

АДМИНИСТРАЦИЯ ГЛАВЫ РЕСПУБЛИКИ БАШКОРТОСТАН  
ГБОУ ВО «БАШКИРСКАЯ АКАДЕМИЯ ГОСУДАРСТВЕННОЙ СЛУЖБЫ  
И УПРАВЛЕНИЯ ПРИ ГЛАВЕ РЕСПУБЛИКИ БАШКОРТОСТАН»  
АКАДЕМИЯ УПРАВЛЕНИЯ ПРИ ПРЕЗИДЕНТЕ РЕСПУБЛИКИ БЕЛАРУСЬ  
АКАДЕМИЯ ГОСУДАРСТВЕННОГО УПРАВЛЕНИЯ ПРИ ПРЕЗИДЕНТЕ  
РЕСПУБЛИКИ КАЗАХСТАН

**КОНСТИТУЦИОННО-ПРАВОВОЕ РАЗВИТИЕ  
СОВРЕМЕННОЙ РОССИИ: ТЕНДЕНЦИИ,  
ПРИОРИТЕТЫ, ПРОБЛЕМЫ**

*Материалы*

*Международной научно-практической конференции*

*Уфа – 2022*

УДК 347  
ББК 67.400

*Рекомендовано к изданию Научным советом БАГСУ*

**Редакционная коллегия:**

*Абдрахманов Д.М., канд. филос. наук, доцент, ректор БАГСУ  
Сафина С.Б., д-р юр. наук, доцент, проректор по научной работе БАГСУ*

**Ответственный редактор:**

*Шаяхметов А.М., научный сотрудник НИИЦ БАГСУ*

**Рецензенты:**

*Раянов Ф.М., д-р юрид. наук, профессор, Институт права БашГУ  
Казамиров А.И., канд.юрид.наук, доцент, УЮИ МВД России*

Конституционно-правовое развитие современной России: тенденции, приоритеты, проблемы: материалы Международной научно-практической конференции. – Уфа: Мир печати, 2022. – 300 с.

**ISBN 978-5-9613-0724-5**

В сборнике представлены материалы прошедшей 4-5 июня 2021 года в Уфе Международной научно-практической конференции «Конституционно-правовое развитие современной России: тенденции, приоритеты, проблемы», посвящённой 30-летию Башкирской академии государственной службы и управления при Главе Республики Башкортостан. Рекомендуется ученым, научным сотрудникам, преподавателям, обучающимся, а также специалистам, интересующимся конституционно-правовыми проблемами.

БАШКИРСКАЯ АКАДЕМИЯ ГОСУДАРСТВЕННОЙ СЛУЖБЫ И УПРАВЛЕНИЯ  
ПРИ ГЛАВЕ РЕСПУБЛИКИ БАШКОРТОСТАН,  
450008, Республика Башкортостан, г. Уфа, ул. 3. Валиди, 40  
Телефон: + 7(347) 272-10-77  
E-mail: bagsu@bagsurb.ru  
VK: bagsuacademy  
Telegram: @bagsurb

ISBN 978-5-9613-0724-5

© ГБОУ ВО «БАГСУ», оформление 2022  
Материалы публикуются в авторской редакции

## Содержание

Приветственное слово Главы Республики Башкортостан Р.Ф. Хабирова.....	7
Приветственное слово ректора Башкирской академии государственной службы и управления при Главе Республики Башкортостан Д.М. Абдрахманова .....	8
Приветственное слово ректора Академии управления при Президенте Республики Беларусь В.В. Даниловича .....	9
Приветственное слово ректора Академии государственного управления при Президенте Республики Казахстан Е.К. Абила.....	11
<b><i>Толкачёв К.Б.</i></b> Предложения о внесении изменений в Конституцию Республики Башкортостан и законодательство Республики Башкортостан в связи с принятием поправок к Конституции Российской Федерации .....	12
<b><i>Шахрай С.М.</i></b> Цифровая трансформация и Конституция. Взгляд из Поднебесной .....	21
<b><i>Авакьян С.А.</i></b> Новейшие и традиционные задачи конституционного права как науки и отрасли .....	30
<b><i>Алешкова И.А.</i></b> Конституционные принципы как парадигма для формирования правовых, культурных и нравственных ценностей у молодежи.....	34
<b><i>Анциферова Э.Ю.</i></b> Свобода выражения мнений и убеждений в сети интернет: анализ понятийного аппарата .....	45
<b><i>Астафичев П.А.</i></b> Принцип единства системы публичной власти в конституционном праве современной России .....	52
<b><i>Бабурин С.Н.</i></b> Приоритеты конституционных трансформаций государственного устройства России .....	62

<b>Босова Е.Н.</b> Дистанционные технологии при осуществлении народовластия.....	71
<b>Валеев М.Х., Шайхуллин М.С.</b> О некоторых вопросах развития непосредственного участия населения в осуществлении местного самоуправления .....	77
<b>Воронцова Н.Л.</b> Межведомственное взаимодействие органов публичной власти .....	84
<b>Гатауллина Г.И.</b> Реализация конституционного права гражданина на квалифицированную юридическую помощь в гражданском и арбитражном процессе.....	90
<b>Горфель Я.В.</b> Отражение функций государства в Конституции Российской Федерации.....	98
<b>Горюнова М.В.</b> К вопросу о проблемах участия переводчика в арбитражном процессе в свете конституционного принципа права на судебную защиту .....	104
<b>Дорожкин Ю.Н.</b> Взгляд из политико-философского далёка: Гегель о конституционном праве, государстве и свободе.....	109
<b>Ежков И.М.</b> Цифровизация как предпосылка к открытости, прозрачности и доступности государственного управления.....	118
<b>Жунусканов Т.Ж.</b> Конституционное законодательство Республики Казахстан и Российской Федерации: краткий этимологический анализ теории и практики .....	128
<b>Капитонова Е.А.</b> Правовой модус личности как эмпирическая основа развития конституционного правосознания в современных условиях .....	135

<b><i>Катюхина И.В.</i></b> К вопросу о роли органов прокуратуры в правовом просвещении населения на примере Саратовской области .....	143
<b><i>Киреева Е.Ю.</i></b> Региональная конституционная юстиция: назад в будущее.....	147
<b><i>Козлова А.Н.</i></b> Недостатки дистанционного электронного голосования в России .....	159
<b><i>Кондрашев А.А.</i></b> Тенденции развития конституционного законодательства в Российской Федерации: опыт конституционной реформы 2020 года .....	167
<b><i>Максютов А.Р.</i></b> К вопросу о соотношении ценности прав и свобод человека в античной Греции и России как сути правового государства .....	177
<b><i>Мингазова З.Р., Валиева А.Р.</i></b> Актуальные вопросы преподавания конституционного права на неюридических направлениях подготовки бакалавров в вузах .....	186
<b><i>Миннигулова Д.Б., Мусина А.И.</i></b> Цифровая трансформация государственного сервиса.....	191
<b><i>Нудненко Л.А.</i></b> Тенденции правовой регламентации территориальной основы местного самоуправления .....	199
<b><i>Половченко К.А.</i></b> Защита исторической правды как средство противодействия постисторическим фальсификациям.....	205
<b><i>Савинов А.А.</i></b> Классификация форм взаимодействия между субъектами правоотношений в области делопроизводства и архивного дела в Республике Беларусь .....	209

<b><i>Садовникова Г.Д.</i></b> Противодействие коррупции как фактор повышения гарантий прав человека .....	218
<b><i>Сафина С.Б.</i></b> О молодежной политике и воспитании в конституционно-правовом регулировании .....	227
<b><i>Святогорова А. Э., Мамедова С. А.</i></b> О некоторых особенностях реализации конституционного права граждан РФ на получение квалифицированной юридической помощи .....	234
<b><i>Трофимова О.А., Абрамова В.А.</i></b> Профилактика правонарушений в сфере избирательных прав .....	240
<b><i>Трипузова А.А.</i></b> Конституционно-правовые основы противодействия монополистической деятельности и развития конкуренции в Республике Беларусь: истоки и перспективы .....	248
<b><i>Усманова Р.М.</i></b> К вопросу о взаимодействии территориального общественного самоуправления с органами местного самоуправления.....	257
<b><i>Фомичева О.А.</i></b> К вопросу о развитии форм участия граждан в законотворческом процессе.....	265
<b><i>Халиков М.И.</i></b> Роль обновленной Конституции РФ в обеспечении взаимодействия государственных органов с органами местного самоуправления .....	275
<b><i>Хасанова Р.Р.</i></b> Изменения в механизме «сдержек и противовесов» после поправок Конституции Российской Федерации .....	286
<b><i>Шамарова Г.М.</i></b> Правовое и организационное обеспечение деятельности органов местного самоуправления .....	291

**ПРИВЕТСТВЕННОЕ СЛОВО  
ГЛАВЫ РЕСПУБЛИКИ БАШКОРТОСТАН  
РАДИЯ ФАРИТОВИЧА ХАБИРОВА**



Доброе утро, дорогие друзья!

Передаю вам сердечные приветствия с полях Петербургского международного экономического форума.

В эти дни делегация нашей республики активно работает для того, чтобы в наш регион шли инвестиции, чтобы жизнь наших земляков стала лучше.

Я вижу вашу конференцию частью этой большой работы. Все мы сейчас мысленно друг с другом. И делаем одно дело.

Вы собрались для обсуждения важнейших вопросов, связанных с конституционно-правовым развитием нашей страны. В прошлом году россияне поддержали мудрые инициативы Президента о внесении изменений в Конституцию. Они сегодня претворяются в жизнь. Мы с вами – свидетели таких исторических преобразований в жизни страны и регионов.

Нам предстоит внести изменения в Конституцию республики. Поэтому нам очень нужны ваши рекомендации, заключения экспертов, научного сообщества.

Убежден, что конференция будет яркой и запоминающейся, поможет выработать правильные решения, послужит дальнейшему укреплению международных и межрегиональных связей.

Желаю вам результативной работы, плодотворных идей и дискуссий!

**ПРИВЕТСТВЕННОЕ СЛОВО  
РЕКТОРА БАШКИРСКОЙ АКАДЕМИИ  
ГОСУДАРСТВЕННОЙ СЛУЖБЫ И УПРАВЛЕНИЯ  
ПРИ ГЛАВЕ РЕСПУБЛИКИ БАШКОРТОСТАН  
ДАНИЯРА МАВЛИЯРОВИЧА АБДРАХМАНОВА**

Уважаемые участники конференции! Дорогие друзья!

Разрешите от имени всего коллектива Башкирской академии государственной службы и управления при Главе Республики Башкортостан приветствовать вас на Международной научно-практической конференции «Конституционно-правовое развитие современной России: тенденции, приоритеты, проблемы»!

Конференция проводится в рамках реализации Указа Главы Республики Башкортостан Радия Хабирова от 17 мая 2021 года №УГ-230 «О праздновании 30-летия со дня основания ГБОУ ВО «Башкирской академии государственной службы и управления при Главе Республики Башкортостан». Сегодня в мероприятии принимают участие представители органов власти, общественные деятели, праведы, представители научного и преподавательского сообщества, молодые учёные. Особенно горячо рад приветствовать наших самых старых друзей из Академии управления при Президенте Республики Беларусь и Академии государственного управления при Президенте Республики Казахстан!

Программа сегодняшнего мероприятия включает в себя дискуссии по очень серьезным темам, связанным, в том числе, с основополагающими вопросами государственного устройства и конституционно-правового развития Российской Федерации. Наша Академия регулярно выступает площадкой для обсуждения актуальных вопросов государственного управления, мы часто проводим встречи наших студентов с известными политическими и общественными деятелями. Уверен, сегодня будет очень полезный и открытый диалог.

Желаю вам успешной и плодотворной работы!



**ПРИВЕТСТВЕННОЕ СЛОВО  
РЕКТОРА АКАДЕМИИ УПРАВЛЕНИЯ  
ПРИ ПРЕЗИДЕНТЕ РЕСПУБЛИКИ БЕЛАРУСЬ  
ВЯЧЕСЛАВА ВИКТОРОВИЧА ДАНИЛОВИЧА**

Уважаемые участники конференции!

От имени Академии управления при Президенте Республики Беларусь сердечно приветствую участников, гостей и организаторов форума, посвященного конституционно-правовому развитию современной России. В этом году Академия управления при Президенте Республики Беларусь, также как и Башкирская академия государственной службы и управления при Главе Республики Башкортостан, отметила свой 30-летний юбилей. Мы высоко ценим наше межвузовское сотрудничество и надеемся, что в будущем наши связи не только сохранятся, но станут ещё более плодотворными, а совместные усилия по совершенствованию национальных систем подготовки кадров государственного управления, внесут весомый вклад в развитие наших стран.

Без сомнения, конституция выступает ключевым нормативно-правовым актом государства, обеспечивающим поступательное развитие общества, закрепляющим его приоритеты и ценности, оптимальный баланс интересов государства и личности, разделение и взаимодействие властей, гарантии против произвола и хаоса. Конституция возглавляет национальную правовую систему, создает ориентиры для развития и функционирования каждой области права. Конституционное право устанавливает основополагающие принципы, которым должна соответствовать любая деятельность государства. Именно данная отрасль во много определяет участие граждан в управлении государством, закрепляя основные принципы народовластия. Сегодня можно констатировать, что Конституция Республики Беларусь, вместе с изменениями, принятыми на республиканском референдуме 24 ноября 1996 года и 17 октября 2004 года обеспечила прочную

конституционную основу для становления и развития государственных институтов, системы права, гражданского общества и государства в целом. Нормы Конституции оказывают значительное влияние на духовную жизнь общества в результате закрепления определенных ценностей, политических и правовых идей. Содержание государственной идеологии всегда базируется, прежде всего, на конституционных принципах. Фактически, в Республике Беларусь моделью развития стала идеология конституционного государства как правового, демократического и социального.

Реализация конституционных идей деятельности государственных органов наиболее ярко свидетельствует о воплощении в жизнь принципов верховенства Конституции, её прямом действии. В этой связи, формирование кадрового потенциала государственного управления обуславливает качественное состояние и укрепление конституционного правопорядка во имя высшей конституционной цели государства.

Особая ценность Конституции – в нацеленности обеспечения устойчивого развития государства, что является важной гарантией суверенитета. Вместе с тем, динамика развития страны актуализирует вопрос о значимости Конституции, её роли в правовом регулировании общественных отношений, при этом преобразования в государственно-правовом строительстве должны складываться на основе демократических процедур.

Таким образом, с развитием общественно-политических отношений роль Конституции не только не снижается, но и значительно возрастает. Безусловно, сегодняшняя научно-практическая конференция, соорганизаторами которой мы имели честь стать, является уникальной площадкой, направленной на развитие конституционно-правовой науки, поиск путей совершенствования Основного закона. Всё это будет способствовать продвижению перспективных идей и инициатив конституционного развития. Желаю всем участниками конференции содержательных дискуссий, успешной и плодотворной работы!

Благодарю за внимание!

**ПРИВЕТСТВЕННОЕ СЛОВО РЕКТОРА АКАДЕМИИ  
ГОСУДАРСТВЕННОГО УПРАВЛЕНИЯ  
ПРИ ПРЕЗИДЕНТЕ РЕСПУБЛИКИ КАЗАХСТАН  
ЕРЛАНА КУАНЫШУЛЫ АБИЛА**

Дорогие друзья!

Приветствую участников международной научно-практической конференции. Уверен, что конференция послужит площадкой обмена опытом и информацией о конституционно-правовом развитии страны.

С Башкирской академией государственной службы и управления при Главе Республики Башкортостан наша академия имеет давние дружеские отношения. В 2014 году нами было подписано по обмену опытом в сфере повышения квалификации государственных служащих, а также осуществления взаимодействия в сфере госуправления и госполитики. Принятие Конституции является поворотным моментом в политической истории любой страны, которая оказывает влияние на дальнейшую траекторию развития государственности.

Действующая Конституция Республики Казахстан была принята 30 августа 1995 года на республиканском референдуме. С момента принятия Конституции произошли определённые конституционные реформы. Например были переданы отдельные полномочия Президента страны Парламенту и Правительству, был установлен особый правовой режим для Международного финансового центра, было предусмотрено лишение гражданства по решению суда за совершение террористических преступлений, а также за причинение иного тяжёлого вреда жизненно-важным интересам страны.

Сегодня Конституция Казахстана играет роль гаранта всех прав и свобод гражданина, обеспечивает все необходимые условия для гармоничного развития страны. В течение 30 лет со дня обретения независимости наша страна имеет свой опыт конституционно-правового развития, которым может поделиться с коллегами. Пользуясь случаем, приглашаю вас к сотрудничеству и реализации проектов.

Желаю всем участникам конференции плодотворной работы и успешных результатов!

# **ПРЕДЛОЖЕНИЯ О ВНЕСЕНИИ ИЗМЕНЕНИЙ В КОНСТИТУЦИЮ РЕСПУБЛИКИ БАШКОРТОСТАН И ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВО РЕСПУБЛИКИ БАШКОРТОСТАН В СВЯЗИ С ПРИНЯТИЕМ ПОПРАВOK К КОНСТИТУЦИИ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ**

**К.Б. Толкачѳв**

*Россия, Уфа, Председатель Государственного Собрания – Курултай  
Республики Башкортостан,  
доктор юридических наук, профессор*

Уважаемые участники конференции!

Приветствую вас от себя лично и от имени всего депутатского корпуса нашей республики.

Поздравляю с 30-летним юбилеем Башкирскую академию государственной службы и управления при Главе Республики Башкортостан. БАГСУ на протяжении многих лет остается флагом подготовки кадров для сферы государственного и муниципального управления, а также для стратегических сфер экономики.

Масштабная конституционная реформа, которой посвящена сегодняшняя конференция, стала важнейшим событием в политико-правовом развитии страны и ее регионов. Внесенные в Конституцию поправки не только адаптированы под современные запросы общества, но и дают стимул правовому развитию России на многие годы вперед.

Переходя к теме своего выступления, напомню, что Конституция Российской Федерации, принятая на Всенародном голосовании 12 декабря 1993 года, разрабатывалась в крайне непростое время, когда страна переживала глубокий экономический и политический кризис, и никто не мог предсказать дальнейшую судьбу государства на три десятка лет вперед.

Сегодня мы живем в совершенно иных условиях, чем в 1993-м году. За минувшее время в стране и обществе произошли серьезные изменения. Как следствие, политическими лидерами, общественными деятелями неоднократно высказывались мнения

о необходимости проведения конституционной реформы. Логичным развитием этих идей стало внесение достаточно масштабных изменений в Конституцию, которое мы с вами все не только наблюдали в прошлом году, но и в котором непосредственно участвовали – кто-то в процессе обсуждения поправок, и практически каждый в ходе Общероссийского голосования по вопросу одобрения изменений в Конституцию.

Поправки, инициированные Президентом страны в 2020 году, обсуждались на разных площадках во всех регионах. В итоге, с учетом существенных изменений в процессе обсуждения, окончательная редакция поправок была поддержана не только Федеральным Собранием, но и абсолютным большинством жителей страны на общероссийском голосовании. Поправки нацелены на укрепление суверенитета и обороноспособности государства, повышение требований к кандидатам на должности Президента, глав регионов, депутатов и сенаторов. Значительная часть поправок также связана с дополнительными социальными гарантиями граждан в сфере оплаты труда, здравоохранения, пенсионного обеспечения.

Изменение Конституции дало импульс перезагрузке всей правовой базы страны – от федеральных конституционных законов до нормативных актов органов местного самоуправления.

На данный момент в целях развития новых конституционных положений принят ряд федеральных законов. Среди них закон «О Государственном Совете Российской Федерации», который определил основы функционирования публичной власти, статус и организационно-правовые принципы формирования Госсовета – совершенно нового органа в структуре институтов власти. Это также закон «О молодежной политике в Российской Федерации», необходимость которого назревала уже давно. Закон «О федеральной территории «Сириус», который позволил создать особые условия для развития науки, образования, выявления и поддержки талантов, иными словами, нацелен на укрепление интеллектуального потенциала нашей страны. Кроме того,

значительное число изменений коснулось судебной системы и других сфер.

В Республике Башкортостан, как и во всех других регионах, в связи с принятием Закона Российской Федерации о поправке к Конституции Российской Федерации организована работа по внесению изменений в Конституцию Республики Башкортостан, а также региональное законодательство.

В ноябре прошлого года Указом Главы республики образована Комиссия по разработке предложений о внесении изменений в Конституцию и законодательство Республики Башкортостан в связи с принятием поправок к Конституции Российской Федерации. Мне было доверено её возглавить. В состав Комиссии вошли представители государственных органов всех ветвей власти республики, территориальных подразделений федеральных органов власти, научного сообщества.

В ходе своей деятельности Комиссия осуществляла постоянный мониторинг состояния законодательства Российской Федерации в связи с внесением изменений в Конституцию Российской Федерации, анализировала предложения членов Комиссии, общественных объединений и граждан по внесению изменений в Конституцию и законы Республики Башкортостан, а также подготовила перечень законов Республики Башкортостан, подлежащих дальнейшему приведению в соответствие с обновленной российской Конституцией.

В целях приведения в соответствие с федеральным законодательством внесены поправки в отдельные положения законов Республики Башкортостан. В Закон республики «О Государственном Собрании – Курултае Республики Башкортостан» внесена норма, исключая полномочие Государственного Собрания в части согласования кандидатуры на должность Прокурора Республики Башкортостан. В то же время полномочия парламента дополнены положениями о заслушивании информации о деятельности территориальных органов федеральных органов исполнительной власти в Республике Башкортостан. В законе об Уполно-

моченном по правам человека уточнены требования к данному должностному лицу в части отсутствия иностранного гражданства, подданства или вида на жительство. Законом «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Республики Башкортостан» внесены соответствующие изменения в части замены терминов «член Совета Федерации» на «сенатор Российской Федерации». В статью 48 закона «О нормативных правовых актах Республики Башкортостан» внесено положение о недопустимости применения правил международных договоров в их истолковании, противоречащем Конституции Российской Федерации.

Членами Комиссии аккumulировано более 170 предложений. Порядка 140 из них связаны с изменением Конституции, остальные – с изменением законов республики. Активная работа по внесению предложений в Конституцию республики проведена экспертными советами при Комитете Государственного Собрания по образованию, культуре, молодежной политике и спорту, и при Комитете по здравоохранению, социальной политике и делам ветеранов. Не остались без внимания и предложения общественных объединений и граждан. В частности, рассмотрена инициатива Всемирного Курултая башкир, связанная с усилением тех положений Конституции республики, которые касаются укрепления семейных ценностей, обеспечения гарантий адресной социальной поддержки, сохранения культурной самобытности народов. Достаточно большой пакет предложений поступил также от Федерации профсоюзов республики. Он связан с конституционными положениями о социальной защите граждан.

В результате всей этой кропотливой работы в конце мая Главой республики был внесен в Государственное Собрание проект Закона «О внесении изменений и дополнений в Конституцию Республики Башкортостан», в котором нашли отражение предложения членов Комиссии, экспертных советов при комитетах Государственного Собрания, общественных объединений и гражд-

дан. Проектом затронуты положения 2-х разделов, 23 статей действующей Конституции, Основной закон нашей республики дополняется двумя новыми статьями, всего же законопроект содержит более 40 нормативных положений по внесению изменений в республиканскую Конституцию.

Не успел Глава республики внести в парламент данный проект закона, а наш профильный комитет приступить к его рассмотрению, как мы, к сожалению, столкнулись с необоснованной критикой в социальных сетях и отдельных СМИ со стороны деструктивно настроенных элементов. Я не буду сейчас называть конкретные фамилии. Вы все пользуетесь интернетом и сами легко их вычислите. Скажу только, что нашлись индивидуумы, которые обвинили нас в том, что законопроект якобы формализованный и всего-навсего дублирует положения обновленной Конституции России.

Обидно слышать от совершенно некомпетентных в данном вопросе личностей подобные несправедливые упреки. И это в ситуации, когда проведена колоссальная и кропотливая работа по модернизации основного закона республики.

Хочу особо подчеркнуть, что законопроект «О внесении изменений и дополнений в Конституцию Республики Башкортостан» не только приводит республиканскую конституцию в соответствие с федеральной, но и творчески развивает положения обновленной Конституции Российской Федерации.

Более того. Часть предложенных в законопроекте норм представляет собой правовые новации, аналогов которых еще не было не только в республиканском, но и в российском конституционализме в целом. Вы не найдете подобные нормы в конституциях либо уставах других регионов.

Приведу несколько примеров. В связи с признанием российской Конституцией важности воспитания патриотизма, гражданственности, уважения старших, сохранения памяти предков в Конституцию Республики Башкортостан предлагается вклю-



чить положения о поддержке преемственности и солидарности поколений. Убежден, что понятие «преемственность и солидарность поколений» отражает один из ключевых архетипов нашей общероссийской культуры и ментальности. Прошлое, история во всем ее богатстве – для нас не пустой звук. В свою очередь наши дети и будущие поколения – это безусловный ориентир, ради которого мы и стремимся сделать нашу жизнь лучше, сохранить и преумножить достояние нашей страны.

Отмечу также, что в развитие данного общего принципа законопроектом об изменении республиканской Конституции предусматривается создание и утверждение законом республики Государственного реестра национального наследия Республики Башкортостан, включающего в себя уникальные объекты духовного, культурного, исторического и природного наследия, в том числе природные объекты экологической, культурно-исторической значимости, в числе которых всем известные природный заповедник «Шульган-Таш», природный парк «Иремель», памятники природы – горы Куштау, Тратау, Юрактау.

Полагаю, включение данных правовых положений укрепит потенциал Конституции Республики Башкортостан как Основного закона, послужит надежным фундаментом для общественно-политической стабильности в нашем регионе. Надеюсь также, что те, кто позволил себе усомниться в уникальности законопроекта, более внимательно ознакомятся с ним, прочтут нормы, о которых я вам сейчас рассказал, и принесут публичные извинения на тех же ресурсах, где они позволили себе популистскую необоснованную критику.

Говоря более детально о данном законопроекте, отмечу, что предлагаемые в Конституцию республики изменения предполагают закрепление в ней также следующих ключевых норм: укрепление института брака как союза мужчины и женщины, сохранение традиционных семейных ценностей, воспитание патриотизма,

создание условий для развития детей и молодежи, формирование ответственного отношения к здоровью, развитие местного самоуправления, обеспечение единства публичной власти.

Кроме того, в данном законопроекте дети, семейное воспитание провозглашаются приоритетом региональной государственной политики. Закрепляется право каждого на вознаграждение за труд не менее величины прожиточного минимума трудоспособного населения в целом по Российской Федерации, вводятся положения об адресности социальной поддержки, индексации социальных пособий и иных выплат.

В целях усиления роли Республики Башкортостан в сфере здравоохранения в законе регулируются вопросы укрепления общественного здоровья, создания условий для ведения здорового образа жизни, формирования культуры ответственного отношения граждан к своему здоровью.

В русле положений обновленной российской Конституции законопроектом предложено предусмотреть нормы о поддержке и охране культуры, сохранении этнокультурного и языкового многообразия, содействии в развитии национальной культуры, языка, сохранении самобытности башкир, проживающих за пределами Республики Башкортостан.

В целях приведения в соответствие с федеральным законодательством проект также содержит положения по упразднению 1 января 2023 года Конституционного Суда Республики Башкортостан. Реализованы положения федерального конституционно-законодательства, предусматривающие создание по решению субъектов Российской Федерации конституционных советов, в частности, соответствующие положения о создании Государственным Собранием – Курултаем Конституционного совета Республики Башкортостан также предусмотрены данным законопроектом.

Предложенным Комиссией проектом закона усилены требования к кандидатам на должность Главы республики. В частности,

Главой Республики Башкортостан может быть гражданин Российской Федерации, достигший 30 лет, постоянно проживающий в Российской Федерации, не имеющий гражданства иностранного государства либо вида на жительство или иного документа, подтверждающего право на постоянное проживание гражданина Российской Федерации на территории иностранного государства. Кроме того, Главе Республики Башкортостан в порядке, установленном федеральным законом, запрещается открывать и иметь счета (вклады), хранить наличные денежные средства и ценности в иностранных банках, расположенных за пределами территории Российской Федерации.

Также конкретизированы полномочия Правительства республики. Согласно законопроекту, Правительство участвует в проведении единой социально ориентированной федеральной политики в области культуры, науки, образования, здравоохранения, социального обеспечения, в обеспечении функционирования системы социальной защиты инвалидов, поддержки, укрепления и защиты семьи, сохранения традиционных семейных ценностей. Также Правительство принимает участие в области охраны окружающей среды, в обеспечении государственной поддержки научно-технологического развития Российской Федерации, в осуществлении мер по поддержке институтов гражданского общества, направленных на создание благоприятных условий жизнедеятельности населения, сохранение уникального природного и биологического многообразия, формирование в обществе ответственного отношения к животным. Правительство, согласно законопроекту, осуществляет меры по поддержке добровольческой (волонтерской) деятельности, создает условия для развития системы экологического образования граждан, воспитания экологической культуры, осуществляет другие полномочия.

Существенная часть поправок к Конституции касается вопросов организации местного самоуправления. Согласно законопро-

екту, органы местного самоуправления и органы государственной власти Республики Башкортостан входят в единую систему публичной власти в Российской Федерации и осуществляют взаимодействие для наиболее эффективного решения задач в интересах населения, проживающего на соответствующей территории.

В заключение отмечу, что в ходе подготовки проекта закона проделана объемная и плодотворная работа. Рассмотрение законопроекта «О внесении изменений и дополнений в Конституцию Республики Башкортостан» в первом чтении запланировано на июньское пленарное заседание парламента.

В декабре 2020 года прошло заседание Президиума Совета законодателей Российской Федерации, на котором было отмечено, что органы государственной власти регионов оперативно отреагировали на необходимость приведения своих нормативных правовых актов в соответствие с законом о поправке к Конституции России. Кроме того, отмечена важность продолжающейся работы по внесению изменений в законодательство субъектов Российской Федерации об образовании, здравоохранении, социальной защите граждан, а также в муниципальные правовые акты по вопросам бюджета, налогов, социального обеспечения населения.

Соответствующая работа сегодня ведется во всех регионах. И для успешного ее завершения необходимо задействовать все имеющиеся ресурсы, чтобы максимально оперативно обеспечить единство правового пространства страны. Уверен, совместными силами нам с вами удастся сделать это на территории нашей республики, и коллеги из других регионов тоже благополучно справятся с этой задачей.

## ЦИФРОВАЯ ТРАНСФОРМАЦИЯ И КОНСТИТУЦИЯ. ВЗГЛЯД ИЗ ПОДНЕБЕСНОЙ

**С.М. Шахрай**

*Китай, Шанхай, Первый проректор Университета МГУ-ППИ в Шэньчжэне,  
заслуженный юрист России, доктор юридических наук, профессор*

Уважаемые коллеги!

Сегодня я буду говорить о вызовах цифровой трансформации и необходимости принятия «Цифровой конституции». Впервые вопрос о Цифровой конституции я поставил еще в 2018 году. С тех пор эта тема стала еще острее, поскольку переход привычного нам реального общества в тотально информационное ускоряется невероятными темпами. Дополнительным детонирующим фактором стала глобальная пандемия коронавирусной инфекции – она рельефно очертила эти цифровизационные тенденции, магистральные линии трансформации общества и государства.

Приведу следующий пример. Около года назад (в мае 2020 года), в самый разгар пандемии, мировые информационные агентства обошла новость о том, что впервые вынесен смертный приговор посредством видеоконференции, проведенной на онлайн-платформе Zoom. Верховный суд Сингапура приговорил к смерти гражданина Малайзии Пунитану Дженасану за контрабанду наркотиков. Сначала такой «цифровой суд» вызвал резко отрицательную реакцию по всему миру. Но сейчас судебных онлайн-заседаний стало так много, что это уже никого не удивляет.

Информационное общество уже стало цифровым и выходит в киберпространство. Проблема заключается в том, что многие процессы в современном цифровом мире – экономические, финансовые, социальные – рождаются и развиваются быстрее, чем общество успевает их осознать и тем более – урегулировать, создать необходимые правовые рамки для «дикого цифрового

капитализма», для защиты прав и свобод цифровой личности, обеспечения суверенитета государств в условиях цифрового мира.

Продолжается своего рода «бег наперегонки» между цифровым миром и миром офлайн в том, что касается понимания происходящего, восстановления контроля над цифровой реальностью и формирования новых правовых, политических, экономических инструментов, способных эффективно ею управлять. Перечислю несколько ключевых, на мой взгляд, вызовов, которые ставит перед нами новая цифровая реальность.

**Первое.** Сегодня уже всем очевидно, что в цифровом мире, как и в реальном, должны соблюдаться основные конституционные права и свободы человека и гражданина.

В настоящее время у России есть всё необходимое, чтобы первой в мире создать собственную суверенную «Цифровую Конституцию». Современный цифровой мир уже поставил на повестку вопрос о «цифровой правовой системе» и «цифровом праве» (или «цифровизации права»).

Как известно, одной из отличительных особенностей действующей Конституции Российской Федерации выступает заложенный в ней при разработке потенциал саморазвития. Это уникальное свойство и позволяет ей выступать в новых условиях надвигающейся цифровой реальности основой такого переосмысления нашей правовой системы.

**Второе.** В последние десятилетия общепризнанным был постулат о том, что информационный мир является трансграничным, что в сети Интернет, в глобальном киберпространстве нет и не может быть границ. Следовательно, многие исследователи делали вывод, что, как «по мере построения коммунизма должно было отмирать само государство», так и по мере приближения к цифровому обществу, должны были пасть государственные границы. По этому футуристическому прогнозу, с развитием информационных технологий, народы мира «сметая границы» должны были слиться в единое неделимое информационное общество всеобщего процветания. Помнится, несколько лет назад

в Интернете была популярна шуточная табличка, из которой следовало, что в тройку крупнейших по населению стран мира входят Китай, Индия и Фейсбук.

Но этот дивный новый трансграничный мир очень быстро показал свою темную сторону. Все существующие проблемы, риски и угрозы, включая трансграничную преступность, перекочевали в Интернет и стали еще более опасны. Неудивительно, что государства – мировые политические лидеры, государства крупного калибра стали строить свои собственные сегменты цифрового мира.

Поэтому, сегодня на первый план вышла проблема обеспечения цифрового суверенитета государства. Например, на территории Китая полностью все информационные отношения переведены на стандарт 5G. Внутри Китая интернет-трафик, что называется «летает». В противовес практически всем западным интернет-платформам и социальным сетям созданы национальные китайские аналоги, несколько по функциональности им не уступающие. Напротив, межгосударственный информационный обмен за пределы Китая технологически затруднен, используются системы замедления трафика (в России только ставится этот вопрос, и технически мы Китаю в этой части все-таки пока уступаем).

Но необходимо учитывать, что и США – «флагман свободного мира» – в этом смысле не отстает. Американская администрация принимает вполне консервативные, если хотите, антиглобалистские информационно-правовые решения. Развиваются физически защищенные локальные правительственные сети. Уже более двадцати лет действует Национальная доктрина кибербезопасности. Сегодня во главу угла и в США, и в Европейском Союзе ставятся вопросы национальной безопасности, террористических угроз, безопасности государственных информационных систем, а права человека отходят ценностно на зависимый второй план.

В цифровом мире, как и в мире реальном, одной из важнейших является проблема соотношения прав личности, общества и государства, а также иерархии интересов в этом «треугольнике».

Понятно, что от того, какой, образно говоря, «угол» будет стоять на вершине, такой виртуальный политический режим будет функционировать в глобальном цифровом мире, либо его суверенной части, которую национальные правительства пытаются «выгородить» своими защитными файрволами.

Таким образом, общая тенденция – не стирание границ, а суверенизация информационного (цифрового) пространства. И эта тенденция в ее нарастании требует от нас адекватных юридических решений.

Отсюда следует **третье**. Одновременно с созданием первой в мире собственной суверенной «Цифровой Конституции», наша страна могла бы выступить инициатором принятия межгосударственных решений о гарантиях и защите прав человека в новом цифровом мире – для установления контуров нового мирового порядка.

При этом у нас есть естественный партнер и союзник – Китайская Народная Республика, которая в 2016 году приняла собственный Закон о кибербезопасности. Реализация этого стратегического документа помогает стране держать не только лидерские позиции в цифровом мире, но и эффективно решать многие проблемы в мире реальном. Именно поэтому мой сегодняшний доклад и имеет в заглавии глубоко академическое уточнение – «Взгляд из Поднебесной».

Очевидно, помимо России и Китая, третьим участником переговоров о новом цифровом миропорядке будут США. Фактически речь идет о необходимости новой, «Цифровой Ялтинской конференции». Понимание ее необходимости будет постепенно назревать, особенно на Западе. Считается, что развитие отношений в системе Россия – КНР – США является потенциальным источником конфликтов, опасных для всего мира. Но ведь и ключ к решению практически всех современных мировых проблем тоже в этом треугольнике.

При этом есть дополнительный фактор, его тоже необходимо учитывать. Сегодня только у США, Китая и России есть нацио-



нальные поисковые системы глобального масштаба. Подавляющее большинство всех поисковых запросов в мире осуществляются через 5 глобальных порталов: американские Google, Bing и Yahoo!, китайский Baidu и наш Яндекс.

Поэтому эксперты считают, что только эти государства обладают потенциальной возможностью построения инфраструктурного обеспечения подлинного цифрового суверенитета.

**Четвёртое.** Проблема цифрового суверенитета имеет и финансово-бюджетный аспект – введение цифровых национальных валют. Это фактор глобального соревнования Китая, США и остального мира, и он в корне ломает традиционные подходы к суверенитету. Цифровой юань (с учетом объема экспорта и торговых операций Китая) уже вырвался на межгосударственный уровень. Например, недавно подписан договор КНР и SWIFT. Очевидно, что для масштабного продвижения цифрового юаня будут использованы Зимние Олимпийские игры в Пекине 2022 года, где будут участвовать 95 стран. Лично я тоже скоро получу в нашем совместном университете «цифровой кошелек».

Конкуренция юаня с долларом может переформатировать всю международную валютную модель организации современного мира, изменить платежный ландшафт всей мировой экономики. Нельзя забывать также, что практически все развивающиеся государства теперь финансово и экономически стали зависимы не от США, а от КНР. Не зря Китай больше 20 лет «подсаживал» эти страны на свою поддержку – кредиты, инфраструктурные проекты и так далее. Поэтому противостояние доллара и цифрового юаня очень сильно скажется на всем мире. У нас в стране эти угрозы, как и последствия для российской денежной системы и экономики в целом, пока осознаются не до конца.

**Пятое.** Вопросы социального управления и контроля в цифровом мире. В Китае, где в упомянутом выше «треугольнике» во главу угла со всей очевидностью поставлены интересы государства, процесс пошел по пути создания тотальной цифровой

системы регулирования – не только жизни общества в целом, но и буквально каждого индивидуума. Как известно, здесь огромными темпами идет повсеместное внедрение системы социального рейтинга. На основе интеграции всевозможных баз данных – от сведений об имуществе и болезнях до комментариев в социальных сетях – создается индивидуальный социальный, финансовый и политический портрет (паспорт) каждого гражданина. В итоге для каждого гражданина формируется индивидуальный рейтинг общественной полезности и благонадежности (т.н. «Общественный кредит доверия»). Фактически, вся жизнь человека оценивается в баллах, которые начисляются за «хорошее поведение» и снимаются за неправомерные или нарушающие нормы нравственности поступки. Показатель социального рейтинга является основанием для предоставления гражданину тех или иных свобод и благ, либо, напротив, для ограничения в правах и доступе к государственным услугам.

Например, обладатели низкого рейтинга получают запрет на работу в госучреждениях; им отказывается в доступе к социальному обеспечению; они не вправе претендовать на руководящие должности; устраивать детей в престижные школы; ездить в транспорте повышенной комфортности, селиться в хороших гостиницах и так далее.

Такой подход выглядит тотальным нарушением всех прав. Но, надо отметить, что рядовые китайцы считают его справедливым. Они в подавляющем большинстве считают систему социального рейтинга разумной и справедливой. Однако важно помнить, что не только тотальная свобода, но и тотальный контроль способен обернуться хаосом. «Пружину свободы» нельзя сжимать до бесконечности, поскольку стремление к избавлению от гнета цифрового контроля может в итоге разрушить существующий социальный порядок и общественную систему в целом.

Считается, что китайский социальный рейтинг с жестким контуром круговой поруки (ведь если ты нарушаешь – снижается рейтинг всех лиц, с тобой связанных родством или социальными отношениями), полностью страхует власти от цифровых революций, революционеров и «декабристов».

Но так ли это?

Мы все знаем про Великую Китайскую стену, которой Китай хотел отгородиться от варваров. Эту «Длинную стену в десять тысяч ли» (так звучит ее название по-древнекитайски), видно из космоса. Это неудивительно, потому что ее протяженность (по разным оценкам) – 21 тысяча километров, то есть половина экватора Земли. Но, несмотря на все масштабы этого строения и тысячи тысяч загубленных жизней строителей, этот «непреодолимый барьер» не защитил Китай. Потому что варвары его просто обошли. А сама стена, действительно, осталась неприкосновенной – как памятник труду и радость туристам.

Точно так же может случиться и в цифровом мире. Государства выстраивают защитные стены, но этот цифровой тотальный контроль может быть обойден. Не в лоб, как ждет власть, а сбоку, снизу, сверху. Политическая система неожиданно для всех может быть трансформирована или даже разрушена цифровыми «подрывными технологиями».

**Шестое.** В условиях пандемии в целях общественной безопасности государство существенно сдвинуло границы проникновения в личную жизнь граждан. Это процесс, в том или ином объеме и процедурах, имел место во всех государствах, вне зависимости от степени демократичности политического режима. Но если государственный цифровой контроль делает прозрачной жизнь человека, встает два вопроса.

Во-первых, насколько государство может контролировать и гарантировать добросовестность своих информационных посредников и помощников – операторов цифрового контроля (государственные структуры и частные компании, их сотрудников), всех кто получил доступ к юридически чувствительным данным граждан? И не обернется ли наличие доступа к таким информационным массивам у третьих лиц против самого государства, властей?

Если китайское руководство открыто заявляет о своих намерениях и действиях, то корпорации (вне зависимости от государственной принадлежности и степени родства с государственными структурами), использующие цифровые технологии, делают

это тайно, но не менее масштабно. Общество уже привыкло к назойливой «целевой рекламе», которая строится на основе персональной информации и обрабатывается без ведома пользователей. Граждане научились ставить фильтры на компьютерный спам и перестали удивляться очередным новостям об утечках с портала государственных услуг, банковской информации или налоговых баз данных.

Но все эти события далеко не безобидны. Хотя цифровизация и цифровые технологии сами по себе этически нейтральны, но вопрос в том, для каких целей и в чьих интересах они используются. А это уже – сфера правового регулирования.

С другой стороны, поступившись во имя общего блага (общей безопасности) частью своих прав, население (а особенно часть общества, критично настроенная к властям) получает возможность требовать от государства ответной открытости. Необходимо на опережение думать о правовых моделях такого цифрового общественного контроля – контроля со стороны общества за государственной цифровой инфраструктурой (а равно – за структурами и компаниями, его обеспечивающими). То есть речь может идти о новых институтах – цифровом народном (общественном) контроле, цифровой прокуратуре и цифровой счетной палате. Такие инструменты крайне необходимы для разрешения, указанного выше противоречия. Необходимо создавать социально-политическую цифровую инфраструктуру.

**Седьмое.** Наша страна входит в первую десятку стран мира по уровню распространения интернета. Интернет-технологиями в России охвачено около 80 % населения. В условиях пандемии подавляющая часть населения быстро превратилась в опытных пользователей платформ удаленного взаимодействия (практически все, включая стариков и младенцев, «попробовали» дистанционно школу, детский сад, вузы, работу, получение товаров и услуг).

В новых условиях действенными инструментами реально-го волеизъявления народа становятся «цифровые референдумы» на всех уровнях – от общегосударственного до местного. Блокчейн-технологии (и иные похожие технологии распреде-

ленных реестров) обеспечат доверие населения к достоверности голосования. Проведение таких референдумов возможно хоть каждый день, и практически ничего не стоит (особенно в сравнении с затратами на содержание «слуг народа»).

Поэтому непосредственная демократия может серьезно потеснить представительные (законодательные) органы государственной власти и местного самоуправления. В результате возможен скорый закат института парламента в цифровом мире. Ведь парламентарии – посредники между обществом и властью. В новой цифровой реальности посредники окажутся лишними.

Показательно, что даже в Китае по результатам совсем свежего социологического опроса 75 процентов ответили, что парламент не нужен. Его могут заменить цифровые процедуры, например, через мобильные приложения.

Таким образом, в условиях лавинообразного внедрения новых цифровых технологий, позволяющих собирать и обрабатывать большие массивы данных о каждом человеке, любых значимых явлениях или событиях, возникает необходимость в переосмыслении, новом прочтении прав и свобод человека. Именно цифровые технологии способны вернуть подлинный смысл демократическим процедурам и исправить «провалы демократии» и «вывихи стихийного капитализма».

Эту мысль подтверждает пример почти тридцатилетней давности, когда внедрение, в общем-то, несложной системы электронного голосования на съездах народных депутатов СССР и РСФСР (автору публикации посчастливилось быть разработчиком юридической части алгоритма этой системы) радикально изменило политическую систему страны. Результаты голосования народных избранников, которые становились известными их избирателям «в режиме реального времени», буквально заставили депутатов голосовать не по команде руководства КПСС, а так, как и должно быть в демократической системе – исходя из интересов избирателей.

В ближайшем будущем ждет цифровая модернизация политической системы. И лучше, если это будет именно продуманная и подготовленная модернизация, а не цифровая политическая революция.

## НОВЕЙШИЕ И ТРАДИЦИОННЫЕ ЗАДАЧИ КОНСТИТУЦИОННОГО ПРАВА КАК НАУКИ И ОТРАСЛИ

С.А. Авакьян

*Россия, Москва, заведующий кафедрой конституционного и муниципального права ФГБОУ ВО «Московский государственный университет им. М.В. Ломоносова», заслуженный юрист России, доктор юридических наук, профессор*

**Аннотация:** В статье рассмотрены основные положения трансформации Конституции РФ, а также вопросы расширения и толкования понятийного ряда конституционного права в аспекте конституционной реформы 2020 года.

**Abstract:** The article discusses the main provisions of the transformation of the Constitution of the Russian Federation, as well as the issues of expanding and interpreting the conceptual series of constitutional law in the aspect of the constitutional reform of 2020.

**Ключевые слова:** Конституция Российской Федерации, публичное право, конституционное право, муниципальное право

**Key words:** Constitution of the Russian Federation, public law, constitutional law, municipal law

В название статьи не случайно вынесены слова о новейших и традиционных задачах конституционного права. Для этого есть, как минимум, два условия.

Во-первых, прошла масштабная конституционная реформа, в том числе, она знаменовала значительное расширение понятийного аппарата конституционного права, значимое как для отрасли, так и для науки.

Во-вторых, происходит довольно революционное обновление реестра правовых научных специальностей в рамках Высшей аттестационной комиссии РФ. При этом мы видим как отражение категорий, обусловленных учетом реформы 2020 года, так и появление нового набора («расклада») отраслей права с доминирующим наименованием «публично-правовые (государственно-правовые) науки», в котором на первую позицию поставлено «публичное право». Оно объединяет обширный перечень отраслей, в отношении которых не было особых споров по поводу того, что их объединяет обобщенная категория «публичное

право», но никому в голову не приходила идея формально-юридического их «слияния» в «публичное право». Наименования «конституционное право», так же как «муниципальное право» и другие отрасли права и науки, в данном перечне отсутствуют.

С нашей точки зрения, задачи расширения и толкования понятийного ряда конституционного права в аспекте конституционной реформы 2020 года решаются не так уж сложно. Речь в большей мере идет об их объемности, масштабности. Но какими будут перспективы объединения в огромном комплексе не менее чем полутора нынешних отраслей права, научных и преподавательских дисциплин – трудно сказать. Пожалуй, в малой степени «смущены» таким объединением вузы систем органов правопорядка (МВД, Следственного комитета, ФСБ) – кафедры «государственно-правовых дисциплин» там существуют издавна по причинам их родственности (впрочем, зачастую туда включают «непрофильные» предметы – теорию и историю государства и права, конституционное право, международное право и др.), малого количества часов в учебном процессе и скромного числа педагогов. Однако такие вузы обычно не имеют своих диссертационных советов. Когда же «вырастают» до уровня их создания, то руководствуются общими требованиями ВАК и предпочитают научные специальности, связанные с правоохранительным профилем.

Категория публичной власти – даже при ее широте, вытекающей из конституционной реформы 2020 года, не ведет к полной замене других известных ранее и оправдавших себя на практике категорий. Прежде всего, мы не можем уйти от общей трактовки «власти», записанной в статье 3 Конституции Российской Федерации. Она отражает суть нашего строя, основанного на народовластии. Зафиксировано в статье 3 общее восприятие «власти» как принадлежащей и исходящей от народа. Подчеркнуто, что он и сам осуществляет власть, и является ее источником. В этом плане формы осуществления власти народа связаны с государственной и муниципальной властью, а также непосредственным народовластием, которое воплощается как в названных формах, так и в управлении делами гражданского общества, которые традиционно называют общественной властью.

Устоявшиеся формы зафиксированы в нашей Конституции как государственная власть на федеральном и региональном

уровнях (например, статья 11 Конституции), местное самоуправление – если оно не входит в систему органов государственной власти (статья 12 Конституции), значит это самостоятельная линия публичной власти (что ранее выражалось в позиции Конституционного Суда РФ, теперь – также в главе 8 Конституции РФ). Сделан отчетливый шаг на пути отражения в Конституции гражданского общества, хотя пока лишь в части поддержки ему со стороны Правительства РФ, привлекающего некоммерческие организации (как часть гражданского общества) к выработке и проведению государственной политики (пункт «e1» части 1 статьи 114).

Если говорить о прежних и новых явлениях, которые нуждаются в исследованиях и отражении в нормах конституционного права, в том числе и на уровне Основного закона, хотелось бы отметить следующее.

Конституционная реформа частично расширила понятийный аппарат основных прав и свобод личности. Сделано это в основном относительно социальных гарантий прав человека, также публичной поддержки гражданина как общественного существа. Соответствующие конституционные положения заслуживают полного одобрения. Это и введение категории человека труда, и новый уровень внимания государства и общества к детям, и воспитание чувства исторической памяти, и уважения подвигов и заслуг своего народа.

Можно сказать так, что Конституция нацеливает на преодоление безразличия человека к общественной жизни, ожидается более активное участие граждан в публичных делах. Кстати, именно поэтому Президент Российской Федерации пошел на то, чтобы инициировать общественное обсуждение проекта поправок к Конституции и общероссийское голосование.

Вместе с тем сохраняется ожидание конституционного уровня регулирования статуса человека и гражданина. В особенности мы видим необходимость в таких направлениях:

во-первых, уже пришло время отражения в Основном законе прав и свобод виртуального уровня, в том числе в части обсуждения и решения публичных дел;

во-вторых, надо решительно идти по линии конституционно-публичной защиты персональных данных людей;



в-третьих, «награждение» граждан многими социальными и общественно значимыми льготами требует более четкого отражения не только обязанностей государства перед личностью, но и обязанностей (долга) личности перед государством.

Конституционная реформа 2020 года в очень малой степени затронула ряд проблем федеративного строительства России. Расширены многие положения статьи 71 Конституции РФ, посвященной предметам ведения Российской Федерации. Однако очень скромно реформа коснулась статьи 72 Конституции в части предметов ведения субъектов РФ – в основном это социальные сферы.

С другой стороны, в Конституцию включено положение о возможности образования федеральных территорий. Оно должно быть расшифровано в специальном законе, но пока этого не сделано, что вызывает напряженные ожидания субъектов РФ. Понятийный аппарат конституционного права и в этом отношении пока не раскрыт.

В завершение отметим, что важное значение имеет гармония конституционного и подконституционного уровней регулирования общественных отношений. Понятно, например, политическое значение поднятия на уровень Конституции РФ норм о запретах для депутатов и чиновников в части двойного гражданства, наличия документов о праве на постоянное проживание в иностранных государствах, о счетах в банках за границей. Но ведь всё это уже было в актах текущего законодательства. И не уйдет ли снова «вниз» на следующем этапе конституционного реформирования?

При конституционной реформе 2020 года был дан четкий ответ на вопрос о стабильности и динамизме Конституции РФ – она есть закон, и как любой закон должна отражать такие позиции, которые соответствуют конкретному периоду ее действия. Очевидно, что и дальнейшее движение будет строиться в плане сочетания уважения к Конституции и необходимости ее ответов запросам времени.

### **Список литературы:**

1. Конституция Российской Федерации (принята всенародным голосованием 12.12.1993) (с учетом поправок, внесенных Законами РФ о поправках к Конституции РФ от 30.12.2008 №6-ФКЗ, от 30.12.2008 №7-ФКЗ, от 05.02.2014 №2-ФКЗ, от 01.07.2020 №11-ФКЗ) // Собрание законодательства РФ, 01.07.2020.

# КОНСТИТУЦИОННЫЕ ПРИНЦИПЫ КАК ПАРАДИГМА ДЛЯ ФОРМИРОВАНИЯ ПРАВОВЫХ, КУЛЬТУРНЫХ И НРАВСТВЕННЫХ ЦЕННОСТЕЙ У МОЛОДЁЖИ

И.А. Алешкова

*Россия, Москва, старший научный сотрудник отдела правоведения  
ФГБУН «Институт научной информации по общественным наукам РАН»,  
кандидат юридических наук*

**Аннотация:** В статье рассмотрены конституционные принципы как парадигма для формирования правовых, культурных и нравственных ценностей у молодёжи

**Abstract:** The article discusses constitutional principles as a paradigm for the formation of legal, cultural and moral values among young people.

**Ключевые слова:** Конституция Российской Федерации, ценности, молодёжь

**Key words:** Constitution of the Russian Federation, values, youth

Второе десятилетие XXI века характеризуется многочисленными реформами во всем мире. Одним из направлений, по которому происходят значительные изменения, является молодежная политика.

В современный период практически все страны мира столкнулись с обострением социального конфликта поколений; конкуренцией социальных и правовых ценностей; осознанием того, что необходимо пересмотреть роль, которую молодежь, как уникальная часть общества со своей субкультурой, играет в государстве.

Конфликт поколений, как правило, обостряется, когда ценности «отцов» воспринимаются как консервативные, препятствующие прогрессивным общественным изменениям, а ценности «детей» противостоят им как новаторские, способствующие свободному развитию человека и общества.

Впервые это произошло в середине XIX века, когда интенсивные процессы индустриализации и урбанизации нарушили существовавшую веками систему наследования детьми социального

и профессионального статуса родителей. До этого времени вся система воспитания и образования была нацелена не на творческое развитие ребенка, а на усвоение им социальных норм и правил, сложившихся в обществе.

Первая промышленная революция изменила ситуацию, открыла перед молодыми людьми широкие перспективы выбора новых специальностей, получения образования, потребовала изменения политических ориентиров, связанных с процессом развития государства и общества.

Современные технологические революции характеризуются тем, что не только открываются новые перспективы (в частности, повышаются возможности для самовыражения личности, освоения накопленных обществом культурных и духовных ценностей, выравниваются возможности участия граждан в культурной жизни общества независимо от уровня доходов, социального статуса и места проживания, повышается степень доступности культурных благ и социальной активности, расширяется доступность предоставления и использования цифровых услуг и другие), но и, к сожалению, неравномерно изменяются практически все сферы жизни общества. Соответственно также меняется у молодежи представление о ценностях, формах самореализации и о жизненных приоритетах.

В России существенное внимание уделяется формированию у молодежи правовых, культурных и нравственных ценностей [1]. В частности, одной из задач молодежной политики определяется «формирование системы нравственных и смысловых ориентиров, позволяющих противостоять идеологии экстремизма, национализма, проявлениям ксенофобии, коррупции, дискриминации по признакам социальной, религиозной, расовой, национальной принадлежности и другим негативным социальным явлениям» [2].

Однако, несмотря на комплексный, научный и стратегический подходы, используемые при реализации молодежной политики, процесс и результат молодежной политики зависят

от содержательной конкретизации конституционных принципов; от исторических условий их интерпретации и от степени их принятия, а также осознания их значимости молодыми людьми.

В этой статье мы утверждаем, что конституционные принципы являются первоосновой молодежной политики, однако обращается внимание на то, что именно синтез материализма и идеализма есть та устойчивая парадигма, которая способна обеспечить качественность и эффективность сохранения правовых, культурных и нравственных ценностей российского общества. Соответственно передача молодежи тех ценностей, которые были накоплены веками и являются для российского общества фундаментальными, является одной из первостепенных задач, а формирование у молодежи осознания значимости конституционных принципов имеет не менее важное значение. Обсуждение будет сосредоточено на двух характеристиках конституционных принципов – материалистической и идеологической.

Проблемой для любых обществ и государств является реальное прямое действие их конституционных установок, а в случаях возникновения споров, конфликтов, правонарушений – их ответственность. Между конкретизацией конституционных установок и практикой их реализации всегда имеется разрыв.

Существование такого разрыва не ослабляет значение конституционных принципов, однако от его минимальности зависит качество формирования правового и рационального мышления у молодежи, особенно в современных условиях, когда цифровизация и новые информационные технологии становятся элементами реальной жизни.

Конституционный принцип – термин, который часто используется в качестве риторического выражения, тогда как более тщательный подход к их правовому значению и функциям мог бы помочь укрепить качество процесса и результата молодежной политики и, как следствие, обеспечить правомерное и продуктивное поведение молодежи [3].

К настоящему времени очевидно, что конституционные принципы являются центральной социальной ценностью, лежащей в основе всего российского права и концепции взаимоотношений личности, общества и государства. В рамках конституционной реформы 2020 года молодёжная политика четко обозначена как одно из направлений деятельности государства путём дополнения пункта 1е статьи 72 Конституции РФ, который теперь относит молодёжную политику, наряду с общими вопросами воспитания, образования, науки, культуры, физической культуры и спорта, к предметам совместного ведения Российской Федерации и её субъектов.

Однако также очевидно, что многие ценности, имеющие важное значение для молодого человека, закладываются именно в семье. Соответственно развитие государственной поддержки семьи, форм семейного воспитания детей очень важное направление, обеспечивающее формирования правовых, культурных и нравственных ценностей среди молодежи. Разработчики поправок в Конституцию в 2020 году учли и этот момент. В тексте статьи 72 Конституции России появился пункт «ж<sup>1</sup>» определяющий, что в совместном ведении находятся защита семьи, материнства, отцовства и детства; защита института брака как союза мужчины и женщины; создание условий для достойного воспитания детей в семье, а также для осуществления совершеннолетними детьми обязанности заботиться о родителях.

Таким образом, было обозначено, что значимым для государства является поддержка семьи, материнства и детства, а также молодёжная политика. Защита семьи стала одним из конституционных принципов, способствующих формирования правовых, культурных и нравственных ценностей среди молодежи [4].

Конституционные принципы становятся все более распространенным способом закрепления социальных ценностей и представляют собой альтернативу нравственным установкам. Они возлагают на государство обязательства по продвижению социальных ценностей, значимых для устойчивого развития и выживания человечества.

Зачастую синтезирование правовых и нравственных ценностей выступает как преграда популизму в политической и общественной деятельности, способствует устойчивому развитию не только самой личности, но и её взаимоотношений с обществом и государством [5].

Как отмечает профессор Ю.А. Веденеев: «Интерес к проблематике «человеческого» в системах политико-правовых институтов и процедур и прежде всего условиям и динамике их изменений под воздействием культурных факторов социально мотивирован и концептуально оправдан. Он определяется безусловной потребностью и необходимостью понимания границ возможных трансформаций в современных правовых системах, отягощенных в своем движении к новым формам государственного и правового порядка, накопленным позитивным и негативным опытом их восприятия, понимания и оценки» [6].

Учитывая, что молодежь в Российской Федерации обладает особым конституционно-правовым статусом, специфика которого заключается, с одной стороны, в возможности полной и самостоятельной реализации прав, свобод и обязанностей от достижения их субъектом определенного возраста, а, с другой, в необходимости создания условий и гарантий со стороны государства для использования представителями молодежи прав и свобод в полном объеме, современная молодежная политика государства должна опираться на систему используемых во взаимосвязи конституционных принципов [7].

Принципы конституционного права как элемент исторической и правовой памяти в современном российском обществе хоть и характеризуются устойчивостью, однако имеет место быть тенденция к возвращению к старым, необоснованно забытым принципам конституционного права, в их числе – солидарность поколений, гражданственность, социальная солидарность в системной взаимосвязи образующие уникальную российскую модель социальной сплоченности, которая на протяжении веков позволяла защитить и сохранить российское государство [8].

