будет возложено фактически только на суды (судей) и органы внутренних дел, а в отношении лиц, нарушивших правила парковки транспортных средств в городах Москве и Санкт-Петербурге, – на соответствующие органы исполнительной власти этих субъектов Российской Федерации.

При решении вопроса о пределах действия административной амнистии во времени, представляется целесообразным исходить из следующего. Если на момент издания акта амнистии было совершено административное правонарушение, но производство по делу не было начато, такое производство не начинается. Начатое производство по делам об административных правонарушениях подлежит прекращению, а исполнение назначенных, но не исполненных наказаний, прекращается. Если административное правонарушение совершено после объявления административной амнистии, нарушитель привлекается к административной ответственности на общих основаниях.

Перспективы формирования нормативно-правовой базы административной амнистии

Вопрос о необходимости выделения амнистии в отдельную статью КоАП РФ уже поднимался в научной литературе. Так, П.В. Молчанов писал, что в целях обеспечения эффективной защиты прав и законных интересов граждан, привлекаемых к административной ответственности «целесообразно проработать вопрос о включении в КоАП РФ отдельной статьи, посвящен-

ной амнистии (по аналогии со ст. 84 Уголовного кодекса Российской Федерации)»[67].

Проект нового КоАП РФ, как в редакции 2015 г., так и в редакции 2020 г. предлагает именно такое решение:

«Статья 4.8. Амнистия

1. Амнистия объявляется Государственной Думой Федерального Собрания Российской Федерации в отношении индивидуально неопределенного круга лиц.

2. Актом об амнистии лица, совершившие административные правонарушения, могут быть освобождены от административной ответственности или от административного наказания.

3. Актом об амнистии лица, в отношении которых вынесены постановления о привлечении к административной ответственности и назначении административных наказаний, могут быть освобождены от основного и (или) дополнительного административного наказания.

4. Актом об амнистии лица, подвергнутые административному наказанию, могут быть признаны не подвергнутыми административному наказанию»[68].

Хотя предложенные в проекте формулировки, в принципе, заслуживают поддержки, однако некоторая их корректировка представляется целесообразной. Так, в п. 1 следовало бы указать, что амнистия объявляется в отношении индивидуально не определенного круга лиц, **совершивших административные правонарушения до момента объявления амнистии**.

Кроме того, было бы важно предусмотреть в статье 4.8 возможность актом об амнистии снижать строгость административного наказания: сокращать размер административного штрафа и срок дисквалификации, заменять более строгое наказание более мягким и т.д.

[67] Молчанов П.В. Указ. соч. С. 105.

[68] https://regulation.gov.ru/projects#npa=102447 (дата обращения: 18.09.2020).

В этой связи предлагается дополнить статью 4.8. проекта следующими пунктами:

«**Актом об амнистии лица, которым назначено административное наказание в виде административного штрафа или конфискации, могут быть освобождены от наказания полностью или частично.**

Актом об амнистии лица, которым назначено административное наказание в виде лишения специального права, предоставленного физическому лицу, административного запрета на посещение мест проведения официальных спортивных соревнований, дисквалификации, обязательных работ, административного ареста, административного запрета деятельности, могут быть освобождены от наказания, либо им может быть сокращен срок назначенного им наказания.

Актом об амнистии лицам, которым было назначено административное наказание, оно может быть заменено более мягким видом наказания.».

С тем, чтобы поставить миграционную амнистию на прочную нормативно-правовую основу целесообразно также дополнить Федеральный закон от 15 августа 1996 г. № 114-ФЗ «О порядке выезда из Российской Федерации и въезда в Российскую Федерацию» нормами, предусматривающими возможность отмены или сокращения срока запрета на въезд в РФ иностранному гражданину или лицу без гражданства в случае объявления амнистии. Для этого следовало бы дополнить статью 27 указанного закона следующим пунктом: **«Актом об амнистии иностранным гражданам и лицам без гражданства, которым по основаниям, предусмотренным настоящей статьей и статьей 28 настоящего Федерального закона, не разрешен въезд в Российскую Федерацию, может быть разрешен въезд в Российскую Федерацию или сокра-**

щен срок, в течение которого им не разрешается въезд в Российскую Федерацию».

Целесообразно дополнить также Уголовно-исполнительный кодекс РФ нормами, предусматривающими в случае издания акта об амнистии досрочное погашение неснятых и непогашенных взысканий, наложенных ранее на осужденных к лишению свободы. Для этого необходимо дополнить статью 114 УИК РФ пунктом 5 следующего содержания: «**5. Актом об амнистии может быть предусмотрено досрочное снятие ранее наложенных неснятых и непогашенных взысканий вне зависимости от сроков, предусмотренных пунктом 3 настоящей статьи**».

