

№ 12 (112)
2023

ВЕСТНИК

УНИВЕРСИТЕТА

имени О.Е. Кутафина (МГЮА)

Право есть
искусство добра
и справедливости

*Jus est ars
boni et aequi*

В номере

Выпуск

К 100-ЛЕТИЮ СО ДНЯ РОЖДЕНИЯ ПРОФЕССОРА Е. И. КОЗЛОВОЙ

**ПРОФЕССОР Е. А. КОЗЛОВА —
ТЕОРЕТИК КОНСТИТУЦИОННОГО ПРАВА**

- 33** Комарова В. В.
Прикладная кратология и политический процесс
сквозь призму научного наследия Е. И. Козловой
- 44** Кабышев С. В.
Преемственность и диалог в конституционно-
правовом развитии России: размышления
в контексте научного наследия Е. И. Козловой
- 54** Варлен М. В.
Институты представительной демократии
в научном наследии профессора Е. И. Козловой

ВЕКТОР ЮРИДИЧЕСКОЙ НАУКИ

- 69** Берляевский Л. Г., Дудко И. Г.
Концепция прав человека в США
- 92** Таева Н. Е.
Процессуальные нормы и институты
в структуре конституционного права России

№ 12 (112)
2023

ВЕСТНИК УНИВЕРСИТЕТА имени О.Е. Кутафина (МГЮА)

Выпуск

К 100-ЛЕТИЮ СО ДНЯ РОЖДЕНИЯ
ПРОФЕССОРА Е. И. КОЗЛОВОЙ

Издается с 2014 года
Выходит один раз в месяц

Председатель редакционного совета:

БЛАЖЕЕВ Виктор Владимирович — ректор Университета имени О.Е. Кутафина (МГЮА), профессор кафедры гражданского и административного судопроизводства, кандидат юридических наук, доцент, г. Москва, Россия

Заместитель председателя редакционного совета:

ГРАЧЕВА Елена Юрьевна — заведующий кафедрой финансового права, доктор юридических наук, профессор, г. Москва, Россия

Главный редактор:

ШПАКОВСКИЙ Юрий Григорьевич — профессор кафедры экологического и природоресурсного права Университета имени О.Е. Кутафина (МГЮА), доктор юридических наук, профессор, г. Москва, Россия

Ответственный секретарь:

СЕВРЮГИНА Ольга Александровна — эксперт отдела научно-издательской политики Научно-исследовательского института Университета имени О.Е. Кутафина (МГЮА), г. Москва, Россия

Редакционный совет:

АФАНАСЬЕВ Сергей Федорович — заведующий кафедрой арбитражного процесса Саратовской государственной юридической академии, доктор юридических наук, профессор, г. Саратов, Россия

БЕЗВЕРХОВ Артур Геннадьевич — декан юридического факультета Самарского национального исследовательского университета имени академика С. П. Королева, доктор юридических наук, профессор, г. Самара, Россия

БИРЮКОВ Павел Николаевич — заведующий кафедрой международного и евразийского права Воронежского государственного университета, доктор юридических наук, профессор, г. Воронеж, Россия

БУКАЛЕРОВА Людмила Александровна — заведующий кафедрой уголовного права, уголовного процесса и криминалистики Российского государственного университета дружбы народов, доктор юридических наук, профессор, г. Москва, Россия

ВОЛКОВ Геннадий Александрович — профессор кафедры экологического и земельного права юридического факультета Московского государственного университета имени М.В. Ломоносова, доктор юридических наук, г. Москва, Россия

ВОСКОБИТОВА Лидия Алексеевна — заведующий кафедрой уголовно-процессуального права Университета имени О.Е. Кутафина (МГЮА), доктор юридических наук, профессор, г. Москва, Россия

ДЮФЛО Ален — эксперт-практик международного класса в области права, основатель адвокатского бюро «Дюфло и партнеры» преподаватель Университета Лион III имени Жана Мулена, г. Лион, Франция

ЕГОРОВА Мария Александровна — профессор кафедры конкурентного права, помощник проректора по научно-исследовательской деятельности Университета имени О.Е. Кутафина (МГЮА), доктор юридических наук, профессор, г. Москва, Россия

ЕРШОВА Инна Владимировна — первый проректор Университета имени О.Е. Кутафина (МГЮА), заведующий кафедрой предпринимательского и корпоративного права, доктор юридических наук, профессор, г. Москва, Россия

ЕФИМОВА Людмила Георгиевна — заведующий кафедрой банковского права Университета имени О.Е. Кутафина (МГЮА), доктор юридических наук, профессор, г. Москва, Россия

ЖАВОРОНКОВА Наталья Григорьевна — заведующий кафедрой экологического и природоресурсного права Университета имени О.Е. Кутафина (МГЮА), доктор юридических наук, профессор, г. Москва, Россия

ЗРАЖЕВСКАЯ Татьяна Дмитриевна — профессор кафедры конституционного и муниципального права Воронежского государственного университета, Уполномоченный по правам человека в Воронежской области, доктор юридических наук, профессор, г. Воронеж, Россия

ЗУБАРЕВ Сергей Михайлович — заведующий кафедрой административного права и процесса Университета имени О.Е. Кутафина (МГЮА), доктор юридических наук, профессор, г. Москва, Россия

ИЩЕНКО Евгений Петрович — профессор кафедры криминалистики Университета имени О.Е. Кутафина (МГЮА), доктор юридических наук, профессор, г. Москва, Россия

ИЩЕНКО Нина Сергеевна — заведующий кафедрой правоведения Гомельского филиала Международного университета «МИТСО», кандидат юридических наук, профессор, г. Гомель, Республика Беларусь

КИСЕЛЕВ Сергей Георгиевич — профессор Института права и национальной безопасности РАНХиГС при Президенте РФ, профессор Института международных отношений и социально-политических наук Московского государственного лингвистического университета, доктор философских наук, профессор, г. Москва, Россия



Журнал рекомендован Высшей аттестационной комиссией Министерства науки и высшего образования РФ для публикации основных результатов диссертаций на соискание ученой степени доктора и кандидата наук.
Материалы журнала включены в систему Российского индекса научного цитирования.

КОМАРОВА Валентина Викторовна — заведующий кафедрой конституционного и муниципального права Университета имени О.Е. Кутафина (МГЮА), доктор юридических наук, профессор, г. Москва, Россия

ЛАПИНА Марина Афанасьевна — профессор Департамента правового регулирования экономической деятельности Финансового университета при Правительстве РФ, доктор юридических наук, г. Москва, Россия

ЛЮТОВ Никита Леонидович — профессор кафедры трудового права и права социального обеспечения Университета имени О.Е. Кутафина (МГЮА), доктор юридических наук, профессор, г. Москва, Россия

МИРОШНИЧЕНКО Владимир Михайлович — ректор Академии безопасности и специальных программ, доктор экономических наук, профессор, г. Москва, Россия

НИКИТИН Сергей Васильевич — заведующий кафедрой гражданского и административного судопроизводства Российского государственного университета правосудия, доктор юридических наук, профессор, г. Москва, Россия

НОВОСЕЛОВА Людмила Александровна — заведующий кафедрой интеллектуальных прав Университета имени О.Е. Кутафина (МГЮА), доктор юридических наук, профессор, г. Москва, Россия

ПЛЮЩИКОВ Вадим Геннадьевич — директор Аграрно-технологического института Российского университета дружбы народов, доктор сельскохозяйственных наук, профессор, г. Москва, Россия

РАССОЛОВ Илья Михайлович — профессор кафедры информационного права и цифровых технологий Университета имени О.Е. Кутафина (МГЮА), доктор юридических наук, доцент, г. Москва, Россия

РОЗА Фабрис — профессор кафедры трудового права Университета Реймс Шампань-Арденны, Франция

РОМАНОВА Виктория Валерьевна — заведующий кафедрой энергетического права Университета имени О.Е. Кутафина (МГЮА), доктор юридических наук, г. Москва, Россия

РОССИНСКАЯ Елена Рафаиловна — директор Института судебных экспертиз, заведующий кафедрой судебных экспертиз Уни-

верситета имени О.Е. Кутафина (МГЮА), доктор юридических наук, профессор, г. Москва, Россия

РЫЛЬСКАЯ Марина Александровна — директор Института проблем эффективного государства и гражданского общества Финансового университета при Правительстве Российской Федерации, доктор юридических наук, доцент, г. Москва, Россия

СИНЮКОВ Владимир Николаевич — проректор по научно-исследовательской деятельности Университета имени О.Е. Кутафина (МГЮА), профессор кафедры теории государства и права, доктор юридических наук, профессор, г. Москва, Россия

СОКОЛОВА Наталья Александровна — заведующий кафедрой международного права, научный руководитель Научно-исследовательского института Университета имени О.Е. Кутафина (МГЮА), доктор юридических наук, доцент, г. Москва, Россия

УСТЮКОВА Валентина Владимировна — и.о. заведующего сектором экологического, земельного и аграрного права Института государства и права РАН, доктор юридических наук, профессор, г. Москва, Россия

ЦАЙ ЦЗЮНЬ — директор Юридического института Хэнаньского университета, доктор юридических наук, профессор, г. Кайфэн, КНР

ЦОПАНОВА Индира Георгиевна — декан юридического факультета Российской таможенной академии, кандидат юридических наук, доцент, г. Москва, Россия

ШИЛЬСТЕЙН Давид — профессор права, заведующий кафедрой уголовного права Университета Париж 1 Пантеон-Сорбонна, г. Париж, Франция

ЩЕГОЛЕВ Виталий Валентинович — проректор Московского гуманитарно-экономического университета по научной работе и международному сотрудничеству, доктор политических наук, г. Москва, Россия

Ответственный редактор выпуска:

КОМАРОВА Валентина Викторовна — профессор кафедры конституционного и муниципального права Университета имени О.Е. Кутафина (МГЮА), доктор юридических наук, профессор

В журнале публикуются статьи по научным специальностям группы 5.1 «Право» (юридические науки)	5.1.1. Теоретико-исторические правовые науки. 5.1.2. Публично-правовые (государственно-правовые) науки. 5.1.3. Частноправовые (цивилистические) науки. 5.1.4. Уголовно-правовые науки. 5.1.5. Международно-правовые науки.
РЕГИСТРАЦИЯ СМИ	Журнал зарегистрирован Федеральной службой по надзору в сфере связи, информационных технологий и массовых коммуникаций (Роскомнадзор) ПИ № ФС77-67361 от 5 октября 2016 г.
ISSN	2311-5998 (Print), 2782-6163 (Online)
ПЕРИОДИЧНОСТЬ	12 раз в год
УЧРЕДИТЕЛЬ И ИЗДАТЕЛЬ	Федеральное государственное автономное образовательное учреждение высшего образования «Московский государственный юридический университет имени О.Е. Кутафина (МГЮА)» Садовая-Кудринская ул., д. 9, стр. 1, вн. тер. г. муниципальный округ Пресненский, г. Москва, Россия, 123242
АДРЕС РЕДАКЦИИ	Садовая-Кудринская ул., д. 9, стр. 2, г. Москва, Россия, 125993 Тел.: 8 (499) 244-88-88 (доб. 687). E-mail: vestnik@msal.ru
ПОДПИСКА И РАСПРОСТРАНЕНИЕ	Свободная цена Журнал распространяется через объединенный каталог «Пресса России» и интернет-каталог агентства «Книга-Сервис» Подписной индекс 40650. Подписка на журнал возможна с любого месяца
ТИПОГРАФИЯ	Отпечатано в Издательском центре Университета имени О.Е. Кутафина (МГЮА) Садовая-Кудринская ул., д. 9, стр. 2, г. Москва, Россия, 125993
ВЫПУСКНЫЕ ДАННЫЕ	Дата выхода в свет: 15.03.2024 Объем 23,52 усл. печ. л. (14,80 а. л.), формат 84×108/16 Тираж 150 экз. Печать цифровая. Бумага офсетная

При использовании опубликованных материалов журнала ссылка на «Вестник Университета имени О.Е. Кутафина (МГЮА)» обязательна. Перепечатка допускается только по согласованию с редакцией. Точка зрения редакции не всегда совпадает с точкой зрения авторов публикаций.

Редактор Л. А. Мункеева

Корректор А. Б. Рыбакова

Компьютерная верстка Д. А. Беляков

№ 12 (112)
2023

COURIER

OF THE KUTAFIN MOSCOW STATE LAW UNIVERSITY (MSAL)

Edition

**ON THE 100TH ANNIVERSARY
OF THE BIRTH OF PROFESSOR E. I. KOZLOVA**

Published from the year of 2014

Monthly journal

Chairperson of the Council of Editors:

BLAZHEEV Victor Vladimirovich — Rector of Kutafin Moscow State Law University (MSAL), Professor of the Department of Civil and Administrative Court Proceedings, Cand. Sci. (Law), Associate Professor, Moscow, Russia

Vice-Chairperson of the Council of Editors:

GRACHEVA Elena Yurievna — Head of the Department of Financial Law, Dr. Sci. (Law), Professor, Moscow, Russia

Chief Editor:

SHPAKOVSKIY Yuriy Grigorievich — Professor of the Department of Environmental and Natural Resources Law of Kutafin Moscow State Law University (MSAL), Dr. Sci. (Law), Professor, Moscow, Russia

Executive Secretary Editor:

SEVRYUGINA Olga Alexandrovna — Expert of the Research and Publishing Policy Department of the Research Institute of Kutafin Moscow State Law University (MSAL), Moscow, Russia

Council of editors:

AFANASIEV Sergey Fedorovich — Head of the Department of Arbitrazh Procedure of Saratov State Academy of Law, Dr. Sci. (Law), Professor, Saratov, Russia

BEZVERKHOV Arthur Gennadevich — Dean of the Law Faculty of the National Research University named after Academician Sergey P. Korolev, Dr. Sci. (Law), Professor, Samara, Russia

BIRIUKOV Pavel Nikolaevich — Head of the Department of International and Eurasian Law of Voronezh State University, Doctor of Law, Professor, Voronezh, Russia

BUKALEROVA Ludmila Alexandrovna — Head of the Department of Criminal Law, Criminal Procedure and Criminology of the Peoples' Friendship University of Russia, Dr. Sci. (Law), Professor, Moscow, Russia

VOLKOV Gennadiy Aleksandrovich — Professor of the Department of Environmental and Land Law of the Faculty of Law of Lomonosov Moscow State University, Dr. Sci. (Law), Moscow, Russia

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

DUFLOT Alain — an expert practitioner in the field of law, founder of the law firm «Dufлот & Partners», Lecturer at the Jean Moulin Lyon 3 University, Lyon, France

EGOROVA Maria Alexandrovna — Professor of the Department of Competition Law, Assistant of Vice-Rector for Research of Kutafin Moscow State Law University (MSAL), Dr. Sci. (Law), Professor, Moscow, Russia

ERSHOVA Inna Vladimirovna — First Vice-Rector of Kutafin Moscow State Law University (MSAL), Head of the Department of Business and Corporate Law of Kutafin Moscow State Law University (MSAL), Dr. Sci. (Law), Professor, Moscow, Russia

EFIMOVA Lyudmila Georgievna — Head of the Department of Banking Law of Kutafin Moscow State Law University (MSAL), Dr. Sci. (Law), Professor, Moscow, Russia

ZHAVORONKOVA Natalya Grigorevna — Head of the Department of Environmental and Natural Resources Law of Kutafin Moscow State Law University (MSAL), Dr. Sci. (Law), Professor, Moscow, Russia

ZRAZHEVSKAYA Tatyana Dmitrievna — Professor of the Department of Constitutional and Municipal Law of Voronezh State University, Commissioner for Human Rights in the Voronezh Region, Dr. Sci. (Law), Professor, Voronezh, Russia

ZUBAREV Sergey Mikhailovich — Head of the Department of Administrative Law and Procedure of Kutafin Moscow State Law University (MSAL), Dr. Sci. (Law), Professor, Moscow, Russia

ISHCHENKO Evgeniy Petrovich — Head of the Department of Criminalistics of Kutafin Moscow State Law University (MSAL), Dr. Sci. (Law), Professor, Moscow, Russia

ISHCHENKO Nina Sergeevna — PhD in Law, Professor, Head of the Department of Jurisprudence of the Gomel Branch of the International University «MITSO», Gomel, Republic of Belarus

KISELEV Sergey Georgievich — Professor, Institute of Law and National Security, RANEPA University; Professor, Institute of International Relations and Socio-Political Sciences, Moscow State Linguistic University, Dr. Sci. (Philosophy), Professor, Moscow, Russia

Recommended by the Higher Attestation Commission of the Ministry of Science and Higher Education of the Russian Federation for publication of results of doctoral theses.
Materials included in the journal Russian Science Citation Index



© Kutafin Moscow State Law University (MSAL), 2023

12/2023

KOMAROVA Valentina Viktorovna — Head of the Department of Constitutional and Municipal Law of Kutafin Moscow State Law University (MSAL), Dr. Sci. (Law), Professor, Moscow, Russia

LAPINA Marina Afanasyeva — Professor of the Department of Legal Regulation of Economic Activity of the Financial University under the Government of the Russia, Dr. Sci. (Law), Moscow, Russia

LYUTOV Nikita Leonidovich — Head of the Department of Labor and Social Security Law of Kutafin Moscow State Law University (MSAL), Dr. Sci. (Law), Professor, Moscow, Russia

MIROSHNICHENKO Vladimir Mikhailovich — Rector of the Academy of Security and Special Programs, Dr. Sci. (Economics), Professor, Moscow, Russia

NIKITIN Sergey Vasilyevich — Head of the Department of Civil and Administrative Court Proceedings of the Russian State University of Justice, Dr. Sci. (Law), Professor, Moscow, Russia

NOVOSELOVA Lyudmila Alexandrovna — Head of the Department of Intellectual Property Law of Kutafin Moscow State Law University (MSAL), Dr. Sci. (Law), Professor, Moscow, Russia

PLYUSHCHIKOV Vadim Gennadyevich — Director of Agrarian and Technological Institute of the Peoples' Friendship University of Russia, Dr. Sci. (Agr. Sc.), Professor, Moscow, Russia

RASSOLOV Ilya Mikhailovich — Professor of the Department of Information Law and Digital Technologies of Kutafin Moscow State Law University (MSAL), Dr. Sci. (Law), Associate Professor, Moscow, Russia

ROSA Fabrice — Professor of the Department of Labour Law at the University of Reims Champagne-Ardenne, France

ROMANOVA Victoria Valeryevna — Head of the Department of Energy Law of Kutafin Moscow State Law University (MSAL), Dr. Sci. (Law), Moscow, Russia

ROSSINSKAYA Elena Rafailovna — Director of the Forensic Examination Institute, Head of the Department of Forensic Examination of Kutafin Moscow State Law University (MSAL), Dr. Sci. (Law), Professor, Moscow, Russia

RYLSKAYA Marina Alexandrovna — Director of the Institute of Problems of the Efficient State and Civil Society of the Financial University under the Government of the Russia, Dr. Sci. (Law), Associate Professor, Moscow, Russia

SINYUKOV Vladimir Nikolaevich — Vice-Rector for Research of Kutafin Moscow State Law University (MSAL), Professor of the Department of Theory of the State and Law, Dr. Sci. (Law), Professor, Moscow, Russia

SOKOLOVA Natalya Alexandrovna — Head of the Department of International Law, Academic Director of the Research Institute of Kutafin Moscow State Law University (MSAL), Dr. Sci. (Law), Associate Professor, Moscow, Russia

USTYUKOVA Valentina Vladimirovna — Acting Head of the Sector of Environmental, Land and Agricultural Law of the Institute of the State and Law of the RAS, Dr. Sci. (Law), Professor, Moscow, Russia

TSAY TSZYUN — Director of the Law Institute of Henan University, Dr. Sci. (Law), Professor, Kaifen, the PRC

TSOPANOVA Indira Georgievna — Dean of the Law Faculty of the Russian Customs Academy, Cand. Sci. (Law), Associate Professor, Moscow, Russia

CHILSTEIN David — Professor of Law, Head of the Department of Criminal Law at the University of Paris 1 Pantheon-Sorbonne, Paris, France

SHCHEGOLEV Vitaliy Valentinovich — Vice-Rector for Research and International Cooperation of the Moscow University of Humanities and Economics, Dr. Sci. (Political Sciences), Moscow, Russia

Editor-in-Chief of the Issue:

KOMAROVA Valentina Viktorovna — Professor of the Department of Constitutional and Municipal Law of the Kutafin Moscow State Law University (MSAL), Dr. Sci. (Law), Professor

The Journal publishes research papers written on scientific specialties of Group 5.1 «Law» (Legal Sciences)	5.1.1. Theory and History of Law. 5.1.2. Public Law and State Law. 5.1.3. Private Law (Civil Law). 5.1.4. Criminal Law. 5.1.5. International Law.
THE CERTIFICATE OF MASS MEDIA REGISTRATION	The journal was registered by the Federal Service for Supervision of Communications, Information Technology and Mass Media (Roskomnadzor) on 5 October 2016. The Certificate of Mass Media Registration: PI No. FS77-67361
ISSN	2311-5998 (Print), 2782-6163 (Online)
PUBLICATION FREQUENCY	12 issues per year
FOUNDER AND PUBLISHER	Federal State Autonomous Educational Institution of Higher Education "Kutafin Moscow State Law University (MSAL)". Sadovaya-Kudrinskaya ul., d. 9, str. 1, Presnensky intra-urb.ter. municipal district, Moscow, Russia, 123242
EDITORIAL OFFICE. POSTAL ADDRESS	9 str. 2 Sadovaya-Kudrinskaya ul., Moscow, Russia, 125993 Tel.: +7 (499) 244-88-88 (ext. 687) E-mail: vestnik@msal.ru
SUBSCRIPTION AND DISTRIBUTION	Free price The journal is distributed through "Press of Russia" joint catalogue and the Internet catalogue of "Kniga-Servis" Agency Subscription index: 40650. Journal subscription is possible from any month
PRINTING HOUSE	Printed in Publishing Center of Kutafin Moscow State Law University (MSAL) 9 str. 2 Sadovaya-Kudrinskaya ul., Moscow, Russia, 125993
SIGNED FOR PRINTING	15.03.2024 Volume: 23,52 conventional printer's sheets (14,80 author's sheets). Format: 84×108/16. An edition of 150 copies. Digital printing. Offset paper
<i>When using published materials of the journal, reference to "Courier of the Kutafin Moscow State Law University (MSAL)" is obligatory. Full or partial use of materials is allowed only with the written permission of the authors or editors. The point of view of the Editorial Board may not coincide with the point of view of the authors of publications.</i>	
Editor L. A. Munkueva	Proof-reader A. B. Rybakova
Computer layout D. A. Belyakov	

СОДЕРЖАНИЕ

СЛОВО К ЧИТАТЕЛЯМ	8
УНИВЕРСИТЕТСКАЯ ХРОНИКА	11
ПАМЯТИ ЕКАТЕРИНЫ ИВАНОВНЫ КОЗЛОВОЙ	
Путь ученого	23
ПРОФЕССОР Е. И. КОЗЛОВА – ТЕОРЕТИК КОНСТИТУЦИОННОГО ПРАВА	
Комарова В. В. Прикладная кратология и политический процесс сквозь призму научного наследия Е. И. Козловой	33
Кабышев С. В. Преемственность и диалог в конституционно-правовом развитии России: размышления в контексте научного наследия Е. И. Козловой	44
Варлен М. В. Институты представительной демократии в научном наследии профессора Е. И. Козловой	54
Пономаренко А. Н. Содержание института народовластия в работах Е. И. Козловой	64
ВЕКТОР ЮРИДИЧЕСКОЙ НАУКИ	
Зарубежный опыт	
Берлявский Л. Г., Дудко И. Г. Концепция прав человека в США	69
Теоретические проблемы развития конституционного права России	
Полянский В. В. Трансформация правовой идеологии в области регулирования двойного гражданства в Российской Федерации	83
Таева Н. Е. Процессуальные нормы и институты в структуре конституционного права России	92
Беньяминова С. А. Тенденции развития института судебной власти сквозь призму научных трудов Е. И. Козловой	104
Володина С. В. О применении принципа доверия в конституционной модели разделения властей в Российской Федерации	115
Публичная власть сквозь призму конституционных поправок и научно-технического прогресса	
Титова Е. В., Конева Н. С. Научное наследие Е. И. Козловой и его значение для развития российской доктрины публичной власти	124

Садовникова Г. Д.

- Процедурные нормы и их значение
в реализации функций представительных органов 135

Иванов И. В.

- Публичная власть и воля народа:
к 100-летию со дня рождения Е. И. Козловой 144

НАУЧНЫЙ ПОИСК

Ануфриева Л. П.

- Цифровизация: юридические концепции и конструкции,
нарративы и термины и их особенности (отдельные заметки
в общетеоретическом и международно-правовом аспектах) 153

Шапошников А. В.

- Цифровизация как фактор легитимации
процесса формирования законодательных органов
власти субъектов Российской Федерации 165

Грудцына Л. Ю.

- Правовые основы обеспечения национальной экономической
безопасности на примере оценки социально-экономической
асимметрии субъектов Российской Федерации 173

Трибуна молодого ученого

Дроздов А. А.

- Конституционно-правовые основы социального
государства в рыночной экономике Российской Федерации 184

Мазуревский К. С.

- Некоторые вопросы реализации принципа
народовластия в современной России 191

Шалберкина М. Н.

- Социальное развитие российского общества
в свете 30-летия Конституции: перспективы и ожидания.
Памяти Екатерины Ивановны Козловой 199

Право в историческом преломлении

Из периодики прошлого

Козлова Е. И.

- Воля советского народа (государственно-правовой аспект) 210

ПОСТСКРИПТУМ

Шпаковский Ю. Г.

- «Человек с ружьем» 218

CONTENTS

NOTE TO THE READER	8
UNIVERSITY CHRONICLE	11
IN MEMORY OF EKATERINA IVANOVNA KOZLOVA	
The Path of the Scientist	
Professor E. I. Kozlova is a theorist of constitutional law	23
Komarova V. V.	
Applied cratology and the political process through the prism of the scientific heritage of E. I. Kozlova	33
Kabyshev S. V.	
Continuity and dialogue in the constitutional and legal development of Russia: reflections in the context of the scientific heritage of E. I. Kozlova	44
Varlen M. V.	
Institutes of representative democracy in the scientific heritage of Professor E. I. Kozlova	54
Ponomarenko A. N.	
The content of the Institute of Democracy in the works of E. I. Kozlova	64
VECTOR OF LEGAL SCIENCE	
Foreign experience	
Berlyavsky L. G., Dudko I. G.	
US Human Rights Concept	69
Theoretical Problems of the Development of Constitutional Law in Russia	
Polyansky V. V.	
Transformation of legal ideology in the field of regulation of dual citizenship in the Russian Federation	83
Taeva N. E.	
Procedural Norms and Institutions in the Structure of Constitutional Law of Russia	92
Beniaminova S. A.	
Trends in the development of the Institute of judicial power through the prism of scientific works by E. I. Kozlova	104
Volodina S. V.	
On the Application of the Principle of Trust in the Constitutional Model of the Separation of Powers in the Russian Federation	115
Public Power through the Prism of Constitutional Amendments and Scientific and Technological Progress	
Titova E. V., Koneva N. S.	
Scientific heritage of E. I. Kozlova and its importance for the development of the Russian doctrine of public authority	124

Sadovnikova G. D.

- Procedural norms and their significance in the implementation
of the competence of representative bodies 135

Ivanov I. V.

- Public authority and the will of the people:
to the 100th anniversary of the birth of E. I. Kozlova 144

SCIENTIFIC RESEARCH

Anufrieva L. P.

- Digitalization: Legal Concepts and Constructions,
Narratives and Terms and their Features (certain remarks
as per General Legal Theory and International Law aspects) 153

Shaposhnikov A. V.

- Digitalization as a factor in legitimizing the process
of forming legislative authorities of the constituent
entities of the Russian Federation 165

Grudtsyna L. Yu.

- The legal basis for ensuring national economic security
on the example of assessing the socio-economic
asymmetry of the subjects of the Russian Federation 173

YOUNG RESEARCHERS' PERSPECTIVE

Drozdov A. A.

- Constitutional foundations of the social state in the market economy
of the Russian Federation 184

Mazurevskii K. S.

- Some Issues of Realization of the Principle
of People's Power in Modern Russia 191

Shalberkina M. N.

- Social development of Russian society at the turn
of the 30th anniversary of the Constitution: prospects
and expectations. In Memory of Ekaterina Ivanovna Kozlova 199

LAW IN HISTORICAL REFRACTION

From the periodicals of the past

Kozlova E. I.

- The Will of the Soviet People (State and Legal Aspect) 210

POSTSCRIPT

Shpakovsky Yu. G.

- «The Man with the Gun» 218

Слово к читателю



Уважаемые читатели!

Предлагаемый вашему вниманию новый выпуск журнала «Вестник Университета имени О.Е. Кутафина (МГЮА)» посвящен актуальным проблемам конституционного права сквозь призму наследия одного из основоположников школы российского конституционализма Екатерины Ивановны Козловой, одного из старейших профессоров Университета имени О.Е. Кутафина (МГЮА), доктора юридических наук, заслуженного деятеля науки Российской Федерации, лауреата премии Президента Российской Федерации.

Имя Екатерины Ивановны Козловой, столетие со дня рождения которой отмечали все представители государственно-правовой науки, связано с нашим вузом, с нашей научной школой.

Научные школы ВЮЗИ — МЮИ — МГЮА — Университета имени О.Е. Кутафина (МГЮА) — это основа для отраслевых наук, процесса юридического образования всей нашей страны.

Коллектив единомышленников, работа которых основана на общих целях, научных интересах, традициях, — это научная школа, и в Московской государственной юридической академии имени О.Е. Кутафина (в настоящее время — Университет имени О.Е. Кутафина (МГЮА)) одной из ведущих научных школ была школа российского конституционализма, основоположником которой общепризнан Олег Емельянович Кутафин, чьим верным помощником, единомышленником, соратником и соавтором была Екатерина Ивановна.

Кафедра конституционного и муниципального права Университета имени О.Е. Кутафина (МГЮА) стала исторически обусловленной формой организации научной деятельности группы исследователей, направленной на «производство» не только научных идей, но и ученых (а без этого невозможны сохранение традиций, передача «эстафеты знаний»), где в рамках образовательной деятельности происходит передача знаний на протяжении вот уже без малого 100 лет.

Екатерина Ивановна с 1972 по 1991 г. возглавляла кафедру государственного права. В 1991 г. заведующим кафедрой был избран О. Е. Кутафин, ставший ректором ВЮЗИ в 1987 г., и Екатерина Ивановна, будучи его заместителем, продолжала отдавать все свои силы и свой талант формированию творческого коллектива кафедры, воспитанию новых научных кадров, а с 2008 по 2012 г. снова возглавила кафедру, продолжая традиции научной школы.

Основоположники научной школы воспитали плеяду замечательных ученых, впитавших вместе с базовыми научными постулатами переданные им ценностные ориентиры, активную жизненную позицию и ныне работающих на кафедре, в свою очередь, передавая своим ученикам традиции научной школы российского конституционализма.

Научные школы в любой науке являются неперенным постоянно действующим фактором ее прогресса. Научное наследие Екатерины Ивановны Козловой, стоявшей у истоков создания нашей научной школы, бережно сохраняется и

развивается в условиях меняющейся общественно-правовой действительности. Ее учениками и коллегами были подготовлены и изданы труды, посвященные научному наследию Екатерины Ивановны Козловой¹. Основа и вектор научных исследований представлены в работах руководителей и творческих вдохновителей научной школы кафедры².

Создаются труды, позволяющие проследить динамику развития научных воззрений основоположников научной школы, ее последователей и учеников по различным вопросам конституционного права, в виде сборников, тематических журналов, посвященных их юбилеям³, в том числе юбилею Е. И. Козловой⁴; коллективных монографий⁵, в которых авторы сквозь призму научного наследия основоположников научной школы исследуют теоретические основы и проблемы конституционализма и конституционного государства.