Также наблюдается формирование новых конституционных принципов – адресность социальной поддержки, «человек-труда» и других.

Российская государственная молодежная политика направлена на повышение социальных гарантий; формирование институтов, способствующих качественной интеграции в социальную жизнь; стимулирование созидательной и продуктивной активности; вовлечение в процессы инновационного развития страны, в решение глобальных проблем; совершенствование условий для самореализации и самоопределения. Со стороны государства определяются долгосрочные цели, в числе которых обозначаются развитие и реализация культурного и духовного потенциала каждой молодой личности и общества в целом, а также определяются основные направления деятельности органов публичной власти направленные на обеспечение реализации основных направлений молодежной политики.

Следует учитывать, конституционные принципы не воспринимаются молодыми людьми как абсолютные сущности, но они оказывают существенное влияние на мотивацию молодежи в процессе их развития и самореализации. И тому есть ряд причин. Во-первых, Россия несколько запоздала с принятием Закона о молодежной политике, во-вторых, отсутствие надлежащей социальной поддержки детей и молодежи длительный период времени оказало влияние на изменение системы субъективных ценностей; в-третьих, акцентирование существенного внимания на капиталистической модели развития государства обусловило появление коррозий в системе социальных ценностей.

Выходом из довольно сложного положения для молодёжи России является ориентир на конституционные принципы и выполнение органами публичной власти своих конституционных полномочий.

В современный период многие значимые вопросы, в числе которых молодежная политика, создание условий для ведения здорового образа жизни, формирования культуры ответственного

отношения граждан к своему здоровью; социальная защита, включая социальное обеспечение, а также защита семьи, материнства, отцовства и детства; защита института брака как союза мужчины и женщины; создание условий для достойного воспитания детей в семье относятся, согласно статье 72 Конституции РФ, к вопросам совместного ведения.

Вместе с тем следует отметить, что вопрос о том, как полноценно, качественно и единообразно реализовать на практике конституционные принципы в сфере молодежной политики для регионов, остается одним из актуальных. Основная часть этого вопроса связана не столько с институциональной сложностью, сколько с финансовой.<sup>1</sup>

Хотя имеются и в части реализации функций и полномочий определенные неясности и неточности, которые еще в 2012 году И.А. Умнова-Конюхова предлагала разрешать посредством развития доктрины субсидиарности [9]. Также Т.В. Шелудякова предлагала четко разграничивать полномочия органов государственной власти на исключительные и совместные, которые не только на федеральном, но и на региональном уровне четко обозначались бы как исключительные и совместные [10].

Несмотря на то, что в Федеральном законе от 30.12.2020 №489-ФЗ «О молодежной политике в Российской Федерации» имеется концептуальное разграничение полномочий в сфере молодежной политики на федеральный, региональный и местный уровень, сам перечень включенных в содержание статей 8, 9 и 10 обозначенного закона вызывает множество вопросов, и, по сути, не решает одну из застаревших проблем федеративных отношений – проблему четкого разграничения полномочий.

Кроме того, обозначение такого полномочия как «разработка и реализация региональных и межмуниципальных программ по основным направлениям в сфере молодежной политики с учетом региональных социально-экономических особенностей субъектов

---

<sup>1</sup> В настоящее время во всех субъектах Российской Федерации представлены органы власти, занимающиеся государственной молодежной политикой, различного статуса и ведомственной принадлежности.



Российской Федерации» ставит реализацию молодежной политики в зависимость от финансовых возможностей субъекта Российской Федерации. В современный период, существуют программы, направленные на выравнивание финансовых возможностей бюджетов субъектов Российской Федерации и местных бюджетов [11]. Однако сказать, что это выравнивание является очевидным, не представляется возможным.

Таким образом, одной из актуальных проблем реализации молодежной политики являются финансовые возможности регионов. Понимая, что процесс выравнивания финансовых возможностей достаточно длительный, а вопросы по формированию правовых, культурных и нравственных ценностей среди молодежи нуждаются в обеспечении уже сегодня, полагаем, что следует вернуться советской практике.

Для этого первоначально следует четко разграничить полномочия органов публичной власти в сфере молодежной политики, финансирование программ молодежной политики отнести к части федерального бюджета и не связывать с социально-экономическими возможностями регионов.

Развитие конституционного принципа социальной солидарности и «человека труда» должно стать одним из осевых в парадигме, используемой для формирования правовых, культурных и нравственных ценностей среди молодежи.

Тем самым, социальная ответственность должна стать одним из значимых элементов в процессе молодежной политики. Индикатором ее является принцип добросовестности и запрет на злоупотребление правом. Кроме того, именно авторитетность и системная взаимосвязь всех конституционных принципов, должна стать тем фундаментом, на котором молодежная политика может стать успешным социальным проектом.

Системная взаимосвязь всех конституционных принципов – материальная часть конституционной парадигмы. Качественность и эффективность реализации принципов конституционного права оказывает существенное влияние на формирование ценностных установок у молодежи. Так, например, в системной взаимосвязи

с другими принципами конституционного права принцип адресности социальной поддержки граждан выступает как конституционная обязанность органов, осуществляющих публичную власть. При этом он также часть социальной справедливости. В.Е. Чиркин обоснованно утверждал, что «одними из главных индикаторов социальной справедливости являются также данные об уровне жизни различных групп населения» [12].

Все это вполне может дать положительный результат и повлиять на идеологическую действенность принципов конституционного права, на осознание их значимости молодыми людьми, а также сохранить авторитетность конституционных принципов в будущем.

Считается, что многие конституции воплощают или закрепляют общие социальные ценности граждан (в совокупности представляющих единую социальную общность), объединённых общей историей, культурой, нравственными и правовыми установками. Конституционные ценности позволяют идентифицировать человеку себя с конкретным государством. Соответственно конституционные принципы, учитывая, что большая часть из них содержит нравственные ценности, значимы для определенных социальных общностей и вполне способны выступать как парадигма для формирования правовых, культурных и нравственных ценностей среди молодежи. Важно только, чтобы их реализация была действенной и созидательной.

### **Список литературы:**

1. Распоряжение Правительства РФ от 17.11.2008 №1662-р «О Концепции долгосрочного социально-экономического развития Российской Федерации на период до 2020 года» (вместе с «Концепцией долгосрочного социально-экономического развития Российской Федерации на период до 2020 года») // Собрание законодательства РФ. 2008. №47. Ст. 5489.

2. Федеральный закон от 30.12.2020 №489-ФЗ «О молодежной политике в Российской Федерации» // Собрание законодательства РФ. 2021. №1 (часть I). Ст. 28.

3. Титова Е.В. Категория «правомерное» во взаимосвязи с конституционными идеями и доктринами // Вестник Южно-Уральского государственного университета. Серия: Право. 2020. №3. Т.20. С.103-109.

4. Крашенинников П.В., Бадулина Е.В. Поддержка института семьи: конституционные поправки // Семейное и жилищное право. 2020. №4. С. 19-24.

5. Авакьян С.А. Глобализация, общие конституционные ценности и национальное регулирование // Социальные интересы. 2001. №4. С. 44-47; Витрук Н.В. Конституция Российской Федерации как ценность и конституционные ценности // Материалы научно-практической конференции, посвященной 15-летию Конституции РФ и 60-летию Всеобщей декларации прав человека (Санкт-Петербург, 13-14.11.2008): Сб. науч. ст. / Отв. ред. В.Д. Зорькин. М.: Норма, 2009. С. 277 и др.

6. Веденеев Ю.А. Антропология права: между социокультурными традициями и нововведениями // Lex Russica. 2016. № 9 (118). С.9-26

7. Певцова Е.А. Права детей и молодежи в российском и зарубежном законодательстве: сравнительно-правовой подход. М.: Международный юридический институт, 2015. С.6.

8. Глотов С.А., Алешкова И.А. Принципы конституционного права как элемент исторической и правовой памяти // Право и государство: теория и практика. 2020. №11. С.102-104.

9. Умнова И.А. Проблемы дефедерализации и перспективы оптимизации современной российской модели разграничения предметов ведения и полномочий в контексте доктрины субсидиарности // Сравнительное конституционное обозрение. 2012. №2. С. 45-55.

10. Шелудякова Т.В. Уровни реализации государственной молодежной политики в России: проблемы разграничения полномочий // Государственная власть и местное самоуправление. 2017. №8. С. 8-12.

11. Постановление Правительства РФ от 18.05.2016 №445 (ред. от 31.12.2020) «Об утверждении государственной программы Российской Федерации «Развитие федеративных отношений и создание условий для эффективного и ответственного управления региональными и муниципальными финансами» // Собрание законодательства РФ. 2016. №22. Ст. 3224.

12. Чиркин В.Е. Социальная справедливость как содержательный принцип права в сравнительном осуществлении // Принципы права: проблемы теории и практики: Материалы XI Международной научно-практической конференции: В 2 ч. / Ред. совет: В.М. Сырых, В.Н. Власенко. 2017. С. 29-48.

# СВОБОДА ВЫРАЖЕНИЯ МНЕНИЙ И УБЕЖДЕНИЙ В СЕТИ ИНТЕРНЕТ: АНАЛИЗ ПОНЯТИЙНОГО АППАРАТА

Э.Ю. Анциферова

*Республика Беларусь, Минск, аспирант Академии управления при  
Президенте Республики Беларусь*

**Аннотация:** Права человека являются не только общечеловеческой ценностью, но и правовым идеалом для всей правовой системы. С дальнейших времен наблюдается процесс изучения основополагающих прав и свобод гражданина, свидетельствующий об уровне развития того или иного общества, степени его зрелости. Обеспечение максимально возможной реализации прав и свобод человека не теряет своей актуальности на протяжении всего существования независимого белорусского государства. Анализ основ современного правопорядка позволяет вычлнить одно из основополагающих прав человека и основ всех гражданских свобод, такое как свобода мнений, убеждений и их свободное выражение. На основе разработки концептуальных и научно-практических проблем реализации свободы мнений, убеждений обосновываются выводы и предложения по совершенствованию законодательства и правоприменительной практики в данной сфере.

**Abstract:** Human rights are not only a universal human value, but also a legal ideal for the entire legal system. Since further times, there has been a process of studying the fundamental rights and freedoms of a citizen, indicating the level of development of a society, the degree of its maturity. Ensuring the maximum possible realization of human rights and freedoms does not lose its relevance throughout the entire existence of the independent Belarusian state. An analysis of the foundations of the modern legal order allows us to single out one of the fundamental human rights and the foundations of all civil liberties, such as freedom of opinion, belief and their free expression. On the basis of the development of conceptual and scientific-practical problems of the realization of freedom of opinion, beliefs, conclusions and proposals for improving legislation and law enforcement practice in this area are substantiated.

**Ключевые слова:** право, свобода, мнения, убеждения, интернет

**Key words:** law, freedom, opinions, beliefs, internet

Каждому гарантируется свобода мнений, убеждений и их свободное выражение. Никто не может быть также принужден к выражению своих убеждений или отказу от них. Однако, расширение границ этого права или необоснованное правовое суждение может привести к хаосу и серьезным последствиям. Один из фундаментальных вопросов для юриспруденции в этой связи – это вопрос о поиске необходимой меры правовой урегулированности таких отношений. Все мы знаем, что от правового регулирования прав и свобод личности зависит обеспечение устойчивого развития современного мира. В связи с этим особую важность приобретает регулирование свободы мнений, убеждений и их свободного выражения в сети Интернет. В то же время наблюдается необходимость правильной реализации и эффективной защиты данных правоотношений. Отношения, связанные с функционированием сети Интернет, вопреки их растущей роли остаются одной из наименее урегулированных норм права.

Свобода мнений и убеждений в современной научной литературе понимается как право человека свободно выражать свои мысли, идеи и положения. Важнейшим инструментом теоретического анализа любой правовой категории и его правового регулирования в целом является понятийный аппарат. Современные исследования ученого сообщества характеризуются все большим вниманием к основополагающим понятиям, составляющим базовые теоретические и методологические категории отраслевых дисциплин. Евангелие от Иоанна начинается словами: «В начале было Слово, и Слово было у Бога, и Слово было Бог» [2, с. 24]. Слово как главное средство человеческой коммуникации оказывает сильнейшее воздействие на сознание и поведение людей не только в обыденной жизни, но и в сети Интернет. Свобода слова неотделима от свободы выражения мнений, они связаны по существу и не могут рассматриваться по отдельности. В связи с этим, можно сделать вывод, что право на свободу слова – неотъемлемое первостепенное право человека как личности. Следовательно, право на свободу выражения мнений и убеждений является

первостепенным и неотъемлемым: мы не можем его утратить, поскольку оно имеет отношение к самому факту человеческого существования, присуще всему обществу.

С дальнейших времен наблюдается процесс изучения основополагающих прав и свобод гражданина, свидетельствующий об уровне развития того или иного общества, степени его зрелости. Исторически свобода выражения мнений и убеждений понималась как идентичная категория раннего периода – свобода слова, которая представляла собой основу прав и свобод личности.

Истоки прав человека можно проследить в различных учениях, начиная от глубокой древности. С исторической точки зрения свобода выражения мнения стала гарантироваться как право человека сравнительно недавно. Первобытные общества, в которых индивид еще не мог разграничить своей личной сущности от родового бытия, предполагало тождество свободы и несвободы для всех членов сообщества. Нередко она бывала под полным запретом. Даже относительно свободное общество Афин, как известно, предало смерти своего величайшего философа Сократа за выражение идей, которые оно считало неприемлемыми. «Это были греки, кто изобрел само слово (eleuteria) и сам идеал свободы» [1, с. 41].

Гражданам Греции полагались многие права, не исключением является и свобода мнений: «одни и те же люди у нас одновременно бывают заняты делами и частными, и общественными. Однако и остальные граждане, несмотря на то что каждый занят своим ремеслом, также хорошо разбираются в политике. Мы не думаем, что открытое обсуждение может повредить ходу государственных дел ...» [9]. Перикл утверждал, что именно в обсуждениях возможно проявить свою личность.

К тому же, в античной Греции свобода выражения мнений и убеждений непосредственно связана с литературой: книги выходили свободно, а цензура осуществлялась уже после выхода того или иного произведения, касаясь сочинений богохульного и клеветнического характера. Так, по постановлению Ареопага были сожжены книги греческого философа и политического деятеля Протагора, и сам он был изгнан за пределы государства за одну фразу: «существуют боги или нет» [6, с. 247]. Соответственно,

даже в данный период государство вмешивалось в жизнь производителей, а информационное пространство было ограниченным, а иногда и вовсе закрытым для членов общества.

Исторический опыт показывает, что одни и те же явления, поступки в различные исторические эпохи оценивались по-разному, при этом влияя на развитие рассматриваемой категории. Вместе с тем смена одной эпохи другой не приводила к полной замене, отрицанию существовавшего ранее понятия свободы мнений и убеждений в их общечеловеческом, бытовом, повседневном толковании.

Важнейшим инструментом теоретического анализа любой правовой категории и его правового регулирования в целом является понятийный аппарат. Современные исследования ученого сообщества характеризуются все большим вниманием к основополагающим понятиям, составляющим базовые теоретические и методологические категории отраслевых дисциплин. Для продолжения исследования по выбранной тематике необходимо уяснить характеристику понятия «свобода мнений, убеждений и их свободное выражение».

К. Хессе. считает, что формулировка «выражение мнений» как одно из проявлений свободы слова (мнений) подразумевает средства выражения, служащие цели формирования мнений. Следовательно, выражение мнений есть не только выражение собственной позиции, но и распространение фактов, которое хотя и не связано с какой-либо позицией, но определенным образом создает мнение или влияет на его формирование [10, с. 197]. Соответственно, мнение определяется в качестве отношения индивида к проблемам общественной жизни, проявляющегося в эмоциях, суждениях и практических действиях.

В.В. Маклаков считает, что свобода выражения мнений предоставляет «возможность лицу думать, размышлять о чем-либо и выражать свои взгляды по различным вопросам различными способами [6, с. 324]. К последним относятся слово, печать, организация представлений, передач на радио и телевидении и другие способы (например, через Интернет)». Так, Маклаков указывает на различные способы и вариативность вопросов для выражения мнений и убеждений.



Согласно Большому юридическому словарю А.Я. Сухарева: «свобода слова – возможность публично (устно, письменно, с использованием СМИ) выразить свое мнение (мысли)» [1, с. 284]. В данном понятие мы наблюдаем указание на важный способ трансляции мнения, который не встречается во многих характеристиках исследуемого понятия – СМИ. Не подверженные контролю со стороны органов власти СМИ, являются площадкой для свободного обмена мнениями. Гарантия свободы выражения мнения особенно важна применительно к средствам массовой информации. Необычную трактовку дают Е.И. Козлова и О.Е. Кутафин, определяя свободу мнению и убеждений «правом человека делать свои мысли, убеждения и мнения общественным достоянием» [4, с. 234].

По мнению Эктумаева А.Б., «свобода мнений и убеждений - это гарантированная государством возможность беспрепятственно выразить свое мнение и убеждения по самым различным вопросам общественного, государственного, иного характера посредством устного или печатного слова, на собраниях, митингах, другими средствами» [11, с. 66]. Согласно данной трактовке, свобода мнений является своего рода исходящей от государства, не зависящая от природы человека и касающаяся в большинстве своем политических аспектов развития государства.

Наблюдается, что конституционное закрепление свободы мнений в сети Интернет чаще всего содержит поправку на исключение идеологического насилия над личностью. В толковом словаре конституционных терминов и понятий также мы видим указание на данный факт: «свобода мнений состоит из свободы получать и распространять идею и информацию без какого-либо вмешательства со стороны государственных органов и независимо от государственных границ» [4, с. 43]. Это право включает свободу придерживаться своего мнения и свободу получать и распространять информацию и идеи без какого-либо вмешательства со стороны публичных властей и территории. В толковом словаре конституционных терминов и понятий М. А. Краснова и В. А. Кряжкова также наблюдается данная поправка, согласно которой свобода мнений и убеждений определяется как «свобода публичного выражения своих убеждений и мнений; получать

и распространять информацию и идеи без какого-либо вмешательства со стороны государственных органов и независимо от государственных границ» [4, с. 34].

Выражение мнений в условиях развитого гражданского общества в правовом государстве становится мощным фактором воздействия на различные сферы общественной и политической жизни. Так, например, М.Я. Муратов понимает под свободой слова «возможность человека самостоятельно выбирать вид и меру своего речевого поведения – иметь и высказывать собственные мысли, мнения и убеждения (распространять их письменно или устно, в полном объеме или частично, по любым вопросам и на любую тему, если это не создает угрозу правоохраняемым ценностям)» [8, с. 12]. В связи с этим, мы можем наблюдать указание на ограничение исследуемой свободы для защиты законных интересов национальной безопасности. К правоохраняемым ценностям можно отнести общественные и государственные интересы.

Е.А. Лукашева указывает на существование трех основных структурных элементов свободы мнений и убеждений: «свободу каждого человека публично выражать свои мысли, идеи и суждения и распространять их любым законным способом, свободу печати и других средств массовой информации и право на получение информации, представляющей общественный интерес или затрагивающей права граждан, т.е. на свободу доступа к источникам информации» [7, с. 43]. Так, функционирование общества возможно лишь при условии, что граждане имеют свободный доступ к информации в различных источниках, и могут свободно обмениваться взглядами и суждениями.

Анализ различных подходов позволяет сделать вывод о том, что свобода мнений и убеждений является общим родовым понятием, включающим в себя свободу слова. Такое видение проблемы основано на широком подходе к трактовке этого понятия и соответствует международным представлениям о содержании данной свободы. Согласно вышеприведенным трактовкам право на свободу мнений, убеждений и их свободного выражения имеет свою структуру, элементами которой можно выделить:

- свобода мысли и слова, их распространения и выражения;
- публичное распространение мнения;
- независимость от вмешательства в сферу распространения убеждений;
- право свободно искать, получать, передавать, производить и распространять информацию любым законным способом.

### **Список литературы:**

1. Большой юридический словарь (БЮС) / Под ред. А.Я. Сухарева, В.Д.Зорькина. М.:Инфра-М.,1998.
2. Ильин М.В. Слова и смыслы. Опыт описания ключевых политических понятий / М.В. Ильин, М. : Мысль, 1997.
3. Краснов М.А., Кряжков В.А. Толковый словарь конституционных терминов и понятий. М. : Юридический центр Пресс, 2004. 480 с.
4. Козлова Е.И., Кутафин О.Е. Конституционное право Российской Федерации. Учебное пособие. М.: Юрист, 1995. 592 с.
5. Конституции зарубежных государств (США, Великобритания, Франция, Германия, Италия, Япония, Канада): Учебное пособие. М. БЕК, 1996. 408 с.
6. Лебедев А.В. Протагор. Новая философская энциклопедия / А.В. Лебедев, М. : Мысль, 2010. 2816 с.
7. Лукашева Е.А. Право, мораль, личность / Е. А. Лукашева; Академия наук СССР, Институт государства и права. М.: Наука, 1986. 262 с.
8. Муратов М.Я. Право на свободу слова: история и современность: автореф. дисс. ... канд. юрид. наук: 12.00.01 / М. Я. Муратов; Москва, 2002. 177 с.
9. Фукидид. Из речи Перикла над могилами воинов // Хрестоматия по античной литературе. 1965. URL: [www.lib.ru/POEEAST/FUKIDID/fukidid1\\_1.txt](http://www.lib.ru/POEEAST/FUKIDID/fukidid1_1.txt). (дата обращения: 19.02.2021).
10. Хессе К. Основы конституционного права ФРГ / К. Хессе // пер. с нем. Е.А. Сидоровой. М.: Юрид. лит., 1981. 368 с.
11. Эктумаев А. Б. Сущность права на свободу слова / А.Б. Эктумаев. Текст : непосредственный // Молодой ученый. 2011. № 8 (31). Т.2. С. 65-70

# ПРИНЦИП ЕДИНСТВА СИСТЕМЫ ПУБЛИЧНОЙ ВЛАСТИ В КОНСТИТУЦИОННОМ ПРАВЕ СОВРЕМЕННОЙ РОССИИ

П.А. Астафичев

*Россия, Санкт-Петербург, профессор кафедры конституционного  
и международного права ФГКОУ ВО «Санкт-Петербургский университет  
Министерства внутренних дел Российской Федерации»,  
доктор юридических наук, профессор*

**Аннотация:** Статья посвящена исследованию ряда проблем, связанных с поправками к Конституции РФ от 2020 г. в части введения в конституционное законодательство принципа единства системы публичной власти. Автор обосновывает точку зрения, что принцип разделения властей не абсолютен, он нуждается в сбалансированности. Единство системы публичной власти допустимо рассматривать как одно из средств для достижения подобного баланса (наряду с другими средствами, например, института прав и свобод человека и гражданина). Однако чрезмерно активное внедрение в общественно-политическую практику принципа единства системы публичной власти может стать угрозой устойчивости конституционного правопорядка в ущерб и вопреки конституционному принципу разделения властей.

**Abstract:** The article is devoted to the study of a number of problems associated with the amendments to the Constitution of the Russian Federation from 2020 in terms of introducing the principle of unity of the public power system into the constitutional legislation. The author substantiates the point of view that the principle of separation of powers is not absolute, it needs to be balanced. The unity of the system of public power can be considered as one of the means for achieving such a balance (along with other means, for example, the institution of human and civil rights and freedoms). However, an overly active introduction into social and political practice of the principle of the unity of the system of public power can become a threat to the stability of the constitutional legal order to the detriment of and contrary to the constitutional principle of separation of powers.

**Ключевые слова:** публичная власть, разделение властей, конституционализм, система государственных органов, федерализм, местное самоуправление

**Key words:** public power, separation of powers, constitutionalism, system of state bodies, federalism, local self-government

Принцип единства системы публичной власти в буквальном выражении является новым для конституционного законодательства нашей страны [10]. Однако до конституционных поправок от 2020 года он широко применялся в юридической науке и практике Конституционного Суда РФ; кроме того, единство системы власти (без упоминания прилагательного «публичный»), в той или иной конфигурации, признавалось советским конституционным строем и Конституцией РФ от 1993 года в ее более ранних (до 2020 года) редакциях [2]. В связи с этим важно обратить внимание на нормативные положения части 1 статьи 11 (система федеральных государственных органов), части 1 статьи 77 (система органов государственной власти субъектов РФ), статьи 12 (система государственных органов, система органов местного самоуправления), части 2 статьи 77 (система органов исполнительной государственной власти) Конституции РФ [3]. При подобном многообразии в истолковании терминов «система органов» и «система власти» относительно новый принцип единства системы публичной власти вносит не столько ясность, сколько обновляет состояние правовой неопределенности, т.е. одну форму правовой неопределенности он трансформирует в другую.

В узком значении термина «единство системы публичной власти» можно было бы предположить, что речь идет, главным образом, о соотношении государственной власти и местного самоуправления. Как известно, в соответствии со статьей 12 Конституции РФ органы местного самоуправления не входят в систему органов государственной власти. Теперь вследствие конституционных поправок от 2020 года государственные и муниципальные органы включаются в единую систему публичной власти

(глава 8 Конституции РФ). Возможно, конституционный законодатель первоначально, в основном, это и имел в виду. Однако принятый после конституционных поправок от 2020 года Федеральный закон «О Государственном Совете Российской Федерации» (статья 2) дал нормативное определение понятию единой системы публичной власти. В интерпретации этого нормативного правового акта единая система публичной власти – это органы в их совокупности (органы государственной власти РФ, органы государственной власти субъектов РФ, государственные органы, органы местного самоуправления). В качестве признаков данного понятия законодатель указывает «согласованное функционирование и взаимодействие» в целях «реализации прав и свобод человека и гражданина, социально-экономического развития государства».

Оставляя в стороне вопрос, насколько уместно разрешать сугубо теоретико-методологический спор о сущности принципа единства системы публичной власти посредством правового регулирования, а также осуществлять это с применением юридико-технического инструментария статьи 2 Федерального закона «О Государственном Совете Российской Федерации» (который имеет другой предмет правового регулирования), сосредоточим внимание на некоторых конституционно-правовых проблемах, которые связаны с введением в законодательную материю принципа единства системы публичной власти.

К слову, это имеет весьма активное продолжение не только в законодательстве, но и в общественно политической практике. Так, в проекте паспорта научной специальности 5.1.2. – Публично-правовые (государственно-правовые науки) отсутствуют такие объекты научного исследования, как «федеративное устройство» и «местное самоуправление», что не вполне соответствует Конституции РФ хотя бы потому, что в ней имеются соответствующие обособленные главы. Одновременно с этим в проекте паспорта

научной специальности, на наш взгляд, уделяется чрезмерное внимание таким объектам, как «правовая природа публичной власти», «система публичной власти», «организация публичной власти», «институты публичной власти», «публичная власть и гражданское общество». Таким образом, принцип единства системы публичной власти имеет тенденцию к углублению, экспансии и проникновению во многие сферы государственно-правовой жизни страны, которые ранее были избавлены от этого. Тем более важным, на наш взгляд, представляется конституционно-правовой анализ содержания данного принципа с научной точки зрения.

В связи с этим поставим, прежде всего, следующий вопрос: противоречит ли принцип единства системы публичной власти концепции разделения властей (статья 10 Конституции РФ)? Ясно, что, во-первых, норму о правовом признании разделения властей нельзя изъять из Основного закона страны вследствие защищенности главы 1 особой процедурой пересмотра Конституции РФ, во-вторых, принцип единства системы публичной власти намеренно ослабляет значение концепции разделения властей.

Вопрос здесь заключается в том, насколько существенным образом принцип единства системы публичной власти ослабляет это значение и не приведет ли его внедрение в государственно-правовую практику к полному блокированию разделения властей, несмотря на сохранение формально-юридического действия статьи 10 Конституции РФ. Здесь можно «переусердствовать» до такой степени, что некоторые фундаментальные правовые принципы конституционализма будут поставлены под серьезное сомнение. Не настало ли в 2021 году время для активизации пропаганды конституционализма как общественно полезной модели государственно-правового развития? То, что было юридически очевидным с 1993 года до 2020 года, теперь нуждается в обосновании и доказывании.

Полагаем, что принцип единства системы публичной власти и концепция разделения властей могут быть гармонизированы друг с другом. Для этого требуется сравнительно узкая интерпретация принципа единства системы публичной власти как основания для разграничения компетенции, организационной обособленности, самостоятельности, взаимодействия, сотрудничества и согласованности действий органов публичной власти. Это не опровергает необходимость мирного соперничества политических партий, идеологического многообразия и политического плюрализма. Следует признать, что современная политика не просто опасается «выпустить демократического джинна из административной бутылки» (что, в сущности, является традиционным для государственно-правовой истории страны), но стремится эту «бутылку» как бы еще больше «закупорить» при всей надежности уже имеющихся защитных конституционно-правовых механизмов. Однако потенциал концепции разделения властей в современной России еще не раскрыт и не исчерпан, соответствующие общественные отношения пребывают в стадиях первоначального развития на постсоветском пространстве и нуждаются скорее в нормативно-правовой поддержке и стимулировании, чем в ограничениях и сдерживании [7].

Важное значение здесь имеет также, на наш взгляд, историко-правовой аспект. Либеральные идеи Дж. Локка и Ш. Монтескье устойчиво не проникли в политико-правовую мысль дореволюционной России, в которой господствовали народничество, нигилизм, анархизм и марксизм, а также западнические и славянофильские учения. В положительном государственном праве до февраля 1917 года считался безусловным принцип царского самодержавия, который не признавал разделения властей, включая период с 1905 года по 1917 год, когда действовала законосовещательная, но выборная Государственная Дума. Подданные Российской империи получили всеобщую личную свободу



только вследствие Великих реформ Александра II второй половины XIX века, до этого крепостных людей можно было покупать и продавать. Дворяне обязаны появлению личной свободы лишь Екатерине II, до правления которой все царские подданные находились в личной власти монарха, прерогативы которого были полными и исключительными.

После октябрьской революции 1917 года господствовал принцип диктатуры пролетариата, который был еще более чуждым классическому конституционализму вследствие его революционности, т.е. противоправности по отношению к предыдущему, свергаемому государственно-правовому строю [8]. Самый демократичный из советских конституций Основной закон СССР от 1977 года признал общенародность государства, конституировал организационно обособленные и обладающие надлежащей самостоятельностью законодательные, исполнительные и судебные органы власти, но принцип разделения властей в СССР так никогда официально признан не был и считался сугубо «буржуазным». Можно ли при подобных историко-правовых обстоятельствах считать, что появление статьи 10 Конституции РФ в 1993 года – некая «случайность» или «ошибка», продиктованная своего рода «неадекватным пониманием» хода отечественной государственно-правовой истории, увлечением чуждыми нам «западными» политико-правовыми учениями? И не по этой ли причине в 2020 году в правовой системе России появилась конституционная поправка о единстве системы публичной власти?

Имеются достаточные научные основания к выводу о том, что это совершенно не так. Разделение властей составляет стержень и является незыблемой основой конституционализма. В советской России сформировалось вредное для современного правосознания мнение о том, что конституционализм якобы обеспечивается одним лишь названием Основного закона страны – «конституцией», что не требует какого-либо естественно-

правового обоснования. Советский конституционализм был, главным образом, позитивно-правовым, альтернативная концепция естественного права едва ли упоминалась в государственно-правовых исследованиях. В современном же обществе, которое освободилось от марксистско-ленинских идеологических установлений, становится неизбежным общечеловеческое, общецивилизационное и, следовательно, универсальное понимание конституционализма как юридического средства ограничения всевластия, сдерживания компетенцией и недопустимости концентрации полномочий [1].

Власть едина в смысле государственного суверенитета, но она должна быть разумно децентрализована «по горизонтали» (законодательная, исполнительная, судебная ветви) и «по вертикали» (федеральный, региональный, муниципальный уровни) с учетом многообразия государственно-правовых задач, необходимости специализации в государственно-правовой деятельности, а также учета конкурирующих потребностей и интересов граждан [6]. Если страна признает народный суверенитет (не суверенитет монарха как в царской России и не диктатуру пролетариата как в СССР), то источником власти становится гражданское общество, не один лишь государственный аппарат в лице его органов. Вследствие этого объективно необходимыми становятся, с одной стороны, разумная децентрализация публичной власти, с другой – юридическое сдерживание публично-властных prerogatives ее обладателей [4].

Обратим внимание также на то, что разделение властей «по горизонтали» в современной России выглядит весьма своеобразным образом с институциональной точки зрения. Наличие президентской власти, которая призвана обеспечивать согласованное функционирование и взаимодействие законодательной, исполнительной и судебной ветвей власти без вмешательства в их конституционные полномочия – вполне оправдано с точки зрения

теоретической концепции Б. Констана и имеет, в значительной степени, аналоги в конституционной практике зарубежных стран. Сложнее объяснить наличие и появление новых конституционных институтов, которые не вписываются в «классическую» систему разделения властей и, дополнительно к этому, отчасти «размывают» продвигаемое конституционным законодателем господство принципа единства системы публичной власти (точнее говоря – единства системы органов публичной власти), обеспечение которого составляет естественную прерогативу главы государства.

Так, в России уже длительное время существует обособленная от судебной власти прокуратура; Уполномоченный по правам человека и Счетная палата не считаются строго парламентскими органами; институциональной автономией характеризуются Следственный комитет, Центральная избирательная комиссия, Центральный банк. Наконец, имеются такие конституционно-институциональные образования, как Общественная палата, Совет Безопасности, Государственный Совет. Примечательно также, что Президент РФ вследствие конституционных поправок от 2020 года наделен правом на общее руководство Правительством РФ, что приблизило главу государства к исполнительной ветви власти и соразмерно отдалило его от конституционной функции обеспечения согласованного функционирования и взаимодействия всех органов государства без вмешательства в их компетенцию (т.е. единства системы публичной власти по смыслу статьи 2 Федерального закона «О Государственном Совете Российской Федерации»). Это не вполне согласуется с расширением полномочий Государственной Думы на участие в формировании Правительства РФ, а также с конституционной дифференциацией статуса федеральных исполнительных органов, руководство деятельностью которых осуществляют Президент РФ и Правительство РФ. Конституционный законодатель, безусловно, имеет право на свободный выбор данных и им подобных

моделей с учетом специфики современных политико-правовых обстоятельств. Однако это должно увязываться логически с фундаментальными принципами разделения властей и единства системы публичной власти под угрозой возникновения конституционных деликтов, преодоление которых составляет задачу конституционного правосудия.

На основании изложенного можно сформулировать следующие обобщения и выводы. Принцип разделения властей не абсолютен, он нуждается в сбалансированности. Единство системы публичной власти допустимо рассматривать как одно из средств для достижения подобного баланса (наряду с другими средствами, например, института прав и свобод человека и гражданина). Однако чрезмерно активное внедрение в общественно-политическую практику принципа единства системы публичной власти может стать угрозой устойчивости конституционного правопорядка в ущерб и вопреки конституционному принципу разделения властей. Не нужно забывать о том, что конституционное право – это самодостаточный регулятор общественных отношений, который не во всем подвластен государственной воле и, напротив, связывает ее. Конституционализм в силу естественного права – явление преимущественно интернациональное, которое имеет лишь некоторые национальные черты. Следует учитывать общепризнанную и неопровержимую максиму Французской декларации прав человека и гражданина о том, что государство, которое не признает разделения властей, фактически не имеет Конституции.

#### **Список литературы:**

1. Авакьян С.А. Публичная власть: конституционно-правовые аспекты // Вестник Тюменского государственного университета. 2009. № 2.
2. Безруков А.В. Укрепление единства системы публичной власти в условиях обеспечения правопорядка в России // Проблемы права. 2015. № 1.

3. Гриценко Е.В. Федерализм и местное самоуправление в свете Российской конституционной реформы 2020 года // Сравнительное конституционное обозрение. 2020. № 4.

4. Карпушин Е.С. Гражданское общество как источник власти в стране и центра ответственности за действия правительства // Научный журнал Дискурс. 2019. № 2.

5. Осетров С.А. Российская модель разделения власти: конституционное поправление // Конституционное и муниципальное право. 2021. № 6.

6. Троицкая А.А. Пределы публичной власти: конституционно-правовое осмысление // Вестник Московского университета. Серия: Право. 2009. № 5.

7. Троцкий Л.Д. К истории русской революции. М.: Политиздат, 1990.

8. Чердаков С.В. К вопросу о возможности пересмотра Конституции Федеральным Собранием Российской Федерации // Конституционное и муниципальное право. 2009. № 4.

9. Черепанов В.А. На пути к децентрализации публичной власти // Федерализм. 2011. № 3.

10. Чертков А.Н. Публичная власть: состав, единство и сущность взаимодействия // Конституционное и муниципальное право. 2020. № 10.

11. Югов А.А. Единство и дифференциация публичной власти: система разделения властей // Российская юстиция. 2017. № 9.

# ПРИОРИТЕТЫ КОНСТИТУЦИОННЫХ ТРАНСФОРМАЦИЙ ГОСУДАРСТВЕННОГО УСТРОЙСТВА РОССИИ

С.Н. Бабурин

*Россия, Москва, главный научный сотрудник  
ФГБУН «Институт государства и права РАН»,  
Заслуженный деятель науки российской Федерации,  
доктор юридических наук, профессор*

**Аннотация:** Рассматривается вопрос о мировоззренческих основаниях (принципах) конституционного реформирования современной России, приоритетах конституционной трансформации государственного устройства Российской Федерации. Аргументируется основополагающая роль интеграционного конституционализма на постсоветском пространстве, стремление к созданию нравственного государства и нового общественного строя – цивилизма. Конституционная реформа 2020 года рассматривается как начало глубокой трансформации российской правовой и социальной реальности.

**Abstract:** The question of the ideological grounds (principles) of constitutional reform of modern Russia, priorities of the constitutional transformation of the state structure of the Russian Federation is being considered. The fundamental role of integration constitutionalism in the post-Soviet space, the desire to create a moral state and a new social system - civilization is argued. Constitutional reform in 2020 is seen as the beginning of a profound transformation of the Russian legal and social reality.

**Ключевые слова:** государственное устройство, конституция, конституционная реформа, нравственное государство, духовно-нравственные приоритеты, интеграционный конституционализм, общественный строй, цивилизм.

**Key words:** state structure, constitution, constitutional reform, moral state, spiritual and moral priorities, integration constitutionalism, social order, civilizm

Любое государство сильно не столько вооруженными силами и полицией, сколько своим внутренним единством, которое

определяется консолидацией общества вокруг публичной власти, легитимностью этой власти и эффективностью государственного устройства. Равно значимы все три этих элемента силы, обеспечивающие надёжность саморазвития любой нации, особенно в ситуации, когда фундаментальным противоречием нашей эпохи и главным вызовом человечеству является обостряющееся противостояние либеральных цивилизационных стандартов, с одной стороны, и ценностей национальной культурно-религиозной идентичности, с другой [1]. Одновременно с этим, Россия, в силу её саморазвития, стоит перед необходимостью перехода к качественно новой инфраструктурной матрице, включающей все её регионы [2].

Конституционная реформа 2020 года в РФ значима не только институциональными новациями, но принципиальным изменением мировоззренческих акцентов в нашем Основном законе, в том числе, прямо затрагивающим вопросы государственного устройства России [3]. Следует учитывать, что конституционная реформа только началась, она должна быть продолжена. Следует четко определить принципы дальнейших конституционных изменений.

Во-первых, трансформация государственного устройства России предполагает согласованные решения Федерации и её субъектов [4]. Но не только. Российскому обществу придется в ближайшее время окончательно ответить на вопрос: «Ставит ли оно себе задачу государственного возрождения исторической

России или продолжает обустраиваться в остаточных рамках бывшей РСФСР?». Необходимость цивилизационной безопасности и экономической эффективности требует, чтобы совершенствование государственного устройства РФ шло в направлении формирования единого Союзного государства (Российского

Союза), способного объединить на добровольных началах народы постсоветского пространства, рассеянные ныне по государствам РФ, Белоруссии, Казахстана, Украины, Приднестровья, ДНР, ЛНР, Киргизии, Абхазии, Южной Осетии, Молдовы, Грузии и другим. Сами закономерности развития современного мироустройства ведут к совершенствованию на постсоветском пространстве интеграционного конституционализма [5].

Во-вторых, Российской (Евразийский) Союз – единое союзное государство на постсоветском пространстве – будет возможен, а его внутреннее государственное устройство станет эффективным и гармоничным, если государство и его публичная власть будут укреплять свои духовно-нравственные основы, развиваться в сторону нравственного государства, а общество – в сторону свободного и справедливого социума [1]. Время перехода к нравственному государству пришло, без этого ни один ныне живущий на Земле народ просто не выживет. Именно поэтому Патриарх Московский и всея Руси Кирилл, выступая, например, 28 марта 2012 года в Московском университете МВД, подчеркивал: «Если мы с вами разрушим связь между духовностью, нравственностью и законом, давайте забудем тему честности полиции, давайте забудем вообще тему жизнеспособности человеческого общества» [6].

И, наконец, третье. Конституционная трансформация государственного устройства современной России должна стать юридическим оформлением перехода российского общества к новому общественному строю, более справедливому, чем позавчерашний капитализм, и более эффективному, чем вчерашний советский социализм [7]. И модель такого нового общественного строя уже складывается.

Общественный строй справедливого и свободного будущего должен опираться на духовно-нравственные традиции общества. В России исторически это – православие и братский ему ислам. Государственная собственность должна быть заменена равной долевой собственностью граждан с ежегодным распределением по этим долям доходов от природной ренты и используемого государственного имущества. Новый общественный строй призван быть достойным гражданина, потому академик В.С. Нерсесянц предложил назвать его от лат. слова *civilis* («гражданский, достойный гражданина») цивилизмом, а общество – цивилитарным обществом [8].

Конституционная реформа 2020 года в Российской Федерации позволяет вести трансформацию государственного устройства в направлении создания цивилитарного общества. Остается



осмыслить эту идею, консолидировать вокруг неё общество и приступить к работе.

Теперь о влиянии всех указанных мировоззренческих принципов на конкретные приоритеты конституционных трансформаций государственного устройства РФ.

Как известно, Российская Федерация – Россия есть демократическое федеративное правовое государство с республиканской формой правления (статья 1 Конституции РФ). Государственному устройству в конституциях обычно посвящают целый раздел, в Конституции РФ это глава 3 «Федеративное устройство».

Конституционная реформа 2020 года изменила 10 статей этой главы (67-72, 75, 77-79), включила 3 новых (67.1, 75.1 и 79.1). Кроме того, участвуют в процессе трансформации государственного устройства РФ и ряд других конституционных новаций, например, появление в конституционном тексте понятия системы публичной власти, когда на Президента РФ возлагается поддержание гражданского мира и согласия в стране, обеспечение согласованного функционирования и взаимодействия органов, входящих в эту единую систему публичной власти (часть 2 статьи 80 Конституции РФ). С другой стороны, значимы очень многие изменения в статусе или процедуре назначения (избрания) высших должностных лиц, связанные с компетенцией Совета Федерации. Взять ту же статью 129, заменившую при назначении прокуроров субъектов РФ согласование назначения с субъектами на согласование с Советом Федерации.

Воплощение в политико-правовую реальность сделанных конституционных новшеств в вопросах государственного устройства требует серьёзной продуманной работы. Основные направления трансформаций:

- 1) создание федеральных территорий с назначением на них местной власти при отсутствии закрепленного в конституции механизма создания федеральных территорий и роли субъектов Федерации при создании таких территорий;

- 2) запрет действий, направленных на изменение границы РФ при оговорке в отношении демаркации и делимитации, не позволяющей понять, будет ли реализовано право субъекта

Федерации определять свои границы при указанных процедурах мирного изменения государственных границ;

3) установление возможности размещения отдельных органов власти вне Москвы, что открывает перспективу вообще переноса столицы России в другой город;

4) усиление полномочий Государственного Совета Федерации и наделение новыми полномочиями Совета Федерации; главы силовых ведомств и региональные прокуроры назначаются президентом и Советом Федерации; Совет Федерации может снимать с должности судей. При традиционном рассмотрении раздельно полномочий палат Федерального Собрания РФ [9], закономерно усиливается стремление рассматривать полномочия Федерального Собрания РФ как целостного самостоятельного органа государственной власти [10].

В новых статьях Конституции РФ (67.1 и 75.1) закреплены важные духовно-нравственные принципы, которые следует рассматривать как намеченные приоритеты начавшейся конституционной трансформации государственного устройства Российской Федерации.

В статье 67.1 Конституции РФ чётко виден обозначенный геополитический приоритет, заложенный в объявлении Российской Федерации правопреемником Союза ССР на своей территории, а также правопреемником (правопродолжателем) Союза ССР в отношении членства в международных организациях, их органах, участия в международных договорах, а также в отношении предусмотренных международными договорами обязательств и активов Союза ССР за пределами территории Российской Федерации.

Конституционным приоритетом культурно-исторической традиции при трансформации государственного устройства России можно считать норму Конституции о том, что Российская Федерация объединена тысячелетней историей (та же статья 67.1). Это предполагает, что государственное устройство РФ формировалось веками, что Россия никогда не была этническим унитарным государством, а возникла, существовала и существует как цивилизационный союз народов, воплощающийся в форме Российской

империи или Союзного государства. Культурно-историческая (цивилизационная) особенность подчеркивается закреплением в той же статье Конституции верности РФ сохранению памяти предков, передавших нам идеалы и веру в Бога, воплощением в РФ преемственности в развитии Российского государства и признании российским государством исторически сложившегося государственного единства (статья 67.1).

Принципиально важен усиленный в Конституции РФ приоритет социального служения государства обществу. Образование, как и здравоохранение, а, на мой взгляд, и жилищно-коммунальное обеспечение, должны вернуться из сферы услуг в социальную функцию государства. Об отказе от ложных псевдорыночных догм свидетельствует возложение на РФ, т.е. на государство, обязанности создания условий для устойчивого экономического роста страны и повышения благосостояния граждан, взаимного доверия государства и общества. То, что государством гарантируются защита достоинства граждан и уважение человека труда, обеспечивает сбалансированность прав и обязанностей гражданина, социальное партнерство, экономическая, политическая и социальная солидарность (статья 75.1 Конституции РФ).

Речь идет об очень серьёзном изменении российской социальной реальности, нацеленном на формирование национальных политико-правовых институтов, способных обеспечить достижение общественного договора по ключевым проблемам развития страны, на базе которого, как подчеркивает В.В. Лапаева, только и возможно выстраивать подлинно правовую (то есть договорную в своей основе) стратегию развития [11].

Какое это имеет отношение к начавшимся трансформациям государственного устройства РФ? Прямое. Это те фундаментальные условия (иными словами, духовно-нравственные приоритеты), на которых обязаны строиться все институциональные изменения, все правооснования функционирования государственного устройства современной России. К указанным приоритетам я отношу ещё одну конституционную новацию.

Важный дополнительный аспект в решении вопросов государственного устройства появился у приоритета межнационального

единства. К конституционной норме статьи 68 о том, что Российская Федерация гарантирует всем ее народам право на сохранение родного языка, создание условий для его изучения и развития, добавлена принципиальной важности часть 4: «Культура в Российской Федерации является уникальным наследием ее многонационального народа. Культура поддерживается и охраняется государством».

В чём значимость этой конституционной нормы? В признании того обстоятельства, что культура и язык каждого народа РФ важны не только для этой лишь этнической общности, но являются наследием всего многонационального народа РФ. Формирование единого «духа нации», объединяющего всё население государства, обеспечивает осознание своего места и своих возможностей как отдельными людьми, так и целыми народами [12]. Неразрывная связь нации и национальной идеи выступает как онтологический закон, поскольку только идея позволяет нации сохранять своё единство и свою идентичность [13].

Укрепление целостности многонационального народа РФ, который только и является единственным источником и носителем власти, согласно статье 3 Конституции РФ, в последние годы вызывает особую заботу высшей государственной власти. Закономерно, что в Указе Президента РФ от 3 декабря 2018 года № 703, внёсшем изменения в стратегию государственной национальной политики, в политико-правовую жизнь введено понятие российской нации, которой объявлен весь многонациональный народ Российской Федерации [14]. 18 марта 2021 года, выступая в Лужниках в связи с очередной годовщиной возвращения Крыма и Севастополя в состав России, Президент РФ В.В. Путин назвал их сакральным местом, центром «формирования нашего духовного единства, которое в конечном итоге легло в основу формирования русской нации и единого централизованного российского государства» [15]. И пусть это прозвучало лишь в публичном выступлении, а не записано в правовом акте, но нельзя не отметить, что впервые за последние 100 лет на высшем государственном уровне употреблено понятие русской нации как нации полиэт-

нического состава. Надеюсь, столь принципиально важная мировоззренческая идея будет на следующем историческом этапе закреплена конституционно.

Выделенные мной приоритеты конституционных трансформаций государственного устройства современной РФ важно осмыслить и правильно, эффективно и целенаправленно применить в конституционном строительстве [16]. Для успешного движения в будущее они должны определять смысл и пути совершенствования государственного устройства современной России.

### **Список литературы:**

1. Кирилл, Патриарх Московский и всея Руси. Свобода и ответственность: в поисках гармонии. Права человека и достоинство личности. Изд. 4-е. М., 2016. С. 39.

2. Перспективные проекты XXI века: конструирование современной социальной реальности. Т. 2. М., 2019. С. 6.

3. Балытников В.В. Единая сущностная природа территориального управления и самоуправления // Единство публичной власти в условиях современного общества: сб. трудов Центра исследований проблем территориального управления и самоуправления / отв. ред. В.В. Балытников. М., 2020. С. 14.

4. Бабурин С.Н. Интеграционный конституционализма. М., 2020. С. 118-185; Бабурин С.Н. Новое достижение российского конституционализма и конституционного права: Конституционное право: академический курс: учебник: в 3 т. / под ред. А.И. Казанника, А.Н. Костюкова. М.: Проспект, 2021. Т. I. 256 с.; т. II. 680 с.; т. III. 512 с. // Государство и право. 2021. № 3. С. 36-43

5. Бабурин С.Н. Нравственное государство. Русский взгляд на ценности конституционализма. М., 2020. С. 500-520; Рагимов И.М. Религия и наказание. Предисл. А.И. Коробеева. СПб., 2020; Димитрий, Митрополит Тобольский и Тюменский. Нравственно-ценностные аспекты русской литературы (на материале басен И.А. Крылова): учеб. пособие по предмету «Нравственное богословие» // Труды Тобольской духовной семинарии. Вып. 5. Тобольск, 2020.

6. Кудрявцев В.Н. Какое государство мы строим. М., 1991; Нерсесянц В.С. Философия права: учебник. 2-е изд., перераб. и доп. М., 2017. С. 400-435.

7. Нерсесянц В.С. Наш путь к праву: от социализма – к цивилизму. М. 1992.

8. Авакьян С.А. Конституционное право России: учебный курс: учебное пособие: в 2 т. 5-е изд., перераб. и доп. М., 2014. Т. 2. С. 461-505. Васильева С.В., Виноградов ВА., Мазаев В.Д. Конституционное право России. В 2 ч. 4-е изд, перераб. и доп. Ч. 2 . М., 2016. С. 109-115, 123-129; Козлова Е.И., Кутафин О.Е. Конституционное право России. 5-е изд., перераб. и доп. М., 2015. С. 396-406, 416-424; Конституционное право России: учебник для студ. Вузов / под ред. В.О. Лучина, Б.С. Эбзеева. 10-е изд., перераб. и доп. М., 2019. С. 503-506, 514-523.

9. Осавелюк А.М. Конституционно-правовые основы статусных полномочий высших органов государственной власти / отв. ред. Б.С. Эбзеев. М., 2020. С. 148.

10. Лапаева В.В. Принцип формального равенства как сущностный принцип права // Принцип формального равенства и взаимное признание права: коллективная монография / под общ. ред. В.В. Лапаевой, А.В. Полякова, В.В. Денисенко. М., 2016. С. 14.

11. Современное государство в эпоху глобальных трансформаций: аналитический доклад / И.М. Рагимов, С.Н. Бабурин, Ю.В. Голик и др. СПб.: Юридический центр-Академия, 2019. С. 83.

12. Исаев И.А. Национальная идея и национальная идеология // Национальные интересы. 2006. № 5 С. 25.

13. Указ Президента РФ от 6 декабря 2018 года № 703 "О внесении изменений в Стратегию государственной национальной политики Российской Федерации на период до 2025 года, утвержденную Указом Президента Российской Федерации от 19 декабря 2012 года № 1666. URL: [www.garant/hotlaw/federal/1232406.html](http://www.garant/hotlaw/federal/1232406.html) (дата обращения 04.06.2021).

14. Владимир Путин выступил на праздничном мероприятии в Лужниках в рамках проведения Дней Крыма в Москве // URL: [www.kremlin.ru/events/president/transcripts/65174](http://www.kremlin.ru/events/president/transcripts/65174) (дата обращения 23.03.2021).

## ДИСТАНЦИОННЫЕ ТЕХНОЛОГИИ ПРИ ОСУЩЕСТВЛЕНИИ НАРОДОВЛАСТИЯ

**Е.Н. Босова**

*Россия, Уфа, доцент кафедры государственного права Института права  
ФГБОУ ВО «Башкирский государственный университет»,  
доцент кафедры конституционного и административного права ГБОУ ВО  
«Башкирская академия государственной службы и управления  
при Главе Республики Башкортостан»,  
кандидат юридических наук*

**Аннотация:** Дистанционные технологии используются в различных сферах жизни современного общества, в том числе и при осуществлении народовластия. Рассматриваются формы дистанционного участия граждан в демократических процедурах на выборах, праймериз, при сборе подписей избирателей, наблюдении за ходом голосования и прочее. Предлагается использовать дистанционные технологии в организации сходов граждан, собраний, публичных слушаний. Подчеркивается необходимость разработки нормативного правового регулирования на федеральном, региональном, муниципальном уровне.

**Abstract:** Remote technologies are used in various spheres of life of modern society, including in the exercise of democracy. The forms of remote participation of citizens in democratic procedures at elections, at primaries, at collecting signatures of voters, observing the course of voting and so on are considered. It is proposed to use remote technologies in organizing gatherings of citizens, meetings, public hearings, etc. The necessity of developing normative legal regulation at the federal, regional, and municipal levels is emphasized.

**Ключевые слова:** гражданин, избиратель, народовластие, дистанционные технологии, дистанционное голосование.

**Key words:** citizen, voter, democracy, remote technologies. remote voting.

Дистанционное электронное голосование имеет достоинства и недостатки. Оно основано на принципиально иных по сравнению с традиционным голосованием бумажными избирательными бюллетенями технологиях, поэтому в условиях свободных

выборов не может не предполагать существенного изменения избирательного законодательства, регламентирующего не только отдельную стадию, но и все другие стадии избирательного процесса. Вносятся предложения по концептуально новому правовому регулированию выборов.

Дистанционные технологии в современном мире неотъемлемая часть жизни общества. Они активно используются в различных сферах образования, культуры, промышленности, здравоохранении, науки и других). С применением дистанционных технологий можно обучаться, работать, получать консультацию врача, проводить совещания и конференции и другое. Создать такую возможность и расширить сферы применения можно с поддержкой государства. Поэтому развитие информационной среды и обеспечение равного доступа граждан к медиасреде одна из задач государственной программы, принятой Постановлением Правительства РФ от 15.04.2014 № 313 (ред. от 31.03.2021) «Об утверждении государственной программы Российской Федерации «Информационное общество».

Народовластие, реализуемое в форме представительной и непосредственной демократии, тоже осваивает дистанционные электронные процедуры голосования. Одним из примеров является проведённое 8 сентября 2019 года дистанционное электронное голосование на выборах депутатов Московской городской Думы седьмого созыва.

Видится огромный потенциал в применении дистанционных технологий в избирательном и референдумном процессах, осуществлении местного самоуправления, взаимодействии депутатов, выборных должностных лиц с избирателями.

Рассмотрим, в каких формах можно совершенствовать уже применяемые способы дистанционных технологий и наметить перспективы для расширения имеющихся возможностей.

Прежде всего, можно вести речь о дистанционном голосовании на выборах. Согласно действующему избирательному законодательству РФ дистанционно избиратель может проголосовать с применением электронных средств и без таковых. Последнее предполагает возможность для избирателей голосовать по почте,



в случаях и порядке, установленных Центральной избирательной комиссией Российской Федерации. Но форма голосования по почте как разновидности дистанционного участия в выборах в России не прижилась, поэтому возможно рассматривать Интернет и мобильную связь как самые оптимальные средства для дистанционного голосования.

Понятие «дистанционное электронное голосование» – голосование без использования бюллетеня, изготовленного на бумажном носителе, с использованием специального программного обеспечения. Введено Федеральным законом от 23.05.2020 № 154-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» в Федеральный закон от 12.06.2002 № 67-ФЗ (ред. от 30.04.2021) «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации».

Голосовать таким способом можно на выборах всех уровней, на территориях муниципальных образований, в регионах и общероссийском масштабе. Пока еще есть технические сложности в проведении такого голосования, поэтому в Российской Федерации его пробуют экспериментально, пока на отдельных территориях, не заменяя им традиционных способ голосования на избирательном участке, но уже идёт тестирование и с учетом применения на федеральных выборах. На выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания РФ в 2021 году дистанционное электронное голосование проводится в Курской области, Мурманской области, Нижегородской области, Ростовской области, Ярославской области, Москве и Севастополе (Постановление ЦИК России от 25.05.2021 № 7/49-8 «О дистанционном электронном голосовании на выборах 19 сентября 2021 года»).

Сфера применения дистанционного электронного голосования постепенно расширяется. В 2021 году на выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания РФ дистанционное электронное голосование применили на праймериз. «Единая Россия» – одна из первых в мире и первая в России политическая партия, использовавшая технологию «blockchain» в рамках организации предварительного

голосования (праймериз) по определению кандидатов на выдвижение на выборах.

Дистанционно можно осуществлять сбор подписей избирателей. Речь идет о сборе подписей, которые необходимы для регистрации кандидата или списка кандидатов, а также для назначения референдума. В мае 2020 года был принят Федеральный закон от 23.05.2020 № 154-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации», согласно которому избиратель может поддержать выдвижение кандидата, списка кандидатов путем проставления подписи в подписном листе либо с использованием федеральной государственной информационной системы «Единый портал государственных и муниципальных услуг (функций)».

Кроме того, дистанционные технологии помогают наблюдать за ходом голосования с помощью веб-камер, установленных на избирательных участках. Любой гражданин, имеющий доступ в Интернет имеет возможность наблюдать за ходом голосования и подсчетом голосов в режиме реального времени.

Примечательно, что Центральная избирательная комиссия РФ в период избирательной кампании расширяет возможности для реализации избирательных прав маломобильных групп граждан. В пункте 5.1 Постановления ЦИК России от 29.07.2020 № 262/1933-7 «О рекомендациях по обеспечению избирательных прав граждан Российской Федерации, являющихся инвалидами, при проведении выборов в Российской Федерации» установлено, что для оказания содействия гражданам, являющимся инвалидами, в реализации их пассивного избирательного права в период подготовки и проведения выборов комиссиям во взаимодействии с общественными организациями инвалидов рекомендуется организовывать очные и дистанционные «школы кандидатов».

Также с использованием дистанционных технологий, стала более доступна процедура обращения граждан в органы государственной власти и органы местного самоуправления, это возможно реализовать посредством электронной почты, социальных сетей, официальных электронных сайтов. Так же удачно исполь-

зуется информирование избирателей о голосовании посредством портала государственных услуг.

В тоже время, в осуществлении непосредственного народовластия возможности для дистанционного участия граждан можно расширить. Прежде всего, это затрагивает решение вопросы местного значения с применением дистанционных технологий не только на выборах и референдуме, но и в иных формах непосредственной и представительной демократии на местном уровне, предусмотренных Федеральным законом от 06.10.2003 № 131-ФЗ (ред. от 29.12.2020) «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации». Например, проводить сход граждан (статья 25.1), публичные слушания и общественные обсуждения (статья 28), опрос граждан (статья 31), голосование по вопросам изменения границ муниципального образования, преобразования муниципального образования (статья 24). Это необходимо использовать в случаях, когда сбор всех граждан фактически невозможен, либо есть сложности в предоставлении помещений.

Хорошо бы наладить взаимодействие как баллотирующихся, так и избранных кандидатов с гражданами посредством организации электронных приемных, дистанционных встреч с избирателями. Они могут быть не только индивидуальными, но и коллективными.

Вместе с тем в реализации дистанционного электронного голосования высших форм непосредственной демократии выборах и референдумах еще много нерешённых вопросов. Поскольку дистанционная электронная система голосования способна не только обеспечить удобство для удалённого голосования, но и повысить доверие к результатам выборов, необходимо исключить возможности множественного голосования избирателя, обеспечить идентификацию личности голосующего, повысить прозрачность выборов. Кроме того, могут возникнуть проблемы, связанные с подкупом или давлением на избирателей. Как отмечает А.Н. Чашин: «Законодательство в прежней редакции делало бессмысленными попытки подкупа или запугивания электората, так как не было возможности проконтролировать момент

заполнения бюллетеня. Дистанционное голосование возможность такого контроля не исключает» [3, с.16].