* * *

При обсуждении темы амнистии часто приходится слышать, что она противоречит принципам неотвратимости наказания и равенства перед законом и судом. Почему тот, кто не попал под амнистию, должен, скажем, платить штраф, а тот, кто попал, - освобождается от этого? Ответ лежит, на наш взгляд, в самом генезисе института амнистии. «Помилование и прощение виновных ни в каком случае не зависит от суда, – говорится в ст. 165 Уложения о наказаниях уголовных и исправительных 1885 г. – Оно непосредственно исходит от Верховной Самодержавной Власти и может быть лишь действием Монаршего милосердия. Сила и пространство действия сего милосердия, как изъятия из законов общих, определяются в том самом Высочайшем указе, коим смягчается участь виновных или же дарует им совершенное прощение»[69].

Разумеется, в условиях республиканской формы правления, когда «верховная самодержавная власть» предстает в лице народа, полномочия по объявлению амнистии переходят к высшему законодательному органу государственной власти, в нашем случае – к его нижней палате, к Государственной Думе Федерального Собрания Российской Федерации. Но от этого смысл амнистии не меняется. По нашему глубокому убеждению, амнистия представляет собой, прежде всего, акт милосердия и гуманности со стороны государства, проявление великодушия общества к оступившимся согражданам, и, главное, сотворение для них возможности «перевернуть страницу» и начать с «чистого листа», где уже не будет прежних «клякс» и «загогулин», так мешающих порой человеку чертить стройную линию достойной жизни.

69 Цит. по: Таганцев Н.С. Уложение о наказаниях уголовных и исправительных 1885 года – СПб. 1904. С. 184.

Библиографический список:

1. Баранникова И.Г. Амнистия как институт конституционного права // Общество и право. 2009. № 4 (26).
2. Бахрах Д.Н. Юридическая ответственность по административному праву // Административное право и процесс. 2010. № 1.
3. Гриценко В.В. Административная амнистия: проблемы правоприменения. //Вестник Воронежского государственного университета. Серия: Право. 2015. № 4 (23).
4. Дзидзоев Р.М. Амнистия как конституционно-правовое явление // Конституционное и муниципальное право. 2014. № 5.
5. Зеленцов А.А. Амнистия в законодательстве России: правовая регламентация и исполнение: Автореф. дис. ... канд. юрид. наук. СПб.: Санкт-Петербургский университет, 2004.
6. Зеленцов А.А., Коломийченко Е.В. Социально-политический смысл и эффективность амнистии в современной России. // Пробелы в российском законодательстве. 2014. № 6.
7. Кашуба Ю.А. Принятие актов амнистии в Российской Федерации (обращение к недавнему опыту) // Человек: Преступление и Наказание. 2014. № 2 (85).
8. Комарицкий С.И. Эффективность освобождения из исправительно-трудовых учреждений по амнистии. — М.: Изд-во ВНИИ МВД СССР, 1982.
9. Комольцева А.А., Ивашкина Е.А. Институт амнистии: право-

вая природа и проблемы применения в современной России // Уголовно-исполнительная система: право, экономика, управление. 2012. № 3.

10. Конституция Российской Федерации. Комментарий / Под общ. ред. Б.Н. Топорнина, Ю.М. Батурина, Р.Г. Орехова. - М.: Юрид. лит-ра, 1994.
11. Марогулова И.Л. Законодательные проблемы амнистии и помилования // Журнал российского права. 1998. № 1.
12. Молчанов П.В. Административная амнистия для нарушителей правил дорожного движения. // Право и государство: теория и практика. 2009. № 10 (58). С. 104.
13. Салпагаров М.У. Амнистия как межотраслевой юридический институт и некоторые проблемы ее реализации. // Перспективные направления развития современной юридической науки. Сборник статей международной научно-практической конференции, посвященной 20-летию юридического факультета и 75-летию Петрозаводского государственного университета. 2015.
14. Скуратов Ю.И., Чурилов С.Н., Грудинин Н.С. Государственная политика в сфере амнистии и помилования в Российской Федерации: тенденции и противоречия // Криминологический журнал Байкальского государственного университета экономики и права. 2015. Т. 9, № 1.
15. Таганцев Н.С. Уложение о наказаниях уголовных и исправительных 1885 года – СПб. 1904.
16. Щербакова Е.В. Проблемы реализации института амнистии при освобождении граждан РФ от административной ответственности // Реформы и власть: особенности и функционирование гражданского общества: межвуз. науч. сборник. Воронеж, 2010. Вып. 5.
17. Проект нового Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях - https://regulation.gov.ru/projects#npa=102447 (дата обращения: 18.09.2020).