Авторы коллективных монографии, отстаивая единые концептуальные подходы в отношении основных направлений и путей развития нашей государственности и общественного развития, конституционализма, подчас имеют разные позиции по поводу оптимизации правового регулирования отдельных аспектов формирования конституционного государства, что находит отражение в научных трудах. Это вклад в дальнейшее развитие идей учителей, направленных на научное обоснование конституционных новелл и выработку целостной концепции российского конституционализма с учетом особенностей и тенденций развития конституционного законодательства в непростых условиях современного трансформирующегося миропорядка. Научная мысль и традиция живут, развиваются и стремительно покоряют новые горизонты. Этот вектор заложен Е. И. Козловой.

¹ Козлова Е. И. Избранные труды / сост. В. В. Комарова. М. : Проспект, 2017. 304 с.

² Комарова В. В., Кононов К. А. Антология науки конституционного и муниципального права в трудах заведующих кафедрой конституционного и муниципального права Университета имени О.Е. Кутафина. М. : Проспект, 2022.

³ См.: Lex russica. 2017. № 1 (тема номера: «Научное наследие Н. А. Михалевой»); Вестник Университета имени О.Е. Кутафина (МГЮА). 2019. № 9 (тема номера «К 70-летию Владимира Ивановича Фадеева»); Образование и право. 2022. № 2 (тема номера: «Научное наследие доктора юридических наук, профессора, заслуженного юриста России В. В. Невинского»); Конституционное и муниципальное право. 2022. № 7 (тема номера: «К 85-летию О. Е. Кутафина»); Вестник Университета имени О.Е. Кутафина. 2022. № 9 (тема номера: «К юбилею О. Е. Кутафина и кафедры конституционного и муниципального права»); Актуальные проблемы российского права. 2022. № 6 (тема номера: «К юбилею О. Е. Кутафина и кафедры конституционного и муниципального права»).

⁴ См.: Актуальные проблемы российского права. 2020. Т. 15. № 3 (112) (тема номера: «Научное наследие Екатерины Ивановны Козловой»).

⁵ См., например: Актуальные проблемы конституционного права: к столетию Екатерины Ивановны Козловой : колл. монография / отв. ред. В. В. Комарова. М. : Норма, 2024 ; Комарова В. В., Нарутто С. В., Садовникова Г. Д., Варлен М. В. Конституционализация российского права в учении академика О. Е. Кутафина : колл. монография / отв. ред. В. В. Комарова. М. : Норма ; Инфра-М, 2022 ; Современный российский конституционализм: проблемы становления и перспективы развития : монография / отв. ред. В. В. Комарова, Г. Д. Садовникова. М. : Норма ; Инфра-М, 2018.

Екатерина Ивановна была человеком редкостной чистоты и порядочности, огромного обаяния, неиссякаемого жизненного оптимизма и житейской мудрости. Она заражала своей преданностью конституционному праву и своей творческой энергией. Ее никогда не оставляли чувство юмора и оптимизм, некоторая «лукавинка». Екатерина Ивановна была удивительным человеком, талантливым ученым, прекрасным лектором, замечательным педагогом, настоящим университетским профессором, учениками которого с гордостью называют себя многие сотни выпускников ВЮЗИ и МГЮА, сохраняя в своих сердцах ее светлый образ.

Редкие душевные качества, высокий профессионализм, неумная жажда жизни, необычайная трудоспособность и умение с полной отдачей заниматься научно-преподавательской деятельностью снискали Екатерине Ивановне заслуженный авторитет и уважение не только на бескрайних просторах России, но и далеко за ее пределами. Имя выдающегося ученого, профессора, заслуженного деятеля науки Российской Федерации Екатерины Ивановны Козловой навсегда вошло в историю не только отечественной юридической науки, но и в мировую историю правовых учений в области государственоведения⁶.

Практически каждая ее работа — будь то небольшая статья или учебник — это подлинный научный шедевр, несущий в себе богатство мысли, призывающий к размышлениям, дискуссии. Неизменно вызывает восхищение профессиональное мастерство, с которым она анализировала сложные теоретические проблемы. Математическая точность формулировок и выводов характеризует ее экспертные заключения, отражающие существо не только буквы, но и духа закона.

Мы чтим традиции, опираемся на труды наставников и одновременно творим инновации, уверенно смотрим в будущее! Такая преемственность поколений, знаний и опыта, творческий подход всех членов авторского коллектива представляемого тематического журнала позволили выбрать актуальные и интересные темы и направления, создать интересные статьи.

Уверена, что заинтересованное научное обсуждение насущных прикладных проблем отечественного конституционного права внесет свою лепту не только в развитие идей нашей научной школы, но и в науку конституционного права. Искренне надеюсь, что все материалы заинтересуют не только юристов-конституционалистов, но и коллег — специалистов в других областях права, представителей публично-правовых наук. Приглашаем к научной дискуссии!

В. В. Комарова,
*профессор, доктор юридических наук, профессор кафедры
конституционного и муниципального права
Университета имени О.Е. Кутафина (МГЮА),
почетный работник высшего образования РФ,
почетный работник сферы образования РФ*

⁶ Комарова В. В. Ко дню рождения Екатерины Ивановны Козловой — классика конституционного права России // Международный журнал прикладных и фундаментальных исследований. 2014. № 12. С. 293—294.

ДЕКАБРЬ 2023¹

Университет в общественной жизни страны

Выдвижение Владимира Путина кандидатом на выборах Президента России



Ректор Университета имени О.Е. Кутафина (МГЮА), член Центрального штаба Народного фронта Виктор Блажеев принял участие в организационном совещании инициативной группы по поддержке выдвижения Владимира Путина кандидатом на выборах Президента Российской Федерации, которое состоялось 9 декабря 2023 г.

«Россия — великая страна, мы гордимся своей историей, ценим настоящее и создаем будущее. Сфера науки и образования в последние годы сделала большой рывок, наша страна последовательно формирует кадровый и технологический суверенитет, созданы возможности для реализации любых идей и проектов. В этом есть несомненная заслуга нашего Президента, и в дальнейшем с Владимиром Владимировичем мы сможем еще больше!» — написал в своем телеграм-канале Виктор Блажеев.

Во встрече также приняли участие руководитель Исполкома Народного фронта Михаил Кузнецов, первый заместитель Председателя Совета Федерации

¹ URL: <https://msal.ru/news/>





Федерального Собрания Российской Федерации Андрей Турчак, председатель Российского союза промышленников и предпринимателей (РСПП) Александр Шохин, председатель Народного Совета Донецкой Народной Республики Артем Жога, президент Национального исследовательского центра «Курчатовский институт» Михаил Ковальчук, главный врач Московской городской клинической больницы № 52, Герой Труда Российской Федерации Марьяна Лысенко, народный артист Российской Федерации Владимир Машков, певица Полина Гагарина и др.

Спустя несколько дней, в концертном зале «Зарядье» состоялось собрание группы избирателей по поддержке выдвижения Владимира Путина в Президенты Российской Федерации. В нее вошли более 750 человек — представителей органов государственной власти, общественных организаций, деятелей культуры, спортсменов и ученых.

Группа избирателей приняла решение о поддержке выдвижения кандидата в Президенты Российской Федерации Владимира Путина, а также о назначении уполномоченных представителей группы избирателей — ими стали ректор Университета Виктор Блажеев, первый проректор Инна Ершова, а также юристы Сергей Костенко и Альбина Гаджиева.

18 декабря 2023 г. Владимир Путин посетил Центральную избирательную комиссию РФ, где представил документы на выдвижение кандидата на должность Президента Российской Федерации в порядке самовыдвижения. В качестве уполномоченного представителя группы избирателей его сопровождал ректор Университета Виктор Блажеев.

Старт Всероссийского правового (юридического) диктанта

2 декабря 2023 г. в рамках торжественной церемонии награждения Высшей юридической премией «Юрист года» был дан старт Всероссийскому правовому (юридическому) диктанту.

На символическую кнопку, запускающую диктант, нажали министр юстиции РФ Константин Чуйченко, председатель Ассоциации юристов России Сергей Степашин, ректор Университета имени О.Е. Кутафина (МГЮА), сопредседатель Ассоциации юристов России Виктор Блажеев, председатель Комитета Государственной Думы по государственному строительству и законодательству, сопредседатель Ассоциации юристов России Павел Крашенинников, сопредседатель Ассоциации юристов России Владимир Плигин, председатель Правления Ассоциации юристов России Владимир Груздев.



Научная жизнь Университета

Конференция, посвященная 100-летию профессора Марии Сумбатовны Шакарян

19 января 2024 г. в Университете имени О.Е. Кутафина (МГЮА) прошла Международная научно-практическая конференция «Вопросы совершенствования правосудия по гражданским делам и гражданского процессуального законодательства: научное и педагогическое наследие М. С. Шакарян», посвященная 100-летию доктора юридических наук, профессора Марии Сумбатовны Шакарян.

Организатором мероприятия выступила кафедра гражданского и административного судопроизводства Университета имени О.Е. Кутафина (МГЮА). Участниками конференции стали более 100 человек — представителей научных, образовательных организаций, судов, органов государственной власти, местного самоуправления, прокуратуры, адвокатуры, юридических и иных компаний.

С вступительным словом выступил ректор Университета имени О.Е. Кутафина (МГЮА) Виктор Блажеев: «Мария Сумбатовна Шакарян — это легенда, ученый, который заложила основу кафедры гражданско-процессуального права нашего Университета. Мария Сумбатовна — блестящий ученый и прекрасный организатор, она детально изучала все организационные вопросы, что вызывало неподдельное удивление. Я благодарен кафедре за эту конференцию и желаю



всем интересных дискуссий. Надеюсь, что каждый из нас вынесет что-то полезное и важное для себя».

О том, какой запомнили коллеги Марию Сумбатовну Шакарян, рассказала первый проректор Университета имени О.Е. Кутафина (МГЮА) Инна Ершова: *«Мария Сумбатовна была прекрасным ученым, создавшим научную школу. И научная школа кафедры гражданского процесса — это значимость совершенно невероятного масштаба. И я сама, когда стала заведующим кафедрой, поняла, что она должна быть построена по образцу кафедры гражданского процесса, а заведующим я хочу быть таким, чтобы быть похожей в некоторых вещах на Марию Сумбатовну. Кафедра должна стать коллективом, куда люди приходят, важно, чтобы это была семья».*

Вступительное слово также сказал заведующий кафедрой гражданского и административного судопроизводства Университета имени О.Е. Кутафина (МГЮА) Сергей Михайлов: *«Автор более 140 работ, посвященных не только проблемам гражданского-процессуального права, но и учебным, а также методическим вопросам, Мария Сумбатовна оставила ценное научное и педагогическое наследие. Наследие — это то, что нельзя потратить. Его необходимо беречь и преумножать. Безусловно, что овеществленную часть наследия составляют ее научные труды, но не последнее место занимает и наследие, которое хранят и помнят те, кто у нее учился, кто с ней работал. Мария Сумбатовна была невероятным организатором, и сегодняшнюю конференцию мы постарались сделать так же, как это сделала бы Мария Сумбатовна Шакарян».*

В рамках конференции также проходят дискуссионные площадки, посвященные проблемам теории гражданского процессуального права и судебной практики, а также вопросам преподавания дисциплин гражданско-процессуальной направленности, входившим в сферу научных и педагогических интересов доктора юридических наук, профессора Марии Сумбатовны Шакарян.



В Университете имени О.Е. Кутафина (МГЮА) обсудили проблемы возникновения, выявления и профилактики экспертных ошибок

19 января 2024 г. в Университете имени О.Е. Кутафина (МГЮА) прошла Международная научно-практическая конференция «Экспертные ошибки: современные проблемы возникновения, выявления и профилактики», организованная кафедрой судебных экспертиз Университета имени О.Е. Кутафина (МГЮА) совместно с Союзом лиц, осуществляющих деятельность в сфере судебной экспертизы и судебных экспертных исследований «Палата судебных экспертов имени Ю. Г. Корухова» и Научно-образовательным центром судебной экспертизы Научно-исследовательского института Университета имени О.Е. Кутафина (МГЮА).

С приветственным словом к участникам конференции обратился проректор по научно-исследовательской деятельности Владимир Синюков: *«Важно понимать, что эксперты — это люди, которые тоже могут совершать ошибки, но цена ошибки в экспертной деятельности чрезвычайно высока, ведь она может повлиять на судьбы людей. На эти проблемы необходимо обращать внимание, разрабатывать универсальные стандарты, которые помогут предотвратить совершение экспертных ошибок».*

В заключение Владимир Николаевич поблагодарил Елену Рафаиловну Россинскую и кафедру судебных экспертиз Университета имени О.Е. Кутафина (МГЮА) за организацию мероприятия, которое объединяет все поколения судебных экспертов.



Первый проректор МГЮА Инна Ершова приняла участие во Всероссийской научно-практической конференции «Вопросы противодействия идеологии терроризма в современных условиях»



На базе Пятигорского государственного университета с 6 по 9 декабря 2023 г. прошла Всероссийская научно-практическая конференция «Вопросы противодействия идеологии терроризма в современных условиях», в которой приняли участие более 270 представителей вузов из более чем 160 университетов. Университет имени О.Е. Кутафина (МГЮА) представляла первый проректор Инна Ершова.

На конференции были обсуждены основные вопросы противодействия терроризму в Российской Федерации, ход реализации мероприятий Комплексного плана противодействия идеологии терроризма в Российской Федерации, опыт





образовательных организаций в профилактике терроризма в современных условиях и обеспечения комплексной безопасности.

В видеообращении к участникам конференции министр науки и высшего образования РФ Валерий Фальков отметил: *«В условиях специальной военной операции тема комплексной безопасности вузов актуальна как никогда. Такие вызовы, как внешние угрозы экстремизма, терроризма, межнациональные и межконфессиональные конфликты происходят на фоне беспрецедентно гибридной войны, объявленной нашему государству. Сегодня необходимо личное внимание и участие руководства вузов в обеспечении антитеррористической защищенности».*

С приветственными словами к участникам мероприятия в формате видео-конференц-связи также обратились заместитель министра науки и высшего образования РФ Константин Могилевский и референт Управления Президента РФ по внутренней политике Андрей Третьяков.

Круглый стол памяти профессора Камиля Бекашева



20 декабря 2023 г. в Университете состоялся круглый стол памяти профессора Камиля Абдуловича Бекашева.

С вступительным словом на мероприятии выступил проректор по научной деятельности Университета Владимир Синюков и заведующий кафедрой международного права Наталья Соколова.

Камиль Абдулович Бекашев с февраля 1989 г. в течение 28 лет занимал должность заведующего кафедрой международного права Университета имени О.Е. Кутафина (МГЮА). К. А. Бекашев участвовал в работе над проектами Конвенции ООН по морскому праву 1982 г. и других международных актов, был членом научно-консультативного совета МИД России по

международному праву, членом экспертного совета ВАК по правовым наукам. Он — автор более 350 научных работ, 15 монографий, научный консультант и соавтор Большой российской энциклопедии в 35 томах. Доктор юридических наук, профессор, член Постоянной палаты третейского суда ООН и Международного арбитража по морскому праву ООН, заслуженный юрист РФ и заслуженный деятель науки РФ Камиль Абдулович Бекашев ушел из жизни в декабре 2022 г.

Подведены итоги IV Конкурса на лучшее сравнительно-правовое исследование

4 декабря 2023 г. состоялось заседание организационного комитета IV Конкурса на лучшее сравнительно-правовое исследование обучающихся Университета имени О.Е. Кутафина (МГЮА) в 2023/2024 учебном году.



Председателем организационного комитета выступил проректор по научно-исследовательской деятельности Университета имени О.Е. Кутафина (МГЮА) Владимир Синюков. «Человек права» — так звучала тема конкурса в 2023 г. Она включила в себя отраслевые особенности концепции человека, которые нашли отражение в праве.

По итогам совещания было принято решение признать победителями конкурса обучающуюся 4-го курса Института прокуратуры Елену Волкову, обучающегося 4-го курса Высшей школы права Матвея Подсеваткина, обучающегося 4-го курса Международно-правового института Данила Спиваченко.

Студенты, удостоенные звания победителей, получили премии в размере 50 000 рублей.

Развитие Университета

Подписан Протокол о взаимодействии между Университетом имени О.Е. Кутафина (МГЮА) и Московской городской Думой

21 декабря 2023 г. состоялась церемония подписания Протокола о взаимодействии между Мосгордумой и Университетом имени О.Е. Кутафина (МГЮА). В рамках мероприятия было принято решение о пролонгации сотрудничества в вопросах науки и образования, патриотического и гражданского воспитания молодежи, а также об укреплении связей с экспертным сообществом.

Со стороны Университета имени О.Е. Кутафина (МГЮА) Протокол подписал ректор Университета Виктор Блажеев, Московскую городскую Думу представил ее Председатель Алексей Шапошников.

«Университет имени О.Е. Кутафина (МГЮА) и Московскую городскую Думу связывает многолетнее сотрудничество по самым разным вопросам. Сегодня



мы подписываем Протокол о взаимодействии, чтобы дать новый толчок развития наших отношений, в том числе в сфере науки, образования, патриотического и гражданского воспитания молодежи, экспертной деятельности. Убежден, наше сотрудничество и впредь будет исключительно плодотворным», — отметил ректор Университета имени О.Е. Кутафина (МГЮА) Виктор Блажеев.

Первое заседание Наблюдательного совета Университета имени О.Е. Кутафина (МГЮА)



В связи с изменением типа учреждения с федерального государственного бюджетного образовательного учреждения высшего образования на федеральное государственное автономное учреждение высшего образования приказом Министерства науки и высшего образования Российской Федерации от 07.12.2023 № 1162 был утвержден состав Наблюдательного совета Университета имени О.Е. Кутафина (МГЮА) сроком на пять лет.

20 декабря 2023 г. состоялось первое заседание Наблюдательного совета Университета имени О.Е. Кутафина (МГЮА). По итогам заседания были приняты следующие решения: председателем Наблюдательного совета Университета имени О.Е. Кутафина (МГЮА)

избран министр юстиции РФ Константин Чуйченко, секретарем — доцент кафедры предпринимательского и корпоративного права Университета Екатерина Енькова. Утверждены положение о Наблюдательном совете Университета имени О.Е. Кутафина (МГЮА), положение о закупке товаров, работ, услуг для нужд Университета имени О.Е. Кутафина (МГЮА), принято положительное заключение по проекту плана финансово-хозяйственной деятельности Университета.

В состав Наблюдательного совета Университета имени О.Е. Кутафина (МГЮА) вошли: Елена Грачева, заведующий кафедрой финансового права Университета имени О.Е. Кутафина (МГЮА); Владимир Груздев, председатель Правления Общероссийской общественной организации «Ассоциация юристов России»; Владимир Гутенев, первый вице-президент Общероссийской общественной организации «Союз машиностроителей России»; Екатерина Енькова, доцент кафедры предпринимательского и корпоративного права Университета имени О.Е. Кутафина (МГЮА); Антон Златопольский, первый заместитель генерального директора холдинга ФГУП «Всероссийская государственная телевизионная и радиовещательная компания», генеральный директор телеканала «Россия»; Игорь Исаев, заведующий кафедрой истории государства и права Университета имени О.Е. Кутафина (МГЮА); Андрей Омельчук, заместитель министра науки и высшего образования РФ; Алексей Свистунов, директор Департамента кадровой политики Министерства науки и высшего образования Российской Федерации; Наталья Третьяк, генеральный директор акционерного общества «Просвещение»;

Константин Чуйченко, министр юстиции РФ; Вадим Яковенко, руководитель Федерального агентства по управлению государственным имуществом.

Университет имени О.Е. Кутафина (МГЮА) вошел в состав консорциума «Российско-Белорусский университетский союз “ВМЕСТЕ”», созданного на базе ПсковГУ

22 декабря 2023 г. ректор Университета имени О.Е. Кутафина (МГЮА) Виктор Блажеев и ректор Псковского государственного университета Наталья Ильина подписали соглашение о присоединении к консорциуму ПсковГУ «Российско-Белорусский университетский союз “ВМЕСТЕ”».

Работа консорциума направлена на формирование единого научно-образовательного пространства и развитие молодежной политики Российской Федерации и Республики Беларусь через расширение межвузовского сетевого взаимодействия.

«Очень рад, что те отношения, которые сложились между нашими университетами, имеют свое логическое продолжение, в том числе в виде подписания сегодняшнего соглашения. Вместе мы реализуем самые грандиозные проекты», — сказал ректор Университета имени О.Е. Кутафина (МГЮА) Виктор Блажеев.

Университет имени О.Е. Кутафина (МГЮА) стал двенадцатым членом консорциума и первым российским вузом — участником объединения, за исключением координатора.



Подписано соглашение о сотрудничестве с АНО «Молодежь столицы»

5 декабря 2023 г., в День добровольца (волонтера), Университет имени О.Е. Кутафина (МГЮА) подписал соглашение о сотрудничестве с АНО «Молодежь столицы». Документ подписали проректор по молодежной политике Университета имени О.Е. Кутафина (МГЮА) Александр Чанышев и генеральный директор АНО «Молодежь столицы» Владислав Федотов.

Стороны договорились проводить совместные мероприятия в сфере молодежной политики, а также содействовать в реализации инициатив и проектов путем проведения культурно-просветительской, досуговой, социально-воспитательной и спортивной работы.

Также во встрече приняли участие начальник Управления по молодежной политике и воспитательной деятельности Университета имени О.Е. Кутафина



(МГЮА) Антон Журков, заместитель начальника Управления по молодежной политике и воспитательной деятельности Университета Евгений Китаев и председатель Ассоциации студентов Университета имени О.Е. Кутафина (МГЮА) Матвей Пасканый и ответственный секретарь Ассоциации студентов Университета Алиса Гильванова.

Международное сотрудничество

В Университете имени О.Е. Кутафина (МГЮА) прошла встреча с Посольством Никарагуа



18 декабря 2023 г. в целях развития международного образовательного и научного сотрудничества в Университете состоялась встреча с представителями Посольства Республики Никарагуа в России.

От Университета на встрече присутствовали проректор по образовательной деятельности МГЮА Наталья Софийчук и помощник проректора по научно-исследовательской деятельности Мария Егорова. От Посольства Республики Никарагуа во встрече приняли участие советник-посланник Клаудио Арана и советник Дайанс Гисэль Мелендес Кастро.

Участники встречи обсудили вопросы организации образовательного процесса и отдельные аспекты научного сотрудничества МГЮА с университетами Республики Никарагуа. В последние три года Университет развивает активное научное сотрудничество с университетами стран Латинской Америки, в частности Бразилии.



Проректор по научно-исследовательской деятельности МГЮА Владимир Синюков встретился с представителем вьетнамского студенческого сообщества Университета

27 декабря 2023 г. состоялась рабочая встреча проректора по научно-исследовательской деятельности Университета Владимира Синюкова и представителя вьетнамского студенческого сообщества в Университете имени О.Е. Кутафина (МГЮА) Ву Дык Зунгом, аспирантом 3-го курса кафедры теории государства и права.

В Университете на разных формах подготовки (бакалавриат, магистратура, специалитет) обучается большая группа вьетнамских студентов. На встрече обсуждались инициативы в области совместной научной деятельности.

Мероприятия ректората

Заключительное в 2023 г. заседание Ученого совета

25 декабря 2023 г. в Университете состоялось заключительное в 2023 г. заседание Ученого совета.

В начале встречи традиционно отметили достижения Университета за прошедший месяц. Перед членами Ученого совета выступил заместитель председателя Московской городской избирательной комиссии Дмитрий Реут и поблагодарил коллектив Университета за содействие.

«Не секрет, что недавно мы отмечали знаковый юбилей — 30-летие избирательной системы не только России, но и Москвы. Мне очень приятно, что все эти годы вместе с нами было руководство, профессорско-преподавательский состав Университета имени О.Е. Кутафина (МГЮА). Обучить несколько десятков тысяч человек для работы в избирательных комиссиях — это огромный труд, и я благодарен за это вузу», — отметил Дмитрий Реут.

Далее состоялось вручение памятного знака Московской городской избирательной комиссии в связи с 30-летием избирательной системы города Москвы ректору Университета имени О.Е. Кутафина (МГЮА) Виктору Блажееву и почетной грамоты Московской городской избирательной комиссии директору Института дополнительного образования Татьяне Докучаевой.

За содействие в решении задач, возложенных на Министерство науки и высшего образования РФ объявлена благодарность ректору Университета имени О.Е. Кутафина (МГЮА) Виктору Блажееву, проректору по административной работе и информационным технологиям Сергею Игитханяну и начальнику Управления по молодежной политике и воспитательной деятельности Антону Журкову.

Первому проректору Университета имени О.Е. Кутафина (МГЮА) Инне Ершовой была объявлена благодарность Департамента предпринимательства и инновационного развития города Москвы.

Медалью Университета имени О.Е. Кутафина (МГЮА) награждена старший преподаватель кафедры английского языка Татьяна Аганина, почетной грамотой Университета имени О.Е. Кутафина (МГЮА) отмечена заведующий кафедрой банковского права Людмила Ефимова.

Дипломы доктора юридических наук были вручены доценту кафедры истории государства и права Дмитрию Лукашевичу, доценту кафедры теории государства и права, преподавателю кафедры истории государства и права Александру Сергееву, доценту кафедры гражданского права, директору Института госзакупок Филиппу Тасалову. Дипломы кандидата юридических наук были вручены ассистенту





кафедры финансового права Алексею Сорокину, ассистенту кафедры международного частного права Ангелине Крылеповой, а также начальнику отдела мониторинга и анализа Центра правовой помощи гражданам в цифровой среде ФГУП «ГРЧЦ» Жанне Николаевой.

Заместитель начальника Учебно-методического управления Ирина Комерова выступила с докладом о деятельности кафедры криминологии и уголовно-исполнительного права Университета имени О.Е. Кутафина (МГЮА).

Далее проректор по молодежной политике МГЮА Александр Чанышев представил Информационную политику Университета имени О.Е. Кутафина (МГЮА), отметив, что содержание документа соответствует со-

временным вызовам и угрозам в информационном пространстве.

О создании Института правового анализа проблем информационной и медиа-безопасности доложил директор Центра управления изменениями Владимир Никишин.

По итогам мероприятия ректор Университета имени О.Е. Кутафина (МГЮА) поблагодарил членов Ученого совета за продуктивную работу в 2023 г. и поздравил их с наступающими праздниками.

Награждения

Первый проректор МГЮА Инна Ершова награждена ведомственной наградой Минюста России



В преддверии Дня юриста в Министерстве юстиции Российской Федерации состоялось награждение представителей юридического сообщества ведомственными наградами.

Первый проректор Университета имени О.Е. Кутафина (МГЮА) Инна Ершова награждена медалью Гавриила Державина, а аспирант кафедры предпринимательского и корпоративного права Университета Даниил Вепринский стал обладателем медали «За отличие в учебе».

ПАМЯТИ ЕКАТЕРИНЫ ИВАНОВНЫ КОЗЛОВОЙ

Путь ученого

Екатерина Ивановна Козлова родилась в октябре 1923 г. в Москве в семье сотрудника Народного комиссариата иностранных дел.

В 1941 г. Екатерина Ивановна окончила среднюю школу и стала студенткой Московского станкостроительного института. Однако в 1943 г. Козлова сменила специальность и поступила в Московский юридический институт, который с отличием закончила в 1947 г. После получения высшего образования она поступила в аспирантуру Юридического института, где ее научным руководителем стал профессор С. С. Кравчук. В мае 1953 г. Е. И. Козлова стала кандидатом юридических наук. Еще в 1951 г. она стала работать ассистентом на кафедре государственного права, относившейся к Московскому юридическому институту.

После года работы ассистентом на кафедре государственного права и советского строительства Московского государственного университета имени М.В.Ломоносова (МЮИ и юридический факультет МГУ были объединены), Екатерина Ивановна Козлова перешла на работу во Всесоюзный юридический заочный институт (ВЮЗИ, сегодня — Университет имени О.Е. Кутафина (МГЮА)). Здесь она проработала до конца жизни. В тот же период она была народным заседателем народного суда Краснопресненского района г. Москвы.

В 1974 г. Екатерина Ивановна успешно защитила докторскую диссертацию на тему «Представительные органы как форма выражения воли советского народа» и стала доктором юридических наук. В 1979—1989 гг. она также была депутатом четырех созывов Совета народных депутатов Бауманского района г. Москвы.

Е. И. Козлова являлась членом секции государственного права методического совета Минвуза СССР; входила в экспертный совет по праву Высшей аттестационной комиссии России и в научно-экспертный совет при Председателе российской Государственной Думы. Кроме того, она была членом общественного консультативного совета, созданного при Правовом управлении Госдумы РФ и научно-методического совета, образованного при российской Центральной избирательной комиссии РФ, а также неоднократно выступала в роли эксперта при рассмотрении дел Конституционным судом РФ.

Образовательную, общественную и научную деятельность Екатерина Ивановна успешно сочетала с административной работой в институте.

Екатерина Ивановна Козлова с 1972 по 1991 г. являлась заведующим кафедрой государственного права, с 1991 по 2008 г. Олег Емельянович Кутафин возглавлял кафедру конституционного и муниципального права, а Е. И. Козлова была его заместителем, с 2008 по 2012 г. она снова возглавляла кафедру.

Екатерина Ивановна внесла значительный вклад в развитие научной составляющей института, усилила работу очной и заочной аспирантуры (в 1963 г. к существовавшей с 1947 г. заочной аспирантуре добавилась очная аспирантура), в 1976 г. в институте были образованы три диссертационных (или специализированных, по терминологии того времени) совета для защиты диссертаций, один из них — по государственно-правовой тематике, его председателем работала Е. И. Козлова.



Екатерина Ивановна Козлова
(27.10.1923 — 09.01.2013)

Екатерина Ивановна вместе с О. Е. Кутафиным стояла у истоков создания школы российского конституционализма, наравне с выдающимися государствоведами, известными своими научными достижениями, получившими признание в российском и зарубежном научном сообществе, такими как профессора Я. Н. Уманский, А. А. Безуглов, А. Х. Махненко, Н. А. Михалева, Б. А. Страшун, Б. С. Крылов, В. И. Фадеев. Благодаря их научному и преподавательскому труду, сформировался коллектив последователей, продолжающих обогащать юридическую отечественную и зарубежную науку и правоприменительную практику решениями актуальных конституционно-правовых проблем. В различные годы школу российского конституционализма развивали такие известные государствоведы, как профессора В. А. Баранчиков, В. В. Бойцова, Ю. А. Дмитриев, И. А. Конюхова (Умнова), В. Н. Суворов и др.

Приоритетным направлением в исследованиях Екатерина Ивановны являлись проблемы народовластия, анализ конституционной сущности представительных органов государственной власти, процедурные аспекты их деятельности. В поле зрения ее научных интересов также находился широкий спектр теоретических проблем науки, касающихся различных институтов конституционного права. В учебниках, написанных с ее участием, а также в ее лекциях прослеживается творческий, новаторский подход ко многим правовым проблемам.

Вместе с академиком О. Е. Кутафиным Е. И. Козлова заложила концептуальные основы современного конституционного права Российской Федерации. В 1993—1994 гг. выходит курс лекций в двух томах «Государственное право Российской Федерации» под редакцией О. Е. Кутафина. Это был, по сути, первый учебник, в котором закладывались концептуальные подходы к формированию конституционного права новой России. В нем Е. И. Козлова предлагает новаторское решение вопроса о предмете государственного (конституционного) права. Этот подход к определению специфики предмета конституционного права получает свое дальнейшее развитие в учебниках по конституционному праву России, которые она пишет совместно с О. Е. Кутафиным. Написанный ими в соавторстве учебник по конституционному праву был удостоен премии Президента Российской Федерации в области образования за 2001 г. В 2012 г. Е. И. Козлова подготовила к пятому изданию этот ставший уже классическим учебник по конституционному праву¹.

