

Зарегистрирован Федеральной службой по надзору
в сфере связи, информационных технологий и массовых
коммуникаций

Свидетельство о регистрации ПИ № ФС77-49472
24 апреля 2012 г.

Главный редактор

Доктор юридических наук,
доктор философских наук, профессор
Рыбаков Олег Юрьевич

Шеф-редактор

Григорий Иванович Макаренко

Учредитель и издатель

Федеральное бюджетное учреждение
«Научный центр правовой информации»
при Министерстве юстиции
Российской Федерации

Журнал входит в перечень научных изданий ВАК,
в систему Российского индекса научного цитирования
(РИНЦ) и международную систему научного цитирования
CrossRef (DOI).

Отпечатано в РИО ФБУ НЦПИ при Минюсте России
Печать цветная цифровая
Подписано в печать 16.12.2019
Тираж 100 экз. Цена свободная

Адрес редакции:

125437, Москва, Михалковская ул.,
65, к.1

Телефон: +7-495-539-2529

E-mail: monitorlaw@yandex.com

Требования, предъявляемые к рукописям,
размещены на сайте журнала

<http://uzulo.su/mon-prav>

СОДЕРЖАНИЕ

Теория и история права и государства

Комплексная теория познания права 4
Захарцев С.И., Сальников В.П.

Научная работа петербургских правоведов
в перспективе суверенной философии права 14
Керимов А.Д., Масленников Д.В.

«Государственная честь» или правовые механизмы
защиты публичной власти:
история и современность 19
Хорунжий С.Н.

Принципы правового мониторинга институтов
государства 23
Фадеева Е.С.

Информационное право

О формализации применения правовой доктрины
«снятия корпоративной вуали» 29
Ващекин А.Н., Ростовцева К.А.

Административное право

Реализация ответственности за злоупотребления
правом на выражение мнения и свободой
на проведение собраний и объединений 35
Меркурьев В.В., Соколов Д.А.

Дискуссионная трибуна

Мониторинг избирательного законодательства:
тенденция к ограничению избирательных прав
граждан 41
Какителашвили М.М.

Экономическая социология и демография

Малые города России: комплексный мониторинг
развития. Часть 1 46
Маркин В.В., Мальшев М.Л., Землянский Д.Ю.

Проблемы развития малых городов России:
практика реализации региональных стратегий ... 56
Роговая А.В.

ABSTRACTS, KEYWORDS AND REFERENCES 65

РЕДАКЦИОННАЯ КОЛЛЕГИЯ

Юридические науки

БОНДАРЬ Николай Семенович
ВАСИЛЬЕВА Татьяна Андреевна
ЗАПОЛЬСКИЙ Сергей Васильевич
ЗАХАРЦЕВ Сергей Иванович
ИСАКОВ Владимир Борисович
КАБАНОВ Павел Александрович
КОМАРОВА Валентина Викторовна
КОСТЕННИКОВ Михаил Валерьевич
МАЦКЕВИЧ Игорь Михайлович
МЕРКУРЬЕВ Виктор Викторович
ШАРИХИН Александр Егорович
АТАГИМОВА Эльмира Исамудиновна
ДЕМИДОВА-ПЕТРОВА Елизавета Викторовна
РАДЧЕНКО Владимир Иванович
ЧУМАКОВ Андрей Владиславович

доктор юридических наук, профессор, г. Санкт-Петербург
доктор юридических наук, профессор, г. Москва
доктор юридических наук, профессор, зам. Главного редактора г. Москва
доктор юридических наук, г. Москва
доктор юридических наук, профессор, г. Москва
доктор юридических наук, доцент, г. Казань
доктор юридических наук, профессор, г. Москва
доктор юридических наук, профессор, г. Москва
доктор юридических наук, профессор, г. Москва
доктор юридических наук, профессор, г. Москва
доктор юридических наук, профессор, г. Москва
доктор юридических наук, профессор, г. Москва
кандидат юридических наук, г. Москва
кандидат юридических наук, доцент, г. Казань
кандидат юридических наук, доцент, г. Москва
кандидат юридических наук, доцент, г. Москва

Социологические науки

БАБИНЦЕВ Валентин Павлович
ИВАНОВ Вилен Николаевич
КИСЕЛЕВ Александр Георгиевич
КУБЯКИН Евгений Олегович
МАРКИН Валерий Васильевич
МАЛЫШЕВ Михаил Львович
ПОЛУТИН Сергей Викторович
УРЖА Ольга Александровна
РОГОВАЯ Анастасия Владимировна

доктор социологических наук, профессор, г. Белгород
доктор философских наук, профессор, член-корреспондент РАН, г. Москва
доктор социологических наук, профессор, г. Москва
доктор социологических наук, профессор, г. Краснодар
доктор социологических наук, профессор, зам. Главного редактора г. Москва
доктор социологических наук, профессор, г. Москва
доктор социологических наук, профессор, г. Саранск
доктор социологических наук, профессор, г. Москва
кандидат социологических наук, г. Москва

Иностранные члены

КУРБАНОВ Габил Сурхай оглы
ШАРШУН Виктор Александрович

доктор юридических наук, профессор, Баку, Азербайджанская Республика
кандидат юридических наук, Минск, Белоруссия

EDITORIAL BOARD

Legal sciences

Nikolai BONDAR'
Tat'iana VASIL' EVA
Sergei ZAPOL'SKII
Sergei ZAKHARTSEV
Vladimir ISAKOV
Pavel KABANOV
Valentina KOMAROVA
Mikhail KOSTENNIKOV
Igor' MATSKEVICH
Viktor MERKUR'EV
Aleksandr SHARIKHIN
Elmira ATAGIMOVA
Elizaveta DEMIDOVA-PETROVA
Vladimir RADCHENKO
Andrei CHUMAKOV

Doctor of Science (Law), Professor, Saint Petersburg
Doctor of Science (Law), Professor, Moscow
Doctor of Science (Law), Professor, Deputy Editor-in-Chief, Moscow
Doctor of Science (Law), Professor, Moscow
Doctor of Science (Law), Professor, Moscow
Doctor of Science (Law), Associate Professor, Kazan
Doctor of Science (Law), Professor, Moscow
Doctor of Science (Law), Professor, Moscow
Doctor of Science (Law), Professor, Moscow
Doctor of Science (Law), Professor, Moscow
Doctor of Science (Law), Professor, Moscow
Ph.D. (Law), Moscow
Ph.D. (Law), Associate Professor, Kazan
Ph.D. (Law), Associate Professor, Moscow
Ph.D. (Law), Associate Professor, Moscow

Sociological sciences

Valentin BABINTSEV
Vilen IVANOV

Aleksandr KISELEV
Evgenii KUBIAKIN
Valerii MARKIN
Mikhail MALYSHEV
Sergei POLUTIN
Ol'ga URZHA
Anastasiia ROGOVAIA

Doctor of Science (Sociology), Professor, Belgorod
Doctor of Science (Philosophy), Professor, Corresponding Member of the Russian Academy of Sciences, Moscow

Doctor of Science (Sociology), Professor, Moscow
Doctor of Science (Sociology), Professor, Krasnodar
Doctor of Science (Sociology), Professor, Deputy Editor-in-Chief, Moscow
Doctor of Science (Sociology), Professor, Moscow
Doctor of Science (Sociology), Professor, Saransk
Doctor of Science (Sociology), Professor, Moscow
Ph.D. (Sociology), Moscow

Foreign Members

Habil QURBANOV
Viktor SHARSHUN

Doctor of Science (Law), Professor, Baku, Republic of Azerbaijan
Ph.D. (Law), Minsk, Republic of Belarus

Registered by the Federal Service for Supervision in the Sphere of Telecom, Information Technologies and Mass Communications.

Registration Certificate No. FS77-49472 of the 24th of April 2012.

Approved for print on the 28th of May 2018

Editor-in-Chief:

Doctor of Science (Law, Philosophy), Professor

Oleg Rybakov

Managing Editor:

Grigory Makarenko

Founder and publisher:

Federal State-Funded Institution “Scientific Centre for Legal Information under the Ministry of Justice of the Russian Federation”

The journal is included in the list of scientific publications of the Higher Attestation Commission of Russia and is registered in the Russian Science Citation Index (RINTs) and CrossRef, the official Registration Agency of the International Digital Object Identifier (DOI) Foundation

Printed by the Printing and Publication Division of the Scientific Centre for Legal Information under the Ministry of Justice of the Russian Federation.

Printed in digital colour. Approved for print on the 28.10.2019. Number of items printed: 100. Free price.

Postal address:

Mikhalkovskaya str., bld. 65/1, 125 438, Moscow, Russia

Telephone: +7 (495) 539-25-29

E-mail: monitorlaw@yandex.com

Guidelines for preparing manuscripts for publication can be found on the website

<http://uzulo.su/mon-prav>

The journal can be subscribed to at post offices through the Press of Russia (Pressa Rossii) Catalogue. Publication index: 44723.

CONTENTS

THEORY AND HISTORY OF LAW AND STATE

The comprehensive theory of cognition of law. 4
S. Zakhartsev, V. Sal'nikov

An academic work of saint-petersburg legal scholars from the perspective of the sovereign philosophy of law. 14
A. Kerimov, D. Maslennikov

“Sovereign’s honour” or legal mechanisms for protection of public authority: history and the present 19
S. Khorunzhii

THEORY AND HISTORY OF LAW AND STATE

Principles of legal monitoring of institutions of the state 23
E. Fadeeva

INFORMATION TECHNOLOGY LAW

On formalising the use of the legal doctrine of “lifting the corporate veil”. 29
A. Vashchekin, K. Rostovtseva

ADMINISTRATIVE LAW

Implementation of liability for abusing the right to expression and the freedom of assembly and association 35
V. Merkur'ev, D. Sokolov

DISCUSSION FORUM

Monitoring election laws: a trend for restricting the electoral rights of citizens 41
M. Kakitelashvili

ECONOMIC SOCIOLOGY AND DEMOGRAPHY

Small cities of russia: an integrative monitoring of development. Part 1 46
V. Markin, M. Malyshev, D. Zemlianskii

ECONOMIC SOCIOLOGY AND DEMOGRAPHY

Problems of development of small cities of russia: the practice of implementing regional strategies. 56
A. Rogovaia

ABSTRACTS, KEYWORDS AND REFERENCES 65

Комплексная теория познания права

Захарцев С.И., Сальников В.П.*

Ключевые слова: философия, философия права, право, теория государства и права.

Аннотация. Целью статьи является продолжить ознакомление читателей с разработанной авторами комплексной теорией познания права. Методологию составляет диалектический метод познания.

Вывод. Смысл предложенного авторами подхода видится в строго объективном, деидеологизированном, деидеологизированном познании права, не допуская господства какой-либо концепции. Чем объективнее право будет оцениваться как сложное, противоречивое, многогранное социальное явление, тщательнее вскрываться и изучаться все его противоречия и изъяны, сильные и слабые стороны, возможности и пределы этих возможностей и т.д. — тем скорее наступит его познание.

По просьбе редакции в настоящей статье для полного раскрытия темы представлены как новые исследования, так и ранее опубликованные результаты.

DOI: [10.21681/2226-0692-2019-4-04-13](https://doi.org/10.21681/2226-0692-2019-4-04-13)

Вопрос: «Что есть право?» всегда интересовал человека. Философы и ученые с Античности и до наших дней изучали право, сравнивали его с другими социальными явлениями, законом, государством.

На основе трудов этих людей образовалось несколько правовых теорий, наиболее известными из которых являются юснатуралистическая, позитивистская, божественная, историческая, социологическая, договорная, психологическая и ряд других.

Однако удивительно другое. При гениальных достижениях человечества в технических и гуманитарных науках вопрос о том, что такое право, по-прежнему открыт. Было сформулировано несколько определений права, предложены различные подходы к его познанию. Однако за тысячелетия существования человека единого и устраивающего всех подхода разработано не было.

Означает ли данный факт то, что право невозможно постигнуть? Мы, авторы этих строк, верим в силу знаний и исходим из того, что любое социальное явление принципиально познаваемо. В познании права, как нам кажется, вопрос в другом.

Право нам представляется большим бриллиантом. Как известно, наиболее распространенная огранка бриллианта составляет 57 граней. И вот, думается, что ученые видят ту или иную грань камня, подчас даже подробно рассматривают ее, при этом упуская из виду, что есть еще как минимум 56 граней этого же камня. То

же происходит и с правом. Специалисты по одной грани этого феномена судят о нем как о целом. Очевидно, что получаемые таким образом теории со временем упираются в неразрешимые противоречия. Далее появляются новые мыслители, которые также, иногда искренне, полагая, что видят предмет целиком, заостряют взгляды на одном из проявлений предмета. Их теории также опровергаются другими концепциями, которые тоже далеки от совершенства. Исторически сколько было различных концепций понимания права? Казалось бы, не мало. Однако их и не так много, как граней бриллианта.

Наши исследования позволили нам высказать предположение, что пока не будет создано значительное количество самостоятельных концепций, объективно и полно раскрывающих конкретные грани права, единого и общего понятия нам не удастся создать. Но как только количество определений права достигнет критической массы, оно перерастет в качество, в результате чего мы получим понимание права на уже совершенно новом уровне, может быть, удивительным для нас всех.

Отсюда вопрос: если мы объединим все, что нам известно сейчас о праве, мы получим нечто большее и всех устраивающее? Судя по всему — нет. Пока мы лишь дошли до понимания того, что нельзя останавливаться только на одной концепции права, пытаться «делать» ее господствующей, главной. Надо стремиться объять право целиком, изучать право всеохватывающе. Такой

* Захарцев Сергей Иванович, доктор юридических наук, академик РАЕН, заведующий кафедрой адвокатуры и правоохранительной деятельности РГСУ, г. Москва, Российская Федерация.
E-mail: sergeyivz@yandex.ru

Сальников Виктор Петрович, доктор юридических наук, академик РАЕН, профессор, Заслуженный деятель науки Российской Федерации, Почетный работник высшего профессионального образования Российской Федерации, г. Москва, Российская Федерация.
E-mail: fonduniver@bk.ru

компренхендный подход (от латинского *comprehendo* — всеохватывающий) к изучению права в данном случае является наиболее подходящим.

Компренхендную теорию права мы сформулировали примерно пять-шесть лет назад. За указанное время эта теория стала известной в России. Положительные рецензии на наши книги [10; 11; 19; 20; 51], отражающие названную теорию, написали Д.А. Керимов, И.А. Покровский, В.М. Баранов, Э.В. Кузнецов, А.И. Экимов, А.С. Колесников, Д.В. Масленников, А.Г. Хабибуллин, Ф.Х. Галиев, Ф.М. Раянов, Е.В. Дворецкая, С.В. Степашин и другие известные специалисты [2; 7; 9; 23; 24; 25; 29; 34; 35; 39; 40; 46]. Благодарим их за поддержку. Стала известна эта теория и за рубежом. Так, в 2018 году нашу монографию «Философия. Философия права. Юридическая наука», содержащую материалы о компренхендной теории, перевели на английский язык и издали в Великобритании в Кембридже [50]. Теперь ее изучают и английские ученые, и студенты. Наши статьи об указанной теории перевели и на несколько других языков.

Возвращаясь к компренхендной теории познания права. Мы убеждены, что познание права, как и любого другого явления, нужно начинать с философии. Именно философия позволяет «подняться» над проблемой, оценить ее в историческом аспекте, в динамике, с учетом развития научных знаний о мире и бытии. Думается, что в философском плане значительное количество правовых исследований, хотя и имеющих глобальные цели, фактически представляют собой работу у подножия пирамиды. И наивно полагать, что «дистанцию огромного размера» мы преодолеем быстро. Причем подчас вместо подъема к знаниям работа ведется «по кругу». Например, более столетия назад Н.М. Коркунов подвел убедительный итог попыткам создания так называемой энциклопедии права. Он, в частности, написал: «Создать из энциклопедии науку наук, которая была бы вместе с тем и самостоятельной, особой наукой и обнимала бы собой содержание всех отдельных наук, оказалось невозможным» [27, стр. 33—34]. Вместе с тем, спустя столетие, к названной идеи предлагают вернуться заново.

Другой характерный пример. В настоящее время встречаются попытки объединить в интегральную теорию права теории естественного и позитивного права. Но ведь право — не только эти две теории. Значит, конструкция в таком виде обречена на провал. Философски подняться над проблемой и оценить, что объединение только указанных теорий будет совершенно не полным — получается не у всех.

Философских оценок требует современное отношение юридической науки к праву. Так, в настоящее время отчетливо наблюдается, что о феномене «право» многие специалисты стали писать «возвышенно хорошо». Дескать, все, что связано с истинным правом — это справедливо и честно. А вот что несправедливо, тоталитарно, недемократично (хотя и содержится в правовых нормах) — это уже не право. Отсюда стали расхожими выражения — неправовой закон, антиправовая власть, антиправовые отношения и т. д. То есть право, особенно в последнее время, стало идеализироваться.

Такой подход стал настолько распространенным в студенческой среде, что преподаватели ряда отраслевых дисциплин сетуют, что в вузах, в которых студентам внушается мысль о различии и противоречиях права и закона, крайне затруднительно приохотить будущих правоведа изучать кодексы и другой законодательный материал, так как многие студенты убеждены, что почти все это не является правом [30, стр. 312].

Важно понять, что, если мы будем смотреть на феномен права «через розовые очки», то не приблизимся к пониманию права и его сущности. Следует признать, что если правовые нормы реформаторских законов приводят к массовому обнищанию населения, ущемлению потребностей в образовании и здравоохранении — то это правовой произвол. Произвол! Но именно правовой. Вместе с тем, применяемое популярное словосочетание «неправовой закон» выгораживает само право, как бы все объясняет и всех устраивает. При таких обстоятельствах право становится святыней, идолом, на который все молятся и не допускают критики. Мол, право — это по определению хорошо, честно, чисто, свободно от дурных примесей. О том же: право — это свобода, справедливость, равенство и никак иначе. Например, В.С. Нерсесянц начал книгу о философии права так: философия права занимается познанием права как необходимой формы свободы, равенства и справедливости в общественной жизни людей [38, стр. 1].

Но такое понимание права односторонне, а значит, необъективно. Некритичность познания какого-либо явления противоречит самой сути философии. При некритичном исследовании истинных знаний не получишь.

Для философии права указанное положение таит в себе большую опасность. Некритичный подход доводит понимание какого-либо явления до гипертрофированных форм. Это неизбежно приводит к извращенному пониманию явления, сущности, концепции. Последующая критика, которая рано или поздно прорывается, подчас уничтожает не только сформированные подходы к изучаемому явлению, но и дискредитирует само явление, связанные с ним концепции и идеи.

Явный перегиб в одну сторону дает перенасыщение проблемой, в результате чего срабатывает «эффект маятника». В результате даже самые светлые и здравые идеи, приобретая гипертрофированную форму, подвергаются уже огульной критике, на длительный срок предаются забвению и вытесняются другими концепциями, которые на поверку оказываются тоже не без изъянов.

Помимо того, философы права почему-то не всегда учитывают рефлексию философии. На протяжении всей истории развития человечества для философии было характерно постоянное переформулирование своих основных проблем. Одна концепция, вроде бы достаточно обоснованная, неизбежно сменяется другой, принципиально от нее отличающейся. Если специалисты, скажем, видят перспективы естественно-правовой теории как господствующей теории права в России на длительное время, то к данной теории тем более надо подходить более критично, осмысленно. Не только подчеркивать положительные характеристики этой теории, но и видеть определенные упущения, сложности ее при-

менения с учетом сложившейся в России ментальности, правосознания и правовой культуры.

Предпринимаемые ныне попытки отгородить право от критики, думается, обречены. Даже если исходить из божественного происхождения права, то молиться будут Богу, а не праву. Что и естественно. Противопоставлять Бога праву либо дополнять Бога правом нелепо и бессмысленно.

Опять же, если попытаться как-то идеализировать право, создать такое право, к которому должны все стремиться, то его все равно неверно сводить до формы свободы, равенства и справедливости. Право значительно многогранней и неоднозначней, чем указанные выше категории. Причем точно определить указанные философские категории — сложнейший философский вопрос.

Право — это важное и необходимое явление общественной жизни. Но такими же по значимости являются и другие явления — культура, экономика и др. Возможна ли, например, идеальная справедливость в экономике, если, примитивно, один хочет подороже продать, а другой — подешевле купить? Возможна ли идеальная справедливость в правовом споре лиц при разделе имущества — справедливость у каждого своя. Возможна ли однозначная оценка произведений культуры (скажем, «Черного квадрата» Малевича), будет ли она полностью справедлива? При этом никто не пишет о неэкономной экономике, некультурной культуре и т. д.

Здесь следует сказать, что мы не отождествляем право и закон. Однако считаем в корне неверным эти понятия противопоставлять. Причем противопоставлять односторонне, выгораживая право как явление от критики. Хочется спросить, почему пишут «неправовой закон», а не, например, «неправовое право»? Для чего обелять правовые нормы? Тем более, бывает так, что нормы, кажущиеся нам на сегодняшний день правовыми и во всех смыслах справедливыми, через исторический отрезок уже правовыми не кажутся. Например, реформы в России, проведенные в 1990-х годах и оформленные соответствующими правовыми нормами, первоначально казались именно правовыми, либеральными. Однако по прошествии уже небольшого количества времени они привели к значительным негативным последствиям: развалу государства, сепаратизму в России, национализму, обнищанию значительной части населения, вооруженным конфликтам и др. Неоднозначность результатов проведенных реформ признало и руководство страны. Сейчас очевидно, что нормы права, устанавливавшие ход указанных реформ, едва ли можно отнести к правовым (в том смысле, который закладывается отдельными учеными-идеалистами).

Но есть и обратные примеры. Приказ маршала Г.К. Жукова о защите Ленинграда любой ценой по своей жестокости, казалось бы, вряд ли уместается в правовые рамки. Однако ход истории объективно продемонстрировал высшую справедливость такого решения, правоту и правильность, то есть именно правовой характер. Сейчас всем очевидно, что если бы не удержали Ленинград, то количество убитых было бы в разы больше и вопрос победы над фашизмом оставался бы открытым.

Надо сказать, что в истории человечества накопилось немало именно правовых норм, содержащих насилие и жестокость.

Как верно по этому поводу написал В.З. Лившиц, для одних и тех же групп людей тот или иной закон олицетворяет равенство и справедливость, он правовой, а для других групп — нет. Поэтому общего и однозначного критерия отличия правового закона от неправового не существует. При этом один и тот же закон может быть правовым и неправовым на разных этапах развития общества [31].

В связи с этим популярная сейчас концепция правовых и неправовых законов не может стать ориентиром для государственных органов и должностных лиц, применяющих право. Данная концепция фактически представляет собой некую умозрительную конструкцию, которая не может быть реализована при применении права. Здесь, на данном этапе, в очередной раз ярко высвечивается вопрос именно научной, диалектической проверки идей и конструкций.

Глубокое исследование проблемы «правовых-неправовых» законов проведено О.Э. Лейстом. По его абсолютному справедливому мнению, серьезным препятствием на пути становления содержательных философских направлений изучения права в последние годы стала концепция, которая еще недавно называлась ее сторонниками «историко-материалистическая концепция различия и соотношения права и закона», а теперь переименована им в «либертарную». Закону, принятому государством, эта концепция противопоставляет право, сущность которого усматривается в свободе, равенстве и справедливости. На этом основано понятие «неправовой закон», не соответствующий представлениям о свободе, равенстве и справедливости. Исходя из такой концепции, в многовековой истории человечества вообще трудно найти «правовые законы». Если считать право воплощением свободы, равенства, справедливости, то история права начинается только с XVII-XVIII вв., а все предыдущее право (законы Хаммурапи, законы Ману, римское рабовладельческое право, все право Средних веков, в России — Русская правда, все Судебники и Уложения и т. п.) не должно считаться правом. Получается, что «либертарная концепция» как бы упразднила большую часть истории права. Отдавая должное теоретической смелости и последовательности основателя этой концепции В.С. Нерсесянца [37, стр. 28—30, 46—49], отметим, что недавно он упразднил и большую часть истории государства. Государство, по его мнению, конституируется только на основе «правовых законов», а все остальное, что до сих пор в истории считалось государством, было различными видами деспотизма, принципиально отличающимися от государства [30, стр. 307—308].

Но дальше — больше. Как продолжил О.Э. Лейст свою мысль, на основе абстрактных рассуждений, противопоставляющих всегда хорошее право нередко плохому закону, трудно сформулировать какие-либо конкретные рекомендации современному законодателю, который принципиально признает идеи свободы, равенства и справедливости, но не всегда умеет воплотить их в законе. Кроме того, из поля зрения сторонников

критикуемой концепции начисто выпало противоположное соотношение — хорошего закона и зыбкого, необеспеченного и потому плохого права. Пример такого соотношения — ст. 59 Конституции Российской Федерации о праве на замену военной службы альтернативной гражданской службой и невозможность реализовать это право из-за отсутствия законодательного определения порядка его осуществления. Сторонники разделения права и закона не заметили, что право отличается от закона способностью реализовываться в конкретных правоотношениях, в правах и обязанностях членов общества и потому в праве не могут воплотиться чрезмерно общие формулировки (хорошего по замыслу) закона, не имеющие разработанного механизма их перевода в конкретные правовые отношения.

Кроме того, как точно подметил О.Э. Лейст, из поля зрения сторонников различия права и закона начисто выпал также процесс реализации того и другого, ибо, по их мнению, право — идеи свободы, равенства и справедливости, а закон — тексты, которые могут этим идеям противоречить. Однако истории известны неплохие по литературному оформлению законы, тексты которых возвещают свободу, равенство и справедливость для того, чтобы замаскировать бесправие, террор, нарушение элементарных прав и свобод человека. Такова была Конституция СССР 1936 года, демократические положения которой носили декларативный характер и являлись формой пропаганды в годы массовых репрессий. Была ли, по мнению сторонников либертарной идеи, эта Конституция «правовым законом»? [30, стр. 309—310].

Полностью соглашаясь с названным ученым, хочется добавить один пример, ярко характеризующий односторонность и неточность подхода «к праву как к по определению хорошему явлению по отношению к плохому закону».

Конституцией Российской Федерации человек, его права определены как высшая ценность для Российского государства. Для реализации такого права изданы неплохие по содержанию законы. Казалось бы, все верно? Действительно, к законам по большому счету претензий нет — все они соответствуют Конституции Российской Федерации, исполняют ее посыл о том, что права человека есть высшая ценность.

Однако возникает вопрос, а верно ли само право о том, что человек и его права являются именно высшей ценностью? Что выше прав конкретного человека в России иных ценностей нет? Что противопоставляя единичные интересы общим, приоритет должен быть у единичных? Что разве не является ценностью Родина, государство, Вера, наконец, жизнь и здоровье своих соотечественников?

Об этом еще в 1915 году писал известный русский юрист С. А. Котляревский. Он отмечал, что нет правового государства без сознания у граждан ценности права, без любви к праву, борьбы за право. Но нет и государства там, где не существует готовности в известные минуты жертвовать этой любовью, этой даже привычкой к уже достигнутому правовому укладу во имя обязанностей перед Родиной, во имя ответственности за ее незави-

симость, безопасность, во имя служения достойному ее историческому развитию. «В этом смысле гипертрофия правового инстинкта, известная, так сказать, политическая изнеженность может оказаться в борьбе за жизнь (а от этой борьбы в самой острой форме не застраховано ни одно государство) опасным качеством, если оно не уравновешивается достаточным запасом элементарного непосредственного патриотизма. С другой стороны, государство нуждается не только в готовности граждан принести себя в жертву, ему необходима их способность пережить эту жертву как подъем национального одушевления, ему должна быть присуща сила вызвать это одушевление. Получается странный парадокс: способность граждан жертвовать правовыми благами сама связана с высоким правовым уровнем государственной организации. Болезненная и опасная — с виду — дисгармония превращается в ту высшую гармонию, искать которой всюду велит заповедь жизни» [28, стр. 373—374].

Россия, на которую не менее два раза в век нападают завоеватели, жители которой выросли в общине, воспитывались из века в век коллективным трудом, особенно воспринимают слова: патриотизм, Отечество, самопожертвование ради других.

О том же, являясь выразителем мнения русского народа, говорит Русская Православная церковь. В Декларации о правах и достоинстве человека от 6 апреля 2006 года, принятой X Всемирным русским Национальным собором, говорится, что права и свободы неразрывно связаны с обязанностями и ответственностью человека. Личность, реализуя свои интересы, призвана соотносить их с интересами ближнего, семьи, местной общины, народа, всего человечества. Существуют ценности, которые стоят не ниже прав человека. Это такие ценности как вера, нравственность, святости, Отечество. Когда эти ценности и реализация прав человека вступают в противоречие, общество, государство и закон должны гармонично сочетать то и другое. Нельзя допускать ситуаций, при которых осуществление прав человека подавляло бы веру и нравственную традицию, приводило бы к оскорблению религиозных и национальных чувств, почитаемых святых, угрожало бы существованию Отечества. Русской Православной церкви опасным видится и «изобретение» таких «прав», которые узаконивают поведение, осуждаемое традиционной моралью и всеми историческими религиями.

Тем самым Русская Православная Церковь подтвердила мнение о том, что и поныне общественные интересы на Руси стоят по меньшей мере не ниже, чем интересы личные, собственные. Поэтому несомненно, что Конституция Российской Федерации должна провозглашать высшей ценностью права не только конкретного человека, но и российского общества, значимость Отечества, его защиту от завоевателей.

Следует признать, что нормы Конституции Российской Федерации, в части провозглашения прав конкретного человека высшей ценностью при недооценке значимости Родины и Отечества, не до конца продуманы. При этом в законах содержатся нормы о защите государства и общества. То есть, по сути, нормы Конституции в данном случае являются образчиком того, что право

бывает не просто несовершенно, но и хуже законов, его реализующих.

Таким образом, право не следует идеализировать. Оно представляет собой явление общественной жизни, человеческой жизни и отражает процессы, происходящие с людьми. Говоря о естественных правах человека (право на жизнь, свободу совести, перемещения, вероисповедания и т. д.) никто не будет спорить с тем, что все эти права появляются у человека после рождения, но никак не до рождения. То есть право неразрывно связано с живым человеком, родившимся и тем самым появившимся в общественной жизни. Соответственно, нельзя отделять право от человека и общества. Право — не облако, витающее где-то вне людей. А поскольку право неразрывно связано с человеком и обществом, про него не следует говорить как о чем-то сверхъестественном, возвышенном. Оно просто отражает и общество в целом, и конкретных людей — их достоинства и их пороки.

Для нас было и остается загадкой, почему именно право подвержено такой идеализации среди правоведов (в основном теоретиков права). Экономике, культуре, политике специалисты в этих областях оценивают более взвешенно и объективно, без иллюзий.

Возможно, сам феномен права содержит в себе постоянное стремление человека к доброте, честности, справедливости. Или, может быть, идеал из права создают ученые, несколько оторванные от конкретных правовых реалий, застопоренности многих правовых механизмов, волокиты в спорах, несправедливости, нечестности, подлых уловок, подкупа или давления на суд и т. д.? Заметим, что эти качества есть и были у права всегда, на протяжении всей истории. Они многократно описаны в литературе, исторических работах, да и самими юристами.

Мы провели обширные социологические исследования общественного мнения по вопросу: «Что такое право, по Вашему мнению? Если затрудняетесь, то с каким словом (словами) у Вас ассоциируется право?»

Абсолютное большинство россиян ответило, что право это запрет либо это слово ассоциируется в первую очередь с запретом и наказанием! Самое интересное, что примерно такие же результаты мы получили и в западноевропейских странах. Как выяснилось, там тоже развиты не только законопослушание, но и законобоязнь. Как написал известный австрийский философ Ф. Хайек: «Осмысливая собственные права, мы понимаем, чего нельзя делать» [36, стр. 154].

С одной стороны хорошо, что право ассоциируется у россиян с запретом и наказанием, но не насилием и жестокостью. Однако, с другой стороны, запрет и наказание — не позитивная реакция человека. Они не радуют и, как правило, не вызывают положительных эмоций. Значит, логично предположить, что право позитивных эмоций у большинства людей не вызывает. А говоря точнее, вызывает негативные [12; 14; 15; 17; 18; 43].

Чем опасны запрет и наказание? В них не ищут спасения, защиты. К запрету можно привыкнуть как к необходимости. Но душа запреты не любит. И здесь важно понять, почувствовать разницу. Приведем элементарный пример. Всем понятна важность правил дорож-

ного движения. Можно сказать, что правила дорожного движения регулируют правила поведения на дорогах и это хорошо. Можно сказать, что правила дорожного движения требуют вести себя на дорогах только так, а не иначе. Но можно сказать, что правила перечисляют, как запрещено вести себя на дороге, а за несоблюдение устанавливают наказание. Казалось бы, особой разницы нет. Все утверждение правдивы и справедливы, смысл по большому счету один и тот же. Однако в первой фразе чувствуется позитивный настрой к правилам, во втором — нейтральный. Но в третьей фразе слышится откровенно негативный настрой, из которого чувствуется, что соблюдать эти правила не хочется, если бы не опасность (строгость) наказания. Люди, воспринимающие право подобным образом, не ждут от него ни помощи, ни чего-либо хорошего. По этому поводу В.П. Малахов достаточно верно подметил, что правосознание негативно в том смысле, что вся его специфика обнаруживается в сфере запретов [32, стр. 154].

Вместе с тем, применительно к российской ментальности именно с помощью строгих наказаний можно добиться уважение к праву в целом и правам окружающих в частности.

Однако на изложенное можно посмотреть и с другой стороны. Право в определенной мере — это протест общества на поведение человека. А можно сказать, что общество в определенной степени и формирует право в целом, и права конкретного человека в частности. Иными словами, сплошные диалектические переплетения и взаимозависимость. Отсюда во многом корни разрабатываемого нами направления комплексного изучения права.

Право, как и любой феномен, можно оценить через прошлое, настоящее и будущее. Если с прошлым правом более-менее понятно, то настоящее право напоминает философский вопрос: наполовину налитый стакан полупустой или полуполный? Будущее право достаточно туманно, так как нельзя сказать, что ученые в настоящее время абсолютно точно представляют себе, каким оно должно быть.

В предлагаемых современных концепциях (естественных, либертарных, интегральных, других) присутствует много идеализма. Однако человечеству пока не удалось и в ближайшем будущем, несомненно, не удастся создать идеального общества, хотя бы общества абсолютно справедливого. Вне идеального общества модели идеализированного права в полном объеме не реализуемы, они будут преломляться в самых разных направлениях, возможно, доходящих и до антиправовых. Примеры того, когда светлые идеи превращаются в беззаконие и террор, всем известны.

Возможно, свет в конце тоннеля будет виден тогда, когда человечество придет к единому пониманию слова «справедливость». Когда этот термин будет одинаково осознаваем человечеством, можно будет говорить о правовых концепциях, обеспечивающих его реализацию в жизни, бытии. Именно в таком случае нормы права могут быть справедливыми для всех. Однако справедливость есть философская категория. За всю историю человечества единого и устраивающего всех понимание

справедливости не создано. Значит, под различное понимание справедливости будут и различные, вплоть до взаимоисключающих, подходы к праву, представления о том, каким право должно быть. Думается, что человечеству в своем развитии предстоит пройти немало ступеней, миновать не одно столетие, чтобы прийти к праву как всеобщему гаранту справедливости.

Надо опять же учитывать и зависимость права от внешних факторов, например, от экономики. По Ф. Энгельсу, право практически полностью зависит от экономики. Право зависит от экономики по позитивизму. Право частично, но тоже зависит от экономики по юснатурализму. Даже если признавать право некой данностью, главенствующей и правящей в мире, без сильной экономики многие естественные права человека станут ничего не содержащими и не имеющими практического смысла лозунгами (право на достойную жизнь, право на уважение, право на защищенную старость и др.). То есть право как минимум частично, в некоторой степени зависит от экономики [16]. Этот вывод важен, ибо в таком случае надо объективно признать, что право не может быть полностью справедливым. Ведь экономика справедливой быть не может. И если право хотя бы частично зависит от экономики, то оно как минимум иногда по определению несправедливо.

В целом, современному обществу еще далеко до таких высот, как свобода, равенство и справедливость. И конкретные правовые механизмы по достижению этих целей, идеалов (именно так их и следует рассматривать) пока не созданы.

Разработка таких правовых механизмов во многом может быть связана с универсализацией (если такое возможно) понятий справедливости, равенства и свободы. Здесь открываются широкие горизонты для философов, в том числе специализирующихся на философии права.

Причем в современном мире разработать, открыть, создать что-либо недостаточно. Не менее важно иметь возможность опубликовать свои достижения, высказаться, а далее — быть услышанным. Триединство — создать, рассказать, быть услышанным — научный идеал, подчас достигаемый, нередко достигаемый с опозданием, а иногда и не достигаемый вовсе.

Многие современные специалисты, познавая право, оттачиваются от какой-либо устраивающей их концепции происхождения права.

Однако мы бы предложили вначале оценивать сущность и содержание права. Это процесс весьма интересный.

Ведь право — это и защита от насилия, и насилие по принуждению исполнения норм, и регулятор насилия. Причем в каждом обществе, с учетом его ментальности, традиций, культуры и других социальных факторов, параметры регулирования насилия различны.

Право — это и реализация человеком потребностей, и их ограничение, и регулятор потребностей. При этом, если так можно выразиться, право обеспечивает жизнь человека человеческой.

Право — это и конкретные законы, издаваемые государством, и бытие, не зависящее от конкретных законов и даже побуждающее издавать эти законы.

Право — это и разумный регулятор жизнедеятельности, и бессмыслица, абсурд, безрассудность (например, бессмысленные и комичные законы в прецедентном праве). Право показывает как интеллектуальность, так и безрассудство человечества.

Право стремится к справедливости, но одновременно допускает и несправедливость.

Право направлено на установление объективной истины и в то же время — допускает ее неустановление.

Право динамично и, одновременно, противоречиво в своей динамике. Так, в зависимости от внешних общественных факторов одно и то же деяние может считаться преступлением, а может — эффективным ведением дела (например, спекуляция).

Право просто и понятно с точки зрения вечных ценностей (не убий, не укради), но в то же время трудно с точки зрения квалификации указанных деяний.

Право в ряде случаев формирует политику и, одновременно, является инструментом политики. При этом право не может решать все проблемы человечества, хотя многие почему-то его таким видят.

Право регулирует экономику и в то же время зависит от экономических процессов.

Подобные размышления можно продолжать и продолжать. В конечном счете видится, что право — это несомненно сложное диалектическое многофакторное социальное явление, зависящее от объективных и субъективных факторов. К субъективным факторам, например, можно отнести самодурство лица, правомочного издавать правовые нормы (таких примеров много).

Таким образом, право — есть сложное социальное явление, многоаспектное и противоречивое, которое надо рассматривать без идеализации. Этот вывод лежит в основе формирования и формулирования нами теории **комплексного изучения права**.

Нас не вполне устраивают распространенные в наше время определения права, поскольку они, хотя и раскрывают черты права, но, во-первых, достаточно односторонни, а во-вторых, как уже отмечалось, рассматривают право идеалистично и не объективно. В последней монографии Ю.А. Тихомиров, в отличие от хвалебно-идеальных слов, справедливо написал, что право весьма противоречиво [44, стр. 16]. Далее надо было бы написать, что мы не до конца понимаем причину этих противоречий, поскольку право до сих пор недостаточно изучено. Однако более жестко написать уважаемый ученый, видимо, не решился.

Если право само по себе сложное и противоречивое социальное явление, то, соответственно, этими противоречиями пропитано и правовое бытие. Противоречивость правового бытия проявляется в принятии правовых законов в сфере экономики, которые практически всегда улучшают положение одних и при этом ухудшают положение других. Причем подчеркнем — в принятии именно правовых законов.

Или правоприменительная практика. Сейчас в мировую моду вошел так называемый состязательный процесс. Он считается наиболее демократичным, обеспечивающим равенство сторон и т. д. В ходе такого процесса стороны нередко предоставляют суду проти-

воположные и взаимоисключающие сведения о предмете спора. Сие означает, что как минимум одна из сторон откровенно врет. В результате суд выносит решение. И указанное действие считается правовым! При этом решения суда зависят от хитрости сторон, изворотливости адвокатов, красноречия и т. д. Как мы все понимаем, решения суда отнюдь не всегда правильны. А право в данных случаях — что парадоксально! — по сути выступает регулятором вранья, провокатором и стимулятором лжи, а вовсе не установления истины и справедливости. Некоторые процессуалисты (мы их поддерживаем) считают, что и в состязательном процессе суд должен устанавливать именно объективную истину [12; 15]. Но это, увы, не меняет сущности права, которое своими нормами фактически регламентирует ложь (или возможность лжи) как минимум одной из сторон в суде.

Интерес к праву в последнее время, как нам кажется, в научной среде возрос. Появились содержательные работы, исследующие сущность права [1; 5; 6; 21; 22; 26; 33; 41; 42; 45; 49]. Иногда в них можно встретить достаточно резкую критику современного состояния соблюдения законности, а сами законы критикуются всегда и везде. При этом, что приятно, вместо огульной критики появляются конкретные и осмысленные предложения по совершенствованию законов и других нормативных правовых актов. Собственно, распространение и популяризация права тоже есть один из элементов правового бытия. Но опять же: практически везде право идеализировано. Например, известная сентенция, что действующие законы плохие и тем самым несправедливые.

Думается, что многие юристы осознанно или в силу моды в рассуждениях допускают методологическую ошибку. Они копируют в юриспруденции процедуру рассуждений и процедуру доказываний из естественных наук, где необходимы искусственные величины (например, «идеальный газ»). Появляются такие термины как «идеальное общество», «идеальное государство». А к термину «право» слово «идеальное» уже и не добавляется, так как многие стали считать, что право идеально по определению.

Допустимы ли такие грубые аналогии в гуманитарных науках? Полагаем, что нет, поскольку очевидно, что создать идеальные условия в обществе и государстве для всех принципиально невозможно. Принципиально невозможно создать и устраивающее всех право. Однако для российского законодателя и его научной поддержки в лице ученых этот очевидный философский вывод перестал быть проблемой. В результате в России произошел целый парад законов, которые не исполнялись и никогда не могли быть исполненными в силу нереальности их требований. Самое поразительное, что авторы законов, пытаясь оправдать свои ошибки, заявляли, что законы приняты для идеального общества, до которого России еще далеко. На самом деле такое объяснение наглядно демонстрировало отход указанных авторов от основ философии и их же методологическую ошибку. В физике можно ставить опыт, имея в виду идеальные условия для какого-либо процесса или вещества. Однако в юстиции принимать законы, исходя из идеальной идеи, что, например, преступности больше нет, недопу-

стимо. Такие законы не просто не смогут соблюдаться, но и обоглят общество, которое заставит законодателя внести коррективы. Но при этом может обостриться социальная обстановка в государстве и обществе, которую органы государственной власти могут не сдержать.

Нам кажется, что юристам — ученым и практикам — надо быть ближе к философии, основываться на ней, и в силу этого больше сомневаться, смотреть на правовые явления критично. Шаг в этом направлении станет началом движения от наблюдаемого мифического правового идеализма в сторону правового реализма, комплексного изучения права [10; 11; 19].

Сейчас, наверное, не существует ни одной области общественных отношений, которые в той или иной степени не были бы урегулированы правом. Нормы права по-своему отражают и характеризуют экономику, культуру, политику, историю, интеллект, образ мысли, отношение к человеку и т. д.

При таких обстоятельствах право есть одна из форм отражения бытия. А поскольку право не мыслимо без человеческого бытия, то это — форма отражения общественного бытия, призванная регулировать возникающие общественные отношения.