Есть трудности, обусловленные неравномерным развитием регионов по доступу граждан к сети Интернет. Поэтому дистанционное электронное голосование еще долго будет оставаться альтернативным вариантом и не сможет полностью исключить традиционное голосование посредством бумажного носителя.

Как считает Е.И.Колюшин, дистанционное электронное голосование не может не предполагать существенного изменения избирательного законодательства, регламентирующего все стадии избирательного процесса [1, с. 25].

Проведённый А.А. Максимовым, социально-правовой анализ организации онлайн-митинга подтверждает необходимость формулирования концепции правового регулирования публичных акций, проводимых посредством сети Интернет [2].

Поскольку дистанционные технологии при осуществлении народовластия уже являются частью взаимоотношений в современном обществе, необходимо решать возникающие проблемы, используя имеющиеся инструменты. Так, при голосовании, когда результаты имеют рекомендательное значение (например, при опросах граждан), можно отработать эту систему, чтобы она стала привычной для граждан, разработать нормативную правовую базу федерального, регионального, муниципального уровней и уже затем использовать при реализации высших форм непосредственной демократии.

### **Список литературы:**

1. Колюшин Е.И. Правовые проблемы дистанционного электронного голосования избирателей // Конституционное и муниципальное право. 2020. № 2. С. 25-30.
2. Максимов А.А. Онлайн-митинг как способ реализации политических прав человека // Актуальные проблемы российского права. 2021. № 2. С. 30- 38.
3. Чашин А.Н. Дистанционное голосование: pro et contra // Государственная власть и местное самоуправление. 2021. № 3. С. 16- 17.

## О НЕКОТОРЫХ ВОПРОСАХ РАЗВИТИЯ НЕПОСРЕДСТВЕННОГО УЧАСТИЯ НАСЕЛЕНИЯ В ОСУЩЕСТВЛЕНИИ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ

**М.Х. Валеев**

*Россия, Уфа, заведующий кафедрой права ЧОУ ВО «Восточная  
экономико-юридическая гуманитарная академия»,  
доктор юридических наук*

**М.С. Шайхуллин**

*Россия, Уфа, профессор кафедры права ЧОУ ВО «Восточная экономико-  
юридическая гуманитарная академия»,  
доктор юридических наук*

**Аннотация:** В статье на основе анализа теоретических представлений о непосредственной участии населения в осуществлении местного самоуправления, а также социологических исследований, проведенных авторами, приводятся данные и предлагаются выводы, относящиеся к совершенствованию принципов эффективного функционирования института муниципальной собственности.

**Abstract:** Based on the analysis of theoretical ideas about the direct participation of the population in the implementation of local self-government, as well as sociological studies conducted by the authors, the article provides data and conclusions related to the improvement of the principles of the effective functioning of the municipal property institution.

**Ключевые слова:** органы местного самоуправления, население, муниципальная собственность,

**Key words:** local self-government bodies, population, municipal property

В настоящее время одной из важнейших задач в сфере развития местного самоуправления, является эффективное использование муниципальной собственности, материальных ресурсов, находящихся в ведении органов местного самоуправления. Активная деятельность всех главных субъектов муниципально-

правовых должна быть построена на основе всеобщности интересов и принципе комплексности. Муниципальная собственность – важнейший институт экономической основы местного самоуправления в Российской Федерации. Земля, которая наряду с другими объектами, находящимися в публичной собственности, должна служить основой внутреннего экономического суверенитета на соответствующей территории, гарантией ее экономической самостоятельности [1, с. 64]. В основном муниципальные власти осуществляют управление принадлежащим им имуществом с помощью подчиненных им органов, среди которых видное место занимают службы городских и районных архитекторов, а также земельные комитеты [2, с. 194]. В процессе управления муниципальной собственностью важно учитывать права, свободы и законные интересы граждан и юридических лиц.

Данные, полученные в результате исследований, проводимых авторами в области развития местного самоуправления, позволили выяснить отношение населения к процедурам управления муниципальной собственностью. Прежде всего, выявилась определенная степень недоверия населения к органам местного самоуправления по вопросам управления муниципальной собственностью, особенно в части соблюдения принципа гласности местного самоуправления. Проблему граждане видят в том, что отдельные решения органов местного самоуправления, где исторические формы прямой демократии не находят своего воплощения по вопросам управления муниципальной собственностью, осуществляются без учета мнения населения, проживающего в конкретном муниципальном образовании, поэтому вопросы реализации муниципальных программ социально-экономического развития поселений носят в настоящее время недостаточно открытый характер. В особенности это касается вопросов землепользования, землеустройства и застройки поселений.

Вместе с этим, необходимо отметить, что формы непосредственной демократии, хотя и имеют место, однако не несут

на себе такой правовой нагрузки, исходя из целей достижения демократии и определения сущности самоуправления, как одной из основ для построения социального, правового и демократического государства. Так, исследование показало, что органы местного самоуправления недостаточно контактируют с населением.

В частности выяснилось, что граждане воспринимают органы местного самоуправления не как самостоятельную муниципальную власть, а как продолжение государственной власти на местах.

Из-за отсутствия интереса у самих органов местного самоуправления придерживаться публичных целей, реализация конкретных задач входящих в их компетенцию становится не совсем прозрачной, иногда в ней видятся элементы коррупции.

В этом обстоятельстве граждане видят одну из основных причин

отсутствия механизмов эффективного использования муниципального имущества. Так, 23 % респондентов отметили, что органы местного самоуправления должны быть самостоятельными в принятии решений по вопросам своего ведения, 10 % населения отметили, что органам местного самоуправления необходимо увеличить объем предоставляемых полномочий, 13 % граждан указали, что органам местной власти необходимо уменьшить объем предоставляемых полномочий, 3 % опрошенных высказались за невмешательство органов государственной власти в деятельность органов местного самоуправления, 40 % респондентов от-

метили, что местное самоуправление должно самостоятельно определять порядок и условия своей деятельности по вопросам местного значения, 10 % граждан высказали различные мнения по поводу определения объема предоставляемых полномочий.

Граждане отмечают, что местное самоуправление должно определять порядок и условия своей деятельности совместно с федеральными органами государственной власти, коллективно. 8 % граждан затруднились ответить на вопрос об объеме предоставляемых полномочий органов местной власти.

В предмет нашего исследования также вошло выяснение вопросов, связанных с возможностью продажи муниципальными образованиями земель, входящих в территорию муниципальных образований, и отношения к этому населения. Проведенное социологическое исследование показало, что 36 % граждан выступают за то, чтобы муниципальные образования не имели право продавать землю, 23% респондентов отметили, что у земли должен быть хозяин, и они не против продажи земельных участков. Вместе с этим, 10% опрошенных заявили, что земельные участки надо отдавать только в аренду и через аукционы, 23 % респондентов ответили на этот вопрос примерно так: земля принадлежит народу, и мы против корпоративных интересов в отношении решения земельных вопросов без учета мнения коренного населения, 6 % из числа опрошенных затруднились ответить на земельный вопрос.

Необходимо отметить, что в муниципальном праве главным субъектом муниципально-правовых отношений, является население, поэтому, наряду с органами местного самоуправления, правом на участие в процедурах определения условий использования муниципальной собственности может обладать население или его представители. Исследования, проведенные В.Н. Незамайкиным, показывают, что необходим максимально полный учет интересов общества и различных групп лиц в муниципальных образованиях в связи с использованием природных ресурсов, который весьма трудно обеспечить [3, с. 13]. В настоящее время интенсивно идет процесс определения органами местного самоуправления права собственности на различные объекты. Примером тому могут служить многочисленные юридические факты признания права собственности за муниципальными образованиями на земельные ресурсы и другие объекты недвижимости. Органы местного самоуправления активно заключают договоры аренды с землепользователями для того, чтобы обеспечить доходную часть местного бюджета.



Современное законодательство о местном самоуправлении Российской Федерации закрепляет, что граждане осуществляют местное самоуправление посредством участия в местных референдумах, муниципальных выборах и иных форм прямого волеизъявления, а также через выборные и иные органы местного самоуправления. Такое участие подкрепляется группой принципов, сформулированных в отечественной муниципальной науке.

Однако для более успешного решения вопросов о функционировании институтов местного самоуправления, на наш взгляд, необходимо сформулировать и другие принципы местного самоуправления, не нашедшие своего отражения в федеральном законодательстве. Развитие непосредственности участия граждан в вопросах эффективного управления муниципальной собственностью обусловит заинтересованность населения по решению вопросов местного значения. Государство и органы местного самоуправления будут исполнять свойственные им функции, не опасаясь несогласованного поведения со стороны населения при возникновении новых организаций и предприятий, поскольку интересы граждан при самоуправлении в большинстве случаев сопровождаются социальными нормами, тогда как государство и органы местного самоуправления в основном руководствуются законами.

Необходимо отметить, что при выстраивании модели оптимального регулирования деятельности субъектов муниципально-правовых отношений в области социально-экономического развития поселений, уделено особое внимание непосредственному участию граждан в реализации вопросов местного значения, и это при условиях финансовой централизации в правовом регулировании и практике организации местного самоуправления.

В этом плане возможно эффективное развитие местного самоуправления, соблюдая принципы подконтрольности органов

и должностных лиц местного самоуправления; транспортной и пешеходной доступности; соотношения объекта и субъекта управленческой деятельности; минимизации уровня реализации компетенции [4]. При всем достоинстве указанных принципов, необходимо отметить и их недостатки. Так, принцип баланса субъекта и объекта управления предполагает, что, прежде чем определять функциональность той или иной территории, необходимо четко представлять перспективы ее развития.

Однако с этим положением будет трудно согласиться в виду того, что государственная и муниципальная власть распространяет свою юрисдикцию практически на все территории. Принятые решения местным самоуправлением выстраиваются на основе непосредственного участия населения в вопросах местной жизни. А.Р. Еремин отмечает, что сложное по своим составляющим право на осуществление местного самоуправления находит проявление в целом комплексе правовых возможностей, охватывающих определенные сферы человеческой деятельности.

На конституционно-правовом уровне они закрепляются, прежде всего, в политических правах и свободах (выборы, референдум и других), хотя нельзя сказать, что этим исчерпывается элементарный состав права на осуществление местного самоуправления [5, с. 90]. Однако, как отмечает Э.Р. Курманов, права и свободы по участию в местном самоуправлении правильнее обозначать как самоуправленческие права, относящиеся как к правам и свободам человека, так и к правам и свободам гражданина [6, с. 34]. В зарубежных государствах в системе местного самоуправления непосредственность участия граждан в организации местного самоуправления гарантируется наличием принципов, закрепленных в Конституции и законах. Непосредственность участия населения в решении вопросов местного значения, должна выстраиваться, исходя из фактора активного включения в работу органов местного самоуправления инициативных людей, способных предлагать

модели инновационного развития муниципальных образований, а такая инициативность должна быть поддержана, как со стороны органов местного самоуправления, так и со стороны органов государственной власти.

#### **Список литературы:**

1. Экологическое право: учебник / под ред. д.ю.н. профессора Ю.Е. Винокурова. 2-е изд., перераб. и доп. М.: Экзамен, 2005. С.64.

2. Шейнин Л.Б. Земельное право России: учебное пособие / Л.Б. Шейнин. М.: Эксмо, 2007. С.194.

3. Незамайкин В.Н. Комплексное управление природными ресурсами территорий / В.Н. Незамайкин. М.: Издательство «Экзамен», 2006. С.13.

4. Муниципальное управление: Учебное пособие / В.Н. Парахина, Е.В. Галеев, Л.Н. Ганшина. М.: КНОРУС, 2007; Воронин А.Г., Лапин В.А., Широков А.Н. Основы управления муниципальным хозяйством: Учебное пособие. М.: Дело, 1998.

5. Еремин А.Р. Реализация права человека и гражданина на местное самоуправление в Российской Федерации: конституционные вопросы: Дисс.... докт. юрид. наук. Саратов, 2003. С. 90.

6. Курманов Э.Р. Права и свободы человека и гражданина по участию в местном самоуправлении (конституционно-правовое исследование): Автореф. дисс.... канд. юрид. наук. Челябинск, 2006. 34 с.

## МЕЖВЕДОМСТВЕННОЕ ВЗАИМОДЕЙСТВИЕ ОРГАНОВ ПУБЛИЧНОЙ ВЛАСТИ

Н.Л. Воронцова

*Россия, Уфа, доцент кафедры конституционного и административного права  
ГБОУ ВО «Башкирская академия государственной службы и управления при  
Главе Республики Башкортостан»,  
кандидат юридических наук*

**Аннотация:** Исследование посвящено отдельным аспектам межведомственного взаимодействия органов публичной власти на примере вопросов управления сферой образования. В статье делается попытка показать, что взаимодействие представляет собой не только воздействие одного органа на другой, но и их взаимосвязь в процессе функционирования. Особую актуальность и важность вопрос взаимодействия между органами публичной власти приобретает в условиях федеративного государства. В рамках рассматриваемой проблематики было уделено внимание таким формам взаимодействия как сотрудничество, координация и совместная деятельность.

**Abstract:** The study is devoted to certain aspects of interdepartmental interaction of public authorities on the example of interaction on the management of the education sector. The article attempts to show that interaction is not only the effect of one organ on another, but also their interconnection in the process of functioning. The issue of interaction between public authorities acquires particular relevance and importance in the context of a federal state. Within the framework of the problems under consideration, attention was paid to such forms of interaction as cooperation, coordination and joint activities.

**Ключевые слова:** органы публичной власти, управление образованием

**Key words:** public authorities, education management, interdepartmental act

Тема представляет интерес как в теоретическом, так и в практическом плане. Наиболее важными теоретическими аспектами вопроса межведомственного взаимодействия выступают: содержание понятия «взаимодействие», формы и виды взаимодействия. В практическом плане, прежде всего, актуальными являются вопросы принципов взаимодействия органов власти, правового оформления взаимодействия, форм взаимодействия между органами публичной власти различного уровня, между органами публичной власти и обществом.

Анализ толкования данного термина позволил сделать вывод, что часто содержание понятия «взаимодействие» определяется через термин «воздействие». Этот подход наблюдается в «Философском энциклопедическом словаре» [7], «Психологическом словаре» [1], «Физическом энциклопедическом словаре» [6]. Таким образом, искомое понятие воздействие можно сформулировать, придерживаясь следующего алгоритма: во-первых, это деятельность, во-вторых, это совместная деятельность, в-третьих, это совместная деятельность, которая отражает процессы взаимного воздействия субъектов (объектов).

В свою очередь, в словаре С.И. Ожегова в содержание рассматриваемого понятия вкладывается следующий смысл:

1. взаимная связь явлений (взаимосвязь спроса и предложения).
2. взаимная поддержка [4].

Представляется, что «взаимодействие» применительно к деятельности органов власти следует рассматривать не только исключительно через воздействие, а как связь, предполагающую согласование и поддержку. Так, например, введение Федеральных государственных образовательных стандартов потребует методического разъяснения порядка их внедрения в практику, которое должно исходить от федеральных органов управления образования.

В современных условиях управление (как организованный процесс) характеризуется широким спектром возможностей взаимодействия. На примере сферы образования есть возможность достаточно яркой демонстрации имеющихся уровней взаимодействия.

Речь идет о следующих видах взаимодействия (по субъектному составу):

1. взаимодействие между органами публичной власти;
2. сетевое взаимодействие между образовательными организациями и другими организациями, учреждениями;
3. взаимодействие между образовательными организациями и органами власти;
4. взаимодействие органов управления образованием, а также образовательных организаций с общественными объединениями;
5. взаимодействие образовательной организации с родителями (законными представителями) обучающихся;
6. взаимодействие образовательной организации с обучающимся.

Вопрос межведомственного взаимодействия имеет особую актуальность в условиях федеративного государства. Данное взаимодействие основано на принципе разделения властей, который действует как по горизонтали, так и по вертикали. Органы власти должны иметь возможность взаимодействовать, а также контролировать друг друга в целях обеспечения эффективного управления. В этой связи Н.В. Симонова рассматривает взаимодействие органов публичной власти на территории субъекта федерации как процесс, направленный на установление закономерных связей между органами публичной власти на данной территории с целью выработки эффективного механизма совместных действий, необходимого для слаженного функционирования государства и населения [5, с. 14]. В научной литературе выделяются различные формы взаимодействия органов публичной власти, в

том числе в федеративном государстве. Обобщив имеющиеся подходы, И.В. Лобанов выделяет следующие формы взаимодействия органов государственной власти в федеративном государстве: контроль, сотрудничество, координация, совместная деятельность [2, с. 4]. В рамках проблематики взаимодействия в сфере образования особого внимания заслуживают сотрудничество, координация и совместная деятельность.

Важно отметить, что на федеральном уровне в конструкции системы управления образованием произошли существенные изменения. Федеральными органами государственной власти, призванными осуществлять государственное управление в сфере образования, являются: федеральный орган исполнительной власти, осуществляющий функции по выработке государственной политики и нормативному правовому регулированию в сфере образования; федеральный орган исполнительной власти, осуществляющий функции по контролю и надзору в сфере образования; федеральные органы, которые имеют в своем ведении образовательные учреждения. Наибольшее количество полномочий ФЗ «Об образовании в Российской Федерации» предоставлено федеральным органам исполнительной власти, осуществляющий функции по выработке государственной политики и нормативному правовому регулированию [3, с. 5].

Ярким примером вертикального взаимодействия в форме совместной деятельности выступает законотворчество. По данным размещенным в электронной системе обеспечения законодательной деятельности ([sozd.duma.gov.ru](http://sozd.duma.gov.ru)) можно определить количество проектов законов, которые исходят от законодательных (представительных) органов власти субъектов РФ. Так, в период работы Государственной Думы 6 созыва по вопросам образования было внесено 20 законопроектов, в Государственную Думу 7 созыва – 8 законопроектов по данному вопросу.

Вопросы разграничения полномочий решаются при помощи принятия соответствующих законов и заключения соглашений. Закон Вологодской области от 05 июня 2013 года № 3074-ОЗ «О разграничении полномочий в сфере образования между органами государственной власти области» служит примером горизонтального разделения полномочий (взаимодействия). В качестве примера акта, определяющего особенности горизонтального взаимодействия между органами исполнительной власти, можно привести Соглашение о сотрудничестве между Министерством образования и науки Российской Федерации и Федеральной службой по интеллектуальной собственности (утв. Минобрнауки России 24.01.2018 № СОГ-1/14, Роспатентом).

В Регламенте Министерства просвещения РФ уделяется внимание созданию координационных и совещательных органов. В пункте 2.30 установлено, что в состав координационных и совещательных органов в зависимости от вопросов, для решения которых они образуются, могут включаться представители иных органов и организаций.

В практике межведомственного взаимодействия есть примеры издания совместных приказов. Примером подобного межведомственного документа является совместный Приказ Минтруда России, Минпросвещения России и Минобрнауки России от 14 декабря 2018 года № 804н/299/1154, которым утверждена Типовая программа сопровождения инвалидов молодого возраста при получении ими профессионального образования и содействия в последующем трудоустройстве. Этот пример относится к уровню горизонтального взаимодействия. Данная практика применяется и в деятельности других министерств.

Итогом проведенного исследования является вывод о возможном закреплении принципа взаимодействия в правовых нормах, в частности, в Федеральном законе «Об образовании в Российской Федерации».



### **Список литературы:**

1. Карпенко Л.А. Краткий психологический словарь / Л.А. Карпенко, А.В. Петровский, М.Г. Ярошевский. Ростов-на-Дону: «Феникс», 1998. 512 с.

2. Лобанов И.В. Формы взаимодействия органов государственной власти в Российском федеративном государстве // Известия высших учебных заведений. Поволжский регион. Общественные науки. 2011. № 2. С. 3-8.

3. О полномочиях органов государственной власти субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления муниципальных районов и городских округов в сфере образования. Выпуск 2 / Основные положения Федерального закона «Об образовании в Российской Федерации» / Под ред. А.Н. Дегтярева. М.: Издание Государственной Думы, 2003. 40 с.

4. Ожегов С.И., Шведова Н.Ю. Толковый словарь русского языка: 80 000 слов и фразеологических выражений. 4-е изд., М., 1997. 944 с.

5. Симонова Н.В. Взаимодействие органов публичной власти на территории приграничного субъекта Российской Федерации: конституционно-правовые аспекты (на анализе материалов Западного регионального пограничного управления ФСБ РФ): автореф. дис. канд. юрид. наук. Волгоград, 2003. 22 с.

6. Физический энциклопедический словарь / Главный редактор А.М. Прохоров. М.: Советская энциклопедия, 1983. 928 с.

7. Философский энциклопедический словарь / Главная редакция: Л.Ф. Ильичев, П.Н. Федосеев, С.М. Ковалев, В.Г. Панов. М.: Советская энциклопедия. 1983. 839 с.

## РЕАЛИЗАЦИЯ КОНСТИТУЦИОННОГО ПРАВА ГРАЖДАНИНА НА КВАЛИФИЦИРОВАННУЮ ЮРИДИЧЕСКУЮ ПОМОЩЬ В ГРАЖДАНСКОМ И АРБИТРАЖНОМ ПРОЦЕССЕ

Г.И. Гатауллина

*Россия, Уфа, доцент кафедры гражданского права и процесса  
ГБОУ ВО «Башкирская академия государственной службы и управления при  
Главе Республики Башкортостан»,  
кандидат юридической наук, доцент*

**Аннотация:** В статье рассматривается развитие конституционного права гражданина на квалифицированную юридическую помощь в процессуальных нормативных актах и оценивается достаточность современных требований к представителям в судебных процессах для эффективной и грамотной защиты интересов граждан.

**Abstract:** The article discusses the development of a citizen's constitutional right to qualified legal assistance in judicial codes and assesses the adequacy of today's requirements for representatives in litigation for effective and competent protection of citizens' interests.

**Ключевые слова:** право на квалифицированную юридическую помощь, представительство в гражданском и арбитражном процессе.

**Key words:** right to qualified legal assistance, representation in civil procedure

Право каждого гражданина на квалифицированную юридическую помощь предусмотрено статьей 48 Конституции РФ. Оно неразрывно связано и с правом на судебную защиту, гарантированным статьей 46 Конституции РФ, ведь без качественного оказания правовой помощи гражданам, которые не обладают достаточным уровнем юридических знаний и навыков, отстаивание правоты в суде может оказаться безрезультатным. Гражданин не всегда может правильно выбрать способ защиты, соблюсти досудебные процедуры урегулирования, качественно подготовить доку-

менты, подтвердить свои доводы допустимыми и достаточными доказательствами, что может привести к отказу в удовлетворении заявленных требований.

Действительно, рассматриваемое конституционное право реализуется прежде всего в судебных процессах. В то же время само понятие квалифицированной юридической помощи никак не раскрывается ни в Конституции РФ, ни в федеральных законах. Критерии для оценки оказанной юридической помощи (платной и бесплатной) отсутствуют, что означает невозможность должной защиты граждан, пострадавших в связи с некачественным выполнением юристом своих обязанностей в рамках конкретного судебного процесса.

В дискуссии правоведов и в практике Конституционного суда РФ больше внимания уделяется оказанию квалифицированной правовой помощи по уголовным делам. Конечно, здесь затрагиваются такие значимые права граждан на личную неприкосновенность, на свободу передвижения, на свободный выбор рода деятельности и другие.

Однако в рамках гражданского и арбитражного процесса затрагиваются важные права граждан – например, право на жилище при рассмотрении дел о выселении, трудовые права – при восстановлении на работе или взыскании задолженности по заработной плате или привлечении к материальной ответственности, право на охрану здоровья и медицинскую помощь при обращении в связи с причинением вреда здоровью, некачественным лечением. И здесь, к сожалению, встречаются случаи взаимодействия стороны с неквалифицированным юристом, что приводит к крайне неблагоприятным правовым последствиям. Недостаточная подготовка к процессу, невнимательное изучение правовой базы становится основанием для отказа в удовлетворении требований, которые при должном подходе могли быть обоснованными фактическими обстоятельствами и нормативно подкреплены.

Действующее законодательство не имеет единого подхода о механизме реализации конституционного права на квалифицированную юридическую помощь в судебных процессах.

Гражданский процессуальный кодекс РФ (статья 49) устанавливает, что представителями в суде могут быть «адвокаты и иные оказывающие юридическую помощь лица», которые имеют «высшее юридическое образование либо ученую степень по юридической специальности». Исключения составляют случаи разбирательства гражданских дел мировыми судьями и районными судами.

Согласно Кодексу административного судопроизводства РФ (статья 55), представителями в суде по административным делам могут быть «адвокаты и иные лица, которые обладают полной дееспособностью, не состоят под опекой и попечительством, имеют высшее юридическое образование либо ученую степень по юридической специальности».

Арбитражно-процессуальный кодекс РФ (часть 3 статьи 59) предусматривает, что «представителями граждан, в том числе индивидуальных предпринимателей, и организаций могут выступать в арбитражном суде адвокаты и иные оказывающие юридическую помощь лица, имеющие высшее юридическое образование либо ученую степень по юридической специальности. Требования, предъявляемые к представителям, не распространяются на патентных поверенных по спорам, связанным с правовой охраной результатов интеллектуальной деятельности и средств индивидуализации, арбитражных управляющих при исполнении возложенных на них обязанностей в деле о банкротстве, а также иных лиц, указанных в федеральном законе».

Согласно статье 45 Уголовно-процессуального кодекса РФ, представителями потерпевшего, гражданского истца и частного обвинителя могут быть адвокаты, а представителями гражданского истца, являющегося юридическим лицом, также иные

лица, правомочные в соответствии с Гражданским кодексом РФ представлять его интересы. В качестве представителя потерпевшего или гражданского истца могут быть также допущены один из близких родственников потерпевшего или гражданского истца либо иное лицо, о допуске которого ходатайствует потерпевший или гражданский истец.

Таким образом, исключительно адвокатская форма представительства в уголовных делах противопоставляется допуску в качестве представителя в гражданском и административном судопроизводстве куда более широкого круга лиц. Подобная асимметрия правового регулирования не представляется обоснованной. В гражданском судопроизводстве в районных судах рассматривается большинство всех дел, относящихся к компетенции судов общей юрисдикции. Между тем, осуществлять представительство там могут любые дееспособные граждане даже без юридического образования. И рассматривают районные суды иски о признании сделок недействительными, о возмещении вреда, причиненного жизни и здоровью, споры, связанные с разделом имущества супругов и многие другие сложные дела, требующие добротных знаний в области материального и процессуального права.

Конституционный суд РФ, в разные годы рассматривая вопрос о соответствии Конституции РФ норм процессуального законодательства, определяющих требования к представителям, говорил о том, что свободу выбора представителя не ограничивает установление формальных цензов для допуска конкретного субъекта в качестве представителя в суде [1, 2].

Установление требований к наличию адвокатского статуса к представителю означает, что проверка квалификации в установленном порядке была проведена. Так, Федеральным законом «Об адвокатской деятельности и адвокатуре в Российской Федерации» предусмотрено, что для приобретения статуса адвоката, дающего в том числе право участвовать в судопроизводстве

в качестве представителя доверителя, необходимы определенный уровень юридического образования, стаж работы по юридической специальности или стажировка в адвокатском образовании, положительное решение квалификационной комиссии, принимаемое после сдачи квалификационного экзамена, отсутствие непогашенной или неснятой судимости за совершение умышленного преступления. Для защиты доверителя также установлено страхование риска ответственности адвоката за нарушение условий заключенного с доверителем соглашения.

Непонятно, если такая проверка профессионализма уместна для допуска представителя в уголовный процесс, почему подобные требования избыточны для участия представителя по гражданским делам? Формально, адвокат, исключенный из коллегии, лицо с судимостью может оказывать юридические услуги свободно, без ограничений в рамках гражданского или арбитражного процесса.

Гарантируя право на получение именно квалифицированной юридической помощи, государство должно, во-первых, обеспечить условия, способствующие подготовке квалифицированных юристов для оказания гражданам различных видов юридической помощи, в том числе в уголовном судопроизводстве, и, во-вторых, установить с этой целью определенные профессиональные и иные квалификационные требования и критерии. Участие в качестве защитника в ходе предварительного расследования дела любого лица по выбору подозреваемого или обвиняемого может привести к тому, что защитником окажется лицо, не обладающее необходимыми профессиональными навыками, что несовместимо с задачами правосудия и обязанностью государства гарантировать каждому квалифицированную юридическую помощь [3].

Такой исключительно формальный критерий, как наличие высшего юридического образования либо ученой степени в области права, а равно адвокатского статуса, не дает реальной гаран-

тии оказания представителем эффективной помощи, поскольку многообразие споров, входящих в компетенцию арбитражных судов, сложность в регулировании отдельных правоотношений позволяют утверждать, что даже самый опытный адвокат не может быть достаточно компетентным во всяком арбитражном деле.

Гарантии качества оказания юридической помощи сомнительно даже при оказании платной юридической помощи. Если гражданин не владеет необходимыми правовыми знаниями, он вряд ли будет в состоянии оценить предлагаемый проект договора поручения или оказания юридических услуг, услуг консультирования, заключить этот договор на выгодных для себя условиях с адекватными мерами ответственности исполнителя. Оказание бесплатной помощи и вовсе существует лишь номинально, а реальную защиту граждане не получают.

Еще более проблемным представляется качество оказания юридической помощи при назначении представителя судом. Процессуальное законодательство содержит случаи, когда суд назначает адвоката в качестве представителя в случае отсутствия представителя у ответчика, место жительства которого неизвестно, а также в других предусмотренных федеральным законом случаях (статья 50 ГПК РФ). Большинство изученных нами дел с применением указанной статьи свидетельствуют о том, что адвокаты по таким делам вообще не являются в суд либо ведут себя пассивно. И вряд ли уместно говорить здесь о квалифицированном оказании юридической помощи, даже несмотря на адвокатский статус представителя.

Возможно, только адвокатская форма представительства приведет к монополизации рынка юридических услуг. Заслуживают внимания и подлежат обсуждению вопросы лицензирования и саморегулирования данного вида деятельности. Но главное – должны быть установлены критерии оценки качества оказания юридической помощи, выработан механизм контроля за действиями представителей.

Хотя отдельные шаги в этом направлении сделаны. Постановлением Правительства РФ от 15.04.2014 № 312 «Об утверждении государственной программы РФ "Юстиция"» установлено, что обеспечение гарантированной государством защиты прав и свобод человека и гражданина путем предоставления гражданам квалифицированной юридической помощи, оказываемой адвокатами по назначению, будет реализовано посредством совершенствования нормативного правового регулирования института адвокатуры по отдельным направлениям совершенствования механизмов допуска к адвокатской деятельности [4]. Это планируется достигнуть через создание единого стандарта качества юридических услуг, совершенствование механизма контроля за качеством юридической помощи и другими способами.

В 2017 году Министерством юстиции РФ был подготовлен Проект Распоряжения Правительства РФ «Об утверждении Концепции регулирования рынка профессиональной юридической помощи». В указанном документе, в частности, изучен и обобщен зарубежный опыт регулирования профессиональной юридической помощи. По итогам изучения отмечается, что типичным для зарубежных стран является определение круга лиц, наделенных правом предоставления профессиональной правовой помощи. В связи с тем, что деятельность по судебному представительству предъявляет наиболее высокие требования к профессиональной компетенции юристов, определение со стороны государства круга лиц, которым предоставлено право ведения дел в судах, и установление статуса таких лиц является одним из традиционных направлений регуляторного участия государства в сфере правового регулирования порядка оказания юридических услуг.

В то же время последовательного реформирования рынка юридических услуг не проводится, что приводит к отсутствию действенного механизма защиты граждан от последствий привлечения в качестве представителей некомпетентных и непрофесси-



ональных поверенных. А это означает, что должной реализации право гражданина на квалифицированную юридическую помощь принцип не находит.

### **Список литературы:**

1. Постановление Конституционного Суда РФ от 16.07.2004 №15-П «По делу о проверке конституционности части 5 статьи 59 АПК РФ в связи с запросами Государственного Собрания - Курултая Республики Башкортостан, Губернатора Ярославской области, Арбитражного суда Красноярского края, жалобами ряда организаций и граждан» // «Собрание законодательства РФ», 02.08.2004, №31, ст. 3282.

2. Постановление Конституционного Суда РФ от 16.07.2020 №37-П «По делу о проверке конституционности части 3 статьи 59, части 4 статьи 61 и части 4 статьи 63 АПК РФ в связи с жалобой общества с ограниченной ответственностью "Александра" и гражданина К.В. Бударина» // «Собрание законодательства РФ», 27.07.2020, №30, ст. 5000.

3. Постановление Конституционного Суда РФ от 28.01.1997 №2-П «По делу о проверке конституционности части четвертой статьи 47 Уголовно - процессуального кодекса РСФСР в связи с жалобами граждан Б.В. Антипова, Р.Л. Гитиса и С.В. Абрамова» // «Собрание законодательства РФ», 17.02.1997, №7, ст. 871,

4. Постановление Правительства РФ от 15.04.2014 №312 «Об утверждении государственной программы РФ "Юстиция"» // «Собрание законодательства РФ», 05.05.2014, №18 (часть II), ст. 2158.

5. Проект Распоряжения Правительства РФ «Об утверждении Концепции регулирования рынка профессиональной юридической помощи» (по состоянию на 24.10.2017) // СПС «Консультант плюс».

## ОТРАЖЕНИЕ ФУНКЦИЙ ГОСУДАРСТВА В КОНСТИТУЦИИ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

Я.В. Горфель

Россия, Москва, студент АНО ВО «Российский новый университет»

**Аннотация:** Статья посвящена исследованию внутренних и внешних функций государства на основе Конституции Российской Федерации.

**Abstract:** The article is devoted to the study of the internal and external functions of the state on the basis of the Constitution of the Russian Federation.

**Ключевые слова:** функции государства, Конституция, политическая функция государства, экономическая функция государства, социальная функция государства

**Key words:** functions of the state, Constitution, political function of the state, economic function of the state, social function of the state

Государство играет важную роль в жизни общества, а характеризовать его деятельность можно с помощью подробного изучения функций, которые оно выполняет. Функциями государства называются основные направления деятельности, выражающие его сущность и назначение [7]. Функции государства характеризуют сферу компетенции государства, его органов, целей и задач стоящих перед ним. В данной статье рассматривается связь Конституции Российской Федерации и функций государства.

В статье 80 пункт 3 Конституции РФ говорится, что «Президент Российской Федерации в соответствии с Конституцией Российской Федерации и федеральными законами определяет основные направления внутренней и внешней политики государства». Это задачи и функции российского государства находиться именно в руках действующего президента.

Первая статья Конституции РФ закрепляет, что Россия является демократическим государством, из этого следует

главная функция – защита, обеспечение и реализация основных прав и свобод человека и гражданина. Исполнение данной функции начинается с его закрепления в Конституции посредством статьи 17, которая постановляет неотчуждение прав и свобод человека и гражданина. Закрепление этого принципа в основном законе страны, гарантирует, его исполнения всеми ветвями власти.

Статья 3 Конституции РФ закрепляет, что государство в первую очередь занимается реализацией народовластия, из этого вытекает его политическая функция.

Политическая функция проявляется в осуществлении народовластия как:

1. исполнять волеизъявление посредством законодательной деятельности;
2. реализация государственного суверенитета, управление субъектами и определение их правового статуса;
3. создание условий для самоуправления народа и формирования гражданского общества;
4. официальное представительство народа;
5. защита конституционного строя [11].

Также составляющей политической функции является создание и поддержание демократического общества [8]. Для этого государство создает различные демократические институты, защищает права большинства (не допуская угнетения меньшинства), поддерживает политический плюрализм и систему сдержек и противовесов, а также следит за тем, чтобы каждая ветвь власти поддерживала равенство граждан.

Из статьи 8 Конституции РФ вытекает экономическая функция государства. Даже в условиях рыночной экономики, где господствует конкуренция и свободное ценообразование государство вынуждено вмешиваться в экономические процессы, а, следовательно, оно имеет экономические функции.

В юридической литературе выделяют основные функции государства в рыночной экономике:

- 1) разработка экономической политики;
- 2) управление государственными предприятиями;
- 3) поддержание основ рыночной экономики;
- 4) стимулирование развития экономики;
- 5) защита государства от внешнеэкономического воздействия.

В Российской Федерации государство активно занимается проблемой образования монополий. В стране действует федеральная антимонопольная служба, а также специальное законодательство, основой которого является Федеральный закон от 26.07.2006 №135-ФЗ (ред. от 04.06.2014) «О защите конкуренции» (26 июля 2006 года).

Фискальная функция также закреплена в Конституции РФ (статья 57). Без этой функции государство не может нормально функционировать, так как налоги нужны для:

- 1) содержания государственного аппарата;
- 2) поддержки различных слоев населения;
- 3) обеспечение экономического и культурного развития страны;
- 4) поддержания обороноспособности;
- 5) взаимодействия с другими странами в рамках международного взаимодействия.

Социальные функции государства закреплены в статье 7 Конституции РФ. Она объявляет Россию социальным государством, следовательно, эти функции имеют большое значение.

Социальная функция государства характеризуется обеспечением общественного благополучия, то есть создание условий для хорошей жизни и развития человека, и обеспечение для всех граждан равных возможностей, чтобы они могли достичь такого уровня жизни.

Социальная функция очень многогранна, и одной из ее основных частей является социальная защита нуждающихся [2]. К таким людям относятся те, кто не имеет возможности полноценно трудиться – инвалиды, пожилые люди, сироты и другие. Также к ним относятся люди, которые нуждаются в государственной поддержке – многодетные или неполные семьи, учащиеся, иммигранты и беженцы.

Другой стороной этой функции является смягчение социальных противоречий. Это касается противоречий между социальными слоями, которые возможно решить с помощью специальных программ поддержки и установления минимального размера оплаты труда. С помощью грамотной национальной политики государство может смягчить и национальные противоречия, которые особо остро проявляются в многонациональных государствах.

Важной составляющей является обеспечение прав граждан, например, свобода и приемлемость условий труда (статья 37 Конституции РФ), занятости и миграции рабочей силы. Каждое социальное государство стремится уменьшить безработицу, для этого оно должно проводить грамотную трудовую политику, улучшать системы бирж труда, выделять больше рабочих мест на государственных предприятиях. Также важно обеспечение и других прав, например, образование, здравоохранение (статья 39) и другие.

Статья 4 Конституции Российской Федерации закрепляет обязанность государства обеспечивать и сохранять государственный суверенитет. В этом помогают внешние функции, которые характеризуют деятельность государства с другими странами.

Функция обороны страны являлась наиглавнейшей во все времена [10]. Она заключается в том, что государство должно поддерживать высокий уровень обороноспособности, который будет отвечать требованиям национальной безопасности.

Из этого следует, что вооруженные силы выполняют следующие задачи:

- защита государственного суверенитета;
- защита территориальной целостности страны;
- пресечение вооруженных конфликтов, которые угрожают интересам страны;
- выполнение международных обязательств.

В XXI веке ни одно государство не может существовать самостоятельно, никак не взаимодействуя с другими. Страны связаны между собой торговыми, научно-техническими, производственными, транспортными и многими другими отношениями.

В экономической интеграции существует ряд принципов, которые все государства должны соблюдать:

1. каждое государство имеет суверенитет на свои природные ресурсы, оно свободно распоряжается ими;
2. каждое государство само вправе выбирать, с какими странами сотрудничать;
3. сотрудничество должно быть взаимовыгодным, не допускается дискриминация.

Хотя в Конституции Российской Федерации нет статей, которые бы прямо закрепили функции государства, но они рассредоточены по всему тексту закона. Такое решение объясняется тем, что появление и прекращение государственных функций зависит от текущих задач, которые стоят перед государством и со временем меняются.

### **Список литературы:**

1. Конституция Российской Федерации (принята всенародным голосованием 12.12.1993) (с учетом поправок, внесенных Законами РФ о поправках к Конституции РФ от 30.12.2008 №6-ФКЗ, от 30.12.2008 №7-ФКЗ, от 05.02.2014 №2-ФКЗ, от 01.07.2020

№11-ФКЗ) // Собрание законодательства РФ, 01.07.2020, №31, ст. 4398

2. Беляева Ю.Н. О социальных функциях государства // Журнал российского права. 2016. № 1 (229). С. 99-106.

3. Виприцкий Н.Н. Внешние функции российского государства в условиях глобализации // Общество и право. 2011. №4 (36). С.48-50.

4. Максименко Э.А. К вопросу о современных внешних функциях Российского государства // Проблемы экономики и юридической практики. 2012. №6. С. 82-84.

5. Малько А.В. Теория государства и права. Москва: КНОРУС, 2012. 400с

6. Марченко М.Н. Теория государства и права. М.: Проспект, Велби; Издание 2-е, 2003. 637 с.

7. Морозова Л. А. Теория государства и права: учебник / Л. А. Морозова. – Москва: Норма: Инфра–М, 2015. 463 с

8. Парганаева Д.Н. Внутренние и внешние функции государства: исследование основных проблем // Ленинградский юридический журнал. 2018. №1 (51). С. 43-48.

9. Рассказов Л. П. Теория государства и права / Л.П. Рассказов. М.: РИОР, 2009. 464 с.

10. Семенова В.В. К вопросу о внешних функциях государства // Вестник Саратовской государственной юридической академии. 2017. №3 (116). С. 26-30.

11. Теория государства и права: учебник / Российский университет дружбы народов, Юридический институт; под ред. д.ю.н., проф. А.А. Клишаса. М.: Статут, 2019. 512 с.

## К ВОПРОСУ О ПРОБЛЕМАХ УЧАСТИЯ ПЕРЕВОДЧИКА В АРБИТРАЖНОМ ПРОЦЕССЕ

М.В. Горюнова

*Россия, Красноярск, студент ФГАОУ ВО «Сибирский федеральный университет»*

**Аннотация:** В данной статье раскрываются актуальные вопросы и правовые проблемы, существующие в теории и отражающиеся в практике, связанные с участием переводчика в арбитражном судопроизводстве, а также рассматривается вопрос о необходимости принятия единого акта, регулирующего процессуальный статус переводчика.

**Abstract:** This article reveals current issues and legal problems that exist in theory and are reflected in practice, related to the participation of an interpreter in arbitration proceedings, and also considers the need to adopt a single act regulating the procedural status of an interpreter.

**Ключевые слова:** переводчик, арбитражный процесс, участники судопроизводства

**Key words:** translator, arbitration process, participants in legal proceedings

Согласно статье 12 АПК РФ судопроизводство в арбитражном суде ведется только на русском языке. Нарушение принципа языка судопроизводства является основанием для безусловной отмены решения. В одном из рассматриваемых Арбитражным судом города Севастополя дел, суд отметил, что нарушение правил о языке судопроизводства в любом случае является достаточным основанием для применения положений пункта 3 части 4 статьи 270, пункта 3 части 4 статьи 288 АПК РФ [3].

Помимо этого, в АПК регламентировано, что лицам, участвующим в деле и не владеющим русским языком, арбитражный суд разъясняет и обеспечивает право выступать в суде на родном языке или свободно выбранном языке общения и пользоваться



услугами переводчика [1]. Но, исходя из судебной практики, сначала он должен убедиться, что лицу переводчик необходим. Если судья видит, что процессуальные документы составлялись стороной на русском языке; юридическое или физическое лицо уже длительное время пребывают на территории РФ, то судья может и не обеспечить участия переводчика в процессе, ибо все вышеизложенное свидетельствует о знании русского языка лицом.

Согласно статье 57 АПК переводчик – это лицо, свободно владеющее языком, знание которого необходимо для перевода в процессе осуществления судопроизводства, и привлечено арбитражным судом к участию в арбитражном процессе в случаях и в порядке, которые предусмотрены АПК РФ [1]. Переводчик наделяется процессуальным статусом с момента вынесения судом определения о привлечении переводчика к участию в арбитражном процессе.

Поскольку процессуальный статус переводчика не нашел детального закрепления в АПК РФ, на практике возникает ряд вопросов, связанных с участием данного субъекта в судопроизводстве.

Во-первых, согласно статье 57 АПК РФ, кандидата в переводчики могут предлагать лица, участвующие в деле, а также может назначить суд по своему усмотрению. Однако судебной практике известны случаи, когда при рассмотрении ходатайств о предоставлении переводчика суды отмечали, что норма не устанавливает обязанности суда по поиску и предоставлению переводчика [4]. Получается, что если сторона сама не представила кандидатуру, то суд может отказать в удовлетворении соответствующего ходатайства, хотя из закона это прямо не следует.

Во-вторых, исходя из определения, а также из анализа статьи 57 АПК, можно прийти к выводу, что для того, чтобы судья привлек к участию в деле переводчика, лицу достаточно

«свободно владеть языком». Однако чётких критериев определения этого навыка в законе не предусмотрено. На практике в качестве таковых используются: наличие у кандидата собственных знаний определенного языка либо профильного образования (например, лингвистического), участие в организации судебных переводчиков; наличие сертификата об уровне владения языком; информация о месте учебы переводчика (окончании учебного заведения); одинаковая этническая принадлежность с лицом, не владеющим русским языком. Как нам видится, этих критериев недостаточно, поскольку даже наличие у кандидата сертификата об уровне владения языком (диплом лингвиста, переводчика) не исключает того, что при осуществлении перевода в рамках процесса у него могут возникнуть проблемы с переводом определенных юридических терминов. От этого будет страдать точность и полнота информации, воспринимаемая лицом, для которого перевод и осуществляется.

В-третьих, в ряде случаев суды отмечают, что сторона, предлагая кандидата в переводчики, должна представлять доказательства в подтверждение того, что кандидатура переводчика свободно владеет языком, знание которого необходимо в процессе осуществления судопроизводства [5], хотя данная позиция в законодательстве не нашла отражения.

В-четвертых, довольно часто суды отказывают в удовлетворении ходатайства о предоставлении переводчика ввиду наличия у стороны или третьего лица представителя. Получается, что суд, тем самым, соединяет несколько процессуальных фигур (представителя и переводчика) в одном лице, что является недопустимым. Данную позицию разделяет и Арбитражный суд Республики Коми, который в одном из Определений отметил, что иные участники (кроме переводчика) арбитражного процесса не вправе принимать на себя обязанности переводчика, хотя бы они и владели необходимыми для перевода языками [2].

Несмотря на вышеизложенное, судебной практике известны случаи привлечения в качестве переводчика определенное лицо, как по инициативе суда, так и по ходатайству сторон. Так, Арбитражный суд Республики Татарстан удовлетворил ходатайство представителя ответчика о предоставлении переводчика Х., в подтверждение «свободного владения» языком которого был предоставлен диплом лингвиста, переводчика по специальности «перевод и переводоведение» [6]. В Определении же Арбитражного суда Республики Коми суд по своей инициативе привлек переводчика к участию в деле ввиду необходимости непосредственно осуществлять перевод во время судебного заседания, поскольку ответчиком являлось иностранное лицо [2].

В связи с существующими проблемами привлечения к участию в судебном заседании переводчика, разнообразием судебной практики, думается, что существует необходимость принять закон, который бы детально регулировал порядок привлечения переводчика к судебному разбирательству; требования, предъявляемые к указанному субъекту, основания для отказа в предоставлении переводчика и др. Тем более, что попытки восполнить соответствующие пробелы в законодательстве уже предпринимались инициативной группой Летней школы Союза переводчиков, в которую входили Обидина Л. Б., Ларин А.А., Сдобников В.В.

Однако, на наш взгляд, в разработанном ими проекте Положения имелись недочеты. К примеру, вопрос о ставке оплаты услуг судебного переводчика по каждой из форм перевода не урегулирован, а правом доступа к сведениям, включенным в Единый государственный реестр судебных переводчиков, наделяются не все участвующие в деле лица. Это является основанием для дальнейшего обсуждения данного проекта и внесения в него соответствующих изменений (дополнений) или же принятия закона, регулирующего статус переводчика с учетом положений данного проекта.

### **Список литературы:**

1. Арбитражный процессуальный кодекс: федер. закон от 24.07.2002 № 95-ФЗ ред. от 08.12.2020 // Справочная правовая система «КонсультантПлюс». URL: [www.consultant.ru](http://www.consultant.ru) (дата обращения: 27.06.2021).

2. Определение Арбитражного суда Республики Коми от 18 марта 2015 года № А29-1330/2014 // Судебные и нормативные акты РФ. URL: [www.sudact.ru/arbitral/doc/gSUiRVxnPpmv](http://www.sudact.ru/arbitral/doc/gSUiRVxnPpmv) (дата обращения: 27.06.2021).

3. Решение Арбитражного суда г. Севастополя от 28 июля 2016 года № А84-2053/2016 // Судебные и нормативные акты РФ. URL: [www.sudact.ru/arbitral/doc/2RdjsVRAAJdt](http://www.sudact.ru/arbitral/doc/2RdjsVRAAJdt) (дата обращения: 27.06.2021).

4. Решение Арбитражного суда Томской области от 26 ноября 2016 года № А67-7462/2015 // Судебные и нормативные акты РФ. URL: [www.sudact.ru/arbitral/doc/koxrrs0NMgVX](http://www.sudact.ru/arbitral/doc/koxrrs0NMgVX) (дата обращения: 27.06.2021).

5. Решение Арбитражного суда Омской области от 3 февраля 2017 [Электронный ресурс] // Судебные и нормативные акты РФ. – URL: [www.sudact.ru/arbitral/doc/XFqbrix3ZGV1](http://www.sudact.ru/arbitral/doc/XFqbrix3ZGV1) (дата обращения: 27.06.2021).

6. Постановление Арбитражного суда Республики Татарстан от 29 ноября 2017 г. [Электронный ресурс] // Судебные и нормативные акты РФ. – URL: [www.sudact.ru/arbitral/doc/ZVJaWkG5XMxu](http://www.sudact.ru/arbitral/doc/ZVJaWkG5XMxu) (дата обращения: 27.06.2021).

7. Вербицкая В.А. Участие переводчика в арбитражном процессе // Международный журнал гуманитарных и естественных наук. 2020. С. 66.

## ВЗГЛЯД ИЗ ПОЛИТИКО-ФИЛОСОФСКОГО ДАЛЁКА: ГЕГЕЛЬ О КОНСТИТУЦИОННОМ ПРАВЕ, ГОСУДАРСТВЕ И СВОБОДЕ

Ю.Н. Дорожкин

*Россия, Уфа, заведующий кафедрой политологии, социологии и философии  
ГБОУ ВО «Башкирская академия государственной службы и управления при  
Главе Республики Башкортостан»,  
доктор философских наук, профессор*

**Аннотация:** Статья посвящена вкладу Гегеля в учение о конституционном праве, государстве и свободе. Раскрываются социально-политическая суть и дух конституционно-правовой модели государства. Проанализирован взгляд на государство как на феномен, обладающий внутренней необходимостью, разумностью и полностью суверенной волей, обеспечивающий учет разных интересов и свободу в государстве. Особое внимание обращается на обоснование философом зависимости государственного устройства определенного народа от характера и развитости его самосознания, на понимание государства как живого организма, подлежащего при необходимости реформированию.

**Abstract:** The article is devoted to Hegel's contribution to the doctrine of constitutional law, state and freedom. The socio-political essence and spirit of the constitutional-legal model of the state are revealed. The author analyzes the view of the state as a phenomenon that has internal necessity, rationality and a completely sovereign will, ensuring that different interests and freedom in the state are taken into account. Particular attention is paid to the philosopher's substantiation of the dependence of the state structure of a certain people on the nature and development of its self-consciousness, to the understanding of the state as a living organism subject to reform if necessary.

**Ключевые слова:** Гегель, конституционное право, государство, свобода.

**Key words:** Hegel, constitutional law, state, freedom.

Как известно, новое – хорошо забытое старое. В равной мере это относится к исследованию конституционно-правового поля современной России. Не вторгаясь в суверенную сферу юридической науки, позволим себе актуализировать некоторые фундаментальные политико-философские и политико-правовые идеи великого философа Георга Вильгельма Фридриха Гегеля.

Конечно, Гегель был, прежде всего, государствовед. Но для него государство – это не просто властный институт, отличающийся иерархичностью и особыми механизмами принуждения. Он подчеркивает, что государство обладает внутренней необходимостью и разумностью: «Государство должно быть рассмотрено как великое архитектурное строение, как иероглиф разума, выражающий себя в действительности»; «в государстве не следует желать ничего, что не есть выражение разумности»; «государство – это шествие Бога в мире: его основанием служит власть разума, осуществляющего себя как волю»; «Государство есть последняя, сама себя определяющая и полностью суверенная воля...» [3, с. 322, 310, 22]. Эта воля, по Гегелю, носит всеобъемлющий и всеобщий характер, при этом действительное разумное государство реализует идею права (Гегель – твердый противник анархии), представляет собой правовую действительность (мы бы сказали: правовое государство), что подразумевает, в первую очередь, конституционно оформленное государство.

Очень важно понимание Гегелем социально-политической сути и духа конституционно-правовой модели государства. Согласно Гегелю, государство присутствует в конституции (которую он называет организацией «политического тела» государства) не только как особый способ выстраивания и функционирования публичной власти, опирающийся на обязательность законов, но и предполагающий единство последних с сочетанием разных интересов в деятельности государства и свободой в государстве. Говоря о соотношении государства и его законов,

философ подчеркивает: «Государство, законы имеют две стороны – они должны быть разумны», соответствовать природе человека, понятию человека, свободе, чтобы индивидуум мог их принять и «им повиноваться, считая их благом», а, с другой стороны, законы «должны иметь силу», быть обязательны к исполнению [3, с. 386, 385].

По мнению Гегеля, в государстве достигается тождество всеобщего и особенного, ибо «цель государства – есть всеобщий интерес как таковой, а в нем – сохранение особенных интересов, субстанцию которых он составляет» [3, с. 294]. К особенным интересам Гегель относит интересы индивидов, частного блага, семьи и гражданского общества. По отношению к ним «государство есть, с одной стороны, внешняя необходимость и их выходящая власть, <...> но, с другой стороны, оно есть их имманентная цель, и его сила – в единстве его всеобщей конечной цели и особенного интереса индивидов, в том, что они в такой же степени имеют обязанности по отношению к нему, как и обладают правами» [3, с. 287].

Гегель справедливо отмечает, что индивид должен каким-либо образом находить в исполнении своей обязанности также и свой особенный интерес, свое удовольствие или расчет и из его отношения к государству для него должно возникнуть право, благодаря которому всеобщее дело становится его собственным, особенным делом. Поистине, особенный интерес не должен быть отстранен или даже подавлен, а должен быть приведен в согласие со всеобщим, благодаря чему будет сохранен он сам и сохранено всеобщее» [3, с. 288].

Проблема свободы в государстве стоит у Гегеля особняком. Это одна из ключевых категорий в его философских и политических трудах, и она многократно используется, как правило, в связи с учением о государстве. Позиция Гегеля четкая: «Воля духа – свобода, а свобода – основа государства»,

государство «есть...осуществление свободы, и абсолютная цель разума состоит в том, чтобы свобода действительно была», «государство и есть не что иное, как организация понятия свободы», «ибо... свобода священна сама по себе» [3, с. 380, 283, 289, 84]. Гегель полагает, что в основе права лежит свобода отдельного человека, поскольку по своей сущности каждый является свободным индивидом. При этом государственная власть должна быть ограничена законом, чтобы не впасть в деспотизм, неправовое насилие (Гегель считал деспотии неконституционными, неправовыми государствами). «Свобода, – указывает Гегель, – бывает вообще там, где господствует закон, а не произвол отдельного человека» [2, с.38]. Законом обеспечивается защищенность прав граждан. Свобода личности реализуется в праве частной собственности, личной независимости и равенстве всех перед законом. Свобода дарует права, но в рамках закона, предоставленного государством, «сверху», а не завоеванного гражданским обществом. Гегель не возвышает последнее до «партнера» государства.

Гегель выступает противником того, чтобы центральная иерархизированная государственная власть полностью определяла все стороны общественной жизни и регулировала их вплоть до мельчайших деталей. Большим преимуществом европейских государств является то, «что государственная власть может, обеспечив удовлетворение своих необходимых потребностей, предоставить своим подданным известную свободу действий в ряде областей <...> управления <...>, оставляя в их ведении как назначение должностных лиц, так и решение текущих дел и соблюдение законов и обычаев» [1, с. 82]. Гегель – сторонник не только регионального, но и местного самоуправления: «... тогда каждое сословие, каждый город, каждая деревня и т.д. смогут свободно совершать и осуществлять все то, что находится в сфере их непосредственной деятельности» [там же]. Правда, Гегель исключает саму возможность появления антагонизма между целым – государством и его частями.



Особый интерес представляет понимание Гегелем публичности власти как условия свободы.

Публичность власти обеспечивается, во-первых, необходимым разделением властей в государстве как гарантией публичной свободы [3, с. 309].

Во-вторых, контролем за властью «сверху» и «снизу». Гегель пишет: «Обеспечение государства и тех, кто находится под его управлением, от злоупотреблений властью ведомствами и их чиновниками заключается, с одной стороны, непосредственно в их иерархии и ответственности, с другой – в правах общин, корпораций, посредством чего привнесению субъективного произвола в доверенную чиновникам власть ставится для себя препятствие, и недостаточный в отдельных случаях контроль сверху дополняется контролем снизу» [3, с. 334-335].

В-третьих, наличием представительного органа власти народа (его различных сословий). Настоящее назначение парламента представителей народа «состоит в том, что благодаря им государство проникает в субъективное сознание народа и что народ начинает принимать участие в делах государства» [3, с. 342]. Парламент находится между властью «и распадающимся на особенные сферы и индивиды народом»: народные избранники должны обладать «как государственным <...> смыслом и убеждением, так и пониманием интересов особенных кругов и отдельных людей»: посредническая функция парламента состоит в том, «чтобы ни власть государя не являла себя изолированной крайностью и тем самым только господством властелина и произволом, ни особенные интересы общин, корпораций и индивидов не изолировались или, более того, чтобы отдельные люди не превращались в массу и толпу, и, тем самым, не пришли бы к неорганическому мнению и волнению, к чисто массовой власти, противопоставляющей себя органическому государству»; «выступая <...> органически, толпа проводит осуществление своих интересов в соответствии

с правом и порядком. Если же это средство отсутствует, то самовыражение массы всегда превращается в нечто дикое» [3, с. 342-343], в бунт, не санкционированный государством выход на улицы.

Важным для контроля гражданского общества за властью Гегель считал гласность работы парламента, ибо «посредством публичности прений сословных представителей утверждается прежде всего момент всеобщей осведомленности» [3, с. 351]. Гегель полагает, что благодаря осведомленности «общественное мнение приходит к истинным мыслям и к пониманию состояния и понятия государства и его дел и тем самым достигает способности судить о них более разумно; кроме того, оно знакомится с делами и учится уважать таланты, добродетели и навыки государственных властей и должностных лиц <...>. Публичность сословных собраний служит превосходным воспитывающим зрелищем для граждан, и на этом примере народ лучше всего учится понимать, в чем состоят его истинные интересы <...>. В народе, где существует публичность, проявляется совершенно иное, более живое отношение к государству» [3, с. 351-352].

Гегель признает и обосновывает необходимость публичного оглашения законов, публичного судопроизводства и суда присяжных, отстаивает принцип публичности прений в палатах сословного собрания, свободу печати и публичных сообщений.

Любопытно отношение Гегеля к общественному мнению. Последнее он определяет следующим образом: «Формальная объективная свобода, заключающаяся в том, что единичные лица как таковые имеют и выражают свое собственное суждение, мнение и подают свои советы, касающиеся всеобщих дел, проявляется в той совместности, которая называется общественным мнением» [3, с. 352]. Согласно Гегелю, «в общественном мнении каждому открыта возможность высказывать и утверждать значимость и своего субъективного мнения о всеобщем» [3, с. 347]. Общественное мнение имеет большое влияние, поскольку «содержит

в себе вечные субстанциональные принципы справедливости, подлинное содержание и результат всего государственного строя, законодательства и всеобщего состояния вообще в форме здравого смысла людей...» [3, с. 352]. Однако Гегель не переоценивает общественное мнение, поскольку оно «есть неорганический способ познания того, чего народ хочет и что мнит», в нем проявляется «вся случайность мнения, его невежество и извращенность, ложность знания и суждения», в нем «непосредственно соединены истина и бесконечное заблуждение» [3, с. 352, 353]. Гегель призывает ориентироваться не на непосредственное проявление общественного мнения, а на его внутреннюю, субстанциональную, сторону (основу). Гегель подчеркивает: «В общественном мнении содержится все ложное и истинное, но обнаружить в нем истинное – дело великого человека» [3, с. 354].