Можно выделить следующие основные направления научной мысли и конкретные идеи Е. И. Козловой, изложенные в ее сочинениях.

О структурировании правовой системы России

Вопросы структурирования всей правовой системы России затрагивались Екатериной Ивановной сквозь призму конституционного права². Так, выделение много-

¹ Комарова В. В. Ко дню рождения Екатерины Ивановны Козловой — классика конституционного права России // Международный журнал прикладных и фундаментальных исследований. 2014. № 12—2. С. 293—294.

² Козлова Е. И. Обоснование новых концепций российской Конституции в правовой теории // Lex russica. 2009. № 2. С. 311—321.

численных отраслей, подотраслей в конституционном праве, по ее мнению, имеет видимый недостаток: будет утрачена взаимосвязь выделяемых в самостоятельную структуру различных институтов, усвоение которых является совершенно необходимым для глубокого познания функций и значения отрасли в целом, ее единства, существующих в ней системных связей между различными институтами. Это служит основой правовой культуры и правового мышления.

Возможно, предложения о выделении в самостоятельные отрасли (или подотрасли) парламентского права и других институтов, указывала она, объясняется большим объемом нормативного правового регулирования тех или иных сфер общественных отношений, для изучения которых в общем курсе конституционного права не хватает времени. Однако эта проблема «завязана» не на учебный курс, считала Екатерина Ивановна, а на науку конституционного права, рамки которой безбрежны, ничем не ограничены. Наука перерабатывает любой объем материала, составляющего ее предмет³.

О формировании единой отраслевой науки государственного права

Говоря о системе советского государственного права как науки, Е. И. Козлова затрагивала также вопрос о формировании единой отраслевой науки, которая исследует относящиеся к одноименной отрасли правовые институты в государствах социалистической системы и отдельно в государствах капиталистической системы. К этой идее она относилась отрицательно. Наука советского государственного права, наука государственного права зарубежных социалистических стран, наука государственного права буржуазных стран и стран, освободившихся от колониальной зависимости, по ее мнению, имеют различные предметы. Две последние отрасли науки сравнительно-правовые. Они имеют специфические предмет и метод⁴.

О предмете конституционного права Российской Федерации

Позиция Екатерины Ивановны Козловой относительно предмета конституционного права России определялась исходной предпосылкой «от противного»: вывести определение предмета на основе анализа самого конституционно-правового законодательства, которое охватывает действующую Конституцию и законы, традиционно относящиеся к конституционному праву. Предмет отрасли на основе такого подхода определен ею как регулирование того комплекса общественных отношений, посредством которых обеспечивается организацион-

³ Козлова Е. И. От советов к парламенту: задачи науки и суть перемен // Актуальные проблемы публичного права в Германии и России / отв. ред. Е. И. Козлова, В. И. Фадеев. М., 2011. С. 215—218.

⁴ Козлова Е. И. Теоретические основы системы советского государственного права // Конституция СССР: проблемы государственоведения и советского строительства. М. : Изд-во ИГиП АН СССР, 1980. С. 34—38.



ное и функциональное единство общества как государственно организованного, основанного на единых принципах социума, что воплощается в регулировании основ конституционного строя, основ правового статуса человека и гражданина, федеративного устройства, системы государственных органов и системы местного самоуправления⁵.

О принципах в государственном праве

Замечательно изложено в работах Е. И. Козловой значение общих принципов: «Сформулированные как правовые установления общие принципы и цели обеспечивают целенаправленное развитие правоустановлений, способствующих их реализации, проведению в жизнь, влияют на создание условий более успешного действия закономерностей общественного развития»⁶.

Разделяем мнение, высказанное Екатериной Ивановной о значимости общих принципов в Конституции России: «Установление общих принципов как более высокого этажа правового регулирования позволяет ввести в действующую правовую систему факторы глубинного воздействия на сущностные свойства общественных отношений»⁷.

О построении системы советского государственного права

Екатерина Ивановна выделяла требования, которым должны были удовлетворять основания построения системы науки советского государственного права:

- 1) учет объективно существующей системы отрасли и наиболее адекватное ее выражение;
- 2) оптимальное сочетание интеграции и дифференциации норм, чтобы не потерять при их классификации преимуществ каждого из этих оснований группировки;
- 3) сочетание предметного и субъектного принципов систематизации норм, в наиболее глубокой форме обеспечивающее выполнение задач науки;
- 4) обеспечение раскрытия глубинных, сущностных черт государственно-правовых явлений;
- 5) выявление принципа преемственности в развитии государственно-правовых институтов, тенденций развития отрасли.

⁵ Козлова Е. И. К вопросу о предмете конституционного права Российской Федерации: современный формат дискуссии // Государство и право: вызовы XXI века (Кутафинские чтения) : материалы Международной научно-практической конференции : сб. тезисов. М. : Элит, 2009. С. 5.

⁶ Козлова Е. И. Тенденции развития основных институтов советского государственного права // Основные направления развития государственно-правовых институтов на современном этапе : сборник научных трудов. М. : РИО ВЮЗИ, 1986. С. 15.

⁷ Козлова Е. И. Тенденции развития основных институтов советского государственного права.

Помимо этого, она предлагала выделить в системе науки Общей части и Особенной части⁸ и писала о тенденциях развития основных институтов советского государственного права⁹; о соотношении системы конституции и системы отрасли государственного права.

Е. И. Козлова отмечала, что при построении системы конституции и системы отрасли основными критериями являются единство материального содержания правовых норм и обобщение их по субъективному принципу. Однако соотношение этих методов систематизации норм в конституции и в отрасли различное.

При построении системы отрасли, во-первых, систематизируются все государственно-правовые нормы, а не только конституционные. Во-вторых, применяется более высокий уровень обобщения норм путем объединения по предметному принципу однородных норм в государственно-правовые институты, не выделяемые в качестве таковых в системе конституции.

Проявляется необходимость обобщения однородных норм, относящихся к различным субъектам, но выявляющих общие, единые принципы правового регулирования отношений многообразных субъектов государственного права (принципы федерации, принципы системы органов, институтов ответственности и т.д.). В системе конституции таких общих структурных частей нет. В Конституции нормы этих институтов рассредоточены применительно к конкретным субъектам, что вполне понятно. Конституция как основной закон должна предельно четко закрепить механизм осуществления государственной власти и управления на всех конкретных политико-территориальных и территориальных уровнях. Это требует перенесения центра тяжести на регулирование отношений применительно к субъектам властвования, правовой статус каждого из которых должен быть определенно и четко фиксирован¹⁰.

О народовласти

Значимость закономерностей развития народовласти как центральной проблемы государственно-правовой науки Екатерина Ивановна определила так: «Она является стержневой в государственно-правовых исследованиях и, как комплексная проблема, затрагивает или интегрирует научные разработки, по сути дела, во всех областях советской государственно-правовой теории, связанных с развитием социальных и национальных отношений, политической системы, совершенствованием советской государственности, расширением социалистической демократии, положением личности в обществе и государстве и др.»¹¹.

⁸ Козлова Е. И. Теоретические основы системы советского государственного права // Конституция СССР.

⁹ Козлова Е. И. Тенденции развития основных институтов советского государственного права. С. 3—19.

¹⁰ Козлова Е. И. Теоретические основы системы советского государственного права.

¹¹ Козлова Е. И. Развитие принципа социалистического народовласти в Советском государстве // Развитие принципа социалистического народовласти в Советском государстве // XXVI съезд КПСС и актуальные проблемы государственно-правовой науки : сборник научных трудов. М. : ВЮЗИ, 1984. С. 4.



Екатерина Ивановна обозначила вектор исследования демократии, который и поныне не утратил актуальность: «...для выдвижения обоснованных и практически значимых, актуальных рекомендаций по совершенствованию социалистической демократии, советской государственности необходимо глубже постигать сущность тех процессов, которые происходят в развитии их институтов, выявляя присущие им закономерности развития, взаимосвязи со всеми иными факторами общественного прогресса»¹².

Е. И. Козлова делает аргументированный вывод о расширении социальной основы народовластия, о развитии в связи с этим и укреплении государственной власти, ее глубоко демократической сущности, поскольку это «общенародная власть, в которой ее классовая сущность сохраняется, но получает дальнейшее развитие — от диктатуры пролетариата к общенародному государству»¹³.

О субъекте народовластия

Анализируя теоретические основы понятия «субъект народовластия», Екатерина Ивановна критически относилась к суждениям о суверенитете рабочего класса, суверенитете нации, справедливо указывая на то, что классовый характер суверенитета нельзя превращать в суверенитет класса. По ее мнению, государственная власть должна принадлежать тем классам, которые являются непосредственными производителями всех материальных благ, всем трудящимся. Исходя из того, что государственная власть — категория политическая, область отношений между классами, а нация охватывает все классы, она указывала на несостоятельность терминов «полновластие нации», «власть нации», в том числе и в силу несоответствия принципу пролетарского интернационализма представления о нации как о субъекте государственной власти.

О тезисе «народ — источник власти»

Екатерине Ивановне представлялось, что неточно характеризовать народ как «источник» власти. По ее мнению, народу принадлежит власть, и он осуществлял ее сам через советы. Тем более ошибочным является утверждение о передаче народом в момент выборов всех полномочий по осуществлению суверенной государственной власти.

Власть не отделяется от народа и не осуществляется независимо от него, а лишь в его интересах, в соответствии с его волей¹⁴.

¹² Козлова Е. И. Развитие принципа социалистического народовластия в Советском государстве

¹³ Козлова Е. И. Развитие принципа социалистического народовластия в Советском государстве. С. 11.

¹⁴ Козлова Е. И. Развитие принципа социалистического народовластия в Советском государстве. С. 3—23.

О воле советского народа

Екатерина Ивановна отмечала, что организационной основой формирования государственной воли советского народа являлось Советское государство как политическая организация всего народа, советы депутатов трудящихся, выступавшие как представительные органы народа, весь советский государственный аппарат. В формировании воли советского народа участвовала вся широчайшая система общественных организаций трудящихся, действующих в социалистическом обществе.

Воля народа, по ее мнению, может в полной мере выполнить свою социальную функцию как активная, деятельная сторона общественного сознания, как источник и побудитель социальной активности только в том случае, если в ней правильно отражаются общенародные, классовые интересы и цели, а также пути, ведущие к их достижению. Эти интересы, цели и пути постигаются на основе научного познания закономерностей общественного развития.

Поэтому идеология выступала как высшая форма выявления содержания воли советского народа; она отражала наивысшую степень свободы воли, основанной на соответствии ее содержания научно познанным объективным закономерностям развития общества¹⁵.

Е. И. Козлова делала вывод, что при рассмотрении значения таких форм выражения воли народа, как народное представительство и непосредственное народное голосование, следует исходить из детерминированности содержания воли народа объективными факторами, определяющее место среди которых имеют в конечном счете экономические отношения, из обусловленности единства воли общностью коренных интересов и целей всего народа, руководящей роли партии в формировании воли народа, сущности воли народа как диалектического единства воли классов. Поэтому роль советов как органов выражения воли народа, по ее мнению, не могла рассматриваться вне связи с классовой сущностью института народного представительства в социалистическом обществе¹⁶.

О формах выражения воли советского народа

Екатерина Ивановна писала, что одним из критериев определения форм выражения воли советского народа выступала их классификация по субъектам — носителям, выразителям этой воли. В таком аспекте в качестве форм выражения воли народа ею рассматривались организации различного уровня — политическая организация советского общества в целом, Коммунистическая партия, государство, его органы, и прежде всего представительные органы власти, вся совокупность общественных организаций.

¹⁵ Козлова Е. И. Развитие принципа социалистического народовластия в Советском государстве.

¹⁶ Козлова Е. И. Советы депутатов трудящихся — органы выражения воли народа : автореф. дис. ... д-ра юрид. наук. М., 1973. 34 с.



Е. И. Козлова также отмечала, что единая воля народа может быть выражена и непосредственно, а не через носителей. В таких случаях формами выражения воли являются референдум, выборы, всенародные обсуждения проектов законов, демонстрации и иные формы реализации демократических прав и свобод граждан, закрепленных в советской Конституции¹⁷.

О природе воли избирателей, волеизъявлением которых формировался местный совет

Процесс формирования государственной воли рассматривался Екатериной Ивановной как сложный процесс, включавший восходящие и нисходящие направления волевых взаимодействий субъектов, участвовавших в формировании государственной воли. Совет выступал не только как орган, организовывавший и выражавший волю трудящихся данной административно-территориальной единицы, но и как орган, отражавший и проводивший волю трудящихся, формируемую восходящей системой советов, возглавляемых высшими представительными органами, олицетворявшими волю всего народа. Поскольку население любой административно-территориальной единицы являлось частью населения более крупных единиц и в конечном счете всего государства, в формировании государственной воли на любом уровне его воля участвовала в качестве составляющей. Таким образом, создавалось органическое единение воли государства и воли масс, на всех уровнях обеспечивался глубокий учет общегосударственных и местных интересов¹⁸.

О соотношении компетенций областных, краевых советов и районных, сельских и городских советов

Екатерина Ивановна негативно высказывалась относительно точки зрения, о том, что краевые, областные советы являются органами по преимуществу планирующими и регулирующими, а районные же, сельские и городские советы рассматриваются как органы оперативные. Характеристика краевых, областных советов как органов планирующих и регулирующих неудачна применительно к органам государственной власти, являвшимся представительными органами трудящихся, основной задачей которых была непосредственная организационная работа в массах, мобилизация трудящихся на выполнение решений партии и правительства¹⁹.

¹⁷ Козлова Е. И. Советы депутатов трудящихся — органы выражения воли народа.

¹⁸ Козлова Е. И. Советы депутатов трудящихся — органы выражения воли народа.

¹⁹ Козлова Е. И. Местные органы государственной власти в СССР : лекция для студентов ВЮЗИ. М. : Изд-во ВЮЗИ, 1958.

О характеристике компетенции городских советов

Е. И. Козлова подвергала критике высказанное в правовой литературе положение о том, что местные советы принимали решения и давали распоряжения «на основе и во исполнение законов». Она считала, что советы осуществляли свою компетенцию на основе принципа демократического централизма, обеспечивавшего неуклонное проведение в жизнь городскими советами законов и решений вышестоящих органов государственной власти и управления при максимальном развитии самостоятельности и творческой инициативы городских советов²⁰.

О полномочиях, не входивших в пределы исключительной компетенции советов

Екатерина Ивановна обосновывала тезис о том, что права и обязанности советов представляли собой не простую сумму полномочий, что между ними существовала тесная взаимосвязь и системная взаимозависимость. Одно полномочие реализовывалось через совокупность других и само в то же время могло являться формой реализации другого, более общего полномочия²¹.

О взаимоотношении советов с исполнительными и распорядительными органами

Е. И. Козлова отмечала, что для выявления сущности взаимоотношений между представительными и исполнительными органами, для целей правильной правовой их регламентации важное значение имеет характер соотношения названных органов. Тесное единство и взаимосвязь совета, его исполкома, отделов и управлений исполкома исключало их расчленение, изолированное рассмотрение без учета существующих между ними связей. Совокупность органов: совет депутатов трудящихся — его исполнительный комитет — отделы, управления исполкома — рассматривались как самостоятельная территориальная подсистема органов, которая имела присущие ей черты, выражавшие ее единство.

Верховенство представительных органов, их руководящая роль по отношению к исполнительным проявлялась в порядке формирования последних²².

О формах и процедуре деятельности советов

Е. И. Козлова обосновывала необходимость обобщения всех норм, регулирующих формы и процедуру деятельности представительных органов, в особый, само-

²⁰ Козлова Е. И. Городской Совет депутатов трудящихся : автореф. дис. ... канд. юрид. наук. М., 1953. 20 с.

²¹ Козлова Е. И. Советы депутатов трудящихся — органы выражения воли народа.

²² Козлова Е. И. Советы депутатов трудящихся — органы выражения воли народа.



стоятельный государственно-правовой институт²³; писала об основных чертах процедуры деятельности представительных органов²⁴; классификации правил процедуры деятельности советов²⁵; о сессии как о важнейшей форме деятельности городских советов²⁶.

О конституировании Государственной Думы

Откликаясь на новые требования времени, Екатерина Ивановна не изменила своей научной привязанности, писала актуальные научные работы о современных представительных органах публичной власти. Сквозь призму новых явлений в правовой жизни страны (конституционных ценностей²⁷) исследовала институты представительства. Исследуя конституционные ценности, понятие, содержание и проблемы их реализации, Екатерина Ивановна анализировала статус палаты Федерального Собрания России и рассуждала о необходимости конституирования Государственной Думы²⁸.

Необходимость конституирования представительного органа она определяла комплексом причин, и прежде всего особым порядком всеобщих выборов, при которых каждый депутат избирается волеизъявлением различных совокупностей избирателей. Все избиратели не голосуют за весь состав Государственной Думы. Таким образом, в результате избирательной компании определяются те депутаты, которые должны образовать единый орган. Его единство и достигается путем необходимости Думе конституироваться, т.е. приобрести характер определенной организации, придать себе законность²⁹.

Идеи Е. И. Козловой актуальны и сегодня и являются основой научных изысканий учеников, коллег и последователей.

В. В. Комарова,
*профессор кафедры конституционного и
муниципального права Университета
имени О.Е. Кутафина (МГЮА),
профессор, доктор юридических наук*

²³ Козлова Е. И. Советы депутатов трудящихся — органы выражения воли народа.

²⁴ Козлова Е. И. Процедура деятельности представительных органов власти в СССР // Советское государство и право. 1971. № 1. С. 85—90.

²⁵ Козлова Е. И. Советы депутатов трудящихся — органы выражения воли народа.

²⁶ Козлова Е. И. Городской совет депутатов трудящихся.

²⁷ Комарова В. В. Прямая демократия в системе конституционных ценностей // Демократия как конституционная ценность и международное право : сборник / МГЮА. 2—4 апреля 2015 г. М., 2015. С. 4—9.

²⁸ Козлова Е. И. Утраченная ценность (должна ли Государственная Дума конституироваться) // Конституционные ценности: содержание и проблемы реализации : материалы Международной научно-теоретической конференции 4—6 декабря 2008 г. : в 2 т. М. : РАП, 2010. Т. 1. С. 25—31.

²⁹ Козлова Е. И. Обоснование новых концепций российской Конституции в правовой теории // Lex russica. 2009. № 2. С. 311—321.

ПРОФЕССОР Е. А. КОЗЛОВА — ТЕОРЕТИК КОНСТИТУЦИОННОГО ПРАВА

Прикладная кратология и политический процесс сквозь призму научного наследия Е. И. Козловой

Аннотация. Воля многонационального народа России — основа политического процесса современного государства. Ценности, закрепленные в Конституции РФ, являются ориентиром для политического процесса, правового закрепления целей, задач, стоящих перед государством и гражданским обществом; основой для конкретного правового регулирования и выступают критерием сбалансированности различных интересов. В статье анализируется творческое наследие профессора Е. И. Козловой в части исследования ею фундаментальных вопросов теории демократии и различных форм ее проявления и механизмов реализации. На протяжении многих лет творческой жизни Екатерина Ивановна Козлова исследовала эволюцию концептуальных основ народовластия в Российской Федерации, квинтэссенцией которой является воля народа. В свете конституционных поправок 2020 г. и цифровизации государственной и общественной жизни идеи, опасения и суждения о значимости воли народа классика государственного (конституционного) права приобретают новое звучание. Институционализация политического процесса и его правовая концепция — основа современной теории практической кратологии. Предложено авторское видение конституционного дизайна основ, задач и субъектов политического процесса.

Ключевые слова: конституция, политический процесс, воля народа, конституционный дизайн политического процесса, народовластие, доверие общества и государства, взаимодействие, целеполагание политического процесса.



**Валентина
Викторовна
КОМАРОВА,**

профессор кафедры
конституционного
и муниципального права
Университета имени
О.Е. Кутафина (МГЮА),
профессор, доктор
юридических наук,
почетный работник
высшего образования РФ,
почетный работник сферы
образования РФ
vvalentinak@ya.ru
125995, Россия, г. Москва,
ул. Садовая-Кудринская, д. 9

DOI: 10.17803/2311-5998.2023.112.12.033-043

Valentina V. KOMAROVA,

Professor of the Department of Constitutional and Municipal Law of the Kutafin
Moscow State Law University (MSAL), Honorary Worker of Higher Education
of the Russian Federation, Honorary Worker of the Education Sphere
of the Russian Federation Professor, Dr. Sci. (Law)
vvalentinak@ya.ru

9, Sadovaya-Kudrinskaya street, Moscow, Russia, 125993

Applied cratology and the political process through the prism of the scientific heritage of E. I. Kozlova

Abstract. The will of the multinational people of Russia is the basis of the political process of a modern state. The values enshrined in the Constitution of the Russian Federation are a guideline for the political process, legal

© Комарова В. В., 2023

consolidation of goals and objectives facing the state and civil society; the basis for specific legal regulation and act as a criterion for balancing various interests. The article analyzes the creative heritage of Professor E. I. Kozlova in terms of her study of fundamental issues of the theory of democracy and various forms of its manifestation and mechanisms of implementation. Over the course of many years of her creative life, Ekaterina Ivanovna Kozlova has studied the evolution of the conceptual foundations of democracy in the Russian Federation, the quintessence of which is the will of the people. In light of the constitutional amendments of 2020 and the digitalization of state and public life, ideas, fears and judgments about the significance of the will of the people of the classics of state (constitutional) law take on a new meaning. The institutionalization of the political process and its legal concept is the basis of the modern theory of practical cratology. The author's vision of the constitutional design of the foundations, tasks and subjects of the political process is proposed.

Keywords: Constitution, political process, will of the people, constitutional design of the political process, democracy, trust of society and the state, interaction, goal-setting of the political process.

Введение

Лейтмотив научного наследия Екатерины Ивановны Козловой — конституционно-правовые категории «воля народа» и властеотношения¹. Высказанные ею десятилетия назад понимание, структура, значимость воли народа в государственной и общественной жизни, несмотря на пройденное время актуальны и злободневны в современной политико-правовой действительности.

Конституционные поправки 2020 г. задали направление, которое, по твердому убеждению автора, послужило новым витком актуализации вопроса правового оформления новых форм политического процесса, механизмов формирования, выявления и защиты воли народа, использования достижений науки и техники в ее выявлении и реализации, направлений ее применения.

Некоторые аспекты конституционных основ политического процесса

Политический процесс современной России как никогда требует институционализации, оформления правового статуса его субъектов. Многонациональный народ России, его воля и способы ее выявления, формы участия в политическом про-

¹ Козлова Е. И. Воля советского народа // Советское государство и право. 1972. № 9. С. 19—25 ; Она же. Городской совет депутатов трудящихся : автореф. дис. ... канд. юрид. наук. М., 1953 ; Она же. Советы депутатов трудящихся — органы выражения воли народа : автореф. дис. ... д-ра юрид. наук. М., 1973 ; Она же. Избранные труды : сборник статей, лекций, тезисов / сост., вступ. ст. В. В. Комаровой. М. : Проспект, 2017.

цессе требуют не только формального, логичного с точки зрения целеполагания оформления, но и, что на взгляд автора гораздо более важно, механизмов ее реализации и контроля за результативностью.

Цифровизация общественной и государственной жизни, включающая в себя и цифровые формы реализации конституционной дефиниции демократизма и прямого народовластия, формы взаимодействия институтов гражданского общества, граждан и органов публичной власти, их должностных лиц, несет и определенные риски, способные нивелировать законные ожидания и имеющиеся положительные результаты реализации государственной политики цифровизации.

Предвосхитить реализацию негативных последствий и заранее обозначить возможные риски — актуальнейшая задача современной науки конституционного права, и не только: кратология в современных условиях как никогда должна основываться на конституционных основах политического процесса. Обозначенная проблема требует комплексного решения с привлечением не только государствоведов, юристов, но и разработчиков цифровых платформ и используемых программ, представителей технической науки, а также политологов, социологов и психологов. Традиционно экономисты, маркетологи и специалисты управленческого процесса присутствуют по умолчанию, поскольку только комплексный подход способен решить поставленную задачу.

Все это требуется для реализации конституционно закрепленных в процессе конституционной реформы 2020 г. ответов на современные вызовы — направлений, заданных разработчиками в Законе о поправке в Конституцию и поддержанных на общероссийском голосовании, — новой, сложносоставной формы народовластия. Общероссийское голосование, его правовая природа — ответ на современные вызовы, своевременная реакция главы Российского государства² и новая форма политического процесса.

Екатерина Ивановна Козлова в автореферате своей диссертации на соискание ученой степени доктора юридических наук совершенно справедливо отмечала: «Политическая воля народа имеет различные формы объективизации, выступает на разных уровнях своей организации»³. И сегодня остаются актуальными и справедливыми выводы Екатерины Ивановны о том, что «воля народа может в полной мере выполнить свою социальную функцию как активная, деятельная сторона общественного сознания, как источник и побудитель социальной активности только в том случае, если в ней правильно отражаются общенародные, классовые интересы и цели, а также пути, ведущие к их достижению»⁴.

Сегодня общенародные интересы и цели как основа политического процесса, а также пути, ведущие к их достижению, в базовой части закреплены конституционно, что, по нашему мнению, составляет ядро конституционного дизайна политического процесса.

² Комарова В. В. Теоретико-правовые аспекты общероссийского голосования по вопросу одобрения изменений в Конституцию Российской Федерации // Реализация новелл Конституции России: вызовы и образ будущего : колл. монография / под общ. ред. В. В. Комаровой. М., 2021. С. 135—154.

³ Козлова Е. И. Советы депутатов трудящихся органы выражения воли народа. С. 8.

⁴ Козлова Е. И. Советы депутатов трудящихся — органы выражения воли народа. С. 9.



Новые задачи политического процесса — доверие общества и государства, единая система публичной власти и взаимодействие, целеполагание, закрепленное в 132-й статье Конституции. Доверие к власти издавна рассматривалось как источник ее легитимности и авторитета, а первой ступенью доверия к власти, по нашему мнению, является доверие внутри системы между ее элементами. Именно этот аспект был конституционно закреплен до конституционных поправок 2020 г. Однако задолго до конституционной реформы, закрепившей широкие пределы доверия, Екатерина Ивановна Козлова исследовала доверие сквозь призму особенностей советской представительной системы: наравне с работой депутатов при сохранении служебной производственной деятельности, необходимостью отчетов депутатов перед избирателями, она называла институт отзыва депутатов, не оправдавших доверия, и наказы⁵, т.е. Е. И. Козлова изначально понятие «доверие» считала шире конституционного аспекта, включая в этот процесс волю народа, избирателей.

И сегодня, когда проблема доверия поднята на государственном уровне, обозначенные в трудах Екатерины Ивановны аспекты актуальны. Основа политического процесса, направленного на выполнение конституционных ценностей, целей и приоритетов — воля народа. Именно она лежала в основе разработки, обсуждения и принятия Закона о поправках в Конституцию Российской Федерации 2020 г. Помимо направлений развития государства и общества, актуальнейших задач, поставленных перед органами, входящими в единую систему публичной власти, конституционный законодатель закрепил и некоторые способы и механизмы их достижения, используемые и в политическом процессе. На конституционном уровне мы видим закрепленные: взаимодействие как способ достижения поставленной цели; доверие как условие и способ достижения; конституционно закрепленное разнообразие видов солидарности (экономической, политической и социальной солидарности — ст. 75.1).

Вспомним точку зрения Е. И. Козловой о том, что процесс формирования воли народа — это сложный результат взаимодействия социальных слоев общества⁶. По нашему мнению, политическая солидарность — один из способов взаимодействия различных групп и слоев нашего современного общества, выявление воли народа и разработка оптимальных моделей достижения общих целей и задач; использование различных способов, форм (в том числе прямой демократии) и методов для формирования государственной политики и принятия особо важных решений по регулированию государственной и общественной жизни страны.

Таким образом, один из главных субъектов политического процесса — наш многонациональный народ, жители субъектов Федерации, муниципальных

⁵ Козлова Е. И. Эволюция концептуальных основ народовластия в РФ // Народовластие и права человека : материалы IV Международной научно-практической конференции, проведенной Российской академией правосудия совместно с Северо-Кавказским институтом — филиалом Российской академии народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации 19—22 октября 2012 г. М. : РАП, 2012. С. 51—55.

⁶ Козлова Е. И. Развитие принципа социалистического народовластия в Советском государстве // Представительные органы государственной власти в СССР : учебное пособие. М., 1974. С. 11.

образований — получили конституционно новый способ — политическую солидарность.

Динамика политического процесса в нормативно-правовом измерении федерального уровня

Широкий круг субъектов политического процесса в России, благодаря конституционной реформе 2020 г., увеличился на обширную группу — институты гражданского общества, ставшие одновременно гарантийным элементом (согласно нормам Конституции нашей страны, Правительство России обязано обеспечивать участие институтов гражданского общества в выработке и проведении государственной политики).

Каждый из субъектов политического процесса имеет свой правовой статус и правовые, организационные и иные возможности достижения поставленной цели, тем не менее все они объединены несколькими целями и задачами, на взгляд автора, очевидными и актуальными после конституционной реформы. Одна из этих первостепенных задач — институционализация в качестве базового субъекта политического процесса многонационального народа России, жителей субъектов Российской Федерации и муниципальных образований, институтов гражданского общества. Эта институционализация должна учитывать новый предмет ведения Российской Федерации — обеспечение безопасности личности, общества и государства при применении информационных технологий, обороте цифровых данных.

Зоной особого риска конституционно закреплённого доверия сегодня можно назвать волеизъявление народа и реализацию правового статуса человека в политической, социально-экономической сферах посредством использования возможностей цифровой среды и корреспондирующие обязанности государства, публичной власти и институтов гражданского общества по обеспечению безопасных способов в обозначенных рамках, и прежде всего в политическом процессе.

На вопрос о субъекте — носителе политического правового статуса в цифровой среде — с уверенностью можно дать ответ: человек, а не его цифровая оболочка. Термин «цифровой статус личности» произведен от традиционного конституционного статуса, структура цифрового статуса личности может основываться на классическом подходе: права и обязанности, реализуемые в цифровой среде, регулирование которых основывается на конституционных принципах и обеспечивается системой конституционных гарантий.

В рамках конституционного права с увеличением форм участия народа в осуществлении власти, реализации конституционных прав в цифровой среде, целесообразно дополнить группу гарантийных прав. Так, например, право на доступ и использование электронных устройств, коммуникационных сетей — это гарантийное право, основа для многих отраслевых прав, как и право человека на создание своей цифровой оболочки в виде различных цифровых профилей, личных кабинетов в социальных сетях и других интернет-порталах.

Очевидна необходимость наличия установленных государством рамок, позволяющих не нарушать права человека в цифровой среде, в процессе



функционирования искусственного интеллекта, где основа — конституционно закрепленные ценности и конституционные принципы правового статуса человека, а также демократизм российской государственности и принцип единства правового пространства.

При очевидном видоизменении власти и форм ее деятельности, отметим отсутствие в кратологии единого подхода к наполнению базового термина «политический процесс», отсюда и фрагментарное его использование в действующем законодательстве на федеральном уровне и в субъектах Российской Федерации. Между тем, по мнению автора, отсутствие четкости в определении политического процесса, его организационно-правовой составляющей (наравне с иными аспектами), негативно влияет на слаженность действия разнообразных и разноразрядных субъектов, институционализацию их правового статуса и формы взаимодействия. Согласимся с А. С. Автономовым: «...определение категорий имеет огромное значение для любой науки, поскольку именно с их помощью осуществляется процесс познания законов существования и развития конкретной действительности»⁷.

На уровне нормативного регулирования нет закрепления термина «политический процесс», есть регулирование отдельных процедур, статуса основных субъектов, результата и его правовых последствий, юридической силы.