Вопрос о возможности наличия правового бытия без человека тоже надо рассматривать через призму реализма и объективности. Что это за такое бытие, где человека нет, но право есть? Между кем право регулирует отношения в безлюдном бытии? Нужно ли право в бытии без людей? На наш взгляд, ответы на эти и другие аналогичные вопросы очевидны. Правовое бытие, конечно, не может быть без человека. Право без человека лишается смысла.

В связи с этим право не стоит рассматривать как некую полностью самостоятельную субстанцию.

Следующий момент связан с тем, через что познается право и правовая реальность. Сейчас в российской юридической науке достаточно распространено мнение В.С. Нерсесянца о том, что право познается через правовой закон [36, стр. 64]. Как писал ученый, правовая либертарная гносеология в качестве искомой истины берет объективное научное знание о природе, свойствах и характеристиках правового закона, о предпосылках и условиях его утверждения в качестве действующего закона. Анализируя изложенное утверждение, А.Н. Чашин пишет, что, по мнению В.С. Нерсесянца, гносеологическое отличие либертаризма от юснатурализма здесь проявляется в том, что упор делается на закон, а не на право (для юснатурализма характерен акцент именно на естественное право). Отличие от легизма (юридического позитивизма) — в том, что последний изучает любой закон как право, а либертаризм в качестве права изучает только правовой закон, отделяя от права законы, противоречащие ему. Поиск истины для юснатурализма в естественном праве, для легизма в позитивном праве, для либертаризма — в правовом законе [47, стр. 54].

Такая точка зрения сомнительна по той простой причине, что, как уже отмечалось, правовой закон — понятие очень субъективное. И то, что может считаться правовым для одной социальной группы, будет считаться неправовым для другой. В первом приближении нам пред-

ставляется, что право более целесообразно оценивать в целом через его источники. Не следует выделять из права только законы или только правовые законы. Право надо оценивать целиком, с учетом каждого источника права, в том числе такого, как правовой обычай, достаточно распространенного в мировой практике. Здесь любопытно привести высказывание директора Института философии РАН академика А.А. Гусейнова о его соприкосновении с правом. Он пишет: «Как директору института мне пришлось пару раз иметь дело с судом. У меня осталось самое тяжелое ощущение от всего этого. Рассматривая реальную ежедневную жизнь института, могу сказать: на 95, может быть, на 99 процентов все отношения в институте, его позитивная деятельность основаны на обычаях, устоявшихся стереотипах поведения, устных договоренностях, здравом смысле — словом, на вещах, которые, если вынести их в суд, то они сразу же могут быть поставлены под сомнение» [8, стр. 14]. А.А. Гусейнов также пишет, что, насыщая российское общество юристами, мы нарушили историческую, характерную для нашего общества меру соотношения права и закона со справедливостью, нравственностью и обычаем [8, стр. 14].

Комплексная и системная оценка права через источники права позволяет добиться, как нам кажется, большей объективности и честности его познания.

Правовое бытие диалектично, то есть содержит и внутренние противоречия. Наиболее ярко это проявляется в пределах правового регулирования общественных отношений. С одной стороны, общество стремится к максимальному урегулированию общественных отношений правом. Буквально так, чтобы на любую жизненную ситуацию, во-первых, была соответствующая правовая норма, а во-вторых, чтобы эта норма не была противоречивой, однозначно понималась и применялась. Движение в эту сторону видят и ощущают все. Правовой массив заметно увеличивается. За последнее время ушло в небытие понимание юриста как человека, если не знающего, то хотя бы ориентирующегося во всех законах. Потребовалась более узкая специализация на специалистов области уголовного, гражданского и административного права. Однако и там рост правового массива объективно обусловил необходимость еще более узких дифференциаций специальностей. Так, из гражданского права «выпестовались» специалисты по земельному, семейному, трудовому праву и т. д. Однако дальнейший рост законов и подзаконных нормативно-правовых актов продолжается, требуя еще более «узких» специалистов. Например, в настоящее время очень ценны юристы — специалисты по такой небольшой части административного права, как правилам дорожного движения. Правила дорожного движения, их применение, разбор дорожно-транспортных происшествий имеет тысячи нюансов. И такие нюансы значимы для людей.

Но, с другой стороны, для любого общества желательно, чтобы законы были известны, просты и понятны всем. Сейчас даже юристу не всегда под силу разобраться с множеством тонкостей современной правовой системы конкретного государства. В итоге большинство людей, как это ни парадоксально, перед нормами права достаточно беззащитны. Указанный вывод подтвержда-

ет бесчисленное множество примеров, когда образованные люди, имеющие при этом богатый жизненный опыт, легко оказывались обманутыми не только мошенниками, но и государственными чиновниками (теми же инспекторами ГИБДД), ловкими юристами.

В правовом бытии получился очередной парадокс и внутреннее противоречие. Общество и люди, с одной стороны, заинтересованы в том, чтобы все было четко регламентировано правом, а с другой стороны, уже не могут «переварить» уже имеющийся правовой массив. При этом право, увы, в силу объективных причин может действовать против человека и общества. Если еще недавно фраза: «Невозможно сделать шаг, что-нибудь при этом не нарушив!» воспринималась с юмором, то сейчас в ней слышится все больше трагизма. Причем в данном случае все — как обычные горожане, так и государственные чиновники — находятся в принципе в одинаковых условиях. Государственные чиновники, служба которых регламентирована комплексом инструкций и приказов, также легко могут стать субъектами как административной, так и уголовной ответственности. Под стать сказанному русская народная поговорка: «Был бы человек, а статья найдется».

Таким образом, право и правовая реальность предстают сложными и диалектически противоречивыми явлениями.

Изложенное позволяет «крупными мазками» сформулировать теорию **комплексного изучения права**. Первоначально надо сказать, что актуальность формирования и формулирования этой теории вызвана необходимостью с философских позиций обратиться к понятию права, оценить его комплексно и честно, отказываясь от часто применяемого сегодня метода идеализации права. Указанная теория, по нашему замыслу, должна выполнить роль частной теории в философии права.

Как известно, любая теория изучает закономерности возникновения, функционирования и развития. С точки зрения философской теории познания объект — это то, на что направлено познание. Объект — это та часть реальности, на постижение которой направлены усилия исследователей. Этой реальностью выступают объективно существующие общественные отношения, регулируемые правом.

Предмет должен отражать главные, сущностные стороны объективной действительности. Основываясь на диалектической теории познания, предметом теории комплексного изучения права является само право, как сложное, противоречивое, многоаспектное, динамично меняющееся социальное явление, оцениваемое без господства какой-либо правовой концепции.

Предмет теории комплексного изучения права включает также:

- ▶ закономерности диалектических сущностных противоречий в праве и правовом бытии (некоторые из них были названы);
- ▶ закономерности влияния на адекватную и объективную оценку права и правовой реальности сторонних факторов (к таким факторам относятся экономика, политика, идеология, роль руководителя государства и др.);

► перспективы развития права в контексте правовой реальности.

Мы начали статью с того, что бриллиант получил из алмаза тогда, когда обосновали необходимость его 57 граней. Полагаем и надеемся, что как только перед исследователями права откроется примерно такое же множество граней и черт права, четко определится его сущность и предназначение. Это произойдет не сейчас, и, думается, не в ближайшее время. К стати, констатируем, что в последнее время в правовой среде появились интересные правовые концепции. Например, В.М. Шафилов обосновывает особый статус Конституции в познании и понимании права. Он пишет, что Конституция не является видом закона, она не может быть одновременно правом и давать название отдельной отрасли права. То есть, по мысли автора, Конституция имеет надотраслевой характер [48, стр. 2—4]. Ю.П. Боруленков пытается развить идеи постмодернистов, в частности Х.-Г. Гадамера, и пытается обосновать методологический статус герменевтики в юридическом познании [3; 4].

Мы специально отходим от критики этих новых концепций. Они, разумеется, не бесспорны. Но эти концепции важны тем, что заостряют внимание на новых

гранях права, что, собственно, очень ценно для комплексной теории познания права.

И здесь надо вновь подчеркнуть, что комплексное познание права предполагает не упорное обоснование какой-либо одной концепции права, чем нередко «грешат» многие ученые. И при этом не через интегральную теорию права, сводящуюся к попыткам взять «лучшее» из отдельных правовых концепций [13]. Полностью не познав право, невозможно сказать, что в нем «лучшее», а что — «худшее». Кроме того, познание права без оценки его негативных черт является неполным, а значит, и необъективным.

Смысл предложенного подхода нам видится в строго объективном, реальном, деидеализированном, деидеологизированном познании права, не допуская господства какой-либо концепции. Чем объективнее мы будем оценивать право как сложное, противоречивое, многогранное социальное явление, четче вскрывать все его противоречия и изъяны, сильные и слабые стороны, возможности и пределы этих возможностей и т. д. — тем скорее мы придем к познанию права.

Литература

1. Александров А.И. *Философия зла и философия преступности (вопросы философии права, уголовной политики и уголовного процесса)*. СПб., 2013.
2. Баранов В.М. *Российская книга по философии права и юриспруденции на английском языке. Рецензия-презентация монографии С.И. Захарцева и В.П. Сальникова (The Philosophy of Law and Legal Science. Newcastle upon Tyne: Cambridge Scholars Publishing, 2018. 270 p.)* // *Юридическая наука и практика: Вестник Нижегородской академии МВД России*. 2018. № 1 (41). С. 304—307.
3. Боруленков Ю.П. *Методологический статус герменевтики в юридическом познании* // *Юридическая наука: история и современность*. 2015. № 7. С. 189—199.
4. Боруленков Ю.П. *Юридическое познание (некоторые методологические, теоретические и праксеологические аспекты)* : монография / Под науч. ред. В.Н. Карташова. М., 2014.
5. Гаджиев Г.А. *Онтология права (критическое исследование юридического концепта действительности)*. М., 2013.
6. Галиев Ф.Х., Раянов Ф.М. *Обществоведение в XXI веке: теоретико-правовой аспект*. Уфа, 2018.
7. Галиев Ф.Х., Раянов Ф.М. *Когда рецензию писать не только приятно, но и почетно. О книге С.И. Захарцева и В.П. Сальникова «Философия. Философия права. Юридическая наука», переведенной на английский язык и изданной в Кембридже: Zakhartsev S.I., Salmikov V.P. The Philosophy of Law and Legal Science. Newcastle upon Tyne: Cambridge Scholars Publishing, 2018. 270 p.* // *Правовое государство: теория и практика*. 2018. Т. 2. № 52. С. 206—208.
8. Гусейнов А.А. *У философов и юристов много общих тем* // *Философия права в начале XXI столетия через призму конституционализма и конституционной экономики* / Под ред. В.В. Миронова и Ю.Н. Солонина. М., 2010.
9. Дворецкая Е.В., Масленников Д.В., Гук А.И. *Вышла интересная книга о философии и праве. Рецензия на монографию С.И. Захарцева и В.П. Сальникова «Философия. Философия права. Юридическая наука» (М. : Юрлитинформ, 2015. 264 с.)* // *Мир политики и социологии*. 2016. № 3. С. 184—189.
10. Захарцев С.И. *Некоторые проблемы теории и философии права* / Под ред. В.П. Сальникова. М., 2014.
11. Захарцев С.И., Сальников В.П. *Философия. Философия права. Юридическая наука*. М., 2015.
12. Захарцев С.И. *Общие проблемы научных работ по юриспруденции* // *Библиотека криминалиста. Научный журнал*. 2014. № 2 (13). С. 338—348.
13. Захарцев С.И. *Интегральная юриспруденция: некоторые вопросы дискуссии* // *Юридическая наука: история и современность*. 2012. № 8. С. 158—162.
14. Захарцев С.И., Сальников В.П. *Правосознание юриста и правовой нигилизм: современные проблемы профессиональной деформации* // *Юридическая наука: история и современность*. 2013. № 11. С. 11—29.
15. Захарцев С.И. *Право и истина* // *Мир политики и социологии*. 2012. № 9. С. 146—152.
16. Захарцев С.И. *Экономика и право: проблемы соотношения* // *Правовое поле современной экономики*. 2012. № 8. С. 49—54.
17. Захарцев С.И., Сальников В.П. *Конвергенция в праве, русская ментальность и психология нищенства: философская и философско-правовая проблема* // *Мир политики и социологии*. 2015. № 1. С. 166—180.
18. Захарцев С.И., Сальников В.П. *Правовой прогресс: философский и философско-правовой подходы* // *Правовое поле современной экономики*. 2015. № 1. С. 13—30.
19. Захарцев С.И., Сальников В.П. *Философия и юридическая наука*. М., 2019.
20. Захарцев С.И., Масленников Д.В., Сальников В.П. *Логос права: Парменид — Гегель — Достоевский. К вопросу о спекулятивно-логических основаниях метафизики права*. М., Юрлитинформ, 2019.

21. Зорькин В.Д. Цивилизация права и развитие России. 2-е изд. М., 2016.
22. Исмагилов Р.Ф., Сальников В.П. Право и справедливость: исторические традиции и современные модели (историко-правовой анализ теоретических исследований актуальных вопросов отношения идеи права и идеи справедливости в XX-XXI вв.). СПб., 2017.
23. Керимов Д.А. В развитие дискуссии о философии и праве. Рецензия на монографию С.И. Захарцева и В.П. Сальникова «Философия. Философия права. Юридическая наука» — М.: Юрлитинформ, 2015. — 264 с. // Правовое поле современной экономики. 2015. № 1. С. 78—85.
24. Керимова Т.В. Классическая монография о философии и праве. Рецензия на монографию С.И. Захарцева и В.П. Сальникова «Философия. Философия права. Юридическая наука» М.: Юрлитинформ, 2015. 264 с. // Юридическая наука: история и современность. 2016. № 5. С. 168—172.
25. Колесников А.С., Масленников Д.В., Гук А.И. Размышления о философско-правовых работах С.И. Захарцева и своеобразии его философии // Юридическая наука: история и современность. 2015. № 12. С. 177—184.
26. Коммуникативная теория права и современные проблемы юриспруденции: к 60-летию Андрея Васильевича Полякова. СПб., 2014.
27. Коркунов Н.М. Лекции по общей теории права. Переизд. СПб. 2004.
28. Котляревский С. А. Власть и право. Проблема правового государства. М., 1915.
29. Кузнецов Э.В., Масленников Д.В., Покровский И.Ф., Экимов А.И. Английская версия российского издания S.I.Zakhartsev, V.P. Salnikov. The Philosophy of Law and Legal Science. Newcastle upon Tyne: Cambridge Scholars Publishing, 2018 // Юридическая наука: история и современность. 2018. № 9. С. 191—194.
30. Лейст О.Э. Сущность права. Проблемы теории и философии права. М., 2011. С. 307.
31. Лившиц Р.З. Современная теория права. Краткий очерк. М., 1992.
32. Малахов В.П. Философия права. М., 2008.
33. Мальцев Г.В. Нравственные основания права. 2-е изд., пересмотр. М., 2015.
34. Масленников Д.В., Гук А.И., Числов А.И. Философско-правовые работы С.И. Захарцева: от происхождения права до перспектив правового бытия // Юридическая наука: история и современность. 2016. № 4. С. 194—200.
35. Масленников Д.В., Степашин С.В. Рецензия на монографию С.И. Захарцева и В.П. Сальникова «Философия. Философия права. Юридическая наука» // Юридическая наука. 2016. № 6. С. 177—179.
36. Нерсисянц В.С. Философия права. М., 1998.
37. Нерсисянц В.С. Теория государства и права. М., 2001.
38. Нерсисянц В.С. Философия права. М., 2011.
39. Покровский И.Ф., Гук А.И. Когда философия и право снова вместе. Рецензия на монографию С.И. Захарцева «Некоторые проблемы теории и философии права» / Под ред. В.П. Сальникова. М. : Норма, 2014. 208 с. // Мир политики и социологии. 2015. № 2. 184—190.
40. Покровский И.Ф., Исмагилов Р.Ф., Гук А.И. Действительно, философия и право снова вместе в исследовании современных научных мыслителей. Некоторые идеи по поводу рецензии Д.А. Керимова и монографии С.И. Захарцева и В.П. Сальникова «Философия. Философия права. Юридическая наука». М. : Юрлитинформ, 2015. 264 с. // Юридическая наука: история и современность. 2015. № 9. С. 196—200.
41. Раянов Ф.М. Философия права: дискурсивный анализ и новые выводы. М., 2017.
42. Ромашов Р.А., Пеньковский Е.В. Философия права и преступления. СПб., 2016.
43. Рохлин В.И., Захарцев С.И., Миронов М.А., Стуканов А.П. Институт реабилитации в российском законодательстве / Под общ. ред. В.И. Рохлина. СПб., 2007.
44. Тихомиров Ю.А. Право: прогнозы и риски. М., 2018.
45. Фролова Е.А. Проблемы теории и философии права. М., 2015.
46. Хабибулин А.Г., Мурсалимов К.Р. Рецензия на книгу С.И. Захарцева «Некоторые проблемы теории и философии права» / Под ред. В.П. Сальникова. М. : Норма, 2014. 208 с. // Мир политики и социологии. 2015. № 9. С. 203—209.
47. Чашин А.Н. Современные правовые учения России / Под ред. Т.Н. Радько. М., 2014.
48. Шафиров В.М. Конституция. Отраслевое право. Правоприменение // Российская юстиция. 2016. № 3. С. 2—4.
49. Юридическая герменевтика в XXI веке / Под общ. ред. Е.Н. Тонкова, Ю.Ю. Верютина. СПб., 2016.
50. Zakhartsev S.I., Salnikov V.P. The Philosophy of Law and Legal Science. Newcastle upon Tyne: Cambridge Scholars Publishing, 2018.

Рецензент: Рыбаков Олег Юрьевич, доктор философских наук, доктор юридических наук, профессор, заведующий кафедрой философии и социологии МГЮА им. О.Е. Кутафина, г. Москва, Россия.

E-mail: ryb.oleg13@yandex.ru



Научная работа петербургских правоведов в перспективе суверенной философии права

Рецензия на монографию С.И. Захарцева и В.П. Сальникова «Философия и юридическая наука». М. : Юрлитинформ, 2019. 424 с.

Керимов А.Д., Масленников Д.В.*

Ключевые слова: право, философия, традиции, метод, правовая идеология, правовая политика, компре-хендная теория права.

Аннотация. Национальный суверенитет невозможен, если правовая система государства основана на принципах заимствованной философии права. Выработывая подходы к решению задачи разработки суверенной философии права, авторы рецензируемой монографии ищут пути актуализации классической философии, в которой усматривают теоретический фундамент, единственно соразмерный российскому традиционализму в области нравственно-правовых ценностей. В этом контексте дается интересный и содержательный анализ самых острых, малоизученных вопросов и проблем современной правовой науки, выдвигаются новые аргументы в пользу компрехендной теории права.

DOI:10.21681/2226-0692-2019-4-14-18

Работа ученых, особенно в такой практико-ориентированной отрасли знания как юридическая наука, может быть актуальна лишь в той мере, в какой она созвучна важнейшим задачам, стоящим перед обществом и государством. Для современной России — это прежде всего задачи, связанные с восстановлением и укреплением ее суверенитета. И дело не только в преодолении зависимости от Запада, оставшейся в наследие от 1990-х гг. Само изменение общества и его политического устройства в динамике перехода от мира двухполярного к миру однополярному и от него — к многополярному миру, в динамике борьбы противоположных тенденций глобализации и регионализации, в динамике трансформации «вестфальской» модели государства, незыблемой с XVII века, настоятельно требует своего рода «перезагрузки» национального суверенитета и нового осмысления его политико-правовой модели.

А это, в свою очередь, предполагает необходимость обновления всех оснований национального суверенитета. Совершенно очевидно, что невозможно проводить суверенную правовую политику, если она построена на философско-правовой «матрице», сформированной на базе нравственно-правовых ценностей и идеалов научности, выработанных в других государствах. Это невоз-

можно даже в том случае, если мы оставим за скобками геополитическое противостояние этих государств России и будем исходить из а priori полагаемого принципа доброжелательного отношения к России иных акторов мировой политики. В любом случае: если мы формируем теорию права и государства на заимствованной философско-правовой платформе, то мы просто обречены постоянно оправдываться за все действительные или мнимые ошибки в законодательстве, обречены с вечной оглядкой на чужое мнение создавать нормативно-правовую основу как внутренней, так и внешней политики.

В советское время такой суверенной философско-правовой «матрицей» в нашей стране был марксизм. Это была теоретическая платформа, в своих основах совершенно независимая от либеральных идеологов Запада. Поэтому западная критика нашей демократии или нашего понимания прав человека гасилась уже на уровне идеологического противоборства, имела какое-то содержание лишь в конкуренции пропагандистских аппаратов. А значит, реальная правовая политика могла выработываться и осуществляться совершенно независимо от внешнего теоретико-правового дискурса, задаваемого научными идеями и самой семантикой чужой научной речи.

* Керимов Александр Джангирович, доктор юридических наук, профессор, начальник научного отдела высшей школы (факультета) культурной политики и управления в гуманитарной сфере Московского государственного университета им. М.В. Ломоносова, главный редактор «Российского журнала правовых исследований», г. Москва, Российская Федерация.

E-mail: rjls@bk.ru

Масленников Дмитрий Владимирович, доктор философских наук, профессор, профессор кафедры общегуманитарных дисциплин ЧОУ ВПО «Юридический институт», г. Санкт-Петербург, Российская Федерация.

E-mail: dwm61@inbox.ru

Очевидно, что без скорейшей разработки современной российской правовой идеологии и ее научной и мировоззренческой основы — оригинальной национальной философии права, вся система суверенитета российского общества и государства будет неустойчива и уязвима для внешнего влияния. И в этом нет ни малейшего преувеличения.

Авторы рецензируемой монографии, известные российские профессоры С.И. Захарцев и В.П. Сальников, в течение целого ряда лет идут по пути решения этой во всех отношениях масштабной и актуальной научной задачи. Этапы этого пути отмечены рядом интересных публикаций: монографий и статей [2—13, 15—17]. Каждая из этих работ не была обойдена вниманием российской и зарубежной общественности: от развернутой конструктивной критики и опыта инкорпорации в другие теоретико-правовые системы до многочисленных упоминаний и цитат в научных работах многих авторов.

Наблюдая за этим движением теоретической мысли, этапный результат которой зафиксирован в обсуждаемой работе, можно выделить следующую тенденцию: решая задачу разработки суверенной российской философии права, С.И. Захарцев и В.П. Сальников отнюдь не стремятся быть оригинальными ради самой оригинальности. Напротив, их основная идея состоит в том, что независимая правовая мысль может быть лишь там, где она основана на многовековой традиции всей философско-правовой мысли, вычленяет в ней все истинное и ценное содержание, интегрирует его в синтезирующем движении философского мышления. И это совершенно правильно выработанный вектор развития правовой науки: традицию нравственно-правовых ценностей России может правильно понять, научно осмыслить, идеализировать и теоретически оформить лишь та философия, которая сама является традиционной [18].

Такая философия не противопоставляет себя традиции историко-философского процесса и историко-правового процесса, объявляя себя хоть «постклассической», хоть «постнеклассической», а последовательно опирается на эту традицию, целенаправленно вписывается в нее. «Мы полагаем, — замечают С.И. Захарцев и В.П. Сальников, — что увлечение постпозитивизмом, постмодернизмом, как и большинством подобных учений, относительно быстро закончится. Люди в целом и ученые особенно всегда стремились и стремятся к познанию мира — истинному познанию, к знаниям» [19, с. 394].

Творчески переосмысляя традицию историко-философского процесса и историко-правового процесса, философия права становится подлинно оригинальной, а значит, и «суверенной». Сознательно включаясь в традицию, она становится открытой всем мировым тенденциям развития права и правовой мысли, становится способной понять ее различные языки и вписаться в мировой научный и идеологический дискурс. Она развивается не как замкнутая, а, наоборот, как открытая философско-правовая система и правовая идеология, не на вторых ролях, а на равных включаясь в этот дискурс (об этом, кстати, свидетельствует перевод на английский язык и издание в Кембридже в 2018 г. философско-правовой работы С.И. Захарцева и В.П. Сальникова, а так-

же интерес к ней зарубежной научной общественности, который мы можем зафиксировать [21]). Это и означает как раз действительный суверенитет, который предполагает вовсе не замкнутость, а прежде всего субъектность сильной и открытой позиции и в политике, и в философии.

В рецензируемой монографии мы не найдем пока попытки актуализации целостности историко-философского процесса как единого теоретического основания авторской концепции философии права — «философско-специализированной науки, предметом изучения которой являются основополагающие проблемы онтологии права, гносеологии права, аксиологии права, антропологии права, логики права, этики и права, практики права, правосознания» [19, с. 79]. Но в соответствии с тем этапом научных изысканий, который авторы представляют российскому и зарубежному читателю, речь, скорее, идет о результатах «приложения» к познанию правовой действительности метода, выработанного классической философией, а именно — диалектического метода, в эффективности и актуальности которого не сомневаются С.И. Захарцев и В.П. Сальников [19, с. 16—26, 127—139].

Оценивая значение диалектики, диалектического метода С.И. Захарцев и В.П. Сальников пишут: «Развитие научного знания предполагает постоянное изменение, движение, динамику знаний. В диалектическом развитии раскрываются такие обязательные свойства научного знания, как предметность, определенность, точность, системность, логичность, проверяемость, теоретическая и эмпирическая обоснованность, практическая полезность. Совокупность этих свойств определяет и гарантирует объективность научного знания. Именно диалектика является методом, жизненно необходимым для любой науки... Без развития наука мертва. Без постоянной реализации основанных на диалектике функций познания, объяснения, эвристики, прогноза и практической реализации любая теория прекратит свое существование. Сначала она остановится в развитии, вскоре наметится ее заметное отставание от жизненных потребностей, а затем она уйдет в небытие. Правда, объективное (опять же диалектическое) мировое развитие знаний может заставить вернуться к забытой теории, но этот процесс весьма трудоемок и затратен. В настоящее время известно немало общенаучных методов. Однако при внимательном рассмотрении оказывается, что в их применении присутствует диалектика» [19, с. 18—19]. Правильность этого суждения подтверждается в том числе и результатами исследования самих авторов рецензируемой работы, в которой в полной мере демонстрируется диалектический подход к такому сложному социальному явлению как право.

Прежде всего авторы исходят здесь из центральной для диалектики идеи — идеи развития, обосновывая суждение о том, что законченной теоретической модели права как социального явления наука еще не может предъявить обществу, эта модель еще находится в процессе своего становления. Однако процесс развития потому и является диалектическим, что заключает в себе единство самого процесса и его результата. Это

отнодью не кантовский идеал чистого разума, служащий для последнего лишь гарантом возможности познания и остающийся вечно ускользающим горизонтом. Цель познания права вполне достижима, она означает лишь завершенность определенного этапа познания и открытия перспективы нового правового знания, которой мы пока еще не можем предполагать.

Этой целью авторы полагают достижение уровня достаточной «огранки» того бриллианта знания, которым им видится право [19, с. 102]. Этот яркий образ стал своего рода «визитной карточкой» компрехендной теории права, которая уже на протяжении целого ряда лет разрабатывается С.И. Захарцевым и В.П. Сальниковым [2, 3]. Дело в том, что наиболее распространенная огранка бриллианта составляет 57 граней. Ученые видят ту или иную грань камня, подчас даже подробно рассматривая ее, при этом упуская из виду, что есть еще, как минимум, 56 граней этого же камня. То же самое, по мнению авторов, происходит и с правом. Специалисты по одной грани этого феномена судят о нем как о целом. Очевидно, что получаемые таким образом теории со временем упираются в неразрешимые противоречия. Далее появляются новые мыслители, которые также, иногда искренне, полагая, что видят предмет целиком, сосредоточены лишь на одном из проявлений предмета.

Исходя из этого, С.И. Захарцев и В.П. Сальников высказывают предположение о том, что пока не будет создано значительное количество самостоятельных концепций, объективно и полно раскрывающих конкретные грани права, его единой, общей теории не удастся создать. Но движение к ней — это не безрезультативный процесс, для которого цель — ничто. Авторы убеждены сами и вполне успешно убеждают нас в том, что как только количество определений права достигнет критической массы, оно перерастет в качество, в результате чего мы получим понимание права на уже совершенно новом уровне. Но если мы находимся еще только в пути к достижению этой цели, нельзя останавливаться только на одной концепции права, пытаться делать ее господствующей, главной. Надо стремиться, отмечают они, объять право целиком, изучать право всеохватывающе [19, с. 102—103].

А пока своего рода «бонусом» для ученого, ставшего на путь достижения компрехендной теории права, становится не зашоренность взгляда исследователя правовых феноменов, широта подхода, способность к смелым, нестандартным выводам и к отстаиванию позиции, расходящейся на сегодня с «мейнстримом». Такие качества демонстрируют наши авторы, обращаясь к самым острым проблемам правовой жизни, малоизученность которых определяется их новизной.

Примером может служить критическая оценка авторами рецензируемой монографии суда присяжных [19, с. 192—206], который для многих и по сей день входит, хотя и без достаточных на то оснований, в число фундаментальных демократических ценностей. Или, к примеру, предостережение против эйфории, господствующей в обществе в связи с развитием информационного общества. Авторы подводят нас к справедливому вопросу о том, что в большей мере несут в себе для

человека новые возможности, связанные с информационными технологиями: свободу выбора или духовное порабощение и беззащитность перед технологиями социальной манипуляции? С.И. Захарцев и В.П. Сальников предостерегают: «Опасность, связанная с бесконтрольностью распространения информации, является одной из серьезнейших проблем перед человечеством в XXI в.» [19, с. 237].

Насколько остроумно, настолько и справедливо следующее суждение: «В целом, ситуация с тотальным контролем за человеком характерна... для всего мира. Как в середине XX в. человечество наделало столько атомных бомб, что теперь не знает, что с ними делать, так и сейчас изготовлено столько видеокамер и регистраторов, что люди сами от этого начали страдать [19, с. 245]. Всесторонне проанализировав проблемы современного информационного общества, авторы делают вывод, который трудно оспорить: «Перед человечеством в конце XX в. появились новые глобальные проблемы, касающиеся его телесной природы и воздействия на него через информационное пространство. Их опасность надо скорее осознать и разработать конкретные правовые механизмы по разрешению названных проблем» [19, с. 248].

Не менее глубоки и одновременно свежи в оценках суждения С.И. Захарцева и В.П. Сальникова, основанные на анализе современных вопросов, связанных с биомедицинскими экспериментами над человеком [19, с. 221—235], проблемами кризиса правосознания и правового нигилизма в постсоветской России [19, с. 259—279], сложностями конвергенции норм права между государствами [19, с. 212—220] и др.

Знакомство с монографией «Философия и юридическая наука» позволяет ждать от ее авторов — С.И. Захарцева и В.П. Сальникова — новых научных открытий в области правовой теории, всестороннего анализа и этико-правовой оценки кризисных процессов в современном обществе. Одновременно для дальнейшего движения по пути развития суверенной российской философии права, намеченного авторами в рецензируемой и в предшествующих работах, необходим углубленный анализ ее историко-философских предпосылок, оценка эвристической роли традиции в этой науке и ее возможностей для познания традиций нравственно-правовых. Думается, что С.И. Захарцев и В.П. Сальников уже подготовили достаточную теоретическую и методологическую базу для включения в этот процесс широкого ряда представителей научного сообщества, причем специалистов не только в области юриспруденции, но и профессиональных философов [14, с. 11—27].

Теория права должна прежде всего определить для себя, с какой именно субстанцией она имеет дело. Другими словами, она должна определить онтологический статус права [1, с. 3—14]: является ли право само по себе некоторой сущностью, заложенной в первоосновах бытия и каким-то образом транслируемой человеку, или же право является продуктом деятельности разума, результатом применения познавательной способности, в равной мере присущей каждому человеку, или же право можно понять, проанализировав особенности психологии человека, или же право является фикцией, всего

лишь внешней формой для государственного произвола? Следующим шагом должно стать исследование гносеологических оснований отношения человека к праву. А именно: как человек может познать эту правовую субстанцию, определяемые ею отношения причинности, и каким образом это знание транслируется в акт воли. Философия права, если он хочет быть философией, должна показать, как всеобщее единство мышление и бытия, всеединство, несущее в себе начало абсолютной гармонии мироздания, раскрывает в себе определенность права и правового сознания. Она должна суметь спроецировать заключенные в этой всеобщей гармонии бытия начала права в исторические формы развития человека, общества и государства.

Систему синтетических суждений, эксплицирующих предмет философии права, формирует процесс исследования единства мышления и бытия в истории философии. Поэтому история философии представляет собой теоретическую платформу самоопределения правовой мысли. В том итоге исторического развития классической философии, который был реализован в

немецкой классической философии рубежа XVIII—XIX вв., все противоположности, составляющие диалектику развития единого бытия, постигаются в конкретном единстве бытия и мышления, моменты различности которого полагаются им самим как результат его деятельности.

Здесь историко-философским процессом был как раз достигнут тот результат, который еще только предсказывают для правовой науки С.И. Захарцев и В.П. Сальников: синтетическое единство познания всех важнейших граней всеобщего диалектического тождества мышления и бытия, понятого как духовный абсолют, сущностью и смыслом которого является свобода. Без знания бытия как абсолютной свободы и абсолютного блага невозможно понимание его сущности [20, с. 32—39].

Однако только это знание позволит осуществить масштабную задачу, решения которой не избежать российской правовой науке: разработку суверенной философии права как теоретической платформы для выработки независимой правовой идеологии и правовой политики России.

Литература

1. Гаджиев Г.А. Онтология права (критическое исследование юридического концепта действительности). М. : Норма: ИНФРА-М, 2013. 320 с.
2. Захарцев С.И. Некоторые проблемы теории и философии права : монография / Под общ. ред. В.П. Сальникова. М. : Норма, 2014. 208 с.
3. Захарцев С.И., Сальников В.П. Философия. Философия права. Юридическая наука. М. : Юрлитинформ, 2015. 264 с.
4. Захарцев С.И., Сальников В.П. Знакомьтесь: компрекендная теория права // Библиотека криминалиста. 2016. № 5(28). С. 375—379.
5. Захарцев С.И., Сальников В.П. Истина как проблема философии: классика или постмодернизм // Российский журнал правовых исследований. 2016. № 2(7). С. 96—100.
6. Захарцев С.И., Сальников В.П. Как познать право? Мы предлагаем компрекендный подход // Правовое поле современной экономики. 2015. № 9. С. 17—30.
7. Захарцев С.И., Сальников В.П. Компрекендная теория познания права // Юридическая наука: история и современность. 2015. № 8. С. 11—26.
8. Захарцев С.И., Сальников В.П. Компрекендная теория права: ответы на вопросы // Юридическая наука: история и современность. 2016. № 9. С. 19—24.
9. Захарцев С.И., Сальников В.П. О заблуждениях в понимании права и важности компрекендного подхода для его познания // Правовое поле современной экономики. 2016. № 5. С. 83—88.
10. Захарцев С.И., Сальников В.П. О противоречивости права в контексте компрекендной теории // Юридическая наука: история и современность. 2016. № 10. С. 31—34.
11. Захарцев С.И., Сальников В.П. Об интегративном правопонимании в контексте компрекендной теории права // Юридическая наука: история и современность. 2017. № 2. С. 39—47.
12. Захарцев С.И., Сальников В.П. Об обосновании компрекендного подхода для познания права // Теория государства и права. 2016. № 2. С. 39—58.
13. Захарцев С.И., Сальников В.П. Предлагаем Вашему вниманию компрекендную теорию познания права // Мир политики и социологии. 2016. № 3. С. 170—183.
14. Захарцев С.И., Сальников В.П. Философы и проблемы права: внимание явно недостаточное (некоторые размышления) // Мир политики и социологии. 2015. № 12. С. 11—27.
15. Захарцев С.И., Сальников В.П. Размышляем о сущности права: компрекендный подход // Правовое государство: теория и практика. 2017. № 1(47). С. 13—30.

16. Захарцев С.И., Сальников В.П. Об обосновании компрехендного подхода для познания права // Теория государства и права. 2016. № 2. С. 39—58.
17. Захарцев С.И., Сальников В.П. Что есть компрехендная теория права? // Юридическая наука. 2016. № 3. С. 5—9.
18. Захарченко М.В. Традиция в истории: опыт типологической интерпретации. СПб. : Санкт-Петербургский государственный университет педагогического мастерства, 2002. 191 с.
19. Захарцев С.И., Сальников В.П. Философия и юридическая наука. М. : Юрлитинформ, 2019. 424 с.
20. Сальников В.П., Масленников Д.В. Институты права и идея абсолютного Добра / Государственно-правовые институты современного общества: Сборник статей к Всероссийской научно-практической конференции, посвященной 100-летию Республики Башкортостан (г. Уфа, 14 декабря 2018 г.). Отв. ред. Ф.М. Раянов. Уфа : БашГУ, 2018. 331 с. С. 32—40.
21. Zakhartsev S.I., Salmnikov V.P. The Philosophy of Law and Legal Science. Newcastle upon Tyne: Cambridge Scholars Publishing, 2018. 270 pp.



«Государская честь» или правовые механизмы защиты публичной власти: история и современность

Хорунжий С.Н.*

Ключевые слова: *Соборное Уложение, конституционно защищаемые ценности, правовой баланс, принцип пропорциональности, публичная власть, президент, суверенитет, правовой титул, инсигнии, распространение информации, неуважение власти, оскорбление.*

Аннотация. *На примере ряда норм Соборного Уложения 1649 года иллюстрируется общность механизмов правового регулирования, обеспечивающих защиту публичной власти и её отдельных институтов в современной России. Сопоставительный анализ норм государственного права XVII века и противоположений современного законодательства позволяет говорить о единстве правового основания — правового титула, определяющего источник происхождения права. Титул, не являясь самостоятельным правом, обеспечивает защиту публичного лица, персонализирующего его носителя — главы государства. В статье демонстрируется межотраслевой характер правовых механизмов, обеспечивающих защиту носителя правового титула нормами публичного и частного права, а также современных технологических средств правовой защиты конституционно защищаемых ценностей.*

DOI: [10.21681/2226-0692-2019-4-19-22](https://doi.org/10.21681/2226-0692-2019-4-19-22)

Защита интересов публичной власти в лице её соответствующих органов и должностных лиц всегда являлась одной из основных государственных задач. История развития государства и права свидетельствует, что в качестве мер, обеспечивающих неприкосновенность власти, выступали не только элементы мифологизации и религиозной сакрализации, но и прямое физическое воздействие — наказание, подавление и ликвидация угрозы. Начиная от инсигний римских царей в виде трабеи и диадемы или же Мономаховой державы Бориса Годунова — символических знаков могущества и элементов конкретной функции власти — и заканчивая совершенно осязаемым фактическим и юридическим правоприменением фасций — в законах Нумы Помпилия [4], батогами — в «Русской правде» (XI в.) или кнутом — «торговой казни» — в Судебнике Ивана III (1497 г.), государство всегда стремилось обеспечить надлежащий уровень защиты своих публичных интересов. Инструментарий применяемых мер менялся со временем, но неизменным оставался спор в отношении их допустимости, а также соразмерности степени и характеру деяния.

В части соблюдения требований пропорциональности, как ретроспективной реакции государства за совершенные правонарушения (преступления), представляет существенный интерес анализ развития норм права в процессе его систематизации и кодификации, что позволяло обеспечить прежде всего реализацию пре-

вентивных функций правового регулирования. В этом смысле представляет существенный интерес исследование кодифицированного памятника русского права [6] — Соборного Уложения 1649 года (далее также — «Уложение», «Уложение 1649 года»).

Не останавливаясь на многочисленных прогрессивных элементах данного исторического документа, сфокусируемся на анализе правовых механизмов защиты публичной власти, сконцентрированных преимущественно в главах 2 и 3, и позволим некоторые правовые аллюзии на нормы действующего российского законодательства.

Разработчики Уложения закрепляют весьма понятную с точки зрения религиозно-правовой парадигмы того времени структуру документа: преступления против церкви («О богохульниках и о церковных мятежниках») имеют первостепенное значение — им отводится первая глава Уложения. Клерикальное мировоззрение требовало безусловного и непосредственного исполнения Слова, реченного устами римского гражданина и первоверховного апостола Павла, ставшими неотъемлемой частью православного вероучения, — «... нет власти не от Бога; существующие же власти от Бога установлены» (Послание к Рим. 13:1).

Категорический запрет на «всякую хулу» либо «непристойные речи» или обращение во время церковного пения к государю или «иным властям» о своих де-

* Хорунжий Сергей Николаевич, кандидат юридических наук, доцент кафедры конституционного и муниципального права юридического факультета Воронежского государственного университета, секретарь Избирательной комиссии Воронежской области, г. Воронеж, Российская Федерация.

E-mail: snhor@mail.ru

лах «бити челом» требовал безупречного поведения. В противном случае нарушитель будет «вкнут в тюрьму, на сколько государь укажет» (пункты 1, 8, 9 главы 1 Соборного Уложения 1649 г.).

Несмотря на то, что Уложение не содержит прямых указаний на природу власти государя, источник её происхождения был очевиден — «Итак, будьте покорны всякому человеку челоу начальству, для Господа: царю ли, как верховной власти» (1 Послание Петра 2:13). Религиозный аспект богодуховности царской власти закономерно находил проявление в её правовом обосновании в виде государственного титула — «царь». Помимо собственно «звания» (от лат. *titulus* — «звание, надпись») титул указывает на правовое основание соответствующего права. Как отмечает М. А. Исаев, титул, равно как и право на него, всегда являлись важнейшим видом государственных прав. Титул либо удостоверял фактическое состояние дел, либо содержал требования о признании подразумеваемого статуса и вытекающих из него привилегий. С юридической точки зрения титул не что иное, как «символ права на ту или иную вещь» [3, с. 240]. При этом «вещь» может толковаться достаточно широко — от участка земли до государства в целом. Титул указывает на право, сам непосредственно таковым не являясь. Титул — это «имя права», «символ права» на государственную территорию [3, с. 240]. Именно по этой причине титул, являющийся свидетельством основания возникновения права в сфере цивилистических отношений, сохраняет частноправовые элементы в публично-правовой сфере, имея, однако, уже иную природу. Здесь монарх становится сувереном, является символом публичной власти и государства в целом.

Особенности указанного правового статуса предполагают соответствующие инструменты и средства защиты монарха, когда любое деяние (действие или бездействие), физическое или словесное воздействие на него лично будет квалифицироваться как покушение на основы государственного устройства и суверенитет. Титул царя, самодержавного и наследного монарха, определенный Соборным Уложением 1649 года, требовал от эпонимного «законодателя» членов Земского собора во главе с князьями Н. И. Одоевским, С. В. Прозоровским и Ф. А. Волконским разработки сообразных мер его правового обеспечения. Последнее находит свое отражение в попытках отраслевого выделения норм государственного и уголовного права, введения рубрикации, исполнения иных правил, соответствующим требованиям юридической техники XVII века.

В главе II «О государьской чести и как его государьское здоровье оберегать» и главе III — «О государеве дворе, чтоб на государеве дворе ни от кого никакого бесчинства и брани не было» Уложения содержатся преступления против личности государя и его семьи, а также целый ряд таких государственных преступлений как измена, бунт, заговор, извет [5]. Для наших целей представляют интерес присутствующие здесь нормы, устанавливающие ответственность за поругание чести государя: прежде всего это хула и брань, клевета и оскорбление. Соборное Уложение выделяет следующие объекты оскорбления: служитель церкви (гл. I ст. 2—7),

государев двор (гл. III ст. 1—5), а также суд, судья и третейский судья (гл. X ст. 105, 106, гл. XV ст. 5).