До сегодняшнего дня сохраняет свою остроту фундаментальная гегелевская идея о зависимости государственного устройства определенного народа от характера и развитости его самосознания. «В этом заключается, – подчеркивал Гегель, – его субъективная свобода, а, следовательно, и действительность государственного устройства <...>. Намерение а priori дать народу пусть даже более или менее разумное по своему содержанию государственное устройство упускает из виду именно тот момент, благодаря которому оно есть нечто большее, чем порождение мысли. Поэтому каждый народ имеет то государство, которое ему соответствует и подходит <...>. У отдельного человека может часто возникнуть потребность в лучшем государственном устройстве и стремление к нему, но проникнутость всей массы подобным представлением – нечто совершенно иное и наступает лишь позже <...>. Нелепостью было бы навязывать народу учреждения, к которым он не пришел в своем собственном развитии» [3, с. 315, 383]. Как бы подводя итог своим рассуждениям, Гегель пишет в работе «Конституция Германии» о том, что «свобода возможна

только в государстве, созданном объединившимся на правовой основе народом, проникла в умы людей и утвердилась в качестве основного принципа науки о государстве» [1, с. 151-152].

И еще одну не менее гениальную мысль необходимо зафиксировать в политико-философском и политико-правовом наследии Гегеля. Речь идет о том, что Гегель в целом ряде трудов («Философия права, «О внутренних отношениях в Вюртемберге нового времени», «Конституция Германии», «Английский билль о реформе 1831 года») приходит к выводу о том, что конституционно-правовая модель государства – это не некая застывшая, вечная конструкция, а живой организм, подлежащий при необходимости реформированию. Вот его позиция: «Право на землю – святыня, которая должна быть нерушима: но нерушима святыня только на небесах или в мыслях. На земле же право может быть затронуто, нарушено. Задача нашей науки – познать, что действительно есть право. Такое исследование особенно необходимо в наше время, когда каждый полагает, что обладает правом в своем убеждении, и хочет, чтобы оно было осуществлено. Неосуществление же этого права он считает чем-то кощунственным, чему следует противодействовать» [3, с. 380].

Говоря о необходимости политико-правового реформирования, Гегель даже употребляет термин «несовершенные государства» – те, в которых идея государства еще скрыта, и где ее особенные определения еще не достигли свободной самостоятельности» [3, с. 286]. Гегель пытается обозначить и причины, детерминирующие трансформации в государстве. Одна из них – деградация старого политико-властного порядка и утрата доверия к нему: «Сколь слепы те, кто полагает, что можно сохранить учреждения, конституции, законы, живой дух которых исчез и которые не соответствуют более нравам, потребностям и взглядам людей; что формы, к которым не проявляют более интереса рассудок и чув-

ство, достаточно могущественны, чтобы и впредь служить узами, объединяющими народ» [1, с. 50].

Другая причина – политико-режимные обстоятельства: «Государство – не произведение искусства, оно находится в мире, в сфере произвола, случайности и заблуждения; дурное поведение может внести искажения в множество его сторон» [3, с. 285].

Третья причина отставания страны в области создания подлинно правовых институтов состоит в том, что «власть этой страны находится в руках тех, кто обладает множеством привилегий, противоречащих сущности разумного государственного права и истинно справедливого законодательства» [1, с.379]. Следовательно, цель реформ – строительство разумного, правового и справедливого государства.

Для современной России движение к такой цели предполагает сегодня решение следующих задач: проведение широкой научной и общественной дискуссии по данной теме; создание новых политических партий и организацию свободных выборов с перспективой сменяемости власти; формирование новой политической элиты, способной мобилизовать общество на прогрессивные преобразования и реализацию на практике конституционных норм, усиление авторитета и значимости российской Конституции, доверия и уважения к закону и власти.

### **Список литературы:**

1. Гегель Г.В.Ф. Политические произведения. М.: Наука, 1978.
2. Гегель Г.В.Ф. Работы разных лет. Т.2. М., 1971.
3. Гегель Г.В.Ф. Философия права. Пер. с нем.: Ред. и сост. Д.А. Керимов и В.С. Нерсеянц; авт. вступ.ст. и примеч. В.С. Нерсеянц. М.: Мысль, 1990.

## ЦИФРОВИЗАЦИЯ КАК ПРЕДПОСЫЛКА К ОТКРЫТОСТИ, ПРОЗРАЧНОСТИ И ДОСТУПНОСТИ ГОСУДАРСТВЕННОГО УПРАВЛЕНИЯ

И.М. Ежков

*Россия, Москва, магистрант института государственной службы и управления ФГБОУ ВО «Российская академия народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации»*

**Аннотация:** Сегодня весь мир, и Россия в данном плане не исключение, становится свидетелем того, как цифровые технологии видеоизменяют все традиционные отношения. Они оказывают прямое воздействие и на трансформацию отношений между государством и гражданами. Посредством набора удобных электронных инструментов и сервисов объединяются существующие разрозненные системы министерств и ведомств, переводятся в цифровой формат многие виды взаимодействия правительства с потребителями государственных (муниципальных) услуг. По результатам проведенного исследования установлено, что на фоне пандемии COVID-19 созданная в России инфраструктура цифрового государства была апробирована, и, во многом, она смогла доказать свою эффективность. Однако на фоне кризисных явлений были выявлены и проблемы с доступом к государственным (муниципальным) услугам в цифровом формате. Полученные к настоящему времени результаты должны быть оценены, а проявившиеся негативные тенденции – устранены.

**Abstract:** Today, the whole world, and Russia is no exception in this regard, is witnessing how digital technologies are changing all traditional relations. These technologies have a direct impact on the transformation of relations between the state and citizens. Through a set of convenient electronic tools and services, existing disparate systems of ministries and departments are combined, and many types of government interaction with consumers of state (municipal) services are digitized. In our country, the movement towards the design of a digital state, open, transparent and accessible, has been carried out

for almost twenty years. According to the results of the study, it was found that against the background of the COVID-19 pandemic, the infrastructure of the digital state created in Russia was tested, and, in many respects, it was able to prove its effectiveness. However, against the background of the crisis phenomena, problems with access to state (municipal) services in digital format were also identified. The results obtained so far should be evaluated, and the negative trends that have emerged should be eliminated.

**Ключевые слова:** государственное управление, государственные услуги, IT-технологии, пандемия COVID-19, цифровизация, цифровое государство

**Key words:** public administration, public services, IT-technologies, pandemic COVID-19, digitalization, digital state

По прошествии первых двадцати лет нынешнего века человечество пришло к осознанию того, что информационные, цифровые технологии (IT-технологии) – это обыденное явление практически для каждого. Согласно данным очередного ежегодного отчета аналитических центров «We Are Social» и «Hootsuite» на начало 2021 года, интернетом пользовалось более 4,66 млрд. человек (а это 59,5% от всего населения мира), из них россиян – 124 млн. (85% населения страны) [12]. Сегодня малое число граждан не знают, что такое социальные сети (Facebook, Twitter, «ВКонтакте»), поисковые системы и мессенджеры (Google, Yandex, WhatsApp, Viber), цифровые торговые площадки (Aliexpress, Alibaba, Amazon, eBay), криптовалюты (Bitcoin, Litecoin и др.), технология «blockchain».

Вследствие широкого распространения указанных выше и иных IT-технологий не только серьезным образом трансформируется сознание человека и его мировоззрение, но меняются основы создания и функционирования социальных институтов, в том числе, государства.

Основатель и Президент Всемирного экономического форума в Давосе Клаус Шваб в своем труде «Четвертая промышленная

революция» (актуализировавшем внимание по всему миру к термину «индустрия 4.0») однозначно говорит о том, что изменения, которые влечет за собой такая революция, переопределяют деятельность всех государственных учреждений и организаций; они вынуждают правительства (на национальном, региональном и местном уровнях) адаптироваться, перестраиваться, искать новые варианты и способы сотрудничества со своими гражданами и частным бизнесом [16, с. 55].

Можно поддержать и мнение Л.В. Карнаушенко о том, что государственные традиционные институты активно виртуализируются, осваивая интернет-пространство. В качестве наиболее приемлемой формы государственного устройства начала XXI века, соответствующей тенденциям социального прогресса, все чаще выбирается модель цифрового (электронного) государства [9, с. 175]. Она имеет как позитивные, так и отрицательные последствия. В числе первых принято выделять усиление открытости и прозрачности деятельности всех государственных структур и отдельно взятых государственных служащих. С другой стороны, сегодня любые неудачные, неуместные, поспешные действия и проводимые мероприятия становятся объектом внимания миллионов граждан, которые посредством публикаций и даже простых комментариев в сети интернет формируют общественное мнение о государстве, задают вектор социальных настроений целых групп населения [9, с. 175]. События по всей стране в январе-феврале 2021 года, когда вследствие задержания А. Навального и выхода документального фильма «Дворец для Путина. История самой большой взятки» на улицы 198 городов вышли тысячи лиц молодого возраста, подтверждают справедливость второй части приведенного высказывания.

Ключевые цели цифровизации государственного управления чаще всего определяются через такие характеристики: повышение эффективности и качества системы государственного управления, усиление открытости и прозрачности деятельности государ-



ственных органов, снижение коррупции в рядах государственных служащих.

Впервые идея «цифрового государства» на официальном уровне была озвучена в 1997 году в отчете «Модернизация государственных систем на основе информационных технологий», подготовленном по поручению Президента США Б. Клинтона [14]. В нем основная идея цифрового государства была сформулирована следующим образом: министерства должны начать использование информационных технологий для организации эффективного взаимодействия между гражданами, бизнесом и государством. Особое внимание в отчете было уделено синергии государственных услуг и технологий. На основе полученных наработок в 1999 году были сформированы два меморандума: «Об электронном правительстве» (Electronic Government) и «Об использовании информационной технологии на пользу общества» (Use of Information Technology to Improve Our Society). Они были адресованы руководителям исполнительных органов и ведомств США, которые позже подключились к работе. В обоих документах присутствовал целый ряд важных руководящих принципов концепции цифрового государства. Один из основных принципов относился к работе с информацией и предписывал организовывать ее не по отдельным ведомствам, а по категориям услуг. Второй принцип – открытость и удобство общения граждан с государственными организациями, и предоставление информации в понятном виде. Третий – безопасность и конфиденциальность такого общения.

В нашей стране аналогичные процессы были запущены на пять лет позже. В качестве точки отсчета можно рассматривать утверждение Федеральной целевой программы «Электронная Россия (2002-2010 годы)» [3]. В рамках ее реализации в 2008 году началась масштабная работа по проведению широкополосного интернета по всей территории страны. В том же году Правительство РФ своим Распоряжением от 6 мая 2008 года № 632-р

одобрило «Концепцию формирования в Российской Федерации электронного правительства до 2010 года» [6]. Далее было разработано, принято и введено в действие еще несколько программных документов, основные идеи которых в итоге вылились в программу 2017 года «Цифровая экономика Российской Федерации» [5]. В указанной Программе заявлены следующие цели: создать условия для развития в Российской Федерации общества знаний; повысить благосостояние и качество жизни граждан, сделав более доступными и качественными товары и услуги, произведенные в цифровой экономике на основе применения современных цифровых технологий; поднять степень информированности и цифровой грамотности; улучшить доступность и качество государственных услуг; усилить уровень безопасности как внутри государства, так и за его пределами.

Один из подразделов программы составляет федеральный проект «Цифровое государственное управление». По словам Н.В. Михайленко, ключевая направленность проекта – это организация прямого цифрового доступа граждан и организаций к государственным (муниципальным) услугам, платформам и сервисам, сопровождаемая снижением расходов на содержание государственного аппарата и исполнение национальных проектов [10, с. 172-173]. Планируется, что к моменту окончания проекта, т.е. к 2024 году, в нашей стране: государственные (муниципальные) услуги будут оказываться проактивно и в режиме «онлайн», при этом, будут действовать 25 цифровых «супер-сервисов» по жизненным ситуациям; 90% внутри- и межведомственного юридически значимого электронного документооборота государственных (муниципальных) органов и бюджетных учреждений будет иметь автоматизированный вид (аналогичную долю будет занимать документооборот между Россией и странами-участницами ЕАЭС); 60% граждан будут обладать цифровым удостоверением личности с квалифицированной электронной подписью.

В поддержку достижения основных показателей проекта 10 октября 2020 году Правительством РФ было утверждено Постановление, предполагающее максимальное повышение эффективности мероприятий по использованию IT-технологий в деятельности государственных органов [2]. Представленный Кабинетом министров документ предлагает такие важные нововведения, как: усиление ответственности уполномоченных руководителей цифровой трансформации, введение показателей оценки выполнения программ, определение гибкого трехлетнего горизонта их планирования с ежеквартальной отчетностью, а также установление персональной ответственности руководителей ведомств за достижение заявленных в программах показателей. Отмечается, что указанное Постановление являет собой новый подход, позволяющий государству перейти от координации информатизации (которая действует с 2010 года) к управлению цифровой трансформацией на принципах программно-целевого и проектного управления [7].

Важность получения максимального объема государственных (муниципальных) услуг, наличия каналов общения между гражданами, организациями и государством в цифровом формате наиболее явно проявилась в 2020 году, на фоне пандемии коронавируса, введения ограничительных мер, самоизоляции. И, стоит сказать, что вся система (созданная на тот момент инфраструктура) во многом оказалась к этому готовой. На данную тему к настоящему времени подготовлено уже несколько исследований [8, с. 14; 15, с. 5-26], основной вывод которых сводится к тому, что пандемия COVID-19 стала «катализатором» соответствия государственных (муниципальных) органов власти РФ требованиям по организации их дистанционного взаимодействия с населением и бизнесом.

На портале «Госуслуги» отмечается, что к концу 2020 года имелась информация о 126 млн. зарегистрированных пользователях, из которых 24 млн. присоединилось только в течение

последнего года. За данный период было подано 228 млн. обращений на предоставление услуг, из которых самыми популярными были – запись на прием к врачу и в детский сад, получение пособий и иных выплат, заказ выписки о состоянии индивидуального лицевого счета и др. [18].

В плане цифровизации, представляется, что наибольшего прогресса уже удалось достичь налоговым органам, органам регистрации прав на недвижимое имущество, судам и нотариату. И до пандемии обыденным явлением стала сдача электронной налоговой отчетности, получение в онлайн-формате выписок из ЕГРЮЛ и ЕГРН, оформление договоров по интернет-переписке и т.д. В 2018 году в двух регионах России (Москве и Ленинградской области) в тестовом режиме начала применяться технология блокчейн («blockchain») для регистрации сделок долевого участия в строительстве. Важную роль в механизме цифрового взаимодействия стали играть созданные повсеместно многофункциональные центры (МФЦ). Однако режим самоизоляции внес существенные коррективы в работу большинства государственных структур. Не только население, но и чиновники были вынуждены «перестраиваться». Значительную пользу в обмене данными на первоначальном этапе принесла созданная в системе нотариата собственная телекоммуникационная система. Так, А.С. Михайлова в своей статье приводит сведения о том, что лишь за первые две недели апреля 2020 года передача документов через нотариусов выросла в 3,5 раза, а доля их же заявлений в адрес ФНС России и Росреестр – в 4 раза [11, с. 28]. По мнению президента ФНП России К. Корсика, эти и иные цифры свидетельствуют о том, что переход российского нотариата на цифровую платформу стал крайне востребованным и своевременным шагом, направленным на обеспечение одного из основных прав человека и гражданина – возможность получать услуги на равной основе, независимо от статуса, материального положения и иных обстоятельств [17].

Вместе с тем, несмотря на все преимущества, которые влечет за собой цифровизация государственного управления, она не должна быть самоцелью. В работе государственных органов уже встречаются факты, когда обращения заявителей в получении государственной услуги в традиционной (бумажной) форме остаются без удовлетворения. Например, автору известно, что при введении Постановлением Правительства РФ от 8 апреля 2020 года № 460 [3] правил о постановке в Центре занятости на учет электронно (через портал «Госуслуги» или «Работа в России»), сотрудники Центров стали отказывать в возможности получить статус безработного при личном обращении, даже при возобновлении приема граждан с 1 сентября 2020 года.

Представляется, что подобного рода ситуации являются недопустимыми, они нарушают установленный на конституционном уровне запрет дискриминации по какому-либо признаку. Буквальное толкование статьи 19 Конституции РФ [1] позволяет утверждать, что гарантированное Основным Законом страны право на равенство – это право всех без исключения людей на одинаковые права и свободы на участие во всех сферах жизни. Учитывая приведенную норму, следует полностью присоединиться к точке зрения Уполномоченного по правам человека в Московской области Е. Семеновой о том, что при проведении реформ, усиливающих цифровую составляющую государственного управления, государство обязано сохранить и традиционные способы общения граждан с властью: «Необходимо ориентироваться не только на продвинутых людей, не только на тех, у кого есть гаджеты, но и на тех, которые еще по старинке или по невозможности, по неимению таких гаджетов, должны и имеют право совершать такие же действия, как все остальные продвинутые» [13].

Иными словами, у граждан должно остаться право выбора – электронный формат взаимодействия с органами государственной (муниципальной) власти либо традиционный (бумажный). Только в таком случае система государственного управления будет не только открытой и прозрачной, но и доступной.

### Список литературы:

1. Конституция Российской Федерации. Принята всенародным голосованием 12 декабря 1993 г. Официальный текст (с изменениями, одобренными в ходе общероссийского голосования 01.07.2020) // Официальный интернет-портал правовой информации. URL: [www.pravo.gov.ru](http://www.pravo.gov.ru) (дата обращения: 01.06.2021).

2. Постановление Правительства РФ от 10.10.2020 № 1646 «О мерах по обеспечению эффективности мероприятий по использованию информационно-коммуникационных технологий в деятельности федеральных органов исполнительной власти и органов управления государственными внебюджетными фондами» // СЗ РФ. 2020. № 42 (ч. 3). Ст. 6612.

3. Постановление Правительства РФ от 08.04.2020 № 460 «Об утверждении Временных правил регистрации граждан в целях поиска подходящей работы и в качестве безработных, а также осуществления социальных выплат гражданам, признанным в установленном порядке безработными» (ред. от 27.03.2021) // СЗ РФ. 2020. № 15 (ч. 4). Ст. 2311; 2021. № 14. Ст. 2329.

4. Постановление Правительства РФ от 28.01.2002 № 65 «О федеральной целевой программе «Электронная Россия (2002 – 2010 годы)» (ред. от 09.06.2010) // СЗ РФ. 2002. № 5. Ст. 531; 2010. № 25. Ст. 3166.

5. Распоряжение Правительства РФ от 28.07.2017 № 1632-р «Об утверждении программы «Цифровая экономика Российской Федерации» // СЗ РФ. 2017. № 32. Ст. 5138.

6. Распоряжение Правительства РФ от 06.05.2008 № 632-р «О Концепции формирования в Российской Федерации электронного правительства до 2010 года» (ред. от 10.03.2009) // СЗ РФ. 2008. № 23. Ст. 2372; 2009. № 12. Ст. 1429.

7. Бахур В. В России впервые за 10 лет утвержден новый порядок цифровизации госорганов // CNews. URL: [www.cnews.ru/news/top/2020-10-12\\_v\\_rossii\\_vpervye\\_za\\_10 лет](http://www.cnews.ru/news/top/2020-10-12_v_rossii_vpervye_za_10 лет) (дата обращения: 01.06.2021).

8. Игина К.А. Особенности предоставления государственных и муниципальных услуг в электронной форме в условиях пандемии // StudNet. 2021. Т. 4. № 3. С. 14.

9. Карнаушенко Л.В. Электронное государство в «открытом» постиндустриальном обществе XXI в.: основные угрозы и вызовы // Общество и право. 2017. № 3. С. 175.

10. Михайленко Н.В. Цифровое государственное управление. Современные проблемы и перспективы завтрашнего дня // Государственная служба и кадры. 2020. № 2. С. 172-173.

11. Михайлова А.С. К вопросу об отдельных аспектах применения электронных технологий в процессе удостоверения завещаний // Нотариус. 2020. № 7. С. 28.

12. Сергеева Ю. Вся статистика интернета и соцсетей на 2021 год – цифры и тренды в мире и в России // WebCanape. URL: [www.webcanape.ru/business/vsya-statistika-interneta-i-socsetej-na-2021-god-cifry-i-trendy-v-mire-i-v-rossii/](http://www.webcanape.ru/business/vsya-statistika-interneta-i-socsetej-na-2021-god-cifry-i-trendy-v-mire-i-v-rossii/) (дата обращения: 01.06.2021).

13. Цифровая дискриминация и правовой нигилизм «в цифре»: угрозы и решения // Официальный портал Федеральной нотариальной палаты. URL: [www.notariat.ru/ru-ru/news/cifrovaya-diskriminaciya-i-pravovoj-nigilizm-v-cifre-ugrozy-i-resheniya](http://www.notariat.ru/ru-ru/news/cifrovaya-diskriminaciya-i-pravovoj-nigilizm-v-cifre-ugrozy-i-resheniya) (дата обращения: 01.06.2021).

14. «Цифровые государства»: как они развивались // Социальные сети Рунета. URL: [www.urank.ru/news/cifrovye-gosudarstva-kak-oni-razvivalis/](http://www.urank.ru/news/cifrovye-gosudarstva-kak-oni-razvivalis/) (дата обращения: 01.06.2021).

15. Черногор Н.Н., Залоило М.В. Метаморфозы права и вызовы юридической науке в условиях пандемии коронавируса // Журнал российского права. 2020. № 7. С. 5-26.

16. Шваб К. Четвертая промышленная революция. М.: Эксмо, 2016. С. 55.

17. Электронный нотариат в действии: задачи правовой помощи в условиях пандемии обсуждались в Общественной палате // Официальный сайт Федеральной нотариальной палаты. URL: [www.notariat.ru/ru-ru/news/elektronnyj-notariat-v-dejstvii-zadachi-pravovoj-pomoshi-v-usloviyah-pandemii-obsudili-v-obshestvennoj-palate](http://www.notariat.ru/ru-ru/news/elektronnyj-notariat-v-dejstvii-zadachi-pravovoj-pomoshi-v-usloviyah-pandemii-obsudili-v-obshestvennoj-palate) (дата обращения: 01.06.2021).

18. 2020 на Госуслугах: новые пользователи, выплаты и вывозные рейсы // Портал «Госуслуги». URL: [www.gosuslugi.ru/help/news/2020\\_12\\_30\\_results\\_of\\_the\\_year](http://www.gosuslugi.ru/help/news/2020_12_30_results_of_the_year) (дата обращения: 01.06.2021).

**КОНСТИТУЦИОННОЕ ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВО  
РЕСПУБЛИКИ КАЗАХСТАН  
И РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ:  
КРАТКИЙ ЭТИМОЛОГИЧЕСКИЙ АНАЛИЗ  
ТЕОРИИ И ПРАКТИКИ**

**Т.Ж. Жунусканов**

*Республика Казахстан, Костанай, адвокат, профессор*

**Аннотация:** В сравнительном праве, с учетом формы государственного устройства и правления, с целью изучения прямого действия Конституции с применением общеизвестных методов, рассматривается конституционное законодательство Казахстана и России. В процессе их изучения выявлены, с одной стороны, модельные сходства конституционного законодательства, с другой - концептуальные различия, определяющиеся ее отдельными элементами, которые в обоих случаях влияют на его понятие, форму, содержания, структуру и источники. Результатом анализа является понятие конституционного законодательства.

**Abstract:** In comparative law, taking into account the form of state structure and government, in order to study the direct effect of the Constitution, using well-known methods, the constitutional legislation of the Kazakhstan and the Russian is considered. In the process of studying them, on the one hand, model similarities of constitutional legislation were revealed, on the other, conceptual differences determined by its individual elements, which in both cases affect its concept, form, content, structure and sources. The result of the analysis is the concept of constitutional legislation.

**Ключевые слова:** Конституция; конституционное законодательство; право; этимология права; региональное законодательство; унитаризм; федерация

**Key words:** Constitution; constitutional legislation; right; etymology of law; regional legislation; Unitarianism; federation

Исследование конституционного законодательства всегда вызывает особый интерес, поскольку оно тесно связано с нормами



Конституции, через него реализуются конституционные нормы, определяются правовые основы государства и общества. Конституционное законодательство по сути своей обладает исключительным статусом в правовой системе, после Конституции является главенствующим актом, базовым законодательством для всей системы права и всего государства. Когда мы говорим о конституционном законодательстве, в первую очередь, имеем в виду Конституцию, акты конституционного органа и высшей судебной власти, содержащиеся конституционно-правовые нормы, конституционные законы, только затем иные нормативные правовые акты конституционного характера.

В новых суверенных государствах, сложились разные доктрины верховенства Конституции, модели конституционного законодательства, о роли главы государства в законодательном процессе, различные методы применения, толкования и разъяснения действующего права и т.п., значительно различающиеся между собой. Этимология конституционной практики и доктрины исследуемых стран заключаются в том, что они направлены на защиту национального законодательства от вторжения иностранного права. В этом аксиологическая характеристика конституционного законодательства Казахстана и России.

Ученые по-разному подходят к конституционному законодательству. Связано это тем, что само определение одно из наиболее спорных понятий в конституционном праве. Одни считают, что это ведущая отрасль российского законодательства, выраженная в системе особых правовых источников, которые содержат нормы, регулирующие основы конституционного строя РФ, правовое положение человека и гражданина, федеративное устройство, организацию и функционирование органов государственной власти, местного самоуправления, потому не должно характеризоваться полным единством [3, с. 98]. Другие полагают, что оно представляет собой форму публичного управления, осуществляющуюся посредством юридического оформления «паспортных»

характеристик государства и отображения тех целей и задач, к которым должна вести политика государственной власти, а также ответственности высших должностных лиц государства за их достижение (решение) [6, с. 375].

Таким образом, одним из ключевых вопросов дальнейшего развития конституционного законодательства является его единство с принципами Конституции, через которого она реализуется. В этой связи, российское конституционное законодательство должно характеризоваться тем, что может быть направлено не столько на заполнение отдельных пробелов, а, прежде всего, иметь основной целью создание целостной правовой конституционной системы. Следовательно, нормы Конституции должны быть эталоном всей правовой системы государства. Только тогда законы как форма фиксации конституционно-правовых норм могут быть использованы для формирования единого конституционного законодательства, которые должны регламентировать важнейшие общественные отношений, обладать более высокой юридической силой по сравнению со всеми остальными нормативными актами, служить его основным источником. То есть по мере возможности следует исключить широкую трактовку конституционного законодательства. Поскольку, во-первых, число законов в последние годы заметно увеличилось, усилилась их роль как нормативных правовых актов высшей юридической силы, что обуславливает необходимость понимания конституционного законодательства в более узком, конкретном смысле слова. Его необходимо толковать как совокупность законов конституционно-правового характера, непосредственно исходящих из конкретных конституционных принципов, дополняющих и изменяющих Конституцию, обладающих наиболее высоким статусом по отношению ко всем иным законам. Во-вторых, следует ввести институт конституционного процессуального законодательства, где должны быть закреплены основополагающие принципы Конституции и сосредоточены ключевые нормы всех отраслей права. В-третьих, в интересах Конституции исследуемых стран необходимо конкрети-

зация терминов федерального конституционного закона, конституционного закона и конституционного законодательства в целом. Так как разнообразные подходы практиков к названным терминам отразились и на теорию. Здесь показательна позиция, например Ю.А. Тихомирова, интегрирующего в отрасль конституционного законодательства федеральную Конституцию, конституции и уставы субъектов РФ, федеральные конституционные законы и конституционные законы ряда республик в составе РФ, текущие федеральные законы, законы субъектов РФ, федеральные законы о ратификации международных договоров, а также законы о внесении поправок в Конституцию РФ [15, с. 6].

Имеются и другие противоречивые взгляды ученых. К примеру, М.С. Саликов относит к конституционному законодательству лишь Конституцию РФ и конституции (уставы) субъектов РФ [14, с. 16]. Л.И. Ибрагимова в исследуемое понятие включает Конституцию РФ, законы РФ о поправках к ней, конституции и уставы субъектов РФ и законы о поправках в конституции и уставы субъектов РФ [7, с. 8].

Некоторые специалисты относят сюда также и декларации, ссылаясь на их значение для развития государственности, то есть учитывается интересы государственного устройства [13, с. 250; 8, с. 78]. Это означает, что к конституционному законодательству следует относить и иные законы, регулирующие конституционно-правовые нормы и отношения, которые уточняют, детализируют, конкретизируют содержание норм конституции [2, с. 301; 1, с. 25-26; 5, с. 392; 10, с. 113-118].

Такие взгляды обусловлены тем, что понимание конституционного законодательства как совокупности законов различной юридической силы аналогично существующему пониманию иных отраслей законодательства. Тогда, в систему конституционного законодательства, например РФ, необходимо будет относить и иные федеральные законы, которые лишь свидетельствуют о существовании «широкой» трактовки конституционного законодательства.

Правовой основой и ориентиром конституционного законотворчества на региональном уровне в РФ выступают Конституция РФ и федеральные законы. Нормы конституционного (уставного) законодательства субъектов РФ призваны, с одной стороны, конкретизировать, развивать и дополнять положения, получившие закрепление в федеральном законодательстве по вопросам совместного ведения Федерации и ее субъектов, а с другой стороны - заполнять правовое пространство в рамках своей остаточной сферы ведения. Для конституционного законодательства РК, являющегося унитарным государством, данные теоретические подходы не применимы.

В казахской научной и юридической литературе отмечают, что «в Конституции РК закрепляются правовые нормы, являющиеся основополагающими для всего конституционного законодательства. Иными словами это означает, что правовые нормы Конституции являются базой формирования и развития всех нормативных правовых актов, регулирующих конституционно-правовые отношения» [12, с. 64-65]. Мнение исходит из позиции Конституционного Совета РК, согласно которого правовые нормы Конституции «своим содержанием охватывает также законодательные и иные нормативные правовые акты, поскольку имеют «правореализующие и правоприменительные значения».

Следующее своеобразие унитарной Конституции заключается в том, что прямыми действиями обладают лишь правовые нормы, касающиеся деятельности Республики и Президента. Для расширения полномочий Президента РК, а также для обеспечения его правом не только «вето» в отношении принятых Парламентом конституционных законов, но и права направлять в соответствии с подпунктом 2 пункта 1 статьи 72 Конституции РК в Конституционный Совет обращения о проверке поступивших к нему на подпись конституционных законов на их соответствие Конституции РК, термин «закон» расширен понятием «конституционный закон», которым Конституционным Советом РК со ссылкой на действующее законодательство с употреблением различных словоформ и словосочетаний даны конституци-

онные толкования, детализированы в конституционных законах, имеются разъяснений высшей судебной инстанции республики. То есть предпринимается попытка «отойти от действительности, чтобы проникнуть в неё», которая «даёт полный простор своему воображению» [1, с. 303].

Анализ обозначенной темы показал, что изучение конституционного законодательства и выявление элементов, его составляющих, представляет собою сложный и трудоемкий процесс, хотя существует не только несомненное сходство структур конституционного законодательства Казахстана и России, но имеются и существенные отличия, обусловленные спецификой системы права и законодательства, формами государственного устройства и правления исследуемых стран, а также теорией и практикой применения. Следовательно, исследования сложившихся конституционных систем и накопленного опыта государственного строительства РК и РФ, может быть полезным, плодотворным и необходимым для совершенствования действующего права, в том числе конституционного законодательства, в частности.

Результатом исследования является предложенный новый термин, согласно которому конституционное законодательство является основной ведущей отраслью законодательства современного государства, состоящий из особых систем источников права и совокупности законов, вносящих дополнения и изменения в Конституцию, регламентирующих основные положения прав и свобод человека и гражданина, учреждающих государственное устройство, нормы поведения государственной власти и политической системы, а также органов местного самоуправления и законов о введении Конституции в действие.

#### **Список литературы:**

1. Конституционное право Республики Казахстан / Учебник. Сост. А.Т. Ащеулов // отв. ред. М.С. Нарикбаев. Almaty. 2001.
2. Кубеев Е.К., Амандыкова С.К. Конституция Республики Казахстан. Теоретико-правовой анализ. Almaty: Bilim, 2008. 301 с.

3. Аничкин Е.С. Факторы единства [Электронный ресурс] и многообразие конституционного законодательства Российской Федерации // Конституционное и муниципальное право. 2005. № 2. С. 98. URL: [www.zakaz.lawlibrary.ru](http://www.zakaz.lawlibrary.ru) (дата обращения: 23.02.2020).
4. Конституционное право зарубежных стран / под ред. М.В. Баглая и др. М.: Изд-во Норма, 2009. С. 3.
5. Баишев Ж.С. Конституционное право Республики Казахстан. Учебник. Алматы: Jeti jarǵy, 2001. 392 с.
6. Зражевская Т.Д. Реализация конституционного законодательства: Проблемы теории и практики: дисс. ... докт. юрид. наук: 12.00.02 / Зражевская Татьяна Дмитриевна. - Воронеж, 1999. 375 с.
7. Ибрагимова Л.И. Конституционное законодательство Российской Федерации и республик на этапе деволюционного федерализма: дисс. канд. юрид. наук: 12.00.02 / Ибрагимова Лиана Ильгизовна. Казань, 2001.
8. Колесников Е.В. Источники российского конституционного права. Монография. Саратов, 1998.
9. Лукьянова, Е.А. Государственность и конституционное законодательство России: дисс. ... докт. юрид. наук: 12.00.02 / Лукьянова Елена Анатольевна. М., 2003. 391 с.
10. Мухамеджанов Б.А. Правовые проблемы унитаризма в Республике Казахстан. - Алматы, 2000.
11. Рубинштейн С.Л. Основы общей психологии. Санкт-Петербург. Изд-во: Питер-пресс. 2007.
12. Сапаргалиев Г.С. Конституционное право Республики Казахстан: Академический курс. Алматы: Jeti jarǵy, 2002.
13. Сапаргалиев Г.С. Вводная статья к Конституции Республики Казахстан // Конституции государств – участников СНГ. М., 1999.
14. Саликов, М.С. Сравнительно-правовое исследование федеративных систем России и США: автореф. дисс. ... д-ра юрид. наук: 12.00.02 / Саликов Марат Сабирьянович. Екатеринбург, 1998.
15. Тихомиров Ю.А. Система конституционного законодательства // Законодательство и экономика. 1998. № 6.

# ПРАВОВОЙ МОДУС ЛИЧНОСТИ КАК ЭМПИРИЧЕСКАЯ ОСНОВА РАЗВИТИЯ КОНСТИТУЦИОННОГО ПРАВОСОЗНАНИЯ В СОВРЕМЕННЫХ УСЛОВИЯХ

**Е.А. Капитонова**

*Россия, Пенза, доцент кафедры уголовного права ФГБОУ ВО «Пензенский  
государственный университет»,  
кандидат юридических наук*

**Аннотация:** Констатируется кризис антропоцентризма в современной юридической науке и определяются его признаки. Предлагается компенсировать тенденцию «перекоса» категории «правовой статус личности» в сторону управомочивающей составляющей посредством введения в понятийный аппарат конституционного права нового термина – «правовой модус личности». Устанавливается содержание и базовые характеристики категории (взаимосвязь с социокультурными качествами конкретного лица и антропологией права в целом). Описывается механизм влияния новой категории на развитие конституционного правосознания.

**Abstract:** The author states the crisis of anthropocentrism in modern legal science and defines its features. It is proposed to compensate for the tendency of the «skew» of the category «legal status of the individual» towards the governing component by introducing a new term – «legal modus of the individual» – into the conceptual apparatus of constitutional law. The content and basic characteristics of the category (the relationship with the socio-cultural qualities of a particular person and the anthropology of law in general) are established. The article describes the mechanism of influence of the new category on the development of constitutional legal consciousness.

**Ключевые слова:** правовой статус личности, правовой модус личности, ограничения прав и свобод, обязанности личности, конституционное правосознание

**Key words:** the legal status of the individual, the legal modus of the individual, restrictions on rights and freedoms, duties of the individual, constitutional legal consciousness

К.В. Арановский в исследовании о конституционной традиции доказал, что «действующее государственное право представляет собой в сложившемся обществе традицию, то есть исторически обусловленное, выраженное в устойчивых навыках и нормах правообразования, обусловленное религиозными или светскими верованиями, мировоззрением, эмоциональными и интерпретационными предпочтениями, свойствами восприятия и качеством потребляемой информации» [1, с. 12]. Фактически это означает, что все закрепленные в конституциях конкретных государств нормы являются не только законодательно установленными положениями, соответствующими господствующему в стране политическому режиму, но также и отражением истории политико-правовой мысли данного государства и сформировавшихся на ее основе мировоззренческих архетипов, навыков поведения, ценностей и мыслительных образов базовых понятий и их отношений.

Изучение российской конституционной традиции дает возможность предположить, что у народа, проживающего на территории, ныне составляющей Российскую Федерацию, присутствует мировоззренческий архетип ограничения свободы личности, а также ценности и навыки поведения, сформированные на основе базовых понятий, использованных в российских конституциях различных периодов существования государства. Более того, аналогичная конституционная традиция характерна также для всех государств мира, поскольку идея ограничения поведения людей с целью придания ему формы, приемлемой для человеческого общежития, в целом является универсальной, что может быть подтверждено посредством анализа исторического развития политико-правовых воззрений.

Содержание норм, определяющих элементы правового статуса личности, в российских конституционных актах в полной мере соответствовало общему подходу, намеченному первыми в мире



конституциями, и не исчерпывалось исключительно установлением прав и свобод личности. Во всех конституциях СССР и РСФСР присутствовали обязанности и ограничения прав и свобод личности, причем перечень обязанностей советских граждан со временем постепенно расширялся.

В то же время нельзя не заметить, что для юридической науки на текущем этапе ее развития главенствующей парадигмой, детерминирующей актуализацию подходов к анализу многих правовых понятий и явлений, служит антропоцентризм, находящий выражение в идее прав и свобод личности. Толчком к формированию общепризнанной антропоцентрической парадигмы послужило принятие первых в мире нормативных актов правозащитной тематики – Декларации о независимости США 1776 года и французской Декларации прав человека и гражданина 1789 года. Сформулированные в данных документах идеи равноправия и свободы, а также принадлежности ряда неотъемлемых прав человеку от рождения, впоследствии расширили сферу своего влияния на другие страны. В настоящее время они составляют основу правового регулирования как на международном, так и на внутригосударственном уровне – прежде всего в качестве фундаментального принципа приоритета прав человека, лежащего в основе конституционного права. Однако в научных источниках все чаще звучат голоса, заявляющие о кризисе антропоцентризма в правовой науке и необходимости поиска новых подходов.

Проявление этого явления действительно можно обнаружить в различных аспектах современной социальной практики. Во-первых, в последнее время мы все четче осознаем, что решение многих глобальных проблем конфликтует с идеей защиты прав человека. Например, реализация норм законов о противодействии терроризму в Европе наталкивается на сопротивление борцов за невмешательство в частную жизнь. Во-вторых, борьба

за права одной группы населения все чаще обращается попира-нием свобод другой социальной страты. В качестве примера мож-но привести американское движение Black Lives Matter и к чему оно привело – протесты против фильма «Унесенные ветром», отказ от оскорбительных логотипов и даже от использования слов «светлый» и «нормальный» в названии косметической про-дукции. В-третьих, не следует забывать об эволюции научного знания. Научные достижения постоянно расширяют поле юри-спруденции, в которое включаются все новые вопросы, которые, в свою очередь, существенно усложняются за счет необходимости корреляции с современными этическими воззрениями. Гендерная идентичность больше не постоянна. В обществе ведется дискус-сия о наличии самостоятельных прав у неродившегося ребенка. Не менее сложные вопросы ставит перед правовой наукой раз-витие цифровых технологий и распространение идей эволюци-онного трансгуманизма (искусственный интеллект, способный со временем обрести статус самостоятельного субъекта права, микрочипы как цифровая принадлежность личности в случае их вживления под кожу, бионические протезы, статус которых ин-тегрирует в себе качества части тела человека и дорогостоящего объекта собственности). В результате подобных исследований понятие личности как обычного живого человека все больше размывается, утрачивая привычные границы.

В ходе атаки с разных флангов незыблемость антропоцентриз-ма как главенствующей парадигмы юриспруденции все чаще ста-вится под сомнение. В качестве выхода из сложившейся ситуации в западной науке все чаще предлагают отказаться от антропоцен-тризма в пользу постгуманизма. Это направление мысли, актуа-лизирующее гуманитарное знание посредством отказа от при-знания центрального положения человека в мире. Приверженцы подобных идей ставят под сомнение исторически сложившееся

понимание человека и типичные представления о его правосубъектности. Они стремятся выйти за рамки архаичных концепций «человеческой природы» и разработать новые, способные адаптироваться к современному технонаучному знанию и изменившимся этическим воззрениям. Также популярны идеи зооцентризма и экоцентризма, в основе которых лежит придание главенствующего значения в правовом регулировании не правам человека, а интересам животных или окружающей среды в целом.

Со своей стороны, не хотелось бы предлагать столь радикальных концепций. Однако пересмотр подхода к определению места человека в публично-правовом пространстве все же необходим. Весы, на одной чаше которых лежат права, а на другой – обязанности, слишком сильно качнулись в ту сторону, которая раньше казалась незаслуженно игнорируемой. Однако подобный перекокс влечет дестабилизацию системы в ничуть не меньшей степени, чем отсутствие внимания к правам и свободам и доминирование в отношениях личности и государства исключительно обязывающего подхода. Для нормального функционирования любой системы очень важен баланс ее элементов, отражающих противостоящие друг другу силы, иначе перегибы неизбежны.

В условиях, когда понятие правового статуса, традиционно включавшее в себя не только права, но и обязанности, окончательно «перекоксилось» в сторону управомочивающей составляющей, что проявляется в содержании монографических и диссертационных исследований, посвященных соответствующей тематике, чрезвычайно важной представляется задача компенсации этой тенденции формированием не менее емкой научной концепции, призванной сочетать в себе современный подход к пониманию личности с удовлетворением потребности социума в порядке как отлаженном и спокойном состоянии его существования, а также в равномерной защите прав и свобод всех его членов,

что невозможно осуществить без учета ограничений, запретов и обязанностей.

Таким понятием может стать «правовой модус личности» – категория, означающая сочетание предусмотренных законом обязанностей, ответственности и ограничений прав и свобод конкретного человека, посредством которых гарантируется его правомерное поведение.

Данная категория способна отразить иной аспект государственно-гражданского взаимодействия в современном обществе, по сравнению с термином «правовой статус личности», поскольку в отличие от последнего акцентируется не на позитивной (управомочивающей) составляющей юридически закрепленного положения личности в обществе, а на негативной – запретах, обязанностях и ограничениях, призванных направить поведение индивида в установленные законом рамки.

Основными признаками понятия «правовой модус личности» являются его взаимосвязь с социокультурными качествами конкретного лица и антропологией права в целом. Если понимать личность как совокупность социокультурных свойств определенного человека, позволяющих отнести его к одной или нескольким юридически значимым социальным группам, то очевидно, что данные качества индивида определяют особенности его индивидуальных прав, свобод, обязанностей и ответственности и, следовательно, влияют на содержание его правового модуса. К примеру, конкретный человек по имени Кузнецова Юлия Валерьевна может одновременно играть в обществе «роли» госслужащей, матери несовершеннолетнего ребенка и супруги. Каждая из названных сторон ее личности определяет для нее специфический набор прав и обязанностей. Как лицо, состоящее в браке, она наделена рядом имущественных и неимущественных прав и обязанностей. Как мать она обязана заботиться о своем ребенке и его воспиты-

вать, а как субъект, состоящий на государственной службе – будет вынуждена выполнять особые требования, связанные с занимаемой должностью (например, ежегодно отчитываться о доходах и расходах и соблюдать иные антикоррупционные правила). Кузнецова Юлия Валерьевна, безусловно, наделена всеми правовыми качествами человека и, являясь гражданином России, также качествами гражданина РФ.

В контексте юридической антропологии понятие правового модуса личности имеет более глубокие корни, чем понятие правового статуса. Запреты (табу) не случайно были исторически первыми регуляторами поведения человека в обществе. Уже древние люди отлично понимали, что вне установленных и обеспеченных силой принуждения рамок человек не сможет нормально сосуществовать с другими людьми и станет опасен не только для окружающих, но и для себя самого. Правильно организованное подчинение ограничительным нормам и справедливо установленные обязанности не отменяют, а поддерживают идеи господства права и гражданского общества, поскольку в правовом государстве они в конечном итоге направлены на обеспечение интересов всех и каждого. Кроме того, идея правового модуса личности удачно вписывается в концепцию архетипа подчинения, разработанную Норбером Руланом и другими последователями неокультуралистской теории М. Аллио [2; 3].

Изменение подхода к оценке содержания правового поведения человека, лежащее в основе понятия правового модуса личности, способно повлиять на механизмы правовой социализации индивида. Осознание требований к его поведению не только с точки зрения управомочивающих, но и запрещающих и ограничительных норм, способствует формированию у субъекта важных качеств правовой личности – готовности помимо реализации принадлежащих ему прав и свобод также соблюдать установленные

ограничения поведения и надлежащим образом исполнять возложенные на него обязанности. Подобный вектор развития конституционного правосознания и правовой культуры людей позитивно скажется на их стремлении к правомерному поведению и поспособствует уходу от узких рамок обыденно-нигилистического мышления к максимально адекватному восприятию своего места и роли в обществе и государстве в условиях меняющейся правовой действительности.

Этот концепт открыт для множественных интерпретаций и позволяет уйти от однообразного сведения положения человека в социуме к набору его неотъемлемых прав и свобод, что не всегда себя оправдывает. На место личности в обществе и государстве можно смотреть под разными, но при этом вполне приемлемыми и сочетающимися друг с другом углами зрения, и категория «правовой модус личности» способна представить один из них. В условиях дополнения текста Конституции РФ нормой о необходимости достижения баланса прав и обязанностей гражданина (статья 75.1), подобная инициатива представляется своевременной и актуальной.

### **Список литературы:**

1. Арановский К.В. Конституционная традиция и ее распространение в российском обществе: дис. ... доктора юрид. наук. СПб., 2004. 413 с.
2. Ковлер А.И. Антропология права. М.: НОРМА – ИНФРА-М, 2002. 480 с.
3. Рулан Н. Юридическая антропология. М.: Издательство НОРМА, 2000. 310 с.

## К ВОПРОСУ О РОЛИ ОРГАНОВ ПРОКУРАТУРЫ В ПРАВОВОМ ПРОСВЕЩЕНИИ НАСЕЛЕНИЯ НА ПРИМЕРЕ САРАТОВСКОЙ ОБЛАСТИ

И.В. Катюхина

*Россия, Балашов, обучающаяся Балашовского института (филиала) ФГБОУ ВО «Саратовский национальный исследовательский государственный университет имени Н.Г. Чернышевского»*

**Аннотация:** в статье рассматривается деятельность прокуратуры по правовому просвещению граждан, выявляются тенденции данной деятельности на примере Саратовской области.

**Abstract:** the article examines the activities of the prosecutor's Office on legal education of citizens, identifies trends in this activity on the example of the Saratov region.

**Ключевые слова:** правовое просвещение, органы прокуратуры, Саратовская область.

**Key words:** legal education, prosecutor's offices, Saratov region

В настоящее время правовое просвещение является для граждан особенно актуальным. В связи с принятием и вступлением в силу Основ государственной политики Российской Федерации в сфере развития правовой грамотности и правосознания граждан было официально утверждено, что без высокой правовой культуры такие базовые ценности и принципы жизни общества, как верховенство закона, приоритет человека, его неотчуждаемых прав и свобод, обеспечение надежной защищенности публичных интересов не могут быть реализованы в полной мере [2]. Если человек будет обладать правовой культурой, то он сможет найти верный выход из разных жизненных ситуаций, правильно регулировать свои отношения с государством, обществом и окружающими людьми.

Остановимся на некотором обобщении работы органов прокуратуры по правовому просвещению и правовому информированию в Саратовской области с целью подчеркнуть практическую значимость и влияние правового просвещения населения на развитие региона.

В Федеральном законе «О прокуратуре Российской Федерации» [1] не закреплено осуществление правового просвещения граждан, как самостоятельное направление деятельности органов прокуратуры. При этом данная деятельность является неотъемлемой частью возложенных на прокуроров обязанностей, что находит свое отражение в приказе Генерального прокурора Российской Федерации «Об организации в органах прокуратуры Российской Федерации работы по правовому просвещению и правовому информированию» [3].

В Саратовской области органами прокуратуры проводится разнообразная работа, которая задействует средства массовой информации (СМИ), электронный ресурс, а также взаимодействует с юридической клиникой. Такой подход позволяет вскрыть наиболее проблемные вопросы граждан, не нашедшие разрешения в других инстанциях, и оперативно на них реагировать.

Правовое просвещение в Саратовской области опирается на следующую тематику: защита прав и законных интересов граждан, в том числе трудовых прав работников, включая медицинского персонала, инвалидов, пенсионеров, детей-сирот, иных социально уязвимых категорий граждан, бизнеса, обеспечение законности в сфере жилищно-коммунального хозяйства, долевого строительства жилья, противодействие коррупции, экстремизму и терроризму и др.

В СМИ данные вопросы освещаются через газеты, радио и телевидение. Например, в областной газете «Саратовский Арбат» существует специальная рубрика, в которой прокурорские работники систематически разъясняют положения законодательства. Работа на радио реализуется через выступления работников ведомства, а на телевидении – программу «Право знать» на телеканале «Саратов 24», где работники областного аппарата ежемесячно выступают в прямом эфире.

Электронным ресурсом, из которого население может черпать правовую информацию, является единый портал прокуратуры [4]. Материалы размещены в разделе «Правовое просвещение».



Данный раздел разделяется на следующие рубрики: «Информационные материалы», «Социальные ролики», «Наглядные материалы» и «Прокурор разъясняет», доступные для скачивания в целях дальнейшего использования в целях правового просвещения.

Рубрика «Информационные материалы» содержит в себе памятки, листовки, книжные закладки, буклеты и брошюры, расширяющие знания о праве, например по вопросу прав несовершеннолетних, льгот и гарантий детям-инвалидам, прав и обязанностей потребителя коммунальных услуг и т.д.

Рубрика «Социальные ролики» содержит в себе серию роликов, которые в анимационной форме доводят до сведения населения информацию, посвященную антикоррупционной и антинаркотической направленности. В рамках работы выпущено уже более 40 видеороликов.

Рубрика «Наглядные материалы» применяет в распространении правовой информации социальную рекламу, как одну из наиболее эффективных и доступных форм.

Рубрика «Прокурор разъясняет» содержит в себе разъяснение законодательства.

С помощью перечисленного у населения формируется убежденность в необходимости соблюдения законов, а также предупреждаются правонарушения.

Ежегодно работники прокуратуры региона во взаимодействии с юридической клиникой ФГБОУ ВО «Саратовская государственная юридическая академия» принимают участие в мероприятиях, приуроченных к Всероссийскому дню оказания правовой помощи. Цель данных мероприятий – информировать население о возможностях оказания бесплатной правовой помощи социально незащищенным категориям граждан, т.е. пенсионерам, инвалидам, неработающим, людям не способным оплатить услуги квалифицированного юриста. Однако и другим категориям граждан также оказывается бесплатная юридическая помощь.

За весь 2020 год прокурорскими работниками Саратовской области выполнено свыше 11 тысяч просветительских

мероприятий. Можно говорить о том, что Саратовская область развивается по пути организации регулирования правового просвещения на региональном уровне. В настоящий момент правопросветительская работа с населением продолжается, так как важность правового просвещения граждан переоценить невозможно.

Роль органов прокуратуры в правовом просвещении достаточно велика, благодаря им преодолевается правовой нигилизм, повышается правовая культура общества, ликвидируется правовая безграмотность граждан.

Человек, получив необходимую информацию с разъяснением норм закона при проведении прокуратурой мероприятий по правовому просвещению, увеличивает свой уровень правосознания. В широком масштабе это позволит предотвратить многие правонарушения, что существенно улучшит состояние законности в целом.

Таким образом, комплексный подход, инициативность и принципиальность в достижении поставленных целей по правовому просвещению обеспечивает эффективный инструмент профилактики правонарушений и преступлений.

### **Список литературы:**

1. Федеральный закон от 17.01.1992 № 2202-1 «О прокуратуре Российской Федерации» (ред. от 30.12.2020) // КонсультантПлюс: справочно-правовая система.

2. Основы государственной политики Российской Федерации в сфере развития правовой грамотности и правосознания [Электронный ресурс]: утв. Президентом Российской Федерации 28.04.2011 № ПР-1168 // КонсультантПлюс: справочно-правовая система.

3. Приказ Генпрокуратуры России от 02.08.2018 № 471 «Об организации в органах прокуратуры Российской Федерации работы по правовому просвещению и правовому информированию» // КонсультантПлюс: справочно-правовая система.

4. Единый портал прокуратуры Российской Федерации. URL: [www.epp.genproc.gov.ru/web/gprf](http://www.epp.genproc.gov.ru/web/gprf) (дата обращения 19.04.2021).

## РЕГИОНАЛЬНАЯ КОНСТИТУЦИОННАЯ ЮСТИЦИЯ: НАЗАД В БУДУЩЕЕ

Е.Ю. Киреева

*Россия, Москва, декан факультета управления персоналом государственной службы ФГБОУ ВО «Российская академия народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации», доктор юридических наук*

**Аннотация:** В представленной статье автор размышляет о генезисе региональной конституционной юстиции в Российской Федерации и возможных перспективах институционализации конституционного контроля в субъектах Федерации.

**Abstract:** In the article, the author reflects on the genesis of regional constitutional justice in the Russian Federation and possible prospects for the institutionalization of constitutional control in the constituent entities of the Federation.

**Ключевые слова:** конституционная реформа, конституционная юстиция, органы судебной власти субъектов РФ, конституционные (уставные) суды

**Key words:** constitutional reform, constitutional justice, judicial authorities of the constituent entities of the Russian Federation, constitutional (statutory) courts

Одним из трендов проводимой в Российской Федерации конституционной реформы является централизация судебной власти.

На основании Закона РФ о поправке к Конституции РФ от 5 февраля 2014 года № 2-ФКЗ «О Верховном Суде Российской Федерации и прокуратуре Российской Федерации» была исключена статья 127 Конституции РФ, регламентировавшая статус Высшего арбитражного Суда РФ, также произошло объединение судов общей и арбитражной юрисдикции под руководством Верховного Суда РФ (статья 126 Конституции РФ) [1].

На момент начала последнего этапа конституционной реформы в системе организации судебной власти существовала только лишь одна децентрализованная система – конституционного контроля в лице конституционных (уставных) судов субъектов

Российской Федерации, статус которых урегулирован статьей 27 Федерального конституционного закона от 31 декабря 1996 года № 1-ФКЗ «О судебной системе Российской Федерации» [2]. На основании части 4 статьи 27 решения органов конституционной юстиции субъектов Российской Федерации, принятые в пределах их полномочий, не подлежат пересмотру, т.е. организационно конституционные (уставные) суды не связаны с федеральным органом конституционного контроля, и их решения являются окончательными. Второй аспект, обуславливающий автономность указанных органов, – их финансирование из региональных бюджетов (часть 2 статьи 27 Федерального конституционного закона «О судебной системе РФ»).

Эксперты отмечают, что целесообразность создания регионального субсидиарного органа конституционного контроля определяется субъектами Российской Федерации, в том числе с учетом их финансовых возможностей. Финансирование этого органа должно обеспечивать полное и независимое осуществление им правосудия [3].

По данным специалистов КонсультантПлюс, по состоянию на 24 марта 2020 года конституционные (уставные) суды действовали в пятнадцати субъектах РФ, в том числе, в республиках Адыгея, Башкортостан, Дагестан, Ингушетия, Кабардино-Балкария, Карелия, Коми, Марий Эл, Саха (Якутия), Северная Осетия (Алания), Татарстан, Чеченская Республика, а также в Калининградской и Свердловской областях, Санкт-Петербурге [4].

Следующий этап конституционной реформы, проходивший в 2020 году, связан с исключением из судебной системы органов конституционной юстиции субъектов РФ, что *de facto* означает полную централизацию судебной власти.

Законом РФ о поправке к Конституции РФ от 14 марта 2020 года № 1-ФКЗ «О совершенствовании регулирования отдельных вопросов организации и функционирования публичной власти» было конкретизировано содержание статьи 118 Конституции РФ. Теперь в части 3 указанной нормы содержится

перечень органов судебной власти, ее составляющих. В их число были включены Конституционный Суд Российской Федерации, Верховный Суд Российской Федерации, федеральные суды общей юрисдикции, арбитражные суды, мировые судьи субъектов Российской Федерации. Ранее перечень судов, образующих судебную систему России, был закреплён не в статье 118 Конституции РФ, а в статье 4 Федерального конституционного закона от 31 декабря 1996 года № 1-ФКЗ «О судебной системе Российской Федерации». Соответственно, часть 4 статьи 4 предусматривала, что к судам субъектов Российской Федерации относятся: конституционные (уставные) суды субъектов Российской Федерации, мировые судьи, являющиеся судьями общей юрисдикции субъектов Российской Федерации.

В развитие конституционных изменений 8 декабря 2020 года был принят Федеральный конституционный закон № 7-ФКЗ «О внесении изменений в отдельные федеральные конституционные законы», часть 3 статьи 5 которого предусматривает, что до 1 января 2023 года конституционные (уставные) суды субъектов Российской Федерации упраздняются [5].

В реализацию данного положения предусмотрен комплекс организационных мер в отношении деятельности конституционных (уставных) судов субъектов Российской Федерации, обусловленных днем вступления в силу Федерального конституционного закона № 7-ФКЗ<sup>2</sup>:

- конституционные (уставные) суды субъектов Российской Федерации не принимают новые дела к производству;
- рассмотрение ранее принятых дел должно быть завершено, а решения по ним должны быть приняты до дня, с которого в соответствии с законами субъектов Российской Федерации конституционные (уставные) суды субъектов Российской Федерации упраздняются, но не позднее 1 января 2023 года;
- не назначаются новые судьи конституционных (уставных) судов субъектов Российской Федерации.

---

<sup>2</sup> По истечении десяти дней после дня его официального опубликования.

Важным является вопрос о том, означает ли внесенное изменение полную ликвидацию конституционной юстиции в субъектах Российской Федерации?

На основании части 7 статьи 5 Федерального конституционного закона №7-ФКЗ субъекты Российской Федерации вправе принять решение о создании конституционных (уставных) советов, действующих при законодательных (представительных) органах государственной власти субъектов Российской Федерации. Из данного положения можно сделать вывод о том, что как таковой нормоконтроль на уровне субъектов Российской Федерации может быть сохранен, но он трансформируется в иную правовую форму. Теперь это будут не органы судебной власти, а квазисудебные органы парламентского контроля – конституционные (уставные) советы, функционирующие при региональных парламентах.

Подобный опыт организации конституционного контроля (надзора) был распространен в прошлом веке. В СССР действовал Комитет конституционного надзора, были подобные органы в автономных республиках, в частности, в Татарской АССР (ныне Республике Татарстан), Дагестанской АССР – комитеты конституционного надзора [6,7,8].

Правовую основу их деятельности составляли следующие правовые акты: Закон СССР от 1 декабря 1988 года № 9853-ХІ «Об изменениях и дополнениях Конституции (Основного Закона) СССР», Закон СССР от 23 декабря 1989 года № 974-І «Об изменениях и дополнениях статьи 125 Конституции (Основного Закона) СССР», Закон СССР от 23 декабря 1989 года «О конституционном надзоре в СССР» (введен в действие с 1 января 1990 года), Закон Республики Татарстан от 13 декабря 1990 года № 524-ХІІ «О конституционном надзоре в Республике Татарстан», Закон ДАССР от 5 июля 1990 года «О конституционном надзоре в Дагестанской АССР».

Квазисудебные органы конституционного надзора автономных республик формировались съездами народных депутатов,

состояли из числа специалистов в области политики и права и проверяли нормативные правовые акты и их проекты на соответствие конституции автономной республики.

После принятия Конституции РФ на референдуме 12 декабря 1993 года в некоторых субъектах Российской Федерации действовали конституционные (Адыгея)<sup>3</sup>, уставные (Иркутская область) палаты [9,10].

Впоследствии вышеперечисленные квазисудебные структуры были преобразованы в органы судебной власти в соответствии со статьей 27 Федерального конституционного закона «О судебной системе в Российской Федерации».

Фактически деятельность конституционной юстиции субъектов РФ насчитывает тридцатилетнюю историю: 18 декабря 1991 года на XV сессии Верховного Совета Дагестанской ССР был принят Закон ДССР «О Конституционном Суде Дагестанской ССР». 27 декабря 1991 года первым среди субъектов Российской Федерации в Дагестане был сформирован Конституционный Суд.