В федеральной Конституции упоминается видовое многообразие результатов политического процесса — политики:

- по территории — внутренняя и внешняя;
- по сфере деятельности — в области государственного, экономического, экологического, научно-технологического, социального, культурного и национального развития Российской Федерации; ценовая политика; финансовая, кредитная и денежная политика;
- по субъекту — молодежная политика и др.

Конституционно была закреплена задача политики Российской Федерации как социального государства — создание условий, обеспечивающих достойную жизнь и свободное развитие человека. В результате конституционной реформы 2020 г. впервые использовался новый способ установления целеполагания для политического процесса, развития государства и общества — установление приоритета двумя методами — прямым и косвенным⁸. Прямо закреплён важнейший приоритет государственной политики России — дети, а косвенно — приоритет семейного воспитания, приоритетные направления социально-экономического развития государства; установлены единство и социальная ориентированность государственной политики в области культуры, науки, образования, здравоохранения, социального обеспечения, поддержки, укрепления и защиты семьи, сохранения традиционных семейных ценностей, охраны окружающей среды, а также обязанность Правительства обеспечивать проведение соответствующих направлений в Российской Федерации.

⁷ Автономов А. С. Системность категорий конституционного права : дис. ... д-ра юрид. наук. М., 1999. С. 78.

⁸ Комарова В. В. Конституционные приоритеты: теоретическое наполнение и модели реализации // Журнал Конституционного правосудия. 2023. № 4. С. 33—37.

Новый конституционный термин «приоритеты», наравне с расширившимся набором конституционных ценностей, призван закрепить целеполагание политической деятельности всех субъектов политического процесса.

Конституционный дизайн политического процесса включает также его субъектный состав (на федеральном конституционном уровне — сквозь призму полномочий органов и должностных лиц в сфере формирования (разработки), утверждения (принятия), реализации и контроля исполнения того или иного вида политики); некоторые механизмы и способы реализации политики. К таковым можно отнести:

1) полномочия главы нашего государства, расширившиеся в процессе конституционной реформы. Прямо закрепленные обязанности Президента России в п. 2 ст. 80 Конституции России поддерживать гражданский мир и согласие в стране, принимать меры по охране суверенитета Российской Федерации, ее независимости и государственной целостности, обеспечивать согласованное функционирование и взаимодействие органов, входящих в единую систему публичной власти, по мнению автора, является косвенной задачей представительной власти, призванной обеспечивать законодательными механизмами реализацию конституционных новелл. Отметим изменяющуюся функциональную направленность парламента в динамично реформирующейся действительности, прежде всего под влиянием вызовов многополярности и необходимости адекватной реакции субъектов политического процесса, к которым, безусловно, относятся органы власти, в основном федерального уровня. К сожалению, отраслевой законодатель в части закрепления новых функций парламента недостаточно активен. Помимо традиционных функций представительства и законотворчества, на конституционном уровне закреплена и усиливается контрольная функция. На взгляд автора, этого явно недостаточно. Актуальной, отвечающей на современные вызовы глобализации (зачастую посягающей на национальный суверенитет), современной и перспективной остановится функция парламентской дипломатии.

Конституционное отражение возможностей внутренней и внешней политики нашей страны, как равноправного субъекта международных отношений, на функционирование многополярного мира и формирование его политики заключается:

- в закреплении государственной политики (внутренней и внешней, процесса ее формирования и реализации);
- многоконфессиональности, получившей в процессе конституционной реформы дополнительные гарантии реализации;
- участия в международных организациях, и получившем дополнительное оформление на конституционном уровне подтверждении правопреемства, подтверждении правопродолжателя нашей страной в отношении членства Союза ССР в международных организациях, их органах, участия в международных договорах;
- мягкой дипломатии: парламентской дипломатии, общественной дипломатии — участия институтов гражданского общества в международных общественных объединениях. :Международный диалог международных организаций и институтов гражданского общества позволяет посредством взаимодействия вырабатывать общие позиции в условиях глобальных трансформаций.



Последнее чрезвычайно важно в многополярном мире, зачастую проявляющем в отношении нашей страны недружественную, агрессивную политику. Поэтому, на наш взгляд, участие институтов гражданского общества в формировании многополярного мира и в выработке единой политики как одной из задач национального политического процесса сегодня, с включением гражданского общества в конституционный текст, актуализировалось и получило новое направление деятельности и гарантии;

2) второстепенную роль Правительства нашей страны в политическом процессе — роль субъекта, реализующего принятые решения. Примером может быть новая его обязанность обеспечивать участие институтов гражданского общества в выработке и проведении государственной политики;

3) форму политического процесса, которую, на наш взгляд, можно назвать конституционно закрепленной политической солидарностью, требующей нормативного закрепления не только понятия, но и ее механизмов, форм, процедур;

4) единственный конституционный государственный орган — Государственный Совет, формируемый главой государства⁹. Это значимый субъект политического процесса, формируемый в целях «...определения основных направлений внутренней и внешней политики Российской Федерации и приоритетных направлений социально-экономического развития государства».

Политический процесс и его элементы в законодательстве субъектов Российской Федерации

В конституциях и уставах субъектов РФ политический процесс редко, но упоминается, в отличие от федерального уровня. Так, в Уставе Псковской области закрепляется управление политическими процессами как цель взаимодействия Областного Собрания и Администрации области и способ достижения интересов населения территории¹⁰; Правительство Республики Башкортостан, согласно Конституции Республики, осуществляет меры по обеспечению комплексного социально-экономического развития Республики Башкортостан и управляет процессами экономического и социального развития Республики Башкортостан в русле единой социально ориентированной федеральной политики¹¹.

⁹ Федеральный закон от 08.12.2020 № 394-ФЗ «О Государственном Совете Российской Федерации» // СЗ РФ. 2020. № 50 (ч. III). Ст. 8039.

¹⁰ Областное Собрание и Администрация области взаимодействуют в установленных федеральным законом, настоящим Уставом и законом области формах в целях устойчивого развития территории, эффективного управления экономическими, социальными и общественно-политическими процессами в области и в интересах ее населения (Устав Псковской области от 08.11.2005 № 6-У «О поправках в Устав Псковской области» (принят Псковским областным Собранием депутатов 27.10.2005). Ст. 54 // Псковская правда. 15.11.2005. № 231).

¹¹ Участвует в проведении единой федеральной политики в области финансов; в проведении единой социально ориентированной федеральной политики в области культуры, науки, образования, здравоохранения, социального обеспечения, поддержки, укрепления

Сегодня лидирующий субъект политического процесса — государство и его органы. Это оправдано, однако не исключает возможности и необходимости усиления механизмов реализации 3-й статьи Конституции нашей страны.

В отличие от федерального уровня конституционного закрепления, основные законы субъектов Российской Федерации (конституции республик и уставы краев, областей, автономной области и автономных округов, городов федерального значения) очень редко и фрагментарно, но используют элементы институционализации основного, с точки зрения конституции, субъекта политического процесса — многонационального народа России, источника власти и носителя суверенитета.

Происходит это посредством закрепления форм непосредственного народовластия, а также обозначения политического процесса как сферы действия граждан.

Так, например, граждане в Республике Татарстан, согласно Конституции Республики, имеют право участвовать в политической жизни, в управлении государственными и общественными делами как непосредственно, так и через своих представителей¹². Устав Вологодской области закрепляет основы политической деятельности населения, его статья «Общественная и политическая деятельность населения» устанавливает общие ее принципы: «Общественная, в том числе политическая, деятельность в области осуществляется свободно, на основе идеологического многообразия»¹³.

В Конституции Чеченской Республики закреплены политическая деятельность как сфера Съезда народа Чеченской Республики и опосредованное право граждан: «Граждане имеют право участвовать через своих представителей (делегатов) в Съезде народа Чеченской Республики, являющемся постоянно действующим органом народного представительства, призванным рассматривать вопросы, затрагивающие интересы народа Чеченской Республики в социальной, экономической, политической и культурной сферах деятельности, а также иные вопросы, связанные с национальными и историческими особенностями Чеченской Республики»¹⁴.

Выводы

В заключение отметим: научное наследие наших учителей — основа современной науки. Прикладная кратология в современной России имеет очевидные перспективы развития в силу имеющихся новых конституционно закрепленных задач

ния и защиты семьи, сохранения традиционных семейных ценностей, а также в области охраны окружающей среды (Конституция Республики Башкортостан от 24.12.1993 № ВС-22/15 (ред. от 01.10.2021) (с изм. и доп., вступ. в силу с 01.01.2023). Ст. 96 // Республика Башкортостан. 06.12.2002. № 236-237 (25216-25217).

¹² Конституция Республики Татарстан от 06.11.1992 (ред. от 26.01.2023). Ст. 45.

¹³ Устав Вологодской области от 18.10.2001 № 716-ОЗ (принят постановлением ЗС Вологодской области от 03.10.2001 № 481) (ред. от 03.04.2023). Ст. 21.

¹⁴ Конституция Чеченской Республики (принята на референдуме 23.03.2003) (ред. от 10.02.2023). Ст. 29.



и глобальных вызовов. Задача политического процесса как основы прикладной кратологии, по мнению автора, как минимум трехуровневая:

— первая задача — работа над осознанием и формированием национальных интересов, перспективных задач развития государственности страны и гражданского общества (а не сиюминутных требований);

— вторая задача — на основании максимального количества выявленных мнений и интересов, а в идеале — всех представителей различных слоев общества, групп, территорий, выработать и закрепить общее направление развития государства и общества, форм и методов их достижения. В тексте Конституции направления развития нашего государства и общества отражены в виде конституционных основ, для реализации которых сформулированы и закреплены цели и задачи, ценности, приоритеты — основа для формализации различных конституционно упомянутых политик, конституционных политических процессов (по нашему мнению, это законодательный и избирательный процессы, процесс видоизменения и защиты Конституции страны, конституционализма), основ правового статуса субъектов политического процесса (властных и не обладающих публичной властью);

3) третья из основных задач политического процесса — реализация и контроль реализации государством и обществом в соответствии с конституционно заданными векторами.

Политический процесс, на наш взгляд, включает способы, посредством которых формируется, обобщается и систематизируется, провозглашается, определенным образом закрепляется содержание обобщенного, концентрированного выражения воли народа в тех сферах, которые затрагивают его коренные интересы, основные цели и избранные направления развития государства и общества; правовой статус и формы взаимодействия субъектов политической системы с целью реализации конституционно заданных векторов.

Подчеркнем непреложную значимость конституционных норм: «Действие Конституции не ограничивается только регулированием, оно шире и включает иные формы воздействия на общественные отношения: информативное, ценностно-ориентационное...»¹⁵. Яркий пример практической реализации разделяемого тезиса Б. С. Эбзеева — политический процесс и влияние на него воли народа: как посредством прямого волеизъявления, так и опосредованно, на всех трех предложенных этапах.

БИБЛИОГРАФИЯ

1. Автономов А. С. Системность категорий конституционного права : дис. ... д-ра юрид. наук. — М., 1999. — 361 с.
2. Козлова Е. И. Воля советского народа // Советское государство и право. — 1972. — № 9. — С. 19—25.
3. Козлова Е. И. Городской совет депутатов трудящихся : автореф. дис. ... канд. юрид. наук. — М., 1953. — 20 с.

¹⁵ Эбзеев Б. С. Философия российского конституционализма: очерки. М. : Проспект, 2023. С. 423.

4. Козлова Е. И. Избранные труды : сборник статей, лекций, тезисов / сост., вступ. ст. В. В. Комаровой. — М. : Проспект, 2017. — 304 с.
5. Козлова Е. И. Развитие принципа социалистического народовластия в Советском государстве // Представительные органы государственной власти в СССР : учебное пособие. — М., 1974. — 81 с.
6. Козлова Е. И. Советы депутатов трудящихся — органы выражения воли народа : автореф. дис. ... д-ра юрид. наук. — М., 1973. — 34 с.
7. Козлова Е. И. Эволюция концептуальных основ народовластия в РФ // Народовластие и права человека : материалы IV Международной научно-практической конференции, проведенной Российской академией правосудия совместно с Северо-Кавказским институтом — филиалом Российской академией народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации 19—22 октября 2012 г. — М. : РАП, 2012. — С. 51—55.
8. Комарова В. В. Конституционные приоритеты: теоретическое наполнение и модели реализации // Журнал конституционного правосудия. — 2023. — № 4. — С. 33—37.
9. Комарова В. В. Теоретико-правовые аспекты общероссийского голосования по вопросу одобрения изменений в Конституцию Российской Федерации // Реализация новелл Конституции России: вызовы и образ будущего : колл. монография / под общ. ред. В. В. Комаровой. — М., 2021. — С. 135—154.
10. Эбзеев Б. С. Философия российского конституционализма : очерки. — М. : Проспект, 2023. — 496 с.





**Сергей Владимирович
КАБЫШЕВ,**

профессор Университета
имени О.Е. Кутафина
(МГЮА)

svkabyshev@mail.ru

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

Преемственность и диалог в конституционно-правовом развитии России: размышления в контексте научного наследия Е. И. Козловой

Аннотация. Статья представляет собой опыт размышлений о значении и характере преемственности в конституционном развитии институтов российской государственности в контексте идейно-научного наследия профессора Е. И. Козловой. Отстаивая позицию, в соответствии с которой преемственность — не императивно-детерминантная, а диалогическая (дискурсивная) характеристика конституционно-правового развития, предполагающая выявление и интерпретацию политико-правовых традиций, идеалов, ценностей в их преломлении сквозь призму конкретно-исторических условий и осознаваемых надежд, устремлений к будущему, автор усматривает в преемственности источник и институт суверенной самоорганизации народа. Следуя этим методологическим подходам, получившим свое подтверждение, обоснование в трудах профессора Е. И. Козловой, сумевшей оставаться современной и своевременной в разные исторические эпохи, автор раскрывает актуальную значимость ряда идей профессора Е. И. Козловой в отношении понимания сути конституции, конституционного права для обретения в юридической науке, образовании, нормативном регулировании и правовой практике уверенного конституционного будущего России.

Ключевые слова: конституционная преемственность, конституционный континуитет, конституционный диалог, правовая традиция, правовой прогресс, конституционализм.

DOI: 10.17803/2311-5998.2023.112.12.044-053

Sergey V. KABYSHEV,

Professor of the Kutafin Moscow State Law University (MSAL)

svkabyshev@mail.ru

125993, Russia, Moscow, ul. Sadovaya-Kudrinskaya, 9

Continuity and dialogue in the constitutional and legal development of Russia: reflections in the context of the scientific heritage of E. I. Kozlova

Abstract. The article is an experience of reflection on the meaning and nature of continuity in the constitutional development of the institutions of Russian statehood in the context of the ideological and scientific heritage of Professor E. I. Kozlova. Defending the position according to which continuity is not

an imperative-determinant, but a dialogic (discursive) characteristic of constitutional and legal development, involving the identification and interpretation of political and legal traditions, ideals, values in their refraction through the prism of specific historical conditions and perceived hopes, aspirations for the future, the author sees in continuity a source and institution of sovereign self-organization of the people. Following these methodological approaches, which are being confirmed, substantiation in the works of Professor E. I. Kozlova, who managed to remain modern and timely in different historical eras, the author reveals the actual significance of a number of ideas of Professor E. I. Kozlova in relation to understanding the essence of the Constitution, constitutional law in order to gain a confident constitutional future of Russia in legal science, education, regulation and legal practice.

Keywords: constitutional succession, constitutional continuity, constitutional dialogue, legal tradition, legal progress, constitutionalism.

В одной из своих емких, концептуально насыщенных работ, посвященных доктринальной стороне конституционного права¹, академик О. Е. Кутафин верно подметил то особое место, которое в условиях современного динамизма государственно-правовых отношений и серьезности связанных с этим теоретических задач нашей юриспруденции должен занимать вопрос о преемственности науки российского конституционного права. Принципиальная методологически значимая позиция О. Е. Кутафина, в отличие от возобладавшей в тот период либерально-глобалистской философско-политической парадигмы, заключалась в том, что основные достижения науки отечественного конституционного права приходится на советский период нашей истории и нельзя умалять эти достижения, касающиеся в том числе определения предмета конституционного права и развития отдельных институтов отрасли (народного представительства, народовластия, государственного и общественного устройства и др.).

Такой постановкой вопроса подчеркивалась не просто недопустимость разрыва непрерывной целостности идейно-исторического конституционно-правового развития российской государственности, но и (что, пожалуй, более значимо) необходимость понимания и освоения перспективно-преобразовательного, прогрессистского начала национального конституционного наследия, которое должно быть активно и плодотворно востребовано для целей будущего. Неслучайно свои размышления О. Е. Кутафин резюмировал призывом отказаться от комментирования Конституции в пользу научного раскрытия дальнейших путей конституционного развития России. Этот методологический контекст исключительно важен при обращении к научному наследию профессора Е. И. Козловой, органичен ему.

Профессор Е. И. Козлова, безусловно, принадлежит к очень узкому кругу отечественных конституционалистов и государствоведов, которые сумели, всегда

¹ Кутафин О. Е. Современное состояние и перспективы развития науки конституционного права Российской Федерации // Государство и право на рубеже веков (материалы Всероссийской конференции). Конституционное и административное право. М. : Изд-во ИГиП РАН, 2000. С. 3—6.



оставаясь современными и своевременными (в том числе в практико-прикладном значении формулируемых теоретических позиций), выйти на уровень понимания глубинных закономерностей конституционного развития российской государственности, прижизненно стали признанными идейными носителями национального конституционного достояния и, по сути, своего рода персонифицированными воплощениями идеалов конституционной преемственности.

Такая «современность наследия» достигалась во многом благодаря тому, что идея конституционной преемственности ни профессором Е. И. Козловой, ни родственными ей по духу конституционалистами не абсолютизировалась в качестве политико-правовой, тем более идеологической, догмы, а рассматривалась, скорее, диалектически, в качестве предпосылки, проявления и одновременно результата конституционного диалога.

При всей кажущейся противоречивости этого тезиса нужно иметь в виду, что методологический потенциал конституционной преемственности не сводится к формированию исчерпывающего набора сущностных черт национальной государственно-правовой самобытности, а характеризует конституционное понимание народом такой самобытности в преломлении к конкретно-историческим условиям². Понимание же, в отличие от объяснения, как верно подметил М. М. Бахтин, всегда в какой-то мере диалогично³.

В своей кандидатской диссертации, касающейся городских советов депутатов трудящихся, Е. И. Козлова выдвигает на передний план релевантную логике исторического материализма идею о необходимости анализа природы и развития данного института, равно как и осмысления вообще отношений власти, представительства, в неразрывной связи с историей государства и теми изменениями, которые происходили в базисе общества⁴.

При ослаблении в последующем классовых позиций данный подход возвышается до уровня принципиальных требований, выдвигаемых в отношении оснований построения системы науки советского государственного права, к каковым Е. И. Козлова предложила относить в том числе обеспечение раскрытия глубинных, сущностных черт государственно-правовых явлений и выявление принципа преемственности в развитии государственно-правовых институтов, тенденций развития отрасли⁵.

В посвященной памяти своего наставника профессора С. С. Кравчука статье, подготовленной Е. И. Козловой в соавторстве с другими его учениками⁶,

² Кабышев С. В. Легитимность власти и конституционный континуитет // Актуальные проблемы российского права. 2020. Т. 15. № 3 (112). С. 89—95.

³ Бахтин М. М. Эстетика словесного творчества. 2-е изд. М. : Искусство, 1986. С. 306.

⁴ Козлова Е. И. Городской совет депутатов трудящихся : автореф. дис. ... канд. юрид. наук. М., 1953. С. 14.

⁵ Козлова Е. И. Теоретические основы системы советского государственного права // Конституция СССР: проблемы государственного строительства и советского строительства. М. : Изд-во ИГиП АН СССР. 1980. С. 34—38.

⁶ Козлова Е. И., Михалева Н. И., Фадеев В. И. Памяти Степана Степановича Кравчука // Argumentum ad iudicium. Труды ВЮЗИ — МЮИ — МГЮА. М. : Изд-во МГЮА, 2006. Т. 1. С. 12—22.

приводятся его слова, адресованные молодежи и очень точно раскрывающие присущий данной научной школе подход к пониманию преемственности: «Преемственность — не повторение, а развитие. Суть ее в том, чтобы, не останавливаясь, идти вперед».

Осмысление преемственности через закономерности в динамике сущностных характеристик государственно-правовых явлений и институтов, с позиции приоритетов развития позволяет рассматривать ее не в качестве предзаданности, предопределенности, а как идейно-опытный предметный базис для выявления целесообразных и обоснованных направлений и форм изменения, естественной эволюции институтов государственности.

Преемственность характеризует прежде всего сложившуюся ценностно-мировоззренческую установку, связанную с пониманием историзма, социокультурной обусловленности конституционного развития, восприятием (самосознанием) организованного в государство народа в качестве особого исторического субъекта, вмещающего в себя неразрывное единство сменяющих друг друга, предшествующих и будущих поколений и, соответственно, относящегося к своему прошлому как источнику для обретения, утверждения, сохранения конституционной идентичности.

Вполне обоснованно при этом полагать, что конституционная идентичность выступает ценностью свободно (суверенно) самоопределяющегося в политическом и правовом контексте народа, не обладая которой, он не мог бы «видеть» ее как цель, дискурсивно конкретизируя задачи сбережения и «культивирования»⁷.

Как верно заметил Б. С. Эбзеев, Конституция, моделируя новый конституционный строй, не может быть оторвана от складывающихся столетиями эволюционного развития традиций и устоев отечественной политической истории; она жизнеспособна лишь при условии, что отвечает потребностям общества и адекватна реалиям жизни народа, преобразование которой — процесс постепенный и достаточно длительный, требующий тщательно продуманных решений умной и энергической власти⁸. Действительно, уважение к прошлому является необходимым фактором актуализации (не воспроизведения, повторения, а интерпретационно-дискурсивного приложения в существующих и перспективных реалиях) государственно-правовых традиций посредством диалоговых механизмов в политической организации общества.

Конституционный диалог можно представить как систему форм, методов, средств публично-властного и гражданского (непублично-властного) характера, востребованных в государственно организованном обществе для целей его самоорганизации путем определения на основе справедливого и равного участия ценностных и содержательных значений в отношении оснований, свойств, взаимосвязей, пределов и перспектив формирования, реализации и развития конституционных норм и институтов.

Конституционный диалог с прошлым — не разновидность историко-ведческих познавательных конструкций. По сути, это особый

⁷ Крусс В. И. Конституционная идентичность России: актуальность и целеполагание // Глобальный конфликт и контуры нового мирового порядка : XX Международные Лихачевские научные чтения, 9—10 июня 2022 г. СПб. : СПбГУП, 2022. С. 572.

⁸ Эбзеев Б. С. Конституционное право России : учебник. М. : Проспект, 2019. С. 454—455.



концептуально-методологический прием, более того, своеобразный политико-правовой режим суверенного самоопределения народа, основанный на безусловном признании и гарантировании достоинства российского народа как культурно-исторической, цивилизационной общности, чье целостное единство, стратегическое государственно-правовое целеполагание и институциональные механизмы реализации определяются формированием ценностного отношения к памяти предков, отраженными в ней представлениями об основаниях, формах, пределах государственно-правовой организации общества, на весах правового прогресса. В этом качестве конституционный диалог служит «оживлению» традиции, наполняет принципиальную ценностно-мировоззренческую установку конституционной преемственности непосредственно нормативным, регулятивным содержанием.

Диалоговая трактовка конституционной преемственности исключительно важна в условиях происходящих тектонических изменений в современном мире, существенно влияющих на правовую политику, ценностно-мировоззренческие и методологические подходы в правопонимании. Вполне очевидно, что фундаментальные государственно-правовые категории, явления, институты не существуют в абстрактно-застывшем вечном состоянии, а имеют переменное, относительно вариативное содержание, обусловленное национально-культурной спецификой и социально-исторической динамикой. И право, и государство служат необходимыми формами организации (самоорганизации) народа, а потому должны быть релевантны особенностям его истории, культуры, традиций и жизненных целей.

Так, раскрывая понимание народа в составе признаков государства, А. С. Алексеев принципиально отвергал так называемую договорную теорию, утверждая следующее: «Государство не есть искусственное учреждение, а самобытное историческое явление, сложившееся помимо доброй воли людей, исторический союз, связь между отдельными членами которого держится всеми условиями, под влиянием которых слагается народное единство, т.е. совместной жизнью на одной территории, одинаковыми историческими судьбами, единством обычаев и нравов, единством языка и верований»⁹.

На новом историческом этапе необходимо преодолеть историческую болезнь кривого зеркала, когда национальная правовая система определяется и оценивается главным образом через отражение в необоснованно возвеличиваемой западной либеральной правовой традиции и идеологии. Это порочный круг национального самоуничтожения, обесценивающий достоинство российской политико-правовой культуры и конституционной традиции. Нужно переосмыслить в широком конституционном диалоге Российское государство и право на основе уважения к своим традициям и сквозь призму безусловного приоритета суверенных национальных идеалов, целей и ценностей.

В конечном счете должна получить развернутое конституционное обоснование (с точки зрения предпосылок, закономерностей, перспектив) государственно-правовая самость России, т.е. такое политико-правовое состояние (режим), при котором политическая организация общества и правовая система служат адекватным и полным выражением воли и интересов многонационального

⁹ Алексеев А. С. Русское государственное право. 4-е изд. М., 1897. С. 5.

российского народа, существующего в непрерывной исторической сменяемости поколений, и обеспечиваются необходимые условия для его гармоничного и прогрессивного развития.

В этом плане особое внимание следует уделить тем сформулированным в научных трудах Е. И. Козловой идеям и подходам, которые касаются прежде всего понимания самой сути конституционного права, его места и роли в системе российской юриспруденции.

При осмыслении сущностных характеристик и особенностей конституционного права в отечественном политико-правовом и социокультурном контексте важно учитывать имеющие в данном случае коренное значение национально-специфические представления о государстве в его соотношении с человеком и обществом. Если правовая традиция Запада генетически восходит к представлениям о глубинном расхождении, конфликте государства и общества и о провоцируемых государством экзистенциальных угрозах для свободы человека, которые должны преодолеваться правом, то в России государство исконно считается органической политико-правовой формой и самостоятельной ценностью общества, всегда служило основным проводником социального прогресса.

Соответственно, при господствующей ориентации западной правовой доктрины на восприятие конституционализма, конституционного права сквозь призму целей ограничения, сдерживания государства, отечественный конституционализм должен служить выражением иной системы сбалансирования индивидуального и коллективного, общественного и государственного начал.

Исключительно ценной в этой связи представляется выработанная Е. И. Козловой трактовка предмета российского конституционного права как регулирования того комплекса общественных отношений, посредством которых обеспечивается организационное и функциональное единство общества как государственно организованного, основанного на единых принципах социума¹⁰. В данном случае смысловой акцент в понимании конституционного права переносится, по существу, на идею обеспечения полновластия народа, проявляющего себя во всей системе политической организации общества, на укрепление институтов и процедур, служащих целям гражданского мира и согласия.

Понимание социально-интегрирующего, солидарностного значения отечественного конституционного права предполагает его раскрытие не просто в качестве ведущей отрасли, а как мировоззренческого, методологического и институционального ядра государственно-правовой системы. Нормы конституционного права обеспечивают формирование, выражение и развитие суверенных национальных интересов России, образующих взаимосвязанное единство интересов личности, общества и государства. С этой точки зрения имеет фундаментальный перспективный потенциал отнюдь не сводящийся к узкополитизированным трактовкам подход Е. И. Козловой, предложенный в ее докторской диссертации, к раскрытию воли народа через единство правовой идеологии, общественного

¹⁰ Козлова Е. И. К вопросу о предмете конституционного права Российской Федерации: современный формат дискуссии // Государство и право: вызовы XXI века (Кутафинские чтения) : материалы Международной научно-практической конференции : сборник тезисов. М. : Элит, 2009. С. 4.



сознания, общественного мнения и общественной практики и предполагающий выявление сути идеологии как высшей формы выявления содержания воли народа¹¹.

В свете дискуссий о соотносимости развития идеологической функции государства с конституционными принципами политического и идеологического многообразия следует отметить: Конституция России, запрещая государственную и иную обязательную идеологию, не отрицает нормативное значение исторически сложившейся идеологии российского народа, которая послужила источником и нашла отражение в ценностях самой Конституции. Основная суть конституционной идеологии — в сочетании свободы как ответственной самореализации для общего блага и суверенной государственности как формы общенародного единства, служащей благополучию каждого.

При обсуждении актуальных вопросов позиционирования конституционного права в российской юриспруденции в свете представлений о преемственности конституционно-правового развития уместно привлечь внимание к суждениям Е. И. Козловой о научно-дисциплинарной системности конституционного права и приемлемом диапазоне трактовок относящихся к нему явлений и институтов, востребованных в образовательных целях.

Принципиальная позиция Е. И. Козловой, сформулированная применительно к оценке идеи о формировании единой отраслевой науки, которая исследует относящиеся к отрасли советского государственного права институты одновременно в государствах социалистической системы и капиталистической системы, состояла в констатации отсутствия для этого объективных оснований, поскольку наука советского государственного права, наука государственного права зарубежных социалистических стран, наука государственного права буржуазных стран и стран, освободившихся от колониальной зависимости, имеют различные предметы и специфические методы¹².

Данный подход крайне актуален, поскольку сложившееся регулирование юридического образования не обеспечивает надлежащее и единообразное закрепление дисциплины «Конституционное право России» в структуре образовательных программ, создавая предпосылки для ее «растворения» в национально обезличенном курсе «Конституционное право», который, к тому же, существенно ограничен в зачетных единицах. Отсутствует также государственный механизм обеспечения принципиального единства подходов, связанных с изучением основ конституционного строя в рамках вузовских образовательных программ по конституционному праву, даже если речь идет о конституционном праве Российской Федерации.

В этой связи уместно также напомнить высказанную в уже упомянутой статье критическую оценку Е. И. Козловой ситуации, при которой происходит включение дискуссионных и неапробированных теоретических воззрений в учебники для студентов, что вносит путаницу в их головы, поскольку в теории им внушали другие позиции, с этим связано и ее предложение — установить определенные

¹¹ Козлова Е. И. Советы депутатов трудящихся — органы выражения воли народа : автореф. дис. ... д-ра юрид. наук. М., 1973. С. 14.

¹² Козлова Е. И. Теоретические основы системы советского государственного права. С. 34—38.

логические рамки для «полета мысли» путем определения статуса программы по учебному курсу российского конституционного права¹³.

Еще один актуальный вопрос, который следует затронуть в ходе обсуждения конституционной преемственности на основе научного наследия Е. И. Козловой, связан с пониманием самой Конституции и специфики конституционного регулирования.

Весьма распространенным в нашей современной юриспруденции является отождествление Конституции с понятием основного закона. Более того, в свете конституционной поправки 2020 г. выдвигается альтернатива: либо наращивать декларативный, программный, преамбульный характер конституционного регулирования (что дезавуирует принцип прямого действия норм Конституции и ослабляет ее правовой потенциал в целом), либо ориентироваться на сугубо правовые отношения с государством, в котором последнее ставится в подчиненное общественным потребностям положение посредством норм права (что предполагает сосредоточение на правовой природе Конституции).

В этой связи важно заметить, что богатство видового разнообразия средств правового воздействия и состава собственно правовых норм является отличительной чертой отечественного конституционного права. Отмечая значимую тенденцию увеличения числа норм-принципов, норм общего характера, определяющих цели, основное направление политики государства, Е. И. Козлова подчеркивала, что данный процесс является важной предпосылкой дальнейшего повышения социальной роли правового регулирования, усиления его эффективности, более целенаправленного воздействия на развитие общественных отношений¹⁴.