Юридическая квалификация оскорбления была достаточно своеобразной. Данная категория включала в себя, так называемые, «невместные слова» — не подобающие, неприличные, неуместные [2]. При этом указанная неуместность являлась более элементом статусного недопущения, нежели прямого оскорбления лица словом. Как указывает М. Н. Воробьев, невместные слова — это не брань: «Скажем, человек какой-то с пьяных глаз говорил, что государь-де наш не жилец на этом свете — это и было невместное слово. А просто брань в пьяном виде — это была хула, оскорбление, непристойная речь». [1, с. 97—98].

По тексту Уложения мы также встречаем такие составы умаления государьской чести как «злое умышление» или «злое дело мыслил» на царское величество (ст. 1 гл. II), или «обесчестить кого-либо словом» при государе или в его дворе, «не опасаясь чести царского величества» (ст. 1 гл. III) и др. За содеянное полагались различные виды наказания: от заключения в тюрьму до — «казнить смертью».

Защита чести и достоинства лица — олицетворителя верховной власти — разработчиками Соборного Уложения выражена значительно ярче, нежели защита жизни и здоровья царя как физического лица. Подобная законодательная линия в полной мере соответствует указанному выше пониманию правового титула — лицо, владеющее им, охватывает все основные элементы государства: власть, территорию и население. Отсюда признание царской ипостаси в качестве высшей ценности и обеспечение максимальной защиты его как единственного носителя титула. Нельзя сказать, что закрепление такой юридико-идеологической парадигмы является абсолютно уникальным. В исторической летописи разных государств мы найдем весьма схожие примеры правового регулирования. Интерес представляет содержательное развитие подобных институтов и современное их состояние. Как известно, в нашей стране периодом официальной ликвидации всех титулов, в том числе императора Российской Империи, стали события 1917 года. Вместе с этим, титул не является исключительно атрибутом монархии. Кроме того, даже в монархических государствах его содержание может иметь совершенно иные идеологические и юридические составляющие: во множестве современных правовых режимах должность монарха низведена до должности уполномоченного народом лица.

В российском государстве некоторые институты публичной власти не только не утратили своих исторических корней, напротив, получили свое закономерное историческое развитие и новое юридическое содержание. В соответствии с частью 1 статьи 3 основного Закона в нашей стране единственным источником власти и носителем суверенитета является многонациональный народ Российской Федерации. Главой государства является Президент Российской Федерации, который выступает гарантом Конституции Российской Федерации, прав и свобод человека и гражданина. Президент страны принимает необходимые меры по охране суверенитета,

независимости и государственной целостности Российской Федерации (ч. 1, 2 ст. 80 Конституции России).

Приведенные конституционные правоположения закрепляют светские основания происхождения современной высшей власти (народ как источник власти), персонализируя её в конкретной должности (Президента РФ), содержанием которой выступает статус «гаранта» основополагающих прав и свобод, а также конституционных полномочий по обеспечению государственного внешнего суверенитета и внутренней целостности страны. Позволим себе сказать, что данные элементы отчасти выступают современными атрибутами титула верховного лица государства — титула Президента. Именно титул Президента инкорпорирует в себя все исторически-традиционные элементы такого правового феномена. В частности, в качестве внутреннего содержания титула будут выступать элементы легитимности его избрания (исполнение избирательных процедур, обеспечивающих реализацию правомочия «народа» как источника власти), в качестве внешних атрибутов власти, его инсигний, Штандарт, или Флаг Президента России.

Вместе с этим юридическая завершенность правового титула Президента требует присутствия специальных механизмов, обеспечивающих не только его физическую безопасность, но также защиту чести и достоинства владельца титула — подобно наказаниям за «невместные слова», хулу и «злые умысления» Соборного Уложения 1649 года.

Законодательство современного периода, бесспорно, находится на совершенно ином этапе владения юридической техникой. Однако её основы, положенные в том числе в Уложении 1649 года, нашли свое закономерное историческое развитие вместе с многими составными разноотраслевыми деяниями. В этом смысле представляют интерес нормы Федерального закона от 18.03.2019 г. № 28-ФЗ «О внесении изменений в Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях». Указанными изменениями законодателем вводится административная ответственность за распространение информации, которая выражает явное неуважение к государству, её официальным символам или органам, осуществляющим государственную власть, в неприличной форме, оскорбляющей человеческое достоинство и общественную нравственность (ч. 3 ст. 20.1 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях, далее — КоАП РФ).

Обратим внимание, что для современного мира, в котором информация является ценнейшим инструментом обеспечения целостности и единства, законодатель устанавливает ответственность не только за прямое неуважение к Государственному флагу Российской Федерации, Государственному гербу Российской Федерации или Государственному гимну Российской Федерации (ст. 17.10 КоАП РФ; ст. 329 Уголовного кодекса Российской Федерации, далее — УК РФ) — инсигниям современного публичного порядка [7, 8, 9], но и опосредованные формы унижения атрибутов государства и его правового титула в виде «распространения» соответствующей информации.

В части установления ответственности за неуважение к государству или органам, осуществляющим государственную власть, отметим следующее. Действующее уголовное законодательство, например, содержит такой самостоятельный состав, как «неуважение к суду», под которым понимается оскорбление участников судебного разбирательства либо судьи, присяжного заседателя или иного лица, участвующего в отправлении правосудия (ст. 297 УК РФ). Также отметим, что традиционная категория преступлений против государственной власти (раздел X УК РФ), включает в себя такой состав, как оскорбление публичной власти (ст. 319 УК РФ). Кроме того, действующее законодательство содержит и цивилистические механизмы защиты чести и достоинства как самостоятельных нематериальных благ (ст. 150 и 152 Гражданского кодекса Российской Федерации).

Достаточно сложным здесь может стать рассмотрение вопроса об отграничении оскорбления или неуважения от критики. Как указывает Верховный Суд Российской Федерации, допустимые рамки критики публичных лиц являются гораздо более широкими, чем в отношении частных лиц; особое доминирующее положение правительства обязывает его быть сдержанным, особенно при решении вопроса об уголовном преследовании «на неоправданные нападки и критику со стороны его противников»¹. Решение указанного вопроса представляется вполне возможным при соблюдении баланса конституционно защищаемых ценностей, принципа пропорциональности частноправовой и публично-правовой сферах правового регулирования².

Вместе с этим вводятся и новые, «технологические», способы обеспечения защиты публичных интересов. В частности, Федеральным законом от 18.03.2019 г. № 30-ФЗ «О внесении изменения в Федеральный закон «Об информации, информационных технологиях и о защите информации» предусматривается возможность удаления информации, указанной в ч. 3 ст. 20.1 КоАП РФ. В противном случае — ограничивается доступ к информационному ресурсу, содержащему подобную информацию, в том числе, к сайту в сети Интернет.

Проведенный выше сравнительно-исторический анализ некоторых норм Соборного Уложения 1649 года, а также современных правоположений позволяет сформулировать ряд выводов в части условий общности механизмов защиты публичной власти.

Первое. Единство юридической природы в квалификации власти, а также её персонализации в статусе публичного лица, обладающего специальным титулом, указывающего на источник возникновения права и являющегося основанием последующих государственных правомочий. Различия присутствуют лишь в определении конкретной первопричины власти и её происхождения в зависимости от конкретно-исторических периодов развития: богодуховность «государской чести»

¹ Обзор практики рассмотрения судами дел по спорам о защите чести достоинства и деловой репутации (утв. Президиумом Верховного Суда РФ 16.03.2016 г.) // Бюллетень Верховного Суда РФ. 2016. № 10.

² См.: Обзор практики рассмотрения судами Российской Федерации дел о защите чести, достоинства и деловой репутации, а также неприкосновенности частной жизни публичных лиц в области политики, искусства, спорта // Бюллетень Верховного Суда РФ. 2007. № 12.

(Средневековье) и конституционный титул Президента как гаранта реализации представляемого им многонационального народа как единственного источника власти (XXI век).

Второе. Единство внешних атрибутов власти (инсигний), сохранившихся не столько количественно, сколько содержательно. Действующее законодательство под угрозой наказания императивно запрещает какие-либо формы проявления неуважения к внешним символам государства и власти: Государственному флагу Российской Федерации, Государственному гербу Российской Федерации, а также Государственному гимну Российской Федерации. В одном случае действия сопряжены с физическим уничтожением, в другом — моральным, информационно-публичным, уничтожении власти и её титульных атрибутов.

Третье. Единство и многообразие правового инструментария защиты публичной власти и её представителей. Одни из первых попыток систематизации

и кодификации законодательства, предпринятые разработчиками Соборного Уложения 1649 года, а также последующее совершенствование юридической техники привели, в конечном счете, к межотраслевому регулированию рассмотренных нами институтов защиты публичной власти. Последние включают в себя нормы уголовного, административного и гражданского законодательства. Кроме того, указанное межотраслевое регулирование дополняется современными технологическими средствами правовой защиты конституционно значимых ценностей.

Исследование исторических корней современных правовых институтов и механизмов, понимание истории их развития всегда является важным инструментом в деле совершенствования действующего законодательства, что обеспечивает сохранение конституционно значимых правовых ценностей и перспективное развитие регулируемых законом правоотношений.

Литература

1. Воробьев М.Н. Русская история. Ч. I. М. : Православный Свято-Тихоновский Богословский Институт, 1999. С. 97—98.
2. Ефремова Т.Ф. Толковый словарь русского языка. М., 2000.
3. Исаев М.А. История российского государства и права. М. : Статут, 2012. С. 240.
4. Кофанов Л.Л. Lex et ius: возникновение и развитие римского права в VIII—III вв. до н.э. М. : Статут, 2016.
5. Правовая защита лиц, сообщающих о фактах коррупции : научно-практическое пособие / В.Ю. Артемов, Н.А. Голованова, А.Ю. Заксон и др.; отв. ред. А.М. Цирин, Е.И. Спектор. М. : ИЗИСП, 2016.
6. Судебная практика в современной правовой системе России : монография / Т.Я. Хабриева, В.В. Лазарев, А.В. Габов и др.; под ред. Т.Я. Хабриевой, В.В. Лазарева. М. : ИЗИСП, НОРМА, ИНФРА-М, 2017.
7. Хорунжий С.Н. Ортодоксия в юриспруденции и теологии как элемент современной правовой среды // Мониторинг правоприменения. 2015. № 2. С. 4—11.
8. Хорунжий С.Н. Религиозная мораль в историческом контексте нормативного содержания современной правовой среды // Юридическая наука. 2016. № 2. С. 54—57.
9. Хорунжий С.Н. Юридикологические «архаизмы» современной общественной морали: философский аспект // Вестник Воронежского государственного университета. Серия: Философия. 2015. № 1(15). С. 48—53.

Рецензент: Рыбаков Олег Юрьевич, доктор юридических наук, доктор философских наук, профессор МГЮА им. О.Е. Кутафина, г. Москва, Россия.
E-mail: ryb.oleg13@yandex.ru



Принципы правового мониторинга институтов государства

Фадеева Е.С. *

Ключевые слова: правовой мониторинг, институт государства, мониторинг правоприменения, принцип.

Аннотация. Статья посвящена исследованию принципов самостоятельного вида правового мониторинга — правового мониторинга институтов государства. Принципы правового мониторинга институтов государства рассмотрены в трех направлениях (нормативном, доктринальном, прикладном) на основе анализа законодательства, источников научной литературы и практики мониторинговых исследований. Принципы правового мониторинга институтов государства классифицированы на три группы: общие, специальные и частные принципы. К общим принципам, характерным для всей системы правового мониторинга, в том числе мониторинга нормативных правовых актов и правоприменительной практики, правового мониторинга институтов государства, отнесены принципы объективности, законности, гласности, плановости, научности, информационной всеохватности, оснащенности. Под специальными принципами предложено понимать базовые начала мониторинговой деятельности, осуществляемой в отношении отдельной группы институтов государства. К частным принципам правового мониторинга институтов государства предложено относить принципы, характерные исключительно для мониторинговой деятельности в отношении конкретного института государства и обусловленные особенностями конкретного объекта мониторинга.

DOI: [10.21681/2226-0692-2019-4-23-28](https://doi.org/10.21681/2226-0692-2019-4-23-28)

Правовой мониторинг представляет собой деятельность по сбору, обобщению, анализу и оценке информации о состоянии правовой системы в целом или о состоянии ее отдельных компонентов. В настоящее время все чаще высказываются мнения и о том, что возможно и целесообразно проводить правовой мониторинг в отношении институтов государства [5, с. 7; 14; 15, с. 13]. Соответственно, объектом правового мониторинга могут выступать не только правовые институты, но и институты государства, то есть структуры, урегулированные и опосредованные правом. В связи с этим правовой мониторинг институтов государства можно рассматривать в качестве самостоятельного вида правового мониторинга, для которого характерно наличие определенных базовых положений — принципов.

Д.А. Смирнов предложил дифференцировать подходы к пониманию принципов права и обозначил три основных направления в понимании принципов права: широкое, нормативное и доктринальное [13, с. 29]. Применительно к правовому мониторингу институтов государства также выделим три подхода к пониманию принципов мониторинга: нормативный, доктринальный и прикладной.

Нормативный подход к пониманию принципов правового мониторинга закреплен в нормативных правовых актах, регулирующих отношения, возникающие в связи с осуществлением мониторинговой деятельности. В настоящее время в Российской Федерации правовое регулирование вопросов правового мониторинга на федеральном уровне построено таким образом, что нормативно

урегулированным видом правового мониторинга выступает лишь мониторинг правоприменения¹. Федеральными нормативными правовыми актами, регулирующими вопросы мониторинга правоприменения, не установлены принципы осуществления регулируемой деятельности.

Тем не менее, некоторые принципы правового мониторинга закреплены на уровне субъектов РФ. Так, например, законом Московской области «О правовом мониторинге в Московской области»² установлены такие принципы правового мониторинга, как непрерывность, системность, комплексность, плановость, целенаправленность, гласность. Аналогичные перечни принципов закреплены в законах Республики Татарстан³, Республики Башкортостан⁴, Пермского края⁵. Стоит заметить, что

¹ О мониторинге правоприменения в Российской Федерации: указ Президента Российской Федерации № 657 от 20.05.2011 г. // Собрание законодательства Российской Федерации. 2011. № 21. Ст. 2930; Об утверждении методики осуществления мониторинга правоприменения в Российской Федерации: постановление Правительства Российской Федерации № 694 от 19.08.2011 г. // Собрание законодательства Российской Федерации. 2011. № 35. Ст. 5081.

² О правовом мониторинге в Московской области: закон Московской области № 46/2012-ОЗ от 04.05.2012 [Электронный ресурс]. Доступ из справочной правовой системы «КонсультантПлюс».

³ О мониторинге законов Республики Татарстан: закон Республики Татарстан № 49-ЗРТ от 03.07.2010 [Электронный ресурс]. Доступ из справочной правовой системы «КонсультантПлюс».

⁴ О мониторинге законов Республики Башкортостан: закон Республики Башкортостан № 533-з от 29.05.2012 [Электронный ресурс]. Доступ из справочной правовой системы «КонсультантПлюс».

⁵ О правовом мониторинге в Пермском крае: закон Пермского края № 163-ПК от 04.02.2013 [Электронный ресурс]. Доступ из справочной правовой системы «КонсультантПлюс».

* Фадеева Елена Сергеевна, старший преподаватель кафедры теории и истории государства и права юридического института Балтийского федерального университета им. И. Канта, г. Калининград, Российская Федерация.
E-mail: efadeeva1@kantiana.ru

региональные законодатели достаточно редко раскрывают содержание указанных базовых начал мониторинга. Например, в законе Калужской области «О мониторинге правоприменения нормативных правовых актов в Калужской области»⁶ принцип полноты, всесторонности и объективности характеризуется тем, что мониторинг проводится путем широкого изучения официальной информации о реализации нормативных правовых актов, судебной практики по вопросам их применения. Таким образом, законодательство субъектов Российской Федерации о мониторинге нормативных правовых актов и практике их применения закрепляет следующие принципы мониторинга: непрерывность, гласность, целенаправленность, всесторонность, плановость.

Доктринальный подход к определению принципов правового мониторинга вытекает из содержания источников научной литературы. В отечественной юриспруденции принципы правового мониторинга в большей степени рассматриваются учеными в аспекте мониторинга нормативных правовых актов и правоприменительной практики.

Н.Н. Черногор к числу принципов правового мониторинга относит принципы законности, обязательности, программной обеспеченности, полноты информационной базы, объективности и достоверности информации, транспарентности и оснащенности [10, с. 37—38]. Данный перечень принципов несколько отличается от перечня, закреплённого в нормативных актах. Прежде всего, характерным для научной литературы является указание на принцип законности. Немаловажным принципом является также «принцип оснащенности», подразумевающий необходимость обеспеченности мониторинга в различных аспектах: профессиональном, кадровом, финансовом, техническом.

В концепции правового мониторинга, разработанной учеными Института законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве РФ, выделяются следующие принципы: легитимность и объективность, обязательность, информационная всеохватность, информационная открытость, программно-целевое и плановое обеспечение, финансовая обеспеченность [2, с. 34]. О.В. Козловская к принципам правового мониторинга также относит принципы законности, гласности, комплексности, плановости, системности, непрерывности, всесторонности исследования, объективности, профессионализма [4].

Н.В. Прокопьевой и И.В. Ивановым предложена классификация принципов мониторинга правоприменения. Классификацию принципов мониторинга на общеправовые и специальные (то есть применимые к регулированию определенных видов отношений) авторы называют «традиционной» [12, с. 157]. Очевидно, что подобная классификация является традиционной для дифференциации принципов права. Тем не менее, авторы считают возможным распространить ее и на принципы мониторинговой деятельности. К общеправовым принципам авторы относят принципы законности, демократизма, конкретно-исторический принцип, принцип

объективности и беспристрастности, принцип всесторонности исследования, исторического и логического единства, принцип системности. В этом списке хотелось бы отдельно выделить ранее не упоминавшийся принцип исторического и логического единства, который, по мнению авторов, позволяет установить процесс развития и становления исследуемого объекта, внешние и внутренние логические связи [12, с. 158]. Соответственно, объект правового мониторинга должен рассматриваться не в статичном состоянии на момент исследования, а с учетом его динамического развития во времени.

К числу специальных принципов мониторинга правоприменения авторы относят принцип открытости и гласности, обязательности, легальности и объективности, информационной всеохватности, программно-целевого и планового обеспечения, финансовой обеспеченности, единства теории и практики [12, с. 158]. В предложенной классификации отнесение принципа «легальности и объективности» к специальным принципам мониторинга, на наш взгляд, является спорным. Если рассматривать общеправовые принципы правового мониторинга как принципы, которые характерны для всех видов юридической деятельности, а специальные принципы — как характерные лишь для регулирования мониторинговых отношений, то, согласно логике авторов указанной статьи, принцип легальности и объективности характерен лишь для мониторинга правоприменения и не может быть положен в основу, например, правотворческой или правоприменительной деятельности. Более того, необходимо заметить, что принцип объективности авторы упоминают дважды. Среди общеправовых принципов мониторинга правоприменения авторы выделяют принцип «объективности и беспристрастности», а в качестве специального указан принцип «объективности и легальности». Полагаем, предложенная классификация принципов мониторинга правоприменения нуждается в уточнении.

Проанализировав указанные идеи, нетрудно заметить, что все эти работы объединяет наличие следующих ключевых принципов правового мониторинга: законность, объективность, научность, гласность, плановость, информационная всеохватность и оснащенность. Полагаем, названные принципы могут быть положены и в основу правового мониторинга институтов государства.

Прикладное понимание принципов правового мониторинга основано на конкретных мониторинговых исследованиях и практических рекомендациях по их организации и проведению.

Прикладной характер носят принципы мониторинговой деятельности, обозначенные в зарубежной литературе. Это связано, на наш взгляд, с тем, что исследователи уделяют больше внимания изучению конкретных видов мониторинга в сфере права (мониторинг прав человека, мониторинг судебных процессов и другие), а также разработке практических рекомендаций, нежели созданию универсальной концепции правового мониторинга.

Большое внимание вопросу принципов мониторинга уделяется в практическом пособии по мониторингу прав человека [18, с. 87—93]. В качестве особенности изложения принципов мониторинга в работе отметим

⁶ О мониторинге правоприменения нормативных правовых актов Калужской области: закон Калужской области № 407-ОЗ от 28.03.2013 [Электронный ресурс]. Доступ из справочной правовой системы «КонсультантПлюс».

разнообразие принципов, которые могут быть положены в основу мониторинга, а также сочетание базовых положений об объективности, беспристрастности и открытости со специальными принципами обеспечения конфиденциальности, безопасности, а также проявления терпения и настойчивости.

Кроме того, в ракурсе правового мониторинга институтов государства актуальной, по нашему мнению, является работа, посвященная вопросам мониторинга судебных процессов [19, с. 18—20]. В данной работе выделены три базовых положения, которые должны быть положены в основу мониторинга:

- 1) принцип невмешательства в судебный процесс;
- 2) принцип объективности;
- 3) принцип согласия (со стороны органов власти на проведение мониторинга).

В данном случае важнейшим принципом мониторинга выступает принцип невмешательства в судебный процесс, который основан на понимании того, что судебная власть является независимой и ее независимость должна уважаться в рамках мониторинга посредством его организации и соответствующих действий наблюдателей. В работе представлена также довольно конкретная формулировка принципа объективности, который означает, что отчеты мониторинговых исследований должны содержать достоверную информацию о судебных процессах, составляться в соответствии с четкими и общепринятыми соответствующими стандартами и быть непредвзятыми относительно той или иной стороны процесса или сути разбирательства. Принцип согласия состоит в наличии согласия на проведение мониторинга со стороны органов власти, в наличии согласованных с ними целей и функций мониторинга, а также предполагает сотрудничество с органами государственной власти.

По нашему мнению, применительно к правовому мониторингу институтов государства принцип согласия может проявляться по-разному в зависимости от вида конкретного мониторингового исследования. Так, при проведении государственного мониторинга субъект всегда действует при наличии одобрения вышестоящего органа или должностного лица, выраженного в соответствующем нормативном акте. Для негосударственного мониторинга получение согласия государственных органов является обязательным условием осуществления мониторинга в случае, если в мониторинговом процессе задействованы государственные служащие, лица, замещающие государственные должности, и если для проведения мониторинга необходимо получение официальных документов, образующихся в деятельности государственных органов. Кроме того, если мониторинг связан с непосредственным наблюдением за ходом деятельности института государства (например, за ходом судебных заседаний), то подобные действия также должны осуществляться с разрешения судей и органов судебного управления.

С реализацией данного принципа мониторинга сталкиваются многие исследователи в различных странах, и его объективность не вызывает сомнений в силу предмета исследования, связанного с деятельностью государства, его институтов и органов. В некоторых случаях порядок проведения мониторинга в отношении

деятельности государственных органов утверждается самими государственными органами. В частности, при проведении мониторинга публичного управления на примере Суда Рио-де-Жанейро был утвержден план из шести шагов, предполагающий диагностику проблемы, разработку плана действий с указанием действий, персонала и сроков, утверждение плана, выполнение плана, проведение мониторинга, а также оценку и критический обзор с пересмотром целей [17, с. 140]. Авторы подобного исследования в Нидерландах также обратили внимание на то, что для проведения исследования ими было получено соответствующее разрешение районного суда и Нидерландского совета по судебной системе [16, с. 4].

Обратимся также к работе, посвященной оценке качества разрешения дел в судах, подготовленной в рамках проекта судов округа Апелляционного суда Рованиеми Финляндии, которая является отражением результатов мониторинговой деятельности. В работе отмечается, что основными принципами, на которых должно основываться определение качества судебного разбирательства, являются:

- 1) социальная функция судов;
- 2) доступ к правосудию (*access to justice*);
- 3) процессуальная справедливость (*procedural justice*);
- 4) доверие к суду;
- 5) желаемый стандарт качества судебного разбирательства [9, с. 18].

В данном случае несложно заметить, что указанные принципы оценки качества судебного разбирательства акцентируют внимание не на принципах самой процедуры оценки, а на базовых положениях об идеальном судебном разбирательстве. Обобщая идеи, описанные в рассматриваемой работе, считаем возможным в качестве принципа правового мониторинга институтов государства рассматривать принцип учета идеального состояния института государства. Закрепление такого принципа мониторингового исследования в программе мониторинга будет способствовать реализации направленности деятельности субъекта мониторинга на идеальный результат и совершенствование исследуемого института.

В отечественных мониторинговых исследованиях институтов государства не всегда уделяется должное внимание принципам мониторинга. Полагаем, мониторинговые процессы основаны на принципах, сформулированных в науке и нормативных актах. В редких случаях субъекты мониторинга выделяют иные принципы. В качестве примера можно привести исследование мировой юстиции в Санкт-Петербурге, где был сделан акцент на принципе подбора экспертов, то есть включении в их число лиц, которые в силу своих должностных обязанностей регулярно взаимодействуют с мировыми судами: адвокатов, председателей районных судов, представителей Законодательного Собрания, Совета мировых судей, Судебного департамента и прокуратуры [8, с. 6]. Данное положение близко к ранее упомянутому принципу профессионализма или кадровой обеспеченности.

Рассмотрев нормативный, доктринальный и прикладной подходы к пониманию принципов правового мониторинга, необходимо отметить, что в отечественной науке и законодательстве большое внимание уделя-

ется общим принципам, характерным для всей системы правового мониторинга. Следовательно, нормативное и доктринальное понимание принципов правового мониторинга представляются близкими друг к другу. Прикладной подход в вопросе принципов мониторинга в большей степени характерен для зарубежной системы мониторинга и основан на сочетании как общих (например, объективность), так и специальных (прикладных) принципов мониторинговой деятельности, а принципы мониторинга в некоторых случаях сформулированы в виде практических рекомендаций для субъекта мониторинга.

Полагаем, в основу определения принципов правового мониторинга государственных институтов могут быть положены все три указанных подхода. Нормативный подход отражает общее легальное понимание принципов правового мониторинга и придает мониторинговой деятельности легальный характер. Доктринальный подход является важным условием формирования теоретико-методологических основ правового мониторинга государственных институтов и составляет научный базис этой деятельности. Прикладной подход позволяет рассматривать принципы мониторинга с более практико-ориентированной точки зрения, а также учитывать практический опыт мониторинговых исследований при проведении последних.

Поскольку правовой мониторинг институтов государства является видом правового мониторинга, предлагаем рассматривать принципы изучаемой нами деятельности с учетом степени их соответствия иным видам правового мониторинга. В связи с этим можно выделить три группы принципов правового мониторинга институтов государства: общие, специальные и частные. Общие принципы характерны для всей системы правового мониторинга, в том числе мониторинга нормативных актов и правоприменительной практики, правового мониторинга государственных институтов. Специальные принципы являются основой мониторинговой деятельности в отношении отдельной группы институтов государства. Частные принципы, обусловленные особенностями исследуемого института судебной власти, характерны исключительно для правового мониторинга конкретного института государства.

Общие принципы правового мониторинга институтов государства — это исходные положения, характерные для всей системы правового мониторинга, которые могут быть положены в основу различных видов правового мониторинга, в том числе правового мониторинга институтов государства. В качестве общих принципов правового мониторинга выделим следующие.

Принцип *объективности* подразумевает, что деятельность субъектов по сбору, обобщению, анализу и оценке информации осуществляется беспристрастно и непредвзято. Использование данного принципа объединяет правовой мониторинг институтов государства с конкретно-правовыми исследованиями. Как отмечал Д.А. Керимов, одним из основных принципов конкретно-правового исследования является его объективность, понимаемая как «безличность» и как «беспристрастность». В частности, под беспристрастностью

автор понимал такое отношение к действующему законодательству, юридическим обстоятельствам, правонарушению, которое игнорирует установившиеся в обществе ценностные ориентации, суждения, мнения, т. е. предполагает непродуманность [3, с. 287].

Принцип *законности* означает, что деятельность субъектов правового мониторинга институтов государства должна осуществляться с соблюдением требований нормативных правовых актов, в том числе регулирующих вопросы, во-первых, проведения правового мониторинга и, во-вторых, организации и функционирования института государства.

Использование принципа *гласности* в качестве основополагающего начала мониторинга предполагает, что результаты мониторинга будут доступны для ознакомления широкого круга лиц (например, на официальных сайтах органов государственной власти, в средствах массовой информации). Тем не менее, необходимо учитывать, что субъект правового мониторинга имеет возможность отказаться от реализации данного принципа, если предмет мониторинга связан с информацией, доступ к которой носит ограниченный характер.

Принцип *плановости* в организации и проведении правового мониторинга институтов государства подразумевает, что мероприятия по сбору, обобщению, анализу и оценке информации должны осуществляться в соответствии с программой и планом мониторинга. Как справедливо было отмечено О.В. Козловской, плановость — это крайне важный принцип, на котором должна строиться мониторинговая деятельность, так как именно четкое распределение зон ответственности является одной из гарантий эффективной работы субъектов мониторинга [4, с. 46]. Процесс проведения мониторинга должен быть обеспечен программой и планом мониторинга. При этом план проведения мониторинга включает информацию о мониторинговых мероприятиях, сроках их проведения, участниках мониторинга, ответственных за реализацию мероприятия, а также технике осуществления действий.

Еще одним принципом правового мониторинга институтов государства является принцип *научности*, в соответствии с которым деятельность по сбору, обобщению, анализу и оценке информации должна соответствовать современным достижениям юридической науки в области исследований как правового мониторинга, так и исследуемого в мониторинге государственного института. Принцип научности предполагает необходимость наличия теоретико-методологической базы организации и осуществления мониторинговой деятельности.

Принцип *информационной всеохватности* означает, что информация, которая собирается, обобщается, анализируется и оценивается в рамках мониторинга, имеет различное происхождение, и сбор такой информации должен осуществляться из разных источников — от руководителей и служащих государственных органов до общественных учреждений и организаций, средств массовой информации, граждан. Данный принцип также предполагает необходимость всестороннего анализа полученной информации об объекте мониторинга и формирование комплексного вывода, отражающего различные стороны объекта исследования.

Правовой мониторинг институтов государства — сложный процесс, который предполагает необходимый уровень обеспеченности его различных аспектов: финансового, кадрового, материально-технического. Соответственно, в качестве еще одного принципа правового мониторинга институтов государства мы выделяем принцип *оснащенности*. В данном вопросе мы солидарны с точкой зрения О.В. Козловской о том, что «для осуществления мониторинга необходимо наличие и эффективное функционирование обеспечивающих данную деятельность подсистем, к которым можно отнести системы материального обеспечения, технического оснащения, информационного обеспечения, кадрового обеспечения, организационно-методического обеспечения» [4, с. 46].

Специальные принципы правового мониторинга институтов государства выступают основой мониторинговой деятельности в отношении отдельной группы институтов государства. Рассмотрим данную группу принципов мониторинговой деятельности на примере правового мониторинга институтов судебной власти.

В качестве специальных принципов правового мониторинга мы выделяем принцип невмешательства в деятельность суда, принцип уважения к суду, а также принцип конфиденциальности информации. Указанные начала мониторинговой деятельности обусловлены объектом мониторинга — институтами судебной власти, функционирующими на основе собственных принципов судоустройства и судопроизводства, которые, несомненно, должны быть приняты во внимание субъектами (участниками) мониторингового исследования.

В соответствии с федеральным конституционным законом «О судебной системе в Российской Федерации» судебная система РФ основана на принципе самостоятельности судов и независимости судей⁷. Осуществление мониторинговой деятельности не должно нарушать указанное положение. Как отмечает В.И. Анишина, «независимость судьи определяет беспристрастное осуществление им правосудия, запрет какого-либо влияния на судью не только иных органов власти, но и любых субъектов права» [11, с. 261]. Соответственно, *невмешательство в деятельность судей* мы рассматриваем в качестве базового начала правового мониторинга институтов судебной власти.

Принцип *уважения к суду* подразумевает, что проведение мониторинга должно основываться на принципе почтительного отношения к судьям как представителям государственной власти. Само по себе уважение институтов государственной власти является основой существования любого демократического государства, которое обязано создавать условия для эффективного функционирования его государственных и общественных институтов во благо каждого и общества в целом [1, с. 7]. Субъекты правового мониторинга институтов государства как прогрессивного инструмента получения объективной информации о государственно-правовых явлениях также должны действовать уважительно по

отношению к судьям и не допускать действий, которые бы выражали неуважительное отношение к судьям и участникам судебного процесса.

Принцип *конфиденциальности информации* предполагает необходимость соблюдения требований законодательства об обеспечении доступа к информации о деятельности судов, а также о персональных данных. Проведение мониторинговых исследований институтов судебной власти предполагает работу с материалами судебных дел, с архивными источниками и иными документами. Субъект мониторинга должен быть в состоянии обеспечить конфиденциальность предоставляемой ему информации и гарантировать ее использование исключительно в целях мониторинга.

Частные принципы правового мониторинга институтов государства представлены базовыми началами, характерными исключительно для мониторинговой деятельности в отношении конкретного института; они вытекают из признаков объекта мониторингового исследования.

Рассмотрим данную группу принципов на примере правового мониторинга особого объекта — мировой юстиции.

В рамках структурно-функционального подхода выделяются такие признаки института мировой юстиции, как статус местного (локального) государственного органа, статус низшей (первичной) инстанции, специальная ограниченная юрисдикция, использование некоторых упрощений в порядке осуществления государственных функций, склонение сторон к примирению [6, с. 19]. Ряд признаков института мировой юстиции сформулирован также и в рамках институционального подхода, в частности, целеполагание института мировой юстиции, судебная деятельность, организация судебной деятельности мировой юстиции, профессиональная правовая культура мировых судей [7, с. 96]. Отдельно отмечается, что перечисленные признаки присущи всем институтам судебной власти, однако их правовое и социальное наполнение различны и зависят от места и роли соответствующего института судебной власти в обществе и государстве [7, с. 96]. При сопоставлении признаков несложно заметить, что признаки, характерные для структурно-функционального подхода, согласуются с двумя институциональными признаками (судебная деятельность и ее организация) и содержат их конкретное описание.

В настоящей работе мы исходим из структурно-функционального подхода к конструированию модели правового мониторинга институтов государства, поэтому именно признаки мировой юстиции (института мировых судей, мировых судов), предложенные в рамках данного подхода, принимаются нами за базовые начала правового мониторинга в сфере мировой юстиции.

В Российской Федерации мировые судьи являются судами субъектов Федерации, и значительная часть вопросов организации и функционирования мировых судей регулируется посредством нормативных правовых актов субъектов РФ. В связи с этим при организации и проведении правового мониторинга в сфере мировой юстиции

⁷ О судебной системе в Российской Федерации : федеральный конституционный закон № 1-ФКЗ от 31.12.1996 (ред. от 30.10.2018) // Собрание законодательства Российской Федерации. 1997. № 1. Ст. 1.

необходимо учитывать возможные различия в правовом регулировании. Практика проведения мониторинговых исследований мировой юстиции России демонстрирует, что проведение мониторинга является более целесообразным в рамках одного субъекта РФ или при проведении сравнительно-ориентированного мониторинга на территории нескольких субъектов РФ. Таким образом, в качестве частного принципа правового мониторинга мировой юстиции мы выделяем *принцип локальности*.

Кроме того, в качестве частного принципа правового мониторинга мировой юстиции мы предлагаем рассматривать принцип *профессионализма*. Данный принцип подразумевает, что мониторинговая деятельность должна осуществляться лицами, обладающими специальными знаниями в сфере юриспруденции, в частности, в сфере организации и деятельности института мировой юстиции. Более того, принцип профессионализма предполагает также важность привлечения к процессу мониторинга лиц, имеющих опыт осуществления мониторинговой деятельности.

Подводя итог, отметим, что принципы правового мониторинга институтов государства являются не-

обходимым элементом рассматриваемой деятельности. Принципы правового мониторинга институтов государства могут рассматриваться в трех направлениях (нормативном, доктринальном, прикладном), а также могут быть классифицированы на три группы (общие, специальные и частные принципы). Общие принципы характерны для всей системы правового мониторинга, в том числе мониторинга нормативных правовых актов и правоприменительной практики, правового мониторинга институтов государства. К общим принципам правового мониторинга институтов государства относятся принципы объективности, законности, гласности, плановости, научности, информационной всеохватности, оснащенности. Специальные принципы являются основой мониторинговой деятельности в отношении отдельной группы институтов государства. Частные принципы правового мониторинга институтов государства характерны исключительно для мониторинговой деятельности в отношении конкретного института государства и обусловлены особенностями конкретного объекта мониторинга.

Литература

1. Алексеевская Е.И. Об уважении к суду // Администратор суда. 2015. № 2. С. 6—9.
2. Горохов Д.Б., Спектор Е.И., Глазкова М.Е. Правовой мониторинг: концепция и организация // Журнал российского права. 2007. № 5. С. 25—38.
3. Керимов Д.А. Методология права: предмет, метод, функции, проблемы философии права. М.: Изд-во Современ. гуманитар. ун-та, 2003. 520 с.
4. Козловская О.В. О необходимости законодательного закрепления принципов правового мониторинга // Мониторинг правоприменения. 2013. № 2. С. 44—48.
5. Лапаева В.В. Анализ качества судебной деятельности в процессе правового мониторинга (вопросы теории и методологии) // Законодательство и экономика. 2009. № 10. С. 7—16.
6. Лонская С.В. Мировая юстиция с точки зрения структурно-функционального подхода // Мировой судья. 2017. № 7. С. 17—21.
7. Мировая юстиция: учеб. пособие / под ред. Н.А. Колоколова. М.: ЮНИТИ-ДАНА: Закон и право, 2015. 423 с.
8. Мировой суд: доступность и эффективность. Социологическое исследование мировой юстиции в Санкт-Петербурге / сост. Общественная правозащитная организация «Гражданский контроль». СПб., 2007. 56 с.
9. Оценка качества разрешения дел в судах: принципы и предлагаемые критерии качества. Проект судов округа Апелляционного суда Рованиеми. Перевод А.Г. Котельникова и М.Ю. Котельниковой. Финляндия. 2006. [Электронный ресурс]. URL: https://oikeus.fi/hovioikeudet/rovaniemihovioikeus/material/attachments/oikeus_hovioikeudet_rovaniemihovioikeus/TNQtYKF/principles_v.pdf (дата обращения: 21.10.2019).
10. Правовой мониторинг: актуальные проблемы теории и практики / под ред. Н.Н. Черногора. М.: Международный юридический институт, 2010. 232 с.
11. Правосудие в современном мире: монография / под ред. В.М. Лебедева, Т.Я. Хабриевой. М.: Норма, Инфра-М, 2014. 720 с.
12. Прокопьева Н.В., Иванов И.В. Понятие и принципы мониторинга правоприменения: теоретико-правовой аспект // Актуальные проблемы экономики и права. 2015. № 2. С. 155—160.
13. Смирнов Д.А. О понятии принципов права // Общество и право. 2012. № 4. С. 29—37.
14. Сологуб А.Ю. Правовой мониторинг: понятие и значение // Российская юстиция. 2015. № 8. С. 11—13.
15. Тихомиров Ю.А. Организация и проведение правового мониторинга // Право и экономика. 2006. № 10. С. 11—15.
16. Grootelaar Hilke A.M., van den Bos K. How Litigants in Dutch Courtrooms Come to Trust Judges: The Role of Perceived Procedural Justice, Outcome Favorability and Other Sociolegal Moderators // Law & Society Review. 2018. Vol. 52. № 1. P. 1-35.
17. Moreira A.C.S. Application of the sustainable logistics plan in the public administration // Brazilian Journal of Operations & Production Management. 2018. Vol. 15. № 1. P. 137-142.
18. Training Manual on Human Rights Monitoring // United Nations. New York and Geneva. 2001. 490 pp.
19. Trial Monitoring: A Reference Manual for Practitioners. Revised edition / OSCE/ODIHR. Warsaw, 2012. 234 pp.

Рецензент: Лонская Светлана Владимировна, доктор юридических наук, профессор БФУ им. И. Канта, г. Калининград, Россия.

E-mail: Slonskaya@kantina.ru

О формализации применения правовой доктрины «снятия корпоративной вуали»

Ващекин А.Н., Ростовцева К.А.*

Ключевые слова: суд, корпоративная вуаль, доктрина, Россия, законодательство, судебная практика, проникающая ответственность, формализация, экспертная оценка, метод анализа иерархий.

Аннотация. Целью работы является анализ развития доктрины «снятия корпоративной вуали», исследование применения этой доктрины в российском законодательстве и судебной практике, а также возможность использования математических методов для алгоритмизации применения этой доктрины. Исследование правовой природы, закономерностей развития и существования доктрины «снятия корпоративной вуали» в Российской Федерации представляется теоретически интересным и практически значимым в свете заимствования ее элементов из англо-саксонской правовой семьи, принципиально отличной от отечественной.

Вопросы «снятия корпоративной вуали» можно с уверенностью включить в категорию современных тенденций как в рамках российского, так и мирового правового сообщества. Применение этой доктрины затруднено, поскольку юристам, как правило, приходится осуществлять его на фоне многочисленных факторов, препятствующих четкой оценке обстоятельств дела, отсутствием стандартной методики, для выработки которой в статье предложено формализовать этот процесс на основе математической модели.

Методы. В качестве методов исследования использовались формально-юридический метод, синтез, анализ, методы математического моделирования.

Результаты. Исследование показало, что практика применения этой доктрины в России пока невелика, особенно на фоне отлаженных зарубежных концепций, например, британской практики. В современных правовых реалиях суды в Российской Федерации опираются на способы защиты, установленные в действующем законодательстве с оглядкой на исследуемую доктрину. Ответственность контролирующих компанию лиц по российскому законодательству базируется на гражданско-правовой норме о злоупотреблении правом.

Заимствование англо-американского опыта применения доктрины несет в себе риск подрывания основ нашего корпоративного права, однако в последние годы излишняя категоричность сменяется аккуратной рецепцией зарубежного опыта в систему действующего российского законодательства, с необходимыми поправками на российскую правовую терминологию и практику делового оборота.

Предложенный формальный математический метод сглаживает субъективные экспертные оценки и позволяет выработать согласованное решение о применении доктрины «снятия корпоративной вуали».

DOI: [10.21681/2226-0692-2019-4-29-34](https://doi.org/10.21681/2226-0692-2019-4-29-34)

Введение

Принцип разграничения ответственности юридического лица по его обязательствам и ответственности других лиц, в том числе его участников, считается общим правилом регулирования гражданско-правовых отношений. Развивающаяся на протяжении длительного исторического периода организационно-правовая форма компании, допускающая элемент ограниченной ответственности, стала одним из наиболее гибких и эф-

фективных инструментариев бизнеса. Возникновение таких компаний становилось предпосылкой экономического развития многих стран. Ключевой идеей является автономность компании с ограниченной ответственностью от ее участников, и тот факт, что участники не отвечают по ее обязательствам, создает благоприятные условия для привлечения инвесторов, реализации рискованных, но прибыльных проектов.

* Ващекин Андрей Николаевич, кандидат экономических наук, доцент, профессор кафедры информационного права, информатики и математики Российского государственного университета правосудия, г. Москва, Российская Федерация.
E-mail: vaschekin@mail.ru

Ростовцева Карина Александровна, студентка магистратуры, Российская школа частного права, г. Москва, Российская Федерация.
E-mail: rostovtsseva@yandex.ru

Родоначальницей этой доктрины была Англия XIX в. Отправной точкой в ее развитии послужило дело *Salomon v A Salomon & Co Ltd*¹ от 1897 г., со времен которого изощренное использование холдингов стало создавать для судов все более значительные затруднения. Эволюция этого противостояния отчетливо просматривается в таких делах, как *В Macaura v Northern Assurance Co*² от 1925 г., *Gilford Motor Company Ltd v Horne*³ от 1933 г., *Jones v Lipman*⁴ от 1962 г., *DHN Ltd v Tower Hamlets*⁵ 1976 г. и рассмотренном спустя два года деле *Woolfson v Strathclyde*⁶.