Однако в последнее время наблюдалась и иная тенденция – ликвидация органов конституционной юстиции. В статье Портновой Е.В. отмечается, что с начала 2014 года можно наблюдать обратный процесс в формировании органов конституционного правосудия субъектов РФ. Так, в 2014 году был упразднен Уставный суд Челябинской области – самый молодой из органов конституционной юстиции. Официальными причинами упразднения суда названы дефицит бюджета, а также невысокая загруженность Уставного суда делами [11].

Некоторые специалисты выделяют порядка десяти периодов в истории региональной конституционной юстиции со знаком «минус», в рамках которых проводились как организационно-штатные мероприятия, связанные с прекращением деятельности конституционных (уставных) судов, так и блокировалось

<sup>3</sup> Конституционная палата Республики Адыгея функционировала в период с 29 октября 1997 года по ноябрь 2000 года

принятие законодательных актов, направленных на развитие конституционной юстиции регионов [12]:

- упразднение органов конституционной юстиции (Республика Мордовия в 1994 году, Иркутская – 1998 году; Челябинская области – 2014 году, Республика Бурятия в 2018 году, Республика Тыва в 2019 году) [13,14,15];

- отклонение законодательными (представительными) органами субъектов РФ законопроектов о конституционных (уставных) судах (Воронежская, Нижегородская области, Алтайский край, Чувашская Республика);

- прекращение начавшихся процедур формирования уставных судов (Тюменская область – 1998 год, Ханты-Мансийский автономный округ – Югра в 2002 году, а Иркутская область в 2015 году) [16];

- приостановление действия законов о конституционных (уставных) судах (Тюменская область в 2001 году, Курганская область в 2003 году, Самарская область и Ханты-Мансийский автономный округ – Югра в 2009 году, Республика Бурятия в 2012 году) [17];

- отклонение Государственной Думой в 2004 году внесенного Государственным Советом Республики Татарстан законопроекта об обязательном создании конституционных (уставных) судов субъектов РФ, а в 2015 году – внесенного парламентом Республики Северная Осетия – Алания законопроекта «О конституционных (уставных) судах субъектов Российской Федерации»;

- отмена законов о конституционных (уставных) судах ряда субъектов РФ (Иркутская область – 2006 год, Красноярский и Ставропольский края – 2008 год, Курганская и Самарская области – 2010 год и 2014 год) [18,19].

Определяя причины замедления темпов формирования конституционной юстиции, среди которых Е.В. Портнова



называет дефицит региональных бюджетов (примеры Челябинской области, Республики Бурятия), отсутствие реальных механизмов реализации законов о конституционных (уставных) судах – de jure решение о создании принято, de facto органа не существует (Карачаево-Черкесская Республика, город федерального значения Москва, Ханты-Мансийский автономный округ, Самарская область и ряд других), автор делает вывод – несмотря на то, что процесс образования конституционных (уставных) судов в субъектах РФ замедлился, потребность в их деятельности в каждом субъекте Федерации является очевидной [20].

Определенную роль в процессе ликвидации конституционной юстиции в субъектах сыграли решения федерального органа конституционного контроля.

В соответствии со статьей 27 Федерального конституционного закона «О судебной системе Российской Федерации» решение конституционного (уставного) суда субъекта Российской Федерации, принятое в пределах его полномочий, не может быть пересмотрено иным судом.

В Постановлении Конституционного Суда РФ от 2 декабря 2013 года № 26-П (пункт 1.2 мотивировочной части) была сформулирована правовая позиция, предполагающая допустимость проверки на соответствие Конституции РФ закона субъекта РФ, признанного региональным конституционным (уставным) судом, противоречащим конституции (уставу) субъекта РФ [21].

По мнению Бондаря Н.С. и Джарагян А.А., она создает новый смысловой контекст, в рамках которого перспективы формирования органов региональной конституционной юстиции требуют дополнительного осмысления [22].

3 марта 2015 года Конституционным Судом России было вынесено Определение № 421-О, которым за субъектами РФ признано право упразднить учрежденные ими конституционные (уставные) суды [23].

Еще хотелось бы обратить внимание на отношение руководства регионов России к конституционной юстиции. Автор достаточно долгое время работала в Краснодарском крае, и еще в период осуществления полномочий Главы администрации Краснодарского края Н.И.Кондратенко были внесены поправки в Устав Краснодарского края, учредившие уставный суд [24]. Даже в кулуарах обсуждались назначения на должности судей уставного суда, однако предусмотренный уставом орган так и не был сформирован ни в период legislatures Н.И.Кондратенко, ни его преемниками.

В иных субъектах Федерации, где функционировали специализированные органы конституционной юстиции, инициаторами прекращения их деятельности выступили главы субъектов. Последний пример Республика Тува. 11 января 2019 года Глава Тувы Шолбан Кара-оол подписал принятый Верховным Хуралом Республики Тува закон об упразднении Конституционного суда.

Инициатива ликвидировать Конституционный суд республики в связи с его бездействием принадлежит самому Шолбану Кара-оолу: «Считаю нонсенсом любое иждивенчество, когда можно, не работая, получать доходы. Вот именно поэтому я намерен в ближайшее время инициировать законопроект, чтобы из структуры власти убрать такой институт, как Конституционный суд» [25].

Конституционный суд Тувы сформировали в 2003 году. С момента образования он рассмотрел 53 обращения. Однако в течение нескольких последних лет Конституционным Судом не было рассмотрено ни одного материала, хотя на содержание судей из бюджета региона ежегодно тратилось около 30 млн. рублей.

Определяя перспективы развития конституционной юстиции в субъектах Российской Федерации, следует помнить о ряде объективных обстоятельств, предопределяющих необходимость функционирования специализированных органов конституционного контроля не только на федеральном, но и на региональном уровне:

- функция конституционного контроля на региональном уровне должна быть институционально обеспечена;

- нарушения конституционной законности – объективная данность и необходим механизм ее защиты;

Например, в представленном на официальном сайте Минюста России обзоре по результатам анализа практики рассмотрения судами дел о признании нормативных правовых актов субъектов Российской Федерации не соответствующими федеральному законодательству (за период с ноября 2019 года по ноябрь 2020 года) отмечается, что за указанный период судами рассмотрено 464 исковых заявления о признании нормативных правовых актов субъектов РФ не соответствующими федеральному законодательству и недействующими, из которых 286 были удовлетворены полностью или частично [26].

- рост правотворческой активности органов государственной власти субъектов РФ и органов местного самоуправления неизбежно влечет увеличение числа юридических ошибок и коллизий;

- развитие правовых механизмов защиты прав личности.

В отношении перехода от судебной к квазисудебной форме организации конституционного контроля, можно в качестве преимуществ назвать:

- экономию временных затрат на рассмотрение актов на соответствие конституции;

- упрощенный характер процедуры разбирательства;

- экономию финансовых ресурсов, поскольку обеспечивает деятельность палаты аппарат законодательного (представительного) органа субъекта федерации.

Из минусов – проблема исполнения решений о признании акта не соответствующим конституции (уставу) субъекта РФ. Все-таки механизм конституционной ответственности, предусмотренный в главе V Федерального закона от 6 октября 1999 года № 184-ФЗ (ред. от 11.06.2021) «Об общих принципах организа-

ции законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации», в части обеспечения законности деятельности органов государственной власти субъектов РФ ориентирован на таких субъектов конституционного контроля, как суды и глава Российского государства.

### **Список литературы:**

1. Собрание законодательства РФ. 2014. № 6. Ст. 548.
2. Собрание законодательства РФ. 1997. № 1. Ст. 1.
3. Бондарь Н.С., Джагарян А.А. Правосудие: ориентация на Конституцию: монография. М.: НОРМА, ИНФРА-М, 2018. 224 с.
4. Конституционный Суд РФ. Конституционные (уставные) суды субъектов РФ // СПС «Консультант плюс».
5. Собрание законодательства РФ. 2020. № 50 (часть I). Ст. 8029.
6. Закон СССР от 1 декабря 1988 г. № 9853-ХІ «Об изменениях и дополнениях Конституции (Основного Закона) СССР», Закон СССР от 23 декабря 1989 г. № 974-І «Об изменениях и дополнениях статьи 125 Конституции (Основного Закона) СССР» Закон СССР от 23 декабря 1989 г. «О конституционном надзоре в СССР» (введён в действие с 1 января 1990 г.) // Ведомости СНД СССР и ВС СССР", 1989, № 29, ст. 572.
7. Закон Республики Татарстан от 13 декабря 1990 г. № 524-ХІІ «О конституционном надзоре в Республике Татарстан» // СПС «Консультант плюс».
8. Закон ДАССР от 5 июля 1990 года «О конституционном надзоре в Дагестанской АССР» // СПС «Консультант плюс».
9. Официальный сайт Конституционного Суда Республики Адыгея. URL: [www.ksra.ru/o-sude/istoriya-ksra.html](http://www.ksra.ru/o-sude/istoriya-ksra.html) (дата обращения 19.05.2021).

10. Закон Иркутской области от 15 марта 1996 года № 15-оз «Об Уставной палате» // СПС «Консультант плюс».

11. Портнова Е.В. Проблемы становления конституционной юстиции в субъектах Российской Федерации // Российская юстиция. 2019. № 7. С. 9-11.

12. Евлоев И.М. Ликвидация конституционных (уставных) судов субъектов РФ: закономерность или ошибка? // Актуальные проблемы российского права. 2020. № 10. С. 141-150.

13. Закон Республики Мордовия от 16.02.1994 № 1220-ХП «О внесении изменений в Конституцию (Основной Закон) Республики Мордовия» // СПС «Консультант плюс».

14. Закон Иркутской области от 07.12.1998 № 55-ОЗ «О внесении изменений и дополнений в Устав Иркутской области» // СПС «Консультант плюс».

15. Глава Тувы подписал закон об упразднении Конституционного суда. URL: [www.rtyva.ru/press\\_center/News/politics/38746/](http://www.rtyva.ru/press_center/News/politics/38746/) (дата обращения 19.05.2021 г.

16. Закон ХМАО - Югры от 03.11.2009 № 171-ОЗ «О приостановлении действия Закона Ханты-Мансийского автономного округа – Югры "Об Уставном Суде Ханты-Мансийского автономного округа - Югры"» // СПС «Консультант плюс».

17. Закон Самарской области от 03.12.2009 № 129-ГД «О мерах, направленных на обеспечение исполнения областного бюджета в 2010 – 2016 годах» // СПС «Консультант плюс».

18. Закон Ставропольского края от 26.02.2008 № 4-КЗ «Об отмене Закона Ставропольского края "Об Уставном суде Ставропольского края» // СПС «Консультант плюс».

19. Закон Курганской области от 04.06.2010 № 17 «О признании утратившими силу некоторых законов (положений законов) Курганской области» // СПС «Консультант плюс».

20. Портнова Е.В. Проблемы становления конституционной юстиции в субъектах Российской Федерации // Российская юстиция. 2019. № 7. С. 9 - 11.

21. Постановление Конституционного Суда РФ от 02.12.2013 № 26-П «По делу о проверке конституционности пункта 2 статьи 4 Закона Челябинской области «О транспортном налоге» в связи с запросом Законодательного Собрания Челябинской области»// Вестник Конституционного Суда РФ. 2014. № 2.

22. Бондарь Н.С., Джагарян А.А. Правосудие: ориентация на Конституцию. М.: НОРМА, ИНФРА-М, 2018.

23. Определение Конституционного Суда РФ от 03.03.2015 № 421-О «По запросу группы депутатов Государственной Думы о проверке конституционности пункта 2 части 1 статьи 1 Закона Республики Бурятия «О приостановлении действия и признании утратившими силу отдельных законодательных актов Республики Бурятия в связи с принятием закона Республики Бурятия "О республиканском бюджете на 2015 год и на плановый период 2016 и 2017 годов"» // Документ официально не опубликован // СПС «Консультант плюс».

24. Закон Краснодарского края от 04.01.2001 № 331-КЗ «О внесении изменений и дополнений в Устав Краснодарского края» // Информационный бюллетень ЗС Краснодарского края". № 21 (2). 2001.

25. Глава Тувы подписал закон об упразднении Конституционного суда // ULR: [www.rtyva.ru/press\\_center/News/politics/38746/](http://www.rtyva.ru/press_center/News/politics/38746/) (дата обращения: 19.05.2021).

26. Официальный сайт Министерства юстиции РФ. ULR: [www.minjust.gov.ru/ru/activity/directions/978/](http://www.minjust.gov.ru/ru/activity/directions/978/) (дата обращения: 21.05.2021).

27. Собрание законодательства РФ. 1999. № 42. ст. 5005.

## НЕДОСТАТКИ ДИСТАНЦИОННОГО ЭЛЕКТРОННОГО ГОЛОСОВАНИЯ В РОССИИ

**А.Н. Козлова**

*Россия, Вологда, студент Северо-Западный институт (филиал)  
ФГБОУ ВО «Московский государственный юридический  
университет имени О.Е. Кутафина»*

**Аннотация:** В статье рассматривается такое новое явление в избирательном процессе как дистанционное электронное голосование. Определяется понятие, делается попытка выявить основные особенности данной формы голосования и обозначить перечень нормативно-правовых актов, которые регулируют ДЭГ. Проводится оценка результативности эксперимента по внедрению системы ДЭГ на выборах депутатов в Московскую городскую Думу седьмого созыва 8 сентября 2019 года с помощью статистики. Исходя из анализа процедуры проведения ДЭГ, приведены её конкретные недостатки, а также примеры реальных ситуаций в России, которые отражают негативные стороны данной формы голосования.

**Abstract:** The article deals with such a new phenomenon in the electoral process as remote electronic voting. It is determined what remote electronic voting is, an attempt is made to identify the main features of this form of voting and to designate a list of regulatory legal acts that regulate the REV. The evaluation of the effectiveness of the experiment on the implementation of the REV system in the elections of deputies to the Moscow City Duma of the seventh convocation on September 8, 2019 is carried out using statistics. Based on the analysis of the REV procedure, its specific shortcomings are given, as well as examples of real situations in Russia that reflect the negative aspects of this form of voting.

**Ключевые слова:** дистанционное электронное голосование, выборы, голосование, избирательное право, избирательная система

**Key words:** remote electronic voting, elections, voting, electoral law, electoral system

В политической сфере сформировалось новое явление – электронная демократия, характеризующаяся использованием информационно-коммуникационных технологий как основного средства для коллективных когнитивных и административных процессов (информирования, принятия совместных решений, контроля исполнения решений и т. д.) на всех уровнях, начиная с местного самоуправления и заканчивая международными отношениями [1]. Следовательно, претворение демократических принципов осуществляется при помощи современных технологий, а круг вовлеченных в данный процесс субъектов достаточно широк. Одной из форм электронной демократии является электронное (дистанционное) голосование. Нужно отметить, что особенно динамично в России электронное голосование стало развиваться в связи с пандемией коронавируса и принятием поправок к Конституции РФ.

Федеральный закон от 12.06.2002 №67-ФЗ «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» в статье 2 следующим образом определяет дистанционное электронное голосование (ДЭГ) – это «голосование без использования бюллетеня, изготовленного на бумажном носителе, с использованием специального программного обеспечения...» [13]. Следовательно, ДЭГ обладает следующими особенностями:

1) при голосовании избиратель заполняет электронный бюллетень, который подготовлен программно-техническими средствами в электронном виде;

2) специальное программное обеспечение может включать в себя комплекс программных средств, предназначенных для непосредственного проведения ДЭГ, автоматизированного подсчета голосов избирателей, установления итогов и составления протокола об итогах ДЭГ (статья 1 Закона города Москвы от 10.06.2020 №10 «О проведении эксперимента по организации и осуществлению дистанционного электронного голосования»).



Одним из крупных экспериментов по организации и проведению ДЭГ стали выборы депутатов в Московскую городскую Думу седьмого созыва 8 сентября 2019 года. Специалисты положительно оценили результаты этого эксперимента, что также подтверждает проведенный ВЦИОМ и Финансовым университетом при Правительстве РФ опрос среди респондентов 29 сентября 2019 года: 66 % граждан высказались за проведение онлайн-голосования на выборах во всех регионах; 48 % опрошенных готовы голосовать в электронном формате; 51 % избирателей готовы использовать электронную подпись в процессе выбора кандидата, если такая возможность будет существовать [3]. Действительно, электронная форма обладает рядом преимуществ по сравнению с традиционным голосованием. Наиболее распространенными аргументами на этот счет являются: экономия государственных бюджетных средств (так, в 2018 году глава ЦИК В. Е. Чуров утверждал, что электронное голосование позволит сэкономить около половины денежных средств, выделенных на проведение выборов [14]); быстрый подсчет голосов и соответственно почти моментальное подведение итогов выборов; появление возможности отдать голос из любой точки мира, что позволяет повысить явку избирателей и т.д. Несмотря на эти положительные факты, дистанционное голосование все же имеет ряд проблем в его регламентации и осуществлении, на которые необходимо обратить внимание для дальнейшего совершенствования данной процедуры.

Анализируя историю становления ДЭГ, мы можем обнаружить первые попытки России автоматизировать избирательный процесс путем введения системы ГАС «Выборы» в начале двухтысячных годов. Федеральные выборы РФ в 2003-2004 годах стали местом для проведения эксперимента по внедрению данной системы. Тогда, на Интернет-портал ГАС «Выборы» было совершено более 1800 атак, причем более 20 % из них, как утверждает бывший председатель ЦИК А.А. Вешняков, были из-за границы [2, с. 18-24]. Из приведенного факта можно сделать несколько выводов. Во-первых, постоянное развитие хакерских

технологий создает серьезное препятствие для проведения объективного электронного голосования, что приводит к затягиванию выборов и соответственно создает благоприятную обстановку для фальсификации результатов. Во-вторых, повышается шанс иностранного вмешательства в процесс электронного голосования, что способно привести к подрыву национальной безопасности государства и основ конституционного строя.

Одним из важных принципов избирательного права является всеобщность. ДЭГ может нарушать данный принцип по следующим причинам. Как было сказано ранее, процедура электронного голосования проходит в сети Интернет, активными пользователями которой являются в основном люди юного и среднего возраста [10]. Хочется отметить и крайне низкое пользование Интернетом среди граждан предпенсионного и пенсионного возраста: значение снижается с 1,9 % до 0,6 % согласно исследованию платформ Hootsuite и We Are Social [11]. Это может говорить о том, что данные категории лиц имеют низкий уровень развития навыков пользования Интернетом. Данное обстоятельство углубляет их неравенство с теми избирателями, которые являются уверенными пользователями. Также люди старшего поколения с большим недоверием относятся к Интернету в принципе по различным причинам, что также способствует неравенству избирателей. Еще одним препятствием для обеспечения всеобщности избирательного права является отсутствие сети Интернет как таковой в населенных пунктах. Так, пресс-служба Минкомсвязи в 2020 году рассказала газете «Известия», что более чем в 25 тысяч населенных пунктов численностью от 100 до 250 человек услуги связи (в т.ч. Интернет) остаются недоступными [5].

Колюшин Е.И. в своей работе указывал, что дистанционное голосование через Портал госуслуг способно сформировать у избирателей неправильное представление о нем как об очередной услуге населению от государства, а не как об одной из главных форм прямого народовластия [4, с.25-30]. Избирателю необходимо помнить, что он участвует в создании механизма публичной власти.

ДЭГ может нарушать такой принцип избирательного права как тайное голосование. В статье 81 ФЗ от 22.02.2014 №20-ФЗ (ред. от 20.04.2021) «О выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации» сказано, что избиратель голосует лично и при голосовании запрещается присутствие посторонних лиц. Однако при дистанционном голосовании невозможно проконтролировать соблюдение данного положения, в том числе и из-за того, что отсутствует общественное наблюдение за процессом голосования.

Электронное голосование создает проблему объективной идентификации избирателя в процессе регистрации на голосование [12, С.106-108]. Еще в начале 2000-х годов были выработаны стандарты дистанционного голосования, закрепленные в итоговом документе «Рекомендации R (2004) 11 Комитета министров стран-участниц по правовым, организационным и техническим стандартам электронного голосования». Данный акт устанавливал, что данные участников дистанционного голосования подвергаются шифрованию, а система подсчета голосов должна не допускать попытку избирателей проголосовать более 1 раза [8]. Тем не менее, в Москве произошло несколько происшествий, которые наглядно демонстрируют пробел в сфере идентификации. Согласно статье 3.8 Постановления ЦИК России от 04.06.2020 №251/1850-7 «О Порядке дистанционного электронного голосования при проведении общероссийского голосования по вопросу одобрения изменений в Конституцию Российской Федерации», «участники голосования, подавшие заявление, исключаются из списков участников голосования по месту своего жительства...», что должно исключать попытку двойного голосования. Однако ведущий канала «Дождь» Павел Лобков продемонстрировал видеозапись, где он проголосовал по поправкам в Конституцию дважды – на своем участке № 141 и посредством электронного голосования [6]. Несовершенства идентификационной системы создают возможность контроля за волеизъявлением гражданина, а также реализации различных

мошеннических схем и фальсификации результатов голосования. Так, телеканал «Дождь» в период голосования за поправки в Конституцию РФ выявил скупку онлайн-голосов в поддержку данных поправок путем раздачи подставных SIM-карт и личных данных пенсионеров. За каждую регистрацию и за каждый голос на портале MOS.ru (где проходило голосование) обещали отдельное денежное вознаграждение [9].

При ДЭГ перечень прав избирателя был сокращен. Так, у избирателя существует право не принимать участия в голосовании после получения избирательного бюллетеня. Однако электронное голосование не позволяет реализовать данное право: бюллетень появляется на экране сначала для ознакомления, а затем для заполнения. Можно сделать вывод, что происходило принуждение избирателя к голосованию. Также исключалась возможность превращения бюллетеня в недействительный, что упраздняло право избирателя на голосование посредством не только выбора того или иного кандидата, но и с помощью недействительного бюллетеня. Статьей 68 Федерального закона №67-ФЗ от 12.06.2002 (ред. от 20.04.2021) «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» устанавливаются основания недействительности бюллетеней, а также их отдельный подсчет.

Согласно статье 7.11 Постановления ЦИК России от 27.07.2020 №261/1924-7 «О проведении дистанционного электронного голосования на дополнительных выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации седьмого созыва по одномандатным избирательным округам 13 сентября 2020 года»: «председатель ИКСРФ при помощи ПТК ДЭГ формирует в электронном виде данные об итогах дистанционного электронного голосования...» [7]. По сути, данные результаты голосования являются электронным документом, соответственно их юридическая сила может быть установлена только при помощи электронной подписи, правом которой члены комиссии не наделены.

Подводя итоги, стоит отметить, что это не исчерпывающий перечень проблем дистанционного электронного голосования, так как с дальнейшим развитием данной системы могут выявиться или появиться новые, в т.ч. правовые пробелы в этой сфере. Государству необходимо анализировать существующие недостатки дистанционного голосования, прогнозировать появление новых, а также разрабатывать эффективные правовые и иные меры по их устранению с целью совершенствования механизма дистанционного электронного голосования. Ведь голосование является одним из важнейших этапов в проведении выборов, так как именно оно способствует формированию легальной и легитимной власти в государстве, а фальсификации, махинации в этом процессе просто недопустимы.

### **Список литературы:**

1. Абрамова Д. С. Электронная демократия в России: проблемы политической коммуникации // Гуманитарные научные исследования. 2013. № 1. URL: [www.human.snauka.ru/2013/01/2145](http://www.human.snauka.ru/2013/01/2145) (дата обращения: 12.05.2021).
2. Вешняков А.А. Международно-правовой и зарубежный опыт применения электронных средств голосования при проведении выборов // Международное публичное и частное право. 2006. № 5. С. 18-24.
3. ВЦИОМ: больше половины опрошенных россиян выступили за онлайн-голосование на выборах // URL: [www.tass.ru/obschestvo/7099353](http://www.tass.ru/obschestvo/7099353) (дата обращения: 12.05.2021).
4. Колюшин Е.И. Правовые проблемы дистанционного электронного голосования избирателей // Конституционное и муниципальное право. 2020. №2. С. 25-30.
5. Объять необъятное: 25 тыс. населенных пунктов России живут без интернета и телефонии. URL: [www.iz.ru/1041574/marta-litvinova/obiat-neobiatnoe-25-tys-naselennykh-punktov-rossii-zhivut-bez-interneta-i-telefonii](http://www.iz.ru/1041574/marta-litvinova/obiat-neobiatnoe-25-tys-naselennykh-punktov-rossii-zhivut-bez-interneta-i-telefonii) (дата обращения: 12.05.2021).
6. По поправкам в Конституцию можно проголосовать дважды: сперва на участке, затем – электронно. У Павла

Лобкова это получилось. URL: [www.tvrain.ru/teleshov/here\\_and\\_now/za konstitutsiju mozhno progolosovat dvazhdy-511266/?from=telegram](http://www.tvrain.ru/teleshov/here_and_now/za_konstitutsiju_mozhno_progolosovat_dvazhdy-511266/?from=telegram) (дата обращения: 12.05.2021).

7. Постановление ЦИК России от 27.07.2020 №261/1924-7 «О проведении дистанционного электронного голосования на дополнительных выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации седьмого созыва по одномандатным избирательным округам 13 сентября 2020 года» // Доступ из справочно-правовой системы КонсультантПлюс.

8. Рекомендации Р (2004) 11 Комитета министров стран-участниц по правовым, организационным и техническим стандартам электронного голосования // [Электронный ресурс]. URL: [www.gosbook.ru/node/28362](http://www.gosbook.ru/node/28362) (дата обращения: 12.05.2021).

9. Регистрация – 75 рублей, голос – 50 рублей. Дождь выяснил, как покупают голоса за поправки в Конституцию // URL: [www.tvrain.ru/teleshov/vechernee shou/baev-510779/](http://www.tvrain.ru/teleshov/vechernee_shou/baev-510779/) (дата обращения: 12.05.2021).

10. Сергеева Ю. Вся статистика интернета на 2019 год – в мире и в России. URL: [www.web-canape.ru/business/vsya-statistika-interneta-na-2019-god-v-mire-i-v-rossii/](http://www.web-canape.ru/business/vsya-statistika-interneta-na-2019-god-v-mire-i-v-rossii/) (дата обращения: 12.05.2021).

11. Статистика пользователей интернета в России в 2020 году. URL: [www.rusind.ru/polzovateli-interneta-v-rossii.html](http://www.rusind.ru/polzovateli-interneta-v-rossii.html) (дата обращения: 12.05.2021).

12. Титовская А.В. Электронное тайное голосование в России и за рубежом: сравнительно-правовой анализ // Юридическая наука. 2012. № 4. С. 106-108.

13. Федеральный закон от 12.06.2002 №67-ФЗ (ред. от 30.04.2021) «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» // Доступ из справочно-правовой системы КонсультантПлюс.

14. Чуров В.Е. Проведение выборов через Интернет станет возможным к 2018 году. URL: [www.pnp.ru/news/detail/90921](http://www.pnp.ru/news/detail/90921) (дата обращения: 12.05.2021).

# ТЕНДЕНЦИИ РАЗВИТИЯ КОНСТИТУЦИОННОГО ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ: ОПЫТ КОНСТИТУЦИОННОЙ РЕФОРМЫ 2020 ГОДА

А.А. Кондрашев

*Россия, Красноярск, заведующий кафедрой конституционного,  
административного и муниципального права юридического института ФГОАУ  
ВО «Сибирский федеральный университет»,  
доктор юридических наук*

**Аннотация:** В статье автором проанализированы 10 актуальных тенденций развития конституционного законодательства в РФ: 1) дефедерализация государственного устройства РФ; 2) централизация местного самоуправления; 3) дивергенция российской правовой системы; 4) архаизация традиционных ценностей; 5) изменение формы правления; 6) изобретение репрессивных институтов, нерелевантных демократии; 7) персонализация правового регулирования; 8) ухудшение качества законодательства; 9) ограничение политических прав граждан за счет изъятия «ядра» права; 10) нестабильность законодательства.

**Abstract:** In the article, the author analyzes 10 current trends in the development of constitutional legislation in the Russian Federation: 1) defederalization of the state structure; 2) centralization of local self-government; 3) divergence of the Russian legal system; 4) archaization of traditional values; 5) change in the form of government; 6) the invention of repressive institutions that are irrelevant to democracy; 7) personalization of legal regulation; 8) deterioration of the quality of legislation; 9) restriction of political rights of citizens due to the withdrawal of the «core» 10) instability of legislation.

**Ключевые слова:** конституционная реформа 2020, конституционное законодательство, тенденции развития конституционного законодательства, федерализм, суперпрезидентская республика

**Key words:** constitutional reform 2020, constitutional legislation, trends in the development of constitutional legislation, federalism, super-presidential republic

За последние девять лет, после занятия В.В. Путиным третьего, а затем и четвертого срока президентских полномочий, можно констатировать достаточно радикальное обновление российского конституционного законодательства по нескольким направлениям. В данной статье автор предлагает выделить 10 основных тенденций, затронувших многие институты конституционного права.

Первая тенденция, о которой нужно сказать в силу ее значимости в российской правовой системе, – дефедерализация государственного устройства. Уже с середины 2000-х годов в законодательстве наблюдается тренд на постепенную унитаризацию территориального устройства. Это выразилось в отказе от договорных форм распределения полномочий между федерацией и регионами, переходе правового регулирования в рамках института совместного ведения к исключительному регулированию на федеральном уровне (по сути, произошла ликвидация совместного ведения), введении жестких форм ответственности органов власти субъектов перед федерацией, отказе от бюджетного федерализма (взимание почти всех налогов в федеральную казну).

Уже в 2004 году, как отмечает А.В. Зуйков, фактически начался постепенный переход от кооперативного федерализма к федерализму административному. В ходе так называемой «федеративной революции» федеральный центр окончательно подчинил регионы: произошел отказ от прямых выборов глав субъектов; проведена реформа исполнительной власти; организовано укрупнение субъектов РФ; имело место серьезное сужение сферы полномочий регионов [3; 22]. Иными словами – это трансформация федерации *de facto* при соблюдении положений Конституции *de jure*. В поправках 2020 года был внедрен не соответствующий статье 5 Конституции институт федеральных территорий, дополнительно усилены полномочия федерации за счет появления новых предметов ведения как в статье 71, так и в статье 72 Конституции, а Совет Федерации в значительной мере может формироваться исключительно федерацией.



Другой негативной тенденцией является централизация местного самоуправления и включение его в качестве уровня (или звена) государственной власти.

Конечно, говорить о том, что идея включения местного самоуправления в состав государственной власти связана только с поправками в Конституцию 2020 года не совсем верно. Вектор такого развития, заданный принятым в 2003 году Федеральным законом «Об общих принципах организации местного самоуправления» № 131-ФЗ, заложившим основы лишения органов местного самоуправления организационной автономии [11]. «Рассматриваемый подход, выхолостивший принцип децентрализма, подвел развитие отечественной модели муниципального устройства до той черты, за пределами которой идея самоуправления утрачивает свой смысл» – отмечал Ю.В. Ким еще в 2015 году. Причем началось все с того, что полномочия по определению общих принципов организации местного самоуправления, отнесенные к предметам совместного ведения Российской Федерации и субъектов Федерации, были переданы в исключительное ведение федеральных органов государственной власти [5; 73].

Если же говорить о собственно поправках 2020 года, то деконструкция местного самоуправления особенно проявляется в таких элементах как:

- отказ от поселенческого принципа формирования местного самоуправления;
- уход от прямых выборов глав в пользу «конкурсного принципа» косвенного избрания с участием органов власти субъектов;
- начинающийся переход от двухуровневой системы местного самоуправления к одноуровневой модели, которая отдаляет МСУ от населения (переход к муниципальным округам);
- замена двух моделей самостоятельной власти (причем в нарушение статьи 12 Конституции) – государственной и местного самоуправления, на единую концепцию «публичной власти».

Дивергенция российской правовой системы и ее изоляция вместо гармонизации правовой системы страны с международным правом. Речь идет о формируемой с 2015 года вначале законодательной, а теперь конституционной модели отказа от выполнения решений международных органов, в том случае, если это идет вразрез с нормами Конституции, но применяется только в тех случаях, когда российским властям невыгодно исполнять эти решения по политическим причинам.

В основном это касается актов ЕСПЧ, Гаагского трибунала и иных судебных и «квазисудебных» органов, образуемых международным сообществом с участием России. В российской доктрине по этой проблеме сформулированы определенные позиции, учитывающие современную тенденцию развития конституционного права, распространение именно наднационального конституционно-правового регулирования и его приоритет над национальным правом [1; 6].

Ни в одной стране, входящей в Совет Европы (кроме России), законодательно по состоянию на 2020 год не предусмотрена возможность неисполнения решений ЕСПЧ. В России же еще до принятия известной поправки в статью 79 Конституции, появилось Постановление Конституционного Суда РФ, фактически легализовавшее для органов власти право не исполнять акты международных органов [12], а следом и соответствующий федеральный закон [13].

Архаизация традиционных ценностей, консервация институтов, утрачивающих свое прежнее значение в современном демократическом обществе.

В Конституции образца 2020 года появились такие понятия как «государствообразующий народ», «брак – союз мужчины и женщины», «пожизненное сенаторство», «запрет иметь двойное гражданство и вид на жительство для чиновников», «вера в Бога» как последствие передачи ее нам от предков. Весь этот псевдоконституционный нарратив свидетельствует только об одном –

это своеобразная попытка противопоставить нормальные ценности демократического общества и государства (которые очень неплохо зафиксированы в главах 1 и 2 Конституции), неким особым ценностям современной России, противопоставляющей себя классическим демократиям Запада и не ориентирующихся на идеалы демократического общества. Это очень опасно, так как игра на явно недемократических и архаичных ценностях повлечет за собой дальнейшее ограничение фундаментальных прав и свобод граждан, сужение пространства свободы и автономии личности по образцу той же Беларуси.

Изменение формы правления и гибридизация политического режима в России. Наш политический режим, рядом политологов называвшийся многие годы «мягкой» или гибридной автократией [4; 10; 8], за последние 8-9 лет существенно эволюционировал и находится на пороге того, что можно назвать авторитарной диктатурой.

Причем фактически налицо и элементы тоталитаризма – поиск новой единой идеологии, ликвидация оппозиции, преследование нетрадиционных конфессий, введение цензуры в СМИ, объявление врагами народа-иноагентами организаций и граждан, а также предоставление главе государства «пожизненной неприкосновенности», введение индивидуальных привилегий (в виде возможности избираться до 2036 года, игнорируя введенное конституционно ограничение в два срока), наделение президента дополнительными полномочиями по формированию прокуратуры и прекращению полномочий высших судей в нарушение того же общеправового принципа равенства всех перед законом и судом и разделения властей приводит к тому, что вместо главы государства мы получаем де-факто фигуру «вождя» или каудильо по южноамериканскому образцу [6;12]. Причем вопрос о т.н. «скрытых полномочиях» главы государства, под которыми некоторые ученые-конституционалисты понимают полномочия Президента России, предусмотренные статьей 80 Конституции РФ [8; 16],

вообще не решен в Конституции РФ, что позволяет главе государства без всякого парламентского контроля принимать любые «силовые» меры, связанные с использованием вооруженных сил, спецслужб и иных силовых органов.

«Реновирование» в российском законодательстве репрессивных институтов, нерелевантных современным демократиям, нацеленных на подавление инакомыслия и непропорциональное и явно несоразмерное ограничение фундаментальных конституционных свобод (институты иноагентов трех типов – организаций, СМИ и граждан, российская новинка – институт нежелательных организаций).

Как вполне справедливо отмечает Л.А. Нудненко, «другой тенденцией развития конституционных прав и свобод личности можно признать ограничение возможности реализации отдельных конституционных прав и свобод посредством внесения поправок в федеральное законодательство» [9; 55].

Применение этих институтов нацелено на произвольное, избирательное и политизированное ограничение свободы слова, свободы объединения и свободы собраний для лиц, оппозиционных действующему политическому режиму.

Персонализация правового регулирования, нацеленная не только на помощь отдельным гражданам в силу их принадлежности к определенной социальной группе (например, возможность не платить налоги в России для олигархов, попавших под европейские санкции) [14], но и в отношении конкретных чиновников (ликвидация возрастных ограничений для председателей Верховного и Конституционного Судов [15], для высших чиновников федерального уровня), так и в отношении отдельных групп граждан (силовики, судьи – запрет на раскрытие информации об их ответственности) [16], или введение внеконкурсного поступления в те же вузы для детей «силовиков» [17].

На наш взгляд, это нарушение принципа общеправового равенства и переход к сословно-кастовой системе.

Ухудшение качества российского законодательства посредством нарушения его системности, утраты правовой определен-

ности и появления множества оценочных понятий, позволяющих судом творить своего рода правоприменительный произвол. Можно вспомнить тот же закон о «нежелательных организациях», где вообще отсутствует понятие юридических «оснований» для введения правовых ограничений кроме политически окрашенных формулировок, или закон о «неуважении к власти», которым введена административная ответственность для граждан. Недавно было опубликовано исследование Института государственного и муниципального управления НИУ ВШЭ, где отмечено, что за 2020 год федеральное законодательство удлинилось на 344 тысячи слов, статьи в законах стали длиннее, а в предложениях стало больше зависимых слов и причастных оборотов, что приводит к невозможности для граждан просто уяснить смысл правовых норм [2; 3]. После конституционной реформы стал менее понятным даже текст Основного Закона страны.

И, наконец, самое страшное – это тренд на ограничение политических прав граждан за счет изъятия всего «ядра» права. Появление категории «лишенцев» как в 20-40 годы прошлого века, после недавнего принятия законов [18], целенаправленно ориентированных против ФБК<sup>4</sup> А. Навального, чтобы не допустить до любых выборов людей, комментировавших их посты в соцсетях или жертвовавших ФБК денежные средства. Причем, к иным лицам, причастным к деятельности, закон относит тех, в отношении которых суд установил факт предоставления денежных средств, имущественной, организационно-методической, консультативной или иной помощи. Это пункт вызывает основные вопросы: отдельной процедуры признания человека причастным к экстремистской деятельности (если это не уголовное дело) в России нет. На этом основании уже отказано в открытии избирательных счетов главе муниципалитета И. Яшину и О. Степанову. Причем налицо нарушение и международных конвенций и Конституции РФ – принципа невозможности обратной силы закона (статья 54).

---

<sup>4</sup> Признан в России иностранным агентом и экстремистской организацией, а впоследствии ликвидирован по решению Министерства Юстиции Российской Федерации

Нестабильность законодательства в угоду политическим и конъюнктурным причинам. В одной из своих статей автор [7; 5] арифметически подсчитывал, сколько раз в год меняется избирательное законодательство (5-8 раз), законодательство о местном самоуправлении (8-10 раз), законодательство об административных правонарушениях (до 40 раз в год). Причем одной из причин такого частого «изменения» законодательства выступает именно желание по политическим мотивам подстроить конституционные институты выборов или местного самоуправления под интересы конкретной партии или группы лиц, находящихся у власти в стране.

Сразу хотелось бы отметить, что автор не относит себя к политическим активистам, анализ основан на правоприменительной практике российских судов, сопоставлении применении зарубежных правовых институтов с российскими правовыми нормами, практикой ЕСПЧ и иных международных институтов. Очевидно, что большая часть населения, а равно и многие коллеги-юристы либо одобряет все эти законодательные новеллы, либо пассивно их принимает. Но хотел бы обратить внимание на пример, который находится рядом с границами России – Беларусь. На первый взгляд, т.н. «мягкая автократия», которую некоторые политические силы ставили как пример стабильного развития и наведения порядка, буквально за несколько месяцев превратилась в жесточайшую диктатуру, где граждан, не причинивших никакого физического вреда ни одному полицейскому, жестоко пытаются и избивают (причем через эти издевательства прошли более 30 000 человек!!!), а журналистов сажают на 2 года только за освещение протестных акций.

### **Список литературы:**

1. Авакьян С.А. Основные тенденции современного развития конституционного права // Конституционное и муниципальное право. 2017. №4. С. 3-7.

2. Винокуров А., Веретенникова К. Если понят, то не так: российские законы слишком сложны даже для их авторов// Коммерсантъ. 05.04.2021. №58/П. С. 3.

3. Зуйков А.А. Размышления о российском федерализме // Государственная власть и местное самоуправление. 2008. №12. С. 21-25.

4. Кагарлицкий Б. Ю. Управлять страной или оппозицией? // Новая газета. 22.06.2000. №24(д)

5. Ким Ю.В. Системные эффекты несистемных решений: о тенденциях развития системы местного самоуправления в современной России // Конституционное и муниципальное право. 2015. №5. С. 67-73.

6. Колотеев В.Г. Роль центральных органов исполнительной власти в Латинской Америке: значение для России// Право и политика. 2007. №11. С. 10-15.

7. Кондрашев А.А. О правовых и «неправовых» законах: критерии отграничения и российская правовая реальность // Конституционное и муниципальное право. 2019. №11. С. 3-8.

8. Краснов М.А. Россия как полупрезидентская республика: проблемы баланса полномочий (опыт сравнительно-правового анализа) // Государство и право. 2003. №10. С. 16-23.

9. Нудненко Л.А. Тенденции развития конституционных прав и свобод личности на современном этапе развития Российской Федерации // Конституционное и муниципальное право. 2019. №9. С. 52-55.

10. Яковлев А.Н. Реформация в России // Общественные науки и современность. 2005. №2. С. 5-15.

11. Федеральный закон от 06.10.2003 №131-ФЗ (ред. от 26.05.2021) «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации»// СЗ РФ. 2003. №40. Ст. 3822.

12. Постановление Конституционного Суда РФ от 14 июля 2015 года №21-П «По делу о проверке конституционности положений статьи 1 Федерального закона «О ратификации Конвенции о защите прав человека и основных свобод и Протоколов к ней», пунктов 1 и 2 статьи 32 Федерального закона «О международных договорах Российской Федерации», частей первой и четвертой статьи 11, пункта 4 части четвертой статьи 392 Гражданского

процессуального кодекса Российской Федерации, частей 1 и 4 статьи 13, пункта 4 части 3 статьи 311 Арбитражного процессуального кодекса Российской Федерации, частей 1 и 4 статьи 15, пункта 4 части 1 статьи 350 Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации и пункта 2 части четвертой статьи 413 Уголовно-процессуального кодекса Российской Федерации" // СЗ РФ. 2015. №30. Ст. 4658.

13. Федеральный конституционный закон от 14.12.2015 №7-ФКЗ «О внесении изменений в Федеральный конституционный закон «О Конституционном Суде Российской Федерации» // СЗ РФ. 2015. №51 (часть I). Ст. 7229.

15. Федеральный закон от 03.04.2017 №58-ФЗ «О внесении изменений в главу 23 части второй Налогового кодекса Российской Федерации» // СЗ РФ. 2017. №15 (Часть I). Ст. 2133.

16. Федеральный конституционный закон от 03.11.2010 №7-ФКЗ «О внесении изменений в Федеральный конституционный закон «О Конституционном Суде Российской Федерации» // Собрание законодательства РФ. 2010. №45. Ст. 5742; Федеральный конституционный закон от 05.02.2014 №3-ФКЗ «О Верховном Суде Российской Федерации» // СЗ РФ. 2014. №6. Ст. 550.

17. Федеральный закон от 30.12.2020 №515-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в части обеспечения конфиденциальности сведений о защищаемых лицах и об осуществлении оперативно-розыскной деятельности» // СЗ РФ. 2021. №1 (часть I). Ст. 54.

18. Федеральный закон от 20.04.2021 №95-ФЗ «О внесении изменения в статью 71 Федерального закона «Об образовании в Российской Федерации» // СЗ РФ. 2021. №17. Ст. 2881.

19. Федеральный закон от 04.06.2021 №157-ФЗ «О внесении изменений в статью 4 Федерального закона «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» и статью 4 Федерального закона «О выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации» // СЗ РФ. 2021. №23. Ст. 3916.



## К ВОПРОСУ О СООТНОШЕНИИ ЦЕННОСТИ ПРАВ И СВОБОД ЧЕЛОВЕКА В АНТИЧНОЙ ГРЕЦИИ И РОССИИ КАК СУТИ ПРАВОВОГО ГОСУДАРСТВА

А.Р. Максютов

*Россия, Нефтекамск, обучающийся Нефтекамского филиала ФГБОУ ВО «Башкирский государственный университет»*

**Аннотация:** Статья представляет собой анализ содержания идей правового государства Эллады в органической связи с порождающими их условиями. Дается ответ на фундаментальный вопрос: когда, с точки зрения диалектики, зародились основные представления о правах и свободах? Оценивается роль легизма в формировании прав и свобод человека в РФ. Определяется соотношение ценности правового государства в античной Греции и России.

**Abstract:** The report is an analysis of the content of the ideas of the legal state of Hellas in organic connection with the conditions that give rise to them. The answer is given to the fundamental question: when, from the point of view of dialectics, did the basic concepts of rights and freedoms originate? An assessment of the role of legalism in the formation of human rights and freedoms in the Russian Federation is given. The ratio of the value of the rule of law in ancient Greece and Russia is determined.

**Ключевые слова:** правовое государство, верховенство права, права, свободы, государственное устройство, закон, Конституция РФ, доктрина правового государства, легистское правопонимание, позитивное право.

**Key words:** rule of law, rule of law, rights, freedoms, state structure, law, Constitution of the Russian Federation, doctrine of the rule of law, legal thinking, positive law.

Древняя Греция, как известно, родина политиков, философов, софистов. Её культура стала колыбелью европейской цивилизации, ведь именно к ней восходят теории справедливого государства. Представим анализ исторического развития политико-правовых

концептов Эллады, при этом сопоставляя правовую организацию греческого полиса с доктриной правового государства России и выявляя соответствия и расхождения.

Проблема создания правового государства, будоражившего умы как повод для отчаянных диспутов, всегда имела как практическое, так и теоретическое значение для представителей политико-правовой мысли. Зачатки идей правового государства формировались уже в Древней Греции, здесь политика и понимание самого правового государства зачастую соотносились с конъюнктурой в полисе. Афинский правитель Солон провел ряд протоправовых реформ, направленных на либерализацию Афинского полиса [1, с. 592-593]. «Афинская демократия» Аристотеля описывает деятельность Солона так: «Солон освободил народ и в текущий момент, и на будущее время, воспретив обеспечивать ссуды личной кабалой, издал законы и произвёл отмену долгов...» [2, с. 14]. Солон, по мнению Аристотеля, придал Аттике демократический характер. Именно эти реформы в современной правовой науке принято считать отправной точкой развития прав и свобод человека.

Дальнейшими теоретиками идеального государства являлись Сократ, Гераклит, Платон и Аристотель. Первый выделил понятие «политическая добродетель». Этот основной принцип сократовской этики стал решающим образом сказываться и на его политикоправовых взглядах [3, с. 53]. Сократ понимал, что противоправность будет отрицательным образом сказываться на правосознании и нравах граждан, что повлечёт за собой разлад в государстве.

Гераклит развивал идею единства полиса и законов. Он полагал, что народ должен сражаться за свои законы, а своеволие нужно гасить скорее, чем пожар [4, с. 45]. Под этим Гераклит предполагал верховенство закона. Демокрит же придерживался во многом ортодоксальной позиции в вопросах государства, права и осуществления власти, предпочитая зажиточной деспотии

художественную демократию, которую мыслители античности нередко отождествляли со справедливостью, волей большинства и политическим участием [5, с. 168].

Сторонниками светского подхода к политическим и правовым феноменам были софисты. Античный натуралист Антифон, например, тесно связывал позитивное право с конвенциональной моралью и справедливостью. Поборник субъективного начала в политике релятивист Протагор характеризовал законы как изобретение славных древних законодателей, взывая к необходимости почтительного отношения к закону. Кроме того, софист рассматривал акты больше в контексте системы обучения добродетели [6, с. 9-33]. Идеи Протагора были переняты и реализованы Периклом в ходе образования афинской демократии, которая снабдила граждан правами и свободами.

Платон – теоретик идеи «верховенство права». Закон рассматривался им как один из методов искоренения разнообразия и достижения коллективного единства. Платон понимал, что только правовое регулирование деятельности полиса способно формировать и развивать человеческие добродетели, сохраняя государственное устройство [7, с. 179-182].

Аристотель являлся сторонником естественного права. Государственный строй, по мнению философа, является не демократией и не олигархией, но средним между ними – политией [8, с. 376-644]. В понимании Аристотеля, полития – форма общественного управления и, несомненно, лучшая форма государства. В учении Аристотеля политичность и юридичность государства – это одно и то же, так что его политическая наука содержит в себе исходные идеи правового закона и правовой государственности.

Однако возникает справедливый вопрос: что представляет собой современное правовое государство? Отвечая на данный вопрос, мы должны помнить: распад СССР поставил под сомнение приоритет и целесообразность социалистических ценностей, не признававших идеалы правового государства.

Согласно К. Марксу, «...кулачное право есть право, и что право сильного в другой форме продолжает существовать также и в их правовом государстве» [9, с. 44]. Базис – производство; государство – надстройка.

Законодатели последней четверти XX века всё чаще стали гнушаться образцов социализма, что обусловило зарождение современной доктрины правового государства, курс на строительство которого был взят в 90-е годы предыдущего столетия. Так, в 1-й статье Конституции РФ было закреплено: «Россия есть демократическое федеративное правовое государство с республиканской формой правления» [10, с. 2].

В связи с поиском оптимальной модели правового государства законодатели начали обращать свой взор на многочисленные его концепции. В основе Конституции РФ сосредоточена легистская трактовка правового государства, основанная на теоретико-практическом популярном направлении XIX и XX веков. Легистское понимание правового государства предполагает самоограниченность государства позитивным правом. Фундаментом позитивистского правопонимания и легистской концепции юриспруденции является понятие права как приказа или принудительных установлений государства, или совокупности обязательных правил, предписанных официальной властью [11, С. 33].

Легистское понимание права – это одна из самых системных ответвлений юридического позитивизма, развитие которой во многом обусловлено продвижением позитивного права – системы общеобязательных норм, выражающих волю законодателя. К его известным приверженцам относятся, в частности, Дж. Остин, Ш. Амос, Б. Виндшайд, К. Гербер, К. Бергбом, П. Лабанд, А. Цительман, Кабанту, Е.В. Васьковский, А.Х. Гольмстен, Д.Д. Гримм, С.В. Пахман, Г.Ф. Шершеневич. По мнению апологетов легистского подхода, право – это творение власти, имеющее формально-юридический и юридико-догматический характер [12, с. 9].

Сам позитивистский подход к пониманию права появился в древнекитайских учениях IV века как философская школа периода Чжаньго. Согласно старо-китайскому легизму, самое авантажное – равенство всех перед законом и раздача титулов не по рождению, а по реальным заслугам. В Европе легистский подход к пониманию права зародился в средние века, когда на базе правовых обычаев германских племен и рецепции римского права начали появляться кодексы права [13, с. 7-12].

Столетия спустя аляповатые концепции легизма нашли чёткую систематизацию в руках философа-материалиста Т. Гоббса, впервые научно сформулировавшего идею правового позитивизма в своём трактате «Левиафан» [14, с. 12-21]. Идеолог был непреклонным сторонником законности естественного неотчуждаемого права. Т. Гоббс доказывал, что государство и право образованы волеизъявлением свободных и независимых индивидов, однако поддерживал безграничное самовластие суверена: неприкосновенность, ненаказуемость, сакральность носителя государственной власти. По мнению Гоббса, правовая сила закона состоит в том, что он был принят по велению суверена [15, с. 135-137].

Немецкий юрист и представитель новой волны неопозитивизма Г.Еллинек придерживался мнения, что законы могут исполняться даже тогда, когда им свойственен антиправовой характер. Идея правового государства, по его словам, представляет собой модель государства, которая ограничена правом [16, с. 5-14]. Влияние Г. Еллинека испытали многие деятели науки: Г. Харт, Дж. Роулс, Л. Фуллер, Р.М. Дворкин.

Теоретик правового позитивизма Г. Кельзен предположил, что правовое государство – любое государство в силу того, что каждое из них представляет собой юридически закреплённый порядок. Справедливость, по Кельзену, должна быть отграничена от права, поскольку не всякая норма должна соответствовать критериям справедливости, исходя из необходимости регулирования определённых общественных взаимоотношений [17, с. 485].

Говоря об отечественном неопозитивизме, можно утверждать, что, безусловно, одним из самых маститых старожилов легизма является Г.Ф.Шершеневич, концептуально усовершенствовавший теорию Иеремии Бентама и Джона Остина. Согласно И. Бентаму, право следует воспринимать как совокупность законов, изданных или одобренных сувереном для регулирования поведения класса лиц, находящихся под его властью. Дж. Остин такого суверена представляет в виде не только лица, но и учреждения, которое формально является сувереном для подвластных в политическом обществе [18, с. 47-50].

Учёный-правовед В.С. Нерсесянц рассматривал право в трёх аспектах: право – система формального равенства; право – форма свободы; право – повсеместная справедливость [19, с. 5-14]. По словам исследователя, «легизм – вид правопонимания, определяющий приказной, насильственный характер права; закон – чистовой продукт принуждения, устанавливаемый властью и имеющий свойство произвола» [20, с. 3-15]. Кроме того, В.С. Нерсесянц выделил два противоположных легистской теории права концепции – либертарную и юридическую.

Современные теоретики зачастую уделяют должное внимание легистскому пониманию правового государства, например, Ф.Х. Галиев считает, что в современных развитых цивилизованных государствах политико-правовая характеристика общественного порядка и правового государства отражается в Конституции Российской Федерации. При этом Конституция выражает специфику устройства государства, функциональные параметры государственных органов и пределы их полномочий [21, с. 114-122].

Легистская теория гласит: истина о правах и свободах дана в законе, выражающем волю законодателя, поэтому искомое истинное знание о праве носит здесь характер мнения. Так, в РФ законы принимаются большинством голосов от общего числа депутатов Государственной Думы, а принятые Государственной

Думой законы в течение пяти дней передаются на рассмотрение Совета Федерации, а затем отправляются на подписание Президенту РФ [22, с. 53].

Можно сказать, что Российская доктрина правового государства сформировалась так, что иногда власть определяет рамки права. На наш взгляд, современная доктрина государственности РФ представляет собой еще не до конца сформированное правовое государство, подчиненное нормам права, направленным на защиту прав и свобод человека. С 1990-го года в России возрастает количество новых законов, большая часть которых вносит поправки в уже действующее законодательство, усложняя правовую конъюнктуру. Правовое государство – модель, при которой должно быть не только господство действующего законодательства, но и верховенство права и правового закона, наличие непосредственной демократии и ее институтов, обратной связи граждан с государством, гражданского общества.

Но в Древнем мире само понимание правового государства соотносилось с категориями справедливости, порядочности и нравственности. По Сократу, понятие справедливости связано с нравственностью и знанием. Справедливость для Аристотеля – основа гражданской и политической жизни. По Эпикуру, справедливость – результат договора. Согласно взглядам Гераклита, все происходящее в мире представляет собой не что иное, как проявление божественного логоса – справедливости. По Демокриту, справедливость – исполнение долга, несправедливость – неделание того.

Таким образом, начало формирования идей о правах и свободах было положено греческими мудрецами: Солоном, Сократом, Платоном, Аристотелем, Гераклитом, Демокритом, Антифоном, Протагором, Эпикуром. Идеи правового государства зародились во времена античной Греции. Представления о правовом полисе как об государственном устройстве, осуществляющем свою деятельность на основе справедливости для общего блага, начали

формироваться еще в Древнем мире. Концепты справедливого государства, пройдя многовековой путь, приобрели в Российской Федерации несколько иные формы: Россия представляет собой еще неокончательно сформированное правовое государство, но, вместе с тем, требующее от субъектов права подчинение нормам и институтам, направленным на защиту прав и свобод человека.

### **Список литературы:**

1. Платон. Аристотель. Политика. Наука об управлении государством. М.: СПб., 2003. 864 с.
2. Аристотель. Афинская политика; перевод и примечания С.И. Радцига. М.: Государственное социально-экономическое издательство, 1937. 256 с.
3. Нерсесянц В.С. Сократ. М.: Наука, 1977. 152 с.
4. Дынник М.А. Материалисты древней Греции. М.: Государственное издательство политической литературы, 1955. 239 с.
5. Дынник М.А. Материалисты древней Греции. М.: Государственное издательство политической литературы, 1955. 239 с.
6. Баженова Е.А. Истоки естественно-правового мышления в идеях древнегреческих софистов: Протагор и Антифон // Труды Института государства и права Российской академии наук. 2019. С. 9-33.
7. Фатихов Р.Ф. Формирование идеи правового государства в античной политической мысли // Гуманитарные, социально-экономические и общественные науки. 2014. С. 179-182.
8. Аристотель. Политика. М.: Мысль, 1983. 644 с.
9. Маркс К. Капитал. М.: Директ-Медиа, 2014. 1201 с.
10. Конституция Российской Федерации. Принята на всенародном голосовании 12 дек. 1993 г. М.: Юридическая литература, 2020. 76 с.
11. Нерсесянц В.С. Общая теория права и государства. М., 1999.



12. Нерсесянц В.С. Юриспруденция. М., 1999.
13. Асташов Д.С., Петров, А.В и Соловьева, А.А. К вопросу о понятии правового отражения: легистский тип правопонимания // Вестник Южно-Уральского государственного университета. Серия: Право. 2016. С. 7-12.
14. Осипов И.Д. Идея правового государства в европейской философии // Вестник СПб университета. Философия и конфликтология. 2013. С. 12-21.
15. Гоббс Т. Левиафан или материя, форма и власть государства церковного и гражданского. М.: Мысль. Т. 2, 1991. 590 с.
16. Чернов С.Н. Георг Еллинек о свойствах государственной власти и современные взгляды на суверенитет // Вестник РУДН. Сер.: Юридические науки. 2004. С. 5-14.
17. Кельзен Г. Чистое учение о праве; пер. с нем. М.В. Антонова и С.В. Лёзова. СПб.: ООО Издательский Дом «Алеф-Пресс», 2015. 542 с.
18. Власов В.И., Власова Г.Б. Выдающийся представитель русского юридического позитивизма // Философия права. 2012. С. 47-50.
19. Архипов С.И. Либертарная теория права В.С. Нерсесянца: достоинства и недостатки // Электронное приложение к Российскому юридическому журналу. 2015. № 5. С. 5-14.
20. Нерсесянц В.С. Философия права: либертарно-юридическая концепция // Вопросы философии. 2002. № 3. С. 3-15.
21. Галиев Ф.Х. Конституция и общественное сознание // Фонд «Университет», Санкт-Петербургский государственный экономический университет. 2017. С. 114-122.
22. Конституция Российской Федерации. Принята на всенародном голосовании 12 дек. 1993 г. М.: Юридическая литература, 2020. 76 с.

## АКТУАЛЬНЫЕ ВОПРОСЫ ПРЕПОДАВАНИЯ КОНСТИТУЦИОННОГО ПРАВА НА НЕЮРИДИЧЕСКИХ НАПРАВЛЕНИЯХ ПОДГОТОВКИ БАКАЛАВРОВ В ВУЗАХ

**З.Р. Мингазова**

*Россия, Уфа, доцент ФГБОУ ВО «Башкирский государственный аграрный университет», кандидат политических наук*

**А.Р. Валиева**

*Россия, Уфа, доцент ФГБОУ ВО «Башкирский государственный аграрный университет», кандидат политических наук*

**Аннотация:** Изучение конституционного права необходимо не только на юридических и управленческих направлениях подготовки в вузах. Изучение его основ является объективной необходимостью и на неюридических направлениях. Знание государственного устройства своей страны, основ ее национальной и внешней политики, своих прав, свобод и обязанностей является необходимым условием для формирования личности с высоким уровнем ответственности. Особенно это становится актуальным на данном этапе, когда в нормах конституционного права произошли существенные изменения.

**Abstract:** The study of constitutional law is necessary not only in the legal and managerial directions of training in universities. Understanding and mastering its foundations is an objective necessity in non-legal areas. Knowledge of the state structure of your country, the foundations of its national and foreign policy, your rights, freedoms and obligations is an important condition for the formation of a personality with a high level of responsibility. This becomes especially relevant at this stage, when significant changes have occurred in the norms of constitutional law.

**Ключевые слова:** конституционное право, преподавание

**Key words:** constitutional law, teaching

Конституционное право является одной из фундаментальных отраслей российского права. Оно устанавливает основные характеристики государственного устройства, формы правления и политического режима в стране, регулирует базовые отноше-

ния между государством, обществом и личностью. На наш взгляд, знание основ конституционного права является неотъемлемым элементом для самоидентификации личности как гражданина государства. Поэтому изучение конституционного права должно осуществляться не только на юридических и управленческих направлениях подготовки в вузах, но и на остальных «непрофильных» направлениях подготовки. Это является необходимым, в первую очередь, с точки зрения патриотического воспитания молодого поколения. Знание основ конституционного строя своей страны, базовых прав и свобод человека и гражданина, а также ответственности каждого гражданина в соответствии с нормами, закрепленными в Конституции РФ, очень важно.