Aleksei G. Deineko
Kosygin State University of Russia, The Department of civil law and public law, Associate Professor, Ph. D. in Law, (115035, Moscow, Sadovnicheskaya, 52/45. alexey-deyneko@mail.ru; SPIN: 8899-7709 AuthorID: 704121)

ANONYMITY AS THE INHERENT NATURE OF CYBERSPACE

Keywords: *legal theory; information law; anonymity; privacy; cyberspace; Internet; deanonymization; national security.*

Abstract: *This article aims to explore the legal nature of the concept «anonymity» of the subjects of relations that occur in information-telecommunication networks. Anonymity will be considered in two aspects: as the inherent nature of cyberspace and as one of the most important subjective rights in the structure of studied relationships. Also an interdisciplinary approach will be applied to this concept.*

The article also analyzes the first results of amendments to the information legislation in terms of identification of users of cyberspace, adopted in 2017, as well as new legislative initiatives in this area, currently being considered in the State Duma of the Federal Assembly of the Russian Federation.

Problem statement

The concept of anonymity, which does not leave from news feeds in recent years, can be called one of the symbols of the modern cyberspace. Within a few years, this concept has passed from the vocabulary of secret services and coders into everyday speech. This is largely due to the activities of the regulators to “bringing order” on the Internet. Despite the fact that anonymity is often perceived

ABSTRACTS

Sergey V. POTAPENKO
Kuban State University, Dean of the Faculty of Law, Head of the Department of Civil Process and International Law, Associated member of the UNESCO Chair, Dr. of Law, Professor(350000, Krasnodar Region, Krasnodar, 43 Rashpilevskaya St.; tel.: +7(918)262-4650; email: potapenkosv@yandex.ru)

OPENNESS AND GLASNOST OF LEGAL PROCEEDINGS IN THE LIGHT OF THE CONCEPT OF INFORMATION POLICY OF THE JUDICIAL SYSTEM FOR 2020-2030

Keywords: *Keywords: principles of criminal, civil and administrative proceedings, openness and publicity of proceedings, the Concept of information policy of the judicial system.*

Synopsis: *The information policy of the judiciary is based on its interaction with the media, which is inextricably linked with the implementation of the principles of openness and transparency of justice. The article analyzes the similarities and differences of the principles of openness and publicity of criminal, civil and administrative proceedings in the light of The concept of information policy of the judicial system, which allowed to identify their content and features, problems of judicial law enforcement, as well as to determine ways to solve them.*

Mikhail A. FEDOTOV
National Research University "Higher School of Economics", Law Faculty, Chairholder of the UNESCO Chair, Doctor of Law, Professor, Honorable lawyer of RF (109028, Moscow, B. Trehsvyatitelskiy lane, 3; tel.: +7(495)772-9590 # 23017; email: mfedotov@hse.ru)

ADMINISTRATIVE AMNESTY: LEGAL NATURE, HISTORY, PERSPECTIVES

Keywords: *draft of the new Code of Administrative Offenses of the Russian Federation, institutions of Administrative Law, amnesty, administrative amnesty, criminal amnesty, migration amnesty, human rights.*

Synopsis: *The article examines the conceptual foundations of administrative amnesty as an institution of Russian Administrative law. The history of its origin, development and stagnation is revealed, the place of administrative amnesty among other types of amnesty is substantiated: criminal, migration, tax. Proposals are being formulated to consolidate the basic provisions of the administrative amnesty in the new Code on Administrative Offenses of the Russian Federation.*

Учредитель и издатель:
АНО «Творческий центр ЮНЕСКО»
Адрес редакции и издателя:
109028, г. Москва, Б.Трехсвятительский пер.,
д. 3, каб. 436.

Международный научно-образовательный центр
«Кафедра ЮНЕСКО по авторскому праву,
смежным, культурным
и информационным правам»
Национального исследовательского университета
«Высшая школа экономики»
www.hse.ru/unesco/; www.unescochair.ru
mfedotov@hse.ru; rbudnik@hse.ru; nyakimovskaya@hse.ru

Подписано в печать 26.10.2020 г.
Формат 60x90 1/16. Печать офсетная.
Объем 13 п. л.
Тираж 100 экз. Заказ 271
Отпечатано в типографии «Unipublish»

Свободная цена