Зрелые общественные отношения, по мнению Е. И. Козловой, дают возможность их урегулирования на более глубоких уровнях, вследствие чего право воздействует на их развитие, используя укрупненные масштабы координации и направления социальной действительности. Установление общих принципов как более высокого этажа правового регулирования позволяет ввести в действующую правовую систему факторы глубинного воздействия на сущностные свойства общественных отношений. Соответственно, она полагала, что сформулированные как правовые установления общие принципы и цели обеспечивают целенаправленное развитие правоустановлений, способствующих их реализации, проведению в жизнь, влияют на создание условий более успешного действия закономерностей общественного развития.

Данный подход обнажает ложность, бесплодность и неконструктивность дихотомии ценностно-мировоззренческой, программно-стратегической и позитивно-правовой, непосредственно-регулятивной составляющих Конституции и конституционного регулирования, тем более что конституционные цели, ценности, принципы в качестве фактически сложившихся нормативных доминант общественно-государственной жизни могут достигать регулятивного эффекта,

¹³ Козлова Е. И. К вопросу о предмете конституционного права Российской Федерации. С. 4.

¹⁴ Козлова Е. И. Тенденции развития основных институтов советского государственного права // Основные направления развития государственно-правовых институтов на современном этапе : сборник научных трудов. М. : РИО ВЮЗИ, 1986. С. 3—19.



значительно превосходящего действие формально установленных, но не соответствующих социальным идеалам конституционных положений.

Что же касается включения Конституции в систему законодательства, то при всей внешней привлекательности такой подход в действительности обесценивает и конституционные ценности, и саму Конституцию, которая является источником всей правовой системы и не может быть сведена к какой-либо специфической разновидности нормативных правовых актов, принимаемых в соответствии с ней и для ее реализации. Конституция — «высшая норма» и источник всех норм, в формально-юридическом смысле она является нормативным правовым актом особого рода.

Дальнейшее осмысление конституционной преемственности в логике конституционного диалога на базе сформированного в отечественной юриспруденции идейно-философского и научно-доктринального наследия, неотъемлемую часть которого составляют и труды Е. И. Козловой, является одним из важнейших условий формирования национальной конституционной парадигмы России в новую историческую эпоху.

БИБЛИОГРАФИЯ

1. *Алексеев А. С.* Русское государственное право. — 4-е изд. — М., 1897. — 486 с.
2. *Бахтин М. М.* Эстетика словесного творчества. — 2-е изд. — М. : Искусство, 1986. — 445 с.
3. *Кабышев С. В.* Легитимность власти и конституционный континуитет // Актуальные проблемы российского права. — 2020. — Т. 15. — № 3 (112). — С. 89—95.
4. *Козлова Е. И.* Городской совет депутатов трудящихся : автореф. дис. ... канд. юрид. наук. — М., 1953. — 20 с.
5. *Козлова Е. И.* К вопросу о предмете конституционного права Российской Федерации: современный формат дискуссии // Государство и право: вызовы XXI века (Кутафинские чтения) : материалы Международной научно-практической конференции : сборник тезисов. — М. : Элит, 2009. — С. 3—7.
6. *Козлова Е. И.* Советы депутатов трудящихся — органы выражения воли народа : автореф. дис. ... д-ра юрид. наук. — М., 1973. — 34 с.
7. *Козлова Е. И.* Тенденции развития основных институтов советского государственного права // Основные направления развития государственно-правовых институтов на современном этапе : сборник научных трудов. — М. : РИО ВЮЗИ, 1986. — С. 3—18.
8. *Козлова Е. И.* Теоретические основы системы советского государственного права // Конституция СССР: проблемы государствоведения и советского строительства. — М. : Изд-во ИГиП АН СССР, 1980. — С. 34—38.
9. *Козлова Е. И., Михалева Н. И., Фадеев В. И.* Памяти Степана Степановича Кравчука // Argumentum ad iudicium : Труды ВЮЗИ — МЮИ — МГЮА. — М. : Изд-во МГЮА, 2006. — Т. 1. — С. 12—22.

10. *Крусс В. И.* Конституционная идентичность России: актуальность и целеполагание // Глобальный конфликт и контуры нового мирового порядка : XX Международные Лихачевские научные чтения. 9—10 июня 2022 г. — СПб. : СПбГУП, 2022. — С. 571—573.
11. *Кутафин О. Е.* Современное состояние и перспективы развития науки конституционного права Российской Федерации // Государство и право на рубеже веков (материалы Всероссийской конференции). Конституционное и административное право. — М. : Изд-во ИГиП РАН, 2000. — С. 3—6.
12. *Эбзеев Б. С.* Конституционное право России : учебник. — М. : Проспект, 2019. — 768 с.





**Мария Викторовна
ВАРЛЕН,**

директор Института
«Аспирантура
и докторантура»,
профессор кафедры
конституционного
и муниципального права
Университета имени
О.Е. Кутафина (МГЮА),
доктор юридических наук,
доцент
mvvarlen@msal.ru
125993, Россия, г. Москва,
ул. Садовая-Кудринская, д. 9

Институты представительной демократии в научном наследии профессора Е. И. Козловой

Аннотация. Статья посвящена анализу и консолидации основных выводов о правовой природе и особенностях отечественных институтов представительной демократии в трудах профессора, доктора юридических наук Екатерины Ивановны Козловой. Сделан вывод о том, что представительные органы и воля народа оставались научным интересом основоположника современного конституционализма на протяжении всего исследовательского пути. С точки зрения вневременного характера суждений и правоприменимости в действующих реалиях анализируются элементы и институты представительной демократии: сессионный порядок работы; заседания как форма деятельности; формирование вспомогательных и рабочих органов, которые, в свою очередь, не могут быть отнесены к самостоятельным институтам представительной демократии; отзывы, отчеты, предварительные обсуждения решений как формы связи депутатов с избирателями; принцип гласности и подробная правовая регламентация деятельности. Поддерживается отрицательная оценка Екатериной Ивановной отказа от процедуры конституирования представительных органов.

Ключевые слова: Е. И. Козлова, конституция, представительные органы, представительная демократия, воля народа, государство, конституирование, императивный мандат.

DOI: 10.17803/2311-5998.2023.112.12.054-063

Maria V. VARLEN,

Director of the Institute "Postgraduate and Doctoral Studies",
Professor of the Department of Constitutional and Municipal Law
of the Kutafin Moscow State Law University (MSAL),
Dr. Sci. (Law), Associate Professor
mvvarlen@msal.ru
9, ul. Sadovaya-Kudrinskaya, Moscow, Russia, 125993

Institutes of representative democracy in the scientific heritage of Professor E. I. Kozlova

Abstract. The article is devoted to the analysis and consolidation of the main conclusions about the legal nature and features of domestic institutions of representative democracy in the works of Professor, Doctor of Law Ekaterina Ivanovna Kozlova. It is concluded that representative bodies and the will of the people remained the scientific interest of the founder of modern constitutionalism throughout his entire research career. From the point of view of

the timeless nature of judgments and law enforcement in current realities, the elements and institutions of representative democracy are analyzed: sessional order of work; meetings as a form of activity; the formation of auxiliary and working bodies, which, in turn, cannot be classified as independent institutions of representative democracy; feedback, reports, preliminary discussions of decisions as a form of communication between deputies and voters; the principle of transparency and detailed legal regulation of activities. Ekaterina Ivanovna's negative assessment of the rejection of the procedure for constituting representative bodies is supported.

Keywords: *E. I. Kozlova, constitution, representative bodies, representative democracy, will of the people, state, institutionalization, imperative mandate.*

27 октября 2023 г. в календаре у представителей юридического сообщества отмечено как столетие со дня рождения Екатерины Ивановны Козловой — это день памяти великого конституционалиста, первого историка науки советского государственного права¹, профессора Университета имени О.Е. Кутафина (МГЮА), заслуженного деятеля науки РФ, лауреата премии Президента России.

При этом Екатерина Ивановна никогда не занималась умозрительной наукой — востребованность и практикоориентированность ее трудов были определены стремлением «глубокого ознакомления с организационной деятельностью органов государственной власти»² и собственным продолжительным опытом деятельности в качестве депутата Бауманского районного совета, представителя власти.

Представительная демократия в целом, вопросы организации и функционирования представительных органов власти были первым научным интересом Екатерины Ивановны и оставались лейтмотивом основных ее трудов. На протяжении своего научного пути профессор исследовала и обосновывала закономерности развития концептуальных основ народовластия в России³, формулируя фундаментальные выводы об институтах представительной демократии как о конституционных ценностях⁴.

Важнейшая ценность научного наследия Е. И. Козловой заключается в том, что независимо от политического режима государства, изменения и усложнения

¹ Куприц Н. Я. Из истории науки советского государственного права. М., 1971.

² Фадеев В. И. Екатерина Ивановна Козлова: классик при жизни // Lex russica. 2016. № 3. С. 12.

³ Козлова Е. И. Эволюция концептуальных основ народовластия в РФ // Народовластие и права человека : материалы IV Международной научно-практической конференции, проведенной Российской академией правосудия совместно с Северо-Кавказским институтом — филиалом Российской академии народного хозяйства и государственной службы при Президенте РФ 19—22 октября 2012 г. М., 2012. С. 51—55.

⁴ Козлова Е. И. Утраченная ценность (должна ли Государственная Дума конституироваться) // Конституционные ценности: содержание и проблемы реализации : материалы Международной научно-теоретической конференции 4—6 декабря 2008 г. М., 2009. С. 25—31.



системы народного представительства предложенное ею определение истинной природы представительной демократии, иные теоретические выводы имеют четкие границы правовых моделей и не теряют своей актуальности и возможности практической реализации. Более того, в Конституции России с учетом внесенных поправок 2020 г., а также в действующем законодательном регулировании можно найти отражение системных, комплексных идей Екатерины Ивановны, опубликованных в середине прошлого века. К ним относятся: конституционное закрепление перечня субъектов законодательной инициативы и стадий законодательного процесса; легальное определение статуса депутата; образование системы рабочих и вспомогательных органов при представительных органах власти⁵.

Вышесказанное подтверждает, что научные позиции Е. И. Козловой об институтах представительной демократии обоснованно приводить в части концептуальных основ и правовой природы, в том числе вне терминологии, отражающей отдельные аспекты идеологии различных периодов развития Советского государства.

В тексте диссертации на соискание ученой степени кандидата юридических наук «Городской совет депутатов трудящихся» Е. И. Козлова, исходя из действовавшего в период подготовки работы политического режима, анализирует отдельные аспекты социалистического демократизма и демократического централизма, при этом делает в значительной мере актуальный для современной науки вывод о том, что представительный орган на местах должен обеспечивать гармоническое сочетание общегосударственных и местных интересов, стремиться к всемерному расширению связи с населением⁶.

Примечательно, что Конституционный Суд РФ в той или иной форме повторяет данную позицию Екатерины Ивановны, рассматривая вопросы права и определяя природу местного самоуправления и его представительных органов, и в своих решениях многократно подчеркивает их взаимосвязь с населением и наибольшую близость в единой системе публичной власти⁷.

⁵ Козлова Е. И. Процедура деятельности представительных органов власти в СССР // Советское государство и право. 1971. № 1. С. 88.

⁶ Козлова Е. И. Городской совет депутатов трудящихся : автореф. дис. ... канд. юрид. наук. М., 1953. С. 8.

⁷ Постановление Конституционного Суда РФ от 02.04.2002 № 7-П по делу о проверке конституционности отдельных положений Закона Красноярского края «О порядке отзыва депутата представительного органа местного самоуправления» и Закона Корякского автономного округа «О порядке отзыва депутата представительного органа местного самоуправления, выборного должностного лица местного самоуправления в Корякском автономном округе» в связи с жалобами заявителей А. Г. Злобина и Ю. А. Хнаева // СЗ РФ. 2002. № 14. Ст. 1374 ; определение Конституционного Суда РФ от 01.06.2010 № 830-О-О об отказе в принятии к рассмотрению жалобы граждан Зурабова Муссы Алиевича и Имагожева Гилани Зелимхановича на нарушение их конституционных прав Законом Республики Ингушетия «О внесении изменения в статью 4 Закона Республики Ингушетия “О формировании органов местного самоуправления во вновь образованных муниципальных образованиях в Республике Ингушетия”» // Вестник Конституционного Суда РФ. 2010. № 6 ; постановление Конституционного Суда РФ от 29.03.2011 № 2-П по

Для Е. И. Козловой советы как представительные органы в системе выражения и проведения в жизнь государственной воли олицетворяют народ как ее носителя. Государственная власть, по замечанию профессора, не переходит к представительному органу от народа, неотделима от него, и должна осуществляться строго в его интересах и воле⁸. Здесь важно указать на особое мнение Екатерины Ивановны о том, что представительные органы непосредственно участвуют в определении формы и содержания воли народа, консолидируют различные мнения в единую и организованную, превращают ее в государственную волю⁹.

При этом Е. И. Козлова опровергала позицию приверженцев «чистой демократии» о том, что воля народа, составляющая содержание народовластия, является суммарной волей отдельно взятых членов общества, указывая на то, что процесс формирования воли народа — это сложный результат взаимодействия социальных слоев общества¹⁰.

Академик О. Е. Кутафин, уделяя большое внимание этому вопросу, писал, что народовластие есть принадлежность всей власти народу.

В докторской диссертации «Советы депутатов трудящихся — органы выражения воли народа» Екатерина Ивановна определяет взаимосвязи между институтами представительной демократии и волей народа, представляет обобщенную характеристику проявлений представительной природы советов через порядок их формирования, предметы ведения и формы деятельности. Екатерина Ивановна обосновывает, что демократические принципы избирательного права, периодическое переизбрание советов, социальный состав депутатов, обновляемость депутатского состава являются важнейшими факторами, обеспечивающими подлинный характер представительной демократии¹¹.

В опубликованных непосредственно перед защитой диссертации на соискание ученой степени доктора юридических наук трудах Екатерина Ивановна подчеркивала, что голосование, лежащее в основе формирования представительной демократии, не может быть взято в отрыве от факторов, составляющих основу

делу о проверке конституционности положения пункта 4 части 1 статьи 16 Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» в связи с жалобой муниципального образования — городского округа «Город Чита» // СЗ РФ. 2011. № 15. Ст. 2190 ; постановление Конституционного Суда РФ от 18.05.2011 № 9-П по делу о проверке конституционности положений пункта 1 части 4 и части 5 статьи 35 Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» в связи с жалобой гражданина Н. М. Савостьянова // СЗ РФ. 2011. № 22. Ст. 3239.

⁸ Козлова Е. И. Развитие принципа социалистического народовластия в Советском государстве // XXVI съезд КПСС и актуальные проблемы государственно-правовой науки : сборник научных трудов. М. : ВЮЗИ, 1984. С. 20.

⁹ Козлова Е. И. Представительные органы государственной власти в СССР : учебное пособие. М., 1974. С. 12.

¹⁰ Козлова Е. И. Развитие принципа социалистического народовластия в Советском государстве. С 11.

¹¹ Козлова Е. И. Советы депутатов трудящихся — органы выражения воли народа : автореф. дис. ... д-ра юрид. наук. М., 1973. С. 8.



возникновения «общей воли», и само по себе является важным условием формирования единой воли народа¹².

Среди характерных черт форм деятельности органов представительной демократии Е. И. Козлова называла особые требования, предъявляемые к гласности их работы, в том числе публикацию материалов: официальных сообщений, стенографических отчетов¹³. Профессор подчеркивала, что и широкий круг форм деятельности сам по себе имеет правовое значение для представительных органов.

Особая компетенция представительных органов включает в себя исключительные и опосредованные формы реализации полномочий: контроль за деятельностью исполнительных органов, утверждение планов развития (в определенной степени аналогов современных государственных стратегий) и бюджета¹⁴.

При этом наиболее важна и в полной мере отражает природу институтов представительной демократии такая характеристика компетенции представительных органов, как сессионность работы и надлежащая к ней подготовка, рассмотрение наиболее важных и актуальных вопросов: «Регулярное проведение сессий дает возможность советам поддерживать тесную и постоянную связь с населением, выявлять его нужды, систематически контролировать деятельность подчиненных органов управления»¹⁵.

В дальнейших своих трудах Е. И. Козлова определяет, что «формой деятельности Советов являются не сессии, а заседания советов, проводимые в сессионном порядке»¹⁶. Разница определялась Екатериной Ивановой в правовых конструкциях: сессии созывались актом подотчетных совету органов, президиумом или исполкомом, в то время как именно заседания самостоятельно учреждались и определялись самим представительным органом, т.е. исходили из собственно его полномочий и природы.

Более того, в своих научных исследованиях Е. И. Козлова отстаивает идею истинной природы представительной демократии, критикуя «косвенные» ее формы. В частности, Екатерина Ивановна не считала возможным отнесение к числу представительных органов президиумов, избираемых верховными советами¹⁷, в силу значительной разницы в правовой природе формирования, назначения органов, их роли в осуществлении функций государства. В самом содержании правовой природы профессор подчеркивала двойственные основы представительных органов, которые сочетают в себе черты государственной и общественной организации¹⁸.

¹² Козлова Е. И. Воля советского народа // Советское государство и право. 1972. № 9. С. 21.

¹³ Козлова Е. И. Процедура деятельности представительных органов власти в СССР // Советское государство и право. 1971. № 1. С. 88.

¹⁴ Козлова Е. И. Советы депутатов трудящихся — органы выражения воли народа. С. 21.

¹⁵ Козлова Е. И. Местные органы государственной власти в СССР : лекция для студентов ВЮЗИ. М., 1958. С. 47.

¹⁶ Козлова Е. И. Сессионная деятельность местных советов депутатов трудящихся // Труды ВЮЗИ. Вопросы развития и совершенствования органов народного представительства в СССР. 1966. Т. 7. С. 106.

¹⁷ Козлова Е. И. Представительные органы государственной власти в СССР. С. 11.

¹⁸ Козлова Е. И. Местные органы государственной власти в СССР / ред. колл. : Ф. И. Калинычев, Б. П. Кравцов, А. Л. Недавиный. М., 1967. С. 34.

В этом аспекте важно подчеркнуть, что представительные органы, по мнению Екатерины Ивановны, не могут быть оторваны от народа, составлять автономную государственную структуру. Анализируя соотношение правового опыта советского государства и зарубежных стран, Е. И. Козлова указывает, что «представительство... выступает как само представительство народа. Народ сам себя представляет, сам осуществляет государственную власть через представительные органы, а не передает им свою власть и свой суверенитет»¹⁹.

То есть Екатерина Ивановна делает вывод, отчасти противоположенный теоретическим разработкам, устоявшимся к данному историческому периоду: посредством выборов не происходит передача народом своей власти, меняется только форма ее осуществления. И сегодня сложно не согласиться с тем, что природа представительных органов, не предполагающая делегирование полномочий, своеобразный «наемный труд» законотворца и статуса «слуги народа», а отражающая внутреннее единство представительного органа и его избирателей, естественным образом гарантирует общность интересов народа и народных представителей. Подобная правовая конструкция изначально обеспечивает принятие нормотворческих решений исходя из общественной воли и одновременно не дает возможность лоббирования законопроектов, исходя из интересов отдельных социальных групп.

В частности, Е. И. Козлова в 1958 г. в лекционном курсе «Местные органы государственной власти в СССР» для студентов ВЮЗИ высоко оценивала правовой опыт Латвийской ССР, в рамках которого при обсуждении особо важных вопросов предусматривалось прерывание на время работы сессии местных советов, чтобы до принятия решения депутаты могли посоветоваться с избирателями²⁰. Вероятнее всего, подобная практика могла бы распространиться прежде всего на местном уровне.

Указанная позиция Е. И. Козловой заложила концептуальные основы формирования и развития современного гражданского общества, представительной демократии, поскольку предполагает собой определение ценности представительных органов в привлечении населения «к активному и действенному участию в управлении государственными и общественными делами»²¹. Екатерина Ивановна особенно подчеркивала ключевое значение положительного правового опыта деятельного участия в работе местных советов многочисленного актива²².

В рассматриваемом аспекте важно указать, что мандат депутата, именуемый сегодня как императивный, лежащий в основе деятельности органов представительной демократии, по мнению Е. И. Козловой, способствовал достижению обозначенной правовой модели и являлся своеобразной формой, создающей

¹⁹ Козлова Е. И. Развитие принципа социалистического народовластия в Советском государстве. С. 19.

²⁰ Козлова Е. И. Развитие принципа социалистического народовластия в Советском государстве. С. 20.

²¹ Козлова Е. И. Развитие принципа социалистического народовластия в Советском государстве. С. 21.

²² Козлова Е. И. Местные органы государственной власти в СССР. С. 50.



гарантии полного и глубокого выявления воли народа²³, или специализированной формой общественного контроля²⁴. Так, закрепленный в Основном законе государства институт отзыва позволял избирателям лишить депутата, не оправдавшего их доверия, мандата и реализовывался десятки раз за календарный год. Подотчетность представительных органов расширялась предметно и формализованно благодаря развитию принципа гласности: отчеты оглашались «не только на сессиях, но и непосредственно перед избирателями, на собраниях рабочих и служащих предприятий, организаций, учреждений. С отчетами перед населением выступают также руководители отделов и управлений исполкомов местных советов»²⁵. Проекты решений местных представительных органов проходили предварительное общественное обсуждение.

Избиратели оценивали политические, деловые и личные качества депутатов, и если те не отвечали требованиям, предъявляемым избирателями, то на последующих выборах кандидатам отказывали в доверии и не переизбирали на новый срок²⁶. Указанное, с точки зрения Екатерины Ивановны, обеспечивало высокую активность и инициативность депутатов, серьезное отношение к выполнению обязанностей, предварительную подготовку к участию в обсуждении вопросов, их реализацию в качестве энергичных общественных деятелей, оправдывающих доверие избирателей²⁷.

Согласимся с позицией Е. И. Козловой, что «важнейшим направлением дальнейшего развития народовластия является расширение воздействующего влияния государственной власти, власти народа на многообразные сферы общественных отношений»²⁸. Народовластие не статично в своей форме и содержании, оно развивается и отражает изменения, которые происходят в экономической, политической, социальной и духовной жизни общества. В динамике развития представительных органов прежде всего заложен потенциал дальнейшего углубления и расширения народовластия²⁹.

Сравнивая представительную и непосредственную демократию, Е. И. Козлова определяла, что в рамках первой представительными органами, обладающими верховенством, выражается государственная воля, при этом в рамках прямого народовластия происходит только волеизъявление масс³⁰. При этом Екатерина Ивановна акцентировала внимание на том, что в деятельности представительного органа имеют принципиальное значение гарантированность выявления

²³ Козлова Е. И. Процедура деятельности представительных органов власти в СССР. С. 87.

²⁴ Козлова Е. И. В. И. Ленин о сущности и роли представительных органов в Советском государстве : лекции для студентов факультетов советского строительства. М., 1973. С. 26.

²⁵ Козлова Е. И. Местные органы государственной власти в СССР. С. 46.

²⁶ Козлова Е. И. Местные органы государственной власти в СССР. С. 47.

²⁷ Козлова Е. И. Сессионная деятельность местных советов депутатов трудящихся. С. 110.

²⁸ Козлова Е. И. Развитие принципа социалистического народовластия в Советском государстве. С. 10.

²⁹ Козлова Е. И. Развитие принципа социалистического народовластия в Советском государстве. С. 14.

³⁰ Козлова Е. И. Представительные органы государственной власти в СССР. С. 12.

воли народа и степень непосредственно привлечения избирателей к решению вопросов, т.е. профессор Е. И. Козлова справедливо указывала на неразрывную связь прямой демократии с представительной и ее нормативное закрепление. Развивая указанную позицию, профессор сделала вывод о том, что «применительно к советам регламентируются не только основные организационные формы их деятельности, но придается существенное значение и более детальным вопросам порядка их работы, которые для иных органов, не являющихся представительными, не имеют самостоятельной правовой значимости или вообще не существенны»³¹.

В сфере теоретического осмысления Е. И. Козловой находился широкий спектр актуальных проблем конституционно-правового закрепления статуса современных представительных органов. Так, Екатерина Ивановна рассматривала «конституирование» Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации как имеющее правовую значимость для представительного органа, однако утратившее, по мнению законодателя, значение, не регламентируемое, не предусмотренное правовыми конструкциями в настоящее время³².

Профессор подчеркивала, что, несмотря на изменения политического государственного режима в различные периоды развития России и приобретения им тоталитарного характера, государство никогда не отказывалось от реализации этого истинно демократического института — в каждом конституционном акте и регламенте представительного органа он был предусмотрен и реализовывался на практике.

В содержание конституирования Е. И. Козлова вкладывала признание законности проведенных выборов и утверждение полномочий избранных депутатов посредством принятия представительным органом своего первого постановления, по аналогии с процедурой вступления в должность Президента Российской Федерации³³. Современное исключение конституирования Государственной Думы из правовой системы, по мнению Екатерины Ивановны, приводит к «юридическому несовершенству порядка ее формирования, оформления как органа, правомочного осуществлять конституционно закрепленные за ним полномочия»³⁴. В этой связи конституирование Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации Е. И. Козлова называла утраченной конституционной ценностью.

Примечательно, что аргументы о потенциале развития представительной демократии можно увидеть в любом труде Е. И. Козловой, посвященном данному вопросу. Каждый, кто знаком со слогом Екатерины Ивановны, кто проходил лично ее школу государственоведения³⁵, творческую³⁶ школу профессора, не может не

³¹ Козлова Е. И. Процедура деятельности представительных органов власти в СССР. С. 89.

³² Козлова Е. И. Утраченная ценность (должна ли Государственная Дума конституироваться). С. 25.

³³ Козлова Е. И. Обоснование новых концепций российской конституции в правовой теории // *Lex russica*. 2009. № 2. С. 316.

³⁴ Козлова Е. И. Утраченная ценность (должна ли Государственная Дума конституироваться). С. 29.

³⁵ Козлова Е. И. Избранные труды : сборник статей, лекций, тезисов. М., 2017. С. 8.

³⁶ Фадеев В. И. Екатерина Ивановна Козлова: классик при жизни. С. 12.



заразиться ее идеями и идеалами. Научное наследие Екатерины Ивановны Козловой как живая правовая материя — не забронзовело, а продолжает рождать дискуссии среди молодых ученых и опытных конституционалистов³⁷, определивших своим научным интересом представительную демократию.

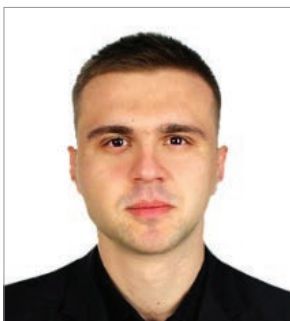
БИБЛИОГРАФИЯ

1. Козлова Е. И. В. И. Ленин о сущности и роли представительных органов в советском государстве : лекции для студентов факультетов советского строительства. — М. : ВЮЗИ, 1973. — 51 с.
2. Козлова Е. И. Воля советского народа // Советское государство и право. — 1972. — № 9. — С. 19—25.
3. Козлова Е. И. Городской совет депутатов трудящихся : автореф. дис. ... канд. юрид. наук. — М., 1953. — 20 с.
4. Козлова Е. И. Избранные труды : сборник статей, лекций, тезисов. / Сост., авт. вступ. ст. В. В. Комарова. — М. : Проспект, 2017. — 304 с.
5. Козлова Е. И. Местные органы государственной власти в СССР : лекция для студентов ВЮЗИ. — М. : ВЮЗИ, 1958. — 59 с.
6. Козлова Е. И. Местные органы государственной власти в СССР / ред. колл. : Ф. И. Калинычев, Б. П. Кравцов, А. Л. Недавний. — М. : Мысль, 1967. — 56 с.
7. Козлова Е. И. Обоснование новых концепций российской конституции в правовой теории // Lex russica. — 2009. — № 2. — С. 311—321.
8. Козлова Е. И. Представительные органы государственной власти в СССР : учебное пособие. — М. : ВЮЗИ, 1974. — 81 с.
9. Козлова Е. И. Процедура деятельности представительных органов власти в СССР // Советское государство и право. — 1971. — № 1. — С. 85—90.
10. Козлова Е. И. Развитие принципа социалистического народовластия в Советском государстве // XXVI съезд КПСС и актуальные проблемы государственно-правовой науки : сборник научных трудов. — М. : ВЮЗИ, 1984. — С. 3—23.
11. Козлова Е. И. Сессионная деятельность местных Советов депутатов трудящихся // Труды ВЮЗИ. Вопросы развития и совершенствования органов народного представительства в СССР. — М. : ВЮЗИ, 1966. — Т. 7. — С. 104—121.
12. Козлова Е. И. Советы депутатов трудящихся — органы выражения воли народа : автореф. дис. ... д-ра юрид. наук. — М., 1973. — 34 с.
13. Козлова Е. И. Утраченная ценность (должна ли Государственная Дума конституироваться // Конституционные ценности: содержание и проблемы реализации : материалы Международной научно-теоретической конференции 4—6 декабря 2008 г. : в 2 т. — М. : Российская акад. правосудия, 2009. — Т. 1 / под ред. Н. В. Витрука, Л. А. Нудненко. — С. 25—31.

³⁷ См., например: Теория народного представительства: научное наследие профессора В. С. Основина и современность : материалы Всероссийской научно-практической конференции (Воронеж, 29 марта 2018 г.) / под ред. Ю. Н. Старилова, Т. М. Бялкиной. Воронеж : Издательский дом ВГУ, 2018. 174 с.

14. *Козлова Е. И.* Эволюция концептуальных основ народовластия в РФ // Народовластие и права человека : материалы IV Международной научно-практической конференции, проведенной Российской академией правосудия совместно с Северо-Кавказским институтом — филиалом Российской академии народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации 19—22 октября 2012 г. / под ред. Н. В. Витрука, Л. А. Нудненко. — М. : РАП, 2012. — С. 51—55.
15. *Куприц Н. Я.* Из истории науки советского государственного права. — М. : Юрид. лит., 1971. — 247 с.
16. Теория народного представительства: научное наследие профессора В. С. Основина и современность : материалы Всероссийской научно-практической конференции (Воронеж, 29 марта 2018 г.) / под ред. Ю. Н. Старилова, Т. М. Бялкиной. — Воронеж : Издательский дом ВГУ, 2018. — 174 с.
17. *Фадеев В. И.* Екатерина Ивановна Козлова: классик при жизни // Lex russica. — 2016. — № 3 (112). — С. 9—21.





**Александр Николаевич
ПОНОМАРЕНКО,**

руководитель правового
обеспечения
образовательной
деятельности
Департамента бизнес-
и инновационных
технологий
АО «Тинькофф Банк»,
кандидат юридических наук
alexandr805@rambler.ru
123056, Россия, г. Москва,
ул. Грузинский Вал, д. 7

Содержание института народовластия в работах Е. И. Козловой

Аннотация. В статье анализируется наследие профессора Е. И. Козловой в части фундаментального исследования понятия и содержания института народовластия. Содержание института народовластия является предметом исследования многих конституционалистов разных времен, так как данный институт занимает одно из ведущих мест в конституционном праве. Конституционный принцип народовластия лежит в основе системы организации публичной власти, а также является фундаментальным для функционирования демократического государства.

Особое внимание уделяется подходам к пониманию субъекта народовластия как в социалистическом, так и в демократическом государстве. На основе изучения трудов Е. И. Козловой отмечено, что существуют сходные тенденции трансформации института народовластия в социалистическом государстве (в СССР) и в настоящее время (в Российской Федерации).

Ключевые слова: институт народовластия; субъект народовластия; класс трудящихся; гражданское общество; Союз ССР; Российская Федерация; многонациональный народ.