Сложности возникали в ситуациях, когда одна холдинговая компания полностью владела активами дочерних компаний, поскольку такая структура позволяла материнской компании пользоваться преимуществами ограниченной ответственности. Это создавало предпосылки того, что холдинговые компании вовлекались в рискованную деятельность через своих «дочек», избегая прямой ответственности.

Важным этапом развития этого направления в английском праве стала середина XX в. Корпорация стала осмысливаться как совокупность индивидуумов, трактуемая по ряду соображений как единое лицо, совершенно отличное от единичных компонент [1, с. 127]. Стирание границ юридического лица следует признать некоторым отклонением от нормы, при том, что компании с ограниченной ответственностью далеко не всегда действуют добросовестно в современном имущественном обороте. Нередко они представляют собой лишь юридически оформленный фасад, ширму, скрывающую истинные цели их создания. Поэтому перед представителями законодательной и судебной власти периодически возникала дилемма: необходимо ли догматически, слепо следовать принципу ограниченной ответственности или же следует допускать отступления при наличии определенных совокупных условий, возлагая ответственность непосредственно на неразборчивых в средствах лиц, контролировавших компанию. Такой неформальный подход стали характеризовать термином «снятия (прокалывания) корпоративной вуали» (“lifting (piercing) of corporate veil”), а ближе к нашей терминологии — «срывания корпоративной маски (ширмы)».

Чрезвычайно значимым судебным делом, во многом определившем вектор дальнейшей судебной практики и наиболее полно раскрывшем сущность доктрины «снятия корпоративной вуали», стало дело *Adams v Cape Industries*

¹ Судебный комитет Палаты Лордов. *Salomon v A Salomon & Co Ltd* [1897] AC 22. [Электронный ресурс]. Доступ из справочно-правовой системы “WESTLAW UK”.

² Судебный комитет Палаты Лордов. *Macaura vs Northern Assurance Co Ltd*: [1925] AC 219. [Электронный ресурс]. Доступ из справочно-правовой системы “WESTLAW UK”.

³ *Gilford Motor Company Ltd v Horne* [1933] Ch 935. [Электронный ресурс]. Доступ из справочно-правовой системы «WESTLAW UK”.

⁴ *Jones v Lipman* [1962] 1 WLR 832. [Электронный ресурс]. Доступ из справочно-правовой системы “WESTLAW UK”.

⁵ Судебный комитет Палаты Лордов. *DHN Ltd v Tower Hamlets* [1976] 1 WLR 852. [Электронный ресурс]. Доступ из справочно-правовой системы “WESTLAW UK”.

⁶ Судебный комитет Палаты Лордов. *Woolfson v Strathclyde RC* [1978] SLT 159. [Электронный ресурс]. Доступ из справочно-правовой системы “WESTLAW UK”.

*plc*⁷ 1990 г. С одной стороны, оно привнесло достаточную степень определенности в законодательство, касающееся исследуемой нами проблемы, с другой, однако, апелляционный суд четко продемонстрировал в нем довольно узкий, даже ограничительный подход к вопросу о том, когда можно снять завесу. В этом деле были впервые перечислены более-менее четкие критерии для снятия вуали, на которые суды могли ориентироваться в последующих делах.

Проблема снятия завесы и по сей день остается одной из самых дискутируемых тем в профессиональном сообществе, в том числе и в нашей стране, на фоне активной эволюции организационных форм отечественных предприятий — динамичное развитие постоянно усложняемых форм организации, возникновение новых функций хозяйствующих субъектов, действующих как в России, так и за рубежом, требуют устранения правовых коллизий и создания условий для их предотвращения в дальнейшем [2, с. 44]. Российская судебная практика последних трех десятилетий неуклонно демонстрирует необходимость введения в российское право принципиальной концепции, способной стать действенным аналогом английской доктрины [3, с. 25].

Различные цивилистические теории предлагают собственные подходы к пониманию конструкции юридического лица. Современное российское законодательство рассматривает юридическое лицо преимущественно с позиций теории фикции — как правовое средство, прием юридической техники, искусственный субъект права, возникающий только после его государственной регистрации [4, с. 67].

Отметим, что право многих стран мира предусматривает отступления от принципа ограниченной ответственности, выраженные непосредственно в законодательстве. В странах англосаксонской системы права в судебной практике сложилась достаточно устойчивая двусторонняя доктрина, сочетающая не только прямое действие (piercing), предусматривающее возможность возложения ответственности по обязательствам компании на контролирующих ее лиц, но и обратное (reverse piercing), при котором взыскание к физическому или юридическому лицу потенциально может быть обращено на активы контролируемой им компании. Порой сам акционер компании инициирует применение доктрины, чтобы переоформить на себя права компании.

Фактически суть исследуемой доктрины заключается в том, что в рамках конкретного дела суд полагает, что компания не автономна от контролирующего ее лица, то есть проецируют обязательства и (или) права компании на это лицо. Поскольку факт контроля можно установить лишь с некоторой степенью определенности, доктрина выглядит уязвимой и применяется лишь в исключительных обстоятельствах.

В научной литературе доктрина нередко рассматривается в качестве адресного механизма правового регулирования [5]. При этом отмечается, что механизм «снятия корпоративной вуали» носит далеко не универсальный характер, поскольку суды каждый раз оценивают возможность его применения субъективно.

⁷ *Adams v Cape Industries plc* [1990] 2 WLR 657. [Электронный ресурс]. Доступ из справочно-правовой системы “WESTLAW UK”.

Несмотря на несомненные плюсы подхода к рассматриваемому явлению как к механизму, определение «снятия корпоративной вуали» через понятие правовой доктрины, по нашему мнению, наиболее точно его отражает природу и существенные признаки. Следовательно, можно заключить, что «снятие корпоративной вуали» — это доктрина судебного происхождения, применяемая судом в исключительных случаях путем установления достаточных для преодоления ограниченной ответственности оснований и выражающаяся в возложении ответственности на фактически контролирующее компанию лицо.

В зарубежной практике приверженность этой доктрине проявляется весьма отчетливо, как видно, например, из относительно недавнего дела *Barings plc (In Liquidation) v Coopers & Lybrand (No 4)*⁸ от 2002 г., в котором надлежащим истцом была признана дочерняя компания, что лишним раз подтвердило приверженность судов воспринимать каждое юридическое лицо как обособленный субъект прав и обязанностей. В то же время законодатель предпринял попытку свести к минимуму возможность использования принципа Саломона в качестве инструмента мошенничества, введя норму о мошеннической торговле в статью 213 Акта о Несостоятельности от 1986 г.

Цель исследования

Целью настоящей работы является анализ развития доктрины «снятия корпоративной вуали», исследование применения этой доктрины в российском законодательстве и судебной практике, а также возможность использования математических методов для алгоритмизации применения этой доктрины. Исследование правовой природы, закономерностей развития и существования доктрины «снятия корпоративной вуали» в Российской Федерации представляется теоретически интересным и практически значимым в свете заимствования ее элементов у англо-саксонской, принципиально отличной от отечественной, правовой семьи.

Вопросы «снятия корпоративной вуали» можно с уверенностью включить в категорию современных тенденций как в рамках российского, так и мирового правового сообщества. Применение этой доктрины затруднено, поскольку юристам, как правило, приходится осуществлять его на фоне многочисленных факторов, препятствующих четкой оценке обстоятельств дела, и отсутствия стандартной методики, для выработки которой в статье предложено формализовать этот процесс на основе математической модели.

Материалы и методы

В качестве методов исследования использовались формально-юридический метод, синтез, анализ, методы математического моделирования.

⁸*Barings PLC (in liquidation) & Anor v Coopers & Lybrand (A Firm) & Ors* [2001]. [Электронный ресурс]. Доступ из справочно-правовой системы «WESTLAW UK».

В Российской Федерации 1 сентября 2014 г. в силу вступили изменения в главу 4 Гражданского кодекса (ГК РФ), где правило «снятия корпоративной вуали» наконец получило отражение на законодательном уровне, хотя и без использования соответствующей терминологии. В силу ст. 53.1 ГК РФ лицо, имеющее фактическую возможность определять действия юридического лица и выступающее от его имени, может быть привлечено к ответственности за причинение убытков компании вследствие неразумных и недобросовестных действий⁹. Стоит отметить, что еще на начальных стадиях процесса реформирования гражданского законодательства вопросы, имеющие прямое отношение к «снятию корпоративной вуали», были встречены неоднозначно и спровоцировали обширные дебаты. В научных кругах по сей день не прекращается полемика относительно плюсов и минусов интегрирования такого явления в российское право.

«Проникающая ответственность», как ее принято называть у некоторых отечественных авторов, мало знакома российскому законодателью. Судебная практика относительно немногочисленна и в основном опирается на позицию Высшего Арбитражного Суда (ВАС РФ). Анализируя российскую судебную практику, можно выделить наиболее устойчивые условия применения доктрины «снятия корпоративной вуали». Это, например, осуществление предпринимательской деятельности непубличных офшорных компаний, которые не разглашают информацию о своем выгодоприобретателе — бремя доказывания наличия либо отсутствия обстоятельств, защищающих офшорную компанию, возлагается на офшорную компанию [6]. Использование юридического лица в качестве ширмы (*alter ego* или фасада) также служит катализатором снятия завесы. Примером подобного основания можно считать злоупотребление правом в виде систематического введения в заблуждение контрагента, если в договорных отношениях гражданин одновременно выступает от собственного имени как индивидуальный предприниматель, и от имени общества с ограниченной ответственностью как его представитель. Отдельный случай — недобросовестные действия контролирующих компанию лиц (выгодоприобретателей).

В отечественной судебной практике элементы исследуемой доктрины, не имея четкого законодательного закрепления, нашли выражение в правовых позициях Президиума ВАС РФ. Впервые на нее было указано в постановлении Президиума ВАС РФ от 24 апреля 2012 г. по делу Банка «Парекс» (*Parex bank*)¹⁰, однако она не была четко сформулирована, а была лишь вскользь упомянута. И поскольку речь в этом деле вообще не шла о привлечении к ответственности каких-либо третьих лиц, о подлинном снятии корпоративных покровов говорить не приходится [7, с. 130].

⁹Гражданский кодекс Российской Федерации (часть первая) от 30.11.1994 N 51-ФЗ (ред. от 23.05.2018) // Собрание законодательства Российской Федерации, 05.12.1994, № 32, ст. 3301.

¹⁰Постановление Президиума Высшего Арбитражного Суда РФ от 24.04.2012 No 16404/11 по делу No А40-21127/11-98-184 [Электронный ресурс]. Доступ из справочно-правовой системы «Консультант-Плюс».

Результаты исследования

Хотя в дальнейшем в нескольких случаях арбитражные суды отказывались от применения доктрины, ссылаясь на расхождение в фактических обстоятельствах рассматриваемых дел с вышеуказанным делом, можно признать, что доктрина фактически применяется в качестве индикатора в общем контексте борьбы со злоупотреблениями в корпоративных отношениях, как дополнение к нормам законодательства [8]. Дефицит эмпирического материала по применению доктрины компенсируется судебной практикой по проблемам привлечения участников юридических лиц к субсидиарной ответственности в силу схожести их оснований. Рассмотрим ниже наиболее типичные случаи привлечения к субсидиарной ответственности участников (учредителей) юридических лиц.

Одним из распространенных оснований привлечения к субсидиарной ответственности является факт вывода активов. В качестве примера можно привести дело ЗАО «Артемовский ЖБЗ № 1»¹¹, единственный акционер которого образовал дочернее общество и внес в его уставный капитал все наиболее ликвидное имущество. Впоследствии доля в уставном капитале дочернего общества была продана единственному акционеру общества, при этом долг за проданную долю был прекращен зачетом, что привело к банкротству продавца доли.

Следующим, менее распространенным основанием является недостаточное финансирование учредителем (собственником имущества) предприятия или учреждения. В Постановлении ФАС Западно-Сибирского округа от 21 апреля 2014 г. по делу № А03-11437/2009 содержалось указание на то, что учредитель надлежащим образом не наделил МУП имуществом, необходимым для осуществления хозяйственной деятельности, формально предприняв меры по формированию уставного фонда. Термин «недокапитализация» был упомянут и в более поздних судебных актах¹², что может косвенно говорить о возрастающей тенденции признания фактора недостаточного финансирования в качестве одного из оснований привлечения к субсидиарной ответственности.

Иные основания в большинстве своем связаны с несоблюдением корпоративных формальностей¹³ или «злоупотреблением корпоративной формой». В одном из своих постановлений¹⁴ Президиум ВАС РФ нашел в поведении участников гражданского оборота создание видимости законного завладения общим имуществом, указав при этом на использование юридического лица для целей, противоречащих действительному назначению этой конструкции.

Тем не менее, на данный момент нам лишь приходится констатировать недостаток объема судебной

практики и правовых позиций судов, которые прямо отсылали бы к исследуемой доктрине, смело оперируя необходимой терминологией; отсутствуют также и четкие указания на то, что именно подлежит доказыванию в подобных делах.

Итак, в результате мы приходим к выводу, что доктрина «снятия корпоративной вуали» возникла как результат правотворчества английских судов и базируется на игнорировании принципа ограниченной ответственности учредителей юридического лица [9]. Практика применения этой доктрины в Великобритании и России имеет разные масштабы. При этом, с одной стороны, очевидно стремление отечественного законодателя к ликвидации корпоративной завесы, когда того требуют интересы правосудия, а с другой — осторожность при применении подобной терминологии при рассмотрении дел [10, с. 26]. Суды в Российской Федерации опираются на способы защиты, установленные в действующем законодательстве, с оглядкой на исследуемую доктрину. Таким образом, на фоне отлаженных зарубежных концепций ее применения ответственность контролирующих компанию лиц по российскому законодательству базируется на гражданско-правовой норме о злоупотреблении правом. Важным осложняющим фактором является недостаточная развитость законодательства в плане требований к открытости информации обо всех сторонах сделок [11, с. 40]. Фактически судебным органам приходится иметь дело с недостоверной, нечеткой и неполной информацией, к тому же сознательно искаженной, что пока затрудняет им выбор однозначных методов и принятие окончательных решений. Разворачивающаяся в последнее десятилетие цифровизация экономики дает судам широкие возможности в информационном плане, однако выдвигает перед ними новые требования — назревает потребность в определенной алгоритмизации судебной деятельности [12, с. 20].

Особенно актуально последнее замечание в связи с предметом нашего исследования. Применение доктрины «снятия корпоративной вуали» на практике затруднено, поскольку юристам, как правило, приходится осуществлять его на фоне многочисленных факторов, препятствующих четкой оценке обстоятельств дела. Стандартная методика по этой проблематике пока не разработана, поэтому имеет смысл обратиться к имеющимся методам математического моделирования и применить их для решения исследуемой задачи.

Квалифицированный вывод о том, является ли организация «ширмой», созданной для прикрытия реального положения дел, может сделать группа экспертов — экономистов и юристов — при условии выработки ими согласованного решения. На формальном (математическом) языке это означает, что информация, которая легла в основу решения, будет непротиворечивой. Такого результата можно добиться при использовании достижений метода анализа иерархий [13, с. 30].

Задача выработки непротиворечивого решения о целесообразности проведения мероприятий по применению доктрины «снятия корпоративной вуали» может быть сформулирована так.

¹¹Постановление ФАС Уральского округа от 02.06.2014 № Ф09-2321/14 по делу № А60-16899/2010.

¹²Определение ВС РФ от 14.01.2015 № 309-ЭС14-8741 по делу № А60-49801/2013; Постановление АС Уральского округа от 29.10.2014 № Ф09-5208/14 по делу № А60-49801/2013.

¹³Постановление АС Уральского округа от 06.03.2015 № Ф09-454/15 по делу № А76-11557/2010.

¹⁴Постановление Президиума ВАС РФ от 26.03.2013 № 14828/12 по делу № А40-82045/11-64-444.

Дано: $X = \{\tilde{d}_1 \dots \tilde{d}_n\}$ — множество признаков, характеризующих степень «завуалированности» структуры собственности предприятия. Группе экспертов необходимо найти вектор приоритетов $\omega = (\omega_1, \dots, \omega_n)^\delta$, где δ — операция транспонирования, который определит степень их «важности».

В результате успешного решения задачи признаки

\tilde{d}_i должны будут расположиться в таком порядке, чтобы образовалась логическая последовательность, которая отражает экспертное мнение, но устраняет возможные субъективные несогласованности и гарантирует непротиворечивость решения экспертной группы.

Итак, эксперты проводят попарные сравнения, определяющие значимость элементов множества X относительно друг друга.

Если обозначить через a_{ij} число, соответствующее значимости i -го элемента по сравнению с j -тым по мнению эксперта, то мы получим квадратную обратную-симметричную матрицу A размера $n \times n$.

Если суждение экспертов совершенно при всех сравнениях, то $a_{ik} = a_i a_k$ для всех i, j, k , и матрица A называется согласованной.

В случае точных измерений для согласованной матрицы

$$a_{ij} = \frac{\omega_i}{\omega_j}, \quad i, j = 1, \dots, n, \text{ и поэтому}$$

$$a_{ij} a_{jk} = \frac{\omega_i}{\omega_j} \frac{\omega_j}{\omega_k} = \frac{\omega_i}{\omega_k} = a_{ik}.$$

В случае нечетких (т. е. полученных экспертно) измерений, ω является собственным вектором матрицы A с собственным значением n :

$$\begin{pmatrix} \omega_1/\omega_1 & \omega_1/\omega_2 & \dots & \omega_1/\omega_n \\ \omega_2/\omega_1 & \omega_2/\omega_2 & \dots & \omega_2/\omega_n \\ \dots & \dots & \dots & \dots \\ \omega_n/\omega_1 & \omega_n/\omega_2 & \dots & \omega_n/\omega_n \end{pmatrix} \begin{pmatrix} \omega_1 \\ \omega_2 \\ \dots \\ \omega_n \end{pmatrix} = n \begin{pmatrix} \omega_1 \\ \omega_2 \\ \dots \\ \omega_n \end{pmatrix}.$$

В этом случае величины a_{ij} будут в некоторой степени отклоняться от «идеальных» отношений $\frac{\omega_i}{\omega_j}$.

В случае согласованности n есть наибольшее собственное значение матрицы A (из теории матриц известно, что все собственные значения такой матрицы равны нулю, за исключением одного, равного n).

Если элементы a_{ij} положительной обратно-симметричной матрицы A незначительно изменить, то собственные значения также изменятся незначительно.

Поэтому, если диагональ матрицы A состоит из единиц ($a_{ij} = 1$) и A — согласованная матрица, то при малых изменениях в a_{ij} наибольшее собственное значение λ_{\max} остается близким к n , а остальные собственные значения — близкими к нулю.

В связи с этим приемлемое значение вектора приоритетов ω можно искать как решение следующей задачи: если A — матрица значений парных сравнений, то для нахождения вектора приоритетов нужно найти такой ω , который удовлетворяет соотношению $A\omega = \lambda_{\max} \omega$ (т.е. вектор ω представляет собой собственный вектор матрицы A , соответствующий собственному значению λ_{\max}).

Для нормализации решения слегка изменим ω , полагая $\alpha = \sum_{i=1}^n \omega_i$ и заменяя ω на $\frac{1}{\alpha} \omega$. Это обеспечивает единственность, а также то, что $\sum_{i=1}^n \omega_i = 1$.

Так как малые изменения в a_{ij} вызывают малое изменение λ_{\max} , отклонение последнего от n является мерой согласованности. Поэтому индекс $\delta = \frac{\lambda_{\max} - n}{n - 1}$

можно рассматривать как показатель «близости к согласованности». Если этот индекс достаточно мал, например $\delta \leq 0,1$, мы можем быть удовлетворены суждениями эксперта.

Как видим, формальный математический метод сглаживает субъективные экспертные оценки и позволяет выработать согласованное решение о применении доктрины «снятия корпоративной вуали».

Заключение

В заключение отметим, что объективные процессы глобализации в информационно-правовом пространстве современности неопровержимо диктуют необходимость совершенствования законодательства, особенно в экономической сфере [14, с. 85]. Эволюция информационного взаимодействия в банковской сфере, универсализация платежных систем, эволюция рынка ценных бумаг требуют соответственного его развития и в правовой области [15, с. 5]. На этом фоне первостепенное значение приобретает решение задачи о кардинальном повышении эффективности международно-правового обеспечения глобального информационного обмена. Успешная ее реализация будет способствовать упорядочению деятельности отечественных судебных

органов, в том числе по установлению содержания иностранного права, и повысит степень их согласованности нормами зарубежных судебных систем [16, с. 224].

Заимствование англо-американского опыта применения доктрины, безусловно, несет в себе риск подрыва основ нашего корпоративного права. В то же время в последние годы излишняя категоричность сменяется аккуратной рецепцией зарубежного опыта в систему действующего российского законодательства, с необхо-

димыми поправками на российскую правовую терминологию и практику делового оборота. Все вышеизложенное приводит нас к выводу, что проблема четкого закрепления доктрины «снятия корпоративной вуали» в законодательстве и, как следствие, уверенного применения ее в судебной системе, с опорой на современные формальные методы, настоятельно требует окончательного решения.

Литература

1. Джэнкс Э. Английское право (Источники права, судоустройство, судопроизводство, уголовное право, гражданское право). М., 1947. 378 с.
2. Vashchekin A. N. The functional basis and features of business wholesale trade companies in Russia // Экономика, статистика и информатика. Вестник УМО. 2014. № 2. С. 42—45.
3. Ващекина И. В. О точках бифуркации в развитии банковских систем // Вестник РГТЭУ. 2013. № 6 (77). С. 21—31.
4. Козлова Н. В. Филиппова С. Ю. К вопросу о правовой природе устава юридического лица // Вестник Московского университета. Серия 11: Право. 2017. № 1. С. 64—79.
5. Егоров А. В., Усачева К. А. Доктрина «снятия корпоративных покровов» как инструмент распределения рисков между участниками корпорации и иными субъектами оборота // Вестник гражданского права. 2014. № 1. С. 38—56.
6. Гречнев А. В. Проблема «снятия корпоративной вуали» в российском и французском праве: сравнительный анализ // Вопросы российского и международного права. 2016. № 1. С. 69—83.
7. Асосков А. В. Коллизионное регулирование снятия корпоративных покровов // Вестник гражданского права. 2013. № 5. С. 120—144.
8. Батыршина К. А. Теоретические аспекты «снятия корпоративной вуали»: познание правовой природы данного явления // Юрист. 2016. № 4. С. 40—43.
9. Dignam A. J., Lowry J. P. Company law // Oxford: Oxford University Press, 2009. 512 с.
10. Шиткина И. С. «Снятие корпоративной вуали» в российском праве: правовое регулирование и практика применения // Хозяйство и право. 2013. № 2. С. 25—26.
11. Ващекина И. В. Федеральный закон «О потребительском кредите (займе)»: новый уровень информационных отношений между кредитором и заемщиком // Вестник РЭУ им. Г.В. Плеханова. 2014. № 11 (77). С. 39—47.
12. Царькова Е. В. Оптимизация «цифровой» экономики: анализ чувствительности и информационной неопределенности // Правовая информатика. 2018. № 3. С. 16—24.
13. Саати Т. Л. Принятие решений. Метод анализа иерархий. М.: Радио и связь, 1993. 278 с.
14. Бегларян М. Е. Глобализация в информационно-правовом пространстве современности // Вестник Адыгейского государственного университета. Серия 1: Регионоведение: философия, история, социология, юриспруденция, политология, культурология. 2018. № 2 (219). С. 81—87.
15. Ващекин А. Н., Ващекина И. В. Информационное взаимодействие в системе борьбы с отмыванием преступных доходов: риск-ориентированный подход // Правовая информатика. 2018. № 4. С. 4—13.
16. Терентьева Л. В. Установление содержания применимого права международным коммерческим арбитражем // Третейский суд. 2018. № 1-2 (113-114). С. 218—228.

Рецензент: *Терентьева Людмила Вячеславовна*, кандидат юридических наук, доцент кафедры международного частного права Московского государственного университета имени О.Е. Кутафина (МГЮА), г. Москва, Россия.
E-mail: terentevamila@mail.ru



Реализация ответственности за злоупотребления правом на выражение мнения и свободой на проведение собраний и объединений

Меркурьев В.В., Соколов Д.А.*

Ключевые слова: организация публичного мероприятия, злоупотребление правом на выражение мнения, протестные акции, дестабилизация внутривнутриполитической ситуации, вмешательство во внутренние дела, нарушение общественного порядка.

Аннотация.

Цель настоящей работы — выработка предложений по совершенствованию механизма уголовно-правового регулирования в сфере реализации права на выражение мнения и свободы на проведение собраний и объединений.

Методы исследования — анализ и синтез; динамический и статистический методы исследования практики административного преследования за совершение административных правонарушений, предусмотренных ст. 20.2 КоАП РФ, и преступлений, предусмотренных ст. 212.1 УК РФ; изучение документов.

Полученные результаты. В статье проанализированы теоретические и практические вопросы реализации гарантированных Конституцией Российской Федерации и базовыми международно-правовыми актами прав и свобод граждан свободно выражать мнения, собираться мирно, без оружия. Рассмотрены нюансы уголовно-правового запрета на нарушение установленного порядка организации либо проведения собрания, митинга, демонстрации, шествия или пикетирования (ст. 212.1 УК РФ). Раскрыты основные позиции Конституционного Суда Российской Федерации по существенным коррективам правоприменительной практики уголовного преследования по уголовным делам о злоупотреблении правом на выражение мнения и свободой на проведение собраний и объединений.

DOI: 10.21681/2226-0692-2019-4-35-40

Повышение общественно-политической активности населения, возможность свободной реализации гражданских инициатив в современных условиях все чаще стали сопровождаться нарушением порядка организации публичного мероприятия, регламентированного Федеральным законом от 19.06.2004 № 54-ФЗ «О собраниях, митингах, демонстрациях, шествиях и пикетированиях»¹.

Под предлогом выражения активной гражданской позиции на митингах и демонстрациях, организуемых общественными объединениями или отдельными лицами, преследуются иные, откровенно экстремистские цели, чуждые основной массе граждан, участвующих в названных мероприятиях. При этом эксплуатируются существующие в обществе ультрарадикальные настроения, обусловленные политическими устремлениями отдельных лидеров оппозиции, проблемами в области миграции, территориальных споров, межнациональных и межконфессиональных отношений и др.

¹ Федеральный закон от 19.06.2004 № 54-ФЗ (ред. от 11.10.2018) «О собраниях, митингах, демонстрациях, шествиях и пикетированиях» // Собрание законодательства Российской Федерации. 21.06.2004. № 25. Ст. 2485. (Изменения, внесенные Федеральным законом от 11.10.2018 № 367-ФЗ, вступили в силу по истечении 10 дней после дня официального опубликования (опубликован на Официальном интернет-портале правовой информации URL: <http://www.pravo.gov.ru> — 11.10.2018).

* Меркурьев Виктор Викторович, доктор юридических наук, профессор, заведующий отделом НИИ Университета прокуратуры Российской Федерации, г. Москва, Российская Федерация.
E-mail: merkuriev_vui@mail.ru

Соколов Денис Александрович, кандидат юридических наук, ведущий научный сотрудник отдела НИИ Университета прокуратуры Российской Федерации, г. Москва, Российская Федерация.
E-mail: nii2007@yandex.ru

Злоупотребления правом на выражение мнения и свободой на проведение собраний и объединений сопровождаются использованием когнитивных технологий в экстремистских целях.

Так, по мнению профессора И.Ю. Сундиева, Евромайdanом и информационными возможностями «новых медиа» порождена технология использования детей в протестной активности [1].

Например, органы прокуратуры были вынуждены обратиться в Никулинский районный суд Москвы с иском о лишении родительских прав многодетных родителей П. и Е. Х., принимавших участие в несанкционированных акциях в Москве в августе 2019 г.

Очевидно, использование когнитивных и поведенческих технологий в противоправной, социально-деструктивной деятельности будет продолжено, что очень важно учитывать прокурорами при принятии мер к ограничению доступа к информационным ресурсам в порядке ст. 15³ Федерального закона от 27.07.2006 № 149-ФЗ «Об информации, информационных технологиях и о защите информации» (далее — Федеральный закон № 149-ФЗ).

Организаторы протестных акций, экстремистские организации и те, кто заинтересован в дестабилизации внутривнутриполитических процессов в России, используют

возможности современных технологий управления, в частности, геймификацию².

Известно, что для координации протестных акций в Москве в июле и августе 2019 г. активно использовали социальные сети, мессенджеры, интерактивные карты и даже приложения для знакомств; об этом сообщает RT со ссылкой на данные социологов. Как пояснила директор группы компаний «НИИ социологии» Мария Филь, 64% опрошенных узнали о митинге из Facebook, Instagram, Telegram, YouTube или «ВКонтакте». Призывы на митинг активно тиражировались, в том числе, людьми, далекими и от политики, и от столичной проблематики, например, звездами шоу-бизнеса³.

Для координации в реальном времени использовались чаты мессенджеров, где активно обсуждались тактика поведения, места сбора и прочая важная информация. Незадолго до акций по соцсетям активно распространялась инструкция, как уговорить своих родственников прийти на митинги и как вовлечь в протесты нейтрально настроенных граждан. По данным волонтерской организации «Белый счетчик», в «прогулке по Бульварному» приняли участие до 60 тысяч человек. Согласно опросу, лишь 14% участников получали информацию от знакомых, родных или соседей⁴.

Беспрецедентным вмешательством в российские внутренние дела следует признать активное вовлечение американского посольства в России в «субботние хождения», когда 3 августа 2019 г. в центре Москвы прошла несогласованная акция оппозиции, в которой, по данным МВД России, приняли участие порядка 1 500 человек. За нарушение общественного порядка были задержаны около 600 человек.

Так, дипломатическое представительство США опубликовало маршрут так называемой прогулки, которая предстояла в субботу участникам незаконной акции. Представитель МИД России отметила активную деятельность пресс-секретаря американского посольства.

Следует также отметить, что попытки вмешательства во внутренние дела России предпринимали не только дипломатические сотрудники западных государств, но и ряд СМИ, в том числе германский телеканал Deutsche Welle⁵.

В то же время «прозападными политическими силами» для искусственного провоцирования протестной активности населения в целях разрушения основ конституционного строя и безопасности государства в интересах ряда иностранных государств умело ис-

пользуются длительное бездействие должностных лиц органов государственной власти субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления по решению беспокоящих граждан социально-экономических и иных проблем. Перерастание указанных выше негативных настроений в форму собраний, митингов и демонстраций, шествий и пикетирований зачастую вызвано отсутствием каких-либо действий со стороны указанных органов власти [2].

Как показывают опросы, проведенные сотрудниками фонда «Общественное мнение», наиболее болезненно население воспринимает такие проблемы, как: низкие доходы (зарплаты, пенсии и т.д.) и высокие цены на товары, услуги; высокие тарифы на услуги ЖКХ; безработица; положение дел в сфере здравоохранения; коррупция в органах власти, в государственных учреждениях, в правоохранительных органах; положение дел в сфере образования и ряд других проблем⁶.

В минувшем году в некоторых регионах увеличилось количество публичных мероприятий протестной направленности. В качестве поводов для проведения акций, помимо пенсионной реформы, декларировались проблемы обманутых дольщиков, рост розничных цен на бензин, невыплата заработной платы.

Необходимость минимизации подобных фактов массового выражения гражданами требований о восстановлении нарушенных конституционных прав требует незамедлительного применения самых действенных инструментов устранения причин и условий, способствующих таким проявлениям.

Иного подхода требует оценка несанкционированных публичных мероприятий протестной направленности, являющихся результатом провокационной деятельности иностранных и международных неправительственных организаций и связанных с ними российских представителей прозападных политических сил, которые стремятся нарушить социальную стабильность в России в интересах ряда зарубежных государств⁷.

Немаловажным является и то обстоятельство, что выражение мнения граждан может быть реализовано не только через собрания (митинги, демонстрации, шествия, пикеты), но также через средства массовой информации, Интернет, социальные сети, через творческую и просветительскую деятельность и т. п. [3].

Вместе с тем следует иметь в виду, что гарантированность реальной возможности гражданам и их объединениям выражать свое мнение, заявлять и отстаивать свою позицию и выдвигать гражданские инициативы по значимым общественно-политическим вопросам в це-

² Геймификация — современная социальная технология, используемая в различных сферах, связанных с управлением людьми (иногда используются термины «игрофикация» или «геймизация»). Основная цель использования геймификации состоит в повышении мотивации и вовлеченности людей в процесс достижения цели, заданной разработчиком, заказчиком, организатором.

³ «Почувствовать себя в игре»: как организуют протесты в Москве. URL: <https://russian.rt.com/russia/article/659423-protest-organizatory-prizvyvy-agitaciya-besporjadki> (дата обращения: 27.08.2019).

⁴ Социологи рассказали, как организовывались протесты в Москве. [Электронный ресурс] URL: <https://ria.ru/20190817/1557591907.html> (дата обращения: 27.08.2019).

⁵ МИД заявил о причастности посольства США к несанкционированным акциям в Москве. URL: <https://vz.ru/news/2019/8/4/990778.html> (дата обращения: 19.08.2019).

⁶ В опросе участвовали 3000 респондентов старше 18 лет — жителей 204 городских и сельских населенных пунктов в 64 субъектах Российской Федерации. Интервью в режиме face-to-face проходили по месту жительства респондентов. Статистическая погрешность не превышает 3,3%. Официальный сайт фонда «Общественное мнение» // URL: <http://fom.ru/obshchestvo/11090> (дата обращения: 10.06.2019). К сожалению, в последующем подобные опросы не проводились.

⁷ Состояние законности и правопорядка в Российской Федерации и работа органов прокуратуры. 2018 год: информ.-аналит. записка / под общ. ред. ректора Университета прокуратуры Российской Федерации д-ра юрид. наук, проф. О.С. Капинус. М.: Ун-т прокуратуры Рос. Федерации, 2019. С. 132.

лях привлечения внимания публично-властных институтов к возникающим у населения проблемам, должна сочетаться с недопустимостью провокационных злоупотреблений предоставленными правами.

Ключевую роль в механизме уголовно-правового регулирования в сфере реализации права на выражение мнения и свободы на проведение собраний и объединений призвана играть ст. 212.1 УК РФ, предусматривающая ответственность за неоднократное нарушение установленного порядка организации либо проведения собрания, митинга, демонстрации, шествия или пикетирования (введена Федеральным законом от 21.07.2014 № 258-ФЗ).

При этом существуют мнения о необходимости отнесения преступления, предусмотренного ст. 212.1 УК РФ к категории мелкого преступления, наряду с преступлениями, предусмотренными ст. 158.1 УК РФ и иными общественно опасными деяниями, которые наказываются с применением административной преюдиции [4]. Звучат также утверждения об очевидной абсурдности и неконституционности закрепленной в указанной статье нормы [5].

Согласно диспозиции ч. 1 ст. 212.1 УК РФ преступлением признается нарушение установленного порядка организации либо проведения собрания, митинга, демонстрации, шествия или пикетирования, если это деяние совершено неоднократно.

В соответствии с Примечанием к этой статье, нарушением установленного порядка организации либо проведения собрания, митинга, демонстрации, шествия или пикетирования, совершенным лицом неоднократно, признается нарушение установленного порядка организации либо проведения собрания, митинга, демонстрации, шествия или пикетирования, если это лицо ранее привлекалось к административной ответственности за совершение административных правонарушений, предусмотренных ст. 20.2 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях (далее — КоАП РФ), более двух раз в течение ста восьмидесяти дней.

Правоприменительная практика реагирования на злоупотребление правом на выражение мнения и свободой на проведение собраний и объединений показала, что ни одно государство, как бы профессионально ни работали его государственные органы, в том числе судебные, не застраховано от ошибок и издержек, связанных с применением уголовно-правовых норм с административной преюдицией [6].

Характерным в этом смысле является пример с вынесенными в отношении гражданина Дадина И.И. судебными актами, основанными на истолковании положений статьи 212.1 УК РФ, расходящемся с их конституционно-правовым смыслом, выявленным в Постановлении Конституционного Суда Российской Федерации от 10.02.2017 № 2-П по делу о проверке конституционности положений статьи 212.1 Уголовного кодекса Российской Федерации, в соответствии с которым все судебные акты в отношении указанного гражданина подлежали пересмотру⁸.

⁸ Постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 10.02.2017 № 2-П «По делу о проверке конституционности положений статьи 212.1 Уголовного кодекса Российской Федерации в

Анализ судебной статистики за 2014—2018 гг. показал, что судами Российской Федерации ни одно лицо так и не было осуждено за преступление, предусмотренное ст. 212.1 УК РФ⁹.

Однако рассмотрение практики административного преследования лиц, виновных в совершении административного правонарушения, предусмотренного статьей 20.2 КоАП РФ, показывает очевидную распространенность этих деяний, с точки зрения «кумулятивного эффекта» свидетельствующую о возможности при неоднократном совершении исследуемых административных правонарушений достигать криминальной степени общественной опасности (таблица).

Необходимо учитывать, что в известном смысле состав преступления, предусмотренного ст. 212.1 УК РФ, выполняет функцию двойной превенции, поскольку служит цели предупреждения более тяжких деяний, влекущих за собой утрату публичным мероприятием мирного характера, причинение либо реальную угрозу причинения существенного вреда здоровью граждан, имуществу физических или юридических лиц, окружающей среде, общественной безопасности или иным конституционно охраняемым ценностям.

Более глубокому пониманию рассматриваемого вопроса способствует анализ решений Конституционного Суда Российской Федерации, которые по своему стилю и содержанию ничем не отличаются от обобщающих судебную практику пленумов Верховного Суда Российской Федерации [7].

Таким образом Конституционный Суд Российской Федерации, по сути, подсказывает правоприменителю, как нужно реализовывать те или иные законоположения, с тем чтобы обеспечивалось соблюдение конституционных требований [8].

Так, в своем истолковании по делу Дадина И.И. Конституционный Суд Российской Федерации отметил: «Из содержания данного уголовного запрета следует, что нарушение порядка организации или проведения публичных мероприятий, установленного Федеральным законом от 19 июня 2004 года № 54-ФЗ «О собраниях, митингах, демонстрациях, шествиях и пикетированиях», которое, по общему правилу, влечет наступление административной ответственности, подлежит квалификации в качестве преступления лишь в случаях, когда соответствующее нарушение совершается лицом, ранее уже более двух (т. е. не менее трех) раз в течение ста восьмидесяти дней подвергавшимся административно-деликтному преследованию»¹⁰.

Конституционный Суд Российской Федерации своими истолкованиями внес существенные коррек-

связи с жалобой гражданина И.И. Дадина» // Вестник Конституционного Суда Российской Федерации. № 2. 2017.

⁹ См.: Отчеты Судебного департамента при Верховном Суде РФ о работе судов общей юрисдикции о видах наказания по наиболее тяжкому преступлению (без учета сложения) за 6 месяцев 2019 года и за 12 месяцев 2018, 2017, 2016, 2015 и 2014 годов (форма № 0.3) // Официальный сайт Судебного департамента при Верховном Суде РФ. URL: <http://www.cdep.ru> (дата обращения: 28.10.2018).

¹⁰ Постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 10.02.2017 № 2-П.

**Практика административного преследования по ст. 20.2 КоАП РФ
в период 2014—2018 гг. и первом полугодии 2019 г.***

Год	Количество пресеченных административных правонарушений	Количество составленных протоколов об административных правонарушениях (согласно ч. 1,2 и п.12 ч. 5 ст. 28.3 КоАП)	Количество лиц, подвергнутых административному наказанию
2014	1781	1774	1828
2015	1069	1057	748
2016	1057	1055	843
2017	4558	4531	3849
2018	3918	3872	3412
9 мес. 2019	4230	4188	сведений не имеется

*Статистическая форма 1-АП (577) Сведения об административной практике органов внутренних дел Российской Федерации в период 2014–2018 гг. и 9 месяцев 2019 г.; Отчет Судебного департамента при Верховном Суде Российской Федерации о работе судов общей юрисдикции по рассмотрению дел об административных правонарушениях в период 2014–2018 гг.

тивы в правоприменительную практику, в том числе связанную с процессуальной деятельностью органов дознания и предварительного следствия, уголовным преследованием по делам о злоупотреблении правом на выражение мнения и свободой на проведение собраний и объединений.

В частности, он постановил:

1) признать ст. 212.1 УК РФ не противоречащей Конституции Российской Федерации, поскольку по своему конституционно-правовому смыслу в системе действующего правового регулирования содержащиеся в ней положения:

- ▶ позволяют подвергать уголовному преследованию за нарушение установленного порядка организации либо проведения собрания, митинга, демонстрации, шествия или пикетирования лица, ранее не менее трех раз в течение ста восьмидесяти дней привлекавшегося к административной ответственности за административные правонарушения, предусмотренные ст. 20.2 КоАП РФ, если это лицо в пределах срока, в течение которого оно считается подвергнутым административному наказанию за указанные административные правонарушения, вновь нарушило установленный порядок организации либо проведения собрания, митинга, демонстрации, шествия или пикетирования;
- ▶ исключают возможность привлечения к уголовной ответственности за нарушение установленного порядка организации либо проведения собрания, митинга, демонстрации, шествия или пикетирования лица, в отношении которого на момент совершения инкриминируемого ему деяния отсутствовали вступившие в законную силу судебные акты о привлечении не менее трех раз в течение ста восьмидесяти дней к административной ответственности за административные правонарушения, предусмотренные ст. 20.2 КоАП РФ;

2) конституционно-правовой смысл положений ст. 212.1 УК РФ, выявленный в указанном Постановлении, является обязательным для всех представительных, исполнительных и судебных органов государствен-

ной власти, органов местного самоуправления, предприятий, учреждений, организаций, должностных лиц, граждан и их объединений;

3) федеральный законодатель правомочен, исходя из требований Конституции Российской Федерации и с учетом правовых позиций Конституционного Суда Российской Федерации, выраженных в настоящем Постановлении, внести в ст. 212.1 УК РФ изменения, направленные на уточнение нормативных оснований привлечения к уголовной ответственности за предусмотренное данной статьей преступление и мер наказания за его совершение.

Исходя из вышеизложенного, исключается возможность привлечения к уголовной ответственности за нарушение установленного порядка организации либо проведения собрания, митинга, демонстрации, шествия или пикетирования лица, в отношении которого на момент совершения инкриминируемого ему деяния отсутствовали вступившие в законную силу судебные акты о привлечении не менее 3 раз в течение 180 дней к административной ответственности за административные правонарушения, предусмотренные ст. 20.2 КоАП РФ.

Кроме того, фактические обстоятельства, установленные вступившими в законную силу судебными актами по делам об административных правонарушениях, сами по себе не определяют выводы суда о виновности лица, в отношении которого они были вынесены, в совершении предусмотренного ст. 212.1 УК РФ преступления, которая должна устанавливаться судом в предусмотренных уголовно-процессуальным законом процедурах на основе всей совокупности доказательств, включая не исследованные при рассмотрении дел о совершенных этим лицом административных правонарушения.

Несовершенство формулировки ст. 212.1 УК РФ приводит некоторых авторов к мнению о целесообразности декриминализации этой нормы в сочетании с соответствующей доработкой мер административной ответственности за неоднократные и грубые нарушения установленного порядка проведения публичных мероприятий [9].

По итогам юридического анализа диспозиции ст. 212.1 УК РФ ряд авторов приходят к выводу о том, что один и тот же факт правонарушения не должен ни одновременно, ни с каким-либо временным разрывом влечь одновременно ответственность и административную, и уголовную [10].