Необходимость изучения конституционного права на неюридических направлениях подготовки становится актуальным и в связи с принятием поправок в Конституцию РФ в июле 2020 года. Эти поправки были одобрены в ходе общероссийского голосования. Стоит отметить, что принимаемые поправки не требовали обязательного одобрения на всероссийском референдуме. Согласно статье 136 Конституции РФ поправки к главам 3-8 основного закона страны принимаются в порядке, который предусмотрен для принятия федерального конституционного закона, а для того, чтобы эти поправки вступили в силу, необходимо одобрение органов законодательной власти субъектов Российской Федерации [1].

Как известно, в действующую Конституцию РФ было внесено более 200 поправок, которые посвящены закреплению важнейших принципов жизнедеятельности общества и государства, вопросам социальной защиты граждан, установлению дополнительных социальных гарантий, а также вопросам организации и функционирования публичной власти в нашей стране [2, 4]. Такое обильное количество поправок объективно требует их тщательного изучения и истолкования, сравнения с теми нормами конституционного права, которые действовали до момента их принятия и вступления в силу. Как показывает практика преподавания правовых дисциплин на неюридических направлениях подготовки авторами статьи, несмотря на то что с момента принятия

поправок прошел уже практически год, многие обучающиеся мало ориентируются в тех нововведениях, которые были внесены в Конституцию РФ, при поиске информации на данную тему, не могут определить, какие нормы являются действующими, а какие – утратившими силу. Более того, некоторые студенты считают, что была принята новая Конституция РФ, правда, дату ее принятия назвать затрудняются.

Отдельной строкой стоит отметить и тот факт, что многие обучающиеся, из-за незнания текста той или иной поправки, дезинформированы по поводу значения и сути данной поправки. Например, в ходе изучения темы по конституционному праву (на неюридических направлениях подготовки) было выявлено, что абсолютное большинство студентов считало, что поправка, внесенная в статью 81 Конституции РФ, «обнуляет» всякие ограничения по срокам пребывания на должности Президента РФ и одно и то же лицо теперь сможет находиться на данном посту неограниченное количество времени. Хотя на самом деле эта поправка, наоборот, ограничивает срок пребывания лица на посту Президента РФ. Исходя из этого, объективно встает необходимость тщательного изучения текста Конституции РФ, истолкования всех тех новых норм, которые были в нее внесены. И это относится как к юридическим, так и к неюридическим направлениям подготовки тоже.

Однако в настоящий момент реализация данного положения на неюридических направлениях подготовки весьма проблематична. Как известно, новые федеральные государственные образовательные стандарты по многим направлениям подготовки бакалавриата оставили в качестве базовых, обязательных элементов образовательных программ несколько дисциплин, в число которых правовые науки не входят. Исключением стали только образовательные стандарты по подготовке бакалавров по направлениям «Юриспруденция» и «Государственное и муниципальное управление», в которых прописана необходимость изучения конституционного права как отдельной дисциплины [3].

Что же касается остальных направлений подготовки, то здесь каждое высшее учебное заведение само определяет, какие дис-

циплины и в каком объеме будут изучаться на тех или иных направлениях подготовки. Так, в Башкирском государственном аграрном университете изучение конституционного права возможно только в рамках дисциплины «Право». На большинстве направлений подготовки общая трудоемкость дисциплины составляет 2 зачетные единицы или 72 часа, при этом аудиторная работа составляет 22 часа: 8 часов лекционных и 14 часов практических занятий (меньше 1/3 от общего объема часов) [7]. Есть и такие направления подготовки, на которых изучение дисциплины «Право» и вовсе не предусмотрено. Разумеется, имея такое малое количество контактной работы в целом на дисциплину, трудно выделить необходимое количество занятий на изучение конституционного права. В основном, это сводится к одному практическому занятию за весь курс. В таких условиях объективно невозможно охватить и осветить, а, главное, разъяснить в правильном русле те нововведения, которые стали неотъемлемой частью конституционного права России на данном этапе.

В Уфимском государственном нефтяном техническом университете ситуация по рассматриваемому вопросу неоднозначная. Если рассматривать учебные планы неюридических направлений подготовки до 2018 года включительно, то во многих из них имеется дисциплина «Правоведение» с общим объемом в 72 часа и аудиторной работой 36-38 часов. В учебных планах принятых в 2020 году, к сожалению, дисциплина «Правоведение» не обозначена [6].

Более оптимистичная ситуация по изучению основ конституционного права наблюдается в Башкирском государственном университете. На большинстве неюридических направлений подготовки преподается дисциплина «Правоведение» (или дисциплина «Правовые основы профессиональной деятельности») общей трудоемкостью также 72 часа, но аудиторная работа при этом составляет 36 часов (50 % от общего объема часов) [5]. В аннотациях рабочих программ к этой дисциплине указывается несколько тем, непосредственно посвященных изучению конституционного права.

Таким образом, в настоящий момент объективно встает вопрос по изучению на достаточном уровне основ конституционного права Российской Федерации в высших учебных вузах на неюридических направлениях подготовки. Подобное изучение возможно как в рамках независимой дисциплины «Конституционное право России», так и в рамках дисциплин «Право», «Правоведение». Помимо этого, изучение данных вопросов и тем может быть осуществлено в рамках общей дисциплины «Основы государственного устройства Российской Федерации», где помимо вопросов по конституционному праву будут также рассматриваться и патристическое воспитание молодежи, формирование национальной (внутренней) и внешней политики государства.

### **Список литературы:**

1. Конституция РФ: принята всенародным голосованием 12 декабря 1993 года. М.: Изд-во АСТ. 2021. 64 с.

2. Обзор изменений Конституции РФ. URL: [www.base.garant.ru/77399046/](http://www.base.garant.ru/77399046/) (дата обращения: 19.05.2021).

3. Федеральные государственные образовательные стандарты высшего образования с учетом профессиональных стандартов. URL: [www.fgosvo.ru/fgosvo/151/150/24](http://www.fgosvo.ru/fgosvo/151/150/24) (дата обращения: 19.05.2021).

4. Что меняют в Конституции РФ: топ поправок, предложенных в главный документ страны // Официальный сайт газеты «Амурская правда». URL: [www.ampravda.ru/2020/03/23/094677.html](http://www.ampravda.ru/2020/03/23/094677.html) (дата обращения: 19.05.2021).

5. Учебные планы по программам бакалавриата ФГБОУ ВО «Башкирский государственный университет». URL: [www.bashedu.ru/sveden/education/eduOp/](http://www.bashedu.ru/sveden/education/eduOp/) (дата обращения: 19.05.2021).

6. Учебные планы по программам бакалавриата ФГБОУ ВО «Уфимский государственный нефтяной технический университет». URL: [www.rusoil.net/sveden/education#ops](http://www.rusoil.net/sveden/education#ops) (дата обращения: 19.05.2021).

7. Учебные планы по программам бакалавриата ФГБОУ ВО «Башкирский государственный аграрный университет». URL: [www.bsau.ru/sveden/education/](http://www.bsau.ru/sveden/education/) (дата обращения: 19.05.2021).

## ЦИФРОВАЯ ТРАНСФОРМАЦИЯ ГОСУДАРСТВЕННОГО СЕРВИСА

Д.Б. Миннигулова

*Россия, Казань, профессор кафедры государственно-правовых дисциплин  
Казанского филиала ФГБОУ ВО «Российский государственный  
университет правосудия»*

А.И. Мусина

*Россия, Уфа, заместитель начальника отдела регистрации земельных  
участков и долевого участия в строительстве Управления Росреестра по  
Республике Башкортостан*

**Аннотация:** В статье рассмотрены вопросы внедрения и реализации инновационных форм взаимодействия государственной власти и граждан и бизнеса на территории Российской Федерации. По мнению авторов, катализатором цифровой трансформации государственного управления и государственного сервиса в качестве одной из национальных целей наряду с техническим прогрессом являются цифровая повестка международных организаций и пандемия коронавируса.

**Abstract:** The article discusses the issues of introduction and implementation of innovative forms of interaction between government and citizens and business on the territory of the Russian Federation. According to the authors, the digital agenda of international organizations and the coronavirus pandemic are catalyst for the digital transformation of public administration and public services as one of the national goals, along with technical progress.

**Ключевые слова:** цифровизация, цифровая трансформация государственного управления, государственные и муниципальные услуги в электронной (цифровой) форме, государственный сервис

**Key words:** digitalization, digital transformation of public administration, state and municipal services in electronic (digital) form, public service

В результате технического прогресса и усилиями международных организаций по использованию искусственного интеллекта, на смену информатизации российской системы

государственного управления пришли цифровизация и цифровая повестка, в том числе создание национальной системы управления данными, цифровые профили для населения нашей страны и т.д.

Предоставление государственных услуг посредством бесконтактных технологий отвечает Целям устойчивого развития «Преобразование нашего мира: повестка дня в области устойчивого развития на период до 2030 года» на период 2016-2030 годов, обозначенных на Саммите ООН в сентябре 2015 года, № 9, № 16 и № 17: «создание стойкой инфраструктуры, содействие всеохватной и устойчивой индустриализации и инновациям»; «содействие построению миролюбивого и открытого общества в интересах устойчивого развития, обеспечение доступа к правосудию для всех и создание эффективных, подотчетных и основанных на широком участии учреждений на всех уровнях»; «укрепление средств осуществления и активизация работы в рамках Глобального партнерства в интересах устойчивого развития»[1].

Вместе с тем внедрение инновационных форм взаимодействия государственной власти и граждан и бизнеса соответствует основным направлениям реализации цифровой повестки Евразийского экономического союза до 2025 года, разработанным в условиях этапа глубоких структурных преобразований и развития цифровой экономики, и цифровой трансформации повседневной жизни, деловой среды и государственного управления и закрепленным в Решении Высшего Евразийского экономического совета от 11.10.2017 № 12 (далее – Решение от 11.10.2017 № 12) [3].

Данные векторы развития, как указано в Решении от 11.10.2017 № 12, выступили «первым шагом в реализации цифровизации и создании соответствующих механизмов, а также основой для проработки и согласования приоритетных инициатив в рамках реализации цифровой повестки».



Указанные международные документы в числе многих других заложили фундамент для формирования цифровой повестки как в мировом масштабе, так и на национальном уровне, что повлекло переход государственного сервиса из электронного в цифровой (от e-government (e-state) к digital government (digital state)).

Так, Президент России впервые утвердил направления национального проекта «цифровая экономика» своим Указом № 204 от 07.05.2018 «О национальных целях и стратегических задачах развития Российской Федерации на период до 2024 года» (далее – Указ № 204) [8], чем инициировал цифровую трансформацию государственного управления и, прежде всего его технической, процедурной части – государственного сервиса.

В контексте данной трансформации Министерство связи и массовых коммуникаций Российской Федерации было переименовано в Министерство цифрового развития, связи и массовых коммуникаций Российской Федерации (Минцифры России) на основании Указа Президента Российской Федерации № 215 от 15.05.2018 «О структуре федеральных органов исполнительной власти» [9].

Минцифры России согласно Положению, утвержденному Постановлением Правительства Российской Федерации № 418 от 02.06.2008, является федеральным органом исполнительной власти, осуществляющим, в том числе функции по выработке и реализации государственной политики в сфере информационных технологий [6].

Следующим шагом в достижении поставленных национальным проектом целей (целевых показателей) стала разработка и утверждение паспорта национального проекта «Национальная программа «Цифровая экономика Российской Федерации», паспорта федерального проекта «Цифровое государственное управление» и так далее.

Очередным этапом диджитализации послужил Указ Президента Российской Федерации № 474 от 21.07.2020 «О национальных целях развития Российской Федерации на период до 2030 года» [10],

которым утверждена цифровая трансформация с собственными целевыми показателями, в частности, в рамках национальной цели «Цифровая трансформация»: увеличение доли массовых социально значимых услуг, доступных в электронном виде, до 95 процентов.

Впоследствии Президент России В.В. Путин поручил (перечень поручений от 09.09.2020 № Пр-1648[4], перечень поручений от 02.05.2021 № Пр-753[5]) Правительству Российской Федерации активизировать ход цифровой трансформации государственных услуг, а именно:

- обеспечить к 1 января 2023 года перевод в электронный формат массовых социально значимых государственных и муниципальных услуг, предусмотрев соответствующие изменения в национальных проектах;

- обеспечить поэтапный переход до конца 2023 года – к предоставлению 24 часа в сутки семь дней в неделю абсолютного большинства государственных и муниципальных услуг без необходимости личного присутствия граждан, в том числе в многофункциональных центрах предоставления государственных и муниципальных услуг.

Стремительному преобразованию государственного управления в ключе цифровой повестки, несомненно, способствовала и пандемия коронавирусной инфекции COVID-19.

Пандемия COVID-19, по мнению авторов совместного исследования с РАНХиГС «Цифровой поворот. Экономические последствия пандемии и новые стратегии»[7], оказала не только негативное влияние на экономическое состояние России («треть российских компаний только за первую половину 2020 года понесла убытки более 1,5 млрд. рублей, 46% представителей бизнеса говорят о снижении спроса на продукцию или услуги; среди населения (46%) отмечают серьезное сокращение доходов, а 33 % – сбережений»), но и положительное, поскольку явилась стимулом для ускорения процессов цифровизации

(57% представителей бизнеса отмечают ускорение цифровизации внутри компаний, 38% – изменению культуры управления и корпоративной культуры, а 29% устранению или реорганизации неэффективных процессов, отделов и регламентов), ввиду того, что одним из условий борьбы с пандемией является изоляция сотрудников и перевода их в режим удаленной работы.

Кроме того, возникшие обстоятельства, связанные с распространением коронавируса, показали высокий уровень возможностей публичных органов в адаптации к дистанционному безбумажному предоставлению государственных и муниципальных услуг, направленных, в первую очередь, на поддержку граждан и бизнеса в условиях эпидемии: оформление листков нетрудоспособности, получение социальных выплат и пособий на детей, предоставление в кредитные и страховые организации информации о себе, необходимой для получения «кредитных каникул».

Введение карантина и соответствующих ограничительных мер на территории Российской Федерации подтвердило необходимость работы в онлайн режиме, хотя существовали и определенные риски, такие как нарушение информационной безопасности и потенциальные сбои в работе с персональными данными, а также нестабильность цифровых решений, к примеру, из-за неадекватного покрытия территории страны мобильным интернетом, сбоев серверов и других факторов [2].

Вместе с тем, освоение «цифры» произошло достаточно оперативно, в том числе во взаимоотношениях органов государственной власти и местного самоуправления с гражданами и бизнесом.

Так, к примеру, 30 апреля 2021 года был подписан Федеральный № 120-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон «О государственной регистрации недвижимости» и отдельные законодательные акты Российской Федерации» [12], который упростил процедуру сделок с недвижимостью, в том числе сделок с органами государственной власти и местного самоуправления.

Согласно положениям статьи 19 Федерального закона от 13.07.2015 № 218-ФЗ «О государственной регистрации недвижимости» [11] в редакции от 30.04.2021 закреплён приоритет электронной формы представления документов на получение государственных услуг Росреестра от лица органов государственной власти и местного самоуправления, а именно: в случае представления органом государственной власти и местного самоуправления заявления о государственной регистрации прав в связи с совершенной им сделкой в форме документа на бумажном носителе, соответствующий орган публичной власти осуществляет перевод документа в форму электронного образа документа и заверяет усиленной квалифицированной электронной подписью уполномоченного должностного лица такого органа.

Таким образом, нововведение в действующее законодательство устранило причину, препятствующую электронной подаче документов на государственную регистрацию прав органами государственной власти и местного самоуправления – отсутствие электронной цифровой подписи у заявителя (стороны договора).

Своевременные изменения в действующее законодательство, призванные повысить качество и доступность государственных услуг, создали благоприятные условия для активного развития электронного документооборота и цифровой трансформации общества, обеспечили дальнейшую цифровизацию государственного управления в интересах потребителей публичных услуг. При этом, по мнению авторов, в настоящее время необходима расширенная идентификация на федеральном законодательном уровне понятий «электронный», «цифровой» и «электронно-цифровой», поскольку совокупные признаки данных понятий не позволяют однозначно их различать между собой.

Пандемия 2020-2021 года простимулировала диджитализацию государственного управления и государственного сервиса в

России. Переход к тотальной цифровизации процесса оказания государственных и муниципальных услуг без необходимости личного присутствия граждан и представителей бизнеса, кроме всего прочего, приведет к большей транспарентности и снижению уровня коррупционных проявлений в деятельности российских государственных органов.

### **Список литературы:**

1. Миннигулова Д.Б., Мусина А.И. Правовой режим предоставления государственной услуги в электронном виде: на примере государственного кадастрового учета и (или) государственной регистрации прав на недвижимое имущество и сделок с ним в Республике Башкортостан // Российская юстиция. 2019. № 10. С. 15-18.

2. Ответ на вызовы цифровизации: госуправление, основанное на данных, «штабная» модель управления и структурный маневр в численности госслужащих: доклад НИУ ВШЭ / А.Б. Жулин (рук. авт. кол.), Я. И. Кузьминов (рук. авт. кол.). М.: Изд. дом Высшей школы экономики. 2020. 47 с.

3. Официальный сайт Евразийского экономического союза. Решение Высшего Евразийского экономического совета от 11.10.2017 № 12 «Об Основных направлениях реализации цифровой повестки Евразийского экономического союза до 2025 года» // URL: [www.eaeunion.org/](http://www.eaeunion.org/) (дата обращения 24.05.2021).

4. Официальный сайт Президента России. Перечень поручений по итогам совещания с членами Правительства. // URL: [www.kremlin.ru/acts/assignments/orders/64198](http://www.kremlin.ru/acts/assignments/orders/64198) (дата обращения 24.05.2021).

5. Официальный сайт Президента России. Перечень поручений по реализации Послания Президента Федеральному Собранию // URL: [www.kremlin.ru/acts/assignments/orders/65524](http://www.kremlin.ru/acts/assignments/orders/65524) (дата обращения 24.05.2021).

6. Постановление Правительства РФ от 02.06.2008 № 418 «О Министерстве цифрового развития, связи и массовых коммуникаций Российской Федерации» // Собрание законодательства РФ. 2008. № 23. Ст. 2708.

7. Совместное исследование с РАНХиГС «Цифровой поворот. Экономические последствия пандемии и новые стратегии» / под редакцией П.М. Степанцова, К.А. Ткачевой // URL: [www.cdto.ganepa.ru/digital\\_turn\\_research](http://www.cdto.ganepa.ru/digital_turn_research) (дата обращения 24.05.2021).

8. Указ Президента РФ от 07.05.2018 № 204 «О национальных целях и стратегических задачах развития Российской Федерации на период до 2024 года» // Российская газета. 2018. 09 мая.

9. Указ Президента РФ от 15.05.2018 № 215 «О структуре федеральных органов исполнительной власти» // Российская газета. 2018. 17 мая.

10. Указ Президента РФ от 21.07.2020 № 474 «О национальных целях развития Российской Федерации на период до 2030 года» // Российская газета. 2020. 22 июля.

11. Федеральный закон от 13.07.2015 № 218-ФЗ «О государственной регистрации недвижимости» // Российская газета. 2015. 17 июля.

12. Федеральный закон от 30.04.2021 № 120-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон «О государственной регистрации недвижимости» и отдельные законодательные акты Российской Федерации» // Российская газета. 2021. 6 мая.

## ТЕНДЕНЦИИ ПРАВОВОЙ РЕГЛАМЕНТАЦИИ ТЕРРИТОРИАЛЬНОЙ ОСНОВЫ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ

Л.А. Нудненко

*Россия, Москва, профессор кафедры правового обеспечения государственной и муниципальной службы ФГБОУ ВО «Российская академия народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации», доктор юридических наук, профессор*

**Аннотация:** В докладе дан анализ реформирования федерального законодательства о территориальной основе местного самоуправления. Сделан вывод о целесообразности перехода к однозвенной системе территориальной организации местного самоуправления, при которой местное самоуправление сохраняется в сельских, городских поселениях, внутригородских районах крупных городов, городах с незначительным числом населения. Муниципальные районы и крупные города целесообразно преобразовать в административно-территориальные единицы субъектов Федерации, в рамках которых действуют местные органы государственной власти.

**Abstract:** The report analyzes the reform of the federal legislation on the territorial basis of local self-government. The conclusion is made about the expediency of switching to a single-tier system of territorial organization of local self-government, in which local self-government is maintained in rural, urban settlements, inner-city areas of large cities, cities with a small population. It is advisable to transform municipal districts and large cities into administrative-territorial units of the subjects of the Federation, within which local state authorities operate.

**Ключевые слова:** местное самоуправление, муниципальные образования, территориальная основа, реформы, поселения, местные органы государственной власти.

**Key words:** local self-government, municipalities, territorial basis, reforms, settlements, local government bodies.

На протяжении последних тридцати лет в истории России развитие местного самоуправления представляло собой

сочетание различных, по временам противоположных тенденций. Реформы, проводимые в этот период, были непоследовательными, а их результаты оказались весьма противоречивыми. Обсуждение вопроса о перспективах развития института территориальной основы местного самоуправления продолжается до сих пор, что отражает не только актуальность исследуемой проблемы, но отсутствие достаточно четкой государственной стратегии в данном вопросе.

В юридической литературе предлагается рассматривать значение территории в двух аспектах. В публично-правовом аспекте понятие территории заключается в том, что она является пространственным пределом осуществления публичной власти определенной социальной общности или общества в целом. Одновременно территория – это материальная (пространственная) основа реализации гражданами своих прав и свобод. В государственно-организованном обществе эти права и свободы реализуются, как правило, по месту жительства [4].

В силу системообразующего характера территориальная основа местного самоуправления должна обладать высоким уровнем устойчивости и стабильности. Именно неизменность и постоянство являются гарантиями участия населения в осуществлении местного самоуправления. Однако правовая регламентация территориальной организации достаточно динамична, и последние 6 лет мы можем наблюдать смену тенденции формирования, реализации территориальных основ.

Начиная с 2014 года, ряд субъектов Федерации активно начали процесс изменения территориальной основы местного самоуправления. При этом был отвергнут поселенческий принцип организации территориальной основы местного самоуправления и сделан акцент на сохранение крупных муниципальных образований «на иных территориях» (статья 131 Конституции РФ в редакции до 2020 года). Это было сделано посредством преобразования муниципальных районов в городские округа. На 2021 год территория



Московской, Магаданской, Сахалинской и Калининградской областей состоят исключительно из городских округов. Эта тенденция также получила распространение в Нижегородской, Тверской, Белгородской, Ярославской областях и в других субъектах РФ. Стремление к такого рода преобразованиям объясняют тем, что городской округ, будучи муниципальным образованием, построенным на принципах однозвенной системы, позволяет повысить эффективность финансовых потоков, управленческой системы, а также наладить взаимодействие с органами государственной власти региона.

Федеральный законодатель в 2019 году, стремясь регламентировать укрупнение муниципальных образований с одновременной ликвидацией городских и сельских поселений, а также минимизировать распространение статуса «городского округа» на территории, не являющимися городами с точки зрения административно-территориального статуса и характера населения (сельского) и т.д., Федеральным законом от 01.05.2019 №87-ФЗ вносит изменения в Федеральный закон об «Общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации», вводя новый вид муниципального образования – муниципальный округ [1. с.55-60].

В ходе внесения поправок 2020 года была предложена и одобрена новая редакция статьи 131 Конституции РФ, в которой формулировка «местное самоуправление осуществляется в городских, сельских поселениях и на других территориях с учетом исторических и иных местных традиций» заменена более обширной – «местное самоуправление осуществляется в муниципальных образованиях, виды которых устанавливаются федеральным законом», легализовав тем самым на высшем уровне практику перехода к новой территориальной организации местного самоуправления.

Негативными последствиями ликвидации поселенческого уровня территориальной организации местного самоуправления

следует признать нарушение принципа демократизма, который выражается в близости органов местного самоуправления к населению [5]. Эффект самоорганизации местного сообщества снижается с увеличением размеров территории и удалением органов местного самоуправления от населения. Принцип подконтрольности органов и должностных лиц местного самоуправления также требует максимально возможной ограниченности территории, предоставляющей населению возможность оперативно реагировать на действия органов и должностных лиц местного самоуправления. Ограничивается доступность органов местного самоуправления для жителей в течение короткого времени, поскольку выполнение этого условия также зависит от размеров территории муниципального образования.

Однако возможен и иной путь перехода к одноуровневой территориальной организации местного самоуправления, который был предложен Н.В. Витруком в Особом мнении к Постановлению Конституционного Суда РФ от 12.01.1997 по «Удмуртскому делу».

По мнению автора, местное самоуправление целесообразно и оправдано только на уровне сельских и городских поселений, а на уровне сельского района и города вполне возможна и целесообразна организация местных органов государственной власти и управления.

Аналогичную мысль высказал в Особом мнении к Постановлению Конституционного Суда РФ от 01.12.2016 №30-П А.Н. Кокотов, предложивший перейти к поселенческой модели местного самоуправления, при которой крупные города и административные районы станут основой для низового территориального уровня децентрализованного государственного управления.

Эта идея была обоснована А.И. Казанником, который сделал вывод, что в муниципальном районе местного самоуправления не может быть, так как на его территории нет населения. Люди проживают в городах, селах, деревнях, поселках, где они имеют

реальную возможность реализовать свое конституционное право на осуществление местного самоуправления. В качестве обоснования своего вывода, автор приводит убедительный аргумент, согласно которому под вопросами местного значения, которые обязательно должны быть у муниципального образования, понимаются вопросы непосредственного обеспечения жизнедеятельности населения муниципального образования.

«Однако закрепить на законодательном уровне какие-либо вопросы непосредственного обеспечения жизнедеятельности местного населения за муниципальным районом невозможно в силу объективных причин. Поэтому вполне логично, что они не отнесены Федеральным законом к ведению муниципального района. Круг полномочий муниципального района сводится преимущественно к его участию в осуществлении государственных функций. Муниципальный район создает условия, оказывает содействие населению поселений, расположенных на его территории, в осуществлении местного самоуправления, участвует в профилактике терроризма и экстремизма, предупреждении и ликвидации чрезвычайных ситуаций. Тем самым происходит дублирование на уровне муниципального района функций исполнительной власти Российской Федерации и ее субъектов» [3].

Таким образом, компетенция, характер деятельности на уровне муниципальных районов и городских округов приобретает «огосударствленный», по мнению В. И. Васильева, характер, его отнесение к уровню местного самоуправления является совершенно формальным, местное население крайне слабо влияет на деятельности органов местного самоуправления названных муниципальных образований [4, с. 5-14].

Поэтому наиболее предпочтительным представляется переход к одноуровневой территориальной основе местного самоуправления посредством сохранения сельских, городских поселений, внутригородских районов крупных городов, городов с незначительным числом населения. Муниципальные районы и крупные

города целесообразно преобразовать в административно-территориальные единицы субъектов Федерации, в рамках которых действуют местные органы государственной власти. Последние наряду с государственными функциями могут выполнять координационную функцию по объединению всех муниципальных образований, входящих в их состав, в целях комплексного развития их территорий.

Такое решение проблемы правового регулирования территориальной основы местного самоуправления полностью соответствует постановлениям Конституционного Суда РФ, согласно которым определение территориального уровня, на котором создаются муниципальные образования, должно соответствовать, насколько это возможно, приближению местного самоуправления к населению для решения вопросов местного значения.

#### **Список литературы:**

1. Баженова О.И. Муниципальный округ: новое решение старой проблемы или новая проблема организации местного самоуправления в России? // Конституционное и муниципальное право. 2020. №1. С. 58-66
2. Васильев В.И. О некоторых приоритетах правового регулирования местного самоуправления // Журнал российского права. 2016. №3. С.5-14
3. Казанник А.И. В плену надуманных конструкций // Государственная власть и местное самоуправление. 2016. №6. С. 22-26.
4. Местное самоуправление. Учебник. Под ред. Н.С. Бондаря. М., Юрайт. 2021. 386 с.
5. Нудненко Л.А., Тхабисимова Л.А., Цапко М.И. Тенденции правового регулирования муниципальной демократии в Российской Федерации. М., Юрлитинформ. М., 2020. 269 с.

## ЗАЩИТА ИСТОРИЧЕСКОЙ ПРАВДЫ КАК СРЕДСТВО ПРОТИВОДЕЙСТВИЯ ПОСТИСТОРИЧЕСКИМ ФАЛЬСИФИКАЦИЯМ

**К.А. Половченко**

*Россия, Москва, доцент кафедры конституционного права ФГАОУВО  
«Московский государственный институт международных отношений (универ-  
ситет) Министерства иностранных дел  
Российской Федерации»,  
кандидат юридических наук, доцент*

В настоящее время особую актуальность приобретает древнее изречение: «народ, забывающий свою историю, отказывает себе в будущем». Эта глубокая мысль Древней Греции обретает практическую значимость на постсоветском пространстве, учитывая серьезнейшие гуманитарные проблемы, возникшие на современном этапе в этом регионе. Речь идет о попытках наших «геополитических конкурентов» фальсифицировать историю в целях разрушения общей исторической памяти братских народов, населяющих «Большую Россию». Именно поэтому представляются абсолютно не случайными те меры, которые уже предприняты, и продолжают активно приниматься в Российской Федерации и в других государствах СНГ, например, в Беларуси, и которые направлены на противодействие целенаправленному искажению отечественной истории. Непосредственно в Российской Федерации наиболее значимыми из них представляются поэтапные шаги, направленные на претворение в жизнь конституционных новелл, предусмотренных в части 3 статьи 67.1 Конституции РФ. Это меры, направленные на криминализацию действий, связанных с попытками искажения исторической памяти, на активизацию деятельности российских историков по восстановлению исторической правды, на воспитание подрастающих поколений в духе любви и интереса к отечественной истории.

Тем не менее, вышеуказанные серьезные меры представляются недостаточными. Дело в том, что современные фальсификаторы действуют не только планомерно, но и комплексно,

их действия носят системный характер. Поэтому предельно важным представляется нейтрализовать методологическую основу исторических фальсификаций. Мировоззренческим фундаментом подобной фальсификаторской деятельности, несомненно, является философия постмодернизма. Я абсолютно не намерен обвинять в современных исторических искажениях и подменах выдающихся философов, преимущественно французских, второй половины XX века (М. Фуко, Р. Барта, Ж. Лакана, Ж.Ф.Лиотара, Ф. Гваттари, Ж. Делеза, Ж. Дерриду и др.). Однако именно их постмодернистские идеи легли в основу современного исторического ревизионизма.

Итак, вкратце характеристику постмодернистской методологии наиболее просто представить, указав на то, что приставка «пост» становится наиболее употребляемой в интеллектуальной среде в последнее время. Термины «постмодернизм», «постфилософия», «постиндустриальное общество», «постистория» и, наконец, «постправда» прочно входят в лексикон гуманитарных и других наук. Политики начинают говорить о нестабильности как о чем-то само собой разумеющемся, экономисты берутся предсказывать только прошлое, социологи и психологи вслух говорят о превращенных формах и фундаментальной роли бессознательно-го и даже естественные науки начинают все больше напоминать магию – черная материя Эйнштейна, физика суперструн.

О чем это свидетельствует?!? По мнению постмодернистов в первой трети XXI века человечество должно было перейти исторический Рубикон, что ознаменовало бы завершение очередного этапа истории человечества, который условно можно назвать «новым временем» или эпохой «модерна». По мнению постмодернистов, человечество без сожаления должно расстаться с так называемыми завоеваниями эпохи модерна. Ибо, по их мнению, зверства Второй Мировой войны показали то, что никакого просвещения в эпоху модерна вообще не было, а человек так и остался зверем-одиночкой. Задача же постмодернистов состояла в том, чтобы, обличая модерн, нарисовать будущее свободного инди-

вида, будущее, в котором нет ничего универсального: ни науки, ни ценностей, ни даже языка – у каждого индивида он должен быть своим (уникальным) только им понимаемым, и при этом индивиды как лейбницевские монады существуют в себе и для себя, только периодически вступая в контакт с себе подобными, ведомые резоматическим сознанием. И, похоже, такое будущее (в условиях информационного общества и культа «интернета») на глазах обретает весьма четкие очертания и, кажется, неотвратимо влечет за собой разрушение взаимосвязанных традиционных ценностей человеческой жизни: понятий общего блага, моральной ответственности, стремления к справедливости, любви к Родине. А это в свою очередь приводит к абсолютной атомизации и дезинтеграции человеческого сообщества с последующими микро и макросоциальными конфликтами, и как следствие нравственной деградацией самого общества как единого целого и построением «многоэтажного человечества».

Однако постепенная реализация столь мрачных перспектив все больше начинает напоминать не футуристические зарисовки, но проект в сфере социальной инженерии и пошаговый план его воплощения в жизнь. Именно вышеописанные социальные условия уже в настоящее время становятся идеальной «питательной средой» для различного рода фальсификаторов и «трансформаторов» общества. Поэтому противодействие подобного рода деятельности должно носить комплексный характер, которое включало бы мировоззренческий уровень и, наряду с уже предпринимаемыми мерами, предусматривало бы серьезную коррекцию образовательного процесса. Так, необходимо на законодательном уровне предусмотреть обязательное включение в процесс обучения в высшей школе ряда дисциплин, направленных на повышение мировоззренческого уровня студентов. Так, в образовательные программы высшего образования как гуманитарного, так и естественнонаучного и технического направления необходимо включить такие дисциплины как: философию науки,

философию культуры, философию политики, философию истории для обретения будущими специалистами мировоззренческого сверхтеоретического стержня своих профессиональных знаний, который бы способствовал развитию критического мышления студентов, формированию способности «абсорбировать» инсинуации, фальсификации, уясняя причины и поводы их возникновения. Кроме того, особое внимание в рамках законотворческой деятельности следует уделить поддержке развития государственных языков, национальной культуры, традиционных ценностей наших братских народов. Это должно, в частности, выразиться в поддержке музейного и библиотечного дела на государственном уровне.

В настоящее время «модернистские» музеи, встречающие посетителей экспонатами, демонстрирующими доблесть, отвагу, мудрость, широту души и, естественно, вызывающие у посетителей чувство гордости за свой народ, сопричастности великой культуре, уверенности в будущем и любви к ближнему, сменяются «постмодернистскими» музеями, где демонстрируется не доблесть и отвага, а кровь, пытки, где «живет» не дух героя, защищающего свой народ, а демонические создания и inferнальные сущности, истязаящие себе подобных, где превозносятся не любовь к славной Родине и своим предкам, а мизантропия и социопатия. Примерно то же самое происходит с общественными библиотеками, контент которых в настоящее время переживает глубокую и качественную трансформацию. В результате, они уже не «кладези мудрости», а все больше напоминают «вместилища порока». Поэтому законодательное закрепление государственного «патриотического надзора» за содержанием и деятельностью музеев и библиотек крайне необходимо. Только комплексный характер мер, предпринимаемых для защиты исторической памяти, включающих защиту национального пространства смыслов, способен обеспечить мирное небо, созидательный труд и общее будущее наших братских народов с опорой на их славное совместное прошлое и фундаментальные моральные ценности.



# КЛАССИФИКАЦИЯ ФОРМ ВЗАИМОДЕЙСТВИЯ МЕЖДУ СУБЪЕКТАМИ ПРАВООТНОШЕНИЙ В ОБЛАСТИ ДЕЛОПРОИЗВОДСТВА И АРХИВНОГО ДЕЛА В РЕСПУБЛИКЕ БЕЛАРУСЬ

А.А.Савинов

*Республика Беларусь, Минск, аспирант Академии управления при Президенте Республики Беларусь, младший научный сотрудник Белорусского научно-исследовательского института документоведения и архивного дела»*

**Аннотация:** В работе рассмотрены и классифицированы формы взаимодействия между субъектами правоотношений в области делопроизводства и архивного дела в Республике Беларусь. Выделены нормативная, договорная и научная формы взаимодействия субъектов рассматриваемых правоотношений в Беларуси. Дается обоснование различия названных форм взаимодействия субъектов в рассматриваемой области на территории Беларуси.

**Abstract:** The work deals with and classifies the forms of interaction between the subjects of legal relations in the field of records and archives management in Belarus. The normative, contractual and scientific forms of interaction between the subjects of the legal relations under consideration in Belarus are distinguished. The difference between the forms of interaction between subjects in the field of records and archives management in Belarus is substantiated.

**Ключевые слова:** делопроизводство, архивное дело, субъект, формы взаимодействия, виды

**Key words:** records management, archive management, subject, forms of interaction, types

Стоит отметить, что существуют многочисленные работы А.Е. Рыбакова [20], С.В. Жумаря [6], М.Ф. Шумейко [30] и других авторов, описывающие сотрудничество в области делопроизводства и архивного дела. Однако среди изученных работ сами формы взаимодействия не были выделены и классифицированы.

Очевидно, что система субъектов правоотношений в области делопроизводства и архивного дела, описанная нами в одной

из работ [24], не может существовать, не взаимодействуя друг с другом. Стало быть, важным являются в том числе и формы взаимодействия между ними. В работе мы попытаемся классифицировать данные формы взаимодействия.

Начнем с нормативной формы взаимодействия. Мы назвали ее так потому, что она предполагает законодательное закрепление прав и обязанностей, а также вертикальных и горизонтальных связей между субъектами в сфере делопроизводства и архивного дела. Данная форма взаимодействия выражается в издании нормативных правовых актов. Отметим, что принимаются они на следующих уровнях:

1. Международном. Имеются ввиду стандарты, издаваемые международной организацией по стандартизации (ИСО).

2. Республиканском. Сюда относят:

2.1. Кодифицированные акты законодательства Республики Беларусь.

2.2. Законы Республики Беларусь.

2.3. Нормативные правовые акты в области делопроизводства и архивного дела, утвержденные постановлениями Совета Министров Республики Беларусь.

2.4. Акты законодательства Республики Беларусь, утвержденные постановлениями и приказами министерств и комитетов.

3. Технические нормативные акты Республики Беларусь в области делопроизводства и архивного дела.

4. Ведомственным. В настоящем случае это ведомственные перечни с указанием сроков хранения, принимаемые соответствующим республиканским органом государственного управления для применения в нем и организациях, ему подчиненных.

5. Локальном. Определение локального правового акта дает Трудовой кодекс Республики Беларусь, под которым понимаются коллективные договоры, соглашения, правила внутреннего трудового распорядка и иные принятые в установленном порядке акты, регулирующие трудовые и связанные с ними отношения у кон-

кретного нанимателя. Несмотря на то, что названный кодекс дает достаточно емкое определение данному понятию, он не охватывает всего видового состава документов, которые можно назвать таковыми. В актах законодательства часто упоминаются такие локальные правовые акты, как приказы и распоряжения. Отметим, что приказы издаются в случаях, когда организация работает на основах единоначалия, распоряжение – на основах коллегиальности.

Следующей формой взаимодействия, которую мы рассмотрим, будет договорная, которая включает международный и республиканский уровни взаимодействия, основанные на исполнении изданных межведомственных правовых актов, определяющих направления и порядок взаимодействия в рассматриваемой сфере.

Как примеры сотрудничества на международном уровне, а именно на уровне стран бывшего Советского Союза, обратим внимание на некоторые соглашения в архивной отрасли. Так, заключено Соглашение о сотрудничестве между Комитетом по архивам и делопроизводству Республики Беларусь и Архивным департаментом Республики Грузия [26]; Соглашение о сотрудничестве между Главным архивным управлением при Совете Министров Республики Беларусь и Генеральной дирекцией архивов Литвы при Правительстве Литовской Республики [14]; Соглашение о сотрудничестве между Государственной архивной службой Республики Молдова и Комитетом по архивам и делопроизводству при Совете Министров Республики Беларусь [17]; Соглашение о сотрудничестве между Федеральной архивной службой Российской Федерации и Комитетом по архивам и делопроизводству Республики Беларусь [18]; Соглашение о сотрудничестве между Главным архивным управлением при Совете Министров Республики Беларусь и Главным архивным управлением при Кабинете Министров Украины [15].

Следует отметить, что сотрудничество в сфере делопроизводства и архивного дела осуществляется не только с бывшими странами СССР, но и иными зарубежными странами. В частности,

это Соглашение о сотрудничестве между Департаментом по архивам и делопроизводству Министерства юстиции Республики Беларусь и Яд Вашем – Мемориальным комплексом истории Холокоста, государства Израиль [25]; Соглашение о сотрудничестве между Главным архивным управлением при Совете Министров Республики Беларусь и Генеральной дирекцией государственных архивов Республики Польша [16]; Протокол о сотрудничестве между Бундесархивом и Комитетом по архивам и делопроизводству при Совете Министров Республики Беларусь [19].

Не обойдем стороной научную форму взаимодействия, осуществляемую в виде издания научных трудов, проведения республиканских и международных научно-практических конференций, семинаров, вебинаров и иных мероприятий по обмену опытом в области теории и практики применения законодательства в области делопроизводства и архивного дела.

Мероприятия эти проходят в первую очередь в учреждениях образования, осуществляющих подготовку квалифицированных специалистов в сфере делопроизводства и архивного дела.

На данный момент единственным учреждением образования в Беларуси, занимающимся подготовкой квалифицированных специалистов в области делопроизводства и архивного дела на уровне высшего образования, является исторический факультет БГУ. Напомним, что с 1997 года факультет осуществляет подготовку специалистов по специальности «историко-архивоведение», в 2001 году на историческом факультете БГУ открылась специальность «Документоведение» [23, с. 37]. Обе названные специальности курирует кафедра источниковедения исторического факультета БГУ.

Конференции проводятся факультетом с 2010 года, если руководствоваться информацией сайта названного факультета [7]. В 2011 г. не прошло ни одной конференции подобного рода, в 2012 – 2, в 2013, 2015 – 2017 годах – 0, в 2014 – 1, в 2018 – 1, в 2019 – 1, в 2020 году – 2.

В части проведения вебинаров интересен проект DOCFLOW [13], который представляет собой серию специализированных

мероприятий по электронному документообороту. Это ежегодные конференции по делопроизводству, выставки и форумы, призванные обеспечить конструктивный диалог между заказчиками и поставщиками решений в области систем электронного документооборота.

В рамках научной формы взаимодействия необходимо упомянуть издание научных трудов в области делопроизводства и архивного дела. К таким трудам мы отнесем:

1. Индивидуальные и коллективные монографии. В первую очередь, это работы А.Е. Рыбакова и Э.Н. Давыдовой [3; 4], а также «Документоведение» под авторством А.Е. Рыбакова и А.М. Назаренко [21]. В сфере архивного дела на территории Беларуси на настоящий момент это работы под редакцией М.Ф. Шумейко [2; 31].

2. Диссертации. За основу возьмем защищенные диссертации по специальности 05.25.02 «Документалистика, документоведение и архивоведение». На данный момент по названной специальности защитились следующие ученые: А.Е. Рыбаков [22] и З.В. Антонович [1].

3. Методические рекомендации. Данный вид коллективных научных трудов издается в рамках выполнения плановых НИР в области делопроизводства и архивного дела работниками учреждения «Белорусский научно-исследовательский институт документоведения и архивного дела» (БелНИИДАД) [8 - 10].

4. Научные статьи. Этот тип источников в рамках научной формы взаимодействия очень многочисленен, поэтому ограничимся лишь упоминанием данного вида источников в рамках научной формы взаимодействия.

Таким образом, мы выделили три формы взаимодействия между субъектами в области делопроизводства и архивного дела:

1. *Нормативная*, которая предполагает законодательное закрепление прав и обязанностей, а также вертикальных и горизонтальных связей между субъектами в области делопроизводства и архивного дела.

2. *Договорная*. Данная форма взаимодействия выражается, как правило, в издании договоров и соглашений о сотрудничестве, в которых определяются направления и порядок взаимодействия в области делопроизводства и архивного дела в рамках международного и республиканского уровня взаимодействия.

3. *Научная* форма взаимодействия, осуществляется в виде издания научных трудов, проведения республиканских и международных научно-практических конференций, семинаров, вебинаров и иных мероприятий.

### **Список литературы:**

1. Антановіч З. В. *Архівы Магілёўскай і Мінскай рымска-каталіцкіх кансісторый: гісторыя, структура, склад дакументаў (1782–1918 гг.): дыс. ... канд. гіст. навук: 05.25.02 / З. В. Антановіч. Мінск, 2010. 148 л.*

2. *Архівазнаўства: дапаможнік / А. М. Бяляўскі [і інш.] ; пад рэд. М. Ф. Шумейкі. Мінск: Беларус. дзярж. ун-т, 2013. 415 с.*

3. Давыдова Э. Н. *История и организация делопроизводства в Беларуси: учеб. пособие / Э. Н. Давыдова, А. Е. Рыбаков. Минск : ТетраСистемс, 1999. 215 с.*

4. Давыдова Э. Н. *Технология и организация документационного обеспечения управления: пособие для студентов вузов / Э. Н. Давыдова, А. М. Назаренко, А. Н. Сукач. Минск: БГУ, 2014. 203 с.*

5. *Делопроизводство и архивное дело. Термины и определения = Справаводства і архіўная справа. Тэрміны і азначэнні: СТБ 2059-2013. введ. 01.09.13. Минск: Госстандарт : Беларус. гос. ин-т стандартизации и сертификации, 2013. IV, 20 с.*

6. Жумарь С.В. *Начало международного сотрудничества белорусских архивистов // Архивы и делопроизводство. 2005. №3. С.83- 87.*

7. Сайт Исторического факультета БГУ. URL: [www.hist.bsu.by/ nauka/konferentsii.html](http://www.hist.bsu.by/ nauka/konferentsii.html) (дата обращения: 26.05.2021).

8. *Метадычныя рэкамендацыі па публікацыі польскамоўных дакументаў па гісторыі Беларусі XVI – першай паловы XIX ст. /*

Дэпартамент па арх. і справаводству М-ва юстыцыі Рэсп. Беларусь, Беларус. навуц.-даслед. ін-т дакументазнаства і арх. справы; склад. А. І. Шаланда. Мінск : БелНДДАС, 2012. 47 с.

9. Методические рекомендации по оформлению обложек дел / Департамент по арх. и делопроизводству М-ва юстиции Респ. Беларусь, Беларус. науч.-исслед. ин-т документоведения и арх. дела; [авт.-разраб.: Э. Н. Давыдова [и др.]]. Минск : БелНИИДАД, 2010. 29 с.

10. Методические рекомендации по составлению табеля унифицированных форм документов организации = Метадычныя рэкамендацыі па састаўленні табеля ўніфікаваных форм дакументаў арганізацыі / Беларус. науч.-исслед. ин-т документоведения и архивного дела ; [авт.-разраб.: Н.В.Кондакова [и др.]]. Минск : БелНИИДАД, 2011. 156 с.

11. Носевич, В. Л. Важный шаг на пути к межведомственному документообороту / В. Л. Носевич // Арх. і справаводства = Арх. і делопроизводство. 2010. № 6. С. 70–82.

12. Носевич, В. Л. Внедрение электронного документооборота в государственном управлении Республики Беларусь: предыстория, состояние, перспективы / В. Л. Носевич // Арх. і справаводства = Арх. і делопроизводство. 2013. № 5. С. 43-58.

13. О проекте DOCFLOW [Электронный ресурс] // DOCFLOW. URL: [www.docflow.ru/about/](http://www.docflow.ru/about/) (дата обращения: 26.05.2021).

14. Пагадненне аб супрацоўніцтве паміж Галоўным архіўным упраўленнем пры Савеце Міністраў Рэспублікі Беларусь і Генеральнай дырэкцыяй архіваў Літвы пры Урадзе Літоўскай Рэспублікі, 26 лютага 1992 года / Гал. арх. ўпр. пры Савеце Міністраў Рэсп. Беларусь. Мінск : [б. и.], 1992. 2 с.

15. Пагадненне аб супрацоўніцтве паміж Галоўным архіўным упраўленнем пры Савеце Міністраў Рэспублікі Беларусь і Галоўным архіўным упраўленнем пры Кабінеце Міністраў Украіны, 23 сакавіка 1992 года / Гал. арх. ўпр. пры Савеце Міністраў Рэсп. Беларусь. Мінск: [б. и.], 1992. 3 с.

16. Пагадненне аб супрацоўніцтве паміж Галоўным архіўным упраўленнем пры Савеце Міністраў Рэспублікі Беларусь і Гене-

ральной дырэкцыяй дзяржаўных архіваў Рэспублікі Польшча, 10 кастрычніка 1991 года / Гал. арх. ўпр. пры Савеце Міністраў Рэсп. Беларусь. Мінск: [б. и.], 1991. 4 с.

17. Пагадненне аб супрацоўніцтве паміж Дзяржаўнай архіўнай службай Рэспублікі Малдова і Камітэтам па архівах і справаводству Рэспублікі Беларусь, 3 лістапада 1994 года / Кам. па арх. і справаводству Рэсп. Беларусь. Мінск: [б. и.], 1994. 2 с.

18. Пагадненне аб супрацоўніцтве паміж Федэральнай архіўнай службай Расійскай Федэрацыі і Камітэтам па архівах і справаводству Рэспублікі Беларусь, 21 лютага 1997 года / Кам. па арх. і справаводстве Рэсп. Беларусь. Мінск : [б. и.], 1997. 4 с.

19. Пратакол аб супрацоўніцтве паміж Бундэсархівам Германіі і Камітэтам па архівах і справаводству Рэспублікі Беларусь [Электронны ресурс] : [прыняты 16 жніўня 1996 года] // Консультант Плюс. Беларусь / ООО «ЮрСпектр», Нац. центр правовой информ. Респ. Беларусь. Минск, 2021.

20. Рыбаков А. Е. Опыт и перспективы научного сотрудничества белорусских и украинских архивистов // Студіп з архіўносправаў та дакументознаўства / Держкомархів України. УНДІАСД; Редкол.: І.Б.Матяш (гол. ред.) та ін. К., 2007. Т. 15. С.215-217.

21. Рыбаков А. Е. Документоведение: пособие для студентов / А. Е. Рыбаков, А. М. Назаренко. Минск: БГУ, 2013. 267 с.

22. Рыбаков А. Е. Общее делопроизводство в центральном аппарате государственного управления Великого княжества Литовского в XVI в.: дис. ... канд. ист. наук: 07.00.09 / А. Е. Рыбаков. Минск, 1999. 110 л.

23. Савинов А. А. Профессиональная подготовка документоведов на территории СССР и Республики Беларусь в 1959-2018 годы / А. А. Савинов // Научно-техническая документация в современном мире: роль, значение, перспектива: материалы Междунар. науч.-практ. конф., посвящ. 50-летию со дня основания Белорус. гос. арх. науч.-техн.й документации, Минск, 24 мая 2018 года / Белорус. гос. арх. науч.-техн. документации; Белорус. о-во архивистов; редкол.: А.М. Запартыко [и др.]. Минск, 2020. С. 36-38.



24. Савинов А. А. Субъекты правоотношений в области делопроизводства и архивного дела в Республике Беларусь // Юстиция Беларуси. 2018. № 4. С. 57- 59.

25. Соглашение о сотрудничестве между Департаментом по архивам и делопроизводству Министерства юстиции Республики Беларусь и Яд Вашем – Мемориальным комплексом истории Холокоста, государства Израиль: принято 2 ноября 2011 года / Департамент по арх. и делопроизводству М-ва юстиции Респ. Беларусь. Минск: [б. и.], 2011. 3 с.

26. Соглашение о сотрудничестве между Комитетом по архивам и делопроизводству Республики Беларусь и Архивным департаментом Республики Грузия: принято 11 декабря 1995 года / Ком. по арх. и делопроизводству Респ. Беларусь. Минск: [б. и.], 1995. 3 с.

27. Сукач А. Н. Все госорганы Беларуси в 2015 года перейдут на электронный документооборот / А. Н. Сукач // Секретное дело. 2014. № 12. С 36-37.

28. Сукач А. Н. Маршрутизация документов в системе электронного документооборота / А. Н. Сукач // Секретное дело. 2014. № 5. С 36-41.

29. Унифицированные системы документации Республики Беларусь. Система организационно-распорядительной документации. Требования к оформлению документов = Уніфікаваныя сістэмы дакументацыі Рэспублікі Беларусь. Сістэма арганізацыйна-распарадчай дакументацыі. Патрабаванні да афармлення дакументаў: СТБ 6.38-2016. Введ. 01.06.2017. Минск: Госстандарт: Белорус. гос. ин-т стандартизации и сертификации, 2017. II, 23 с.

30. Шумейко М. Ф. Итоги белорусско-российского архивного сотрудничества // Вестник архивиста. 2005. №4. С.275.

31. Шумейко, М. Ф. Архивоведение Беларуси: учеб. пособие для студентов ист. фак. вузов: в 2 ч. / М. Ф. Шумейко, К. И. Козак, В. Д. Селеменев. Минск: Изд. центр РИВС, 1998. Ч. I: История и организация архивного дела. 216 с.

## ПРОТИВОДЕЙСТВИЕ КОРРУПЦИИ КАК ФАКТОР ПОВЫШЕНИЯ ГАРАНТИЙ ПРАВ ЧЕЛОВЕКА

Г.Д. Садовникова

*Россия, Москва, профессор кафедры конституционного и муниципального права ФГБОУ ВО «Московский государственный юридический университет имени О.Е. Кутафина»,  
доктор юридических наук, профессор*

**Аннотация:** В статье исследуются взаимодействие и взаимозависимость конституционно-правовых категорий «права человека» и «противодействие коррупции», приводятся соответствующие аргументы и примеры негативного воздействия коррупции на все категории прав человека – политических, экономических, социальных, культурных). Предлагаются некоторые меры по совершенствованию законодательства о противодействии коррупции и правоприменительной практики. Подчеркивается необходимость расширения влияния гражданского общества на принимаемые органами публичной власти решения, значение правового просвещения.

**Abstract:** The article examines the interaction and interdependence of the constitutional and legal categories «human rights» and «anti-corruption», provides relevant arguments and examples of the negative impact of corruption on all categories of human rights – political, economic, social, cultural). Some measures are proposed to improve the legislation on combating corruption and law enforcement practice. The necessity of expanding the influence of civil society on decisions made by public authorities, the importance of legal education is emphasized.

**Ключевые слова:** противодействие коррупции, права человека, национальная безопасность, гражданское общество, нравственные ценности, системный подход.

**Key words:** anti-corruption, human rights, national security, civil society, moral values, a systematic approach.

Права человека – фундаментальная категория конституционного права. Высшая ценность человека, его прав и свобод провозглашена Конституцией России. В современных условиях при наличии многочисленных глобальных угроз правам человека, связанных с терроризмом, экстремизмом, пандемией, природными и техногенными катастрофами, расширяются масштабы, казалось бы, привычного явления – коррупции, которая стала представлять угрозу мировой экономике и фундаментальным общепризнанным правам человека. По данным МВФ ущерб от коррупции ежегодно составляет от 1,5 до 2 процентов мирового ВВП. Кроме обширного разлагающего воздействия на общество, коррупция подрывает доверие граждан к правительству, этические нормы, ослабляет возможности государства в сфере генерирования доходов и выполнения основных функций, увеличивает госрасходы и ухудшает качество товаров и услуг, получаемых за государственные средства [8].

Удручает и то обстоятельство, что Россия согласно Индексу восприятия коррупции (Corruption Perceptions Index, CPI), международному показателю организации Transparency International, входит в топ-30 наиболее коррумпированных стран мира [9]. В докладе Генерального прокурора России приведены следующие данные: «Размер ущерба от преступлений коррупционной направленности к августу 2021 года увеличился с 32,4 миллиарда до 39,4 миллиарда рублей по сравнению с аналогичным периодом 2020 года. Число коррупционных преступлений в первой половине 2021 года выросло на 16,5% по сравнению с аналогичным периодом предыдущего года» – говорится в сборнике Генпрокуратуры «О состоянии преступности в России за январь-июль 2021 года» [10]. Это свидетельствует о крайне нежелательной негативной тенденции и усиливающихся угрозах правам человека, причем, всем категориям прав – личным, политическим, социальным, экономическим, культурным. Так, напрямую

угрозу жизни и здоровью граждан несет сложившаяся практика так называемых «откатов» за государственные и муниципальные заказы, в том числе, на обеспечение лекарственными средствами. Совсем недавно губернатор одной из центральных областей России задержан за получение взяток на общую сумму 31 млн рублей за лоббирование интересов, создание конкурентных преимуществ фармпроизводителям, выпускающим и лекарства от коронавируса [11]. Из этого можно заключить, что государственные закупки лекарств порой совершаются не на основе честного конкурса и выбора лучших препаратов, а исходя из размера взятки. В итоге в тяжелый для страны период пандемии, когда лекарства требуются в большом количестве, они закупаются по завышенной цене. Соответственно, повышается цена для потребителя, в том числе по той причине, что фармпроизводители должны заложить в цену те самые 31 миллион рублей взятки и еще получить прибыль. В результате мало того, что лекарства становятся менее доступными, требования к их качеству зависели от размера взятки. Из СМИ известны случаи коррупции при проведении конкурсов на школьное питание, т.е. цинизм таких деяний подрывает всякую веру в нравственные ценности власти [12]. Самая крупная доказанная взятка была получена депутатом Государственной Думы в размере трех миллиардов рублей за обеспечение совместно с губернатором одной из российских областей максимально выгодных условий заключения госконтрактов на строительство и ремонт дорог [13]. Надо ли говорить, что эти деньги планировалось каким-то образом «сэкономить» за счет качества дорожных работ, а от них зависит аварийность на дорогах, т.е. жизнь и здоровье людей.

Коррупция в политической сфере разрушает основы демократии, в культурной – снижает общий уровень общественной культуры, в образовательной – способствует снижению профессионального уровня специалистов буквально во всех сферах общественной жизни, в социальной – ставит под угрозу справедливое

распределение общественного продукта и социальную справедливость в целом.

Очевидной становится необходимость системного подхода к противодействию коррупции.

Нельзя сказать, что государство уделяет недостаточно внимания борьбе с коррупцией. Конституционные поправки 2020 года носят ярко выраженный антикоррупционный характер. С 2008 года действует Федеральный закон «О противодействии коррупции» [3]. Соответствующие законы принимаются на уровне субъектов Российской Федерации.

Некоторые российские специалисты предлагают меры, связанные с системным совершенствованием правового регулирования. Так, по мнению П.Н. Фещенко, прежде всего, сегодняшнее законодательство не определяет коррупцию как «явление» и, как следствие, «систему» с соответствующей структурой и характером связи ее элементов. В силу этого не определены структурные элементы, например «бытовая коррупция», «экономическая», «политическая», «низовая», «элитарная» и т.д.

Как результат, с одной стороны, в нормативных документах появляются произвольные термины («откат»), с другой стороны, меры противодействия не подразделяются по специфике соответствующих структурных элементов [6]. Покровский О.В. считает, что разграничение государственной гражданской службы на федеральный уровень и региональный уровень провоцирует коллизии в правовом регулировании, кроме того, сложившаяся система не дает возможности централизованно управлять государственной гражданской службой, а также защитить ее универсальными правовыми средствами от коррупционного воздействия (регулятивные, охранительные, воспитательные, информационные средства и др.) [5]. К объективным условиям, способствующим коррупции, ученые относят возможность распоряжаться незаконными доходами.

По мнениям Полякова М.М. и Мигачева Ю.И., наиболее перспективные меры по противодействию коррупции гораздо лучше отражены и урегулированы в законодательстве субъектов Российской Федерации, приводя положительные примеры принятия соответствующих законов в Хабаровском крае, Калининградской, Омской областях, других субъектах РФ. Например, Закон Омской области от 29.06.2017 №1983-ОЗ «О противодействии коррупции в Омской области» посвящен одновременно вопросам антикоррупционного образования, пропаганды и просвещения. Закон Калининградской области от 26.05.2017 №73 «О противодействии коррупции в Калининградской области» устанавливает основы правового просвещения граждан, повышения уровня профессионального образования государственных служащих в сфере противодействия коррупции, а также антикоррупционной пропаганды. Согласно Закону Хабаровского края от 30.09.2009 №269 «О предупреждении коррупции в Хабаровском крае» антикоррупционная пропаганда представляет собой целенаправленную деятельность органов государственной власти края, осуществляемую через средства массовой информации, содержанием которой является просветительская работа в обществе по вопросам предупреждения коррупции, воспитания гражданской ответственности, укрепления доверия граждан к власти [4].