DOI: 10.17803/2311-5998.2023.112.12.064-068

Aleksandr N. PONOMARENKO,

Head of legal support for educational
activities JSC Tinkoff Bank,
Cand. Sci. (Law)

alexandr805@rambler.ru

7, ul. Gruzinsky Val, Moscow, Russia, 123056

The content of the Institute of Democracy in the works of E. I. Kozlova

Abstract. The article analyzes the legacy of Professor E. I. Kozlova in terms of fundamental research of the concept and content of the institute of democracy. The content of the institute of democracy is the subject of research by many constitutionalists of different times, since this institution occupies one of the leading places in constitutional law. The constitutional principle of democracy underlies the system of organization of public power, and is also fundamental to the functioning of a democratic state.

Special attention is paid to approaches in understanding the subject of democracy in both a socialist and a democratic state. Based on the study of the works of E. I. Kozlova, it is noted that there are similar trends in the

transformation of the institution of democracy in the socialist state (USSR) and currently (Russian Federation).

Keywords: *the institute of democracy; the subject of democracy; the class of workers; civil society; the USSR; the Russian Federation; multinational people.*

Введение

Содержание института народовластия является предметом исследования многих конституционалистов разных времен, так как данный институт занимает одно из ведущих мест в конституционном праве. Конституционный принцип народовластия лежит в основе системы организации публичной власти, а также является фундаментальным для функционирования демократического государства.

Весомый вклад в изучение закономерностей развития народовластия в Союзе ССР внесла профессор Университета имени О.Е. Кутафина (МГЮА) Екатерина Ивановна Козлова. На протяжении многих лет она исследовала эволюцию концептуальных основ народовластия и в Российской Федерации¹.

В своих работах Екатерина Ивановна определяла, что указанный конституционный принцип является стержнем в государственно-правовых исследованиях, который затрагивает научные процессы практически во всех сферах советской государственно-правовой теории: положения человека и гражданина в обществе и государстве; политической системы; расширения советской демократии и др.²

Субъект института народовластия

Сравнивая различные подходы к изучению вопросов, касающихся понятия и содержания института народовластия, Екатерина Ивановна основывалась на теории марксизма-ленинизма, которая, в отличие от так называемых буржуазных теорий, принципиально по-другому решает указанные проблемы на основе классовой сущности института демократии.

Анализируя доктринальные основы понятия и содержания народовластия, профессор Е. И. Козлова особо выделяла субъект народовластия. Она считала,

¹ См.: Козлова Е. И. Эволюция концептуальных основ народовластия в РФ // Народовластие и права человека : материалы IV Международной научно-практической конференции, проведенной Российской академией правосудия совместно с Северо-Кавказским институтом филиалом Российской академии народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации 19—22 октября 2012 г. М. : РАП, 2012. С. 51—55.

² См.: Козлова Е. И. Развитие принципа социалистического народовластия в советском государстве // Развитие принципа социалистического народовластия в Советском государстве // XXVI съезд КПСС и актуальные проблемы государственно-правовой науки : сборник научных трудов. М. : ВЮЗИ, 1984. С. 3—23.



что государственная власть должна принадлежать всем трудящимся, т.е. тем классам, которые являются производителями всех благ. В западноевропейских же подходах принцип народовластия основан на том, что субъектом данного принципа является весь дееспособный народ, который имеет право юридически действовать от имени всего населения государства³.

Однако содержание принципа народовластия, а также его субъекта, трансформируется в связи с эволюционным развитием того или иного государства.

Сначала, в ходе социалистического строительства в Советском государстве, на этапе диктатуры пролетариата, поступательное увеличение социальной основы института народовластия получало свое выражение в двух аспектах: 1) аннуляции эксплуататорских субъектов, которая привела к тому, что субъектом народовластия стал каждый гражданин СССР; 2) социалистического преобразования макроэкономики в ходе модернизации сельского хозяйства, что стало основой кардинальных трансформаций в социальной конструкции общества и привело в росту доли рабочего класса.

Затем обозначение субъекта народовластия осуществлялось наравне с решением вопросов построения нового социалистического общества, что несло с собой революционные изменения практически во всех сферах общественных отношений: политических, социально-экономических, духовно-культурных. В ходе социалистического строительства на базе сплочения всех классов, равенства всех наций и народностей образовалась новая общность людей — советский народ, который стал полноправным субъектом народовластия в Союзе ССР⁴.

Основываясь на марксистско-ленинской теории, Ю. В. Андропов на Пленуме ЦК КПСС в июне 1983 г. так говорил о развитии подходов к определению субъекта народовластия: «Что касается более далекой перспективы, то мы, коммунисты, видим ее в постепенном перерастании советской государственности в общественное самоуправление. И произойдет это, как мы считаем, путем дальнейшего развития общенародного государства, более широкого вовлечения масс в управление делами общества»⁵.

Ключевым механизмом, который может гарантировать такое общественное самоуправление, является институт референдума, представляющий собой отражение принципа народовластия. Однако предполагается, что для объективного народовластия большее значение имеет возможность организации референдума (его инициирование), чем само голосование. Основной аргумент такого подхода состоит в том, что референдум является проявлением народовластия, т.е. выражает волю народа, а этот факт, безусловно, означает соответствие данного механизма базовым принципам конституционного порядка любого демократического государства.

³ Хрестоматия по конституционному праву : в 3 т. / сост. Н. А. Богданова, Д. Г. Шустров. СПб., 2014. С. 139—141.

⁴ Конституция (Основной Закон) Союза Советских Социалистических Республик от 7 октября 1977 г. // Ведомости Верховного Совета СССР. 1977. № 41. Ст. 617.

⁵ Материалы Пленума Центрального Комитета КПСС. 14—15 июня 1983 года. М., 1983. С. 17.

Гражданское общество как субъект народовластия в Российской Федерации

Спустя десять лет указанное заявление Ю. В. Андропова воплотилось в реальность. Согласно ч. 1 ст. 3 Конституции РФ⁶ единственным источником власти в России является ее многонациональный народ. С развитием такого института, как «гражданское общество», в нашем государстве существует тенденция к возврату к классовому определению субъекта института народовластия. Это во многом обусловлено внесенными поправками в Конституцию РФ в 2020 г., а именно согласно ее п. «е.1» ч. 1 ст. 114 Правительство РФ осуществляет меры по поддержке институтов гражданского общества. Однако если в социалистическом государстве с определением класса трудящихся как субъекта народовластия проблем не возникло, то с дефиницией гражданского общества вопросы остаются открытыми.

В связи с этим, по мнению автора, после закрепления на конституционном уровне понятия «гражданское общество» может случиться сущностный переход в отношении понимания субъекта народовластия в Российской Федерации. Но в настоящее время конституционными основами народовластия в России являются совокупность норм-принципов, которые закрепляют и регулируют общественные отношения, возникающие в процессе осуществления власти народом как непосредственно, так и через органы публичной власти⁷.

Е. И. Козлова рассматривала вопросы, связанные с изучением закономерностей развития социалистического народовластия, в первую очередь обращая внимание на его социальные основы. Так, Екатерина Ивановна, исследуя субъект народовластия в социалистическом государстве, писала, что субъектом народовластия в социалистическом государстве при существовании эксплуататорского класса являются трудящиеся, а не народ, нация, население государства. В то время трудящиеся рассматривались не как единое звено, а с учетом классового разделения⁸. В этом контексте центральное место в выражении народовластия в СССР занимали советы — органы народного представительства.

Выводы

Таким образом, основываясь на работах Е. И. Козловой, можно выделить сходные тенденции трансформации института народовластия в социалистическом государстве (в СССР) и в настоящее время (в Российской Федерации).

1. В Союзе ССР обеспечивался количественный рост трудового класса, который, в свою очередь, принимал деятельное участие в управлении

⁶ Конституция Российской Федерации (принята всенародным голосованием 12.12.1993 с изменениями, одобренными в ходе общероссийского голосования 01.07.2020) (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 21.07.2014 № 11-ФКЗ, от 14.03.2020 № 1-ФКЗ) // URL: www.pravo.gov.ru.

⁷ Комарова В. В. Конституционно-правовые принципы народовластия в России // Законодательство и экономика. 2005. № 6. С. 16—21.

⁸ См.: Козлова Е. И. Эволюция концептуальных основ народовластия в РФ.



государственно-общественными делами. Сходная тенденция существует и в наше время. Так, в последнее десятилетие развивается практика всенародного обсуждения проектов законов, подзаконных актов; существует регулярная обновляемость законодательных (представительных) органов государственной власти на федеральном уровне и в субъектах РФ, на местном уровне; получили развитие система общественных палат, многочисленные организационные формы участия населения в осуществлении самоуправления; закреплено конституционное право подачи обращения в органы государственной власти и местного самоуправления и т.д.

2. В социалистическом государстве делался акцент на усилении эффективности, квалифицированности участия трудящихся в государственном управлении. Это же следует отметить и в настоящее время. Для эффективной реализации задач государственного значения усиливается парламентский контроль, а именно подотчетность исполнительных органов власти перед законодательными органами; отмечается рост значимости работы народного контроля, в том числе за деятельностью органов публичной власти; возрастает роль профсоюзов и иных общественных организаций.

В связи с этим можно сделать вывод, что подходы в сфере раскрытия понятия и содержания института народовластия, заложенные профессором Козловой, являются фундаментальными, так как они актуальны и в настоящее время.

«Важнейшим направлением дальнейшего развития народовластия, — считала Е. И. Козлова, — является расширение воздействующего влияния государственной власти, власти народа на многообразные сферы общественных отношений»⁹.

БИБЛИОГРАФИЯ

1. Авакьян С. А. Конституционный лексикон : государственно-правовой терминологический словарь. — М. : Юстицинформ, 2015.
2. Козлова Е. И. Развитие принципа социалистического народовластия в Советском государстве // XXVI съезд КПСС и актуальные проблемы государственно-правовой науки : сборник научных трудов. — М. : ВЮЗИ, 1984. — С. 3—23.
3. Козлова Е. И. Эволюция концептуальных основ народовластия в РФ // Народовластие и права человека : материалы IV Международной научно-практической конференции, проведенной Российской академией правосудия совместно с Северо-Кавказским институтом — филиалом Российской академии народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации 19—22 октября 2012 г. — М. : РАП, 2012. — С. 51—55.
4. Комарова В. В. Конституционно-правовые принципы народовластия в России // Законодательство и экономика. — 2005. — № 6. — С. 16—21.
5. Комарова В. В. Современные механизмы формирования, выявления и защиты воли народа // Актуальные проблемы российского права. — 2020. — № 3. — С. 74—80.
6. Хрестоматия по конституционному праву : в 3 т. / сост. Н. А. Богданова, Д. Г. Шустров. — СПб., 2014.

⁹ См.: Козлова Е. И. Развитие принципа социалистического народовластия в Советском государстве // XXVI съезд КПСС и актуальные проблемы государственно-правовой науки : сборник научных трудов. М. : ВЮЗИ, 1984. С. 3—23.

Зарубежный опыт

Концепция прав человека в США¹

Аннотация. В статье исследуются основные этапы развития концепции прав человека в Соединенных Штатах Америки. Прослеживается эволюция традиционной концепции прав человека, начиная с позиций отцов-основателей Соединенных Штатов. Представлена классификация решений Верховного суда США, вынесенные на основе естественно-правовой теории конституционной интерпретации. Отмечается значительное влияние теории естественного права на формирование американского конституционализма и, особенно, судебную практику. Анализируются особенности модернистской концепции прав человека в США, в основе которой находится идея защиты частной собственности как фундамента свободы личности. Сформулирован вывод об отсутствии в современной конституционной доктрине США признания основополагающего значения прав социального, экономического и культурного характера. Раскрываются особенности официальной «прогрессивной повестки дня», обязательной к выполнению для всего мира, которая заключается в положениях: десувенинизации, антинатализма и отрицательного отношения к семье в традиционном понимании. В статье представлена обобщающая характеристика американской концепции прав человека.

Ключевые слова: конституция, США, концепция, права человека, теория естественного права, модернистская концепция прав, Верховный Суд США, конституционная интерпретация, прогрессивная повестка.

DOI: 10.17803/2311-5998.2023.112.12.069-082



**Леонид Гарриевич
БЕРЛЯВСКИЙ,**

профессор кафедры конституционного и муниципального права Ростовского государственного экономического университета РИНХ,

доктор исторических наук, кандидат юридических наук
berlg@yandex.ru

344002, Россия, Ростов-на-Дону, ул. Б. Садовая, д. 69



**Игорь Геннадьевич
ДУДКО,**

и.о. заведующего кафедрой конституционного и муниципального права, руководитель Научно-образовательного центра по правам человека Университета имени О.Е. Кутафина, доктор юридических наук, профессор, заслуженный юрист РФ
igdudko@msal.ru

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

¹ Исследование выполнено в рамках программы стратегического академического лидерства «Приоритет-2030».

Leonid G. BERLYAVSKY,

*Professor of the Department of Constitutional and Municipal Law
of the Rostov State University of Economics RINH,
Dr. Sci. (Historical), Cand. Sci. (Law)*

berlg@yandex.ru

69, ul. B. Sadovaya, Rostov-on-Don, Russia, 344002

Igor G. DUDKO,

*Acting head of the Department of Constitutional and Municipal Law,
Head of the Scientific and Educational Center for Human Rights
of the Kutafin Moscow State Law University (MSAL),
Dr. Sci. (Law), Professor, Merited lawyer of the Russian Federation*

igdudko@msal.ru

9, ul. Sadovaya-Kudrinskaya, Moscow, Russia, 125993

US Human Rights Concept

Abstract. *The article examines the main stages in the development of the concept of human rights in the United States of America. The evolution of the traditional concept of human rights is traced, starting with the positions of the «Founding Fathers» of the United States. A classification of decisions of the US Supreme Court made on the basis of the natural law theory of constitutional interpretation is presented. The significant influence of the theory of natural law on the formation of American constitutionalism and, especially, judicial practice is noted. The features of the modernist concept of human rights in the United States, which is based on the idea of protecting private property as the foundation of individual freedom, are analyzed. The conclusion is formulated about the absence in the modern US constitutional doctrine of recognition of the fundamental importance of rights of a social, economic and cultural nature. The features of the official «progressive agenda», mandatory for the whole world, are revealed, which consists of the following provisions: desovereignization, antinatalism, and a negative attitude towards the family, in the traditional sense. The article presents a general description of the American concept of human rights.*

Keywords: *constitution, USA, concept, human rights, natural law theory, modernist concept of rights, US Supreme Court, constitutional interpretation, progressive agenda.*

Постановка проблемы

Вопрос о суверенных концепциях прав человека не относится к числу достаточно разработанных в отечественной юридической науке. В обобщающих трудах и учебниках по правам человека традиционно рассматривались главным образом международно-правовые каталоги прав человека, универсальные и частично внутригосударственные механизмы защиты прав человека. В виде исключения

рассматривались исламская концепция прав человека, права человека в Индии, права человека в традиционном обществе (на материале обычного права в странах Тропической Африки), японская концепция прав человека².

Более обширно в отечественной юриспруденции представлены исследования, посвященные особенностям конституционного развития и конституционно-правового регулирования прав и свобод человека в США³. Вместе с тем вряд ли можно утверждать о значительных исследованиях американской концепции прав человека, ее особенностях и эволюции. Между тем очевидно влияние данной концепции на конституционное развитие государств на различных континентах.

По словам Президента Российской Федерации В. В. Путина, США — это великая страна, системообразующая держава. «Все ее сателлиты не только безропотно и покорно поддакивают, подпевают ей по любому поводу, но еще и копируют ее поведение, с восторгом принимают предлагаемые им правила»⁴. Напрямую это касается тиражирования и «продвижения» в других странах американской концепции прав человека.

Противостояние «авторитарным и нелиберальным режимам» традиционно остается важнейшей задачей борьбы с угрозами национальной безопасности США, как это указано в ежегодном отчете о такого рода угрозах за 2021 г.⁵

Подобный подход имеет давние традиции. Как отмечал основатель и первый директор Института США и Канады Академии наук Г. А. Арбатов, с середины 1970-х гг. все более серьезным раздражителем в советско-американских отношениях стали попытки части Конгресса США, некоторых деятелей в правительстве и средствах массовой информации использовать в целях политического давления проблему прав человека⁶.

² См.: Крашенинникова Н. А. Личность в социокультурной сфере Индии: традиционализм и современность // История государства и права. 2018. № 1. С. 3—9 ; Мингазов Л. Х. Универсализм прав человека и культурное многообразие мира // Ученые записки Казанского государственного университета. Гуманитарные науки. 2008. Т. 150. Кн. 5. С. 61—72 ; Права человека: итоги века, тенденции, перспективы / под общ. ред. Е. А. Лукашевой. М., 2002. С. 279—430 ; Сюкияйнен Л. Р. Ислам и права человека в диалоге культур и религий. М. : Садра, 2014.

³ См., например: Мишин А. А., Власихин В. А. Конституция США: политико-правовой комментарий. М., 1985 ; Егоров С. А. Конституционализм в США: политико-правовые аспекты. М., 2001 ; Конституция в XXI веке: сравнительно-правовое исследование : монография / отв. ред. В. Е. Чиркин. М., 2011 ; Лафитский В. И. Конституционный строй США. М., 2011 ; Сафонов В. Н. Конституционное правотворчество в деятельности Верховного суда США: историко-правовое исследование : монография. М., 2018 ; Конституционное (государственное) право зарубежных стран : учебник для бакалавриата / отв. ред. В. В. Невинский. М. : Норма ; Инфра-М, 2022 ; Берлявский Л. Г. Теории конституционной интерпретации в США : монография. М. : Юрлитинформ, 2022.

⁴ Обращение Президента Российской Федерации 24 февраля 2022 г. // URL: kremlin.ru.

⁵ 2021 Annual Threat Assessment of the U. S. Intelligence Community // URL: <https://www.dni.gov/index.php/newsroom/reports-publications/reports-publications-2021/3532-2021-annual-threat-assessment-of-the-u-s-intelligence-community> (дата обращения: 28.04.2022).

⁶ Арбатов Г. А. Записки современника. М., 1991. С. 222.



«Правовая политика продвижения принципов верховенства права и прав человека, — отмечает В. Н. Синюков, — разворачивается через глобальный процесс экономического развития. Принцип верховенства права делается связующим по отношению к политике в области прав человека и выступает способом преодоления традиционных правовых ценностей, основанных на национальных суверенитетах; наполняет их новым смыслом, выходящим далеко за пределы первоначального либерального содержания эпохи буржуазных революций»⁷.

Эволюция традиционной концепции прав человека

Огромная заслуга отцов-основателей Соединенных Штатов, которыми по праву считают Т. Джефферсона, Д. Адамса, Б. Франклина, Д. Мэдисона и А. Гамильтона, Д. Вашингтона, состоит в том, что революционные для своего времени (второй половины XVIII в.), но чисто теоретические идеи об организации справедливой государственной власти наиболее ярких представителей договорной теории происхождения государства и права нашли свое воплощение в политических документах: Декларации независимости США 1776 г. и Конституции США 1787 г.⁸

Для понимания естественно-правовой теории конституционной интерпретации особый смысл имеет поправка I к Конституции США, устанавливающая запрет на принятие Конгрессом законов, которые могли бы ограничить политические права граждан: свободу вероисповедания, слова, печати, собраний, право на обращение к правительству с петициями.

Подобная своеобразная форма закрепления прав и свобод объясняется конституционной теорией периода американской революции 1765—1783 гг., предполагавшей естественное происхождение декларируемых прав и свобод. Отцы-основатели полагали, что вербальное перечисление «дарованных свыше» прав народа в Основном законе приведет к тому, что государство сможет беспрепятственно посягать на такие естественные права, которые не войдут в конституционный перечень. Поэтому составители Билля о правах, исходя из «надгосударственности» юридически закрепляемых прав, запрет на принятие законодательных норм, которые могли бы эти права ограничить, обратили к самому государству⁹.

Билль о правах 1791 г. гарантирует права и свободы, используя негативный способ их формулирования. Тем самым его создатели подтвердили свою приверженность идеям естественного права: главный акцент в конституционной регламентации прав и свобод сделан не на их провозглашении, а на механизме их гарантированности, прежде всего на стремлении не допустить произвола государственной власти, установить ее пределы по отношению к человеку. В связи с этим и появилась формула «Конгресс не должен...».

⁷ Синюков В. Н. Личность в российской правовой системе: поиск новых подходов // Журнал российского права. 2023. Т. 27. № 5. С. 77.

⁸ См.: Кикоть-Глуходоева Т. В. Исторические особенности конституционного строительства США // Вестник Московского университета МВД России. 2009. № 12. С. 92—93.

⁹ См.: Мишин А. А., Власихин В. А. Конституция США: политико-правовой комментарий. М., 1985. С. 174.

На естественно-правовой концепции основывается и IX поправка, установившая, что «перечисление в Конституции определенных прав не должно толковаться как отрицание или умаление других прав, сохраняемых народом». Наряду с прямо указанными в Конституции ограничениями полномочий федерации и штатов существует еще одно, вытекающее из X поправки, а именно: остаточные полномочия принадлежат не только штатам, но и народу. Термин «народ» означает здесь совокупность людей, из чего следует признание естественного характера их прав и недопустимость нарушения этих прав федерацией или штатами¹⁰.

Развитие судебных форм конституционного надзора непосредственно связано с общим правом. Еще в конце 80-х гг. XVIII столетия в юридической практике штатов сложилось разделение сфер регулирования между статутным и общим правом. В ведении общего права остались частноправовые отношения, в том числе конституционные нормы о «естественных и неотчуждаемых» правах личности. Вторгаться в эту сферу представительные органы не могли. В результате широкое развитие приобрело судебное толкование «естественных и неотчуждаемых» прав в духе общего права¹¹.

По мнению американских конституционалистов Х. Отиса и Дж. Шеба, естественное право представляет собой сложное понятие со многими коннотациями, но обычно оно относится к набору принципов, восходящих к человеческому авторитету, которые могут быть открыты с помощью разума. Естественное право часто ассоциируется с религией, в частности с моральными и этическими ценностями иудео-христианской традиции. Хотя иногда на естественное право ссылаются отдельные судьи, данная концепция по большей части игнорируется современным Верховным судом.

Однако следует иметь в виду, что естественное право и связанная с ним концепция прав человека с ее акцентом на неотъемлемые свободы внесли значительный вклад в интеллектуальные основы Американской республики¹². При этом права человека, как заметил Л. Фридман, к сожалению, остаются неясной и скользкой фразой. В известной книге греческого профессора права Костаса Дузинаса «Конец прав человека» утверждается, что политический либерализм преуспел в продвижении прав, он был менее успешен в философском объяснении их природы¹³.

Концепция естественного права является одной из основных концепций правочеловеческой тематики, активно разрабатываемых в англо-американской юриспруденции¹⁴. В настоящее время среди сторонников естественно-правовой

¹⁰ См.: Конституционное (государственное) право зарубежных стран : в 4 т. М. : Норма, 2001. Т. 4 : Часть Особенная. Страны Америки и Азии / рук. авт. колл. и отв. ред. Б. А. Страшун. С. 12—13, 142.

¹¹ См.: Лафутский В. И. Конституционный строй США. М., 2011. С. 60.

¹² См.: Otis H. Stephens, John M. Scheb. American Constitutional Law. Vol. 1. Sources of Power and Restraint. Belmont, 2008. P. 48.

¹³ См.: Douzinas C. The End of Human Rights: Critical Legal Thought at the Turn of the Century. Oxford and Portland, England USA : Hart Publishing, 2000.

¹⁴ См., например: Fuller Lon L. The Morality of Law. New Haven : Yale University Press, 1964 ; Arkes Hadley. First Things. Princeton : Princeton University Press, 1985 ; D'Entreves A. P.



теории конституционной интерпретации представлены судьи Верховного суда США Нейл Горсач (Neil Gorsuch) и Кларенс Томас (Clarence Thomas).

В ряде решений Верховного суда США и мнений отдельных его членов развивалась мысль, что конституционное положение о «привилегиях и льготах», предоставляемых гражданам в различных штатах (ч. 1 разд. 2 статьи IV) подразумевает полное равенство всех граждан перед законом, гарантируемое федеральной властью. Другая теория утверждала, что под «привилегиями и льготами» надлежит понимать «естественные», «фундаментальные» права, «дарованные свыше» всем гражданам и вытекающие из факта американского гражданства, на которые властью штата не могут быть введены ограничения в отношении граждан другого штата. К такого рода правам доктрина конституционного права США относит охрану личности государством, право на жизнь и свободу, включающее право приобретать собственность, владеть и распоряжаться ею, право на «стремление к счастью», свободу передвижения между штатами и выбора места жительства, право на обращение в суд вообще и в частности с ходатайством об издании приказа habeas corpus, право не подвергаться дискриминационному налогообложению¹⁵.

Данный перечень прав, подразумеваемых клаузулой о «привилегиях и льготах», был изложен в решении по делу *Corfield v. Coryell*¹⁶. Судья Б. Вашингтон пояснил, что фундаментальные права «перечислить трудно», а указанные права являются лишь «некоторыми конкретными привилегиями и льготами граждан, которые несомненно охватываются общим понятием привилегий, считающихся фундаментальными»¹⁷.

В отличие от большинства современных государств, США до сих пор не признают конституционное, основополагающее значение за большинством прав социального, экономического и культурного характера. Но и фундаментальные права неоднородны. Среди них особо выделяются права предпочтительные, т.е. особо значимые. К числу последних относятся права и свободы, провозглашенные I поправкой к Конституции¹⁸.

В начале XX в. сторонники господствовавшей в США либеральной ориентации реанимировали идею Джефферсона, Франклина и Пейна о собственности как продукте общественного договора. Обнаружив в ней не только «частный», но и «социальный» элементы, либералы декларировали право государства на социально-экономическое регулирование и планирование.

Natural Law: An introduction to legal philosophy. London : Hutchinson, 1972 ; *Finnis John*. Natural Law and Natural Rights. Oxford : Oxford University Press, 1980 ; *George Robert*. Natural Law Theory. Oxford : Oxford University Press, 1992.

¹⁵ См.: *Мишин А. А., Власихин В. А.* Указ. соч. С. 152—153.

¹⁶ *Corfield v. Coryell*, 6 Fed. Cas. 546, no. 3,230 C.C.E.D.Pa. (1823).

¹⁷ Цит. по: *Мишин А. А., Власихин В. А.* Указ. соч. С. 153.

В отличие от фундаментальных прав, к подразумеваемым Конституцией правам Верховный суд отнес, например, в 1958 г. свободу ассоциаций, а в 1981 г. — право вступать в брак, производить потомство, право ездить в другие штаты. См.: *Фридмэн Л.* Введение в американское право. М., 1993. С. 158.

¹⁸ См.: Конституционное (государственное) право зарубежных стран : в 4 т. Т. 4. С. 14.

Новый либерализм в альянсе с другими демократическими силами сумел тогда добиться и реальных законодательных успехов (были приняты серия антимонополистических законов, XVI и XVII поправки к федеральной Конституции, введшие подоходный налог и прямые выборы сенаторов, многочисленные законы штатов о социальном страховании, защите прав потребителей, демократизации избирательных кампаний и др.).

К тому моменту, когда лидеры европейского революционного социализма сформулировали выводы о монополистическом капитализме как о последней стадии капитализма и кануне пролетарских революций, американский либерализм сумел в существенной мере реформировать механизмы национального капитализма, встроить в него регуляторы, если не снимавшие, то серьезно смягчавшие традиционные антагонизмы¹⁹.

По словам весьма популярного до настоящего времени на юридических факультетах американских университетов видного сторонника классического либерализма и одного из основоположников неоконсерватизма Лео Штрауса, отказаться от естественного права — все равно, что утверждать, что всякое право есть позитивное право, а это значит, что то, что есть право, определяется исключительно законодателями и судами разных стран. Но ведь вполне допустимо, а иногда даже необходимо говорить о «несправедливых» законах или «несправедливых» приговорах.

По мнению Л. Штрауса, «принимая такое суждение, мы полагаем, что существует некий эталон справедливости и несправедливости, не зависящий от позитивного права и более высокий, чем позитивное право, — эталон, ссылаясь на который мы способны судить позитивное право». Этот эталон не может быть обнаружен в общественных потребностях, ибо и сами общества, и их составные части имеют множество потребностей, противоречащих друг другу, — возникает проблема приоритетов. Эта проблема не может быть решена рациональным образом, если нет эталона, с помощью которого можно отличить подлинные потребности от мнимых и разглядеть иерархию различных типов подлинных потребностей. Проблема, поставленная конфликтующими потребностями общества, не может быть решена, если мы не обладаем знанием естественного права²⁰.

Как отмечает профессор конституционного права Нотр-Дамского университета Дж. Финнис, теория естественного права состоятельна, поскольку в явном виде, с полным осознанием методологической ситуации предпринимает критику практических позиций, с тем чтобы различить практически неразумное от практически разумного и таким образом отделить действительно важное. «Теория естественного права претендует на то, чтобы выявить условия и принципы практически разумного строя мысли, благого и надлежащего порядка в отношениях между людьми и в индивидуальном поведении. До тех пор, пока подобная претензия не будет оправдана, аналитическая юриспруденция в частности и все общественные науки в целом (по крайней мере, большая их часть) не могут обладать критически обоснованными критериями для формирования общих

¹⁹ См.: Харц Л. Либеральная традиция в Америке / пер. с англ. М., 1993. Послесловие. Конфронтация, согласие, плюрализм (автор — В. В. Согрин). С. 316—317.

²⁰ См.: Штраус Л. Естественное право и история. М., 2007. С. 8—9.



понятий и довольствоваться статусом дисциплин, всего лишь демонстрирующих различные понятия тех или иных народов и/или отдельных теоретиков, которых интересуют эти народы»²¹.

Стоит заметить, что естественно-правовые подходы использовались Верховным судом в том числе для обоснования достаточно консервативных решений, в том числе нарушающих принцип равенства. Так, рассматривая дело *Bradwell v. Illinois*, этот высокий суд постановил, что «право, как и сама природа, всегда признавало различие между мужчиной и женщиной в разных сферах», а «естественные и надлежащие чувства скромности и деликатности, присущие женскому полу, явно не подходят для многих видов занятий»²².

В целом решения Верховного суда США, вынесенные на основе естественно-правовой теории конституционной интерпретации, можно классифицировать по следующим правам:

— равенство прав граждан: *Palmore v. Sidoti* (1984)²³, *Board of Trustees of the University of Alabama v. Garrett* (2001)²⁴, *Griffin v. Illinois* (1956)²⁵ и др.

— свобода слова: *Abrams v. U.S.* (1919)²⁶, *Whitney v. California* (1919)²⁷, *Gitlow v. New York* (1925)²⁸, *United States v. Eichman* (1990)²⁹, *Chaplinsky v. New Hampshire* (1942)³⁰ и др.;

— свобода прессы: *New York Times Co. v. U.S.* (1971)³¹, *Nebraska Press Assn. v. Stuart* (1976)³², *Snepp v. U.S.* (1980)³³, *Heig v. Agee* (1981)³⁴ и др.;

— право на объединение: *Buckley v. Valeo* (1976)³⁵, *NAACP v. Alabama* (1958)³⁶, *New York State Board of Elections v. Lopez Torres* (2008)³⁷ и др.;

²¹ Финнис Дж. Естественное право и естественные права. М., 2012. С. 39.

²² *Bradwell v. State of Illinois*, 83 U.S. (16 Wall.) 130 (1873). Проект Поправки XXVII о равноправии мужчин и женщин в США ратифицирован не был.

²³ *Palmore v. Sidoti*, 466 U.S. 429 (1984).

²⁴ *Board of Trustees of the University of Alabama v. Garrett* (No. 99—1240, 21.02.2001).

²⁵ *Griffin v. Illinois*, 351 U.S. 12 (1956).

²⁶ *Abrams v. U.S.*, 250 U.S. 616 (1919).

²⁷ *Whitney v. California*, 274 U.S. 357 (1919).

²⁸ *Gitlow v. New York*, 268 U.S. (1925).

²⁹ *United States v. Eichman*, 496 U.S. 310 (1990).