Вместе с тем, очевидно также и то, что результаты применения уголовной ответственности за нарушения установленного порядка организации либо проведения собрания, митинга, демонстрации, шествия или пикетирования, не отвечают тем целям, ради которых она была введена.

Во-первых, все наиболее резонансные массовые мероприятия, указанные в диспозиции ст. 212.1 УК РФ, носят ярко выраженный политический характер, а требования оппозиционных лидеров, в случае их реализации, ориентированы на серьезнейшие изменения в основах конституционного строя Российской Федерации.

Во-вторых, в соответствии с п. 43 Стратегии национальной безопасности Российской Федерации (утверждена Указом Президента Российской Федерации от 31.12.2015 № 683) к числу основных угроз государственной и общественной безопасности относится деятельность иностранных и международных неправительственных организаций, финансовых и экономических структур, а также частных лиц, направленная на нарушение единства и территориальной целостности Российской Федерации, дестабилизацию внутривнутриполитической и социальной ситуации в стране, включая инспирирование «цветных революций».

Согласно Ежегодному докладу Временной комиссии Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации по защите государственного суверенитета и предотвращению вмешательства во внутренние дела Российской Федерации (30 мая 2019 г.), в связи с продолжающимися попытками вмешательства в сугубо внутренние дела Российской Федерации защита нашего государственного суверенитета остается актуальной и

важной составляющей ее внешней и внутренней политики¹¹.

Комиссия отмечает активное использование периода избирательных компаний для вмешательства в суверенные дела Российской Федерации с целью дестабилизации внутривнутриполитической и социально-экономической ситуации в России, изменения ее политической системы, состава органов власти и управления, нарушения территориальной целостности, дискредитации на международной арене.

С учетом приведенных обстоятельств 180 дней¹², необходимые для привлечения к уголовной ответственности за совершение преступления, предусмотренного ст. 212.1 УК РФ, организаторов и активных участников несанкционированных публичных мероприятий, представляются неоправданно продолжительным периодом, в течение которого основам конституционного строя может быть нанесен самый непоправимый вред.

Предлагается дополнить статью 212.1 УК РФ частью второй следующего содержания:

«2. Нарушение организатором публичного мероприятия установленного порядка организации либо проведения собрания, митинга, демонстрации, шествия или пикетирования, если это деяние повлекло за собой утрату публичным мероприятием мирного характера (если соответствующее нарушение не подпадает под признаки преступления, предусмотренного статьей 212 «Массовые беспорядки» УК РФ) или причинение либо реальную угрозу причинения существенного вреда здоровью граждан, имуществу физических или юридических лиц, окружающей среде, общественному порядку, общественной безопасности или иным конституционно охраняемым ценностям, — наказывается штрафом в размере от пятисот тысяч до одного миллиона рублей или в размере заработной платы или иного дохода осужденного за период от трех до четырех лет, либо принудительными работами на срок до пяти лет, либо лишением свободы на срок от двух до семи лет».

Литература

1. Сундиев И.Ю. Новые тренды использования когнитивных технологий в террористической деятельности / Прокуратура в системе обеспечения национальной безопасности (Сухаревские чтения) : сб. материалов III науч.-практ. конф. (г. Москва, 6 октября 2017 г.) / под общ. ред. О.С. Капинус. Акад. Ген. прокуратуры Рос. Федерации. М., 2018. С. 256—262.
2. Деятельность органов прокуратуры по предупреждению преступлений против основ конституционного строя и безопасности государства : пособие / Акад. Ген. прокуратуры Рос. Федерации. М., 2017. С. 21—22.
3. Тарибо Е.В. Проблемы реализации свободы выражений мнений и свободы собраний в практике конституционного правосудия [Текст] / Е. В. Тарибо. // Конституционное и муниципальное право. 2018. № 2. С. 20—31.
4. Юрченко И.А. Мелкое преступление: новеллы российского уголовного законодательства и вопросы его совершенствования // Вестник Омской юридической академии. 2018. № 1. С. 58—63.
5. Кондрашев А.А. Свобода собраний в России: системные дефекты законодательства и политико-правовая практика // Сравнительное конституционное обозрение. 2017. № 6. С. 24—44.
6. Эргашева З.Э. Обстоятельства, имеющие значение для квалификации по делам о преступлениях с административной преюдицией // Российский следователь. 2018. № 4. С. 62—65.

¹¹ Сайт Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации, URL: http://council.gov.ru/structure/commissions/iccf_def/plans/105588/ (дата обращения: 06.09.2019).

¹² В течение которых лицо должно быть не менее 3 раз привлечено к административной ответственности за совершение административных правонарушений, предусмотренных ст. 20.2 КоАП РФ.

7. Уваров А.А. О типологии правопонимания в решениях Конституционного Суда РФ // Конституционное и муниципальное право. 2019. № 5. С. 55—59.
8. Черников В.В. Конституционные основы полицейской деятельности: некоторые вопросы теории и практики // Административное право и процесс. 2018. № 12. С. 40—47.
9. Саленко А.В. Свобода мирных собраний в Российской Федерации: несколько тезисов об актуальных проблемах // Журнал российского права. 2018. № 1. С. 118—127.
10. Коробеев А.И., Ширшов А.А. Уголовный проступок сквозь призму института административной преюдиции: благо или зло? // Уголовное право. 2017. № 4. С. 68—72.

Рецензент: *Кравец Игорь Александрович*, доктор юридических наук, профессор, заведующий кафедрой теории и истории государства и права, конституционного права ФГАОУ ВО «Новосибирский национальный исследовательский государственный университет», г. Новосибирск, Россия.

E-mail: kravigor@gmail.com



Мониторинг избирательного законодательства: тенденция к ограничению избирательных прав граждан

Какителашвили М.М.*

Ключевые слова: ограничения избирательного права, пропорциональность ограничения избирательных прав, активное и пассивное избирательное право, пропорциональная избирательная система, выборы.

Аннотация.

Цель статьи: обоснование гипотезы о наличии законодательной тенденции к несоразмерному ограничению избирательных прав граждан.

Методология исследования: общенаучные методы познания (диалектический, анализа и синтеза и другие), а также социологический, исторический, сравнительно-правовой, формально-правовой и другие.

В результате анализа изменений вносимых в законодательство о выборах в период с 1993 по 2019 год, автор приходит к выводу о наличии общей тенденции ограничения активного и пассивного избирательного права граждан, выразившейся в: отмене прямых выборов членов Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации; ограничении прямых выборов глав субъектов Российской Федерации; доминировании пропорциональной избирательной системы на всех уровнях выборов в органы государственной власти и местного самоуправления; замене прямых выборов глав муниципальных образований населением избранием представительным органом; ограничении активного избирательного права военнослужащих, проходящих военную службу по призыву, в органы местного самоуправления; ограничении пассивного избирательного права граждан, имеющих второе гражданство либо вид на жительство в иностранном государстве, а также лиц, которые имеют счета и вклады в иностранных банках, расположенных за пределами территории России; введении дополнительных ограничений для осужденных, имеющих неснятую и непогашенную судимость за определенные составы преступлений, а также подвергнутых административному наказанию за совершение административных правонарушений экстремистской направленности и другое.

Автор приходит к выводу, что ограничения активного и пассивного избирательного права должно устанавливаться только конституционным актом. Позиция Конституционного Суда Российской Федерации по вопросам ограничения избирательного права граждан, как представляется автору, неоднозначна и противоречива.

Предложенные выводы могут использоваться для совершенствования российского законодательства и правоприменительной практики.

DOI: [10.21681/2226-0692-2019-4-41-45](https://doi.org/10.21681/2226-0692-2019-4-41-45)

Начиная с принятия 12 декабря 1993 года Конституции Российской Федерации (далее — Конституция РФ) и по настоящее время, наблюдается общая тенденция законодательного ограничения активного и пассивного избирательного права граждан, а практика Конституционного Суда Российской Федерации (далее — Конституционный Суд РФ) только усугубляет такое положение вещей.

Конституция РФ содержит перечень ограничений пассивного и активного избирательного права. Так, ограничены в своих избирательных правах недееспособные граждане и граждане, отбывающие уголовное наказание в виде лишения свободы (часть 3 статьи 32).

Конституция РФ устанавливает возрастной ценз, ценз гражданства и ценз оседлости (часть 2 статьи 81, часть 1 статьи 91), допуская при этом (часть 3 статьи 55) введение иных ограничений в целях защиты основ кон-

ституционного строя, нравственности, здоровья, прав и законных интересов других лиц, обеспечения обороны страны и безопасности государства.

Возможность установления дополнительных ограничений избирательных прав федеральным законом вызывает определенные споры в правоприменительной практике¹ [2]. Однако позиция Конституционного Суда РФ заключается в том, что такое регулирование представляется не только возможным, но и необходимым

¹ См., напр.: особое мнение судьи Конституционного Суда Российской Федерации А.Л. Кононова к Определению Конституционного Суда Российской Федерации от 4 декабря 2007 года № 797-О-О «Об отказе в принятии к рассмотрению жалобы гражданина Кара-Мурзы Владимира Владимировича на нарушение его конституционных прав положением пункта 3.1 статьи 4 Федерального закона «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» // Собрание законодательства Российской Федерации. 2007. № 52. Ст. 6533.

* Какителашвили Михаил Михайлович, кандидат юридических наук, доцент кафедры международного сотрудничества в сфере прокурорской деятельности Университета прокуратуры Российской Федерации, г. Москва, Российская Федерация.
E-mail: mmk2010@yandex.ru

в целях защиты конституционно значимых ценностей, при условии обеспечения соразмерности накладываемых ограничений целям защиты публичных интересов государства².

Законодатель, основываясь на нормах статьи 55 Конституции РФ и позиции Конституционного Суда РФ, в течение 25 лет построения современного российского конституционализма вводил все новые, несоразмерные целям защиты публичных интересов государства, ограничения избирательных прав граждан.

Проиллюстрируем эту тенденцию на следующих примерах.

Во-первых, в заключительных и переходных положениях Конституции РФ указано, что первый состав Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации (далее — Совет Федерации) на два года избирается гражданами, а далее порядок формирования Совета Федерации устанавливается отдельным законом.

За истекшие 25 лет опробовано четыре способа формирования Совета Федерации [8]. Ныне действующий федеральный закон от 3 декабря 2012 года № 229-ФЗ «О порядке формирования Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации» предусматривает формирование Совета Федерации на основе волеизъявления избирателей субъектов Российской Федерации, но в порядке наделения полномочиями члена Совета Федерации соответствующим органом государственной власти субъекта Российской Федерации (статья 1). Конечно же, никакого прямого волеизъявления граждан нет. Более того, 10 % от числа членов Совета Федерации назначаются Президентом Российской Федерации (часть 2 статья 95 Конституции РФ).

Во-вторых, общественный резонанс получило ограничение избирательных прав граждан на выборах глав субъектов Российской Федерации, которые проходили в период с 1991 г. с перерывом с 2005 по 2011 год.

Социологические опросы всегда показывали, что большинство россиян хотели бы сами выбирать руководителей своих регионов³. Так, например, проведенный в июне 2011 г. Фондом общественного мнения опрос про отношение к установленному порядку назначения гу-

бернаторов показал, что 40% респондентов он не устраивает⁴.

Институт прямых выборов глав субъектов Российской Федерации вводился, ограничивался и, наконец-то, остался на усмотрение самих субъектов Российской Федерации, однако была введена процедура сбора подписей депутатов представительных органов муниципальных образований в поддержку кандидатов на должности глав регионов (так называемый «муниципальный фильтр»)⁵, предусмотренный п. 17—20 статьи 37 и п/п «д» п. 24 статьи 38 федерального закона от 12 июня 2002 года № 67-ФЗ «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» (далее — Закон об основных гарантиях избирательных прав)⁶.

Нормы, ограничивающие прямые выборы глав регионов, в разное время по-разному были оценены Конституционным Судом РФ. Так, в своем Постановлении от 18 января 1996 года № 2-П⁷ Конституционный Суд РФ признал порядок избрания главы администрации Законодательным Собранием Алтайского края не соответствующим Конституции РФ, указав, что «Законодательное Собрание превращено в своеобразную избирательную коллегию, решение которой подменяет прямое волеизъявление избирателей. Избранный в таком порядке глава администрации не может считаться легитимным независимым представителем исполнительной власти, поскольку ни законодательная, ни исполнительная власть не вправе определять одна для другой ее представителя, в том числе в федеральных органах». Однако в Постановлении от 21 декабря 2005 года № 13-П⁸ Конституционный Суд РФ нашел легитимным новый порядок приведения к должности главы субъекта Российской Федерации, мотивировав: «федеральный законодатель вправе избирать наиболее эффективные и соразмерные конституционным целям механизмы организации государственной власти, в том числе при наделении полномочиями органов государственной власти и должностных лиц».

⁴ URL: <http://fom.ru/Politika/10092> (дата обращения: 01.10.2019).

⁵ Федеральный закон от 2 мая 2012 года № 40-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» и Федеральный закон «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» // Собрание законодательства Российской Федерации. 2008. № 19 (поправка).

⁶ О соответствии статьями 37 и 38 Закона об основных гарантиях Конституции РФ см.: Постановление Конституционного Суда РФ от 24 декабря 2012 года № 32-П «По делу о проверке конституционности отдельных положений федеральных законов «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» и «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» в связи с запросом группы депутатов Государственной Думы» // Собрание законодательства Российской Федерации. 2012. 53 (ч. 2). Ст. 8062.

⁷ Собрание законодательства Российской Федерации. 1996. № 4. Ст. 409.

⁸ Собрание законодательства Российской Федерации. 2006. № 3. Ст. 336.

² Определение Конституционного Суда РФ от 4 декабря 2007 года № 797-О-О // Собрание законодательства Российской Федерации. 2007. № 52. Ст. 6533; Определение Конституционного Суда Российской Федерации от 1 июня 2010 года № 757-О-О «Об отказе в принятии к рассмотрению жалобы гражданина Леонова Владимира Николаевича на нарушение его конституционных прав положениями подпункта «г» пункта 3.2 статьи 4 и подпункта «ж» пункта 7 статьи 76 Федерального закона «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» // Вестник Центра избиркома РФ. 2010. № 7; Постановление Конституционного Суда РФ от 10 октября 2013 года № 20-П «По делу о проверке конституционности подпункта «а» пункта 3.2 статьи 4 Федерального закона «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации», части первой статьи 10 и части шестой статьи 86 Уголовного кодекса Российской Федерации в связи с жалобами граждан Г.Б. Егорова, А.Л. Казакова, И.Ю. Кравцова, А.В. Куприянова, А.С. Латыпова и В.Ю. Синькова» // Собрание законодательства Российской Федерации. 2013. № 43. Ст. 5622.

³ URL: https://wciom.ru/zh/print_q.php?s_id=617&q_id=44589&date=06.09.2009 (дата обращения: 01.10.2019).

В-третьих, тотальное внедрение пропорциональной избирательной системы на федеральном⁹, региональном¹⁰ и муниципальном¹¹ уровнях.

Пропорциональная (партийная) избирательная система применяется во многих странах мира и преследует законную цель обеспечить соразмерное представительство различных политических мнений в представительном (законодательном) органе власти.

Однако, несоразмерное внедрение пропорциональной избирательной системы в России[6] привело к ограничению избирательных прав граждан, выразившемся в лишении их возможности отдать свой голос за непартийных кандидатов или кандидатов от партий, не прошедших «заградительный барьер»¹². Применяемая правовая модель пропорциональной системы также создает ограничения для права граждан быть избранными, поскольку их выдвижение в качестве кандидатов начинает зависеть не от их собственного желания и поддержки населения, а от решения руководящих органов партии о включении их в списки кандидатов от партии.

В-четвертых, замена прямых выборов глав муниципальных образований населением избранием представительным органом¹³. При этом, как отмечалось в определении Конституционного Суда РФ от 21 февраля 2002 года № 26-О¹⁴, местное сообщество может вообще не предусматривать в своем уставе должность главы муниципального образования — выборного должностного лица, так как из Конституции РФ (статья 130, часть 1) якобы вытекает обязательность наличия лишь выборных органов местного самоуправления муниципальных образований; иные органы и должностные лица местного самоуправления образуются в соответствии с уставами муниципальных образований¹⁵.

В-пятых, Закон об основных гарантиях избирательных прав (пункт 5 статья 17) лишил военнослужа-

щих, проходящих военную службу по призыву, право выбирать органы местного самоуправления, если местожительства этих военнослужащих до призыва на военную службу не было расположено на территории этого муниципального образования. В Федеральном законе от 6 декабря 1994 года № 56-ФЗ «Об основных гарантиях избирательных прав граждан Российской Федерации»¹⁶ такой нормы не было.

Военнослужащие проходят службу в определенной местности. Во многом именно от местных органов власти зависит, как будет обустроен быт военнослужащих, организовано их питание и проживание, обеспечение водой, электричеством, газом, как будут решены вопросы социально-культурной сферы; если при выборах в органы местного самоуправления в списки избирателей не включать военнослужащих, проходящих военную службу по призыву в воинских частях, которые расположены на территории соответствующего муниципального образования, не учитывать их мнение, то нельзя говорить о полной реализации демократических основ, заложенных в Конституции Российской Федерации [1].

В-шестых, основанием для лишения пассивного избирательного права стало наличие у гражданина Российской Федерации иностранного гражданства либо вида на жительство, дающего право на постоянное проживание в иностранном государстве¹⁷.

Во исполнение Федерального закона от 7 мая 2013 года № 79-ФЗ «О запрете отдельным категориям лиц открывать и иметь счета (вклады), хранить наличные денежные средства и ценности в иностранных банках, расположенных за пределами территории Российской Федерации, владеть и (или) пользоваться иностранными финансовыми инструментами» (далее — Федеральный закон от 7 мая 2013 года № 79-ФЗ) из числа субъектов пассивного избирательного права исключены лица, которые имеют счета и вклады в иностранных банках, расположенных за пределами территории Российской Федерации (пункт 3.3 статья 33 Закона об основных гарантиях избирательных прав). В Федеральном законе от 7 мая 2013 года № 79-ФЗ четко прописаны конституционные цели, ради которых осуществляется такое ограничение конституционного права — обеспечение национальной безопасности Российской Федерации. Однако нам видится в этом непоследовательность законодателя, поскольку Закон об основных гарантиях избирательных прав допускает, например, участие в муниципальных выборах иностранных граждан (пункт 3 статья 17).

В-седьмых, под лозунгом борьбы с преступностью введены дополнительные ограничения для лиц: 1) осужденных к лишению свободы за совершение тяжких и (или) особо тяжких преступлений и имеющие на день голосования на выборах неснятую и непогашенную судимость за указанные преступления; 2) осужденных к лишению свободы за совершение тяжких

⁹ Статья 3 Федерального закона от 22 февраля 2014 года № 20-ФЗ «О выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации» // Собрание законодательства Российской Федерации. 2014. № 8. Ст. 740.

¹⁰ Закон об основных гарантиях избирательных прав (п. 16 ст. 35).

¹¹ Закон об основных гарантиях избирательных прав (пп. 18—20 ст. 35).

¹² Заградительный барьер (процентный барьер, избирательный порог) — доля голосов на пропорциональных выборах, получив которую, список участвует в распределении мест (п. 16 ст.35 Закона Об основных гарантиях).

¹³ Пункт 2 статьи 36 Федерального закона от 6 октября 2003 года № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» // Собрание законодательства Российской Федерации. 2003. № 40. Ст. 3822.

¹⁴ Федеральный закон от 2 мая 2012 года № 40-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» и Федеральный закон «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» // Собрание законодательства Российской Федерации. 2012. № 19. Ст. 2274.

¹⁵ Определение Конституционного Суда РФ от 21 февраля 2001 года № 26-О «Об отказе в принятии к рассмотрению запроса Курганской областной Думы о проверке конституционности пункта 3 статьи 16 Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» // Вестник Конституционного Суда РФ». № 4. 2002.

¹⁶ Утратил силу.

¹⁷ Федеральный закон от 25 июля 2006 года № 128-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в части уточнения требований к замещению государственных и муниципальных должностей» // Собрание законодательства Российской Федерации. 2006. № 31 (1 ч.). Ст. 3427.

преступлений, судимость которых снята или погашена, — до истечения десяти лет со дня снятия или погашения судимости; 3) осужденных к лишению свободы за совершение особо тяжких преступлений, судимость которых снята или погашена, — до истечения пятнадцати лет со дня снятия или погашения судимости¹⁸; 4) осужденным за преступления экстремистской направленности¹⁹.

В обществе сложилось неоднозначное отношение к таким ограничениям. Так, интересный прецедент произошел на выборах в органы местного самоуправления в Калининградской области. Д. Оснач — член запрещенной национал-большевистской партии — был осужден по части 2 статьи 212 Уголовного кодекса Российской Федерации²⁰ («Участие в массовых беспорядках») на 3,6 года лишения свободы. После условно-досрочного освобождения, Оснач уже в октябре 2007 г. побеждает на выборах депутатов муниципального совета Большеисаковского сельского поселения Гурьевского района, хотя сам кандидат и не скрывал своей судимости, а избиратели хорошо знали, за кого они голосуют, но, тем не менее, посчитали его достойным для избрания депутатом.

Избирательная комиссия не имела права регистрировать кандидата в депутаты, осужденного за совершение преступления экстремистской направленности, предусмотренных Уголовным кодексом Российской Федерации, и имеющего на день голосования на выборах неснятую и непогашенную судимость (подпункт «б» пункта 3.2. статьи 4 Закона об основных гарантиях избирательных прав). В этой связи органы прокуратуры были вынуждены подать заявление в суд об отмене решения избирательной комиссии об избрании Д. Оснача и итогов выборов в целом.

В-восьмых, изменения, внесенные²¹ в Закон об основных гарантиях избирательных прав, ограничивают в пассивном избирательном праве лиц, подвергнутых наказанию за совершение административных правонарушений — пропаганду и публичное демонстрационное нацистской атрибутики и символики и за производство и распространение экстремистских материалов.

¹⁸ Статья 1 Федерального закона от 05 декабря 2006 года № 225-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» и Гражданский процессуальный кодекс Российской Федерации» в редакции Федерального закона от 21 февраля 2014 года № 19-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» // Собрание законодательства Российской Федерации. 2006. № 50. Ст. 5303.

¹⁹ Статья 7 Федерального закона от 24 июля 2007 года № 211-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с совершенствованием государственного управления в области противодействия экстремизму» // Собрание законодательства Российской Федерации. 2008. № 19 (поправка).

²⁰ Собрание законодательства Российской Федерации. 1996. № 25. Ст. 2954.

²¹ Статья 7 Федерального закона от 24 июля 2007 года № 211-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с совершенствованием государственного управления в области противодействия экстремизму» // Собрание законодательства Российской Федерации. 2008. № 19 (поправка).

Понятие экстремизма как правовой категории широко обсуждалось с критических позиций в научной литературе [5]. Практика показала несовершенство понятийного аппарата в Федеральном законе от 25 июля 2002 года № 114-ФЗ «О противодействии экстремистской деятельности» (далее — Закон о противодействии экстремистской деятельности).

Предусмотренный в Законе о противодействии экстремистской деятельности (пункт 1 статьи 1) термин «социальная рознь» позволяет представить любое социальное выступление кандидата во время избирательной кампании как экстремистскую деятельность. А это используется на выборах нередко против «нежелательных» кандидатов.

В-девятых, к сожалению, региональный законодатель также ограничивает избирательные права граждан. Самым ярким примером стало установление в избирательном законодательстве субъектов Российской Федерации языкового ценза [4].

Так, с 1993 г. в ряде конституций субъектов Российской Федерации содержатся нормы, нарушающие конституционные основы равенства при избрании на пост высших должностных лиц субъектов Российской Федерации требованиями обязательного знания второго государственного языка.

Так, согласно статье 86 Конституции Республики Башкортостан, глава Республики «обязан владеть государственными языками Республики Башкортостан», то есть русским и башкирским.

В конституциях республик Бурятия (статья 73), Коми (статья 82), Марий Эл (статья 78), Татарстан (статья 93), Саха (Якутия) (статья 71), Чувашия (статья 71) действуют нормы, указывающие на обязанность принесения присяги лицами, избранными на должность главы субъекта Российской Федерации, на двух государственных языках этих республик.

Вопрос о знании языков кандидатами на выборах Президента Республики Татарстан²² поднимался еще в 2001 году. В Конституции республики указано, что президентом может быть избран гражданин, «владеющий государственными языками». Знание языков предусматривает и имеющий силу федерального закона договор о разграничении полномочий между Татарстаном и Российской Федерации. Действовавший в тот период закон «О выборах президента Татарстана» был оспорен в суде, и положение, обязывающее президента знать оба языка, было отменено, однако норма осталась в Конституции республики. В 2015 году состоялись выборы главы Республики Татарстан. Указанные нормы послужили основанием инициации проверок знания татарского языка кандидатами, выдвинутыми на должность главы республики²³.

²² Татарстан — единственный субъект Федерации, который в нарушение Федерального закона от 28 декабря 2010 года № 406-ФЗ «О внесении изменений в статью 18 Федерального закона «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» (Собрание законодательства Российской Федерации. 2011. № 1. Ст. 18) в наименовании должности главы республики содержит слово «Президент».

Данные ограничения избирательного права граждан никак не могут быть признаны соразмерными и иметь целью обеспечение сохранения национальной культуры или языка.

Рамки статьи не позволяют представить полный перечень ограничений избирательных прав граждан России, введенных в законодательство после принятия Конституции РФ.

Так, нами обосновывалось, что косвенно установлен имущественный ценз — без значительных финансовых средств трудно избираться в органы государственной власти [4].

Все перечисленные законодательные изменения, ограничивающие пассивное и активное избирательное право граждан, достойны отдельного рассмотрения, но целью статьи было выявить общую законодательную тенденцию.

Необходимо заметить, что введения дополнительных ограничений на конституционное право быть избранным в органы государственной власти и местного самоуправления должны устанавливаться только конституционным актом, но никак не законами, принятыми простым большинством. А ведь указанные изменения, ограничивающие конституционные права граждан, были внесены даже не федеральным конституционным законом, а федеральным законом.

Формально законодатель может ограничить избирательное право в любом объеме, но в результате происходит выхолащивание его содержания.

В целом, рискнем предположить, что доверие граждан к избирательной системе уменьшается [7].

Законодательное ограничение избирательных прав должно быть соразмерно тем целям, ради которых оно осуществлено, и не приводить к утрате основного содержания конституционного права.

Продолжение тенденции ограничения избирательного права граждан, «затягивание гаек» может обернуться крахом избирательной системы, поскольку нарушаются конституционные основы.

Подводя итог, выскажем ряд предложений.

Во-первых, полагаем, Конституционному Суду РФ следовало бы занять наступательную позицию при рассмотрении дел связанных с ограничением избирательных прав, основываясь на ранее выработанной позиции, что такое регулирование возможно только при условии обеспечения соразмерности накладываемых ограничений целям защиты публичных интересов государства. В противном случае, федеральная законодательная власть в этой сфере общественных отношений оказывается абсолютной и беспредельной.

Во-вторых, степень ограничения избирательных прав устанавливается самим федеральным законодателем при принятии конкретных законов. По этой причине деятельность федерального законодателя должна четко регламентироваться правовыми нормами и подчиняться ясно сформулированным принципам. Принцип соразмерности должны быть включен в новую модель избирательной системы в Российской Федерации, о необходимости которой говорится давно.

Литература

1. Гранатович А.В. К вопросу о реализации избирательных прав военнослужащих // Гражданин. Выборы. Власть. 2017. № 3. С. 81—90.
2. Должиков А.В. Стакан наполовину полон или пуст? Вмешательство как форма ограничения конституционных прав // Сравнительное конституционное обозрение. 2018. № 1. С. 80—112.
3. Какителашвили М.М. Некоторые проблемы современного российского федерализма // Законы России: опыт, анализ, практика. № 8. 2015. С. 89—94.
4. Какителашвили М.М. Конституционно-правовые проблемы финансирования политических партий и избирательных кампаний в Российской Федерации. М.: Галлея Принт, 2017. 264 с.
5. Какителашвили М.М. Мониторинг правоприменения в избирательной сфере и работа органов прокуратуры // Мониторинг правоприменения. 2018. № 3 (28). С. 16—26.
6. Лукьянова Е.А., Порошин Е.Н. Классификация поправок в избирательное законодательство как маркер целей и задач власти // Конституционное и муниципальное право. 2019. № 3. С. 29—37.
7. Макаренко Д.Г. Доверие как элемент правового сознания общества // Вестник Владимирского юридического института. 2015. № 4 (37). С. 158—160.
8. Миерхольд А.А. Конституционная эволюция порядка формирования и полномочий Совета Федерации Федерального Собрания РФ // Lex russica. 2018. № 11. С. 134—144.

Рецензент: Радченко Владимир Иванович, кандидат юридических наук, ведущий научный сотрудник ИГП РАН, первый заместитель Председателя Верховного Суда Российской Федерации (в отставке), г. Москва, Россия.
E-mail: radchenko41@yandex.ru

²³ По утверждению начальника правового управления Государственного Совета Татарстана (далее — Госсовет) А. Ощепкова: «Безусловная обязанность всех кандидатов и государственных органов — соблюдение федерального закона и конституции Татарстана». Спикер Госсовета Ф. Мухаметшин посчитал, что высшее должностное лицо Татарстана представляет не только «свою республику, но и вторую по численности национальность РФ — татар». Вице-спикер Госсовета Ю. Камалтынов предположил, что ЦИК республики может провести процедуру определения степени владения языком, если у комиссии или избирателей возникают сомнения в языковых компетенциях кандидатов. URL: <https://www.kommersant.ru/doc/2763911> (дата обращения: 01.10.2019).

Малые города России: комплексный мониторинг развития¹

Часть 1

Маркин В.В., Малышев М.Л., Землянский Д.Ю.*

Ключевые слова: малый город, экономическое развитие, человеческий капитал, городская среда, социальная инфраструктура, комплексный мониторинг.

Аннотация. Целью данной статьи (в двух частях) является изучение проблем развития малых городов России, гармонизации городского пространства и функционирования социально-экономической системы малого города, реализация стратегий развития малого города с учетом мнения разных акторов: представителей власти, бизнес-сообщества, объединений, ассоциаций, профсоюзов, НКО, образовательных учреждений, солидарных групп и отдельных граждан, а также постоянное научное сопровождение стратегий на всех этапах их осуществления, постоянный мониторинг результативности проводимых мер.

Метод исследования — статистический анализ и социологический опрос. Информационная база статьи базируется на основе общероссийских статистических данных и социологического опроса по 16 малым городам 8 регионов России.

Полученные результаты сформулированы в виде аналитических положений и предложений по определению стратегий социально-экономического развития малых городов, в которых бы закреплялись выработанные совместно всеми стейкхолдерами приоритеты развития данного малого города, обеспечивающих его конкурентоспособность в краткосрочной, среднесрочной и долгосрочной перспективе по следующим направлениям: обеспечение экономического развития; развитие человеческого капитала; улучшение инвестиционного климата; развитие городской инфраструктуры; повышение эффективности муниципального управления; агломерационная интеграция.

DOI: [10.21681/2226-0692-2019-4-46-55](https://doi.org/10.21681/2226-0692-2019-4-46-55)

Более $\frac{3}{4}$ населения Российской Федерации проживает в городских населенных пунктах — городах и поселках городского типа. По уровню урбанизации Россия приближается к средневропейскому показателю, при этом опережая другие страны Восточной Европы, где благодаря более благоприятным климатическим условиям традиционно велика доля сельских жителей.

Несмотря на сохранение крупногородского характера урбанизации, в первое десятилетие постсоветского периода по темпам прироста численности населения лидировали средние и **малые города** (до 50 тыс. жителей), что являлось следствием глубокого кризиса российской экономики. Крупные города, где имелось большое количество предприятий-гигантов, оказавшихся неконкурентоспособными в новых условиях рынка, испытывали отток населения вместе с наиболее высокой естественной убылью. Сельское хозяйство оказалось среди отраслей, наиболее тяжело переживших удар кризисных

трансформационных изменений. Трудовые мигранты из сельской местности в условиях крайне низких доходов не имели возможности «перебраться» в крупные города, вследствие на порядок более высокой стоимости жизни. По этой причине малые города стали временными центрами аккумуляции с одной стороны мигрантов из села, а с другой стороны — «возвращенцев» из более крупных городов, а также мигрантов из республик бывшего Советского Союза, которые вынужденно делали вывод в пользу более дешевой жизни в малых городах и сельской местности [1].

Здесь стоит отметить, что в федеральном законодательстве отсутствует единое определение понятия «город». При отсутствии четкой трактовки, региональные подзаконные акты дают различные определения данного понятия, как с точки зрения количественного описания (минимальный порог численности населения), так и со стороны функциональности поселения (набор си-

¹ Статья подготовлена на основе материалов исследований «Малые города в социальном пространстве России» и «Разработка научно-методических подходов к формированию стратегий развития городов».

* Маркин Валерий Васильевич, доктор социологических наук, профессор, главный научный сотрудник ФНИСЦ РАН, г. Москва, Российская Федерация.

E-mail: markin@isras.ru

Малышев Михаил Львович, доктор социологических наук, профессор, ведущий научный сотрудник ФНИСЦ РАН, г. Москва, Российская Федерация.

E-mail: anpi_2006@mail.ru

Землянский Дмитрий Юрьевич, кандидат географических наук, председатель Совета по изучению производительных сил ВАВТ Минэкономразвития России, г. Москва, Российская Федерация.

E-mail: qeozema@mail.ru

стемных характеристик города как центра социально-экономической деятельности окружающей территории).

В настоящее время в Российской Федерации существует 2 типа городских образований — собственно города и, помимо них, поселки городского типа, унаследованные с советского периода, в судьбе которых отразились процессы урбанизации периода индустриализации, охватившего сельские населенные пункты (поселки), и собственно развития ряда отраслей материально-го производства.

При рассмотрении качественных характеристик определения в значительной степени сходны: город — это населенный пункт с развитой социальной и производственной инфраструктурой, который является промышленным, финансовым, экономическим, транспортным, культурным центром, имеющий достаточную численность населения, большая часть которого занята вне сельского хозяйства [4].

Однако количественные пороги численности населения различаются значительно. В СССР существовал минимум в 12 тыс. жителей, сегодня в законодательных актах субъектов РФ подобные значения варьируют от 5 до 50 тыс. жителей.

Структура распределения населения по городам разного размера отражает некоторые региональные особенности систем расселения. На Дальнем Востоке «крупные» города (250—500 тыс. жителей) за неимением достаточной численности населения берут на себя функции опорного каркаса территории, которые в Европейской части РФ выполняются в основном городами-полумиллионниками и миллионниками.

«Малые города» (до 50 тыс. жителей) имеют значительный вес в южных регионах, где они исторически выросли из крупных сел, а также в зонах индустриального освоения (Урал), где гораздо значительнее выражена поляризация ландшафта на фоне низкоплотного расселения.

В начале 2000-х гг. российская урбанизация вновь вернулась к крупногородскому этапу, что противоречит классической стадийной концепции [2], однако объясняется тем фактом, что Россия перенесла глубокий трансформационный кризис, и дезурбанизация в районах концентрации крупных городов (сокращение численности их населения) была временным явлением. В то же время компенсационный рост экономики страны и доходов большей части населения стал основной причиной значительного прироста численности населения крупнейших городов.

Анализ статистического материала показывает, что не только динамика численности населения городов России за 2003—2017 гг., но даже само количество городов находилось в флуктуации. Это было связано не столько с характером протекания естественных демографических процессов (смертность, рождаемость, изменение возрастной структуры населения), сколько с изменениями в муниципальном устройстве России. До старта муниципальной реформы административно-территориальные преобразования в России (и до этого в СССР) в отдельные годы играли важную роль в изменениях численности населения немалого числа городов и регионов. Однако с середины 2000-х гг. сама категория

городов статистически стала весьма неоднозначно выделяться из новой формы муниципальных образований, названных «городской округ» и «городское поселение». В результате количество статистических погрешностей и неувязок стало чрезвычайно большим. Существующие базы данных отражают показатели динамики численности населения (и других показателей) по не вполне ясной номенклатуре: то ли городов, то ли городских округов или городских поселений. Это касается и базы данных показателей муниципальных образований Росстата [6], и базы «Экономика городов России» платформы «Мультистат» [5]. Первая в большей степени ориентируется на малые города, вторая — на средние и крупные города.

Административно-территориальные преобразования, как правило, оказываются существеннее, чем миграционные и естественно-демографические процессы; они влияют на движение городов вверх и вниз по иерархии.

Группировка городов России по численности населения представлена в таблице 1, которая показывает, что в 2003—2017 гг. нарастала поляризация: росло число самых больших и самых маленьких городов. Эта ситуация — результат миграционного прироста населения самых крупных городов при одновременной убыли населения (в том числе в пользу самых крупных) небольших городов на фоне весьма незначительного или даже отсутствующего естественного прироста.

Таблица 1

Группировка городов по численности населения, шт.

Численность населения, тыс. человек	Годы*		
	2003	2010	2017
Свыше 1000	13	12	15
999,9—500	23	25	22
250—499,9	41	37	39
100—249,9	91	89	92
50—99,9	155	152	143
Менее 49,9	759	763	758
Всего	1084	1078	1069

Источники: [5, 6]

* В связи с административно-территориальными преобразованиями общее число городов не постоянно.

Анализ динамики численности населения городов в 2003-2017 гг. показывает, что в целом распределение российских городов по людности, по-видимому, подходит к состоянию равновесия. Исследуемые изменения, как правило, находятся в коридоре плюс/минус 5%, хотя динамика численности населения городов, безусловно, различается в зависимости от социально-экономической мощности регионов и самих городов, географического положения, возможностей использования природной ренты, качества местного менеджмента и других характеристик.

Демографический переход и диффузия низкой рождаемости в городах способствовали тому, что различия в динамике численности населения городов в значительной степени определяются миграционной состав-

ляющей, а также желанием или нежеланием местных органов власти «улучшить» статистику людности регионального центра за счет присоединения близлежащих территорий. Множественные преобразованные административно-территориальные преобразования сильно затрудняют анализ, но главное — создают дополнительные предпосылки к стягиванию городского населения в отдельные точки (региональные центры). При этом концентрация городского населения при одновременном сжатии заселенного пространства происходит не только в результате административных преобразований и муниципальной реформы. Она проявляется в стягивании населения в наиболее крупные и успешные города. В подавляющем большинстве это региональные центры.

Доля населения в возрастах старше трудоспособного максимальна в городах-миллионерах (таблица 2). Причина — в нежелании людей этих возрастов юридически менять место жительства, чтобы не лишиться надбавок пенсионерам в Москве и Санкт-Петербурге, а также доступа к более качественному здравоохранению и услугам. Кроме того, доля пенсионеров почти так же велика в самых малых городах. Как было уже отмечено, это результат интенсивного миграционного оттока молодого населения из этих городов. По-видимому, доля пожилого населения в таких городах фактически недоучтена, тогда как в городах-миллионниках — переучтена из-за возможного недокументированного выезда из них при сохранении регистрации.

Возрастная структура населения городов является результатом как длительно действующих эволюционных, так и современных «революционных» процессов. Это совместное действие порой разнонаправленных детерминант приводит к тому, что, на первый взгляд, различия между городами по возрастной структуре населения кажутся не столь существенными. Здесь, однако, необходимо понимать, что за различиями «всего в 1%» могут стоять совершенно неодинаковые процессы с разной динамикой, и они могут сигнализировать о разных явлениях. В условиях снижения различий между городами по параметрам рождаемости и смертности (по мере прохождения демографического перехода) для формирования возрастной структуры населения все большую роль начинает играть **миграция населения**. Именно она «ответственна» за повышенную долю трудоспособного населения в

целом, и трудоспособного населения в самых активных трудоспособных возрастах (20—39 лет) в региональных центрах, привлекательных как для работающих, так и для учащихся. Миграция же способствует формированию анклавов городов с более молодым населением в добывающих регионах Севера и Сибири и, наоборот, сильному старению городского населения в старопромышленных городах Северо-Запада, Урала, Поволжья.

За пределами столиц и их пригородов города испытывают миграционный отток во внутрисубъектской миграции, международная миграция компенсирует его не полностью. При этом только международная миграция сглаживает миграционные потери городов внутренней периферии, но не полностью. Наибольшие риски миграционной убыли населения имеют малые города внутрисубъектской глубинки.

Возрастные особенности миграции городов разных типов демонстрируют очень существенные различия, которые зависят от размера города и его статуса (или положения в системе «центр-периферия»), а также от пространственного положения. Северные города имеют отток пожилого населения, что, в определенной мере, благоприятно для их демографического развития.

Большую роль в перераспределении населения между городами разных типов играет образовательная миграция, которая направлена в региональные столицы (но не в пригороды). Молодое население между городами перераспределяет в первую очередь внутрисубъектская миграция. Значимый приток молодежи в межрегиональной миграции имеют крупнейшие столичные города, притягивающие учебных мигрантов со всей страны или концентрирующих их в пределах отдельных макрорегионов (Москва, Санкт-Петербург, Новосибирск, Томск, Хабаровск, Воронеж и др.).

В целом же за сравнительно небольшой срок произошедшие изменения представляются довольно значительными. С одной стороны, они свидетельствуют о том, что население концентрируется в городах с более разнообразным и масштабным рынком труда и более высокими параметрами уровня жизни (в категориях зарплат, доходов и пр.), и это нельзя не оценивать как положительную тенденцию. С другой стороны, растущая концентрация населения в крупнейших городах противоречит тенденциям деконцентрации населения и стремле-

Таблица 2

Доля населения различных возрастов в зависимости от размера городов

	До 49,9	50—99,9	100—249,9	250—499,9	500—999,9	свыше 1 млн
Моложе трудоспособного возраста, %	18,88	18,17	17,58	16,89	16,54	14,96
Население в трудоспособном возрасте, %	57,30	58,09	59,47	60,01	61,32	60,15
Старше трудоспособного возраста, %	23,82	23,74	22,95	23,10	22,14	24,89

Источник: [6].

ния жителей к маленькому, уютному и индивидуальному образу жизни, наблюдающимся в развитых странах мира и соответствующих стадиям контрурбанизации в модели дифференциальной урбанизации [14].

Одной из важных особенностей российской урбанизации является **неразвитость коммунальной инфраструктуры** в значительной части малых городах и районах крупных городов. В подобных поселениях, имеющих городской статус, наблюдается особый «полусельский» образ жизни населения, жители часто ведут подсобное хозяйство. Подобное явление связано со стремительной урбанизацией за счет административных преобразований (в крупном селе строилось промышленное предприятие, и оно получало статус города). Часто в подобных городах низок уровень обеспеченности центральным отоплением и канализацией, мала протяженность дорог с усовершенствованным покрытием.

Таким образом, около половины малых городов России не являются «городами» по европейским стандартам обеспечения водоотведением и другими коммунальными услугами [12]. Учитывая численное преобладание небольших городов, типичный городской ландшафт формируется именно подобными поселениями, являющимися городами административно, но не всегда по сути. Тем не менее, большая часть населения (около 60%) все-таки проживает в городах с охватом коммунальной инфраструктурой более 90%. Граница в инфраструктурной обеспеченности между крупными и средними и малыми городами выражена довольно четко и является дополнительным фактором миграции именно в крупные города.