На муниципальном уровне, считает В.Е. Шорохов, формат создания антикоррупционных механизмов и реализации мер противодействия коррупции имеет свои особенности, отмечая, что это связано, в первую очередь, с правовым положением муниципального служащего и сопряжено с рядом проблем, в числе которых можно назвать недостаточную систематизацию нормативных актов органов местного самоуправления, отсутствие системы проведения сплошной экспертизы на коррупциогенность и обратной связи с

населением муниципального образования, преуменьшение роли и значения антикоррупционного мониторинга на муниципальном уровне, слабо развитую систему контрольных органов местного самоуправления, а также отсутствие полномочий таких органов (счетных комиссий, счетных палат) по применению антикоррупционного законодательства в этой части. Комплексный подход к противодействию коррупции исследователь видит в полноценном использовании возможностей антикоррупционного мониторинга на этапе планирования антикоррупционных мероприятий органами муниципальной власти, а также активного использования муниципальными служащими возможностей экспертно-консультационного сопровождения и системы антикоррупционной подготовки в региональных центрах компетенций [7].

Немаловажное значение в противодействии коррупции имеют локальные акты, и не в последнюю очередь – акты образовательных учреждений. Так, в ГБОУ ВО «Университет имени О.Е. Кутафина (МГЮА) действует утвержденный в 2019 году план мероприятий по формированию антикоррупционного мировоззрения и профилактике коррупции в университете, принят Этический кодекс Университета имени О.Е. Кутафина (МГЮА), Положение об антикоррупционной политике Университета имени О.Е. Кутафина (МГЮА), Регламент организации работы по сообщению работниками Университета о получении подарка и другие внутренние документы, в полной мере соответствующие государственной политике в области противодействия коррупции. Потенциал образовательных учреждений, формирующих мировоззрение молодежи, должен активно использоваться по всей стране.

Свою лепту в противодействие такому злу, как коррупция, не в последнюю очередь могут внести ученые. В Указе Президента РФ от 16.08.2021 №478 «О Национальном плане

противодействия коррупции на 2021 – 2024 годы» содержится рекомендация Правительству Российской Федерации провести с участием представителей научного и экспертного сообщества анализ правоприменительной практики и зарубежного опыта использования в целях противодействия коррупции правового института конфликта интересов, а при необходимости, по итогам проведенного анализа, представить предложения по уточнению содержащихся в законе понятий «конфликт интересов», «личная заинтересованность», «лица, находящиеся в близком родстве или свойстве», «иные близкие отношения» [14]. Рекомендуется также рассмотреть вопрос об открытии в образовательных организациях высшего образования программы магистратуры «Антикоррупционная деятельность», осуществлять на базе ведущих вузов научные междисциплинарные исследования по актуальным вопросам противодействия коррупции.

В современных условиях системная работа в сфере противодействия коррупции может быть успешной при наличии развитых институтов гражданского общества, активности политических партий (комитеты партийного контроля в советский период были серьезным сдерживающим фактором), независимых средств массовой информации. Учитывая, какие огромные суммы фигурируют в доказанных коррупционных схемах за «создание конкурентных преимуществ», необходимо объединить усилия юристов, экономистов, специалистов IT–технологий для создания прозрачной понятной и открытой для общественного контроля системы государственных и муниципальных закупок, полностью исключающих возможность создания со стороны кого бы то ни было тех самых конкурентных преимуществ, ведущих, в числе прочего, к удорожанию товаров и услуг и ставящих под большой вопрос качество предоставляемого победителями так называемых открытых конкурсов продукта.



Наконец, противодействие коррупции не может быть эффективным, если в коллективном правосознании граждан не будет укоренена нетерпимость, презрение к коррупционному поведению. Для этого необходимо внедрять всеми доступными способами в сознание молодого поколения, что это непорядочно, презираемо, общественно опасно. Конституция, в том числе внесенные в 2020 году поправки, закладывают мощную основу для противодействия такому злу, как коррупция. Одной из главных задач государства и общества остается закрывать еще имеющиеся лазейки, использовать все законные возможности для снижения влияния коррупциогенного фактора на реализацию прав человека как высшей конституционной ценности.

#### **Список литературы:**

1. Конституция Российской Федерации. URL: [www.pravo.gov.ru](http://www.pravo.gov.ru) (дата обращения: 26.08.2021).

2. Конвенция Организации Объединенных Наций против коррупции (принята в г. Нью-Йорке 31.10.2003 Резолюцией 58/4 на 51-ом пленарном заседании 58-ой сессии Генеральной Ассамблеи ООН) // Нормативные правовые и иные акты в сфере противодействия коррупции // Официальный сайт Минюста России. URL: [www.minjust.ru/ru/node/226231](http://www.minjust.ru/ru/node/226231) (дата обращения: 11.08.2021).

3. Федеральный закон от 25.12.2008 №273-ФЗ (ред. от 26.05.2021) «О противодействии коррупции». URL: [www.pravo.gov.ru](http://www.pravo.gov.ru) (дата обращения: 26.08.2021).

4. Поляков М.М., Мигачев Ю.И. Антикоррупционное просвещение и пропаганда в сфере высшего образования Российской Федерации // Актуальные проблемы российского права. 2020. №12. С. 65-72.

5. Покровский О.В. К вопросу о совершенствовании противодействия коррупции в системе государственной гражданской службы // Российская юстиция. 2019. №4. С. 64-66.

6. Фещенко П.Н. Системный подход к противодействию коррупции // Актуальные проблемы российского права. 2019. №2. С.138-143 // DOI: 10.17803/1994-1471.2019.99.2.138-143.

7. Шорохов В.Е. Организация антикоррупционной деятельности в муниципальных образованиях Красноярского края // Муниципальная служба: правовые вопросы. 2020. №4. С. 29-32.

8. МВФ оценил ежегодный ущерб мировой экономике от коррупции в \$1,5-2 трлн. URL: [www.interfax.ru/business/507934](http://www.interfax.ru/business/507934) (дата обращения: 16.05.2021).

9. Россия оказалась рядом с Либерией, Парагваем и Угандой по уровню коррумпированности. URL: [www.forbes.ru/newsroom/obshchestvo/391749-rossiya-okazalas-ryadom-s-liberiey-paragvaem-i-ugandoy-po-urovnyu](http://www.forbes.ru/newsroom/obshchestvo/391749-rossiya-okazalas-ryadom-s-liberiey-paragvaem-i-ugandoy-po-urovnyu) (дата обращения: 16.05.2021).

10. Коррупция в России достигла максимума за восемь лет. URL: [www.pravo.ru/news/234309/](http://www.pravo.ru/news/234309/) (дата обращения: 16.05.2021).

11. Пензенскому губернатору завозили взятки. URL: [www.kommersant.ru/doc/4740293](http://www.kommersant.ru/doc/4740293) (дата обращения: 16.05.2021).

12. Директор ульяновской школы объявила голодовку, протестуя против коррупции при поставках питания. URL: [riafan.ru/1091717-direktor-ulyanovskoi-shkoly-obyavila-golodovku-protestuya-protiv-korruptcii-pri-postavkakh-pitaniya](http://riafan.ru/1091717-direktor-ulyanovskoi-shkoly-obyavila-golodovku-protestuya-protiv-korruptcii-pri-postavkakh-pitaniya). (дата обращения: 16.05.2021).

13. «Зал так и ахнул» Депутата Госдумы судят за крупнейшую в истории России взятку. Деньги для него забирали жена и теща. URL: [www.lenta.ru/articles/2021/02/02/deputat/](http://www.lenta.ru/articles/2021/02/02/deputat/) (дата обращения: 16.05.2021).

14. Указе Президента РФ от 16.08.2021 №478 «О Национальном плане противодействия коррупции на 2021-2024 годы». URL: [www.pravo.gov.ru](http://www.pravo.gov.ru) (дата обращения: 16.05.2021).

## О МОЛОДЕЖНОЙ ПОЛИТИКЕ И ВОСПИТАНИИ В КОНСТИТУЦИОННО-ПРАВОВОМ РЕГУЛИРОВАНИИ

С.Б.Сафина

*Россия, Уфа, проректор по научной и организационной работе,  
заведующий кафедрой конституционного и административного права  
ГБОУ ВО «Башкирская академия государственной службы и управления при  
Главе Республики Башкортостан»,  
доктор юридических наук, доцент*

**Аннотация:** В статье анализируются поправки в Конституцию Российской Федерации 2020 года в части конкретизации предметов совместного ведения Российской Федерации и ее субъектов. В частности, рассматривается понятие молодежной политики, ее правовое закрепление и направления реализации. Отмечается, что первоочередным направлением молодежной политики определено воспитание, но при этом отсутствует задача по формированию правовой культуры и правового воспитания молодежи.

**Abstract:** The article analyzes the amendments to the Constitution of the Russian Federation of 2020 in terms of specifying the subjects of joint jurisdiction of the Russian Federation and its subjects. In particular, the concept of youth policy, its legal consolidation and directions of implementation are considered. It is noted that the primary direction of youth policy is education, but there is no task to form a legal culture and legal education of young people.

**Ключевые слова:** конституция, поправки к конституции, молодежная политика, воспитание, правовая культура, правовое просвещение

**Key words:** constitution, amendments to the constitution, youth policy, education, legal culture, legal education

Поправки, внесенные в федеральную Конституцию Законом Российской Федерации о поправке к Конституции Российской Федерации от 14 марта 2020 года №1-ФКЗ «О совершенствовании регулирования отдельных вопросов организации

и функционирования публичной власти», затронули и вопросы разграничения предметов ведения между Российской Федерацией и ее субъектами. Так, несколько дополнительных и конкретизирующих норм было внесено в статью 71 Конституции об исключительном ведении Российской Федерации, касающихся организации публичной власти, установления основ федеральной политики в области научно-технологического развития, системы здравоохранения, воспитания и образования, обеспечения безопасности при применении информационных технологий и обороте цифровых данных, установления ограничений для замещения государственных и муниципальных должностей, должностей государственной и муниципальной службы. По совместному ведению Российской Федерации и ее субъектов, закрепленному в статье 72 Конституции, были добавлены (конкретизированы) такие сферы как сельское хозяйство, молодежная политика, обеспечение оказания доступной и качественной медицинской помощи, сохранение и укрепление общественного здоровья, создание условий для ведения здорового образа жизни, защита семьи, материнства, отцовства и детства; защита института брака как союза мужчины и женщины; создание условий для достойного воспитания детей в семье, а также для осуществления совершеннолетними детьми обязанности заботиться о родителях.

Совершенно очевидно, что новые конституционные нормы не содержат какого-либо кардинального перераспределения закрепленного ранее разграничения предметов ведения между федеральным центром и субъектами Федерации. Такого перераспределения, скорее всего, не должно быть, коль перечни статьей 71 и 72 изначально носили исчерпывающий характер, и, исходя из этого, сфера ведения субъектов Российской Федерации включала в себя все оставшиеся вопросы (т.н. остаточная компетенция). В этой связи произведенное изменение формулировок конституционных норм следует интерпретировать как исключительно корректировку с целью либо исправления неточностей,

либо привлечения внимания к актуальным проблемам, требующим скорого решения и придания общегосударственного характера. Произведенная корректировка свидетельствует о новых акцентах и приоритетах государства в регулировании вопросов общественного и государственного значения.

Сформулированные направления деятельности предназначаются в равной степени и федерации в целом, и каждому ее субъекту в отдельности. Одно из таких направлений – молодежная политика, внимание к которой в последнее время обусловилось потребностью контроля процессов социализации молодежи и включения ее в социально-экономическую и политическую жизнь общества. Намерения государственной власти к усилению работы с молодежью можно увидеть и в переименовании соответствующих органов исполнительной власти и комитетов в законодательных (представительных) органах власти в субъектах Российской Федерации. Об этом свидетельствует и принятие Федерального закона от 30 декабря 2020 года № 489-ФЗ «О молодежной политике в Российской Федерации», являющегося правовой основой для работы с молодёжью и закрепляющего в статье 2 понятие молодежной политики. Молодежная политика определяется законом как комплекс мер нормативно-правового, финансово-экономического, организационно-управленческого, информационно-аналитического, кадрового, научного и иного характера, реализуемых на основе межведомственного взаимодействия федеральных органов государственной власти, органов государственной власти субъектов Российской Федерации, органов местного самоуправления при участии институтов гражданского общества, юридических лиц (независимо от их организационно-правовых форм) и граждан Российской Федерации, в том числе индивидуальных предпринимателей, направленных на создание условий для развития молодежи, ее самореализации в различных сферах жизнедеятельности, на гражданско-патриотическое и духовно-нравственное воспитание молодых граждан в целях

достижения устойчивого социально-экономического развития, глобальной конкурентоспособности, национальной безопасности Российской Федерации. Справедливости ради надо отметить, что принятый закон является очень рамочным и остается только надеяться, что его принятие явится началом системной работы с молодежью, необходимость которой назрела уже давно.

Вышеназванным федеральным законом закреплены основные направления реализации молодежной политики и первоочередным направлением определено воспитание гражданственности, патриотизма, преемственности традиций, уважения к отечественной истории, историческим, национальным и иным традициям народов Российской Федерации. Молодежная политика направлена на гражданско-патриотическое и духовно-нравственное воспитание молодых граждан. Акцентирование внимания на воспитании можно увидеть и во внесенных 31 июля 2020 года изменениях в Федеральный закон «Об образовании в Российской Федерации», направленных на усиление воспитательной работы в образовательных учреждениях. Во-первых, понятие «воспитание», под которым понималась деятельность, направленная на развитие личности, создание условий для самоопределения и социализации обучающегося на основе социокультурных, духовно-нравственных ценностей и принятых в обществе правил и норм поведения в интересах человека, семьи, общества и государства, было дополнено. Теперь под воспитанием понимается деятельность, направленная на развитие личности, создание условий для самоопределения и социализации обучающихся на основе социокультурных, духовно-нравственных ценностей и принятых в российском обществе правил и норм поведения в интересах человека, семьи, общества и государства, формирование у обучающихся чувства патриотизма, гражданственности, уважения к памяти защитников Отечества и подвигам Героев Отечества, закону и правопорядку, человеку труда и старшему поколению, взаимного уважения, бережного отношения к культурному наследию и традициям

многонационального народа Российской Федерации, природе и окружающей среде. Помимо этого, все образовательные программы должны теперь быть снабжены рабочими программами воспитания и календарными планами воспитательной работы.

Молодежь представляет собой особую социальную группу, являющуюся наиболее активной частью общества, за которой стоит реальная сила, способная оказывать воздействие на общество в целом. В этой связи духовно-нравственное состояние молодых граждан имеет определяющее влияние на вектор развития общественного сознания и перспективы государства в целом. И здесь особое место занимает правовое воспитание, как целенаправленная и организованная работа, один из видов общественной деятельности, имеющей целью формирование правовой культуры и возвращение законопослушных граждан. Правовая культура, правосознание появляются не на пустом месте, это результат системного правового воспитания и правового просвещения.

Правовая культура издавна являлась частью человеческой духовной культуры и выступала социальным ориентиром в конкретном обществе. Удивительно, но факт: Конституция Российской Федерации, закрепляя характеристику России как правового государства, ничего не говорит ни о правовой культуре, ни о правовом сознании, ни о правовом просвещении и воспитании. Ничего подобного не появилось и после поправок 2020 года, хотя в конституционный текст было внесено более 200 корректировок и появились нормы нравственного и идеологического характера.

Провозглашая детей важнейшим приоритетом государственной политики России, в статье 67.1 федеральная Конституция гарантирует условия, способствующие всестороннему духовному, нравственному, интеллектуальному и физическому развитию детей, воспитанию в них патриотизма, гражданственности и уважения к старшим, а уважения к закону и праву – нет.

В статье 75.1 Конституции Российской Федерации закрепляется создание условий для устойчивого экономического роста

страны и повышения благосостояния граждан, для взаимного доверия государства и общества, гарантируются защита достоинства граждан и уважение человека труда, обеспечиваются сбалансированность прав и обязанностей гражданина, социальное партнерство, экономическая, политическая и социальная солидарность. Как же это может реализоваться без надлежащей правовой культуры?

В преамбуле федеральной Конституции говорится, что мы, многонациональный народ Российской Федерации, принимаем Конституцию Российской Федерации, чтя память предков, передавших нам веру в добро и справедливость. Стремление к справедливости – естественное стремление каждого члена общества, а в молодежной среде оно наиболее характерно и именно поэтому распространение права как ценности особенно актуально среди молодых.

К сожалению, ничего не сказано о правовом воспитании и правовом просвещении и в упомянутом Федеральном законе «О молодежной политике в Российской Федерации», что следует признать серьезным просчетом и упущением. Закон достаточно подробно определяет основные направления реализации молодежной политики – их 21. Здесь и воспитание гражданственности и патриотизма, и профилактика проявлений экстремизма, и поддержка молодых граждан, оказавшихся в трудной жизненной ситуации, и целый комплекс социально-экономических мер, и общественная деятельность молодежи. На 19 месте закрепляется предупреждение правонарушений и антиобщественных действий молодежи, но это, конечно же, только один сегмент из того, что мы понимаем под правовым воспитанием.

Очевидно, что процесс распространения правовых знаний, правовая пропаганда служит росту общей культуры и образованности населения. Задача формирования уважения к праву и закону как ценностной установки в обществе должна носить общегосударственный характер. Соответствующую законодательную



поддержку должно получить и правовое образование, начиная с начальной школы, ведь сегодня в школе нет системного изучения Конституции Российской Федерации, размыта содержательная часть права в курсе обществознания, наблюдается дефицит квалифицированных преподавателей – специалистов в области права. Не способствует формированию правовой культуры в обществе и отсутствие правовых дисциплин в учебных планах неюридических специальностей в образовательных учреждениях среднего профессионального и высшего образования.

Закрепление молодежной политики в предметах совместного ведения Российской Федерации и ее субъектов, принятие соответствующего закона свидетельствуют о том, что вопросы нравственных и идеологических установок молодежи становятся одним из приоритетных направлений деятельности государства и общества. Но при этом на законодательном уровне не прописана такая важная составляющая воспитания как формирование правовой культуры. В качестве решения предлагается включение нормы о необходимости правового воспитания российской молодежи в региональное законодательство.

#### **Список литературы:**

1. Федеральный закон 29 декабря 2012 года № 273-ФЗ «Об образовании в Российской Федерации»
2. Федеральный закон от 30 декабря 2020 г. № 489-ФЗ «О молодежной политике в Российской Федерации».

## О НЕКОТОРЫХ ОСОБЕННОСТЯХ РЕАЛИЗАЦИИ КОНСТИТУЦИОННОГО ПРАВА ГРАЖДАН РФ НА ПОЛУЧЕНИЕ КВАЛИФИЦИРОВАННОЙ ЮРИДИЧЕСКОЙ ПОМОЩИ

А. Э. Святогорова

*Россия, Санкт-Петербург, доцент кафедры конституционного и  
международного права ЧОУ ВО «Санкт-Петербургский университет  
технологий управления и экономики»,  
кандидат юридических наук*

С. А. Мамедова

*Россия, Санкт-Петербург, студент ЧОУ ВО «Санкт-Петербургский  
университет технологий управления и экономики»*

**Аннотация:** В настоящей статье отражены проблемы и основные особенности реализации конституционного права на квалифицированную юридическую помощь в современной России.

**Abstract:** This article reflects the problems and main features of realization of the constitutional right to qualified legal aid in modern Russia.

**Ключевые слова:** конституционное право на квалифицированную юридическую помощь, бесплатная юридическая помощь, граждане, правовая защита.

**Key words:** constitutional right to qualified legal aid, free legal aid, citizens, legal protection.

Провозглашая в Конституции РФ гарантированность прав и свобод граждан, которые являются высшей ценностью, законодатель закрепляет в статье 46 гарантию реализации судебной защиты прав и свобод. Для наглядности обратимся к статье 48 части 1, гарантирующей конституционное право на получение квалифицированной юридической помощи. Право на квалифицированную юридическую помощь выступает в виде особого юридического права-гарантии для всех конституционных прав и свобод личности. Конституция РФ провозглашает права и свободы человека и гражданина обязанностью государства.

Н. С. Бондарь отмечает особенности реализации рассматриваемого конституционного права [1, с. 554]. Среди них:

1. Наличие своего нормативного содержания, относительно самостоятельного конституционного оформления;
2. Преимущественно процессуальное наполнение, что не включает материальных составляющих;
3. В отраслевом законодательстве данный конституционный институт детально конкретизирован;
4. Деятельность судебной власти имеет непосредственную реализационную связь с правами-гарантиями.

Следует согласиться с Н.С. Бондарем, полагающим, что квалифицированная юридическая помощь – деятельность, направленная на определение норм национального и международного права субъектов – профессиональных юристов, заключающаяся в разъяснении ими значения нормативно-правовых установлений и совершении фактических и юридических действий, направленных на восстановление или защиту прав, свобод и законных интересов каждого [2, с. 12]. Конституционный суд в РФ в своих решениях неоднократно указывал, что для гарантирования права на получение квалифицированной юридической помощи государство должно:

1. Обеспечить условия, способствующие подготовке квалифицированной юридической помощи;
2. Определить специальные требования и критерии квалифицированной юридической помощи.

Кроме того, в Определении Конституционного Суда РФ от 05.02.2004 года №25-О указано, что данное положение устанавливает конституционную обязанность государства по предоставлению достаточно высокого уровня юридической помощи любого вида каждому желающему, в том числе, и посредством представления (защиты) интересов доверителя в различных видах судопроизводства [3]. К сожалению, в связи со вышесказанным, на практике существуют проблемы с обеспечением доступности квалифицированной юридической помощи. К примеру, не у каждого есть возможность оплатить услуги адвоката самостоятельно.

Особого внимания заслуживают положения Федерального закона «О бесплатной юридической помощи», направленные

на обеспечение реализации данного права, установленного Конституцией РФ путём развития и формирования системы государственной бесплатной юридической помощи, оказывающие содействие через системы негосударственной бесплатной юридической помощи, включая, поддержку со стороны государства и, наконец, создание условий для осуществления защиты прав и свобод граждан, законных интересов, обеспечивающих их доступ к правосудию [4].

Отметим, что субъектами получения права на бесплатную юридическую помощь являются: граждане, иностранные граждане, лица без гражданства. Тем самым, реализуется конституционный принцип обеспечения доступности бесплатной юридической помощи всем субъектам правоотношений в установленных законодательством РФ случаях. Также действует еще один немаловажный принцип – равенства субъектов. Среди субъектов, оказывающих квалифицированную бесплатную помощь, выделяются следующие:

1) физические и юридические лица, являющиеся участниками государственной системы бесплатной юридической помощи в соответствии с настоящим Федеральным законом;

2) иные лица, имеющие право на оказание бесплатной юридической помощи в соответствии с федеральными законами, законами субъектов Российской Федерации и муниципальными правовыми актами.

В Постановлении Конституционного Суда РФ от 18 июля 2019 года № 29-П определяется, что деятельностью адвоката признается деятельность, представляющая собой квалифицированную юридическую помощь, оказываемую на профессиональной основе лицами, получившими статус адвоката, в порядке, установленном ФЗ «Об адвокатской деятельности и адвокатуре в Российской Федерации», физическим и юридическим лицам в целях обеспечения защиты законных прав, свобод и интересов этих лиц, а также реализацию доступа к правосудию [5]. Важно, что адвокатская деятельность отделена от других способов оказания юридической помощи в качестве особого вида квали-

фицированной юридической помощи, которая оказывается лишь лицами, обладающими особым правовым статусом – адвокатами, призванными исполнять свою деятельность самостоятельно и независимо от того, что находит воплощение в установленных законом для адвокатов требованиях, ограничениях и гарантиях.

Существует особая группа (категория) субъектов, имеющих право на получение юридической помощи на бесплатной основе. К ним относят 15 категорий граждан: инвалиды I и II группы, малоимущие, дети-сироты и др., в отдельных законодательством случаях, перечисленных в части 2 и части 3 статьи 20 Федерального закона от 21.11.2011 № 324-ФЗ «О бесплатной юридической помощи в Российской Федерации». Для получения такой бесплатной помощи необходимо предоставить документы, подтверждающие принадлежность к одной из вышеназванных категорий, обратиться к адвокатам, работающим в государственной системе бесплатной юридической помощи, или в одну из некоммерческих организаций, работающих в системе бесплатной юридической помощи на добровольных началах.

Неоднозначно содержание Постановления Конституционного Суда РФ от 27 июня 2000 года №11-П [6]. Так, анализ позволяет сделать вывод о том, что защитник наделяется полномочиями не с момента фактического задержания лица, а лишь тогда, когда об этом объявили ему органы дознания и следствия через сведения в протоколе задержания или постановления об аресте. В результате чего, право пользоваться средствами правовой защиты зависит от усмотрения данных органов власти. Таким образом, создаются условия, ограничивающие реализацию рассматриваемого права в полной мере. Помощь должна оказываться любому индивиду, который нуждается в этом, даже если это осуществляется в рамках уголовного преследования.

При разрешении дела по существу конкретным судьей важно не допустить искажения содержания правовой позиции. Судья при вынесении решения должен руководствоваться принципами законности, равенства, беспристрастности и, конечно же, на основании личного убеждения. В качестве примера

служит Постановление № 20-П от 29 ноября 2010 года, согласно которому Конституционный суд разъяснил следующее: невозможно ставить в параллели возможность участия в качестве защитника стажера-адвоката наряду с адвокатом обвиняемого от определенного судьи, уполномоченного лица или органа, в производстве которого находится уголовное дело [7]. Исполнение права на защиту зависит не от указаний в законе, а от конкретного судьи. Суд ссылается на то, что для необходимости допуска защитника-стажера должно быть удовлетворено ходатайство, которое будет являться мотивированным. Помимо требования закона об адвокатуре, необходимо создать благоприятные условия для полной реализации права на квалифицированную юридическую помощь стажера-адвоката заявителем.

Итак, анализируя вышесказанное, понимаем, что в соответствии с Конституцией РФ каждый имеет право на получение квалифицированной юридической помощи и это право гарантируется. Реализация конституционного права на квалифицированную юридическую помощь сопряжена с рядом проблем, которые требуют законодательного регулирования. Проведенный анализ позволяет выделить основные проблемы: отсутствие единства правоприменения; фактическое отсутствие возможности получения права на квалифицированную юридическую помощь у малообеспеченных граждан; ограничение возможности при получении права на квалифицированную юридическую помощь стажера-адвоката. В Послании Президента Федеральному собранию указывается на необходимость расширения политики социального контракта [6]. Иными словами, политика направлена на поддержание тех слоев общества, которые нуждаются в этом контракте. Государство и общество, предоставляя возможность всесторонней помощи гражданам с низкими уровнем дохода, в свою очередь, ожидают встречных шагов по решению собственных проблем. Задача государства – обеспечить достойный уровень жизни и равенство в получении возможностей для самореализации на всей территории страны. Важно отметить, что ключевую роль в обеспечении реализации законности и правопо-

рядка играет институт судебной власти, пользующийся доверием и поддержкой многонационального народа России.

### **Список литературы:**

1. Бондарь Н. С. Власть и свобода на весах конституционного правосудия. Защита прав человека Конституционным Судом Российской Федерации. М., 2005. С. 554.

2. Закомолдин А. В. Квалифицированная юридическую помощь в уголовном процессе России: Понятие, содержание, гарантии: автореф. дис. канд. юрид. наук. М., 2007. С. 12

3. Определение Конституционного Суда РФ от 05.02.2004 №25-О «По жалобе гражданки Ивкиной Валентины Оноприевны на нарушение ее конституционных прав частью первой статьи 45 и статьей 405 Уголовно-процессуального кодекса Российской Федерации».

4. Федеральный закон «О бесплатной юридической помощи в Российской Федерации» от 21.11.2011 №324-ФЗ (последняя редакция). URL: [www.consultant.ru/document/cons\\_doc\\_LAW\\_121887/](http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_121887/) (дата обращения 09.10.2020).

5. Постановление Конституционного Суда РФ от 18.07.2019 №29-П «По делу о проверке конституционности положения абзаца первого пункта 1 статьи 2 Федерального закона «Об адвокатской деятельности и адвокатуре в Российской Федерации» в связи с жалобой гражданина О. В. Сухова».

6. Постановление Конституционного Суда РФ от 29.11.2010 №20-П «По делу о проверке конституционности положений статей 20 и 21 Федерального закона «О содержании под стражей подозреваемых и обвиняемых в совершении преступлений» в связи с жалобами граждан Д. Р. Барановского, Ю.Н. Волохонского и И. В. Плотникова».

7. Послание Президента РФ Федеральному Собранию от 15.01.2020 «Послание Президента Федеральному Собранию». URL: [www.consultant.ru/document/cons\\_doc\\_LAW\\_342959/](http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_342959/) / (дата обращения 26.05.2021).

## ПРОФИЛАКТИКА ПРАВОНАРУШЕНИЙ В СФЕРЕ ИЗБИРАТЕЛЬНЫХ ПРАВ

**О.А. Трофимова,**

*Россия, Сибай, старший преподаватель кафедры теории и истории государства и права Сибайского института (филиал) ФГБОУ ВО «Башкирский государственный университет»*

**В.А. Абрамова**

*Россия, Сибай, студент Сибайского института (филиал) ФГБОУ ВО «Башкирский государственный университет»*

**Аннотация:** В данной статье рассматриваются некоторые особенности избирательного права, проведено выборочное анкетирование. Рассмотрена уголовная и административная ответственность в данной сфере, а также приведены меры профилактики.

**Abstract:** this article discusses some features of the electoral law, conducted a sample survey. Criminal and administrative responsibility in this area is considered, as well as preventive measures are given.

**Ключевые слова:** избирательное право, выборы, уголовная ответственность, административная ответственность, избиратели

**Key words:** electoral law, elections, criminal liability, administrative liability, voters

Сегодня развитие Российской Федерации характеризуется сложными социальными, экономическими и политическими проблемами, которые зависят от различных общественных обстоятельств, в том числе от такого негативного социального явления, как преступность.

Согласно части 3 статьи 3 Конституции Российской Федерации «высшим непосредственным выражением власти народа являются референдум и свободные выборы». Право граждан избирать и быть избранными в органы государственной власти и местного самоуправления, участвовать в референдуме также закреплено в Конституции РФ, а именно в части 2 статьи 32 [1].

На сегодняшний день современное состояние преступности, несмотря на снижение регистрируемых показателей, сви-



детельствует об активном росте нарушений конституционных избирательных прав граждан.

«Избирательное право – это совокупность правовых норм, устанавливающих права граждан избирать и быть избранными в органы государственной власти и органы местного самоуправления, а также порядок их реализации» [2, с. 57-59].

Обращаясь к ведомственным статистическим наблюдениям Судебного департамента, количественный показатель преступности в сфере избирательного законодательства за 2018 год составил 23 человека (по части 2 статьи 141 УК РФ – 2 осужденных, по части 2 статьи 142 УК РФ – 5, по статье 142.1 УК РФ – 14, а по части 3 статьи 142.2 УК РФ – 2) [4].

С целью выявления отношения избирателей к выборам и их осведомленность по вопросам избирательного права и процесса, а также оценки доверия избирателей результатам выборов на базе Сибайского института (филиала) ФГБОУ ВО «Башкирский государственный университет» было проведено выборочное анкетирование «Как вы относитесь к выборам?».

Объектом данного исследования выступили студенты 1 – 4 курсов очной и заочной форм обучения. Выборочная совокупность респондентов составила 57 человек, возраст которых варьируется от 19 до 26 лет.

Исходя из ответов на вопрос «Как часто Вы участвуете в голосовании на выборах?», можно сделать вывод, что 72% респондентов принимают активное участие в избирательном процессе, 5% не принимают участие в выборах принципиально, а 13% опрошенным студентам не доводилось принимать участие в выборах.

На вопрос «Что бы Вы изменили в действующем избирательном законодательстве Российской Федерации?» лишь 31% респондентов ответили «ничего, меня все устраивает», а 53% – не ориентируются в вопросах избирательного права. 16% из всех опрошенных выразили свое мнение. Среди популярных ответов стало введение СМС – голосования и изменение порядка допуска кандидатов на выборы.

Следующий вопрос выявил уровень доверия населения результатам выборов. Так, 54,3 % респондентов наблюдало много нарушений в процессуальных вопросах, а 19,4 % – считают, что выборы не отражают интересы населения. Остальная часть опрошенных студентов затруднились ответить на поставленный вопрос.

На вопрос, «Какие правонарушения в избирательном процессе Вы бы отметили?» 72% респондентов затруднились ответить на поставленный вопрос, а 28% опрошенных выделили конкретные нарушения. Так, наиболее частыми ответами были «фальсификация итогов голосования» и «вбросы избирательных бюллетеней».

Таким образом, согласно проведённому анализу, результаты анкетирования позволяют определить отношение студентов к выборам, оценить информированность студентов о процедуре выборов и выделить проблемные вопросы избирательного законодательства.

Криминализацию избирательных правоотношений также характеризуют отчеты Центральной избирательной комиссии РФ. На заседаниях Центральной избирательной комиссии России (ЦИК) и в публикациях средств массовой информации неоднократно говорилось об увеличении количества нарушений избирательного законодательства. В связи с этим приоритетным направлением деятельности нового состава ЦИК России (с 2016 по 2021 годы) стало обеспечение неотвратимости привлечения к ответственности лиц, виновных в совершении правонарушений и преступлений в области избирательного права [3, с. 359].

В целях обеспечения легитимности выборов, а именно выявления и привлечения виновных в посягательстве на избирательные права новый состав ЦИК России активно взаимодействует с органами прокуратуры, Следственным комитетом РФ и правоохранительными органами [5, с. 189-193].

За нарушение гражданами избирательного законодательства, а также ненадлежащую организацию работы и допущение

процедурных нарушений на выборах избирательными комиссиями предусматриваются административная и уголовная ответственности [6, с. 158].

В отличие от уголовной ответственности к административной ответственности за нарушение избирательных прав привлекаются не только физические лица (в том числе должностные), но и юридические лица.

Как показывает правовая статистика и судебная практика, административная ответственность является часто применяемым видом юридической ответственности в данной сфере.

Таким образом, юридическая ответственность за нарушение конституционного избирательного права является правовым средством обеспечения общественного правопорядка при реализации избирательных прав. Привлечение к ответственности является одним из действенных мер обеспечения легитимности выборов.

В настоящее время в Российской Федерации органы государственной власти на основе законодательства всесторонне координируют порядок проведения голосования. Тем не менее, практически на всех стадиях избирательного процесса встречаются случаи нарушения ее участниками установленных законом порядка проведения выборов.

Как показывает практика, профилактика правонарушений должна осуществляться не только с применением мер государственного воздействия соответствующими государственными органами, а начинаться задолго до начала избирательного процесса.

Профилактика правонарушений в сфере избирательного права – это деятельность специализированных субъектов, направленная на устранение причин правонарушений и включающая в себя различные меры, применение которых влечет уменьшение количества совершаемых правонарушений.

Определение средств и методов профилактики совершения правонарушений в области избирательного права является одним из направлений государственно – правового принуждения.

Анализ результатов исследования состояния преступности в области избирательных прав даёт возможность выделить основные меры по профилактике совершения правонарушений и преступлений.

Во-первых, повысить профессионализм членов избирательной комиссий, а также ужесточить ответственность по правонарушениям и преступлениям в сфере избирательного права в целях улучшения организации работы избирательных комиссий и уменьшения процедурных нарушений на выборах.

Такое установление высоких требований к уровню профессиональной подготовки членов избирательной комиссии, организаторов выборов, общественных наблюдателей и других участников избирательного процесса является одной из эффективных мер профилактики субъективных причин правонарушений избирательного законодательства. Основной ролью в усовершенствовании деятельности избирательных комиссий и предупреждении нарушений, совершаемых членами избирательных комиссий, играет ЦИК РФ.

Ужесточение ответственности за совершение нарушений в сфере избирательного законодательства также является средством снижения количества правонарушений в рассматриваемой нами сфере.

Обращаясь к опыту зарубежных стран профилактики нарушений в сфере избирательного права и процесса. Многие из них вводят в оборот практику применения разного рода ограничений за нарушения норм избирательного права. Например, в действующем уголовном законодательстве Польши предусматривается такой вид наказания как лишение избирательного права в качестве основного и дополнительного вида наказания.

Во-вторых, модернизация избирательной системы. Проанализировав тенденции модернизации российской и зарубежной избирательной системы, можно выделить несколько направлений усовершенствования процедуры выборов. Например,

создание условий для проведения «открытых» и «гласных» выборов, обеспечение «честных» выборов. Так, большую роль в избирательном процессе могут играть возникновение и внедрение прозрачных урн, что позволит снизить конфликтные ситуации в процессе их опечатывания. Следует также ввести в оборот тенденцию изменения избирательного бюллетеня с каждым новым днем голосования. Это может быть новый дизайн бланка, номера и графический код. Также создание условий для «доступности» выборов. Данное направление усовершенствования избирательной системы касается, прежде всего, лиц с ограниченными возможностями здоровья. Развитие и совершенствование пропорциональной избирательной системы.

К мерам усовершенствования данной избирательной системы можно отнести открытость списка кандидатов в депутаты, выдвигаемых избирательными объединениями. На практике нередко встречаются случаи включения в список кандидатов лишь с целью привлечения внимания электората. Открытость списка кандидатов в депутаты способствует избирательным объединениям тщательно подходить к отбору кандидатов [7, с. 36-37].

В-третьих, усовершенствование института административной и уголовной ответственности за нарушение избирательного законодательства.

В целях конкретизации административных норм и упрощения правоприменительной практики следует систематизировать составы правонарушений в отдельную главу КоАП РФ. Децентрализация норм административного права в сфере реализации избирательных прав приводит к неправильной квалификации правонарушений.

В-четвертых, проведение уполномоченными в сфере избирательного права и процесса органами организационных мероприятий, направленных на профилактику правонарушений. Примером будет служить, создание групп и обучение волонтеров в разных точках города об избирательном законодательстве и нормах

избирательного права, правовое воспитание у граждан законопослушного поведения, внедрение в образовательные учреждения специальной дисциплины «Избирательное право и процесс».

В-пятых, проведение на различных уровнях профилактических мероприятий, направленных на снижение количества незаконной деятельности субъекта еще на этапе зарождения причин и условий.

Одним из методов борьбы с преступностью в области избирательного права является профилактические беседы с отдельными категориями лиц, что может существенно сократить нарушения в данной области. Изучение особенностей личности преступника, совершающего правонарушение в сфере избирательного права, является необходимым условием для эффективной борьбы с данным видом преступных деяний.

К примеру, в городе Сибай (Республики Башкортостан) практикуется организация профилактических мероприятий активистами Первичного отделения совета молодых юристов Башкортостанского отделения Ассоциации юристов России. Организаторами данного мероприятия являются студенты факультета экономики и права направления «Юриспруденция» Сибайского института (филиала) БашГУ. На базе городских школ были организованы интеллектуально-образовательные мероприятия на тему «Я – будущий избиратель. Мои права, обязанности и ответственность».

Мероприятия были направлены на повышение уровня политического правосознания и активной гражданской позиции, повышение электоральной активности молодежи в избирательном процессе. В ходе бесед затрагивались вопросы о конституционных основах избирательного процесса, порядке и процедуре проведения выборов. Внимание было уделено и возможности стать наблюдателем, тем самым принять участие в обеспечении мер по проведению легитимных выборов.

Постоянное развитие и совершенствование российской изби-

рательной системы является залогом обеспечения соответствия избирательного законодательства высоким демократическим стандартам.

Таким образом, модернизация избирательной системы имеет чрезвычайно важное значение для обеспечения легитимности выборов. Деятельность по усовершенствованию процедуры проведения выборов и референдума, созданию условий для проведения открытых, гласных, честных и доступных выборов, а также обеспечение неотвратимости привлечения к ответственности виновных лиц сформирует доверие населения к избирательной системе и к выборным процессам.

### **Список литературы:**

1. «Конституция Российской Федерации» (принята всенародным голосованием 12.12.1993) (с учетом поправок, внесенных Законами РФ о поправках к Конституции РФ от 30.12.2008 N 6-ФКЗ, от 30.12.2008 №7-ФКЗ, от 05.02.2014 №2-ФКЗ, от 21.07.2014 №11-ФКЗ)

2. Безруков А.В. Конституционное право России: учебное пособие. 3-е изд., перераб. и доп. М.: Юстицинформ, 2015. 302 с.

3. Мигачев Ю.И., Попов Л.Л., Тихомиров С.В. Административное право Российской Федерации: учебник. Москва: Юрайт, 2017. 456 с.

4. Официальный сайт Судебного департамента при Верховном суде Российской Федерации. URL: [www.cdep.ru/](http://www.cdep.ru/) (дата обращения: 21.05.2021).

5. Попов Л. Л., Мигачев Ю. И., Административное право Российской Федерации: учебник. Москва: Проспект, 2018. 563 с.

6. Россинский Б. В., Стариков Ю. Н. Административное право: учебник. Москва: Норма: Инфра–М, 2018. 816 с.

7. Телятицкая Т. В., Куракова А. П., Административное право: учебно-методический комплекс. Минск: Издательство МИУ, 2017. 300 с.

# КОНСТИТУЦИОННО-ПРАВОВЫЕ ОСНОВЫ ПРОТИВОДЕЙСТВИЯ МОНОПОЛИСТИЧЕСКОЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ И РАЗВИТИЯ КОНКУРЕНЦИИ В РЕСПУБЛИКЕ БЕЛАРУСЬ: ИСТОКИ И ПЕРСПЕКТИВЫ

А.А. Трипузова

*Республика Беларусь, Минск, старший научный сотрудник Научно-исследовательского института теории и практики государственного управления Академии управления при Президенте Республики Беларусь*

**Аннотация:** автором исследованы конституционно-правовые истоки противодействия монополистической деятельности и развития конкуренции в Беларуси, в том числе в период вхождения ее земель в состав Российской империи и СССР. Проанализированы конституционные нормы о защите конкуренции партнеров по ЕАЭС. Выводы и предложения направлены на повышение уровня конституционализации конкурентных отношений.

**Abstract:** The author examines the constitutional and legal origins of the opposition to monopolistic activity and the development of competition in Belarus, including during the period of the entry of its lands into the Russian Empire and the USSR. The article analyzes the constitutional norms on the protection of competition of the EAEU partners. Conclusions and proposals are aimed at increasing the level of constitutionalization of competitive legal relations.

**Ключевые слова:** антимонопольное законодательство, защита и развитие конкуренции, монополистическая деятельность

**Key words:** antimonopoly legislation, protection and development of competition, monopolistic activity

В Беларуси и России монополизм имеет глубокие исторические корни. Рассмотрение истоков становления института противодействия монополистической деятельности и развития конкуренции позволяет лучше понять его конституционно-правовые основы, социальное, общественное, нравственное, правовое и экономическое назначение. Особенно важно это в условиях предстоящей в нашей стране конституционной реформы.



В литературе время формирования антимонопольного законодательства на территории Беларуси, России и других постсоветских государств, как правило, относят к началу 90-х годов, после обретения ими суверенитета в результате распада СССР и перехода к рыночной экономике.

Вместе с тем более глубокий историко-правовой анализ свидетельствует о том, что еще в досоветский период – с зарождением рыночных отношений сложились объективные предпосылки становления правового института противодействия монополистической деятельности.

Так, его истоки российский юрист К.А. Писенко относит к периоду Древней Руси, когда встречаются первые упоминания о монополистических злоупотреблениях торговцев и мерах их пресечения публичной властью [1].

Отметим, что для определения исторических этапов формирования рыночных отношений и правового инструментария защиты конкуренции важно учитывать геополитическое положение белорусских земель, периоды их нахождения: с 1385 года по 1569 год – в составе Великого княжества Литовского (далее – ВКЛ), с 1569 года по 1795 год – в Речи Посполитой, с 1795 года по 1917 год – в Российской империи, с 1922 года по 1991 год – в СССР.

По мнению белорусского ученого-экономиста И.В. Новиковой, конституционное развитие на территории современной Беларуси в составе ВКЛ шло «под гром барабанов ее финансовой истории». Великие князья, стремясь заручиться поддержкой со стороны шляхты и получить утверждение на съездах требуемых у нее налогов, делали им многочисленные уступки. Модель становления рыночной экономики до вхождения Беларуси в состав Российской империи подобна модели Западной Европы. Это локализация рынков в районах городов и местечек, наличие магдебургского права, освобождавшего горожан от феодальных повинностей, наличие экономических инструментов, присущих европейской

торговле (страховка, векселя), что и способствовало формированию внутреннего рынка Беларуси уже с XIV в. [2, с. 121, 127].

В XV–XVI веках многие города (Вильно, Гродно, Берестье и др.), став внутренними (местными) рынками, вели внешнюю и внутреннюю торговлю, что расширяло их связи между собой и с Западной Европой. В свою очередь, это создавало условия для развития товарно-денежных отношений в ВКЛ.

Выделим некоторые особенности становления в этот период конкурентных отношений и закрепления монопольных прав. Так, в привилегиях городам на магдебургское право, как правило, содержались ограничение торговли «чужынцам», запрет на торговлю в розницу, определение размера оптовой торговли. Имели место определенные правовые ограничения при организации торговли в шляхетских усадьбах (запрете торговать за ее пределами), правовое закрепление льгот торговцам-христианам [3, с. 28].

Нормы о праве собственности в акте конституционного характера – Статуте ВКЛ 1588 года положили начало формированию равных условий для охраны государственной и частной собственности. Государство создавало систему стимулов производственной и торговой деятельности, облагая пошлинами лишь товары с целью перепродажи [4, с. 137].

Однако уже со второй половины XVI века – после вхождения ВКЛ в состав Речи Посполитой в силу тяжелого политико-экономического положения произошло свертывание товарно-денежных отношений, что негативно отразилось на развитии городов и конкуренции [2, с. 122, 124].

В то же время можно констатировать, что формирование противодействия монополистической деятельности как правового института началось на территории Беларуси не позднее XVII века.

После вхождения Беларуси в Российскую империю государственное регулирование сводилось к монопольным мерам, сдерживавшим ее промышленное развитие при поддержке аграрно-сырьевого сектора [2, с. 127].

Отметим, что в российском законодательстве понятие «монополия» впервые упоминается, при этом в негативном смысле, в Указе Екатерины II от 18 октября 1784 года «Об учреждении запасных хлебных магазинов в Выборгской губернии», которым предусматривался контроль за монополистическими перекупками и противодействие им повсеместно [1].

Существенное внимание пресечению монополистической деятельности уделено в Уложении о наказаниях уголовных и исправительных 1845 года, которым фактически впервые установлена уголовная ответственность за монопольный сговор производителей и (или) торговцев [1].

По мере роста производства и торговли, концентрации крупных предприятий, злоупотреблявших монопольной властью и ограничивающих конкуренцию в стратегических секторах рынка, очевидным стала недостаточность существовавших антимонопольных уголовных и гражданско-правовых норм, ориентированных на решение задач пресечения локальным кратковременным сговорам, стачкам и монопольным спекуляциям (перекупкам).

В связи с этим правительство России в ходе государственной реформы начала XX века внедрило первые публично-правовые антимонопольные регуляторы, соответствующие требованиям новой экономической эпохи. В частности, организационно-правовой механизм антимонопольной политики был отражен в Законе 1912 года «О соглашениях предпринимателей».

Дальнейшее проведение антимонопольной реформы приостановили революционные события 1917 года. Переход к социалистической системе хозяйствования вплоть до середины 1980-х годов характеризовался государственным монополизмом: национализацией всей собственности, недопущением конкуренции (за исключением периода НЭПа).

Соответственно основы монопольной структуры производства и распределения были заложены еще до октября 1917 года, когда Беларусь входила в состав Российской империи,

и трансформированы в социалистическую административно-командную плановую экономику.

Конституции БССР – от первой 1919 года до последней 1978 года (в ред. Закона БССР от 27 октября 1989 года), равно как и Конституции РСФСР и СССР, закрепляли господство (монополию) государственной формы собственности, что являлась главной причиной отсутствия рыночных отношений, конкуренции и соответствующего законодательства.

Первый комплексный нормативный правовой акт, предусматривающий механизм защиты конкуренции, на союзном уровне был принят 10 июля 1991 года Верховным Советом СССР – Закон СССР № 2326-1 «Об ограничении монополистической деятельности в СССР» [1].

С момента распада СССР (декабрь 1991 года) первый в истории Республики Беларусь, как суверенного государства, Закон «О противодействии монополистической деятельности и развитии конкуренции» принят спустя год – 10 декабря 1992 года. Отметим его прогрессивный характер. В отличие от Закона СССР, в нем наряду с определением организационных и правовых основ ограничения, пресечения и предупреждения монополистической деятельности, подчеркивалась направленность на создание условий для развития конкуренции в целях эффективного функционирования товарных рынков и защиты прав потребителей Республики Беларусь. К этому времени появились объективные предпосылки для признания на законодательном уровне незаконными трех форм монополистической деятельности: злоупотребление хозяйствующим субъектом своим доминирующим положением на рынке; ограничивающие конкуренцию соглашения хозяйствующих субъектов; ведущие к ограничению конкуренции акты и соглашения органов управления (ст. 5-7).

Значительным шагом на пути формирования комплексной системы антимонопольного законодательства стало принятие 15 марта 1994 года Конституции Республики Беларусь (с из-

менениями и дополнениями 24 ноября 1996 года). В статье 13 впервые закреплялось право частной собственности и равные условия для ее развития наряду с государственной. Гарантированы равные права для осуществления хозяйственной и иной деятельности, кроме запрещенной законом; предусмотрена обязанность государства регулировать экономическую деятельность в интересах государства и общества.

Тем самым Конституция заложила правовые основы противодействия монополистической деятельности и развития конкуренции, несмотря на отсутствие в ней таких понятий и постулатов.

Серьезным импульсом для конституализации антимонопольного законодательства явилось подписание нашим государством Соглашения о единых принципах и правилах конкуренции, вступившего в силу с 1 января 2012 года, в рамках создания Евразийского экономического союза (ЕАЭС) и формирования Единого экономического пространства трех стран – Республики Беларусь, Республики Казахстан и Российской Федерации.

В результате конституционные гарантии защиты и развития разных форм собственности, принцип свободы предпринимательства получили дальнейшую реализацию с учетом единых принципов и правил конкуренции в новом Законе Республики Беларусь от 12 декабря 2013 года «О противодействии монополистической деятельности и развитии конкуренции» (далее – Закон).

Проверяя конституционность положений названного закона, Конституционный Суд Республики Беларусь в решении от 4 декабря 2013 года № Р-862/2013 отметил, что законодатель при осуществлении правового регулирования экономических отношений должен исходить из обязанности государства поддерживать конкуренцию, противодействовать ее недопущению, ограничению, устранению со стороны государственных органов, иных организаций, предупреждать и пресекать монополистическую деятельность.

В 2016 году для решения проблемы защиты внутреннего рынка республики и развития конкуренции путем создания

равных условий для всех его участников на базе Министерства торговли создано Министерство антимонопольного регулирования и торговли Республики Беларусь.

Новый этап в формировании рассматриваемого правового института в Беларуси связан с принятием 8 января 2018 года новой редакции Закона, вступившего в силу с 3 августа 2018 года. Он подготовлен с учетом сформировавшейся правоприменительной практики, международных правовых актов, составляющих право ЕАЭС, Модельного закона «О защите конкуренции», положительного опыта в этой сфере государств – членов ЕАЭС.

Необходимость эффективных правовых норм по предупреждению, выявлению, пресечению антиконкурентных действий признана Договором о ЕАЭС, участником которого является Республика Беларусь.

Отметим, что из пяти государств-членов ЕАЭС три страны – Россия, Казахстан и Армения прямо закрепили в своих Основных Законах нормы о запрете подобных действий и защите конкуренции.

Так, Конституцией Российской Федерации гарантируется поддержка конкуренции (статья 8) и не допускается экономическая деятельность, направленная на монополизацию и недобросовестную конкуренцию (статья 34).

Инициатором закрепления конституционного принципа поддержки конкуренции в качестве основы экономического строя выступил судья Конституционного Суда РФ, профессор Г. А. Гаджиев в ходе работы над Конституцией РФ 1993 года в качестве эксперта и участника Конституционного совещания. Отличие данного принципа от других он рассматривал в контексте необходимости развития конкуренции как публичной цели, допускающей ограничения предпринимательской деятельности [5].

Согласно статье 26 Конституции Республики Казахстан монополистическая деятельность регулируется и ограничивается законом.

Конституция Республики Армения к основам конституционного строя относит гарантию свободной экономической конкуренции наряду с гарантией свободы экономической деятельности (статья 11). В статье 59 Конституции запрещены злоупотребление монопольным или доминирующим положением на рынке, недобросовестная конкуренция и антиконкурентные отношения. Предусмотрено, что законом могут устанавливаться ограничения конкуренции, возможные виды монополии и их допустимые размеры, если это необходимо для защиты интересов общества.

Полагаем, что конституционный уровень запрета монополистической деятельности подчеркивает особую социально-экономическую значимость конкуренции и предопределяет необходимость ее надежной правовой охраны.

При этом представляется необходимым различать монополизацию как процесс (или ситуацию), который не обязательно во всех случаях влечет негативные последствия для его участников, и правовой термин «монополистическая деятельность» как незаконный процесс и (или) результат действий (бездействия), актов, посягающих на конкуренцию, ограничивающих ее. В связи с этим видится правильным использование в Конституции именно правового термина «монополистическая деятельность».

В заключение сформулируем следующие выводы и предложения.

Правовые меры противодействия монополистической деятельности и развития конкуренции в Беларуси имеют многовековую историю и детерминированы особенностями политико-экономического развития государства и факторами конкурентной среды.

Современная динамика социально-экономических и политических отношений, экономические санкции против нашей страны – с одной стороны, и мировой экономической кризис при курсе на гармонизацию и унификацию национальных законодательств стран ЕАЭС – с другой стороны, актуализируют вопросы конституционно-правовой защиты конкуренции.

С учетом опыта наших экономических партнеров по ЕАЭС и тенденций развития конституционной экономики, в ходе работы над изменением Конституции Республики Беларусь представляется важным структурное выделение и закрепление поддержки конкуренции, запрета на монополистическую деятельность и недобросовестную конкуренцию в качестве самостоятельных конституционных принципов и норм. Такой подход повысит уровень конституализации правоотношений в этой сфере, придаст конкуренции особый статус конституционной ценности и экономического блага.

В конечном итоге эти изменения будут способствовать разрешению проблем взаимосвязи эффективной государственности с формированием желаемого, с точки зрения конституционного развития, правосознания и поведения участников экономических отношений, конкретизируют направления их развития и совершенствования антимонопольного законодательства.

### **Список литературы:**

1. Писенко К. А. Антимонопольное (конкурентное) право / К. А. Писенко, Б. Г. Бадмаев, К. В. Казарян. М.: РГУП, 2021. 420 с.
2. Новикова И. В. Глобализация, государство и рынок: ретроспектива и перспектива взаимодействия / И. В. Новикова. Минск : Акад. упр. при Президенте Респ. Беларусь, 2009. 217 с.
3. Гісторыя гандлю на тэрыторыі Беларусі / Нац. акад. навук Беларусі, Ін-т. гісторыі. – Мінск: Беларуская навука, 2016. 502 с.
4. Статут Вялікага Княства Літоўскага, Рускага і Жамойцкага 1588 г.: да 430-годдзя выдання: зб. навук. арт. па матэрыялах канф. / Беларус. дзярж. ун-т; рэдкал.: С. А. Балашэнка (гал. рэд.) [і інш.]. Мінск : БДУ, 2018. 255 с.
5. Конституционная экономика / Ответственный редактор Г. А. Гаджиев. М.: Юстицинформ. 2010. 256 с.



## К ВОПРОСУ О ВЗАИМОДЕЙСТВИИ ТЕРРИТОРИАЛЬНОГО ОБЩЕСТВЕННОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ С ОРГАНАМИ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ

**Р.М. Усманова**

*Россия, Стерлитамак, декан юридического факультета  
Стерлитамакского филиала ФГБОУ ВО «Башкирский государственный  
университет»,  
доктор юридических наук, доцент*

**Аннотация:** В статье рассматриваются различные модели взаимоотношений территориального общественного самоуправления с органами местного самоуправления, в рамках установленных законодательством форм. Наиболее оптимальной моделью считаем «модель партнерства», которая позволяет учитывать гражданские инициативы и запросы граждан.

**Abstract:** The article deals with various models of relations between territorial public self-government and local self-government bodies, within the framework of the forms established by law. We believe that the most optimal model is the «partnership model», which allows us to take into account civil initiatives and citizens requests.

**Ключевые слова:** территориальное общественное самоуправление, местное самоуправление, участие, население.

**Key words:** territorial public self-government, local self-government, participation, population.

После распада Советского Союза и демонтажа существовавшей системы государственного управления, в Российской Федерации было провозглашено создание новой правовой реальности – местного самоуправления. Местное самоуправление было призвано заменить предыдущую систему государственного управления низовых административно-территориальных образований (городов, сел, деревень) именно самоуправленческим типом.

Контурь такого формата управления местностями были заложены статьями 12, 130-133 Конституции РФ. Главная его принципиальная характеристика – отделение местного самоуправления

от государства, признание муниципалитетов одним из главных институтов гражданского общества.

Однако история развития конституционного и муниципально-го права показала, что для действительной реализации положений Конституции РФ необходимы многие десятилетия, а также благоприятные экономические, социальные, политические и даже психологические факторы.

Нереализованность самоуправленческой концепции связана со многими факторами, среди которых нестабильность развития государственного управления, особенно в рамках взаимоотношений Российской Федерации и его субъектов. Практически полная автономизация республик, областей и краев в 90-ые годы прошлого века привело к тотальному кризису административно-управленческой системы. Сепаратизм в региональном законодательстве, отсутствие механизмов взаимодействия федерального центра и регионов, неспособность региональных властей, привыкших доселе управлять экономикой в едином общегосударственном плановом режиме, самостоятельно осуществлять стимулирование рыночных отношений, привело к финансовому кризису и местного самоуправления. Системный кризис в государственном управлении и экономике вынудил федеральные органы власти произвести широкомасштабную административную реформу 2003 – 2006 годах. Данная реформа ознаменовалась практически тотальным урегулированием всех общественных отношений федеральным законодательством; понизилась самостоятельность региональных органов власти в управлении территориями; по предметам совместного ведения федерации и ее субъектов принимались практически не основы, а вполне полноценные федеральные законы.

Все это привело к тому, что местное самоуправление приобрело яркие черты государственной власти. Местное самоуправление стало осуществляться путем реализации полноценной публичной власти, фактически государственной, но иерархически относи-

тельно не подчиненной вышестоящей государственной власти. И это его определение основано на Конституции РФ, а именно тех поправок, которые касаются главы 8. В итоге, можно сказать, что местное самоуправление в России, обладая незыблемостью как автономная община, учрежденная и установленная верховной властью государства (Конституцией РФ) для преимущественно решения местных вопросов, фактически наполнена государственно-правовым содержанием, превращаясь в полноценную публичную местную власть.

Данная характеристика является больше юридической. Какое же юридико-фактическое явление называется местным самоуправлением в России?

В доктрине муниципального права отмечается фактическая нежизнеспособность существующей системы местного самоуправления в рамках принципов полной автономии и самостоятельности местных властей.

Самоустранение государства от разрешения местных вопросов, полная автономия местных властей от населения, нецелевое и неэффективное использование средств местного бюджета, злоупотребление полномочиями муниципальными служащими характеризуют глубокий кризис местного самоуправления в России в последние 20 лет [3, с. 59].

Оставленное государством местное самоуправление, согласно идеологии конституционного и муниципального строительства, должно было быть уравновешено институтами народовластия (прежде всего референдумами и выборами органов и должностных лиц поселений). Однако данные правовые надежды не увенчались успехом. Причин тому несколько.

Во-первых, само муниципальное законодательство. Так, например, согласно части 2 статьи 24 Федерального закона от 6 октября 2003 года № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» отзыв

депутата представительного органа муниципального образования возможно только в случае совершения противоправного деяния, подтвержденного вступившим в силу решением суда. Таким образом, неэффективная деятельность, явная некомпетентность не могут служить основанием для прямого волеизъявления местного населения, что сводит на ноль продуктивность данного института. К тому же, могут быть предусмотрены иные правовые препятствия для отзыва депутата, так как порядок и основания такого отзыва устанавливается уставом муниципалитета. Думается, что такие условия устава должны приниматься квалифицированным большинством населения на референдуме, а не уже избранными депутатами, однако закон не содержит таких требований.

Во-вторых, исторические зигзаги развития российского местного самоуправления привели к уничтожению традиционной основы жизнедеятельности, вымыванию общих интересов населения отдельной территории. Действительно, статья 130 Конституции РФ упоминает о решении местных задач населением, опираясь на свои исторические и иные традиции. Однако данный принцип нежизнеспособен.

В литературе также отмечается, что для эффективного местного самоуправления, особенно в децентрализованной системе управления, имеет роль стабильность и налаженность местных традиционность экономических связей, а также иные социальные аспекты.