³⁰ *Chaplinsky v. New Hampshire*, 315 U.S. 568 (1942).

³¹ *New York Times Co. v. U.S.*, 403 U.S. 713 (1971).

³² *Nebraska Press Assn. v. Stuart*, 427 U.S. 539 (1976).

³³ *Snepp v. U.S.*, 444 U.S. 507 (1980).

³⁴ *Heig v. Agee*, 453 U.S. 280 (1981).

³⁵ *Buckley v. Valeo*, 424 U.S. 1 (1976).

³⁶ *NAACP v. Alabama*, 357 U.S. 449 (1958).

³⁷ *New York State Board of Elections v. Lopez Torres*, 128 S.Ct 791, 797—798 (2008).

— свобода собраний, митингов и шествий: *De Jonge v. Oregon* (1937)³⁸, *Addrely v. Florida* (1966)³⁹, *Shuttlesworth v. Florida* (1969)⁴⁰, *Perry Education Assn. v. Perry Local Educators Assn.* (1983)⁴¹, *Gregory v. City of Chicago* (1969)⁴²;

— право на неприкосновенность личности: *Warden v. Haiden* (1967)⁴³, *Katz v. United States* (1967)⁴⁴, *McDonald v. United States* (1948)⁴⁵, *Griswold v. Connecticut* (1965)⁴⁶ и др.;

— свобода вероисповедания: *Everson v. Board of Education* (1947)⁴⁷, *Wolman v. Walter* (1977)⁴⁸, *Walz v. Tax Comm. of the City of New York* (1970), *Welsh v. United States* (1970)⁴⁹ и др.

Формирование модернистской концепции прав человека в США

Для понимания модернистской концепции прав человека в США методологическое значение имеет положение М. Ташнета о том, что современные версии естественно-правовых теорий разрабатываются консервативными либертарианцами, которые подчеркивают важность защиты частной собственности как фундамента свободы личности, а также либеральными сторонниками теории «государства всеобщего благоденствия». Последние делают упор на борьбе с дискриминацией и обеспечении основных жизненных потребностей человека, чтобы он был способен вести «морально приемлемый образ жизни». Скептицизм в отношении естественно-правовых теорий связан с обоснованием видов прав человека, на которые они опираются, а также способности судей, в отличие от законодателей, идентифицировать конкретные права человека⁵⁰.

Либертарианец позиционирует себя как защитник неотчуждаемых «естественных прав» человека на жизнь, на свободу, на собственность. Это классическая локковская триада. В свое время Т. Джефферсон, составляя Декларацию независимости, заменил «собственность» на «стремление к счастью», введя тем самым в либерализм гуманитарное измерение. Либертарианцы, не пересматривая напрямую формулу Т. Джефферсона, не устают вместе с тем подчеркивать

³⁸ *De Jonge v. Oregon*, 299 U.S. 353 (1937).

³⁹ *Addrely v. Florida*, 385 U.S. 39 (1966).

⁴⁰ *Shuttlesworth v. Florida*, 385 U.S. 39 (1969).

⁴¹ *Perry Education Assn. v. Perry Local Educators Assn.*, 460 U.S. 37 (1983).

⁴² *Gregory v. City of Chicago*, 394 U.S. 111 (1969).

⁴³ *Warden v. Haiden*, 387 U.S. 294 (1967).

⁴⁴ *Katz v. United States*, 389 U.S. 347 (1967).

⁴⁵ *McDonald v. United States*, 335 U.S. 451 (1948).

⁴⁶ *Griswold v. Connecticut*, 381 U.S. 479 (1965).

⁴⁷ *Everson v. Board of Education*, 330 U.S. 1 (1947).

⁴⁸ *Wolman v. Walter*, 433 U.S. 229 (1977).

⁴⁹ *Welsh v. United States*, 398 U.S. 333 (1970).

⁵⁰ См.: *Encyclopedia of the American Constitution* / ed. by Leonard W. Levy a. Kenneth L. Karst. 2nd ed. New York : Macmillan ref. USA. Vol. 2. Cop. 2000. P. 656.



право на собственность как «фундаментальное право», без которого невозможны никакие другие права и которое лежит в основе цивилизации⁵¹.

Вместе с тем в комментариях госсекретаря Э. Блинкена к ежегодному докладу о состоянии прав человека в мире (апрель 2022 г.) Госдепартамента США подвергнута ревизии традиционная для конституционного права этой страны иерархия прав и свобод: «Права человека... равны между собой; не существует иерархии, которая делает одни права важнее других. Прошлые несбалансированные заявления, предполагающие такую иерархию, в том числе предложенные недавно расформированным консультативным комитетом Государственного департамента, не являются руководящим документом для данной администрации США»⁵². При этом Э. Блинкен, как и администрация Байдена в целом, делает выбор в пользу повестки.

При президенте Д. Трампе существовал подход, согласно которому права на свободу вероисповедания и собственность следует отстаивать в первую очередь, потому что именно их считали первичными отцы-основатели США. Это вызывало раздражение у активистов, которые требовали поставить во главу угла именно продвижение ЛГБТ-повестки и «репродуктивных прав женщин». Данная повестка неизбежно конфликтует со свободой вероисповедания, слова, предпринимательства и научных исследований; приходится делать выбор, что именно считать правами человека.

Для нынешних властей США права определяются прогрессивной повесткой дня, обязательной к выполнению для всего мира, которую, при всем ее разнообразии, можно свести к трем пунктам.

1. Десуверенизация — национальные государства должны быть поглощены глобалистским проектом. Государственный секретарь Э. Блинкен заявил, что США «не выступают против каких-либо стран», но поддерживают права человека за рубежом и «основанный на правилах мировой порядок»⁵³.

2. Антинатализм, т.е. враждебность к чадородию: считается, что рост населения ведет к перегреву атмосферы и «климатической катастрофе» и его нужно тормозить любой ценой.

3. Враждебность к семье, как институту, наиболее ответственному за появление на планете новых людей. Отсюда — всемерное продвижение абортот, которые идут под эвфемизмом «репродуктивные права», заведомо бесплодных форм сексуального поведения и особенно трансгендеризма. «Борьба с семейным насилием», которая должна побудить людей вообще избегать семейных уз, является частью той же повестки⁵⁴.

В целом так называемая прогрессивная повестка представляет собой радикальную ревизию самого понятия прав и свобод человека.

⁵¹ См.: *Баталов Э. Я.* Американская политическая мысль XX века. М., 2014. С. 83.

⁵² Цит. по: *Худиев С.* Госдеп предъявил миру радикально другие «права человека» // URL: <https://vz.ru/opinions/2021/4/6/1092951.html?ysclid=lt0gwwzkw9541790421> (дата обращения: 18.09.2023).

⁵³ Госдеп заявил, что США «не выступают против» России // URL: <https://smi2.ru/article/103651722?ysclid=lt0gskchi22748750> (дата обращения: 18.09.2023).

⁵⁴ См.: *Худиев С.* Указ. соч.

Среди основных угроз, которые несет прогрессивная повестка в сфере прав человека выделяются следующие:

— к XXII в. одну из главных угроз правам человека как таковым будет представлять «размывание» базовых прав. Как отмечает А. Соболева, основной дискурс будет вращаться вокруг прав женщин, мигрантов, профсоюзов, трудящихся, детей, новых нарушений базовых, фундаментальных прав человека;

— вторая угроза — формулирование прав как потребностей. В развитых странах, где базовые права человека в достаточной мере защищены, а экономическая ситуация стабильна, у определенной части населения возникают ожидания в области социального обеспечения, не всегда связанные с производительностью труда или объективными критериями;

— как только права человека из идеологии превращаются в текст нормативных актов, у государства возникает соблазн «присвоить» себе исключительное право определять, что есть права человека, и претендовать на исключительное право осуществлять защиту этих прав от нарушений со стороны самого себя же, посылая жертв нарушений в свой же суд;

— самые большие изменения будут касаться именно перечня прав человека и их выстраивания в иерархии. Сегодня тенденции таковы, что «права человека» стали активно «осваиваться» в дискурсе стран, не относящихся к западноевропейской традиции. При этом делаются попытки их переосмыслить и вписать в существующие традиционные воззрения: политические, философские, культурные⁵⁵.

На вопрос о том, что же останется в сухом остатке в качестве именно универсальных ценностей, предлагается следующее решение: «То, что связано с жизнью и телесной целостностью, — свобода от пыток, запрет внесудебных расправ и казней, запрет жестоких и причиняющих физическую боль наказаний. А еще, по-видимому, будет расти тяга к процессуальной справедливости»⁵⁶.

Представляется, что данная позиция применима в большей степени именно для стран с так называемой прогрессивной повесткой в сфере прав человека.

Обобщающая характеристика американской концепции прав человека может быть представлена следующим образом:

— американская правовая доктрина базируется на концепции естественного происхождения прав и свобод человека. Данный принцип послужил своего рода национальной идеей, под лозунгом которой была завоевана независимость и образовано государство;

⁵⁵ Например, система «азиатских» ценностей ставит свободу гораздо ниже в иерархии, чем порядок и дисциплину. Следовательно, политические и гражданские права имеют в странах Азии меньшую ценность, чем на Западе. Порядок и гармония вместо свободы и равенства, самопожертвование и кооперация вместо независимости личности, приверженность общим догмам вместо свободомыслия — такой порядок ценностей сформулировал первый премьер-министр Сингапура Ли Куан Ю. Африканские политики и философы говорят о самоограничении личности, об ответственности, уважении и взаимности. См.: Соболева А. К. Четыре измерения будущего прав человека // URL: <https://www.mirprognozov.ru/prognosis/society/chetyire-izmereniya-buduschego-prav-cheloveka/?ysclid=lmn7xd7bkr894259475> (дата обращения: 18.09.2023).

⁵⁶ См.: Соболева А. К. Указ. соч.



— особенность регламентации прав и свобод в Конституции США заключается в том, что она не подразделяет их на права человека и права гражданина, права и свободы сформулированы либо в безличной форме, либо негативным способом, либо используется понятие «народ»;

— неоктроированность прав человека следует из формулировок ряда поправок к Конституции США, образующих «Билль о правах» (поправки I, II, IV, IX);

— помимо фундаментальных (это в основном личные и политические права) в Билле о правах выделяются подразумеваемые в Конституции права, среди фундаментальных прав выделяются особо значимые (или предпочтительные) права, содержащиеся в поправке I Билля о правах;

— до настоящего времени не признан конституционный статус социально-экономических прав в США. Поэтому американские авторы говорят не о конституционных, а о «позитивных» правах, реализация которых не означает их закрепления в качестве конституционных. Эти права регламентируются исключительно текущим законодательством, распространен также термин «приобретенные права», т.е. полученные посредством труда и обмена, а не принадлежащие индивиду от рождения;

— несмотря на поправки, касающиеся прав и свобод человека, в целом Конституция США не полностью соответствует современным международным стандартам;

— Верховный суд США применяет аргументацию не только в соответствии с требованиями закона, но и в соответствии с требованиями естественно-правовой справедливости в ее либеральном варианте;

— после террористического акта 2001 г. в США приняты законы (Патриотический акт и др.), ограничивающие в целях борьбы с терроризмом права граждан⁵⁷.

БИБЛИОГРАФИЯ

1. Арбатов Г. А. Записки современника. — М., 1991. — 402 с.
2. Баталов Э. Я. Американская политическая мысль XX века. — М., 2014. — 616 с.
3. Берляевский Л. Г. Теории конституционной интерпретации в США : монография. — М. : Юрлитинформ, 2022. — 240 с.
4. Госдеп заявил, что США «не выступают против» России // URL: <https://smi2.ru/article/103651722?ysclid=lt0gkskchi22748750>.
5. Егоров С. А. Конституционализм в США: политико-правовые аспекты. — М., 2001. — 195 с.

⁵⁷ См.: Конституционное (государственное) право зарубежных стран: учебник для бакалавров /отв. ред. Б. А. Страшун. М., 2013. С. 208 ; Конституционное (государственное) право зарубежных стран. В 4-х т. Т.4. Часть Особенная. Страны Америки и Азии /рук. авт. колл. и отв. ред. Б. А. Страшун. М., 2001. С. 11 ; Конституция в XXI веке: сравнительно-правовое исследование: монография /отв. ред. В. Е. Чиркин. М., 2011. С.128, 182 ; Сафонов В. Н. Конституционное правотворчество в деятельности Верховного суда США. Историко-правовое исследование: монография. М., 2018. С.138—139 ; Чиркин В. Е. Конституционное право зарубежных стран. М., 2005. С.389—391.

6. Кикоть-Глуходоева Т. В. Исторические особенности конституционного строительства США // Вестник Московского университета МВД России. — 2009. — № 12. — С. 92—93.
7. Конституционное (государственное) право зарубежных стран : учебник для бакалавров / отв. ред. Б. А. Страшун. — М., 2013. — 296 с.
8. Конституционное (государственное) право зарубежных стран : в 4 т. — М. : Норма, 2001. — Т. 4 : Часть Особенная. Страны Америки и Азии / рук. авт. колл. и отв. ред. Б. А. Страшун. — 656 с.
9. Конституционное (государственное) право зарубежных стран : учебник для бакалавриата / отв. ред. В. В. Невинский. — М. : Норма ; Инфра-М, 2022. — 432 с.
10. Конституция в XXI веке: сравнительно-правовое исследование : монография / отв. ред. В. Е. Чиркин. — М. : Норма ; Инфра-М, 2013. — 655 с.
11. Крашенинникова Н. А. Личность в социокультурной сфере Индии: традиционализм и современность // История государства и права. — 2018. — № 1. — С. 3—9.
12. Лафитский В. И. Конституционный строй США. — 2-е изд., перераб. и доп. — М. : Статут, 2011. — 351 с.
13. Мингазов Л. Х. Универсализм прав человека и культурное многообразие мира // Ученые записки Казанского государственного университета. — Гуманитарные науки. — 2008. — Т. 150. — Кн. 5. — С. 61—72.
14. Мишин А. А., Власихин В. А. Конституция США: политико-правовой комментарий. — М. : Международные отношения, 1985. — 334 с.
15. Обращение Президента Российской Федерации 24 февраля 2022 г. // URL: kremlin.ru.
16. Права человека: итоги века, тенденции, перспективы : монография / М. М. Бринчук, М. И. Васильева, Т. А. Васильева [и др.] ; рук. авт. колл. и отв. ред. Е. А. Лукашева ; Ин-т государства и права РАН. — М. : Норма, 2002. — 435 с.
17. Сафонов В. Н. Конституционное правотворчество в деятельности Верховного суда США: историко-правовое исследование : монография. — М. : Проспект, 2018. — 286 с.
18. Синюков В. Н. Личность в российской правовой системе: поиск новых подходов // Журнал российского права. — 2023. — Т. 27. — № 5. — С. 75—85.
19. Сюкияйнен Л. Р. Ислам и права человека в диалоге культур и религий. — М. : Садра, 2014. — 210 с.
20. Фридмэн Л. Введение в американское право — М. : Прогресс ; Универс, 1993. — 284 с.
21. Харц Л. Либеральная традиция в Америке / пер. с англ. — М. : Прогресс ; Прогресс-Академия, 1993. — 394 с.
22. Худиев С. Госдеп предъявил миру радикально другие «права человека» // URL: <https://vz.ru/opinions/2021/4/6/1092951.html?ysclid=lt0gwwzkw9541790421>.
23. Чиркин В. Е. Конституционное право зарубежных стран : учебник. — М. : Юрист, 2001. — 600 с.
24. Штраус Л. Естественное право и история. — М. : Водолей Publishers, 2007. — 311 с.



25. 2021 Annual Threat Assessment of the U. S. Intelligence Community // URL: <https://www.dni.gov/index.php/newsroom/reports-publications/reports-publications-2021/3532-2021-annual-threat-assessment-of-the-u-s-intelligence-community>.
26. *Arkes Hadley*. First Things. — Princeton : Princeton University Press, 1985. — 432 p.
27. *D'Entreves A. P.* Natural Law: An introduction to legal philosophy. — London : Hutchinson, 1972. — 126 p.
28. *Douzinas C.* The End of Human Rights: Critical Legal Thought at the Turn of the Century. — Oxford and Portland, England — USA : Hart Publishing, 2000. — 410 p.
29. Encyclopedia of the American Constitution / ed. by Leonard W. Levy a. Kenneth L. Karst. — 2nd ed. — New York : Macmillan ref. USA. Vol. 2. — Cop. 2000. — P. 419—963.
30. *Finnis John*. Natural Law and Natural Rights. — Oxford : Oxford University Press, 1980. — 512 p.
31. *George Robert*. Natural Law Theory. — Oxford : Oxford University Press, 1992. — 371 p.
32. *Fuller Lon L.* The Morality of Law. — New Haven : Yale University Press, 1964. — 202 p.
33. *Otis H. Stephens, John M. Scheb*. American Constitutional Law. — Vol. 1 : Sources of Power and Restraint. — Belmont, 2008. — 448 p.

Теоретические проблемы развития конституционного права России

Трансформация правовой идеологии в области регулирования двойного гражданства в Российской Федерации

Аннотация. В статье анализируется динамика правового регулирования двойного (множественного) гражданства Российской Федерации, в котором отражается правовая идеология в складывающейся геополитической ситуации. Научные концепции влияют на правотворческий процесс, отражаются в нормативных правовых актах о гражданстве. В определенных условиях правотворческие решения, в частности о конституционализации идеи допустимости двойного гражданства, базируются на субъективизме законодателей. Двойное гражданство имеет разрушительный характер для основ конституционного строя России, поскольку добровольный носитель его утрачивает качество верности своему государству. Необходимо культивирование нравственных императивов, которые сильнее юридических принципов, ценностей. Верность гражданина своему государству (России) — важнейший нравственный императив, требующий защиты со стороны государства. Ближайшим значимым правовым действием в этом направлении должен стать пересмотр ст. 62 Конституции России — исключение из нее нормы о добровольном праве иметь двойное гражданство.

Ключевые слова: правовая идеология, научные концепции, правотворчество, двойное гражданство, множественное гражданство, верность гражданина государству, народу, клятва верности, нравственный императив, взаимная ответственность гражданина и государства.



Виктор Владимирович ПОЛЯНСКИЙ,

заведующий кафедрой
государственного
и административного
права

Самарского национального
исследовательского
университета имени
академика С. П. Королева,
кандидат юридических
наук, профессор
polansky.v@gmail.com
443011, Россия, г. Самара,
ул. Ак. Павлова, д. 1

DOI: 10.17803/2311-5998.2023.112.12.083-091

Viktor V. POLYANSKY,

Head of the Department of State and Administrative Law,
Samara National Research University named after Academician S. P. Korolev,
Cand. Sci. (Law), Professor
polansky.v@gmail.com
1, ul. Ak. Pavlova, Samara, Russia, 443011

Transformation of legal ideology in the field of regulation of dual citizenship in the Russian Federation

Abstract. *The article analyzes the dynamics of the legal regulation of dual (multiple) citizenship of the Russian Federation, which reflects the legal ideology in the emerging geopolitical situation. Scientific concepts influence the law-making process and are reflected in legal acts on citizenship. Under certain conditions, law-making decisions, in particular, on the constitutionalization of the idea of the permissibility of dual citizenship, are based on the subjectivity of legislators. Dual citizenship is destructive for the foundations of the constitutional system of Russia, since its voluntary bearer loses the quality of loyalty to his state. It is necessary to cultivate moral imperatives that are stronger than legal principles and values. Loyalty of a citizen to his state (Russia) is the most important moral imperative that requires protection from the state. The next significant legal action in this direction should be the revision of Art. 62 of the Constitution of Russia — the exclusion from it of the norm on the voluntary right to have dual citizenship.*

Keywords: *legal ideology, scientific concepts, lawmaking, double citizenship, multiple citizenship, fidelity of a citizen to the state, people, oath of allegiance, moral imperative, mutual responsibility of the citizen and the state.*

Актуальность проблемы

Категория гражданства и сопряженные с ней понятия, характеристики относятся к числу наиболее сложных для логического объяснения их содержания, сущности, соотношения внутри целостной системы морально-этических, политических, юридических и иных аспектов функционирования гражданства (для многих государств мира — подданства). Так или иначе гражданство связано с генетическими отношениями государственно-организованного общества, оно определяет организационную форму государства (например, в части формы правления — республика или монархия), взаимодействие государства с иными субъектами международных отношений.

Гражданство предопределяет характер ответственности физического лица и государства, о чем на исходе перестройки было указано в Законе СССР от 23.05.1990 № 1518-1 «О гражданстве СССР»: «Советское государство в лице своих органов и должностных лиц ответственно перед гражданами СССР, а

гражданин СССР ответствен перед государством»¹. Между тем и в этом Законе не определены пределы ответственности, поскольку она формулировалась как общий принцип связи гражданства с государством.

Деликатная тема о двойном (множественном — это понятие закреплено новым Федеральным законом «О гражданстве Российской Федерации» 2023 г.) гражданстве привлекает внимание не только ученых, специалистов в данной области юриспруденции, но и не уходит из внимания рядовых граждан, о чем свидетельствуют отклики на размещенную в сети Интернет информацию о множественном гражданстве, особенно исходящую от знаковых медийных лиц, прежде всего государственных должностных лиц, служащих.

Правовая, политическая и этическая характеристика двойного гражданства

Несмотря на ироничное отношение Президента к некоторым высказываниям своего пресс-секретаря², через них у граждан России формируется представление о взглядах Президента на те или иные процессы, происходящие в России и за ее пределами, в том числе и на существование двойного (множественного) гражданства. При этом согласно ст. 80 Конституции РФ именно Президент определяет основные направления внутренней и внешней политики, в том числе и в сфере регулирования вопросов гражданства. Поэтому россияне рассматривают информацию пресс-секретаря как отражающую идеологию Президента, соответствующую его видению сути вопросов, волнующих население страны.

В частности, касаясь британского подданства журналиста С. Брилева, Д. Песков сказал, что «наличие другого гражданства здесь не является чем-то ущербным», и назвал телеведущего «абсолютным патриотом» («Ничего, собственно, предосудительного»)³. По сути, в данном случае дана исключительно моральная оценка ситуации с подданством С. Брилева и не учитывается то обстоятельство, что моральная категория закреплена в действующем законодательстве. Конечно, в данном случае нельзя исключать политического подтекста заявления должностного лица, вместе с тем возникает проблема юридического порядка (в ее историческом контексте).

Вопросы представителю публичной власти не случайны — в обществе были и остаются сомнения относительно объективности оснований и целесообразности сохранения некоторых положений Конституции России 1993 г., касающихся

¹ Ведомости Съезда народных депутатов СССР и Верховного Совета СССР. 1990. № 23. Ст. 435.

² В интервью американскому телеканалу NBC Президент В. В. Путин сказал: «У нас две тысячи сотрудников Администрации, неужели вы думаете, что я каждого контролирую? Вон Песков сидит напротив, мой пресс-секретарь, он несет иногда такую “пургу”, я смотрю по телевизору и думаю: чего он там рассказывает? Кто ему это поручил?» // URL: <https://ria.ru/20180310/1516075772.html>, 01.12.2018.

³ Почему Дмитрий Песков грудью встал на защиту британского гражданства Сергея Брилева // URL: <http://xn--b1amnebsb.ru>, 29.11.2018.

двойного гражданства. Как известно, конституционный принцип двойного гражданства (ст. 62) подкреплялся положениями Федерального закона от 31.05.2002 № 62-ФЗ «О гражданстве Российской Федерации» и сохранен в новом Законе от 28.04.2023 № 138-ФЗ, вступившем в силу 26.10.2023⁴.

В последние годы в Конституцию России внесены изменения, связанные с ограничениями для некоторых категорий граждан в части допустимости двойного (множественного) гражданства (в отношении Президента — *«не имеющий и не имевший ранее»* гражданства иностранного государства, ст. 81; в отношении сенатора Российской Федерации, депутата Государственной Думы, членов Правительства, судьи, прокурора — *«не имеющий гражданства иностранного государства»* — ст. 95, 97, 110, 119, 129).

В 2021 г. были приняты весьма лояльные к носителям двойного гражданства федеральные законы, запрещающие наличие иностранного гражданства и вида на жительство за рубежом для государственных, муниципальных служащих и некоторых других лиц. Все предпринятые по инициативе Президента меры по ограничению личного усмотрения человека, претендующего на государственные, муниципальные должности, должности служащих и т.д., по сохранению иностранного гражданства, отказа от него в настоящее время указывают на изменение идеологической основы государственной политики в области регулирования гражданства. Такой вывод подкрепляется и некоторыми другими обстоятельствами.

Трансформация правовой идеологии в сфере регулирования гражданства отражена применительно к принципу двойного гражданства (подданства) в Федеральном законе «О гражданстве Российской Федерации» 2023 г. В нем, в отличие от действовавшего ранее Закона, уточнено, что такое гражданство может иметь место в случае, когда с иностранным государством Российской Федерацией заключен международный договор о двойном гражданстве (ст. 4).

В чем суть такой трансформации политики государства в лице Президента Российской Федерации? Представляется, что объективные процессы функционирования России в условиях современной геополитической ситуации (стремление так называемого коллективного Запада во главе с США нанести России стратегическое поражение) требуют переоценки и пересмотра принципов управления государством, которое осуществляется гражданами России. Чрезвычайно актуальна идея о сплочении, достижении единства народа, особенно в условиях проведения специальной военной операции (что не означает ненужности этого явления в иных, мирных условиях). Важно понимать, что с точки зрения геополитического интереса России, когда против нее ведется гибридная война, качество *верности* российских граждан своему государству, народу как база единства, сплоченности народа обретает сакральный смысл.

Как отмечала профессор Е. И. Козлова, в прошлом законодатели учитывали достижения правовой науки в регулировании общественных отношений⁵ с учетом реальных обстоятельств, в какой-то мере влияющих на сохранение мира и

⁴ Российская газета. 03.05.2023.

⁵ См.: Козлова Е. И., Кутафин О. Е. Конституционное право России. М. : Юрист, 2001. Гл. 7. Основы правового статуса личности как правовой институт. Гражданство Российской Федерации. § 2. Понятие гражданства.

стабильности, защиты интересов человека, оказавшегося жертвой разрушения Союза ССР (двойное гражданство, сохраняющееся до настоящего времени в соответствии с договором России и Таджикистана). Однако «розовый» период отношений российских политиков 90-х гг. прошлого века, исповедовавших либеральные ценности, с главным их союзником — США закончился переходом России в статус одного из первых врагов мирового гегемона. В жестких санкционных условиях России приходится создавать в системном виде ответственные и контролируемые механизмы публичного управления, наполняя их верными народу и государству гражданами.

Верность как принцип гражданства

Вместе с тем, как оказалось, значительная часть действующих и потенциальных носителей публично-властных полномочий имеет не только российское, но и иностранное гражданство — в полном соответствии со ст. 62 Конституции, законодательством о гражданстве. Острота ситуации с наполнением органов государственной и муниципальной власти управленцами, преданными своему делу — служению интересам государства и народа, достигла своего апогея к 2014 г. и сохраняется до сих пор. Часть должностных лиц государства, муниципалитетов «разделила» свои обязательства быть *верным* государству на две, а то и на три и более частей, сохранив связь гражданства с иностранными государствами. В таком случае имеет место конфликт интересов государств, гражданином (подданным) которых является соответствующее лицо, неполноценное исполнение либо вообще неисполнение долга, обязанностей гражданином России. При этом особые требования должны предъявляться к гражданству лиц, наделенных полномочиями принимать управленческие решения в органах государства, местного самоуправления.

У гражданства имеются особые качества, среди которых можно выделить *базовое сущностное качество*, на котором выстраиваются все блоки взаимодействия физического лица и государства — *верность гражданина своему государству, народу*.

Между тем в российском законодательстве о гражданстве длительное время в принципе не упоминалось такое качество, как верность гражданина Российскому государству. С одной стороны, это соответствовало концепции гражданства как исключительно правового явления, а именно — понимания его как *правовой связи*, в отличие от ранее принятого концепта *политико-правовой* связи физического лица и государства. С догматико-правовой точки зрения гражданство действительно выглядит юридическим признанием факта наличия особой связи государства и физического лица. Однако не следует забывать, что юридические нормы посредством принципов, понятий, категорий и т.п. оформляют фактические общественные отношения разного содержания — экономические, социальные, политические, духовные, к числу которых относится и верность государству, народу.

Более того, понятие (в силу особо высокой значимости — категория) верности имеет конституционный статус. В статье 82 установлена обязанность Президента принести клятву «верно служить народу». Контекст клятвы указывает



на неразрывность служения Президента государству и народу, поэтому Президент, будучи верным народу, одновременно должен быть верным и государству. И только в 2017 г. в рамках клятвы была легализована обязанность лица, принимающего гражданство Российской Федерации, «быть верным России, уважать ее культуру, историю и традиции»⁶. В этой части клятва полностью воспроизводится и в новом Федеральном законе 2023 г. «О гражданстве Российской Федерации». Таким образом, качество верности распространено на всех граждан, а не только Президента России.

Гражданство как правовая категория имеет ярко выраженную политическую функцию — наделение гражданина политическими правами, позволяющими только гражданам принимать обязательные для всех субъектов общественных отношений решения. Привнесение в этот процесс фактора разделения *верности* гражданина на части — не только России, но и иностранным государствам в рамках двойного (множественного) гражданства ведет к полной *неверности* государству. Именно это следует из толкований морально-этического понятия *верности* в словарях, других научных изданиях.

Наиболее распространенной является позиция, отраженная в словаре С. И. Ожегова, согласно которой *«верность, — стойкость и неизменность в чувствах, отношениях, в исполнении своих обязанностей, долга»*⁷. Фактические отношения по поводу гражданства, реализации правовой связи физического лица и гражданина свидетельствуют в пользу признания верности государству, народу *абсолютной качественной характеристикой связи гражданства*. Иное ведет к ее полному отсутствию, как это имеет место в отношении так называемого «ограниченного» государственного суверенитета.

Исходя из сложившегося представления о свойствах *верности* гражданина своему государству, следует оценивать и высказывания политиков — представителей государства. Беспристрастный подход к оценке существования двойного гражданства непременно ведет к осознанию факта отсутствия верности обладателя связей гражданства с различными государствами каждому из них. Это подтверждается признанием С. Брилева в том, что «за время работы в Лондоне получил привязанность к этой стране», «и вот от этой моей привязанности я точно отказываться не собираюсь»⁸.

Нередко высказываются суждения (скорее всего, обладателей двойного гражданства) о допустимости двойного (множественного) гражданства у лица, поскольку это способствует реализации свободы личности, свободы передвижения, владения, пользования и распоряжения собственностью, где бы она ни была

⁶ Федеральный закон от 29.07.2017 № 243-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон “О гражданстве Российской Федерации” и статьи 8 и 14 Федерального закона “О правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации”» // СЗ РФ. 2017. № 31. Ст. 4792.

⁷ См.: Ожегов С. И. Толковый словарь русского языка: около 100 000 слов, терминов и фразеологических выражений / под общ. ред. Л. И. Скворцова. 28-е изд., перераб. М.: Мир и образование; Оникс, 2012.

⁸ Познер порекомендовал Брилеву отказаться от двойного гражданства. А сам от тройного не отказался // URL: <https://regnum.ru/news/2529600.html>.

и т.д., и в целом «человек, его права и свободы являются высшей ценностью» (ст. 2 Конституции РФ), он является приоритетом в деятельности государства. В обоснование приводятся и некоторые научные аргументы. Много сторонников такой позиции среди должностных лиц государства, местного самоуправления.