В постсоветский период значительное распространение получило явление современного отходничества, когда жители работают по несколько месяцев в году за пределами «родного» региона (чаще всего местом работы являются столичные агломерации и добывающие регионы Севера и Дальнего Востока). Также значительное влияние на реальную картину урбанизации имеет следующая особенность — крайняя неразвитость арендного сектора жилья. Приватизация жилья, полученного от государства в советский период, и наличие института прописки вместе с высокими арендными ставками в крупнейших агломерациях создают условия для «нового крепостного права». Подобная ситуация тормозит миграции в одних городах и может служить аттрактором в других, что создает дополнительную дифференциацию между городами разного размера.

Различия в численности населения обуславливают специализацию территории, ее кадровый и производственный потенциал, что формирует экономическую и социальную неоднородность регионов. Абсолютная численность трудовых ресурсов и концентрация потребительского спроса также являются факторами, способствующими локализации эффективной экономической деятельности и, как следствие, уровня социального развития регионов. Суммарная доля городов Московской области в ВРП России составляет порядка 3%, что сопоставимо с вкладом Санкт-Петербурга в экономику страны.

В каждом из следующих типов городов по людности лидерами по вкладу также выступают города-центры добывающих регионов. При этом для большинства горо-

дов с населением от 50 до 100 тысяч человек характерны низкие значения вклада в ВРП региона, так как из-за небольшого масштаба экономики их вклад в большинстве городов не превышает 3%. Исключения составляют региональные столицы Биробиджан (65%) и Горно-Алтайск (59%), что отражает реальное распределение экономической активности на территории этих субъектов.

Города с населением менее 50 тысяч человек в большинстве не вносят значимый вклад в ВВП ни в страновом, ни в региональном масштабе. Исключения составляют нефтегазовые добывающие центры.

Малые города в среднем растут медленнее экономики страны: в них реальный производственный сектор не имеет значительного роста. Редкие исключения представляют собой, например, Буденновск (Ставропольский край), который благодаря вводу в строй новой очереди завода «Ставролен» демонстрирует рост почти в 50% после 2013 г., или также Ставропольский Изобильный, экономика которого ежегодно растет на 10% за счет функций центра сельскохозяйственной переработки.

На уровне остальной городской России малые города чувствуют себя весьма ослабленными. Темпы прироста валовой добавленной стоимости (ВДС) по всем отраслям практически всегда значительно ниже средних российских: подобные города представляют собой «экономические ниши» с крайне низким потенциалом, причем это касается и социальной сферы и городской инфраструктуры, рост показателей которых за рассматриваемый период также минимален.

Так, ненадлежащее состояние городской инфраструктуры малых городов сказывается на стоимости коммунальных услуг, качестве жизни населения, увеличивает риск возникновения чрезвычайных ситуаций техногенного характера и тормозит развитие города, формируя «инфраструктурный разрыв», когда состояние инфраструктуры не удовлетворяет потребности города, его экономики и жителей [8]. Кроме того, неблагоприятная ситуация в сфере жилищно-коммунального хозяйства (ЖКХ) непосредственно влияет на здоровье населения. Так, в 2016 г. в городах 47 регионов страны вода, подаваемая населению, не соответствовала требованиям качества и безопасности [9].

За последние годы в малых городах России наметилась негативная тенденция роста **износа основных инженерно-бытовых коммуникаций**. Активнее всего деградация инженерной инфраструктуры проявляется в сфере водоснабжения и водоотведения. Так, если в 2000 г. по всей совокупности российских городов доля уличной канализации, нуждающейся в замене, составляла 30%, то в 2015 г. уже 46%. Изношенность водопроводных систем в российских городах также значительна: по данным на 2015 г., доля уличной водопроводной сети, нуждающейся в замене, по всем городам достигла 48% (в 2000 г. 35%) [10].

Анализ данных выборки из 700 российских городов подтверждает статистику по износу основных городских инженерных сетей. Кроме того, можно увидеть, что наиболее серьезный износ инфраструктуры наблюдается среди крупнейших городов страны (таблица 3).

Динамика износа сетей по городам различных групп людности в 2006-2015 гг.

Города	Канализация, %		Водопровод, %		Тепловые сети, %	
	2006 г.	2015 г.	2006 г.	2015 г.	2006 г.	2015 г.
свыше 1 млн чел.	44,9	50,4	60,4	65,3	25,9	30,1
500—1000 тыс.чел.	50,1	52,5	52,8	55,1	29,2	31,9
250—500 тыс. чел.	45,2	43,3	27,5	37,1	24,9	24,4
100—250 тыс. чел.	34,1	45,6	39,4	47,3	24,5	26,8
50—100 тыс. чел.	34,7	43,4	41,5	44,1	23,8	25,2
менее 50 тыс. чел.	29,5	33,7	39,2	40,2	21,9	22,1
ВСЕГО	44,8	50,4	42,7	47,2	25,9	30,9

Источник: [11].

Основная часть существующих канализационных систем в российских малых городах была построена 40—60 лет назад, что предопределяет высокие темпы роста степени их износа в настоящий период.

Несколько в лучшем положении находятся тепловые сети, но и здесь износ по итогам 2015 г. достиг почти 30% (против 15% в 2000 г.), что существенно повышает энергозатратность городской экономики. С 2000 по 2015 гг. потери тепла в сетях возросли с 7 до 11%, при этом для городов северокавказских республик и некоторых регионов Сибири и Дальнего Востока данный показатель превышает 20% [10].

Аналогична ситуация и по износу газопроводных сетей, а также линий электропередач.

Для депрессивных малых городов с убывающим населением и низкими темпами социально-экономического развития инфраструктурный разрыв проявляется в наличии избыточных инфраструктурных сетей, оказавшихся невостребованными в новых экономических реалиях, которые служат дополнительным бременем для экономики своих городов [8].

В некоторых случаях муниципальные и даже региональные власти уже не способны самостоятельно поддерживать коммунально-бытовые системы, что вызывает необходимость реализации специальных программ по модернизации инженерных систем за счет средств федерального бюджета [12].

Следующая группа проблем, непосредственно влияющих на социальное развитие малых городов и воспроизводства в них человеческого капитала — это **инфраструктура образования, здравоохранения, культуры и спорта, жилищные условия жизни населения, качество городской среды**. Данные параметры определяют общий социальный климат в городах, корректируя сложившиеся экономические и социальные противоречия. В основном они сказываются на качестве и доступности общественных благ и определяют отношение населения к государственным и муниципальным институтам. Складывающаяся из частных характеристик целостная картина социального развития города определяет тренды его демографического развития, миграционную привлекательность и масштабы воспроизводства или привлечения **человеческого капитала**.

Человеческий капитал представляет собой категорию физического, духовного, материального и культурного состояния общества, квинтэссенцией которого являются **здоровье, образование, культура, творческий потенциал, навыки и умения граждан**. Развитие человеческого капитала заключается в сохранении и укреплении здоровья, в физическом и культурном воспитании, росте образованности, в своевременной и качественной медицинской и социальной помощи, благоприятных условиях проживания. Опыт развитых стран подтверждает экономическую эффективность ставок на инвестиции в такие сферы, как жилищные условия, здоровье, образование, культура и спорт [15].

Здоровье населения — важнейшая социальная и экономическая характеристика человеческого капитала, а сфера здравоохранения является одной из наиболее важных сфер жизни общества, требующей значительного уровня подготовки кадров и ресурсов для постоянного повышения квалификации медперсонала и совершенствования материально-технической базы. Результатом реформы системы здравоохранения стало укрупнение имеющихся учреждений здравоохранения и сокращение медицинского персонала [16]. За 2000—2016 гг. число больниц в стране уменьшилось почти вдвое (с 10,7 тыс. до 5,4 тыс.), поликлиник на 10% (с 21,3 тыс. до 19,1 тыс.), станций скорой помощи на четверть (с 3,2 тыс. до 2,5 тыс.) [13]. Численность медицинского персонала за этот же период практически не изменилась — около 680 тыс. чел. [13]. При этом, согласно приведенным в государственной программе развития здравоохранения в Российской Федерации на период до 2020 гг. данным, отмечается, что в 2012 г. дефицит врачебных кадров в стране составил 150 тыс. работников, и особенно остро проблема нехватки персонала стоит в амбулаторно-поликлинических учреждениях, на которые должны быть нацелены на профилактику здоровья населения [17]. Еще одной серьезной сопутствующей проблемой сферы здравоохранения является старение кадров: средний возраст врачей по данным Минздрава сегодня составляет 44,5 года [18].

На фоне снижения числа медучреждений их востребованность у населения не уменьшилась — число посещений поликлиник в 2016 г. составило 3,9 млн (в 2000 — 3,5 млн), растет и регистрируемая заболеваемость.

мость населения (зарегистрировано больных с диагнозом, установленным впервые в жизни): со 106 тыс. в 2000 г. до 115 тыс. в 2016 г. [13].

Наиболее индикатором, характеризующим уровень развития системы здравоохранения, является **обеспеченность населения врачами**. На 2013 г. в среднем по всей стране насчитывается 46 врачей на 10000 чел., при этом в городах этот показатель несколько выше — 54 врачей на 10000 жителей. Чем крупнее город, тем лучшим качеством медицинского обслуживания он отличается и тем выше там обеспеченность врачебными кадрами (таблица 4).

Таблица 4

Число врачей на 10000 жителей по городам различных групп людности (без стоматологов)

Города с населением	2007 г.	2009 г.	2011 г.	2013 г.
свыше 1 млн чел.	74	76	76	72
500—1000 тыс. чел.	50	50	52	51
250—500 тыс. чел.	55	53	52	53
100—250 тыс. чел.	56	58	57	58
50—100 тыс. чел.	28	28	28	29
менее 50 тыс. чел.	40	41	40	40
Региональные центры	76	76	75	74

Источник: [6].

В городах с численностью населения свыше 1 млн чел. обеспеченность врачами наивысшая — 67 на 10000 жителей. В столице это значение составляет 56 на 10000 жителей, а в Санкт-Петербурге — 74 на 10000 жителей². При этом с учетом учреждений здравоохранения федерального уровня и частного сегмента, количество врачей в столице составляет 120 на 10000 жителей, что втрое выше расчетной для страны нормы [19]. Напротив, низкие значения обеспеченности врачебными кадрами имеют нестоличные городские центры и города-спутники в крупнейших агломерациях.

Обеспеченность врачами сильно различается между городами. В крупнейших городах и региональных столицах обеспеченность врачебными кадрами может в 1,5—2 раза превышать нормативные значения (40 врачей на 10 тыс. чел.). На «проседание» показателя влияет положение города в составе агломерации и административный статус: в нестатусных городских центрах с численностью населения меньше 250 тыс. чел. он, как правило, ниже 40 работников на 10 тыс. жителей, а в городах-спутниках крупнейших агломераций может составлять 20—30 врачей на 10 тыс. жителей.

Учреждения культуры в процессе предоставления социально-культурных услуг имеют чрезвычайную

важность для формирования человека как творческой личности, носителя интеллектуальных, нравственных и гуманистических ценностей. Опыт передовых стран показывает, что именно высокий уровень развития культуры стал фундаментом для опережающего развития человеческого капитала [20].

Результативность просветительской деятельности учреждений культуры обуславливается не только деятельностью музеев или театров, но и системой художественного просвещения, к которой помимо музеев относится и СМИ, книгоиздательство, система художественного образования и др. Вклад отдельного учреждения культуры в развитие общества определить практически невозможно, для этого привлекаются косвенные количественные и качественные показатели — число посетителей, экспертно определяемый уровень (статус) музея, количество упоминаний музея в СМИ и т. д. Вовлеченность населения в культурный процесс количественно можно характеризовать и через показатели посещаемости музеев и театров.

В среднем по стране **посещаемость музеев** в 2016 г. составила 842 посещения на 1000 жителей, что по-прежнему ниже показателя 1990 г. (971 посещение на 1000 жителей), но значительно больше значений наиболее провальных годов (в 1996—1999 гг. уровень посещаемости музеев составлял примерно 450—470 посещений на 1000 жителей).

Необходимо отметить, что культурная сфера очень чувствительна к общему социально-экономическому климату, так как в тяжелой экономической ситуации люди в первую очередь сокращают свои расходы именно в этой сфере. Ярким примером этому служит посещаемость музеев, максимальные значения которой приходится на конец 1980-х, а минимальные — на 1990-е гг., причем в это время значительный спад посещаемости отмечался во всех музеях страны, что служит отражением общегосударственного социально-экономического кризиса. Как показывает история, катастрофические события (войны, революции, экономические кризисы) резко снижают культурное потребление, а иногда его полностью блокируют. Так, в годы кризиса посещаемость Государственного Эрмитажа упала вдвое — с 3,3 млн чел. в 1987 г. до 1,6 млн чел. в 1997 г. (в 2016 г. этот же музей посетило 4,1 млн чел.), Русского музея — с 1,6 млн чел. до 0,4 млн чел. (1,7 млн чел. в 2016 г.), ГМИИ им. А.С. Пушкина с 1,25 млн чел. до 0,7 млн чел. (1,1 млн чел. в 2016 г.). Еще большее падение испытали региональные музеи: например, Ярославский музей-заповедник принимал в конце 1990-х гг. только 50 тыс. посетителей, тогда как десятью годами ранее — более 400 тыс. (в 2016 г. его посетило более 850 тыс. чел.). По мере улучшения экономической ситуации отмечался рост посещаемости всех музеев страны, который наблюдается с 2005 г., а для музеев Москвы и Санкт-Петербурга — с 2000 г. [21].

Уровень развития культуры зависит от административного статуса, численности населения и истории города. Несмотря на то, что большинство историко-культурных памятников, театров и музеев располагается в крупных городах, являющимися региональными столицами, некоторые значимые объекты культуры

² По данным на 2015 г. численность обеспеченность врачами в обоих городах существенно снизилась в сравнении с 2013 г. (в Москве — 69 на 10000 жителей, в Санкт-Петербурге — 81 на 10000 жителей)

приурочены к малым и средним городским центрам, что существенно повышает их привлекательность для туристов и способствует формированию лучших условий для морально-нравственного и гуманистического развития местных жителей.

Развитие инфраструктуры спорта, количество, качество и разнообразие спортивных объектов непосредственным образом влияют на здоровье горожан. По данным Росстата, в 2016 г. в стране насчитывалось 1,8 тыс. стадионов с трибунами на 1500 зрителей и более 154,5 тыс. плоскостных спортивных сооружений, 72,1 тыс. спортивных залов и 5,4 тыс. плавательных бассейнов. Большая часть спортивных сооружений (в т. ч. почти все бассейны и стадионы) располагаются на территории городских центров.

Анализ структуры собственности спортивных объектов демонстрирует, что 78% из них находятся в ведении муниципальных образований, еще 8% — в собственности регионов и 5% принадлежит федеральному правительству. Помимо этого, прежде всего, в крупных городах увеличивается доля частных спортивных объектов (например, фитнес-клубов) [22]. В российских условиях большая доля спортивных сооружений находится на балансе муниципалитетов, что способствует неблагоприятным тенденциям роста их изношенности. Финансовая неспособность местных властей содержать крупные спортивные объекты, а также значительный возраст большинства из них привели к тому, что состояние половины объектов спортивной инфраструктуры можно охарактеризовать как критическое, остро необходима их реконструкция и модернизация [22]. В то же время, многие эксперты отмечают, что после мероприятий по строительству объектов к Олимпиаде-2014 и Чемпионату мира по футболу-2018 Россия получила достаточное число крупных спортивных объектов, а будущее развитие спортивной инфраструктуры связано с увеличением темпов и объемов строительства небольших высокотехнологичных спортивных объектов с небольшой площадью, т. к. вероятность самокупаемости таких объектов в период эксплуатации значительно выше, нежели крупных. Кроме того, очень важно, чтобы спортивные объекты органично вписывались в существующую городскую инфраструктуру и служили многофункциональными градообразующими элементами культурно-досугового типа [23].

Уровень развития спорта в городах — наиболее сложная характеристика для анализа с использованием доступных статистических материалов. Если по крупным спортивным объектам ожидаемо выделяются крупные региональные центры, то рядовые объекты спортивной инфраструктуры распределены по городам относительно равномерно и пропорционально их численности.

На протяжении постсоветского этапа развития России можно наблюдать **дивергенцию развития жилищного сектора малых городов.** Если в начале 1990-х гг. все города отличались примерно одинаковыми душевыми объемами ввода жилья и его обеспеченностью, то сейчас эти показатели разнятся в широких пределах. Наивысшие показатели ввода жилья имеют региональ-

ные столицы с численностью населения от 250 тыс. чел., наименьшие — малые и средние старопромышленные города. Напротив, показатели обеспеченности в малых и средних депрессивных городах существенно возросли за счет сильной депопуляции, в крупнейших городах в силу масштабного миграционного притока рост обеспеченности уменьшился.

Уровень развития образования и науки сильно коррелирует с численностью населения городского центра, что связано с лучшими условиями для получения высшего образования и наличием большого числа высококвалифицированных рабочих мест.

В целом же уровень социального развития города непосредственно связан с основным вектором его экономического развития. В российских реалиях наблюдается тесная взаимосвязь социально-экономического благополучия с множеством факторов, например, с численностью населения. При этом отметка в 500 тысяч жителей является границей «социальной безопасности» города: резко падает безработица, расширяется рынок труда, активизируется малый бизнес, городской бюджет может позволить тратить большие суммы на благоустройство и т. д. Однако города с меньшей численностью населения, задействовав свой потенциал, также способны сформировать условия для устойчивого роста и развития.

Приведенный выше анализ качества городской среды, инфраструктуры и экологической ситуации в малых российских городах показал следующее.

1. Природно-климатические условия имеют косвенное влияние на социально-экономическое развитие городов, усиливающее воздействие других факторов.

2. Показатели коммунально-бытовой инфраструктуры показывают на существование значительного числа «недогородов» и «полугородов», которые, несмотря на формальный городской статус, не обеспечивают своих жителей городскими благами. Наблюдается явная зависимость между людностью города и его обеспеченностью элементами коммунально-бытовой инфраструктуры. Помимо людности, стоит отметить роль природно-климатического фактора (северные города имеют лучшую обеспеченность), а также возраста города.

3. Показатель развития пешеходных пространств дает возможность количественно измерить внимание городских властей к формированию комфортной среды. Развитие пешеходных зон в городах зависит от людности и административного статуса города, определенную роль играет и фактор специализации городской экономики: города, в которых преобладают сервисные функции (города-курорты, исторические города), пешеходные пространства развиты лучше.

4. Показатель насыщения городского пространства объектами общественного питания, с одной стороны, показывает развитость сферы услуг города в целом, а с другой — его привлекательность для миграций (трудовых, учебных, туристических и т. д.). Наилучшие показатели имеют крупные межрегиональные и региональные городские центры, центры образования, культуры и туризма. Меньшее развитие система общественного питания получила в малых старопромышленных городах.

5. Существуют значительные статистические и методологические трудности для анализа показателей, оценивающих качество городской среды. Имеется насущная потребность в сборе и уточнении ряда значимых показателей по всей совокупности городских пунктов: длина пешеходных улиц, площадь офисно-деловой недвижимости и т. д. При этом к числу показателей, наиболее подходящих для расчета индекса городской среды, следует отнести: среднюю температуру самого холодного месяца в году; обеспеченность жилищного фонда системами водоснабжения, водоотведения, теплоснабжения и горячей водой; долю освещенных городских улиц; обеспеченность площадями офисов А и В-классов; обеспеченность пешеходными улицами; обеспеченность местами в кафе, ресторанах и закусочных; абсолютный и душевой объем выбросов в атмосферу от стационарных источников; уровень выбросов от автотранспорта; абсолютный и душевой объем вывоза мусора.

Для конкретизации представлений относительно возможностей и барьеров в социально-управленческих практиках, применяемых в отношении малых городов, было проведено социологическое исследование в 16 типичных российских городах с численностью до 50 тысяч жителей, отобранных с учетом регионально-пространственных факторов и условий. В восьми федеральных округах (ФО) взяты типичные для них регионы (край или область), где выделены по два малых города: входящий в агломерацию крупного города (25—30 км от крупного города или в пределах часовой транспортной доступности) и не входящий в агломерацию (пространственно-локализованный) город. Непосредственными объектами стали следующие 16 малых городов (в том числе 6 моногородов) в 8 краях и областях:

- Центральный ФО: Тверская область — г. Лихославль в агломерации г. Тверь (11,8 тыс. чел.), г. Кимры вне агломерации (46 тыс. чел.);
- Северо-Западный ФО: Вологодская область — г. Сокол в агломерации г. Вологда (37 тыс.), г. Красавино вне агломерации (6 тыс. чел.);
- Южный ФО: Ростовская область — Аксай в агломерации г. Ростов-на-Дону (44,8 тыс. чел.), г. Миллерово вне агломерации (35,5 тыс. чел.);
- Северо-Кавказский ФО: Ставропольский край — Изобильный в агломерации г. Ставрополь (40,5 тыс. чел.), Новоалександровск вне агломерации (26,9 тыс. чел.);
- Приволжский ФО: Нижегородская область — г. Балахна в агломерации г. Нижний Новгород (14,9 тыс. чел.), г. Заволжье вне агломерации (14,9 тыс. чел.);
- Уральский ФО: Свердловская область — г. Среднеуральск в агломерации г. Екатеринбург (23,3 тыс. чел.), г. Ирбит вне агломерации (37,2 тыс. чел.);
- Сибирский ФО: Иркутская область г. г. Шелехов в агломерации г. Иркутск (47,6 тыс. чел.), г. Зима вне агломерации (31,2 тыс. чел.);
- Дальневосточный ФО: Приморский край — г. Большой Камень в агломерации г. Владивосток (38 тыс. чел.), г. Спасск-Дальний вне агломерации (40,7 тыс. чел.).

В июле-августе 2019 года были проведены структурированные глубинные экспертные интервью, включающие балльные оценки тех или иных факторов разви-

тия (актуального состояния, перспектив и ограничений) по анкете и качественные характеристики этих факторов в указанных городах с 80 экспертами (по 5 в каждом из 16 обследуемых малых городов). Количественные данные были обработаны в программе SPSS, качественные характеристики транскрибированы из аудиозаписей интервью. Отбор экспертов осуществлялся из числа компетентных представителей органов власти и активных акторов (бизнес-структур и НКО) в малых городах.

Так, в числе других, экспертам был задан вопрос: «Каково влияние власти субъекта РФ, в котором находится Ваш город, на политику управления непосредственно в Вашем малом городе?». Они показали наибольшую значимость (8—10 баллов по 10-балльной шкале) влияния региональной власти, прежде всего на местный бюджет (такую оценку дали две трети экспертов) и уровень инвестиций в город (почти половина). Эксперты указали, что преобладает трансфертная политика, лишь покрывающая дефицит местных бюджетов (поддерживающая малые города), нежели инвестиционная, направленная на их развитие. Практически половина экспертов отметила чрезмерное влияние региональной власти на формирование органов местного самоуправления, включая главу города, закрепляя их прямо подконтрольное положение в «жесткой вертикали», даже по тем немногим оставшимся собственным полномочиям местного самоуправления.

Для уточнения позиций экспертов по поводу распределения полномочий и взаимодействий разных уровней власти был задан вопрос: «Каково влияние федеральной власти (законодательной и исполнительной) на различные виды жизнедеятельности Вашего малого города?». Ответы показали неоднозначную ситуацию в этом отношении. Более трети экспертов дали сравнительно низкую (1—3 балла) оценку федеральной поддержке малым городам в бюджетных вопросах. Вместе с тем более четверти ответов содержат высокие баллы (8—10) оценки такой поддержки. Эксперты этих городов связывают федеральную поддержку с инвестициями в организацию территориальной производственной деятельности и социальную сферу. Такое положение особенно характерно для малых городов, находящихся в агломерациях больших городов (региональных центров). Другими словами, современная общегосударственная политика, которая фактически направлена на развитие больших городов, каким-то образом захватывает и малые, но лишь в агломерациях. Влияние федеральной власти на кадровую политику в отношении местного самоуправления в малых городах практически половина экспертов оценила как очень высокое (вплоть до «ручного управления»), что говорит о том, что отдельные структуры федеральной власти, особенно их территориальные органы, оказывают свое влияние на МСУ не только через региональную власть, но и «напрямую», причем без выстроенной системы обратной связи и взаимодействия.

Также важным представляется мнение экспертов относительно будущего малых городов. В современном российском общественно-политическом дискурсе по отношению к малым городам сложились две установки.

Первая, поддерживаемая Президентом РФ, значительным кругом политиков и ученых, заключается в том, что малые города выступают одним из важнейших векторов пространственного развития России, укрепления социально-территориального каркаса российского государства³. Они требуют поддержки и развития, особенно в малонаселенных частях страны и отдельных регионах. В другой установке, выдвинутой отдельными влиятельными политиками, малые города России считающимися неперспективными, требующими больших бюджетных затрат и инвестиций, которые могли бы быть направлены в большие города и агломерации, с привлечением в них и людей из малых городов [27]

Абсолютное большинство экспертов (93% ответов) поддержало позицию необходимости сохранения малых городов, с аргументированным утверждением, что «сохранение и развитие малых городов способствует социально-экономической и национальной безопас-

ности». Также большинство экспертов (87% ответов) разделяют положение о том, что «сохранение и развитие малых городов способствует воспроизводству общероссийских ценностей и норм жизни».

Более половины экспертов категорически выступили против возможного укрупнения их городских поселений за счет расселения малых городов или включения их в состав больших городов, даже при сугубо экономическом обосновании таких действий.

Во **второй части статьи** будут рассмотрены вопросы, посвященные проблемам перспектив развития малых городов, расчетам индекса городского развития и его составляющих, гармонизации городского пространства и функционирования социально-экономической системы города, подходам к разработке стратегий социально-экономического развития малых городов (городских округов, городских поселений).

Литература

1. Нефедова Т. Г., Трейвиш А. И. Теория «дифференциальной урбанизации» и иерархия городов в России на рубеже XXI века // Проблемы урбанизации на рубеже веков / Отв. ред. Махрова А.Г. Смоленск : Ойкумена, 2002. С. 71—86.
2. Geyer H. S., Kontuly T. A theoretical foundation for the concept of differential urbanization // International Regional Science Review. 1993. Т. 15. № 2. С. 157—177.
3. Нефедова Т.Г. Большой, малый, средний город и село в России // География, градостроительство, архитектура: синтез наук и практик. Смоленск : Ойкумена, 2013. С. 171—190.
4. Фролова Т.А. Понятие «город» в законодательстве субъектов Российской Федерации об административно- территориальном делении // Пролог: журнал о праве. 2016. № 3.
5. Многофункциональный статистический портал «Мультистат». URL: <http://www.multistat.ru/> (открытый доступ).
6. Федеральная служба государственной статистики. База данных показателей муниципальных образований // Росстат. URL: http://www.gksru/free_doc/new_site/bd_munst/munsth.htm (дата обращения: 17.06.2018).
7. ЕМИСС (Единая межведомственная информационно-статистическая система) / Государственная статистика — Электронная база данных. URL: https://fedstat.ru/documents_emiss (свободный доступ).
8. Приоритетные направления внедрения технологий умного города в российских городах (экспертно-аналитический доклад) / Кузьмина А.С., Липецкая М.С., Римских Е.А., Рожкова Е.С., Трунова Н.А., Санатов Д.В. Кузнецова Н.Г., Курьянов Е.Е., Соболев С.С., под ред. Княгинина В.Н. М. : ЦСР, 2018.
9. Перцева Е. Губит людей вода // Известия, 24.11.2016. URL: <https://izru/news/646060> (дата обращения 26.06.2018).
10. Сборник «Жилищное хозяйство в России» // Росстат. URL: http://www.gksru/wps/wcm/connect/rosstat_main/rosstat.ru/statistics/publications/catalog/doc_1138887300516 (дата обращения: 17.06.2018).
11. База данных показателей муниципальных образований // Росстат URL: http://www.gksru/free_doc/new_site/bd_munst/munsth.htm (дата обращения: 17.06.2018).
12. Износ водопроводных сетей в Ингушетии превышает 1,4 тыс км // ТАСС. 21.06.2018. URL: http://mosreg.ru/sobytiya/povosti/news-submoscow/Okolo_30 mln_ru619320730 (дата обращения 26.06.2018).
13. Федеральная служба государственной статистики // URL: <http://www.gksru/> (дата обращения 21.06.2018).
14. Gibbs, J. The evolution of population concentration // Economic Geography. 1963. 2. P. 119-129.
15. Горбенко П.П. Человеческий капитал и здоровье // Новые Санкт-Петербургские врачебные ведомости. 2007. № 1. С.81—82.
16. Центр экономических и политических реформ // исследования URL: <http://cepr.ru/category/analytics/> (дата обращения 07.07.2018).
17. Алленов А.М., Никифоров С.А. Региональные особенности обеспеченности врачебными кадрами // Сборник научных трудов по итогам международной научно-практической конференции. № 1. Краснодар, 2016.
18. Министерство здравоохранения Российской Федерации // официальный сайт URL: <https://www.rosminzdrav.ru/> (дата обращения 03.07.2018).
19. Москву пролетчат кардинально: в столице врачей втрое больше нормы, в регионах выжженная зона // Финмаркет. 2014. URL: <http://www.finmarket.ru/main/article/3869029> (дата обращения 01.07.2018).
20. Стеценко Ю.С. Роль учреждений культуры и искусства в развитии человеческого капитала // Креативная экономика. 2010. № 3. С. 99—105.
21. Козиев В., Потюкова Е. Музей и общество. М. : Алетей, 2015.

³ Указ Президента РФ от 07.05.2018 г. №204 «О национальных целях и стратегических задачах развития Российской Федерации на период до 2024 г.». URL: <http://www.kremlin.ru/acts/bank/43027>.

22. О состоянии спортивной инфраструктуры в России // Строительство и эксплуатация спортивных сооружений. 2014. № 1 (95). С. 70—76.
23. Чобан С. Вечные ценности спортивных объектов // Стройпрофи. 2012. № 8. URL: <http://stroyprofi.info/archive/11198> (дата обращения 09.07.2018).
24. The City Development Index (CDI) / The State of the World's Cities. UNCHS (Habitat), 2001. P. 116-119. Публикация перевода осуществлена с разрешения UN-HABITAT.
25. Портал Эксперт-online. Рейтинг городов — 2017 [Электронный ресурс]. URL:http://expert.ru/russian_reporter/2017/07/rejting-gorodov---2017/.
26. Указ Президента РФ от 07.05.2018 г. № 204 «О национальных целях и стратегических задачах развития Российской Федерации на период до 2024 г.» // URL: <http://www.kremlin.ru/acts/bank/43027>.
27. Башкатова А. Урбанистические инициативы Эльвиры Набиуллиной // Независимая газета, 09.12.2011. URL: http://www.ng.ru/economics/2011-12-09/1_nabiullina.html.

Рецензент: *Бабинцев Валентин Павлович*, доктор философских наук, профессор, профессор кафедры социальных технологий и государственной службы Белгородского государственного национального исследовательского университета, г. Белгород, Россия.
E-mail: babintsev@bsu.edu.ru



Проблемы развития малых городов России: практика реализации региональных стратегий

Роговая А.В.*

Ключевые слова: органы местного самоуправления, малые города, разграничение полномочий, модель управления, сити-менеджер, несбалансированность бюджета, налоговая политика, социологическое исследование, экспертное мнение.

Аннотация: Статья, основанная на результатах комплексного социологического исследования, рассматривает особенности местного самоуправления в малых городах России в ходе последних реформ местной власти, связанных с реализацией Федерального закона № 131-ФЗ. Отдельное внимание уделяется анализу экспертных интервью, которые позволяют подтвердить вывод, что изменения организационных форм местного самоуправления, укрупнение муниципальных образований, переход на модель «сити-менеджер», конкурсная модель управления не всегда отвечает потребностям местных сообществ. В статье рассматривается вопрос о проблемах, связанных с разграничением полномочий, а также в межбюджетных отношениях, в частности, с реализацией Федерального закона №131-ФЗ на практике (статья 52 «Местные бюджеты»), о налоговой политике, которая оказывает большое влияние на развитие малых городов.

DOI: 10.21681/2226-0692-2019-4-56-64

Малые города России в современных условиях сталкиваются со многими проблемами. Наиболее значимой остается проблема, которая заключается в отсутствии единого взгляда на проблему малых городов на федеральном уровне.

В России малые города составляют около 2/3 всех городов страны, в которых проживает около 20 % всего населения. В нормативных документах к категории малых городов относится города с численностью до 50 тысяч человек. В эту группу попадают и поселки городского типа. Понятие «малый город» и их классификация в научной литературе недостаточно проработана и является дискуссионным. В основном рассматриваются с точки зрения градостроительного, экономического, культурного, социального, исторического и управленческого (административно-территориального) подходов. При этом, малые города, выполняя свои социальные, экономические, исторические, культурные и расселенческие функции, выступая как гарантия хозяйственного освоения территории, играют значительную роль в пространственном развитии своих регионов в целом [3; 9; 11].

Вопросы развития малых городов России неоднократно обсуждались на уровне федеральных властей. Минрегионом России был разработан проект концепции федеральной программы «Развитие малых городов России (2014-2020)», однако в связи с ликвидацией Минрегиона проект так и остался нереализованным.

Неоднократные предложения Правительству Российской Федерации от Союза малых городов по созданию «Концепция Федеральной целевой программы развития малых и средних городов РФ» остались без внимания.

Проблемы в сфере управления и разграничения полномочий

Основы деятельности малых российских городов определяет Федеральный закон от 06.10.2003 № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» (далее – Федеральный закон № 131-ФЗ)¹. Особое значение при этом имеет статья 15 указанного нормативного правового акта, согласно которой к вопросам местного самоуправления малых городов можно отнести составление и рассмотрение бюджета, осуществление дорожной деятельности в отношении автомобильных дорог местного значения, организацию охраны общественного порядка на территории, организацию предоставления общедоступных и бесплатных услуг – образования, медицинской помощи, социального обслуживания.

¹Федеральный закон от 06.10.2003 № 131-ФЗ (ред. от 02.08.2019) «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» // Российская газета, № 202, 08.10.2003.

* Роговая Анастасия Владимировна, кандидат социологических наук, старший научный сотрудник Центра региональной социологии и конфликтологии Института социологии Федерального научно-исследовательского социологического центра РАН, г.Москва, Россия.
E-mail: av_rogovaya@mail.ru

Органы местного самоуправления являются самостоятельными субъектами нормотворчества, которые в соответствии с положениями пункта 2 статьи 1 Федерального закона № 131-ФЗ обеспечивают в пределах, установленных законодательством Российской Федерации, регулирование вопросов местного значения. Муниципальное нормотворчество представляет собой деятельность органов местного самоуправления и населения муниципального образования по разработке и принятию муниципальных нормативных правовых актов, регулирующих правовые отношения в сфере местного самоуправления, отвечающих потребностям развития муниципального образования, учитывающих общественные интересы [1, с. 110]. Вместе с тем, реализация указанных полномочий не всегда представляется возможным в силу отсутствия рычагов на местном уровне. В связи с расширением регулятивных полномочий субъектов Российской Федерации муниципальные органы попадают в еще большую зависимость от региональных органов государственной власти [7, с. 91]. В нормах Конституции РФ отсутствует указание на возможность передачи органам государственной власти полномочий органов местного самоуправления по решению вопросов местного значения. В соответствии со статьей 130 Конституции РФ вопросы местного значения решаются населением непосредственно либо через выборные и иные органы местного самоуправления. Предоставление возможности перераспределения полномочий органов местного самоуправления по решению вопросов местного значения путем их бессрочной передачи законом субъекта Российской Федерации органам государственной власти субъекта Российской Федерации фактически исключает из компетенции муниципальных образований часть собственных полномочий по решению вопросов местного значения, что не соответствует нормам Конституции РФ и противоречит отраслевым федеральным законам, устанавливающим эти полномочия именно как полномочия по решению вопросов местного значения. Из приведенных норм Конституции РФ, следует, что органы государственной власти по общему правилу не вправе решать вопросы местного значения, изымать полномочия из компетенции местного самоуправления. Подобное изъятие может осуществляться только путем внесения изменений в Федеральный закон № 131-ФЗ. Иной подход несет в себе потенциальную угрозу постепенной замены местного самоуправления местным государственным управлением [5, с. 125].

По данным экспертных интервью², проведенного в рамках проекта РФФИ №19-011-31320 на тему «Малые города в государственной политике пространственного развития России: социальное моделирование региональных стратегий и практик», в настоящее время глав-

ным препятствием для развития местного самоуправления в малых городах России является несовершенство законодательной базы, в первую очередь это касается вопросов полномочий органов местного самоуправления и финансовых возможностей для их исполнения.

По мнению представителей исполнительной власти, возникают вопросы, связанные с «разграничением полномочий, обеспечением реальной самостоятельности местного самоуправления в интересах благополучия жителей», «131 закон накладывает обязанности на муниципалитеты, дает... не дает им права решать какие-то вопросы самостоятельно, потому что ...больше стало обязанностей, чем возможностей что-либо сделать.» Как отмечает эксперт, представитель крупного бизнеса г. Ирбит: «...нет политики государства относительно малых городов. А действительно должна быть определённая программа, которая бы способствовала развитию таких территорий, потому что, ну Москва, Екатеринбург, Новосибирск -это далеко не все города России, а вот такие как Ирбит — их значительно больше и они требуют к себе большего внимания со стороны государства, надо им помогать».

Малые города в силу своей экономической зависимости от других уровней власти вынуждены следовать в русле политики региона, даже если она идет вразрез с самостоятельной политикой города. Зачастую это влияние региональных властей настолько сильно в городе, что города определенного региона имеют свою особую специфику городского управления [4, с. 180].

Как отмечает руководитель Иркутской региональной общественной организации «Клуб Публичной Политики. Содействие молодежи в реализации государственной политики»: «131 ФЗ на сегодняшний день требует очень серьёзной корректировки... муниципальное образование по 131 ФЗ независимо от государственной власти. Конечно, это утопия. Мы не независимы как минимум финансово. Поэтому вот эта вот история, когда мы независимы, якобы решайте вопросы все сами, а на самом деле, мы вас можем поднапрячь под всё, поманипулировать вами за счёт регионального либо федерального бюджета. ... Это проблема. То есть, они по сути независимы со своими проблемами и независимы в решении своих вопросов. Поэтому они должны выходить на региональный и федеральный уровень... То есть, такая двойственность в подходах, на федеральной и региональной повестке она существует».

В настоящее время в исследуемых малых городах прямые выборы населением главы муниципалитета на выборах были заменены на его избрание представительным органом муниципального образования из своего состава. При этом мнение экспертов по конкурсной модели управления разделилось, одни считают, что модель всенародного избрания больше подходит для развития малого города. Поскольку, как отмечают эксперты, на выборы по конкурсу могут оказывать «влияние лоббистских сил» (г.Миллерово, г. Заволжье); «депутаты могут иметь свои интересы» (г. Лихославль).

К примеру, как отмечает представитель СМИ, бизнеса г. Заволжье: «Судя по тому, что творится с городом Заволжье, я считаю, что этот вариант не просто

²В июне-августе 2019 г. были проведены 96 экспертных интервью с представителями исполнительной и законодательной власти, бизнеса, СМИ и общественными активистами в малых городах России (Кимры и Лихославль Тверской области, Сокол и Красавино Вологодской области, Заволжье и Балахна Нижегородской области, Изобильный и Новоалександровск Ставропольского края, Аксай и Миллерово Ростовской области, Среднеуральск и Ирбит Свердловской области, Шелехов и Зима Иркутской области, Большой Камень и Спасск-Дальний Приморского края).

не подходит, он вредит городу... Например, у нас главу администрации, то есть, сити-менеджера города Заволжья, выбирали полгода. То есть, было 4 конкурса.... 3 конкурса признаны несостоявшимися.... Проблема была в том, что в городе Заволжье существует несколько групп влияния. Одна из этих групп влияния – это Заволжский моторный завод, то есть бывшее градообразующее предприятие. Сейчас это предприятие уже не является градообразующим, но до сих пор реально может влиять на ситуацию, мы об этом говорили. ...То есть завод хотел поставить своего человека... они предполагали, что район согласился с тем, что главой МСУ, главным депутатом будет человек от завода, но главой администрации будет человек, которого поставит районная власть. Ну, согласованно было. Они сразу нарушили договорённость. В результате полгода не было главы администрации. ... То есть, налицо конфликт интересов... Система, которая сегодня существует, она показывает абсолютную неуправляемость городом. То есть, глава администрации пытается что-то сделать, а не может ничего сделать реально, потому что она зависит от депутатов, которые ей блокировали... решение по текущим изменениям бюджета». По мнению эксперта, такая система избрания главы, которая сегодня существует по управлению малыми городами, предполагает отсутствие ответственности перед населением и не решает проблемы у населения.

Как отмечает депутат Кимрской городской Думы, «смотря на другие города, видя кого там назначают этими менеджерами, избирают депутаты по конкурсу, проходят не совсем те люди, которые должны управлять этими городами. Там просто используются другие схемы... Отсутствие конкуренции (во власти) порождает всякие схемы непонятные». По мнению эксперта, главу выбирают ограниченный круг лиц (два десятка депутатов), при этом среди них может преобладать одна партия, которая захочет избрать своего. В таком случае здесь выбирают человека по своим интересам, а развитие города становится на втором месте.

Зачастую главой выбирают жителя другого города, не местного. Это сказывается отрицательно и является минусом для решения городских проблем как например в Спасск-Дальнем, Кимрах.

Конкурсная модель может привести и к организации преступной группы в представительной — исполнительной власти, как на примере города Балахны. Как отмечает депутат Городской Думы г. Балахна, «эта модель сама по себе является причиной того, что у нас возник такой феномен, как определенная группа, которая взяла власть в свои руки, то есть сейчас по ним идут уголовные дела, это братья Глушковы... Клан так называемый, который в основном основывается на родственных взаимоотношениях... На самом деле это криминальная среда, которая залезла во власть, которая узурпировала власть как представительную, так и исполнительную. То есть вся система, которая сейчас существует, позволила совершенно беспрепятственно на протяжении 10 лет существовать вот таким вот бандитам...»

При этом из плюсов эксперты отмечают, что данная модель является финансово менее затратной, а пря-

мые выборы менее эффективны в организационном плане. «Конкурсная комиссия, состоящая из депутатов городского округа и представителей исполнительной власти субъекта РФ, выбирает на должность главу городского округа и в дальнейшем работает с человеком, который не на словах, а на деле в состоянии исполнять обязанности главы городского округа. Исключается возможность выбора населением в ходе прямых выборов кандидатов, подходящих только по формальным признакам, но не имеющих опыта руководящей работы, проявляющих некомпетентность, а также «популистов», которые привлекают избирателей лозунгами и подкупом голосов (Спасск-Дальний).

По мнению депутата Государственной Думы г. Большой Камень, «...с позиции депутатов, которые выбрали главу, ... есть некая система ответственности и контроля за его действиями, и это мы это видим, потому что депутаты имеют прямой доступ к главе, и способны строить прямой диалог и взаимодействие полностью по всем вопросам и финансовым, и хозяйственным ... Отдельными депутатами предлагается, как минимум это наверное процентов 30 депутатов, сегодня у нас в думе за то, чтобы избрать главу всенародно.... Почему? Потому что знаете как оно получилось интересно, когда у нас здесь был губернатором Андрей Владимирович Тарасенко, получается он нам позволил путем двухчасового диалога с депутатами ... и мы смогли отстоять свою точку зрения по поводу главы нам сюда, да, проповедовали абсолютно постороннего человека из Подмоскovie, который ни разу не был в Большом Камне, поставили сюда его из городского округа, и нам навязывали это мнение, условно говоря, мы уперлись, сказали, нет. И отдать ему должное он очень мудро поступил, хотя многие лоббировали данные интересы, ... поэтому конечно, резюмируя, с позиции взаимодействия между главой и депутатами модель действующая, она хорошая. С позиции опять же влияния, на избрание главы, эта модель не хорошая, потому что, зачастую муниципалитеты, вернее представительные органы муниципалитетов принимают решение, с влиянием, с давлением краев власти».