Таким образом, образуется юридический парадокс – местное самоуправление существует в форме автономной от государства и населения местной власти, являясь параллельным нижним звеном публичной власти, относительно самостоятельным от государства в решении местных задач исключительной компетенции.

Следует заметить, что данная парадоксальная ситуация вполне объяснима с учетом исторических процессов и неразвитости самих государственных институтов Российской Федерации (парламентаризма, региональной системы управления и пр.).

Являясь местным аналогом государственной власти, муниципальные органы оторваны от региональных властей в плане развития социально-экономической сферы. Необходимо отметить, что в некоторых западных государствах применяется плановый метод управления местными государственными органами. Так, в Испании власти провинции или центральное правительство в зависимости от финансовых возможностей местностей, устанавливает долгосрочные планы развития для муниципалитетов (его части) или групп муниципалитетов [4, с.168].

Сложившаяся природа местного самоуправления хоть и вписывается в существующую систему деградированного государственного управления, однако является ненормальной и нуждается в санации.

Еще раз повторимся, что население устранено, и в некоторой степени самоустранилось от местного самоуправления; публичная местная власть не является исполнительным органом общественной корпорации, она существует в силу закона сама по себе, самоценна и относительно независима от «вышестоящей» региональной власти (юридически местная власть иерархически не подчинена властям регионов, так как не входит в систему государства).

При таких правовых и фактических условиях, как нам кажется, единственной формой жизнедеятельности местного самоуправления является существование на территориях муниципальных образований территориального общественного самоуправления.

В правовой доктрине выделяют три основные модели взаимодействия ГОС и органов местного самоуправления. Во-первых, это партнерская модель при которой мы наблюдаем равноправие в построении между ГОС и органами местного самоуправления, наличие общих целей и задач в развитии конкретной территории. По мнению А.В. Алешкина, данная модель свойственна для тех

стран, где политико-правовые отношения строились по принципу «снизу – вверх» [1, с. 146].

Сложность реализации данной модели заключена в том, что с учетом положений Федерального закона № 131-ФЗ, система местного самоуправления фактически подиктована «сверху», является результатом деятельности органов государственной власти. В тех субъектах, где данная модель реализована, ТОС характеризуется высоким уровнем сотрудничества, как на региональном уровне, так и на местном [5, с. 1].

В данной модели, взаимодействие ТОС с органами местного самоуправления и с органами субъектов Российской Федерации предполагает следующее:

- наличие специальных структур совещательных органов по вопросам развития ТОС на уровне региона;
- принятие различных региональных программ, направленных на стимулирование создания и деятельности ТОС, в том числе путем финансирования из регионального бюджета;
- наличие и активная деятельность ассоциаций ТОС;
- широкая информированность граждан о возможности создания и деятельности ТОС;
- наличие долгосрочных программ развития ТОС и местного самоуправления в целом.

«Модель партнерства» предполагает наличие отлаженного механизма системы взаимодействия между органами власти и общественными структурами, что позволяет учитывать гражданские инициативы и запросы граждан при определении вектора развития органов ТОС.

Вторая модель именуется как «агентская», в которой во взаимоотношениях между органами местного самоуправления и органами ТОС, главная роль отведена первым. Органы ТОС выступают своеобразными «агентами» муниципальной власти. Данная модель не отвечает современным демократическим

принципам построения взаимодействий между ТОС и органами местного самоуправления, поскольку органы местного самоуправления практически не заинтересованы в развитии ТОС. Данную модель характеризуют следующие черты:

- зависимость органов ТОС от органов местного самоуправления в организационно-правовом или финансовом аспекте;

- финансирование малого числа инициатив ТОС. Основное направление поддержки развития деятельности ТОС – благоустройство территории жителями, то есть используется узкий подход к пониманию ТОС;

- отсутствие устойчивого взаимодействия между органами ТОС и органами местного самоуправления, что характеризуется отсутствием системы «обратной связи», рассогласованностью интересов при принятии решений по развитию конкретной территории, входящей в ТОС;

- различие между декларируемыми и фактическими практиками деятельности ТОС.

Как правило, при данной модели возможно выстраивание определенной системы работы с ТОС на местном уровне, на региональном же отсутствует какая-либо институализированная активность.

Третья модель называется «переходной» или «модель взаимосвязи» и характеризуется самостоятельностью ТОС и слабым взаимодействием с органами местного самоуправления, однако при этом существует в некотором роде «взаимозависимость» в реализации совместных программ, направленных на социально-экономическое развитие определенной территории.

В настоящее время это наиболее распространенная модель взаимодействия, поскольку система ТОС находится еще на этапе своего формирования, единые подходы к его организации отсутствуют [2, с. 51].

Таким образом, взаимодействие ТОС и органов местного самоуправления должно осуществляться строго в рамках

закона, с учетом их статуса. При этом следует строить взаимодействие на основе «партнерской модели». Понимание и оценка ТОС со стороны муниципальной власти, как одного из важнейших механизмов общественного участия в вопросах развития муниципалитета, позволяют обеспечить открытость и понятность муниципальной политики жителям, а также оперативно решать задачи, требующие мобилизации и высокой степени информированности населения.

### **Список литературы:**

1. Алешкин А.В. Актуальные проблемы правового регулирования территориального общественного самоуправления как формы непосредственной демократии и элемента местного сообщества // Право и образование. 2011. № 1. С. 146-153.

2. Баранов Г.В. Специфика взаимодействия органов местной власти с территориальным общественным самоуправлением // Актуальные проблемы государственного и муниципального управления. Hamburg, 2018. С. 51-102.

3. Комлев Е.Ю. Правовые основы взаимодействия органов местного самоуправления с государственными и региональными органами власти в Испании. Дисс. ... канд. юрид. наук. М., 2018.

4. Ларичев А.А. Конституционно-правовые инструменты преодоления кризиса местного самоуправления в Российской Федерации // Конституционное и муниципальное право. 2011. № 5. С. 59-62.

5. Савельев Д.Л. Модели и механизмы взаимодействия территориального общественного самоуправления с органами местного самоуправления (на примере города Тюмени) // Политика и общество. 2017. № 3. С. 1-15.



## К ВОПРОСУ О РАЗВИТИИ ФОРМ УЧАСТИЯ ГРАЖДАН В ЗАКОНОТВОРЧЕСКОМ ПРОЦЕССЕ

О.А. Фомичева

*Орск, Россия, заведующая кафедрой гражданско-правовых дисциплин Орского филиала ЧОУ ВО «Московский финансово-юридический университет», кандидат юридических наук, доцент*

**Аннотация:** В статье обобщены формы участия граждан в законотворческом процессе. Автор обращает внимание на особенности развивающихся форм участия граждан в законотворческом процессе через их систематизацию, ценность которой состоит в возможности выявить причины отсутствия активности участия граждан и максимально обобщить проблемы с учетом сложившейся практики.

**Abstract:** The article summarizes the forms of participation of citizens in the legislative process. The author draws attention to the peculiarities of developing forms of citizen participation in the legislative process through their systematization, the value of which is to identify the reasons for the lack of activity of citizens and to summarize the problems as much as possible in the light of established practices.

**Ключевые слова:** граждане, формы деятельности, законотворческий процесс, демократия, народовластие, законопроект.

**Key words:** citizens, forms of activity, legislative process, democracy, democracy, bill.

В соответствии пунктом 1 статьи 32 Конституции РФ гражданин наделяется правом на участие в управлении государством через имеющиеся демократические институты, к которым часть 3 статьи 3 Конституции относит выборы и референдум. Вместе с тем, практика принятия поправок к Конституции РФ в 2020 году проявила развитие новых институтов демократии через участие граждан в законотворческом процессе при обсуждении и голосовании. Исследование и раскрытие особенностей появившихся форм участия граждан в законотворческом процессе

и их систематизация позволит активизировать права граждан в практической плоскости.

Не претендуя на раскрытие исчерпывающего перечня форм законотворческой деятельности граждан (их перечень постоянно увеличивается в силу развития демократических основ Российского государства), можно выделить некоторые их виды. Традиционным основанием деления законотворческого процесса являются стадии. Выделяя три стадии законотворческого процесса (законотворческая инициатива, рассмотрение законопроекта и принятие закона), можно определить некоторые формы участия граждан и определить особенности их реализации.

На стадии законотворческой инициативы можно определить несколько форм участия граждан. Поскольку граждане не наделены правом на реализацию законодательной инициативы в рамках статьи 104 Конституции РФ, то формы участия могут быть реализованы при подготовке законопроекта. В науке конституционного права активно предлагается предоставить право на реализацию гражданам законодательной инициативы [2; 11; 20]. Вместе с тем, возможность участия граждан в законотворческой инициативе появляется исходя из получающих развитие демократических институтов.

1. Российская общественная инициатива (в дальнейшем РОИ) [18] как развивающийся институт интернет-демократии способствует становлению и развитию форм участия граждан в законотворческом процессе. Характеристика субъектов РОИ приближена к конституционной правосубъектности: гражданство РФ, возраст 18, доступ использования Интернет.

Современный механизм функционирования РОИ не позволяет раскрыться гражданину как субъекту законодательной инициативы. Отчасти Е.А. Казьмина справедливо отмечает, что РОИ рассматривается как «обращение отдельного гражданина по совершенствованию механизма правового регулирования» и «приравнивается к петициям, нежели к началу законотворческой

деятельности» [8, с.25]. Для развития РОИ в качестве формы участия граждан в законотворческом процессе недостаточно предложить только идею или проголосовать за имеющиеся на площадке. Требуется расширить эти права, обеспечить возможность участвовать гражданину в обсуждении предложенной инициативы экспертной группой или в процедурах доказывания целесообразности ее развития в качестве законопроекта.

Перспективным видится развитие форм участия гражданина в РОИ. Отсутствие закрепления конституционно-правового статуса граждан в данном правоотношении способствует превращению РОИ в интерактивную игру, а не политическое право гражданина участвовать в законотворческом процессе как одной из форм народовластия.

2. Право гражданина на законотворческую идею установлено в Указе Президента РФ от 13.04.1996 № 549 [19], согласно которому каждый гражданин может направить законотворческую идею Президенту РФ. Такое право исходит из статьи 33 Конституции РФ.

Развитию прав гражданина как участника законотворческого процесса в данной форме будет способствовать правовая регламентация возможности участия граждан в последующих стадиях прохождения законопроекта в качестве «автора» законопроекта (доказать свою идею, обосновать и др.).

3. Граждане в субъектах РФ наделяются правом законодательной инициативы, которым придают особый статус. Так, в Тамбовской области устанавливается первоочередность в рассмотрении инициативы граждан. Вместе с тем, требуется разрешить две проблемы, препятствующие активности реализации гражданами законодательной инициативы.

Проблема 1: возможность реализовать законодательную инициативу в региональном парламенте зависит от территории проживания гражданина и такие условия неодинаковые: к примеру, в Алтайском кроме жителей есть также категория

«военнослужащие». Учитывая, что место жительства определяется неоднозначно, то статус жителя должен получить свое дополнительное уточнение в региональном законодательстве. Например, следует отметить практику Республики Башкортостан, где установлено право на законодательную инициативу в региональном парламенте для всех граждан, постоянно проживающих на территории республики. Хотя и в этом варианте термин «постоянно» требует некоторого уточнения по времени проживания с учетом регистрации по месту жительства или без таковой. Отсутствие четкости в правилах дает основание исключить (возможно, даже любого) жителя из чиста участника законодательной инициативы, что влечет нарушение его прав.

Проблема 2: гражданам требуется выполнить ряд обязанностей: 1) объединиться и собрать группу; 2) составить текст проекта, что является сложным процессом, требующим специалистов (языковая грамотность и изложение структуры [6, с. 560], правовая технология [3, С. 268], и др. сложности, которые простому гражданину не освоить); 3) приложить необходимые документы (в частности, статистические и иные сведения для обоснования внесения проекта[7], которые гражданам обычно подготовить сложно). Дополнительно устанавливается обязанность по соблюдению срока. Например, Тюменская областная Дума устанавливает 30-дневный срок к оформлению всех документов после проведения собрания населением.

На стадии обсуждения законопроекта также можно выделить несколько форм участия граждан в законотворческом процессе.

1. Обсуждение федерального законопроекта урегулирована Указом Президента РФ от 09.02.2011 года № 167[17]. Перечень таких законопроектов не установлен, поэтому всенародное обсуждение происходит по инициативе Президента РФ, а сферы таких законопроектов к обсуждению не известны.

2. У граждан имеется возможность обсудить любой законопроект, исходя из возможности ознакомления с текстом законо-

проекта на официальном сайте Государственной Думы ФС РФ. Пример такого обсуждения является законопроект № 305828-6 «О Российской академии наук, реорганизации государственных академий наук и внесении изменений в отдельные законодательные акты РФ» (в части уточнения правового положения, полномочий и функций Российской академии наук, реорганизации государственных академий наук). Указ Президентом РФ о публичном обсуждении данного законопроекта не принимался. Тем не менее, законопроект получил широкую огласку. Организованы митинги: более 2000 научных сотрудников в Нескучном саду, у президиума Академии наук, а также посредством телевизионных компаний: НТВ, «Россия», «Первый канал» и др. В Государственную Думу ФС РФ от граждан поступило 174 поправки.

3. Региональные законопроекты обсуждаются в рамках опроса мнения по законопроектам, приняты соответствующие законы в субъектах РФ (в Иркутской области, Краснодарском крае, городе Москве, Чукотском автономном округе и др.). Проблемой в вопросе обсуждения законопроекта является учет мнения граждан, поскольку опрос для парламента является консультацией.

4. Обсуждение региональных законопроектов на официальных сайтах региональных парламентов. Так, в процессе рассмотрения Законодательным Собранием Оренбургской области законопроекта «О содержании и защите домашних животных в Оренбургской области» [14] поступали возражения от граждан против обязательной регистрации домашнего животного (собаки), которая весит менее 1 кг, наряду с тем, что для других животных, (кошек), такая регистрация не является обязательной. Такие предложения жителя были учтены. Многие специфические сферы законопроектов требуют широкого обсуждения. Интернет-технологии способствуют расширению круга участников дискуссии вокруг законопроектов, и как, следствие, реализации прав граждан на участие в законотворческом процессе.

Однако такое обсуждение не урегулировано в нормах права, а интернет-площадки для обсуждения законопроектов отсутствуют на официальных сайтах региональных парламентов. Разнообразием такого обсуждения может стать вовлечение граждан в работу заседаний комитетов, где происходит обсуждение законопроекта. Вместе с тем, правовая регламентация данных разновидностей участия граждан в законотворческом процессе недостаточно обеспечена, что исключает развитие данного института народного участия.

5. Участие в публичных слушаниях. Институт публичных слушаний обеспечивает право на участие в обсуждении законопроекта независимо от наличия специальных знаний либо принадлежности к определенным организациям и объединениям [13].

На стадии принятия закона формы участия граждан не проявлены на практике, но развивать их необходимо, поскольку народ в понятии «законодатель» в большей степени отражает конституционный принцип народовластия.

1. Голосование. Народное вето названо одним из элементов народной демократии [10], и в соответствии с частью 3 статьи 107 Конституции РФ означает возможность отклонить принятый ФЗ до момента его подписания. Вместе с тем, для определения правил «народного вето» следует учитывать характеристику народа как субъекта законотворческого процесса. Зарубежные исследователи считают, что необходимо формирование правовой культуры у народа [1]. Российские исследователи полагают, что привлекать народ к решению вопросов, связанных с функционированием власти не следует, поскольку такие вопросы «требуют основательных знаний и умственных способностей» [12, С. 10]. По справедливому замечанию В.В. Комаровой голосования или консультации с народом должны проводиться по базовым, основополагающим вопросам жизни [11].

В связи с вышеизложенным, необходимо: во-первых, уточнить сферы законопроектов, которые могут быть приняты с применением «народного вето»; во-вторых, упорядочить процедуру в нормах права.

2. Интернет-голосование: необходимо исследовать этот вопрос всесторонне и необходимо разрешить поставленные в науке конституционного права проблемы, которые могут возникнуть при голосовании с помощью информационных технологий (ненадлежащее обеспечение тайны голосования; неизменность информации о волеизъявлении; возможности наблюдения и контроля над процедурой и другие [5, с. 100]).

Каждая разновидность участия граждан на конкретной стадии законотворческого процесса уникальна и должна получить свое признание в обществе при разрешении заявленных проблем. Вместе с тем, традиционным для конституционной науки основанием участия граждан считается их деление на индивидуальные и коллективные [15, с.227]. Развитию форм участия граждан в законотворческом процессе способствует объединения граждан в различные сообщества. В этой связи даже предлагается наделять общественные объединения правом законодательной инициативы по Конституции РФ [9, с. 9]. Попытка реализовать такие предложения уже была, но установлена нецелесообразность доводов [4]. Предложение о принятии федерального закона «О законодательной инициативе общественных объединений» [16] также не может обеспечить активность законодательных инициатив. На региональном уровне некоторые субъекты РФ признали общественные объединения субъектами права законодательной инициативы (Оренбургская, Томская, Воронежская, Сахалинская, Новгородская области; Алтайский, Краснодарский, Приморский края; Республики Башкортостан, Саха (Якутия), Мордовия и др). И это также не отразилось на активности общественных объединений в реализации законодательных инициатив.

Активности вовлечения общественных объединений в законотворческий процесс будет способствовать разработка методологии такого участия. Так, общественные объединения лучше привлекать в качестве экспертов, в т.ч. через общественные советы или в рамках работы временных рабочих органов по разработке проектов законодательных актов [21, с. 16]. Примерами

в развитии форм участия общественных объединений в законотворческом процессе могут стать: во-первых, парламентские встречи, в рамках которых Комитет Государственной Думы ФС РФ по развитию гражданского общества, вопросам общественных и религиозных объединений совместно с Синодальным отделом Московского Патриархата по взаимодействию Церкви с обществом и СМИ проводит заседания круглого стола на тему: «Религия. Общество. Государство»; во-вторых, в Республике Башкортостан проводятся научно-практические конференции, в частности: «Противодействие распространению идеологии экстремизма и терроризма среди молодежи» (2017 год), участниками которой было Духовное управление мусульман России. По итогам конференции формулируются законотворческие предложения.

Таким образом, право граждан на участие в законотворческом процессе есть способ выражения власти, и именно в этой связи следует выявлять имеющиеся формы участия и развивать их в практике правового регулирования. Систематизация законотворческого процесса позволяет выявить ряд проблем, в том числе в практике конституционно-правового регулирования, преодоление и разрешение которых будет способствовать повышению активности граждан в участии в делах государства. Развитие практики правового регулирования правил участия граждан в законотворческом процессе в субъектах РФ также требует своего обобщения и выявления проблем, требующих своего разрешения для поиска средств поддержки и помощи гражданам.

### **Список литературы:**

1. Crabbe V. The ethics of legislative drafting// Commonwealth Law Bulletin. 2010. № 36 (1, March). P. 11 - 24
2. Авакьян С.А. Федеральное Собрание – парламент России. М.: Российский юрид. издат. дом, 1999. 432 с.
3. Алексеев С.С. Общая теория права. М., 1982. Т. 2. 360 с.
4. Гриб В.В. Законотворческая (правотворческая) инициатива как форма влияния институтов гражданского общества на орга-



ны государственной власти // Конституционное и муниципальное право. 2010. № 12. С. 9- 15.

5. Григорьев А.В. Конституционно-правовое регулирование использования современных информационно-коммуникационных технологий при осуществлении институтов прямой демократии в России. Дисс.... канд.юр.наук: 12.00.02. М.2020. 224 с.

6. Гродзинский М.М. Законодательная техника и Уголовный кодекс // Вестник советской юстиции. 1928. № 19. С. 558 - 562.

7. Закон Алтайского края от 6 декабря 2010 г. № 107-ЗС «О порядке реализации права законодательной инициативы в Алтайском краевом Законодательном Собрании представительными органами муниципальных образований» // Сборник законодательства Алтайского края». 2010. № 176, ч. 1. С. 27.

8. Казьмина Е.А. К вопросу о понятии общественной инициативы: конституционно-правовой аспект // Конституционное и муниципальное право. 2015. № 6. С. 24-26.

9. Карлина Т.Д. Правовой статус общественных объединений в РФ: Автореф. дис. канд. юрид. наук. М. 2009. 24 с.

10. Комарова В.В. Демократия - конституционный императив // Конституционное и муниципальное право. 2009. № 22. С. 2 - 5.

11. Комарова В.В. Реальное и мнимое расширение предмета конституционного права // Актуальные проблемы российского права. 2018. № 10. С. 11 - 23.

12. Лазарев В.В. Государство в свете мемологии// Журнал российского права. 2020. № 3. С. 3-16.

13. Определ. Конституционного Суда РФ от 15 июля 2010 года № 931-О-О «По жалобе гражданки Андроновой Ольги Олеговны на нарушение ее конституционных прав положениями статей 39 и 40 Градостроительного кодекса Российской Федерации, статьи 13 Закона Санкт-Петербурга «О градостроительной деятельности в Санкт-Петербурге», статей 7 и 8 Закона Санкт-Петербурга «О порядке организации и проведения публичных слушаний и информирования населения

при осуществлении градостроительной деятельности в Санкт-Петербурге» // Вестник Конституционного Суда РФ. 2011. № 2. С. 14.

14. Пост. Законодательного Собрания Оренбургской области от 09.01.2013 № 23-01/15 «О проекте закона Оренбургской области «О содержании и защите домашних животных в Оренбургской области». URL: [www.zaksob.ru](http://www.zaksob.ru) (дата обращения: 25.05.2021).

15. Савоськин А.В. Обращения граждан в Российской Федерации: конституционно-правовое исследование: дис. ... доктора юридических наук. Екатеринбург, 2019. 482 с.

16. Струсь К.А. Государство и гражданское общество (Проблемы правового взаимодействия в России): дис. канд. юрид. наук / К.А. Струсь. Саратов, 2003. 146 с.

17. Указ Президента РФ от 9 февраля 2011 года № 167 «Об общественном обсуждении проектов федеральных конституционных законов и федеральных законов» // СЗ РФ. 2011. № 7. Ст. 939.

18. Указ Президента РФ от 4 марта 2013 года № 183 «О рассмотрении общественных инициатив, направленных гражданами Российской Федерации с использованием Интернет-ресурса «Российская общественная инициатива» // СЗ РФ. 2013. № 10. Ст. 1019.

19. Указ Президента РФ от 13 апреля 1996 года № 549 «Об утверждении Положения о порядке взаимодействия Президента Российской Федерации с палатами Федерального собрания Российской Федерации в законотворческом процессе» // СЗ РФ. 1996. № 16. Ст. 1842.

20. Чеботарев Г.Н., Иванова К.А. Гражданская законодательная инициатива как форма осуществления населением государственной власти // Конституционное и муниципальное право. 2013. № 4. С. 59 - 64.

21. Шерьязова А.С. Взаимоотношения государственных органов и общественных объединений: конституционно-правовой аспект : автореф. дис. канд. юрид. наук / А.С. Шерьязова. Челябин., 2011. 28 с.

# РОЛЬ ОБНОВЛЕННОЙ КОНСТИТУЦИИ РФ В ОБЕСПЕЧЕНИИ ВЗАИМОДЕЙСТВИЯ ГОСУДАРСТВЕННЫХ ОРГАНОВ С ОРГАНАМИ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ

**М.И. Халиков**

*Россия, Уфа, доцент кафедры государственного и муниципального управления ГБОУ ВО «Башкирская академия государственной службы и управления при Главе Республики Башкортостан», кандидат философских наук, доцент*

**Аннотация:** Статья посвящена проблеме обеспечения эффективного взаимодействия органов государственной власти и местного самоуправления в России с позиций обновлённой Конституции. Обосновывается, в том числе на основе зарубежного опыта, необходимость эволюции от англо-саксонской к континентальной модели местного самоуправления. Предложены конкретные шаги по оптимизации взаимодействия органов государственной власти и местного самоуправления в Российской Федерации.

**Abstract:** The article is devoted to the problem of ensuring effective interaction between public authorities and local self-government in Russia from the standpoint of the updated Constitution. It is substantiated, including on the basis of foreign experience, the need for evolution from the Anglo-Saxon to the continental model of local self-government. Concrete steps to optimize the interaction of state authorities and local self-government in the Russian Federation are proposed.

**Ключевые слова:** взаимодействие органов государственной власти и местного самоуправления, переход от англо-саксонской к континентальной модели.

**Key words:** interaction of state authorities and local self-government, the transition from the Anglo-Saxon to the continental model of local self-government.

Конституционная реформа 2020 года коснулась практически всех важных сторон жизни российского общества. Не стала исключением и такая сфера публичного управления как местное

самоуправление. В прежнем варианте Конституции РФ местная власть строилась с позиций англосаксонской модели местного самоуправления, что, по нашему мнению, плохо увязывалось с традициями и особенностями нашей страны. В этой связи весьма актуальным является анализ поправок в Конституцию в той части, которая направлена на развитие системы местного самоуправления. Как и в какой мере эти поправки позволяют скорректировать существующую модель муниципальной власти, оставаясь при этом в рамках Европейской хартии местного самоуправления?

В Основном Законе есть соответствующая глава «Местное самоуправление», однако уже в первой (неизменяемой!) главе «Основы конституционного строя» в статье 12 провозглашается, что «в Российской Федерации признается и гарантируется местное самоуправление. Местное самоуправление в пределах своих полномочий самостоятельно. Органы местного самоуправления не входят в систему органов государственной власти» [4, ст.12]. Первые две позиции бесспорны хотя бы потому, что они достаточно четко определены в «Европейской Хартии местного самоуправления», которая определяет, что: «Основные полномочия и компетенция органов местного самоуправления устанавливаются конституцией или законом,...а органы местного самоуправления в пределах, установленных законом, обладают полной свободой действий для осуществления собственных инициатив по любому вопросу, который не исключен из их компетенции и не отнесен к компетенции другого органа власти» [1, ст.4].

Однако конституционный тезис о том, что «органы местного самоуправления не входят в систему органов государственной власти» не определен Хартией. Более того, Европейская хартия местного самоуправления допускает возможность ограничения, делегирования полномочий, а также административного контроля за деятельностью органов местного самоуправления со стороны государственной власти. [1, ст.8].

Чем обосновывалось разделение государственных и местных органов? В первых комментариях к рассматриваемой норме статьи 12 утверждается, что ее смысл заключается «в демонстрации полного разрыва с принципом «демократического централизма», в соответствии с которым местные Советы были «агентами» сверхцентрализованного государства на местах, являлись подножием иерархической пирамиды единой государственной власти» [6, ст.12].

Более поздние трактовки данной нормы исходят из того, что невхождение органов местного самоуправления в систему государственной власти обеспечивает самостоятельность местного самоуправления, а также «служит своеобразным конституционным барьером, защищающим местное самоуправление от неправомерного вмешательства в его дела органов государственной власти». [3, ст.12]. Подчинение органов местного самоуправления государственным органам напрямую приводит к лишению граждан права на самостоятельное решение вопросов местного значения [3, ст.12]. Таким образом, «беспрецедентную для России формулу о невхождении органов местного самоуправления в систему органов государственной власти...ввели...для того, чтобы избежать давления со стороны органов государственной власти на местное самоуправление или подмену ими последнего» [7, ст.12].

В современном мире сформировалось множество моделей самоорганизации местного населения, в основе которых лежат две теории местного самоуправления: общественная и государственная. «Суть последней сводится к пониманию местного самоуправления как части системы государственных органов, которым переданы финансовые ресурсы (прежде всего, налоги) и отдельные управленческие функции на местах, которые самостоятельно осуществляют население и формируемые им органы, находящиеся под контролем государства... Что же касается общественной теории, ... то в ее основе лежит принцип противопоставления

интересов государства и местного населения. Именно общественная теория была положена в основу организации земской и городской реформ в России в 1864 и 1870 годов. Конституция 1993 года, родившаяся в условиях отрицания системы советов, возродила местное самоуправление, основанное на современном понимании общественной теории [7, ст.12].

Так выглядит фабула дела, предполагающая, по мнению толкователей Конституции РФ, формирование модели местного самоуправления на принципах противопоставления интересов государства и местного населения. Посмотрим, насколько она эффективна в условиях современной России.

Анализ муниципальной реформы позволяет выделить две основные проблемы деятельности органов местного самоуправления. Во-первых, это недостаточный уровень финансирования местных бюджетов, не позволяющий в полной мере решать вопросы местного значения. Вторая проблема – неэффективное взаимодействие государственных и муниципальных органов. Внешне это проявляется, прежде всего, как некорректный и избыточный контроль надзорных органов с органами местного самоуправления.

Однако неэффективное взаимодействие государственных и муниципальных органов проявляется не только в избыточном контроле. Весьма актуальна и проблема распределения полномочий между государственными и муниципальными органами. В идеале они не должны пересекаться, на самом деле практически все вопросы местного значения (от ЖКХ до образования) так или иначе выстроены по вертикали, в той или иной мере в их решении участвуют (и должны нести ответственность!) органы государственной власти.

Анализ этих проблем показывает, что в основе всех этих нестыковок взаимодействия государственных и муниципальных органов является искусственное разделение государственного и муниципального уровней управления, обусловленного статьей 12

Конституции Российской Федерации. По сути, она порождает ситуацию противопоставления интересов государственных и муниципальных органов. В культурно-историческом плане Россия не была готова к введению этой нормы, характерной для англосаксонской модели местного самоуправления. В результате государство все равно де-факто осуществляет административное управление территориями, а государственный контроль становится даже более жестким, но де-юре переносит ответственность за решение муниципальных проблем на органы местного самоуправления. Попытки упорядочить эту ситуацию посредством общих заявлений или создания межведомственных комиссий мало что дадут; принципиальное решение данной проблемы возможно только либо через формирование иерархической модели муниципальных образований более высокого уровня, чем районы, то есть на уровне субъекта РФ или встраивание местного самоуправления в вертикаль государственной власти. Первое было у нас в дореволюционной России, второе – Советском Союзе. Вторым вариантом, выполненным в соответствии с принципами континентальной (французской) модели местного самоуправления, выглядит сегодня более предпочтительно.

Итак, под флагом обеспечения самостоятельности местного самоуправления и прав граждан на самостоятельное решение вопросов местного значения была введена система, в основе которой лежит принцип недостаточного сочетания интересов государства и местного населения.

Обеспечение эффективного взаимодействия государства и местных сообществ в странах с высокой централизацией государственного управления подтверждает не только опыт СССР, где подобных проблем в принципе не существовало, но и международный опыт. Прежде всего обратимся к Франции, стране, где построена и функционирует континентальная модель местного самоуправления. Все органы местного самоуправления находятся под административным контролем органов центральной

государственной власти. Мэр муниципалитета, хотя и избирается муниципальным советом из числа советников и является руководителем коммуны, все же одновременно выполняет и ряд полномочий представителя государственной администрации. Департамент во Франции является вторым после коммуны уровнем административно-территориального устройства, на котором параллельно работают два органа власти: генеральный совет как орган самоуправления, и префект как орган государственной власти. При этом председатель генерального совета (руководитель муниципального органа департамента) осуществляет некоторые полицейские полномочия, а префект осуществляет административный контроль за деятельностью департамента и его коммун, а также руководит работой всех местных служб государственных центральных органов исполнительной власти. Таким образом, мы видим, что государственный и муниципальный уровни власти, будучи автономными, тем не менее, совместно работают над решением общих проблем тех или иных административных территорий.

Подобная модель вполне гармонично приживается и на Востоке. Характерной в этом отношении является система местного самоуправления в Японии, где существует двухзвенная система территориально-административных образований: верхнее звено образуют префектуры, нижнее – муниципалитеты, к которым относятся города и поселки. И префектуры, и муниципалитеты действуют на принципах местного самоуправления. Главой местной администрации в префектуре является губернатор, в городах и поселках – мэр, в деревнях – староста. Все эти должностные лица избираются непосредственно населением, проживающим в данной административно-территориальной единице, сроком на 4 года. Они контролируют и направляют работу местных государственных служащих и осуществляют деятельность, которая возложена на них по закону или по поручению центрального правительства. Координация деятельности центральных и местных



органов, а также местных органов между собой возложена на созданное в 1960 году Министерство по делам самоуправления. В условиях финансовой зависимости местных органов от центрального правительства чиновники этого министерства фактически руководят деятельностью органов местного самоуправления. В ряде случаев оказывается непросто разделить служащих одного и того же ведомства на государственных и муниципальных. Так, все сотрудники Главного полицейского управления и управления полицейских округов относятся к государственным служащим. Сотрудники полиции префектуры в званиях от младшего директора полиции и выше относятся к государственным служащим, а в званиях от старшего инспектора полиции и ниже – к муниципальным служащим.

Таким образом, двойственная природа государственного управления и местного самоуправления может быть соединена в деятельности одной системы органов публичного управления.

Перечень стран с подобной системой можно продолжить – это и Польша, и Киргизия, и Белоруссия, но хотелось бы подробнее остановиться на Республике Казахстан, которая построила, с нашей точки зрения, оптимальную модель местного самоуправления на постсоветском пространстве.

В соответствии с Конституцией в Республике Казахстан, как и в Российской Федерации, признается местное самоуправление, обеспечивающее самостоятельное решение населением вопросов местного значения. Местное самоуправление осуществляется населением непосредственно, а также через маслихаты (местные представительные органы) и другие органы местного самоуправления. Гарантируется самостоятельность органов местного самоуправления в пределах их полномочий, установленных законом. В этой части у нас точно также, это все соответствует Европейской хартии местного самоуправления.

Однако органы местного самоуправления выступают, по существу, как органы местного государственного управления.

Местное государственное управление осуществляется местными представительными и исполнительными органами, которые ответственны за состояние дел на соответствующей территории. Местные исполнительные органы входят в единую систему исполнительных органов Республики Казахстан, обеспечивают проведение общегосударственной политики исполнительной власти в сочетании с интересами и потребностями развития соответствующей территории. Местный исполнительный орган возглавляет аким соответствующей административно-территориальной единицы, являющийся представителем Президента и Правительства Республики. Регламентируется эта система Законом Республики Казахстан от 23 января 2001 года № 148-ІІ «О местном государственном управлении и самоуправлении в Республике Казахстан» [2].

В заключение можно отметить, что подобный опыт организации местного государственного управления до недавнего времени был и ряде субъектов Российской Федерации – Республиках Татарстан, Башкортостан, Удмуртия и других. При всех издержках крена в сторону административной составляющей данной модели управления, у нее имелось безусловное преимущество, которого у нас нет сейчас – и государственные, и муниципальные органы в равной степени были заинтересованы в решении вопросов местного значения и могли их решать согласованно и совместно, в соответствии со своим уровнем компетенции.

Как учтены эти обстоятельства в поправках, внесённых в конституцию РФ? Сразу отметим, что основная в данном случае статья 12 не изменялась в принципе, как и все статьи первой главы.

Изменения коснулись лишь главы 9 «Местное самоуправление». Большая часть их носит технический характер: а) вместо расплывчатых терминов «поселения», «другие территории» вводится более корректное понятие «муниципальное образование» (5, ст.131, п.1.); б) самостоятельность населения в определении структуры органов местного самоуправления, в изменении

границ муниципальных образований оговаривается необходимостью соответствия федеральному законодательству [5, ст.131, п.1., п.2.] и т.п.

Однако есть и 3 новеллы, позволяющие говорить об определённом отходе от классической англосаксонской модели. Во-первых, это возможность органов государственной власти участвовать в формировании органов местного самоуправления, назначении на должность и освобождении от должности должностных лиц местного самоуправления [5, ст.132, п.1.1.]. Во-вторых, возможность государственных органов наделять органы местного самоуправления отдельными государственными полномочиями (и ресурсами), а также контролировать их реализацию [5, ст.132, п.2.]. И, наконец, в-третьих, «Органы местного самоуправления и органы государственной власти входят в единую систему публичной власти в Российской Федерации и осуществляют взаимодействие для наиболее эффективного решения задач в интересах населения, проживающего на соответствующей территории» [5, ст.132, п. 3.].

По сути ничего принципиально нового здесь нет и может трактоваться лишь как общие пожелания. Первые две новеллы давно прописаны в том же ФЗ-131 и активно реализуются в практике местного самоуправления. Третья также предполагалась изначально, поскольку в любом случае государственное управление и местное самоуправление всегда составляли единую систему публичной власти и не могли не взаимодействовать друг с другом хотя бы потому, что у них один объект управления – народ.

В данном случае положительная роль новелл заключается скорее в самом факте провозглашения на уровне Конституции единства и взаимодействия государственных и муниципальных органов. Хотелось бы рассматривать это как сигнал к тому, чтобы обеспечить их более эффективное взаимодействие, оставаясь де-юре в рамках статьи 12.

О чем может идти речь? Возможностей достаточно много. Одним из ключевых направлений повышения взаимодействия

и ответственности в решении фактически общих проблем, возможно сокращение сложных для муниципальных образований вопросов местного значения и последующая передача их тем же муниципалитетам как отдельные государственные полномочия. Здесь можно комбинировать на федеральном и региональном уровнях и с видами полномочий, и с видами муниципальных образований. По сути это позволит государственным и муниципальным органам, оставаясь формально самостоятельными, совместно (включая не только ресурсы, но и ответственность) решать вопросы в интересах населения. Могут быть и другие комбинации совместной работы, вплоть до государственно-муниципального партнёрства по аналогии с ГЧП или МЧП. Возможны и варианты финансового взаимодействия: от прямой финансовой поддержки (дотирования) до МППИ, инициативных проектов и т.д. Почему, например, государственные служащие обучаются в рамках бюджетного финансирования, а муниципальные служащие, находясь в единой системе публичной власти, такой возможности не имеют? И в ближайшее время у них на это не будет средств. Что мешает включить в региональный бюджет статью расходов на их обучение?

Таким образом, изменения в Конституции по вопросам местного самоуправления, подчёркивающие единство публичной власти, создают дополнительные возможности и предполагают действия всех заинтересованных сторон в укреплении взаимодействия государственных и муниципальных органов России.

### **Список литературы:**

1. Европейская хартия местного самоуправления (Страсбург, 15 октября 1985 г.). URL: [www.consultant.ru/document/cons\\_doc\\_LAW\\_20361/](http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_20361/) (Ратифицирована Федеральным законом РФ от 11 апреля 1998 года №55-ФЗ).
2. Закон Республики Казахстан от 23 января 2001 года № 148-ІІ «О местном государственном управлении и самоуправлении

в Республике Казахстан». URL: [www.kodeksy-kz.com/ka/o\\_mestnom\\_upravlenii\\_i\\_samoupravlenii.htm](http://www.kodeksy-kz.com/ka/o_mestnom_upravlenii_i_samoupravlenii.htm) (дата обращения 12.05.2021).

3. Комментарий к Конституции Российской Федерации (под общ. ред. Л.В. Лазарева). - ООО "Новая правовая культура", 2009. URL: [www.constitution.garant.ru/science-work/comment/5366634/](http://www.constitution.garant.ru/science-work/comment/5366634/) (дата обращения 12.05.2021).

4. Конституция Российской Федерации (принята на всенародном голосовании 12 декабря 1993 г. URL: [http://www.consultant.ru/document/cons\\_doc\\_LAW\\_28399/](http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_28399/) (дата обращения 12.05.2021).

5. Конституция Российской Федерации. (принята всенародным голосованием 12 декабря 1993 года с изменениями, одобренными в ходе общероссийского голосования 1 июля 2020 года. URL: [www.publication.pravo.gov.ru/Document/View/0001202007040001](http://www.publication.pravo.gov.ru/Document/View/0001202007040001) (дата обращения 12.05.2021).

6. Конституция Российской Федерации. Комментарий. Под общей редакцией Б.Н.Топорнина, Ю.М.Батурина, Р.Г.Орехова. М.: Юридическая литература, 1994. URL: [www.studmed.ru/topornin-b-n-baturin-yu-m-orehov-r-g-red-konstituciya-rossiyskoj-federacii-kommentarij\\_6c8d71c16cc.html](http://www.studmed.ru/topornin-b-n-baturin-yu-m-orehov-r-g-red-konstituciya-rossiyskoj-federacii-kommentarij_6c8d71c16cc.html) (дата обращения 12.05.2021).

7. Конституция Российской Федерации: доктринальный комментарий (постатейный) (под ред. Ю.А. Дмитриева). М.: Дело-вой двор, 2009. URL: [www.constitution.garant.ru/science/work/comment/5697462/chapter/13413b5e450f4a3c82c24624c4a9a13e/](http://www.constitution.garant.ru/science/work/comment/5697462/chapter/13413b5e450f4a3c82c24624c4a9a13e/) (дата обращения 12.05.2021).

8. Халиков М.И. Роль Конституции РФ в обеспечении взаимодействия государственных органов с органами местного самоуправления // Сб. науч. трудов конференции «20 лет Конституции России: институты правового государства, гражданское общество и ответственность органов государственной власти». Курган, 2013. С 78-80.

# ИЗМЕНЕНИЯ В МЕХАНИЗМЕ «СДЕРЖЕК И ПРОТИВОВЕСОВ» ПОСЛЕ ПОПРАВКИ КОНСТИТУЦИИ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

Р.Р. Хасанова

*Россия, Нефтекамск, студент Нефтекамского филиала  
ФГБОУ ВО «Башкирский государственный университет»*

**Аннотация:** В данной статье рассматривается то, как отразились на системе «сдержек и противовесов» внесенные в Конституцию РФ в 2020 году поправки. Автором выявлены дискуссионные вопросы, связанные с некоторым дисбалансом в механизме органов власти. Предложены возможные варианты разрешения указанных проблем.

**Abstract:** This article examines how the amendments made to the Constitution of the Russian Federation in 2020 affected the system «of checks and balances». The author identified controversial issues related to some imbalance in the mechanism of government. Possible options for resolving these problems are proposed.

**Ключевые слова:** Конституция, поправки, система сдержек и противовесов, разделение властей и ветви власти.

**Key words:** Constitution, amendments, checks and balances, separation of powers and branches of government.

Одной из основ конституционного строя является разделение государственной власти на законодательную, исполнительную и судебную (статья 10 Конституции РФ) [1]. Принцип разделения властей призван не допустить сосредоточения всей власти в одних руках и возврата к монархии де-факто. Механизм «сдержек и противовесов» предупреждает возникновение таких проблем, как наличие у органов различных ветвей государственной власти полномочий компенсационного, замещающего типа и возможности одной ветви власти участвовать в механизме конституционно-правового принуждения по отношению к другой ветви власти. Как отмечает Б.С. Крылов, в конституциях всех стран,

даже тех, в которых и теоретически не признается разделение власти (Великобритания и некоторые страны Британского содружества), оно фактически существует [2, с. 5].

Статья 11 Конституции РФ разъясняет круг субъектов государственной власти, к которым относятся Президент, Федеральное Собрание, Правительство, суды Российской Федерации. Отсюда возникает вопрос о том, к какой ветви власти относится Президент РФ. Исходя из новых положений части 1 статьи 110 Конституции РФ, можно сделать вывод, что Президент РФ относится к исполнительной ветви власти. Однако в то же время Президент обладает широким спектром прав и влияния на Федеральное Собрание и судебную ветвь власти.

Так, Президент РФ вправе распускать Государственную Думу, когда она отказывается принять предлагаемую им кандидатуру Председателя Правительства, и в соответствии с частью 3 статьи 117, когда Дума настоятельно требует отставки Правительства, то таковая, с точки зрения Президента, представляется нежелательной. Если согласиться с мнением, что Президент РФ относится к исполнительной ветви власти, тогда в данном случае мы наблюдаем конфликт двух ветвей: у одной ветви оказывается прав больше, чем у другой. К тому же президентская власть получила новые полномочия в законодательном процессе. Согласно новой редакции статьи 125 Конституции РФ Президент вправе отправить некоторые законопроекты на предварительную проверку на конституционность в Конституционный Суд РФ. На наш взгляд, это нововведение действительно помогло бы улучшить качество новых нормативных правовых актов, но стоит отметить, что это является исключительным правом Президента РФ. В связи реформой Конституции РФ Президент теперь вправе назначать 30 представителей РФ, 7 из которых могут быть пожизненными сенаторами. С одной стороны, хорошо, что в парламенте будут постоянные сенаторы, так как они смогут накапливать и передавать опыт, но, с другой стороны, можно предположить,

что в скором времени пожизненные сенаторы будут занимать большую часть от всех сенаторов.

Помимо этого, после поправок, внесенных в Конституцию РФ, можно констатировать, что судебная власть в сравнении с иными ветвями власти ослабляется. В соответствии с новым подпунктом «е. 3» статьи 83 Конституции РФ глава государства теперь вправе вносить в Совет Федерации представление о прекращении полномочий Председателя КС России, заместителя Председателя и судей КС России, Председателя ВС России, заместителей Председателя ВС и судей ВС России, председателей, заместителей председателей и судей кассационных и апелляционных судов.

В данном случае сложно не согласиться с профессором Михаилом Красновым относительно того, что «в системе разделения властей, так уж сложилось исторически, судебная власть по своей сути оказалась самой слабой из трех ветвей власти, на стороне которой из инструментов и институтов нет ничего, кроме права» [3].

Говоря о судебной власти, стоит упомянуть о грядущем упразднении конституционных и уставных судов субъектов федерации. Так, предписано упразднить данные суды до 1 января 2023 года. С момента вступления в силу Федерального конституционного закона от 08.12.2020 № 7-ФКЗ запрещено назначать новых судей и принимать новые дела к рассмотрению. Данное нововведение обосновывается низкой загруженностью и необходимостью оптимизации бюджетных расходов. В то же время предоставляется право создания конституционных (уставных) советов, действующих при региональных законодательных (представительных) органах. И в данном случае, считаем, что это вполне разумное решение, однако, к сожалению, ещё неизвестен объем полномочий данного органа, а также неизвестно, сколько субъектов РФ воспользуются данным правом, учитывая, что ранее из 85 субъектов правом создания конституционных (уставных) судов воспользовалось лишь 15-16 из них.

Рассматривая вертикальную систему разделения властей, наблюдается снижение самостоятельности местного самоуправ-



ления: в том числе теперь правом участвовать в формировании его органов прямо наделены органы государственной власти [4, с. 123]. Данные изменения вытекают из новой редакции части 3 статьи 132 Конституции РФ, согласно которой «органы местного самоуправления и органы государственной власти входят в единую систему публичной власти в Российской Федерации и осуществляют взаимодействие для наиболее эффективного решения задач в интересах населения, проживающего на соответствующей территории». Это нововведение позволит органам государственной власти, осуществляя публичные функции, делегировать в определенной части выполнение обязанностей местному самоуправлению, предоставляя для их выполнения материальные ресурсы. Поэтому можно предположить, что местное самоуправление будет иметь тенденцию к всё большему превращению из собственно самоуправления в нижний уровень публичной власти. Не исключено, что данное изменение повысит эффективность местного самоуправления, однако, вместе с тем, считаем необходимым не назначать представителей органов местного самоуправления, а исключительно выбирать на уровне муниципалитетов.

Таким образом, несложно заметить, как сильно повлияли поправки 2020 года, внесенные в Конституцию РФ, на систему «сдержек и противовесов». Определенно такие изменения, как предварительный контроль, упразднение конституционных (уставных) судов, образование публичной власти и другие, были необходимы и вполне обоснованы, но также считаем возможным осуществление нижеприведенных предложений:

1. Изменение механизма формирования Совета Федерации, а именно путем прямого избрания сенаторов населением субъектов РФ. Снизить количество назначаемых пожизненных сенаторов до одного.

2. Наделение правом запроса на предварительную проверку конституционности нормативных правовых актов, указанных в части 5.1 статьи 125 Конституции РФ, всех субъектов законодательной инициативы. При этом должна обосновываться

необходимость участия данного субъекта законодательной инициативы в решении о конституционности данного законопроекта.

3. Конкретизация разграничения полномочий между Президентом РФ и Правительством РФ. Введение персональной ответственности главы исполнительной власти и членов Правительства за принимаемые решения.

4. Установление единого и единственного порядка назначения глав субъектов РФ путем их прямого избрания населением.

5. Исключение права участия в формировании местного самоуправления органов государственной власти.

### **Список литературы:**

1. Болдырев О.Ю. Поправки к Конституции России: решение старых проблем или создание новых? // Конституционный вестник. 2020. № 5 (23). С. 121-127.

2. Конституция Российской Федерации (принята всенародным голосованием 12.12.1993 с изменениями, одобренными в ходе общероссийского голосования 01.07.2020) // справ.-правовая система «КонсультантПлюс».

3. Краснов М. Российская система власти: треугольник с одним углом. М.: Институт права и публичной политики, 2008. 232 с.

4. Крылов Б.С. Разделение власти: система сдержек и противовесов // Журнал российского права. 1998. № 6. С. 3-9.

5. Поправки к Конституции России: решение старых проблем или создание новых? // Конституционный Вестник. 2020. № 5 (23). С. 121-127.

# ПРАВОВОЕ И ОРГАНИЗАЦИОННОЕ ОБЕСПЕЧЕНИЕ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ ОРГАНОВ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ

Г.М. Шамарова

*Россия, Махачкала, независимый исследователь  
доктор экономических наук*

**Аннотация:** В статье анализируется современное состояние нормативно-правового регулирования органов местного самоуправления, рассмотрены проблемы и перспективы развития правового и организационного обеспечения деятельности органов местного самоуправления.

**Abstract:** The article analyzes the current state of legal regulation of local government bodies, considers the problems and prospects for the development of legal and organizational support for the activities of local government bodies.

**Ключевые слова:** органы местного самоуправления, муниципальная служба, нормативные правовые акты, население, проблемы

**Key words:** local government bodies, municipal service, regulatory legal acts, population, problems

Конституция Российской Федерации определяет местное самоуправление как один из важнейших институтов публичного управления современной России. Органы местного самоуправления и органы государственной власти входят в единую систему публичной власти в Российской Федерации и осуществляют взаимодействие для наиболее эффективного решения задач в интересах населения, проживающего на соответствующей территории (статья 132 Конституции Российской Федерации) [1]. Очевидно, что взаимодействие с населением начинается на муниципальном уровне. При этом органы местного самоуправления являются ключевым звеном в механизме взаимодействия гражданского общества и государства.

Проблемы формирования нормативных правовых и организационных механизмов деятельности органов местного

самоуправления выступают предметом исследования отечественных ученых [8,9]. Вместе с тем важное место в системе местного самоуправления занимают вопросы организации муниципальной службы, существенное внимание в исследованиях уделяется вопросам совершенствования муниципальной службы и правового положения муниципального служащего [10].

В современной России за время становления института местного самоуправления, правовое обеспечение органов муниципальной власти получило успешное развитие, что связано с принятием и вступлением в силу нормативных правовых актов соответствующих мировой практике.

На федеральном уровне определена необходимость дальнейшего совершенствования законодательства о местном самоуправлении, политической, экономической, инфраструктурной составляющих муниципального развития. Так, в основополагающий нормативно-правовой акт, регулирующий вопросы местного самоуправления – Федеральный закон от 06.10.2003 № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» [2] внесены существенные изменения и дополнения, направленные на эффективное осуществление местного самоуправления. В частности Федеральным законом от 20.07.2020 № 236-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» введена новая форма участия населения в осуществлении местного самоуправления – инициативные проекты (статья 26.1). Использование инициативных проектов позволяют объединить усилия населения и органов муниципальной власти в решении вопросов местного значения. Граждане напрямую участвуют в улучшении условий жизни на своей территории муниципального образования.

Вместе с тем конституционное закрепление местного самоуправления в России, самостоятельный характер деятельности органов муниципальной власти обеспечили благоприятные

условия для развития муниципальной службы, как публично-правового института, независимого от государственной службы. Правовое обеспечение муниципальной службы может включать в себя весьма разнообразные нормативные комплексы исходящего из содержания Федерального закона от 02.03.2007 № 25-ФЗ «О муниципальной службе в РФ» (далее – Закон о муниципальной службе) [3]. Схожие в большей части принципы организации, функционирования, целей и задач государственной и муниципальной служб формируют общие признаки единой административно-правовой вертикали, направленной на решение вопросов местного значения, в том числе, повышения качества жизни населения.

В субъектах Российской Федерации также продолжается процесс совершенствования нормативных правовых актов в системе местного самоуправления, корректирования и отмены не актуальных положений и норм, с учетом экономических, эколого-географических, социально-политических особенностей регионов и местных территорий. Так, согласно государственной программе Псковской области «Поддержка развития местного самоуправления в Псковской области» основная цель – создание условий для устойчивого развития местного самоуправления [4].

Одним из важнейших критериев эффективной деятельности органов власти является ее открытость. В ряде регионов приняты нормативные правовые акты, направленные на повышение открытости и прозрачности органов власти. К примеру, Концепция открытости исполнительных органов государственной власти и органов местного самоуправления муниципальных образований Ханты-Мансийского автономного округа – Югры, утвержденная распоряжением Правительства Ханты-Мансийского автономного округа – Югры от 07.12.2018 № 642-рп содержит систему ориентиров в области обеспечения открытости государственного и муниципального управления, формирования эффективно-диалога органов государственной и муниципальной власти

с гражданами, общественными объединениями и бизнес-сообществом [5].

Кроме того в настоящее время в рамках своей компетенции и в соответствии с Законом о муниципальной службе субъекты Российской Федерации уполномочены принимать свои нормативные правовые акты о муниципальной службе. Муниципальные образования также могут разрабатывать и принимать муниципальные правовые акты, необходимые для развития местного самоуправления и муниципальной службы. Пример, муниципальная программа «Развитие муниципальной службы муниципального района Дуванский район Республики Башкортостан на 2019- 2022 годы» [6].

В системе органов местного самоуправления уровень удовлетворенности населения деятельностью местных органов власти характеризует успешность развития муниципального управления и формирования их кадрового потенциала. Так, согласно муниципальной программе «Муниципальное управление и гражданское общество Торжокского района на 2020-2022 годы» к показателям, характеризующим достижение одной из целей программы, относятся уровень удовлетворенности граждан работой органов местного самоуправления, информационной открытостью муниципалитета [7].

Перед органами местного самоуправления стоят важные задачи – повышение уровня вовлеченности граждан в осуществлении местного самоуправления, повышение эффективности деятельности органов муниципальной власти и развитию их кадрового потенциала. Вместе с тем имеется ряд причин, снижающих развитие и эффективность деятельности органов местного самоуправления:

- недостаточное нормативное правовое и методическое обеспечение, регулирующего участие граждан в осуществлении местного самоуправления, формы непосредственного осуществления населением местного самоуправления, в частности механизмы подготовки и реализации инициативных проектов;

- несовершенство правовых механизмов в сфере муниципальной службы, отсутствуют единые рекомендации по организации системы профессионального развития на муниципальной службе (в Законе о муниципальной службе и региональных нормативных правовых актах в области муниципальной службы отсутствует статья, посвященная вопросам профессионального развития муниципальных служащих);

- недостаточное нормативно-правовое обеспечение, регулирующее использование информационных технологий в органах муниципальной власти, а также слабая развитость организационно-методической базы, во многих муниципалитетах не разработаны стандарты и регламенты предоставления муниципальных услуг в электронной форме.

Кроме того, на муниципальном уровне в условиях постоянно изменяющегося законодательства практически не проводится работа по упорядочению и конкретизации полномочий органов местного самоуправления. Местное самоуправление как форма публичной власти предполагает наличие и функционирование в системе организации муниципальных служащих, обеспечивающих решение вопросов местного значения. Проблема профессионализма муниципальных кадров, их профессиональной компетентности является на сегодняшний день одной из острых в России. В настоящее время профессиональное развитие муниципальных служащих характеризуется следующими негативными тенденциями: низкая мотивация у служащих на повышение уровня своего профессионального развития; слабая организация работы по наставничеству и адаптации; отсутствие информационного ресурса, предназначенного для профессионального развития муниципальных кадров; недостаток в образовательных организациях преподавателей-практиков, обладающих навыками преподавательской работы и опытом работы в органах власти (осведомленность слушателей программ нередко оказываются выше профессионального уровня преподавателей).

В сложившихся условиях, развитие института местного самоуправления требует реализации комплекса мероприятий, направленных на повышение качества и доступности муниципальных услуг, совершенствование нормативно-правового обеспечения деятельности органов местного самоуправления, повышение профессионального уровня муниципальных служащих. При этом повышение эффективной деятельности органов местного самоуправления невозможно без создания механизмов обратной связи со стороны населения муниципальных образований, обеспечения открытости, эффективности и ориентированности на конечный результат. В этой связи в субъектах РФ необходимо разработать и принять нормативные правовые акты, регулирующие участие граждан в осуществлении местного самоуправления, в частности механизмы подготовки и реализации инициативных проектов. Кроме того, необходимо в регионах создание информационного ресурса, предназначенного для обмена опытом в части реализации практик и проектов взаимодействия органов местного самоуправления с населением с размещением следующих элементов: информацию (интерактивная карта) о существующих практиках и реализованных проектах, к примеру инициативных проектов; обучающие, методические, аналитические и иные материалы образовательного характера по вопросам развития местного самоуправления, участия населения в осуществлении местного самоуправления.

Кроме того, требуется в каждом муниципальном образовании разработать и принять нормативные правовые акты, регулирующие развитие информационных технологий в органах муниципальной власти. Также одним из важнейших направлений деятельности органов местного самоуправления является работа по повышению профессионального уровня кадрового потенциала органов местного самоуправления, созданию постоянно действующей системы профессионального развития муниципальных служащих.



Таким образом, в целях дальнейшего успешного развития и эффективной деятельности органов муниципальной власти необходимо обновление государственной политики в области развития местного самоуправления, в которой необходимо отразить следующие основные задачи: развитие современных механизмов взаимодействия органов местного самоуправления с населением; повышение информационной открытости деятельности органов муниципальной власти, модернизация и развитие официальных сайтов муниципальных образований и специализированных порталов в сети Интернет; улучшение качества и оперативности принятия управленческих решений, в том числе на базе новых информационных технологий; развитие кадрового потенциала органов местного самоуправления.

#### **Список литературы:**

1. Конституция Российской Федерации (принята всенародным голосованием 12.12.1993 с изменениями, одобренными в ходе общероссийского голосования 01.07.2020). URL: [www.consultant.ru](http://www.consultant.ru) (дата обращения: 12.05.2021).

2. Федеральный закон от 06.10.2003 № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации». URL: [www.consultant.ru](http://www.consultant.ru) (дата обращения: 12.05.2021).

3. Федеральный закон от 02.03.2007 № 25-ФЗ «О муниципальной службе в Российской Федерации». URL: [www.consultant.ru](http://www.consultant.ru) (дата обращения: 12.05.2021).

4. Постановление Администрации Псковской области от 30.12.2020 № 477 «Об утверждении государственной программы Псковской области «Поддержка развития местного самоуправления в Псковской области». URL: [www.pskov.ru](http://www.pskov.ru) (дата обращения: 24.05.2021).

5. Распоряжение Правительства Ханты-Мансийского автономного округа – Югры от 07.12.2018 № 642-рп «О Концепции открытости исполнительных органов государственной власти

и органов местного самоуправления муниципальных образований Ханты-Мансийского автономного округа – Югры». URL: [www.admhmao.ru](http://www.admhmao.ru) (дата обращения: 24.05.2021).

6. Постановление Главы Администрации муниципального района Дuvanский район Республики Башкортостан от 14.05.2019 № 480 «Об утверждении программы «Развитие муниципальной службы муниципального района Дuvanский район Республики Башкортостан на 2019-2022 годы». URL: [www.duvan.bashkortostan.ru](http://www.duvan.bashkortostan.ru) (дата обращения: 24.05.2021).

7. Постановление Администрации Торжокского района Тверской области от 30.12.2019 № 691 «О муниципальной программе Торжокского района «Муниципальное управление и гражданское общество Торжокского района на 2020-2022 годы». URL: [www.torzhoakadm.ru](http://www.torzhoakadm.ru) (дата обращения: 24.05.2021).

8. Максимова Е.В. Правовое регулирование местного самоуправления в современной России: дис. ... канд.юрид.наук. М., 2007. 161 с.

9. Тихалева Е.Ю. Конституционно-правовое регулирование системы органов местного самоуправления: дис. ... канд.юрид. наук. Орел, 2013. 178 с.

10. Фабричный С.Ю. Муниципальная служба в Российской Федерации: проблемы теории и практики: авт. дис. ... докт.юрид. наук. М., 2005. 55 с.



Подписано в печать 13.04.2022. Формат 60x84<sup>1</sup>/<sub>16</sub>.  
Усл. печ. л. 17,44. Тираж 100 экз. Заказ № 20640.

---

Отпечатано с готовых материалов в КП РБ Издательство «Мир печати».  
450076, г. Уфа, ул. Аксакова, 45. Тел.: 251-72-95.