Помимо конкурсной модели в сфере местного самоуправления одним из частых явлений стало использование все в большем числе малых городов института сити-менеджеров. В качестве одного из возможных вариантов использования данной модели в ФЗ № 131 предусмотрено, что глава муниципального образования (мэр), как и прежде, может быть избран населением в ходе всеобщего голосования и при этом будет возглавлять также представительный орган власти, но главой администрации он больше не будет. Вместо него руководить администрацией муниципального образования станет профессионал — специалист по управлению муниципальным хозяйством (сити-менеджер), с которым представительный орган муниципального управления заключит соответствующий контракт [10, с. 45].

С одной стороны, данная модель предполагает более четкое разделение функций в муниципальном управлении, с другой, такая двуглавая модель управления (глава и сити-менеджер) имеет свои недостатки, в первую очередь для небольших поселений. Как отмеча-

ет глава г. Красавино: «для таких маленьких поселений вот эта двуглавая система она довольно-таки накладная ...просто-напросто, нет такого объема работы, бюджет маленький, накладно все-таки содержать двух глав».

Следует также отметить ряд законодательных, нормативно-правовых, организационных проблем, препятствующих функционированию в Российской Федерации модели с участием сити-менеджеров:

- нечеткое определение в ФЗ № 131 статуса и деятельности главы муниципального образования (мэра) при использовании института сити-менеджеров;
- смешение понятий главы муниципального образования и главы администрации муниципального образования;
- недостаточная правовая регламентация пределов функциональной нагрузки главы администрации муниципального образования (сити-менеджера) и механизмов его подотчетности представительному органу муниципального образования;
- возможность совмещения (в соответствии с пунктом 1 части 4 статьи 35 ФЗ № 131) одним лицом должностей глав двух муниципальных образований — муниципального района и поселения, входящего в данный район, в случае, если представительный орган района сформирован из глав поселений и депутатов представительных органов поселений, входящих в состав данного района, а избрание главы муниципального района происходит из состава этого органа [10, с. 51 – 52].

Зачастую использование такой модели управления, нечеткость разграничения полномочий и ответственности между мэром и сити-менеджером способствует конфликтным отношениям главы муниципального образования (мэра) и главы администрации муниципального образования (сити-менеджера) в решении ряда вопросов.

По мнению главы администрации г. Заволжье, «руководитель города должен быть один, а так называемая двуглавая система управления, на мой взгляд, она не совсем эффективна, не только применительно к нашему городу, а в принципе применительно к любому муниципальному образованию... потому что, на самом деле, руководитель города получается в настоящее время – это руководитель думы, руководитель города... потому что на хозяйственной части сидит, как раз работает руководитель администрации. И вот как может быть руководитель города, не занимающийся хозяйственной деятельностью, быть первым лицом и на самом деле вторые позиции занимать тот, кто, который на хозяйственной деятельности?» По мнению эксперта, полномочий решения непосредственно жизненно насущных вопросов при двуглавой системы управления практически нет, соответственно сейчас надо переходить на одноглавую систему работы в органах муниципальной власти.

Как отмечает глава МСУ Заволжье: «для людей непонятна система двойной власти, то есть они, например, не понимают, чем глава местного самоуправления занимается, то есть для чего он нужен. Ну, если более

глубоко погрузиться в эту систему, я считаю, что она нормально сбалансирована. Есть распорядитель бюджетных средств, а есть контролер в виде главы местного самоуправления. Если говорить о депутатах, да, у нас нет депутатов на освобожденной основе, которые профессионально этим занимаются, поэтому представление о власти, представление о том, что происходит там в расходовании бюджетов, как расходуются и так далее, деятельности главы, у них на самом деле где-то поверхностное...»

Другой проблемой сегодня во многих муниципальных районах является двухуровневая система управления район – город/поселения. Согласно Федеральному закону № 131-ФЗ существует территориальное разделение на муниципальные районы, городские округа, сегодня добавили муниципальный округ. Отличие городского округа от муниципального района состоит в том, что район – это территория, в состав которой входит поселение. Поселение сегодня как орган местного самоуправления точно так же имеет место быть со своим исполнительным органом, со своим представительным органом.

Зачастую предоставление права объединять в городской округ всех поселений в составе муниципального района разрушает всю существующую конструкцию территориальной организации местного самоуправления. За этим логично последует фактическая подмена местного самоуправления (при сохранении термина) территориальным управлением и, соответственно, централизация и возложение на государственный уровень предоставления повседневных услуг населению, «перегрузка» центра и «субцентров» оперативными вопросами, нарушение принципа субсидиарности, а также фактическая утрата непосредственного контакта и взаимодействия власти с населением, ответственности местной власти перед населением, заинтересованного участия населения в решении местных проблем и как следствие, возрастание иждивенческих настроений по отношению к власти [13, с. 68 – 69].

Как отмечает глава городского округа Спасск-Дальний: «Если мы в городском округе принимаем решения и распределяем бюджет, хотя город – его тоже можно разбить на районы, внутригородские районы. И такое деление в 131-ом, такая административная единица, она тоже предусмотрена – внутримunicipальный городской район. И здесь точно так же можно это сделать, и они ярко выраженные, эти районы. Но тогда нам пришлось бы создать точно так же какой-то представительный орган в районе, какой-то исполнительный орган, и принятие решений проходило бы в 2 уровня: мы бы сформировали какой-то свой бюджет, часть полномочий раздали бы вот этим районам и принимали решения... И если нам необходимо запланировать какие-то работы, мы устраиваем долгосрочные планы (сегодня бюджет у нас трехлетний), и в каждом районе мы говорим: «Это сегодня делаем», «Это завтра делаем в другом районе». В муниципальном районе, к сожалению, сегодня двухуровневая система не позволяет это сделать, потому что часть полномочий у поселений, часть полномочий у районов. При этом сегодня Закон 131-ый гово-

рит о том, что если мы делим эти полномочия, то вместе с полномочиями мы должны и распределить часть средств... Но самое, конечно, главное то, что я вижу – 2 администрации, например, они как минимум затрачивают в год на свое содержание порядка 50-60 миллионов. Это как минимум те деньги, которые можно куда-то приложить».

Такая модель управления, по мнению главы Спасск-Дальний, не в пользу привлечения инвесторов, поскольку, к примеру, инвестор-сельхозпроизводитель, который планирует открыть перерабатывающее предприятие, вынужден обращаться в район за предоставлением земли, а за хозяйственными структурами (электричество, водоснабжение и водоотведение, подъездные пути) обращаться в город. «И вот такая система, она, конечно, не делает привлекательным ни район, ни город... это должно быть единоначалие, должна быть единая территория. Потому что мы здесь, как бы ни хотели, мы здесь пересекаемся и инфраструктурой, мы пересекаемся ресурсоснабжением, мы понимаем, что сегодня все в городе. Мы это не отдаем, конечно, это было бы глупостью, если бы мы ресурс свой разбазаривали. Конечно, на этой почве иногда возникает какое-то непонимание... Поселение, к примеру, со своим бюджетом имея годовой бюджет порядка 10-15 миллионов... эти деньги у них уходят только на содержание самих себя, своего аппарата, представительного органа, и они ничего не могут сделать.... Конечно, это им непосильно, даже вступая в программу по софинансированию. Даже если сегодня процент софинансирования ... достаточно весомо снижен, для поселений он вообще чисто символический, но при этом, чтобы сопроводить любую программу, чтоб попасть в эту программу, нужны специалисты. Мы в городе здесь не можем, часто очень привлекаем каких-то специалистов с Владивостока, еще откуда-то, потому что действительно сложно сегодня разработать какую-то документацию, техническое задание, попасть в ту или иную программу. Так вот, эти поселения, они держат эти деньги, разбазаривают. Я говорю: «Вы соберите эти все деньги, отдайте району, отдайте полномочия, сегодня процедура передачи полномочий с уровня поселения на район упрощенная, по соглашению приняли и все. Выстройте там 8 поселений за 3 года. Вы в каждом запланируйте, все эти деньги саккумулируйте, сначала в 3-х поселениях сделать что-то, в 2-х, потом еще в 3-х, и постепенно-постепенно вы что-то сделаете, сдвинетесь. Сегодня вы ничего не делаете и поэтому не двигаетесь с места. Просто уперлись...»

Эффективность двухуровневой системы во многом зависит от взаимодействия района и городского поселения. Как отмечает представитель бизнеса г. Заволжье: «Вот раньше ... влияние района на нас и взаимодействия было больше Но по мере тех конфликтных ситуаций, которые у нас во власти происходили, я считаю, что Городец полон несостоятельности в этом плане, то есть никакого, как сказать, лоббирования со стороны района нет, интересов района, то есть в лице города, потому что все-таки если учесть, что район и город должны как-то в тандеме быть, то они никоим образом не лоббируют ее решения какие-то, принятия

каких-то волевых решений... Как-то район самоустранился, ... я понимаю и желание района Городец, они живут хорошо за счёт нас, за счет Заволжья... То есть мы считаем нам денег не добавляют, и что мы по остаточному принципу финансируемся...»

Как отмечает глава Лихославльского района, модель управления была эффективна, когда город исполнял. На сегодняшний день все полномочия переданы в район, а глава города «сидит номинально». «Глава города у меня, она даже деньги не распределяет свои, потому что настолько вот переплетены все программы. Это вот то, что есть действительность». Это подтверждает и глава городского поселения Лихославль: «..даже если бы я хотела во всех этих сферах взаимодействовать, я не смогу это сделать реально. И что касается образования, культуры, здравоохранения, социальной защиты — все эти полномочия на сегодняшний момент в районе. То есть я могу только оказывать какое-то содействие, то есть мои ответы в рамках моих полномочий, выглядят, наверное, скромно.»

Отрицательную сторону разделения полномочий на район и город указывая и общественный представитель г. Большой Камень: «У нас город стоит в капкане сейчас, потому что наш город раньше всех объединял, огромный, самый большой район Приморского края. Он был у нас и сельскохозяйственный и промышленный, у нас все красные знамена тут были, мы были всегда тут в передовиках, вот. Потом, когда разделили район и город, причём разделили по глупости или специально, не знаю, потому что наши здания вдруг оказались в ведении района, мы сидим на арендованном здании, которое строилось заводом нашим.»

С другой стороны, необходимо учитывать территориальную протяженность района. Так, например, как отмечает представитель исполнительной власти Изобильный, «...при управлении большим районом (например, Изобильный) необходимо разделение полномочий, именно в управляемости.... Здесь возможны риски именно в части оперативности и в управляемости именно всеми процессами на территории округа. Получается если слишком большая территория, небольшой группе людей, как говорится, подчиняется, то лучше разделить, либо штат увеличить, либо как-то ... Но у нас, допустим, чтобы объехать все населенные пункты, это порядка четырехсот километров надо проехать. То есть район, сами понимаете, большой».

Таким образом, по мнению большинства экспертов, нет четкого и сбалансированного распределения полномочий, координации и взаимодействия по вертикали город-регион-федеральный центр. Как отмечает глава МСУ Заволжье, «они очень сбалансированы, но очень несправедливо. У кого нет денег, тот отвечает за все что есть... Поэтому у нас более вышестоящие уровни власти белые и пушистые, а вот внизу не умеют работать, проблемные товарищи, деньги не осваивают и т.д.»

У местных муниципалитетов мало полномочий и практически самые острые какие-то проблемы не могут решить. Как отмечает представитель бизнеса г. Балахна: «раньше если люди шли к главе с какой-то проблемой, то хотя бы на местном уровне можно было что-то решить,

сейчас точно нет. Все они вот как это закона у них нет, все руки у них скручены... Засилье бумаги, да отчеты».

Вертикаль, которая сейчас внедрена, по мнению представителя сми, бизнеса г. Заволжье, «она, во-первых, антиконституционна по факту... потому что местное самоуправление ликвидировано. И если решили ликвидировать местное самоуправление, тогда нужно внедрить эту самую вертикаль. Уже быть последовательным. Тогда раз Вы берете ответственность за то, что происходит на каждой территории, в каждой деревне и в каждом малом городе, тогда и денег давайте и спрашивайте. Назначайте тогда людей сами и за них несите ответственность...».

Как отмечает депутат Кимрской городской Думы: «...вроде бы как бы вертикаль она и есть вертикаль, у каждого свои полномочия, это понятно, опять же взаимодействия не хватает».

Проблема несбалансированности бюджета

Рассматривая факторы, ограничивающие интеграционный потенциал малых городов, необходимо выделить еще одну проблему, связанную с реализацией муниципальной реформы. Прежде всего, речь идет о несбалансированности местных бюджетов, расширении круга вопросов местного значения, недостаточной налоговой базы, сложности организационно-информационного, финансового и кадрового обеспечения, ограниченных бюджетных полномочий.

Ключевой проблемой комплексного развития малых городов был и остается дефицит бюджетов. На сегодняшний день разработать собственную стратегию развития на уровне местного самоуправления практически невозможно, а возможности для привлечения иностранных инвестиций крайне ограничены. Поэтому исполнение установленных Законом полномочий сталкивается с рядом проблем. Наиболее существенная из них — дисбаланс между размером доходной части бюджетов малого города и объемом их полномочий, которые трудно осуществить в полной мере из-за недостатка средств. Самое главное, что недостаток финансовых ресурсов не может позволить реализовывать вопросы местного значения в полной мере, а также муниципальные программы, поскольку практически все поступающие средства из бюджетов вышестоящих уровней носят строгий целевой характер [6]. Кроме того, малые города имеют абсолютно разные возможности по степени свободы использования бюджетных средств при исполнении полномочий.

Как считает депутат государственной думы от Иркутской области, «конечно забота федеральная о малых городах она больше такая декларативная, то есть как бы реальная помощь она не доходит. То что касается бюджетов, а это самое больное место. Да, потому что это в общем проблемы нашей бюджетной системы, то что она как перевернутая пирамида, все-все забирается на федеральный уровень, мы соответственно ... малые города ... уровень бюджетной обеспеченности больше в

нехорошем состоянии, то есть это влияет на их самостоятельность и на в том числе стимул к развитию, к самостоятельному и так далее... просто распределение средств такое, что у них на местах ничего не остаётся. А логика такая, что всё изымается, а потом по программам, или какими-то межбюджетными там разными трансфертами, и они обратно поступают, но как раз логика и прозрачность этого обратного поступления — вот это проблема...»

При этом достаточно большое влияние на бюджет оказывают региональные власти, поскольку в первую очередь деньги спускаются на район, а потом уже на город. Поэтому для большего перераспределения трансфертов, по мнению экспертов, необходимо иметь хорошие связи и взаимоотношения с губернатором и с министрами, а зачастую приходится «в область идти кланяться». Всё это создает тяжелую зависимость от воли федеральных и региональных властей в плане экономического и социального развития [12].

Как отмечает глава городского поселения Лихославль: «...сегодня наш бюджет, если мы говорим о наших возможностях, то они достаточно небольшие, скромные. Но если мы говорим о возможности участвовать в различных конкурсных мероприятиях и притягивать, то есть, как я вижу, на сегодняшний момент, наше исполнение, фактически по своим полномочиям, это как быстро ты смог воспользоваться, попасть в какие-то конкурсы и конкурсные мероприятия, конкурсные отборы и предоставить для, фактически, использовать ту возможность, которую нам сегодня дают, притянуть сюда на территорию различные программы... Я считаю, что влияние на местный бюджет очень большое».

Бюджеты малых городов, по мнению депутата Кимрской городской думы, не позволяют нормально развиваться этим самым городам, бюджеты необходимо увеличивать: «То есть как бы если бы государство поддерживало вот эти предприятия, которые были изначально или новые создавала, хотя бы на их базе, чтобы народ вернулся, снова работал бы на этих предприятиях. Естественно тогда налоговая база было бы побольше. Раньше же в 90х годах наш город Кимры был городом донором, у нас бюджет был хорошим, мы могли себе что-то позволить какие это затраты, приобретения. Сейчас мы уже не можем позволить ничего без области, только за счёт программы. Да самостоятельность может и есть, но в чём она без областной власти, мы всё равно ничего не можем сделать только в программах участвовать. Рабочих мест не хватает из-за этого и налогов нету. Большая часть населения увозит свои деньги в Москву, Московские регионы, к сожалению».

По мнению главы администрации г. Ирбит: «Хотелось бы чтобы самостоятельность местных бюджетов была выше ... 30%, которыми мы располагаем, мы в полной мере зависим от региональной власти, потому что при формировании бюджета нам рассчитывают многие показатели по оценке расходных полномочий на количество жителей. На протяжённость значит наших паспортизации дорог... Я считаю, что надо учитывать и отдаленность населённого пункта от областного центра, надо учитывать допустимую территорию с

изношенностью инфраструктуры. Это очень важно, потому что сегодня вот нам 390 лет, ну как мы можем сравниться с городом которому, допустим, 40-70 лет. Явно что абсолютно другие вопросы решаются на той или иной территории. А когда идёт вот такая уравниловка, на численность населения даётся, допустим на правоохранительную деятельность, на здравоохранение, ещё на что-то. Ну так нельзя. Я считаю, что вот именно малых городов и с какими-то характерными отличиями оно должно в законодательстве обязательно учитываться».

Как отмечает депутат Думы города Заволжья: «не являясь административным центром, районным в составе области... у нас возникает бюджетная проблема. Недофинансирование отраслей, которые в наших полномочиях... и отсутствие фактической связи с регионом посредством района. В связи с этим возникает вопрос планирования бюджета и он, в большей части, связан с законодательством, социальной политикой государственной. То есть, у нас распределение бюджетов не культивирует к развитию экономики в таких подобных городах. Бюджетная политика имеет обратное планирование. Мы зарабатываем деньги, даем в бюджет на других уровнях, а потом с протянутой рукой просим, чтобы нам что-то откололось». На такую же проблему указывает и глава администрации г. Заволжье: «Мы являемся не районным городом, поэтому на районный город у нас особые ситуации ... Если бы мы были районного подчинения, то влияние субъекта на бюджетную политику районного города – она большая, это дополнительные отчисления по НДФЛ, которые поступают только лишь в районные центры и поэтому, а мы хотели бы, чтобы оно к нам также распространялось, эта политика на нас не распространяется.»

Согласно положениям Федерального закона № 131-ФЗ (статья 52) составление и утверждение местного бюджета осуществляется органами местного самоуправления самостоятельно. При этом важным положением Федерального закона № 131-ФЗ стало закрепление на постоянной основе для всех уровней бюджетной системы нормативов отчислений от федеральных и региональных налогов. Бюджетным кодексом РФ определено, что в бюджеты городских округов зачисляются налог на доходы физических лиц — 15 %, единый налог на вменённый доход для отдельных видов деятельности — 100

%; единый сельскохозяйственный налог — 100 %, налог, взимаемый в связи с применением патентной системы налогообложения — 100 %. Для муниципальных районов установлены иные нормативы: с налога на доходы физических лиц, взимаемого на территории городских поселений, — 5 %, на территории сельских поселений — 13 %, на межселенных территориях — 15 %; с единого налога на вменённый доход для отдельных видов деятельности — 100 %; единого сельскохозяйственного налога, взимаемый на территории городских поселений, — 50 %, а на территории сельских поселений — 70 %. Между тем именно налог на доходы физических лиц до начала реализации Федерального закона № 131-ФЗ являлся основным источником доходов всех местных бюджетов. В то же время в местные бюджеты прекратились отчисления от других видов регулирующих налогов и сборов, таких как налог на прибыль и имущество организаций. Эти изменения оказали большое влияние на общее снижение доходной базы местных бюджетов.

Существующий механизм выделения средств из бюджетов субъектов Российской Федерации для формирования местных бюджетов основан на остаточном принципе. В то же время фактический объём субсидий, передаваемых малым городам из региональных фондов для финансовой поддержки, зависит от экономического потенциала региона. Соответственно, поселения, муниципальные районы и городские округа в разных регионах Российской Федерации оказываются в неравных условиях в аспекте предоставления финансовых ресурсов для выполнения своих полномочий [8, с. 29].

Поэтому во многом малые города остаются зависимы от субсидий со стороны бюджетов субъекта и Федерации. Львиную долю в местных бюджетах составляют именно субвенции на реализацию переданных полномочий и государственные субсидии на софинансирование отдельных расходов (Таблица 1).

Приведенные данные показывают, что фактически местные бюджеты характеризуются дотационностью, отсутствием собственных налоговых источников и зависимостью от региональных властей.

Налогообложение сегодня оказывает большое влияние на развитие малых городов в связи с тем, что как раз доходная часть бюджета и формирует жизнь населенного пункта. Поэтому, как указывает руководитель Центра поддержки предпринимательства Фонда под-

Таблица 1

	Структура налоговых доходов бюджета 2018г., в %		
	Налоговые доходы	Неналоговые доходы	Безвозмездные поступления (субсидии, субвенции)
Новоалександровск	20,7%	3,7%	75,6
Зима	22,4%	2,1%	75,5
Среднеуральск	32,4%	5 %	62,5%
Кимры	46	9,4	44,6
Большой Камень	43%	12,4%	44,6
Сокол	58,6%	10,8%	30,5%
Аксай	61,7%	9,9	28,4
Балахна	75,6	10,5	13,9

держки предпринимательства Иркутской области, «ряд налоговых платежей конечно хотелось бы чтобы они оставались все-таки на муниципальном уровне, муниципальном и региональном для развития и решения вопросов местного значения, то есть не в полной мере сегодня обеспечивается деятельность малых городов».

По мнению депутата Думы города Заволжье, «Бюджетный кодекс на сегодняшний день устроен таким образом, что, если, например, идет динамика достаточно положительная по увеличению собственных доходов бюджетных. Если город зарабатывает деньги, какое-то муниципальное образование увеличило доходы, то им на эту же сумму снимают субсидии, дотации, субвенции... Я считаю, что проблема, конечно, важная, но это проблема, которая абсолютно типичная для всех муниципальных образований Российской Федерации. Сегодняшнее устройство Бюджетного кодекса демотивирует территории, которые готовы развиваться и что-то хотят делать, наоборот, поощряет вот это хождение с протянутой рукой и, наверное, это вызвано какими-то общегосударственными серьезными мотивациями и решениями задач». Как отмечает эксперт, «если брать составляющую налоговую базу города Заволжье — это 10% от всего собранного налога на доход физических лиц, это налог на имущество физических лиц и налог на землю в черте города. ... Наш налогообразующий налог — это наш НДФЛ. То, что зарабатывает экономика, но что не мотивирует нас. То есть, мы получаем с этих денег всего 10%. Даже район с нашего результата получает 15% от НДФЛ, от всего собранного... И при этом обеспеченность нашего бюджета собственными доходами из того, что я перечислил, составляет порядка 90%. То есть, мы, что зарабатываем, на то фактически и живем с протянутой рукой наверх, а нам практически ничего на дофинансирование всех социальных сфер не спускается. Это ключевая проблема социального развития города Заволжье».

В то же время муниципальные образования крайне заинтересованы в увеличении налоговой базы. Многие эксперты указывают на то, что необходимо вернуть налог на транспорт. Также, как указывает депутат Думы г. Шелехов, «местные бюджеты пострадали после закона по земле, по стоимости земли, когда предприятиям, которые находятся на нашей площадке, на территории нашего города, дали... возможность отсуждать там, сколько стоит там один квадратный метр земли, ну и в результате этого бюджет нашего города потерял около 150 миллионов ежегодно. Это уже на протяжении 5-7 лет. То есть, если бы у нас эти деньги были, мы бы могли не только в программах, которые сейчас, участвовать, но и расширить даже наш функционал побольше».

Как отмечает заместитель главы администрации г. Кимры по ЖКХ: «из чего состоит бюджет — это подоходный налог, налог на имущество физических лиц, физических лиц и земельный налог, в принципе тоже с физических это очень мало. Да и то с подоходного налога там в районе 42% всего, всё остальное конечно уходит. Если бы оставляли налоги как было раньше ... транспортные налоги... И опять эти налоги у нас не остаются... всё идёт в область у нас фактически здесь ничего не остаётся».

Местное самоуправление, по мнению эксперта, руководителя Иркутской региональной общественной организации «Клуб Публичной Политики. Содействие молодежи в реализации государственной политики», получается обделено финансово, то есть все «съедается» на региональный, федеральный бюджет, а налоги практически никакие не остаются. «Мы бьёмся за НДФЛ, мы в Иркутской области боремся как регион за НДС на полезные ископаемые. Ничего не получается. И децентрализации финансовых потоков в нашей стране не происходит. ... Это проблема всего местного самоуправления — в том числе, моногородов».

Таким образом, система межбюджетных отношений выстроена практически во всех регионах таким образом, что не стимулирует повышение эффективной работы муниципалитетов для развития собственного экономического потенциала. Во многом она ущемляет их интересы за счёт установления по минимуму или сокращая нормативы отчислений от регулирующих налогов в местные бюджеты, резко уменьшая их налоговые доходы. Тем самым усиливается зависимость муниципальных образований от региональных властей [7, с. 29].

Выводы

Таким образом, наиболее значимыми политико-правовыми факторами, ограничивающими интеграционный потенциал малых городов, являются:

- › отсутствие координации и взаимодействия по вертикали город-регион-федеральный центр;
- › несоответствие полномочий органов местного самоуправления и финансовых возможностей для их исполнения;
- › несовершенство системы налогообложения.

Как отмечают эксперты, во-первых, необходимо существенно усилить именно государственную политику, внимание федеральных властей именно на малые города. В силу этого, решения о территориальных преобразованиях малых городов должны быть основаны на глубоком социально-экономическом анализе выгод, последствий и рисков принятия таких решений с расчетом эффективности конкретного территориального преобразования. Необходимо четкое законодательное закрепление правовых принципов взаимоотношений органов местного самоуправления в рамках двухуровневой системы местного самоуправления.

Как предлагает представитель фонда «Центр поддержки субъектов малого и среднего предпринимательства в Иркутской области», ряд вопросов, которые связаны с разграничением полномочий, можно пересмотреть, основываясь по статистическим данным: как это реализуется, не реализуется органами местного самоуправления и выяснить причины их не реализации.

Во-вторых, необходимо внесение изменений в действующее налоговое законодательство РФ, которые позволят перераспределить налоговые поступления между бюджетами муниципальных образований, субъектов федерации, федеральным центром в пользу органов местного самоуправления.

В целях укрепления финансовой базы малого города необходимо изменить существующую в настоящее время фискальную политику государства с централизации финансовых ресурсов в федеральном бюджете на политику, стимулирующую органы местного самоуправления к наращиванию собственной доходной базы. Такая политика предполагает замену дотаций и субсидий местным бюджетам на налоговые отчисления по тем налогам, на формирование налоговой базы которых органы местного самоуправления могут оказывать влияние. Прежде всего, это налоги, взимаемые в рамках специальных налоговых режимов, предусмотренные для налогообложения малого и среднего бизнеса, что

послужило бы стимулом к пополнению доходной базы местных бюджетов [2, с. 31].

По мнению большинства экспертов, следует больше децентрализовать финансовые потоки, отправляя большую доходность за те заслуги и усилия по развитию экономики в муниципальное образование, и тогда они сами смогут решать все проблемы, которые были обозначены выше. В свою очередь, при распределении бюджета в законодательстве обязательно должны учитываться характерные отличия малых городов: отдаленность населенного пункта от областного центра, степень изношенностью инфраструктуры на территории и т.д.

Литература

1. Атагимова Э.И., Рыбакова О.С. Муниципальные нормативные правовые акты: виды типичных ошибок юридической техники // Вестник Московского гуманитарно-экономического института. 2018. № 4. С. 109-115.
2. Афанасьева Е.Е. Проблемы развития местного самоуправления в современной России // В сборнике: Новая экономика: институты, инструменты, тренды. Материалы Международной научно-практической конференции. 2018. С. 25-33.
3. Балдандоржиев Ж.Б., Эйльбарт Н.В. Типология и классификация малых городов восточного Забайкалья: социально-экономический и культурно-исторический аспект // Гуманитарный вектор. 2012. № 3 (31). С. 158-167.
4. Башкиров В.А. Особенности и проблемы муниципального управления в малых городах России // В сборнике: WORLD SCIENCE: PROBLEMS AND INNOVATIONS сборник статей XXI Международной научно-практической конференции. В 4 частях. Ответственный редактор Гуляев Герман Юрьевич. 2018. С. 178-181.
5. Благов Ю.В. Компетенция органов местного самоуправления: дискуссионный вопрос // Правоприменение. 2017. Т. 1. № 4. С. 117-128. DOI 10.24147/2542-1514.2017.1(4).117-128
6. Болдова А.Д., Паулов П.А. Практический опыт реализации Федерального закона №131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления» в бюджетной сфере // Современные научные исследования и разработки. 2018. № 2 (19). С. 84-86.
7. Бондарь Н.С., Джагарян А.А. Местное самоуправление: законодательство и практика реализации (в свете региональной правовой политики). Серия «Библиотечка судебного конституционализма». Вып. 6. – Ростов н/Д.: Профпресс, 2016. – 176 с.
8. Гришук В.А. Проблемы реализации бюджетной реформы на муниципальном уровне // Общество, экономика, управление. 2018. № 1. С. 24-30.
9. Зинченко О.В. Малый город: проблемы, решаемые собственными силами, и проблемы, решаемые только при государственной поддержке // Вестник Ивановского государственного университета. Сер. Экономика. 2011. № 2. С. 100–105.
10. Каширин В.В., Сысоев А.П. Институт сити-менеджеров – эффективная модель развития муниципальной экономики // Социология города. 2017. № 1. С. 42-60.
11. Макарова М.Н. Малые города в пространственной структуре размещения населения региона // Экономические и социальные перемены: факты, тенденции, прогноз. 2017. Т. 10. № 2. С. 181-194. DOI: 10.15838/esc/2017.2.50.10
12. Оборин М.С., Шерешева М.Ю., Иванов Н.А. Обоснование стратегических ориентиров социально-экономического развития малых городов России // Вестник Пермского университета. Серия: Экономика. 2017. Т. 12. № 3. С. 437-452. doi 10.17072/1994-9960-2017-3-437-452
13. Юркова С.Н. Территориальная реформа местного самоуправления: путь к эффективному управлению или нарушение принципа субсидиарности? // Муниципальная академия. 2017. № 4. С. 66-70.

Статья подготовлена в рамках проекта РФФИ №19-011-31320 опп

Рецензент: Мальшиев Михаил Львович, доктор социологических наук, профессор, ведущий научный сотрудник ФНИСЦ РАН, г. Москва, Российская Федерация.

E-mail: anpi_2006@mail.ru



ABSTRACTS, KEYWORDS AND REFERENCES

THEORY AND HISTORY OF LAW AND STATE

THE COMPREHENSIVE THEORY OF COGNITION OF LAW

S. Zakhartsev, V. Sal'nikov

Sergei Zakhartsev, Dr.Sc. (Law), Academician of the Russian Academy of Natural Sciences, Professor, Head of the Department of Public Defence and Organisation of Law Enforcement Activities of the Russian State Social University, Moscow, Russian Federation.

E-mail: sergeyivz@yandex.ru

Viktor Sal'nikov, Dr.Sc. (Law), Academician of the Russian Academy of Natural Sciences, Professor, Meritorious Scientist of the Russian Federation, Honoured Worker of Higher Professional Education of the Russian Federation, Moscow, Russian Federation.

E-mail: fonduniver@bk.ru

Keywords: *philosophy, philosophy of law, law, theory of state and law.*

Abstract. *The goal of this paper is to further familiarise the readers with the comprehensive theory of cognition of law developed by the authors. The method used is the dialectic method of cognition.*

Conclusion: *the main point of the approach proposed by the authors consists, as they see it, in a strictly objective, deidealised and deideologised cognition of law, allowing no single concept to become dominant. The more objectively law is assessed as a complex, contradictory, multifaceted social phenomenon, the more thoroughly its contradictions and shortcomings, strong and weak sides, capabilities and their limits, etc., are discovered and studied, the sooner the cognition of law is achieved.*

References

1. Aleksandrov A.I. *Filosofia zla i filosofia prestupnosti (voprosy filosofii prava, ugovolnoi politiki i ugovolnogo protsessa)*, SPb., 2013.
2. Baranov V.M. *Rossiiskaia kniga po filosofii prava i iurisprudentsii na angliiskom iazyke. Retsenziia-prezentatsiia monografii S.I. Zakhartseva i V.P. Sal'nikova (The Philosophy of Law and Legal Science. Newcastle upon Tyne: Cambridge Scholars Publishing, 2018, 270 pp.)*, Iuridicheskaiia nauka i praktika: Vestnik Nizhegorodskoi akademii MVD Rossii, 2018, No. 1 (41), pp. 304-307.
3. Borulenkov Iu.P. *Metodologicheskii status germenevtiki v iuridicheskom poznanii*, Iuridicheskaiia nauka: istoriia i sovremennost', 2015, No. 7, pp. 189-199.
4. Borulenkov Iu.P. *Iuridicheskoe poznanie (nekotorye metodologicheskie, teoreticheskie i prakseologicheskie aspekty) : monografiia, pod nauch. red. v.N. Kartashova, M., 2014.*
5. Gadzhiev G.A. *Ontologii prava (kriticheskoe issledovanie iuridicheskogo kontsepta deistvitel'nosti)*, M., 2013.
6. Galiev F.Kh., Raianov F.M. *Obshchestvovedenie v XXI veke: teoretiko-pravovoi aspekt*, Ufa, 2018.
7. Galiev F.Kh., Raianov F.M. *Kogda retsenziu pisat' ne tol'ko priiatno, no i pochetno. O knige S.I. Zakhartseva i V.P. Sal'nikova "Filosofia. Filosofii prava. Iuridicheskaiia nauka"*, perevedennoi na angliiskii iazyk i izdannoi v Kembridzhe: Zakhartsev S.I., Salnikov V.P. *The Philosophy of Law and Legal Science. Newcastle upon Tyne: Cambridge Scholars Publishing, 2018, 270 p.*, Pravovoe gosudarstvo: teoriia i praktika, 2018, t. 2, No. 52, pp. 206-208.
8. Guseinov A.A. *U filosofov i iuristov mnogo obshchikh tem, Filosofii prava v nachale XXI stoletiiia cherez prizmu konstitutsionalizma i konstitutsionnoi ekonomiki*, pod red. V.V. Mironova i Iu.N. Solonina, M., 2010.
9. Dvoret'skaia E.V., Maslennikov D.V., Guk A.I. *Vyshla interesnaia kniga o filosofii i prave. Retsenziia na monografiu S.I. Zakhartseva i V.P. Sal'nikova "Filosofia. Filosofii prava. Iuridicheskaiia nauka" (M. : Iurlitinform, 2015, 264 pp.)*, Mir politiki i sotsiologii, 2016, No. 3, pp. 184-189.
10. Zakhartsev S.I. *Nekotorye problemy teorii i filosofii prava*, pod red. V.P. Sal'nikova, M., 2014.
11. Zakhartsev S.I., Sal'nikov V.P. *Filosofia. Filosofii prava. Iuridicheskaiia nauka*, M., 2015.
12. Zakhartsev S.I. *Obshchie problemy nauchnykh rabot po iurisprudentsii*, Biblioteka kriminalista. Nauchnyi zhurnal, 2014, No. 2 (13), pp. 338-348.
13. Zakhartsev S.I. *Integral'naia iurisprudentsiia: nekotorye voprosy diskussii*, Iuridicheskaiia nauka: istoriia i sovremennost', 2012, No. 8, pp. 158-162.
14. Zakhartsev S.I., Sal'nikov V.P. *Pravosoznanie iurista i pravovoi nigilizm: sovremennye problemy professional'noi deformatsii*, Iuridicheskaiia nauka: istoriia i sovremennost', 2013, No. 11, pp. 11-29.
15. Zakhartsev S.I. *Pravo i istina*, Mir politiki i sotsiologii, 2012, No. 9, pp. 146-152.
16. Zakhartsev S.I. *Ekonomika i pravo: problemy sootnosheniia*, Pravovoe pole sovremennoi ekonomiki, 2012, No. 8, pp. 49-54.
17. Zakhartsev S.I., Sal'nikov V.P. *Konvergentsiia v prave, russkaia mental'nost' i psikhologiiia nishchenstva: filosof'skaia i filosofsko-pravovaia problema*, Mir politiki i sotsiologii, 2015, No. 1, pp. 166-180.

18. Zakhartsev S.I., Saĭnikov V.P. Pravovoi progress: filosofskii i filosofsko-pravovoi podkhody, Pravovoe pole sovremennoi ekonomiki, 2015, No. 1, pp. 13-30.
19. Zakhartsev S.I., Saĭnikov V.P. Filosofii i iuridicheskaia nauka, M., 2019.
20. Zakhartsev S.I., Maslennikov D.V., Saĭnikov V.P. Logos prava: Parmenid — Gegel' — Dostoevskii. K voprosu o spekuliativno-logicheskikh osnovaniakh metafiziki prava, M., Iurlitinform, 2019.
21. Zor'kin V.D. Tsivilizatsiia prava i razvitie Rossii, 2-e izd., M., 2016.
22. Ismagilov R.F., Saĭnikov V.P. Pravo i spravedlivost': istoricheskie traditsii i sovremennye modeli (istoriko-pravovoi analiz teoreticheskikh issledovaniĭ aktual'nykh voprosov otnosheniia idei prava i idei spravedlivosti v XX-XXI vv.), SPb., 2017.
23. Kerimov D.A. V razvitie diskussii o filosofii i prave. Retenziia na monografiu S.I. Zakhartseva i V.P. Saĭnikova "Filosofia. Filosofii prava. Iuridicheskaia nauka", M. : Iurlitinform, 2015, 264 pp., Pravovoe pole sovremennoi ekonomiki, 2015, No. 1, pp. 78-85.
24. Kerimova T.V. Klassicheskaia monografiia o filosofii i prave. Retenziia na monografiu S.I. Zakhartseva i V.P. Saĭnikova "Filosofia. Filosofii prava. Iuridicheskaia nauka", M.: Iurlitinform, 2015, 264 pp., Iuridicheskaia nauka: istoriia i sovremennost', 2016, No. 5, pp. 168-172.
25. Kolesnikov A.S., Maslennikov D.V., Guk A.I. Razmyshleniia o filosofsko-pravovykh rabotakh S.I. Zakhartseva i svoebrazii ego filosofii, Iuridicheskaia nauka: istoriia i sovremennost', 2015, No. 12, pp. 177-184.
26. Kommunikativnaia teoriia prava i sovremennye problemy iurisprudentsii: k 60-letiiu Andreia Vasil'evicha Poliakova, SPb., 2014.
27. Korkunov N.M. Lektsii po obshchei teorii prava, pereizd., SPb., 2004.
28. Kotliarevskii S. A. Vlast' i pravo. Problema pravovogo gosudarstva, M., 1915.
29. Kuznetsov E.V., Maslennikov D.V., Pokrovskii I.F., Ekimov A.I. Angliiskaia versiia rossiiskogo izdaniia S.I.Zakhartsev, V.P. Saĭnikov. The Philosophy of Law and Legal Science. Newcastle upon Tyne: Cambridge Scholars Publishing, 2018, Iuridicheskaia nauka: istoriia i sovremennost', 2018, No. 9, pp. 191-194.
30. Leist O.E. Sushchnost' prava. Problemy teorii i filosofii prava, M., 2011, p. 307.
31. Livshits R.Z. Sovremennaia teoriia prava. Kratkii ocherk, M., 1992.
32. Malakhov V.P. Filosofii prava, M., 2008.
33. Mal'tsev G.V. Nravstvennye osnovaniia prava, 2-e izd., peresmotr., M., 2015.
34. Maslennikov D.V., Guk A.I., Chislov A.I. Filosofsko-pravovye raboty S.I. Zakhartseva: ot proiskhozhdeniia prava do perspektiv pravovogo bytiia, Iuridicheskaia nauka: istoriia i sovremennost', 2016, No. 4, pp. 194-200.
35. Maslennikov D.V., Stepashin S.V. Retenziia na monografiu S.I. Zakhartseva i V.P. Saĭnikova "Filosofia. Filosofii prava. Iuridicheskaia nauka", Iuridicheskaia nauka, 2016, No. 6, pp. 177-179.
36. Nersesians V.S. Filosofii prava, M., 1998.
37. Nersesians V.S. Teorii gosudarstva i prava, M., 2001.
38. Nersesians V.S. Filosofii prava, M., 2011.
39. Pokrovskii I.F., Guk A.I. Kogda filosofii i pravo snova vmeste. Retenziia na monografiu S.I. Zakhartseva "Nekotorye problemy teorii i filosofii prava", pod red. V.P. Saĭnikova, M. : Norma, 2014, 208 pp., Mir politiki i sotsiologii, 2015, No. 2, pp. 184-190.
40. Pokrovskii I.F., Ismagilov R.F., Guk A.I. Deistvitel'no, filosofii i pravo snova vmeste v issledovanii sovremennykh nauchnykh myslitelei. Nekotorye idei po povodu retsenzii D.A. Kerimova i monografii S.I. Zakhartseva i V.P. Saĭnikova "Filosofii prava. Iuridicheskaia nauka", M. : Iurlitinform, 2015, 264 pp., Iuridicheskaia nauka: istoriia i sovremennost', 2015, No. 9, pp. 196-200.
41. Raianov F.M. Filosofii prava: diskursivnyi analiz i novye vyvody, M., 2017.
42. Romashov R.A., Pen'kovskii E.V. Filosofii prava i prestupleniia, SPb., 2016.
43. Rokhlin V.I., Zakhartsev S.I., Mironov M.A., Stukanov A.P. Institut reabilitatsii v rossiiskom zakonodatel'stve, pod obshch. red. V.I. Rokhlina, SPb., 2007.
44. Tikhomirov Iu.A. Pravo: prognozy i riski, M., 2018.
45. Frolova E.A. Problemy teorii i filosofii prava, M., 2015.
46. Khabibulin A.G., Mursalimov K.R. Retenziia na knigu S.I. Zakhartseva "Nekotorye problemy teorii i filosofii prava", pod red. V.P. Saĭnikova, M.: Norma, 2014, 208 pp., Mir politiki i sotsiologii, 2015, No. 9, pp. 203-209.
47. Chashin A.N. Sovremennye pravovye ucheniia Rossii, pod red. T.N. Rad'ko, M., 2014.
48. Shafirov V.M. Konstitutsiia. Otrassevoe pravo. Pravoprimerenie, Rossiiskaia iustitsiia, 2016, No. 3, pp. 2-4.
49. Iuridicheskaia germenentika v XXI veke, pod obshch. red. E.N. Tonkova, Iu.Iu. Veriutina, SPb., 2016.
50. Zakhartsev S.I., Saĭnikov V.P. The Philosophy of Law and Legal Science, Newcastle upon Tyne: Cambridge Scholars Publishing, 2018.

THEORY AND HISTORY OF LAW AND STATE

AN ACADEMIC WORK OF SAINT-PETERSBURG LEGAL SCHOLARS FROM THE PERSPECTIVE OF THE SOVEREIGN PHILOSOPHY OF LAW

A. Kerimov, D. Maslennikov

*Aleksandr Kerimov, Dr.Sc. (Law), Professor, Head of the Research Department of the Higher School (Faculty) of Cultural Policy and Administration in the Humanitarian Sphere of Lomonosov Moscow State University, Editor-in-Chief of the Russian Journal of Legal Studies, Moscow, Russian Federation.
E-mail: rjls@bk.ru*

*Dmitrii Maslennikov, Dr.Sc. (Philosophy), Professor at the Department of General Humanitarian Disciplines of the Law Institute, Saint Petersburg, Russian Federation.
E-mail: dwm61@inbox.ru*

Keywords: law, philosophy, traditions, method, legal ideology, legal policy, the comprehensive theory of law.

Abstract. National sovereignty is impossible if the legal system is based on the principles of a borrowed philosophy of law. Working out approaches to solve the problem of developing a sovereign philosophy of law, the authors of the reviewed monograph are looking for ways to actualise the classical philosophy considered by them as the theoretical foundation which alone is commensurate with the Russian traditionalism in the area of moral and legal values. In this context, an interesting and pithy analysis of the most critical and under-investigated issues and problems of modern legal science is given and new arguments in favour of the comprehensive theory of law are put forward.

References

51. Gadzhiev G.A. Ontologiya prava (kriticheskoe issledovanie iuridicheskogo kontsepta deistvitel'nosti), M. : Norma: INFRA-M, 2013, 320 pp.
52. Zakhartsev S.I. Nekotorye problemy teorii i filosofii prava : monografiia, pod obshch. red. V.P. Sa'nikova, M. : Norma, 2014, 208 pp.
53. Zakhartsev S.I., Sa'nikov V.P. Filosofii. Filosofii prava. Iuridicheskaiia nauka, M. : Iurlitinform, 2015, 264 pp.
54. Zakhartsev S.I., Sa'nikov V.P. Znakom'tes': komprekhendnaia teoriia prava, Biblioteka kriminalista, 2016, No. 5(28), pp. 375-379.
55. Zakhartsev S.I., Sa'nikov V.P. Istina kak problema filosofii: klassika ili postmodernizm, Rossiiskii zhurnal pravovykh issledovani, 2016, No. 2(7), pp. 96-100.
56. Zakhartsev S.I., Sa'nikov V.P. Kak poznat' pravo? My predlaguem komprekhendnyi podkhod, Pravovoe pole sovremennoi ekonomiki, 2015, No. 9, pp. 17-30.
57. Zakhartsev S.I., Sa'nikov V.P. Komprekhendnaia teoriia poznaniia prava, Iuridicheskaiia nauka: istoriia i sovremennost', 2015, No. 8, pp. 11-26.
58. Zakhartsev S.I., Sa'nikov V.P. Komprekhendnaia teoriia prava: otvety na voprosy, Iuridicheskaiia nauka: istoriia i sovremennost', 2016, No. 9, pp. 19-24.
59. Zakhartsev S.I., Sa'nikov V.P. O zabluzhdeniiakh v ponimanii prava i vazhnosti komprekhendnogo podkhoda dlia ego poznaniia, Pravovoe pole sovremennoi ekonomiki, 2016, No. 5, pp. 83-88.
60. Zakhartsev S.I., Sa'nikov V.P. O protivorechivosti prava v kontekste komprekhendnoi teorii, Iuridicheskaiia nauka: istoriia i sovremennost', 2016, No. 10, pp. 31-34.
61. Zakhartsev S.I., Sa'nikov V.P. Ob integrativnom pravoponimanii v kontekste komprekhendnoi teorii prava, Iuridicheskaiia nauka: istoriia i sovremennost', 2017, No. 2, pp. 39-47.
62. Zakhartsev S.I., Sa'nikov V.P. Ob obosnovanii komprekhendnogo podkhoda dlia poznaniia prava, Teoriia gosudarstva i prava, 2016, No. 2, pp. 39-58.
63. Zakhartsev S.I., Sa'nikov V.P. Predlaguem Vashemu vnimaniiu komprekhendnuiu teoriu poznaniia prava, Mir politiki i sotsiologii, 2016, No. 3, pp. 170-183.
64. Zakhartsev S.I., Sa'nikov V.P. Filosofii i problemy prava: vnimanie iavno nedostatochnoe (nekotorye razmyshleniia), Mir politiki i sotsiologii, 2015, No. 12, pp. 11-27.
65. Zakhartsev S.I., Sa'nikov V.P. Razmyshliaem o sushchnosti prava: komprekhendnyi podkhod, Pravovoe gosudarstvo: teoriia i praktika, 2017, No. 1(47), pp. 13-30.
66. Zakhartsev S.I., Sa'nikov V.P. Ob obosnovanii komprekhendnogo podkhoda dlia poznaniia prava, Teoriia gosudarstva i prava, 2016, No. 2, pp. 39-58.
67. Zakhartsev S.I., Sa'nikov V.P. Chto est' komprekhendnaia teoriia prava?, Iuridicheskaiia nauka, 2016, No. 3, pp. 5-9.
68. Zakharchenko M.V. Traditsiia v istorii: opyt tipologicheskoi interpretatsii, SPb. : Sankt-Peterburgskii gosudarstvennyi universitet pedagogicheskogo masterstva, 2002, 191 pp.
69. Zakhartsev S.I., Sa'nikov V.P. Filosofii i iuridicheskaiia nauka, M. : Iurlitinform, 2019, 424 pp.
70. Sa'nikov V.P., Maslennikov D.V. Instituty prava i ideia absoliutnogo Dobra, Gosudarstvenno-pravovye instituty sovremennogo obshchestva : sbornik statei k Vserossiiskoi nauchno-prakticheskoi konferentsii, posviashchennoi 100-letiiu Respubliki Bashkortostan (g. Ufa, 14 dekabria 2018 g.), otv. red. F.M. Raianov, Ufa : BashGU, 2018, 331 pp, pp. 32-40.
71. Zakhartsev S.I., Sa'nikov V.P. The Philosophy of Law and Legal Science. Newcastle upon Tyne: Cambridge Scholars Publishing, 2018, 270 pp.

THEORY AND HISTORY OF LAW AND STATE

“SOVEREIGN’S HONOUR” OR LEGAL MECHANISMS FOR PROTECTION OF PUBLIC AUTHORITY: HISTORY AND THE PRESENT

S. Khorunzhii

Sergei Khorunzhii, Ph.D. (Law), Associate Professor at the Department of Constitutional and Municipal Law of the Law Faculty of Voronezh State University, Secretary of the Voronezh Oblast Election Commission, Voronezh, Russian Federation.

E-mail: snhor@mail.ru

Keywords: *Sobornoye Ulozheniye legal code, constitutionally protected values, legal balance, principle of proportionality, public authority, president, sovereignty, legal title, insignia, dissemination of information, contempt of power, insult.*

Abstract. *The common nature of legal regulation mechanisms ensuring protection of public authority and its individual institutions in modern Russia is illustrated by a number of provisions of 1649 Sobornoye Ulozheniye code. A comparative analysis of provisions of public law of the 17th century and those of modern laws allows to speak about a single legal basis: the legal title determining the source of origin of a right. The title, while not being an independent right, ensures protection of the public person personalising its bearer, i. e. head of state. The paper demonstrates the interbranch nature of legal mechanisms ensuring the protection of the bearer of legal title by the provisions of public and private law as well as modern technological means of legal protection of constitutionally protected values.*

References

1. Vorob'ev M.N. Russkaia istoriia, ch. I, M. : Pravoslavnyi Sviato-Tikhonovskii Bogoslovskii Institut, 1999, pp. 97-98.
2. Efremova T.F. Tolkovyi slovar' russkogo iazyka, M., 2000.
3. Isaev M.A. Istoriia rossiiskogo gosudarstva i prava, M. : Statut, 2012, p. 240.
4. Kofanov L.L. Lex i ius: voznikovenie i razvitie rimskogo prava v VIII-III vv. do n.e., M. : Statut, 2016.
5. Pravovaia zashchita lits, soobshchayushchikh o faktakh korruptsii : nauchno-prakticheskoe posobie, V.Iu. Artemov, N.A. Golovanova, A.Iu. Zakson i dr., otv. red. A.M. Tsirin, E.I. Spektor, M. : IZiSP, 2016.
6. Sudebnaia praktika v sovremennoi pravovoi sisteme Rossii : monografiia, T.Ia. Khabrieva, V.V. Lazarev, A.V. Gabov i dr., pod red. T.Ia. Khabrievoi, V.V. Lazareva, M. : IZiSP, NORMA, INFRA-M, 2017.
7. Khorunzhii S.N. Ortodoksiia v iurisprudentsii i teologii kak element sovremennoi pravovoi sredy, Monitoring pravoprimeniia, 2015, No. 2, pp. 4-11.
8. Khorunzhii S.N. Religioznaia moral' v istoricheskom kontekste normativnogo sodержaniia sovremennoi pravovoi sredy, Iuridicheskaiia nauka, 2016, No. 2, pp. 54-57.
9. Khorunzhii S.N. Iuridiko-eticheskie "arkhaizmy" sovremennoi obshchestvennoi morali: filosofskii aspekt, Vestnik Voronezhskogo gosudarstvennogo universiteta, seriia: Filosofii, 2015, No. 1(15), pp. 48-53.

THEORY AND HISTORY OF LAW AND STATE

PRINCIPLES OF LEGAL MONITORING OF INSTITUTIONS OF THE STATE

E. Fadeeva

E-mail: efadeeva1@kantiana.ru

Keywords: *legal monitoring, institution of the state, law enforcement monitoring, principle.*

Abstract. *The paper is devoted to studying principles of an independent type of legal monitoring, to wit, legal monitoring of institutions of the state. The principles of legal monitoring of institutions of the state are considered in three aspects (normative, doctrinal, and applied) based on an analysis of laws, scholarly sources and practice of monitoring studies. The principles of legal monitoring of institutions of the state are classified into three groups: general, special and private ones. The general principles that are characteristic of the entire legal monitoring system, including monitoring of legal regulations and law enforcement practice, legal monitoring of institutions of the state, include the principles of objectivity, legality, publicity, planned nature, scientific character, informational comprehensiveness, and equippedness. It is proposed to consider the basic fundamentals of monitoring activities carried out in relation to a separate group of institutions of the state as special principles, and principles characteristic only for monitoring activities carried out in relation to a specific institution of the state and resulting from the features of a specific object of monitoring are to be considered as private principles of legal monitoring of institutions of the state.*

References

1. Alekseevskaia E.I. Ob uvazhenii k sudu, Administrator suda, 2015, No. 2, pp. 6-9.
2. Gorokhov D.B., Spektor E.I., Glazkova M.E. Pravovoi monitoring: kontseptsii i organizatsiia, Zhurnal rossiiskogo prava, 2007, No. 5, pp. 25-38.
3. Kerimov D.A. Metodologiya prava: predmet, metod, funktsii, problemy filosofii prava, M. : Izd-vo Sovrem. gumanitar. un-ta, 2003, 520 pp.

4. Kozlovskaia O.V. O neobkhodimosti zakonodatel'nogo zakrepleniia printsipov pravovogo monitoringa, *Monitoring pravoprimeneniia*, 2013, No. 2, pp. 44-48.
5. Lapaeva V.V. Analiz kachestva sudebnoi deiatel'nosti v protsesse pravovogo monitoringa (voprosy teorii i metodologii), *Zakonodatel'stvo i ekonomika*, 2009, No. 10, pp. 7-16.
6. Lonskaia S.V. Mirovaia iustitsiia s tochki zreniia strukturno-funksional'nogo podkhoda, *Mirovoi sud'ia*, 2017, No. 7, pp. 17-21.
7. Mirovaia iustitsiia: ucheb. posobie, pod red. N.A. Kolokolova, M. : IuNITI-DANA : Zakon i pravo, 2015, 423 pp.
8. Mirovoi sud: dostupnost' i effektivnost'. Sotsiologicheskoe issledovanie mirovoi iustitsii v Sankt-Peterburge, sost. Obshchestvennaia pravozashchitnaia organizatsiia "Grazhdanskii kontrol'", SPb., 2007, 56 pp.
9. Otsenka kachestva razresheniia del v sudakh: printsipy i predlagaemye kriterii kachestva, Proekt sudov okruga Apelliatsionnogo suda Rovaniemi, perevod A.G. Kotelnikova i M.Iu. Kotelnikovoi, Finliandiia, 2006. [Elektronnyi resurs]. URL: https://oikeus.fi/hovioikeudet/rovaniemenhovioikeus/material/attachments/oikeus_hovioikeudet_rovaniemenhovioikeus/THQltcYKF/principles_v.pdf (data obrashcheniia: 21.10.2019).
10. Pravovoi monitoring: aktual'nye problemy teorii i praktiki, pod red. N.N. Chernogora, M. : Mezhdunarodnyi iuridicheskii institut, 2010, 232 pp.
11. Pravosudie v sovremennom mire : monografiia, pod red. V.M. Lebedeva, T.Ia. Khabrievoi, M. : Norma, Infra-M, 2014, 720 pp.
12. Prokop'eva N.V., Ivanov I.V. Poniatie i printsipy monitoringa pravoprimeneniia: teoretiko-pravovoi aspekt, Aktual'nye problemy ekonomiki i prava, 2015, No. 2, pp. 155-160.
13. Smirnov D.A. O poniatii printsipov prava, *Obshchestvo i pravo*, 2012, No. 4, pp. 29-37.
14. Sologub A.Iu. Pravovoi monitoring: poniatie i znachenie, *Rossiiskaia iustitsiia*, 2015, No. 8, pp. 11-13.
15. Tikhomirov Iu.A. Organizatsiia i provedenie pravovogo monitoringa, *Pravo i ekonomika*, 2006, No. 10, pp. 11-15.
16. Grootelaar Hilke A.M., van den Bos K. How Litigants in Dutch Courtrooms Come to Trust Judges: The Role of Perceived Procedural Justice, Outcome Favorability and Other Sociolegal Moderators, *Law & Society Review*, 2018, Vol. 52, No. 1, pp. 1-35.
17. Moreira A.C.S. Application of the sustainable logistics plan in the public administration, *Brazilian Journal of Operations & Production Management*, 2018, Vol. 15, No. 1, pp. 137-142.
18. Training Manual on Human Rights Monitoring, United Nations, New York and Geneva, 2001, 490 pp.
19. Trial Monitoring: A Reference Manual for Practitioners, Revised edition, OSCE/ODIHR, Warsaw, 2012, 234 pp.

INFORMATION TECHNOLOGY LAW

ON FORMALISING THE USE OF THE LEGAL DOCTRINE OF "LIFTING THE CORPORATE VEIL"

A. *Vashchekin, K. Rostovtseva*

Andrei Vashchekin, Ph.D. (Economics), Associate Professor, Professor at the Department of Information Technology Law, Informatics and Mathematics of the Russian State University of Justice, Moscow, Russian Federation.

E-mail: vaschekin@mail.ru

Karina Rostovtseva, master's student, Russian School of Private Law (Institute), Moscow, Russian Federation.

E-mail: rostovtsseva@yandex.ru

Keywords: *court, corporate veil, doctrine, Russia, legislation, judicial practice, reach-through liability, general personal liability of the shareholder, formalisation, expert assessment, hierarchy analysis method.*

Abstract.

Purpose of the work: analysing the development of the doctrine of "lifting the corporate veil", studying the use of this doctrine in Russian law and judicial practice as well as the possibility of using mathematical methods to formalise the use of this doctrine. The study of the legal nature, laws of development and existence of the doctrine of "lifting the corporate veil" in the Russian Federation seems theoretically interesting and practically significant in the light of borrowing its elements from the Anglo-Saxon legal family which is fundamentally different from the domestic one.

The issues of "lifting the corporate veil" can be with certainty included in the category of modern trends both within the Russian and international legal community. The use of this doctrine is difficult, since lawyers, as a rule, have to implement it against the background of numerous factors that impede a clear assessment of the circumstances of the case, as well as due to the lack of a standard method for the development of which it is proposed in the paper to formalise this procedure using a mathematical model.

Methods of study: the formal juridical method, synthesis, analysis, and methods of mathematical modeling.

Results obtained: the study showed that the practice of using this doctrine in Russia is still scarce, especially against the background of well-established foreign concepts, for example, the British practice. In modern legal

reality, courts in the Russian Federation rely on the methods of protection established in the current laws with an eye to the doctrine under study. The liability of persons controlling the company under Russian law is based on the civil law rule on abuse of law.

Borrowing the Anglo-American experience of using the doctrine bears the risk of undermining the foundations of our corporate law, however, in recent years, excessive flatness is being replaced by a careful reception of foreign experience in the system of the current Russian legislation, with allowance for Russian legal terminology and business practice.

The proposed formal mathematical method smooths out subjective expert estimates and allows to work out a coordinated decision on using the doctrine of "lifting the corporate veil".

References

1. Dzhenskiy E. *Angliiskoe pravo (Istochniki prava, sudoustroystvo, sudoproizvodstvo, ugolovnoe pravo, grazhdanskoe pravo)*, M., 1947, 378 pp.
2. Vashchekin A. N. The functional basis and features of business wholesale trade companies in Russia, *Ekonomika, statistika i informatika, Vestnik UMO*, 2014, No. 2, pp. 42-45.
3. Vashchekina I. V. O tochkakh bifurkatsii v razvitii bankovskikh sistem, *Vestnik RGTEU*, 2013, No. 6 (77), pp. 21-31.
4. Kozlova N. V. Filippova S. Iu. K voprosu o pravovoi prirode ustava iuridicheskogo litsa, *Vestnik Moskovskogo universiteta, serii 11: Pravo*, 2017, No. 1, pp. 64-79.
5. Egorov A. V., Usacheva K. A. Doktrina "sniatiia korporativnykh pokrovov" kak instrument raspredeleniia riskov mezhdru uchastnikami korporatsii i inymi sub"ektami oborota, *Vestnik grazhdanskogo prava*, 2014, No. 1, pp. 38-56.
6. Grechnev A. V. Problema "sniatiia korporativnoi vuali" v rossiiskom i frantsuzskom prave: sravnitel'nyi analiz, *Voprosy rossiiskogo i mezhdunarodnogo prava*, 2016, No. 1, pp. 69-83.
7. Asoskov A. V. Kollizionnoe regulirovanie sniatiia korporativnykh pokrovov, *Vestnik grazhdanskogo prava*, 2013, No. 5, pp. 120-144.
8. Batyrshina K. A. Teoreticheskie aspekty "sniatiia korporativnoi vuali": poznanie pravovoi prirody dannogo iavleniia, *Iurist*, 2016, No. 4, pp. 40-43.
9. Dignam A. J., Lowry J. P. *Company law*, Oxford: Oxford University Press, 2009, 512 pp.
10. Shitkina I. S. "Sniatie korporativnoi vuali" v rossiiskom prave: pravovoe regulirovanie i praktika primeneniia, *Khoziaistvo i pravo*, 2013, No. 2, pp. 25-26.
11. Vashchekina I. V. Federal'nyi zakon "O potrebitel'skom kredite (zaime)": novyi uroven' informatsionnykh otnoshenii mezhdru kreditorom i zaemshchikom, *Vestnik REU im. G.V. Plekhanova*, 2014, No. 11 (77), pp. 39-47.
12. Tsar'kova E. V. Optimizatsiia "tsifrovoi" ekonomiki: analiz chuvstvitel'nosti i informatsionnoi neopredelennosti, *Pravovaia informatika*, 2018, No. 3, pp. 16-24.
13. Saati T. L. Priniatie reshenii. Metod analiza ierarkhii, M. : Radio i sviaz', 1993, 278 pp.
14. Beglarian M. E. Globalizatsiia v informatsionno-pravovom prostranstve sovremennosti, *Vestnik Adygeiskogo gosudarstvennogo universiteta, serii 1: Regionovedenie: filosofii, istoriia, iurisprudentsiia, politologii, kul'turologii*, 2018, No. 2 (219), pp. 81-87.
15. Vashchekin A. N., Vashchekina I. V. Informatsionnoe vzaimodeistvie v sisteme bor'by s otmyvaniem prestupnykh dokhodov: risk-orientirovannyi podkhod, *Pravovaia informatika*, 2018, No. 4, pp. 4-13.
16. Terenteva L. V. Ustanovlenie soderzhaniia primenimogo prava mezhdunarodnym kommercheskim arbitrazhem, *Treteiskii sud*, 2018, No. 1-2 (113-114), pp. 218-228.

ADMINISTRATIVE LAW

IMPLEMENTATION OF LIABILITY FOR ABUSING THE RIGHT TO EXPRESSION AND THE FREEDOM OF ASSEMBLY AND ASSOCIATION

V. Merkur'ev, D. Sokolov

Viktor Merkur'ev, Dr.Sc. (Law), Professor, Head of Department of the Research Institute of the University of the Prosecution Service of the Russian Federation, Moscow, Russian Federation.

E-mail: merkuriev_vui@mail.ru

Denis Sokolov, Ph.D. (Law), Leading Researcher at the Research Institute of the University of the Prosecution Service of the Russian Federation, Moscow, Russian Federation.

E-mail: nii2007@yandex.ru

Keywords: *organisation of a public event, abuse of the right to expression, protest actions, destabilisation of the domestic political situation, intervention in the domestic affairs, breach of public order.*

Abstract.

Purpose of this work: developing of proposals for improving the mechanism of criminal law regulation in the field of implementation of the right to expression and freedom of assembly and association.

Method of study: analysis and synthesis, dynamic and statistical methods of studying the practice of administrative prosecution for committing administrative offences provided for in Article 20.2 of the Administrative Offences Code of the Russian Federation and offences provided for in Article 212.1 of the Criminal Code of the Russian Federation, study of documents.

Results obtained: an analysis of theoretical and practical issues of implementation of rights and freedoms of citizens to free expression and peaceful assembly (without weapons) safeguarded by the Constitution of the Russian Federation and basic international legal acts is carried out in the paper. Fine points of the criminal law prohibition on violation of the established procedure of organising or holding meetings, rallies, demonstrations, marches or picketing (Article 212.1 of the Criminal Code of the Russian Federation) are considered. The main stances taken by the Constitutional Court of the Russian Federation on significant amendments to the law enforcement practice of criminal prosecution in criminal cases on abusing the right to expression and freedom of assembly and association are expounded on.

References

1. Sundiev I.Iu. Novye trendy ispol'zovaniia kognitivnykh tekhnologii v terroristicheskoi deiatel'nosti, Prokuratura v sisteme obespecheniia natsional'noi bezopasnosti (Sukharevskie chteniia) : sb. materialov III nauch.-prakt. konf. (g. Moskva, 6 oktiabria 2017 g.), pod obshch. red. O.S. Kapinus, Akad. Gen. prokuratury Ros. Federatsii, M., 2018, pp. 256-262.
2. Deiatel'nost' organov prokuratury po preduprezhdeniiu prestuplenii protiv osnov konstitutsionnogo stroia i bezopasnosti gosudarstva : posobie, Akad. Gen. prokuratury Ros. Federatsii, M., 2017, pp. 21-22.
3. Taribo E.V. Problemy realizatsii svobody vyrazhenii mnenii i svobody sobranii v praktike konstitutsionnogo pravosudiia, Konstitutsionnoe i munitsipal'noe pravo, 2018, No. 2, pp. 20-31.
4. Iurchenko I.A. Melkoe prestuplenie: novelly rossiiskogo ugolovnogo zakonodatel'stva i voprosy ego sovershenstvovaniia, Vestnik Omskoi iuridicheskoi akademii, 2018, No. 1, pp. 58-63.
5. Kondrashev A.A. Svoboda sobranii v Rossii: sistemnye defekty zakonodatel'stva i politiko-pravovaiia praktika, Sravnitel'noe konstitutsionnoe obozrenie, 2017, No. 6, pp. 24-44.
6. Ergasheva Z.E. Obstoiatel'stva, imeiushchie znachenie dlia kvalifikatsii po delam o prestupleniakh s administrativnoi preiuditsiei, Rossiiskii sledovatel', 2018, No. 4, pp. 62-65.
7. Uvarov A.A. O tipologii pravoponimaniia v resheniiakh Konstitutsionnogo Suda RF, Konstitutsionnoe i munitsipal'noe pravo, 2019, No. 5, pp. 55-59.
8. Chernikov V.V. Konstitutsionnye osnovy politseiskoi deiatel'nosti: nekotorye voprosy teorii i praktiki, Administrativnoe pravo i protsess, 2018, No. 12, pp. 40-47.
9. Salenko A.V. Svoboda mirnykh sobranii v Rossiiskoi Federatsii: neskol'ko tezisev ob aktual'nykh problemakh, Zhurnal rossiiskogo prava, 2018, No. 1, pp. 118-127.
10. Korobeev A.I., Shirshov A.A. Ugolovnyi prostupok skvoz' prizmu instituta administrativnoi preiuditsii: blago ili zlo?, Ugolovnoe pravo, 2017, No. 4, pp. 68-72.

DISCUSSION FORUM

MONITORING ELECTION LAWS: A TREND FOR RESTRICTING THE ELECTORAL RIGHTS OF CITIZENS

M. Kakitelashvili

Mikhail Kakitelashvili, Ph.D. (Law), Associate Professor at the Department of International Cooperation in the Sphere of Prosecutorial Activities of the University of the Prosecution Service of the Russian Federation, Moscow, Russian Federation.

E-mail: mmk2010@yandex.ru

Keywords: *restrictions of electoral rights, proportionality of restriction of electoral rights, active and passive electoral right, proportional election system, elections.*

Abstract.

Purpose of the paper: justifying the hypothesis that there is a trend in law-making for disproportionate restrictions of the electoral rights of citizens.

Method of study: general scientific methods of cognition (the dialectical method, analysis and synthesis, et al.) as well as the sociological, historical, comparative legal, formal legal method and others.

As a result of analysing the changes made to the electoral laws over the period between 1993 and 2019 the author comes to the conclusion that there exists a general trend to restrict the active and passive suffrage of citizens which manifests itself in the following: abolition of direct elections of members of the Federation Council of the Federal Assembly of the Russian Federation; restricting direct elections of heads of the subjects of the Russian Federation; dominance of the proportional election system at all levels of elections to public authorities and local self-government bodies; replacing direct elections of heads of municipal formations by the population with election by a representative body; restricting the active right of election of conscript military personnel to local self-government bodies; restricting the passive right of election of citizens who have a second nationality or a residence permit in a foreign country as well as persons who have accounts and deposits in foreign banks located outside the territory of Russia; imposing additional restrictions on convicted persons having unexpunged or outstanding convictions for certain offences as well as persons subjected to administrative punishment for committing administrative offences of extremist nature, etc.

The author comes to the conclusion that restrictions on the active and passive suffrage should be established only by a constitutional ruling (act). The stance taken by the Constitutional Court of the Russian Federation on the issues of restricting the suffrage of citizens appears to the author to be ambiguous and contradictory.

The proposed conclusions can be used for improving the Russian laws and law enforcement practice.

References

1. Granatovich A.V. K voprosu o realizatsii izbiratel'nykh prav voennosluzhashchikh, Grazhdanin. Vybory. Vlast', 2017, No. 3, pp. 81-90.
2. Dolzhikov A.V. Stakan napolovinu polon ili pust? Vmeshatel'stvo kak forma ogranicheniia konstitutsionnykh prav, Sravnitel'noe konstitutsionnoe obozrenie, 2018, No. 1, pp. 80-112.
3. Kakitelashvili M.M. Nekotorye problemy sovremennogo rossiiskogo federalizma, Zakony Rossii: opyt, analiz, praktika, No. 8, 2015, pp. 89-94.
4. Kakitelashvili M.M. Konstitutsionno-pravovye problemy finansirovaniia politicheskikh partii i izbiratel'nykh kampanii v Rossiiskoi Federatsii, M. : Galleia Print, 2017, 264 pp.
5. Kakitelashvili M.M. Monitoring pravoprimeneniia v izbiratel'noi sfere i rabota organov prokuratury, Monitoring pravoprimeneniia, 2018, No. 3 (28), pp. 16-26.
6. Luk'ianova E.A., Poroshin E.N. Klassifikatsiia popravok v izbiratel'noe zakonodatel'stvo kak marker tselei i zadach vlasti, Konstitutsionnoe i munitsipal'noe pravo, 2019, No. 3, pp. 29-37.
7. Makarenko D.G. Doverie kak element pravovogo soznaniia obshchestva, Vestnik Vladimirskogo iuridicheskogo instituta, 2015, No. 4 (37), pp. 158-160.
8. Mierkho'd A.A. Konstitutsionnaia evoliutsiia poriadka formirovaniia i polnomochii Soveta Federatsii Federal'nogo Sobraniia RF, Lex russica, 2018, No. 11, pp. 134-144.

ECONOMIC SOCIOLOGY AND DEMOGRAPHY

SMALL CITIES OF RUSSIA: AN INTEGRATIVE MONITORING OF DEVELOPMENT. PART 1

V. Markin, M. Malyshev, D. Zemlianskii

Valerii Markin, Dr.Sc. (Sociology), Professor, Chief Researcher at the Federal Sociological Research Centre of the Russian Academy of Sciences, Moscow, Russian Federation.

E-mail: markin@isras.ru

Mikhail Malyshev, Dr.Sc. (Sociology), Professor, Leading Researcher at the Federal Sociological Research Centre of the Russian Academy of Sciences, Moscow, Russian Federation.

E-mail: anpi_2006@mail.ru

Dmitrii Zemlianskii, Ph.D. (Geography), Chairman of the Council for Studying Forces of Production of the Russian Foreign Trade Academy of the Ministry of Economic Development of Russia, Moscow, Russian Federation.

E-mail: qeozema@mail.ru

Keywords: *small city, economic development, human capital, urban environment, social infrastructure, integrative monitoring.*

Abstract.

Purpose of the paper (in two parts): studying the development problems of small cities of Russia, harmonisation of the urban space and the functioning of the social and economic system of the small city, implementation of small city development strategies considering the views of different actors: authorities, business community, unions, associations, trade unions, NGOs, educational institutions, solidarity groups and individual citizens, as well as continual scientific support for the strategies at all implementation stages and continuous monitoring of the effectiveness of the measures carried out.

Method of study: statistical analysis and sociological surveys. The information background of the paper is based on all-Russian statistical data and data derived from sociological surveys conducted in 16 small cities of 8 regions of Russia.

The obtained results are formulated as analytical provisions and proposals for defining the small city development strategies laying down the development priorities worked out jointly by all stakeholders for this given small city, ensuring its competitiveness in the short, medium and long term in the following areas: securing economic development, human capital development, investment climate improvement, urban infrastructure development, improving the efficiency of municipal administration, agglomeration integration.

References

1. Nefedova T. G., Treivish A. I. Teoriia "differentsial'noi urbanizatsii" i ierarkhiia gorodov v Rossii na rubezhe XXI veka, Problemy urbanizatsii na rubezhe vekov, Otv. red. Makhrova A.G. Smolensk : Oikumena, 2002, pp. 71-86.
2. Geyer H. S., Kontuly T. A theoretical foundation for the concept of differential urbanization, International Regional Science Review, 1993, vol. 15, No. 2, pp. 157-177.
3. Nefedova T.G. Bol'shoi, malii, srednii gorod i selo v Rossii, Geografiia, gradostroitel'stvo, arkhitektura: sintez nauk i praktik, Smolensk : Oikumena, 2013, pp. 171-190.
4. Frolova T.A. Poniatie "gorod" v zakonodatel'stve sub"ektov Rossiiskoi Federatsii ob administrativno-territorial'nom delenii, Prolog: zhurnal o prave, 2016, No. 3.
5. Mnogofunktional'nyi statisticheskii portal "Mul'tistat", URL: <http://www.multistat.ru/> (otkrytyi dostup).
6. Federal'naia sluzhba gosudarstvennoi statistiki. Baza dannykh pokazatelei munitsipal'nykh obrazovani, Rosstat, URL: http://www.gksru/free_doc/new_site/bd_munst/munsthtm (data obrashcheniia: 17.06.2018).
7. EMISS (Edinaia mezhvedomstvennaia informatsionno-statisticheskaiia sistema), Gosudarstvennaia statistika -- Elektronnaia baza dannykh. URL: https://fedstat.ru/documents_emiss (svobodnyi dostup).
8. Prioritetnye napravleniia vnedreniia tekhnologii umnogo goroda v rossiiskikh gorodakh (ekspertno-analiticheskii doklad), Kuz'mina A.S., Lipetskaia M.S., Rimskikh E.A., Rozhkova E.S., Trunova N.A., Sanatov D.V. Kuznetsova N.G., Kur'ianov E.E., Sobolev S.S., pod red. Kniaginina V.N., M. : TsSR, 2018.
9. Pertseva E. Gubit liudei voda, Izvestiia, 24.11.2016, URL: <https://izru/news/646060> (data obrashcheniia 26.06.2018).
10. Sbornik "Zhilishchnoe khoziaistvo v Rossii", Rosstat, URL: http://www.gksru/wps/wcm/connect/rosstat_main/rosstat/ru/statistics/publications/catalog/doc_1138887300516 (data obrashcheniia: 17.06.2018).
11. Baza dannykh pokazatelei munitsipal'nykh obrazovani, Rosstat, URL: http://www.gksru/free_doc/new_site/bd_munst/munsthtm (data obrashcheniia: 17.06.2018).
12. Iznos vodoprovodnykh setei v Ingushetii prevyshaet 1,4 tys. km, TASS, 21.06.2018, URL: http://mosreg.ru/sobytiya/novosti/news-submoscow/Okolo_30 mln_ru619320730 (data obrashcheniia 26.06.2018).
13. Federal'naia sluzhba gosudarstvennoi statistiki, URL: <http://www.gksru/> (data obrashcheniia 21.06.2018).
14. Gibbs, J. The evolution of population concentration, Economic Geography, 1963, 2, pp. 119–129.
15. Gorbenko P.P. Chelovecheskii kapital i zdorov'e, Novye Sankt-Peterburgskie vrachebnye vedomosti, 2007, No. 1, pp. 81-82.
16. Tsentri ekonomicheskikh i politicheskikh reform, issledovaniia, URL: <http://cepr.ru/category/analytics/> (data obrashcheniia 07.07.2018).
17. Allenov A.M., Nikiforov S.A. Regional'nye osobennosti obespechennosti vrachebnymi kadrami, Sbornik nauchnykh trudov po itogam mezhdunarodnoi nauchno-prakticheskoi konferentsii, No. 1, Krasnodar, 2016.
18. Ministerstvo zdravookhraneniia Rossiiskoi Federatsii, ofitsial'nyi sait, URL: <https://www.rosminzdrav.ru/> (data obrashcheniia 03.07.2018).
19. Moskvu prolechat kardinal'no: v stolitse vrachei vtroe bol'she normy, v regionakh vyzhzhennaia zona, Finmarket, 2014, URL: <http://www.finmarket.ru/main/article/3869029> (data obrashcheniia 01.07.2018).
20. Stetsenko Iu.S. Rol' uchrezhdenii kul'tury i iskusstva v razvitii chelovecheskogo kapitala, Kreativnaia ekonomika, 2010, No. 3, pp. 99-105.
21. Koziev V., Potiukova E. Muzei i obshchestvo, M. : Aleteiia, 2015.
22. O sostoianii sportivnoi infrastruktury v Rossii, Stroitel'stvo i ekspluatatsiia sportivnykh sooruzhenii, 2014, No. 1 (95), pp. 70-76.
23. Choban S. Vechnye tsennosti sportivnykh ob'ektov, Stroiprofi, 2012, No. 8, URL: <http://stroyprofi.info/archive/11198> (data obrashcheniia 09.07.2018).
24. The City Development Index (CDI), The State of the World's Cities, UNCHS (Habitat), 2001, pp. 116-119. Publikatsiia perevoda osushchestvlena s razresheniia UN-HABITAT.
25. Portal Ekspert-online. Reiting gorodov — 2017 [Elektronnyi resurs], URL: http://expert.ru/russian_reporter/2017/07/rejting-gorodov—2017/.
26. Ukaz Prezidenta RF ot 07.05.2018 g. No. 204 "O natsional'nykh tseliakh i strategicheskikh zadachakh razvitiia Rossiiskoi Federatsii na period do 2024 g.," URL: <http://www.kremlin.ru/acts/bank/43027>.
27. Bashkatova A. Urbanisticheskie initsiativy El'viry Nabiullinoi, Nezavisimaia gazeta, 09.12.2011, URL: http://www.ng.ru/economics/2011-12-09/1_nabiullina.html.

**PROBLEMS OF DEVELOPMENT OF SMALL CITIES OF RUSSIA:
THE PRACTICE OF IMPLEMENTING REGIONAL STRATEGIES**

A. Rogovaia

Anastasiia Rogovaia, Ph.D. (Sociology), Senior Researcher at the Centre for Regional Sociology and Conflictology of the Institute of Sociology of the Federal Sociological Research Centre of the Russian Academy of Sciences, Moscow, Russian Federation.

E-mail: av_rogovaya@mail.ru

Keywords: *local self-government bodies, small cities, delineation of authority, management model, city manager, budget imbalance, tax policy, sociological study, expert opinion.*

Abstract. *Features of local self-government in small cities of Russia in the course of recent reforms of local authorities related to the implementation of Federal Law No. 131-FZ are considered in this paper based on the results of an integrative sociological study. Special attention is given to analysing experts' interviews which allow to confirm the conclusion that changes in the organisational forms of local self-government, aggregation of municipal formations, transition to the 'city manager' model, and competition management model don't always meet the needs of local communities. Also considered in the paper is the issue of problems related to delineation of authority as well as those in inter-budgetary relations, in particular, related to the practical implementation of Federal Law No. 131-FZ (Article 52, "Local Budgets"), tax policy which has a strong impact on the development of small cities.*

References

1. Afanas'eva E.E. Problemy razvitiia mestnogo samoupravleniia v sovremennoi Rossii, v sbornike: Novaia ekonomika: instituty, instrumenty, trendy, Materialy Mezhdunarodnoi nauchno-prakticheskoi konferentsii, 2018, pp. 25-33.
2. Bashkirov V.A. Osobennosti i problemy munitsipal'nogo upravleniia v malykh gorodakh Rossii, v sbornike: World Science: Problems and Innovations : sbornik statei XXI Mezhdunarodnoi nauchno-prakticheskoi konferentsii, v 4 chastiakh, otvetstvennyi redaktor Guliaev G. Iu., 2018, pp. 178-181.
3. Blagov Iu.V. Kompetentsiia organov mestnogo samoupravleniia: diskussionnyi vopros, Pravoprimerenie, 2017, t. 1, No. 4, pp. 117-128.
4. Boldova A.D., Paulov P.A. Prakticheskii opyt realizatsii Federal'nogo zakona No.131-FZ "Ob obshchikh printsipakh organizatsii mestnogo samoupravleniia" v biudzhethnoi sfere, Sovremennye nauchnye issledovaniia i razrabotki, 2018, No. 2 (19), pp. 84-86.
5. Bondar' N.S., Dzhagarian A.A. Mestnoe samoupravlenie: zakonodatel'stvo i praktika realizatsii (v svete regional'noi pravovoi politiki), seriia "Bibliotekha sudebnogo konstitutsionalizma", vyp. 6, Rostov n/D : Proffpress, 2016, 176 pp.
6. Grishchuk V.A. Problemy realizatsii biudzhethnoi reformy na munitsipal'nom urovne, Obshchestvo, ekonomika, upravlenie, 2018, No. 1, pp. 24-30.
7. Kashirin V.V., Sysoev A.P. Institut siti-menedzherov - effektivnaia model' razvitiia munitsipal'noi ekonomiki, Sotsiologiya goroda, 2017, No. 1, pp. 42-60.
8. Oborin M.S., Sheresheva M.Iu., Ivanov N.A. Obosnovanie strategicheskikh orientirov sotsial'no-ekonomicheskogo razvitiia malykh gorodov Rossii, Vestnik Permskogo universiteta, seriia: Ekonomika, 2017, t. 12, No. 3, pp. 437-452.
9. Iurkova S.N. Territorial'naia reforma mestnogo samoupravleniia: put' k effektivnomu upravleniiu ili narushenie printsipa subsidiarnosti?, Munitsipal'naia akademiia, 2017, No. 4, pp. 66-70.

ЭТИКА АВТОРСТВА НАУЧНЫХ ПУБЛИКАЦИЙ

Авторы публикаций:

- должны гарантировать, что в список авторов включены только лица, внесшие значительный вклад в работу, а также что заслуживающие авторство исследователи не исключены из списка авторов;
- должны дать согласие на внесение их в список авторов и должны одобрить любые изменения в списке авторов, включая тех лиц, которые по каким-то причинам исключаются из списка соавторов;
- обязаны незамедлительно уведомлять Редакцию в случае обнаружения ошибки в любой поданной ими на публикацию, принятой для публикации или уже опубликованной работе;
- не вправе копировать из других публикаций ссылки на работы, с которыми они сами не ознакомились; цитаты и ссылки на другие работы должны быть точными, обращаясь, прежде всего к первоисточнику, и оформленными в соответствии с предъявляемыми требованиями;
- необходимо указывать авторство данных, текста, рисунков и идей, которые автор получил из других источников - они не должны представляться, как принадлежащие автору публикации; прямые цитаты из работ других исследователей должны выделяться кавычками и соответствующей ссылкой;
- материалы, защищенные авторским правом (например, таблицы, цифры или крупные цитаты), могут воспроизводиться только с разрешения их владельцев.

ЭТИКА РЕЦЕНЗИРОВАНИЯ НАУЧНЫХ ПУБЛИКАЦИЙ

1. Редакция гарантирует проведение независимого рецензирования материалов способом, позволяющим обеспечить честность и объективность высказывания относительно научной ценности предполагаемой к публикации статьи.
2. В соответствии с политикой журнала Редакция устанавливает процедуру проведения рецензирования представленных к опубликованию материалов.
3. Редакция оставляет за собой право отклонить материал без проведения независимого рецензирования в случае, если он будет сочтен низкокачественным или неподходящим для читателей журнала. Данное решение принимается честно и беспристрастно с учетом редакционной политики журнала.
4. Редакция пользуется услугами независимых рецензентов в отношении материалов, рассматриваемых для публикации, путем выбора лиц, имеющих достаточный опыт и не имеющих конфликта интересов.
5. В случае если со стороны рецензентов поднимается вопрос в отношении достоверности данных или целесообразности публикации научной работы, Редакция предоставляет автору возможность ответить на поставленные вопросы.
6. Редакция обеспечивает конфиденциальность материала авторов, а также сохраняет конфиденциальность личных данных рецензентов.
7. Редакция никому не сообщает статус материала в журнале, кроме авторов.

ЭТИКА РЕДАКТИРОВАНИЯ НАУЧНЫХ ПУБЛИКАЦИЙ

1. Редакция принимает решение по принятию или отклонению публикаций свободно в соответствии с научным видением журнала, никто не вправе оказывать давление на редакцию.
2. Все редакционные требования размещены в информационных материалах для авторов на сайте журнала www.monitoringlaw.ru.
3. В целях обеспечения достоверности публикуемых данных путем внесения поправок при обнаружении бесспорных ошибок в работе предусматривается возможность в кратчайшие сроки внести соответствующие поправки или исправить опечатки.
4. Редакция обязуется реагировать на все заявления или подозрения в неправомерном поведении в отношении проведенного исследования или публикации, исходящие от читателей, рецензентов или иных лиц.
5. Конфликты интересов редактора должны оглашаться публично. Редакторы не должны принимать решения в отношении материалов, в связи с которыми они имеют конфликт интересов.

НАД НОМЕРОМ РАБОТАЛИ:

Шеф-редактор	<i>Г.И. Макаренко</i>
Начальник РИО	<i>Ю.В. Матвиенко</i>
Перевод	<i>Т.В. Галатов</i>
Дизайн	<i>И.Г. Колмыкова</i>
Компьютерная верстка	<i>А.С. Алексанян</i>
Тиражирование (печать)	<i>Н.Г. Шабанова</i>

Отпечатано в РИО НЦПИ при Минюсте России
Формат 60x90/8 Печать цветная цифровая
Общий тираж 100 экз. Цена свободная
Подписано в печать 16.12.2019 г.