Научной аргументации по поводу двойного (множественного) гражданства у чиновников быть не может, поскольку их личный статус исключает объективность в отношении обстоятельств, затрагивающих интересы как самого чиновника, так и его близких — членов семьи, других родственников, друзей и т.д. Сложившаяся в конце 80-х — 90-х гг. прошлого века система ценностей в советском и российском обществе и государстве предопределила содержание и сущность конституционных норм о статусе личности, в том числе и о гражданстве. Включение в Конституцию России 1993 г. положения о двойном гражданстве не являлось идеалистическим стремлением сделать человека — гражданина России свободным: и тогда, и сейчас вполне очевиден материалистический подход к такому правовому регулированию отношений по поводу гражданства, а именно — заинтересованный.

Ничто не свидетельствует в пользу идеализма поборников свободы, везде заметен интерес, который, как известно, «правит миром». И в последующем обладатели двойного гражданства своими действиями это подтвердили (например, стремление статусом гражданина иностранного государства защитить собственность, хотя в условиях санкций неудачно). Фактор интереса вызывает сопротивление заинтересованных лиц и серьезно осложняет возможность трансформации правовой идеологии в области регулирования отношений по поводу двойного гражданства, как и в других направлениях — по льготному предоставлению гражданства бывшим соотечественникам. Несмотря на это, она идет.

Применительно к гражданству интерес материализуется в последствиях обладания физическим лицом устойчивой связью с тем или иным государством. Но не это является главным предметом внимания в данной статье. Важно увидеть, определить пределы характеристик содержания такой связи гражданства, влияния ее на статус гражданина, государства по отношению к своему гражданину. В советской научной литературе, учебниках (по высказанному в конце 70-х гг. прошлого века мнению профессора Е. И. Козловой об учебнике государственного права как о «квинтэссенции науки») для характеристики гражданства использовались самые различные понятия: связь (правовая, политико-правовая), отношения и т.д. Ученые стремились в рамках правовой логики увидеть ясную определенность такого важного явления, как гражданство, поскольку оно формирует содержательную (субстанциальную) часть государства, определяет параметры распространения его власти на своих граждан, а в совокупности — предопределяет стабильность его существования как организации граждан.

Следует отметить, что научные представления о гражданстве отражались в законодательстве, в том числе и в части легального дефинирования этого явления. Например, в последнем союзном Законе о гражданстве 1990 г. было установлено: «Гражданство СССР определяет постоянную политико-правовую связь лица и Советского государства, находящую выражение в их взаимных правах и обязанностях». Можно спорить о полноте отражения в Законе всех характеристик гражданства, однако нельзя отрицать, что в приведенной формуле



воспроизведена одна из сложившихся к тому времени научных позиций о сущности и содержании гражданства.

Профессор Е. И. Козлова прямо указывала на взаимосвязь юридической науки и правотворческой деятельности уполномоченных государственных органов. Степень взаимодействия ученых и практиков (прежде всего — правотворцев) нельзя оценить однозначно, но, будучи депутатом Совета народных депутатов в одном из районов Москвы, профессор Е. И. Козлова изнутри оценивала правотворческий процесс, что позволило ей отметить факт учета тех или иных концепций в формулировании различных норм, в том числе и о гражданстве, в законодательстве СССР⁹.

Иллюстрацией тому было отражение в легальных определениях гражданства в Законе СССР 1990 г. такой характеристики, как *политический* характер связи гражданства и указание на только *правовой* характер этой связи в последующем Федеральном законе о гражданстве Российской Федерации, *постоянный* либо *устойчивый* характер связи гражданства, взаимность прав и обязанностей лица и государства, что действительно отражало наличие научных дискуссий и выбор законодателем своей позиции, не исключающей заинтересованность как авторов, лоббистов, так и законодательного органа в целом.

В Советском государстве, когда в научном анализе юридических понятий и категорий значительную роль играли идеологические принципы, ценности, что в той или иной мере вело к искажению понимания реальных процессов в государственно-организованном обществе, одновременно минимизировался субъективистский подход в аргументации собственной позиции. На этой основе велись научные дискуссии, результатом которых были сформулированные концепции, в том числе и по проблемам двойного гражданства, дававшие органам публичной власти возможность оценивать и выбирать наиболее обоснованные предложения ученых по выработке нормативных правовых актов. На начальном этапе становления Российской Федерации эта позитивная традиция не была прервана, хотя элементы субъективности личного либо коллективного, группового интереса в правотворчестве присутствовали и сохраняются до настоящего времени.

Выводы и предложения

Юридические понятия отражают политические интересы, скорее всего, это имманентное свойство правового регулирования гражданства, поскольку даже научные концепции, теории используются составителями правовых актов в рамках текущих актуальных представлений о ценностях, отражающих притязания общества, его слоев, в том числе отдельных лиц на те или иные блага. Гражданство в данном случае — не исключение, даже наоборот, наиболее важная ценность для субъектов общественных отношений, заботящихся об интересах индивида, государства в целом.

Задача научных исследований, правотворческой деятельности — минимизация проявления корыстного индивидуального, группового интереса, что весьма

⁹ См.: Козлова Е. И., Кутафин О. Е. Указ. соч. С. 84.

затруднительно в условиях острой политической борьбы в переходный период от одной социально-экономической системы к другой. Правовое регулирование двойного гражданства требует особо ответственного отношения, поскольку этот феномен может вести к ослаблению и разрушению базовых основ конституционного строя России как геополитического явления.

Необходимо культивировать *нравственные императивы*, которые сильнее юридических принципов, ценностей — они должны служить интересам всего народа, государства. *Верность* своему государству (России — Отчизне¹⁰) — важнейший нравственный императив, требующий защиты со стороны государства.

Ближайшим значимым правовым действием в этом направлении должен стать пересмотр ст. 62 Конституции России — исключение из нее нормы о добровольном праве иметь двойное гражданство. Это будет соответствовать интересам российского народа, его государства, создаст условия для единства, сплоченности народа перед лицом опасных геополитических угроз.

БИБЛИОГРАФИЯ

1. Козлова Е. И., Кутафин О. Е. Конституционное право России. — М. : Юрист, 2001. — 520 с.
2. Ожегов С. И. Толковый словарь русского языка : около 100 000 слов, терминов и фразеологических выражений / под общ. ред. Л. И. Скворцова. — 28-е изд., перераб. — М. : Мир и образование ; Оникс, 2012. — 1375 с.
3. Познер порекомендовал Брилеву отказаться от двойного гражданства. А сам от тройного не отказался // URL: <https://regnum.ru/news/2529600.html>, 01.12.2018.
4. Почему Дмитрий Песков грудью встал на защиту британского гражданства Сергея Брилева // URL: <http://xn--b1amnebsh.ru>, 29.11.2018.
5. Путин рассказал, что иногда Песков «несет пургу» // URL: <https://ria.ru/20180310/1516075772.html>.

¹⁰ Следует помнить, что Гимн России содержит указание на этот нравственный императив: «Нам силу дает наша *верность* Отчизне. Так было, так есть и так будет всегда!»





**Наталья Евгеньевна
ТАЕВА,**

профессор кафедры
конституционного
и муниципального права
Университета имени
О.Е. Кутафина (МГЮА),
доктор юридических наук,
доцент
tayeva@mail.ru
125993, Россия, г. Москва,
ул. Садовая-Кудринская, д. 9

Процессуальные нормы и институты в структуре конституционного права России

Аннотация. В статье на основе анализа мнений ученых сделан вывод, что для конституционного права наиболее обоснованной представляется «широкая» трактовка понятия процессуальных норм, которая фактически отождествляет их с процедурными нормами. На основе исследованных мнений ученых-конституционалистов предложено авторское определение понятия процессуальных норм конституционного права. Высказана идея о том, что процессуальная составляющая конституционного права — результат юридической дифференциации, так как полнота юридической регламентации динамичных общественных отношений требует создания норм, закрепляющих механизм их реализации. Выделены и проанализированы специфические черты процессуальных норм конституционного права, к которым отнесены: особое целевое назначение, особенности внешней формы выражения, определяющий характер для процессуальных норм иных отраслей, реализация разнообразными субъектами процессуальных отношений, направленность на обеспечение единства системы правового регулирования. Сделан вывод, что институты конституционного права имеют материально-процессуальный характер.

Ключевые слова: конституция, процессуальные нормы, процедура, нормы конституционного права, процессуальные институты, закон, предмет конституционного права, система отрасли, нормативный акт, кодекс.

DOI: 10.17803/2311-5998.2023.112.12.092-103

Natalya E. TAEVA,

Professor of the Department of Constitutional and Municipal Law
of the Kutafin Moscow State Law University (MSAL),

Dr. Sci. (Law), Associate professor

tayeva@mail.ru

9, ul. Sadovaya-Kudrinskaya, Moscow, Russia, 125993

Procedural Norms and Institutions in the Structure of Constitutional Law of Russia

Abstract. The article analyzes the opinions of scholars and concludes that the “broad” interpretation of the concept of procedural norms, which actually identifies them with procedural norms, is the most reasonable for constitutional law. On the basis of the studied opinions of constitutional scholars, the author’s definition of the concept of procedural norms of constitutional law is proposed. The idea that the procedural component of constitutional law

is the result of legal differentiation, as the completeness of legal regulation of dynamic social relations requires the creation of norms that enshrine the mechanism of their realization. The specific features of procedural norms of constitutional law are identified and analyzed, which include: special purpose, features of the external form of expression, determining character for procedural norms of other branches, implementation by a variety of subjects of procedural relations, focus on ensuring the unity of the system of legal regulation. It is concluded that the institutes of constitutional law have substantive and procedural character.

Keywords: constitution, procedural norms, procedure, norms of constitutional law, procedural institutes, law, subject of constitutional law, branch system, normative act, code.

Выделение в системе конституционного права структурных элементов, состоящих из процессуальных норм, сегодня уже не вызывает сомнения у российских конституционалистов. Вместе с тем очевидность самого факта выделения процессуальных конституционно-правовых норм не отменяет необходимости исследования их специфики. И в данном случае мы имеем дело вовсе не с проблематикой классификации норм права, которая в последнее время многими учеными-теоретиками¹ и специалистами в области конституционного права² критикуется как абстрактная, схоластическая научная конструкция, имеющая незначительный выход на ее практическое применение.

Процессуальные нормы придают отрасли конституционного права свойство динамичности. Они являются результатом развития общественных отношений и в то же время маркером их развития, свидетельствуют о дифференциации правовой материи. Кроме того, норма права — это не любое правило поведения, а только правило действующее, реализуемое на практике. Вряд ли предписания, не сопровождающиеся особым механизмом их реализации, могут в полной мере быть отнесены к нормам права. Условно их можно назвать седативными или спящими³, находящимися в ожидании своего процессуального механизма.

Собственно, такие спящие правила и по сей день сохраняются в акте, обладающем высшей юридической силой (ч. 5 ст. 66, ст. 135 Конституции РФ). Важно заметить, что седативное состояние нормы конституционного права нельзя отождествлять с той ситуацией, когда норма имеет соответствующее процессуальное обеспечение, но при этом не применяется на практике. Например, такую ситуацию мы наблюдаем в референдумном законодательстве либо в нормах,

¹ Данная проблема поставлена в работе: Общеуоретический и отраслевой аспекты нормы права : монография / под общ ред. Р. Л. Хачатурова. М., 2018. С. 155.

² Астафьев И. В. Соотношение процессуальных и материальных норм в конституционном праве Российской Федерации // Ученые записки Казанского государственного университета. 2009. Т. 151. Кн. 4. С. 47 ; Царев А. Ю. О процессуальных нормах в Конституции Российской Федерации // Пробелы в российском законодательстве. 2016. № 3. С. 80.

³ Подробнее см.: Общеуоретический и отраслевой аспекты нормы права : монография / под общ ред. Р. Л. Хачатурова. М., 2018. С. 172—175.



устанавливающих возможность отзыва на муниципальном уровне. Исследование специфики процессуальных норм конституционного права преследует и вполне прикладные цели, поскольку достаточно давно на повестке дня стоят проблемы разработки и принятия процессуальных кодексов.

Для того чтобы понять специфику конституционно-правовых процессуальных норм, думается, следует обратиться к общетеоретическому понятию и сущности процессуальной нормы. Не анализируя все существующие здесь точки зрения ученых, можно увидеть две основополагающие. Первая группа ученых связывает сущность процессуальной нормы исключительно с охранительной деятельностью юрисдикционных органов⁴. Такое понимание процессуальных норм неизбежно приводит нас к отрицанию выделения иных видов процессов (законодательного, избирательного, референдумного и др.), поскольку не позволяет любую последовательность действий рассматривать как процессуальные отношения.

Между тем уже в середине XX в. начинает завоевывать свои позиции так называемый широкий подход в понимании сущности юридического процесса и процессуальных норм, соответственно⁵. Начало ему было положено исследованиями проблематики административного, управленческого процесса. Но постепенно процессуальная норма начинает пониматься как правило, устанавливающее порядок деятельности вообще, регулирующее любой комплекс последовательных действий. В науке развиваются идеи о процессуальных нормах в трудовом, финансовом, конституционном, муниципальном праве⁶.

Возникает спор о правомерности отождествления юридического процесса и процедуры и соответствующих правовых норм⁷. П. П. Серков высказал интересную идею о причинах отрицания широкого понимания процесса в советский период. С его точки зрения, идеи о «широком» процессе не соответствовали постулатам советской идеологии, не признающей принцип разделения властей, следствием чего и стало отвержение идеи об отдельно существующем правотворческом и правоприменительном процессе, при этом необходимость процессуального регулирования деятельности судов даже в советский период невозможно было игнорировать⁸.

Следует отметить, что дискуссия о критериях разграничения процессуальных и процедурных норм существует по сей день⁹.

⁴ Фойницкий И. Я. Курс уголовного судопроизводства. Т. 1. СПб., 1912. С. 2.

⁵ Недбайло П. Е. Применение советских правовых норм. М., 1960. С. 218—219; Горшенев В. М. Способы и организационные формы правового регулирования в социалистическом обществе. М., 1972. С. 156.

⁶ Лукьянова Е. Г. Теория процессуального права. М., 2003. С. 30—39.

⁷ Протасов В. Н. Юридическая процедура. М., 1991; Лукьянова Е. Г. Указ. соч.

⁸ Серков П. П. К вопросу о современном понимании юридического процесса // Вестник Университета имени О.Е. Кутафина (МГЮА). 2015. № 8. С. 97.

⁹ Донцова К. Б. Понятие процессуальных норм в общей теории права: к продолжению дискуссии // Вестник Саратовской государственной юридической академии. 2017. № 6 (119). С. 86—92; Солдатова О. Е. Юридический процесс (теоретико-правовой аспект): дис. ... канд. юрид. наук. Челябинск, 2014; Смирнов О. В. Юридический процесс и процедура: понятие, сущность, различия // Научные тенденции. Юриспруденция: материалы XXIII

Если обращаться к позициям ученых-конституционалистов, то именно широкий подход к понятию процессуальной нормы является здесь преобладающим. Широкого понимания процессуальных норм придерживались многие ученые, затрагивавшие в своих трудах эти проблемы, — С. А. Авакьян, И. В. Астафьев, Н. А. Боброва, А. И. Ким, В. В. Комарова, О. Е. Кутафин, В. О. Лучин, В. С. Основин, Т. Я. Хабриева и др.

В. С. Основин образно показывает, что процесс есть форма жизни любого явления, а значит, и рождение закона и его применение — это тоже процесс¹⁰. Давая определение понятия процессуальной нормы конституционного права, В. О. Лучин называл такие ее признаки, как закрепление определенного порядка, способов и методов осуществления юридически значимой деятельности посредством установления организационно-правовых форм реализации норм материального права. Таким образом, с точки зрения В. О. Лучина, процессуальная норма регулирует общественные отношения, возникающие при соблюдении определенного порядка (процедуры)¹¹.

По мнению О. Е. Кутафина, государственная деятельность всегда нуждается в упорядочении, что достигается посредством использования целесообразной процедуры. Следовательно, по мнению ученого, процессуальные нормы не могут сводиться лишь к деятельности юрисдикционных государственных органов¹². С. А. Авакьян видит главную задачу процессуальных норм в установлении порядка реализации норм материальных¹³. Т. Я. Хабриева в монографии, посвященной конституционным реформам, использует термин «процедурно-процессуальные нормы»¹⁴.

Н. А. Боброва, придерживаясь все того же широкого подхода, видит процессуальные отношения в правотворческой деятельности, в работе представительных органов власти, в отношениях, возникающих при решении вопросов гражданства, в избирательных отношениях¹⁵. На аналогичных позициях стоит В. В. Комарова, которая считает, что не следует сводить понимание процессуальных норм к правилам, закрепляющим порядок рассмотрения споров и применения санкций. Указанный подход позволил В. В. Комаровой выделить особый процессуальный институт в конституционном праве — референдумный процесс¹⁶.

Международной научной конференции (г. Санкт-Петербург, 20 августа 2020 г.), 2020. С. 11—14 ; *Соколов Т. В.* Процесс vs. процедура: синонимичные понятия или различные правовые явления? (Теоретические аспекты) // *Юридические записки*. 2014. № 2. С. 27—37.

¹⁰ *Основин В. С.* Процессуальные нормы и отношения в отдельных отраслях советского права // *Правовая наука и реформа юридического образования*. 2014. № 4 (27). С. 6.

¹¹ *Лучин В. О.* Процессуальные нормы в советском государственном праве. М., 1976. С. 6—7.

¹² *Кутафин О. Е.* Предмет конституционного права. М., 2001. С. 97—99.

¹³ *Авакьян С. А.* Конституционное право России. М., 2005. Т. 1. С. 83.

¹⁴ *Хабриева Т. Я.* Конституционная реформа в современном мире : монография. М. : Наука РАН, 2016. 320 с.

¹⁵ *Боброва Н. А.* Гарантии реализации государственно-правовых норм. Воронеж : Изд-во Воронежского ун-та, 1984. С. 120—124.

¹⁶ *Комарова В. В.* Референдумное право и процесс России. М., 2007. С. 6—7.



В посвященном процессуальным нормам конституционного права диссертационном исследовании И. В. Астафьев предмет регулирования процессуальных норм в конституционном праве определяет как общественные отношения, складывающиеся в процессе организационно-правовых форм деятельности по применению норм материального права¹⁷. В целом соглашаясь с высказанным конституционалистами широким подходом к пониманию процессуальных норм и обобщая их взгляды, предлагаем понимать под процессуальными нормами в конституционном праве правила, которые устанавливают механизмы реализации материальных норм права либо устанавливают определенный порядок осуществления юридических действий.

Применительно к особенностям процессуальных норм конституционного права заметим, что ранее их подробно исследовали В. О. Лучин и В. С. Основин. В частности В. О. Лучин видел их специфику в особом целевом предназначении (в установлении порядка деятельности как органов публичной власти, так и общественных организаций), в особой структуре и внешней форме выражения. В. С. Основин, соглашаясь с идеей В. О. Лучина о специфике целевого назначения процессуальных норм на тот момент государственного права, все же рассматривал их предназначение гораздо шире — как обеспечение реализации норм государственного права, т.е. не связывал их цель лишь с деятельностью органов государства и общественных организаций.

Также В. С. Основин считал, что процессуальные нормы государственного права имеют вторичный характер по отношению к материальным и при этом являются определяющими для процессуальных норм всех иных отраслей права¹⁸. Из выделенных учеными специфических признаков, думается, следует поддерживать три из них: особое целевое назначение (в его широком понимании, данным В. С. Основин), особенности внешней формы выражения и определяющий характер для процессуальных норм иных отраслей.

Конституционно-правовые процессуальные нормы в силу своей особой правовой природы, безусловно, направлены на обеспечение единства всей системы правового регулирования, должны устанавливать механизмы и правила согласования регионального и федерального правотворчества, согласования правоприменительной деятельности органов публичной власти различных уровней; согласования разных юрисдикций. Такой же признак, как вторичный (служебный) характер процессуальных норм по отношению к нормам материальным, на наш взгляд, сводится на нет применением в конституционном праве широкого подхода к пониманию процессуальной нормы и отождествлению ее с процедурной. Также не наблюдается специфики и в структуре настолько, чтобы можно было говорить об отличиях от процессуальных норм других отраслей.

В целом выделенные особенности процессуальных норм конституционного права представляется возможным дополнить.

Во-первых, конституционно-процессуальные нормы права реализуются самими разнообразными субъектами. В силу отрицания понимания процесса как

¹⁷ Астафьев И. В. Процессуальные нормы конституционного права РФ : автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Казань, 2011. С. 9—10.

¹⁸ Основин В. С. Указ. соч. С. 8.

юрисдикционного очевидно, что в конституционно-процессуальных отношениях суды не являются единственными и обязательными субъектами, хоть и могут стать их участниками, причем на самых разных стадиях. Также нельзя ограничивать субъектов органами публичной власти. Это могут быть и иные государственные органы, и структурные образования органов власти (к примеру, комитеты, комиссии, фракции, советы палат), и институты гражданского общества. В целом дать исчерпывающий перечень таких субъектов в силу многообразия возникающих конституционно-правовых процессуальных отношений не представляется возможным.

Во-вторых, особенности процессуальных норм конституционного права связаны с изменениями, происходящими в структуре этой отрасли. Основные тенденции таких изменений провидчески были выделены в работах Е. И. Козловой. Профессор Е. И. Козлова говорила не только о расширении границ предмета конституционного права, но и о размывании этих границ, а также о внутренней дифференциации норм, появлении новых конституционно-правовых институтов¹⁹. Выделенные Е. И. Козловой особенности подробно были исследованы нами в статье, посвященной институционализации норм конституционного права²⁰.

Расширение границ предмета отрасли — процесс объективный и связан с усложнением общественных отношений. Г. Д. Садовникова выделяет те факторы, которые, по ее мнению, влияют на расширение сферы конституционно-правового регулирования — это геополитические, глобализационные, политические, правовые, организационные, социальные и психологические факторы²¹. По ее мнению, указанные факторы привели к трансформации таких конституционно-правовых институтов, как институт федеративного устройства, институт основ правового статуса личности, институт системы публичной власти.

Применительно к теме нашего исследования, необходимо отметить, что сложность предмета правового регулирования обусловила появление институтов, в которых невозможно провести четкую грань между институтами процессуальными и материальными. Комплексный (в смысле сочетания материального и процессуального регулирования) характер имеют все конституционно-правовые институты: основ конституционного строя, федеративного устройства, основ правового статуса личности и системы публичной власти.

Следует согласиться с О. Е. Кутафиным, который считал, что в конституционном праве отсутствует совокупность процессуальных норм общего характера,

¹⁹ Подробно см.: Козлова Е. И. Теоретические основы системы советского государственного права // Конституция СССР: проблемы государственного строительства и советского строительства. М. : Изд-во ИГиП АН СССР, 1980. С. 34—38 ; Она же. Тенденции развития основных институтов советского государственного права // Основные направления развития государственно-правовых институтов на современном этапе : сб. науч. трудов. М. : ВЮЗИ, 1986. С. 3—19.

²⁰ Таева Н. Е. Институционализация норм конституционного права в динамике предмета правового регулирования // Актуальные проблемы российского права. 2020. Т. 15. № 3. С. 17—25.

²¹ Садовникова Г. Д. Системообразующие институты конституционного права // Актуальные проблемы российского права. 2018. № 10 (95). С. 88—89.



целью которых является обслуживание материальных конституционно-правовых норм вообще, поскольку в данной отрасли конкретным материальным нормам соответствуют конкретные процессуальные нормы²². В связи с этим не может быть поддержана идея о создании единого процессуального кодекса для всей отрасли конституционного права, равно как и идея создания таких кодексов регионального²³ и даже муниципального уровня²⁴.

Безусловно, информационные и цифровые технологии не могут не влиять на процессуальную составляющую конституционного права. Реализация многих конституционных прав осуществляется в цифровой среде. Это объективно требует соответствующей нормативно-правовой базы, в том числе и в части закрепления надлежащих процедур и процессуальных норм. Так, реализация права на участие в управлении делами государства осуществляется с использованием ГАС «Управление», ГАС «Правосудие», «Электронный гражданин», «Активный гражданин», «Российская общественная инициатива» и др. Возможность подачи гражданином электронного обращения в органы власти опосредована отдельной процедурой.

В избирательном процессе важную роль играет система «Мобильный избиратель». В качестве отдельного института конституционного права, имеющего сложную процессуальную часть, в науке предлагается институт «цифрового гражданства»²⁵. Данные примеры свидетельствуют о том, что в конституционном праве идет последовательный процесс дифференциации. Эта дифференциация связана с тем, что конституционно-правовое регулирование охватывает все больший спектр общественных отношений с целью учета их специфики. При этом полнота юридической регламентации этих отношений требует создания как материальных норм права, так и норм, закрепляющих механизм их реализации путем регулирования соответствующих юридических процедур²⁶.

Выше уже было сказано о такой специфике процессуальных норм в конституционном праве, как источники их закрепления, внешняя форма их выражения. Специфика внешнего выражения процессуальных норм отрасли конституционного права заключается и в том, что такие нормы закрепляются в акте, обладающем высшей юридической силой. При этом нельзя отрицать того факта, что процессуальная составляющая российской Конституции минимальна.

А. Ю. Царев, исследуя процессуальные нормы конституционного уровня, справедливо отмечает, что обязательного закрепления в них требуют избирательный и законодательный процессы. В то же время, по его мнению, парадокс заключается в том, что именно этим двум видам процесса в Конституции РФ отводится

²² Кутафин О. Е. Предмет конституционного права. М., 2001. С. 107.

²³ Идея создания такого кодекса для Республики Татарстан выдвинута в работе: Астафьев И. В. Соотношение процессуальных и материальных норм в конституционном праве Российской Федерации.

²⁴ Забелина Е. П. Муниципальный процесс. М., 2019. С. 31.

²⁵ Кравец И. А. Цифровое гражданство и конституционные вызовы в информационном и алгоритмическом обществе // Сравнительное конституционное обозрение. 2023. № 2. С. 93—123.

²⁶ Подробнее о дифференциации в системе права см.: Система права: история, современность, перспективы : монография / под ред. Т. Н. Радько. М., 2018. С. 152—161.

минимальное число статей, в то время как, к примеру, норм, относящихся к процессу уголовному, считает А. Ю. Царев, в ней значительно больше. Такое регулирование, по мнению ученого, дает значительные дискреционные полномочия законодателю и не может гарантировать от конституционных кризисов²⁷.

Материально-процессуальный характер конституционно-правовых институтов и особенности предмета конституционного права вызвали к жизни эту черту, заключающуюся в том, что в конституционном праве нет исключительно процессуальных нормативных актов. Например, избирательное законодательство объединяет материальные и процессуальные нормы, которые, в свою очередь, не обособляются в отдельных главах или разделах законодательства, а представляют собой неразрывное единство.

Помимо этого, в отличие от норм гражданско-процессуальных или уголовно-процессуальных, процессуальные нормы конституционного права могут содержаться в актах, принятых на референдумах, на сходах граждан, в законах и подзаконных актах, например, в регламентах органов власти. При этом, полагаем, не будет ошибочным утверждение, что закрепление в подзаконных актах процессуальных механизмов в конституционно-правовом регулировании преобладает и даже зачастую вызывает вопрос о его правомерности. К примеру, гл. 18 Регламента Совета Федерации закрепляет порядок утверждения изменения границ между субъектами Российской Федерации. Такое правовое регулирование, на наш взгляд, в полной мере соответствует Конституции РФ. Но в то же время гл. 18.1 Регламента отдельно закрепляет особенности порядка утверждения изменения границ городов федерального значения. А вот такое регулирование подзаконным актом уже вызывает вопросы, так как должно быть закреплено на законодательном уровне.

Особенность внешней формы выражения процессуальных норм конституционного права напрямую связана с закреплением федеративной формы государственного устройства. В качестве специфического признака можно говорить о многоуровневом закреплении процессуальных норм одновременно в правовых актах федерального, регионального и муниципального уровней. Причем такие процессуальные нормы образуют неразрывное единство и применяются взаимосвязанно. Многоуровневость юридического закрепления проявляется и в том, что для реализации материальной нормы конституционного права, содержащейся в нормативном акте одного уровня (например, федерального), будет закреплён процессуальный механизм в акте иного уровня (например, регионального).

К примеру, ч. 3 ст. 67 Конституции РФ устанавливает, что изменение границ между субъектами Федерации осуществляется с их взаимного согласия. Порядок выражения такого согласия урегулирован конституциями (уставами) либо законами субъектов Федерации, причем какое-либо единство правового регулирования в этой части отсутствует. Подобная ситуация приводит некоторых ученых к выводам о необходимости принятия единого нормативного акта федерального уровня, который бы всесторонне регламентировал эту процедуру²⁸.

²⁷ Царев А. Ю. Указ. соч. С. 82—83.

²⁸ См.: Свистунова Л. Ю. Процедура изменения границ между субъектами Российской Федерации: проблемы законодательного регулирования // Право и современная эконо-

Кроме того, такая особенность стала одной из предпосылок исследований возможностей кодификации процессуальных норм в конституционном праве Российской Федерации. В данной проблеме видятся три основных аспекта. Во-первых, существует проблема необходимости разработки законодательных актов, содержащих исключительно процессуальные нормы конституционного права. Наибольшие споры здесь вызывает разработка избирательного процессуального кодекса²⁹. Хотя, впрочем, не менее обсуждаемыми являлись и миграционный кодекс, и кодификация законодательства о местном самоуправлении³⁰. Во-вторых, проблемным является вопрос о целесообразности объединения в кодексах процессуальных норм, регулирующих процессуальные отношения как на федеральном, так и на региональном уровне. В-третьих, проблематично создание единого конституционного процессуального кодекса, объединяющего нормы, регулирующие все виды возникающих процессуальных отношений в этой отрасли.

Еще одной специфической чертой является то, что правотворческие, правоприменительные и юрисдикционные процессуальные конституционно-правовые нормы зачастую неразрывно связаны друг с другом³¹. Так, в референдумный процесс, являющийся по своей сути правоприменительным, органично вписался процесс юрисдикционный — рассмотрение в Конституционном Суде РФ дел о конституционности вопроса, выносимого на референдум. В правоприменительном процессе отрешения Президента РФ от должности, помимо процессуальных норм регламентов палат Федерального Собрания РФ, будут реализовываться и процессуальные нормы, регулирующие порядок рассмотрения дел в Верховном Суде РФ и Конституционном Суде РФ, а это уже — процесс юрисдикционный. Новеллой российского законодательства является то, что законодательный процесс

мика : сборник материалов Международной научно-практической конференции юридического факультета СПбГЭУ. 2018. С. 240—244.

²⁹ См., например: *Биктагиров Р. Т.* Избирательный процесс как вид юридического процесса: теоретические проблемы становления // Гражданин. Выборы. Власть. 2020. № 1 (15) С. 156—157 ; *Шеввердяев С. Н.* Обсуждение в МГУ концепции Избирательного кодекса РФ // Конституционное и муниципальное право. 2018. № 11. С. 64—68 ; *Громыко С. В., Курячая М. М.* Основные направления развития системы избирательного законодательства, или Возможен ли в России Избирательный кодекс? // Юридический мир. 2015. № 8. С. 28—31.

³⁰ См., например: *Заболотских Е. М., Таева Н. Е.* К вопросу о кодификации законодательства о местном самоуправлении // Кодификация законодательства: теория, практика, техника : материалы Международной научно-практической конференции. Н. Новгород, 2009. С. 741—749 ; *Кобец П. Н., Краснова К. А.* О необходимости кодификации миграционного законодательства Российской Федерации // Кодификация законодательства: теория, практика, техника : материалы Международной научно-практической конференции. Н. Новгород, 2009. С. 749—758.

³¹ О. Е. Солдатовой предложено три вида конституционного процесса: конституционное правотворчество, конституционное правоприменение, конституционно-юрисдикционное производство. См. об этом: *Солдатова О. Е.* Юрисдикционный процесс как вид юридического процесса // URL: cyberleninka.ru.

на федеральном уровне в настоящее время включает и юрисдикционный процесс конституционного контроля над законопроектами³².

Процессуальные нормы конституционного права динамичны, подвержены частым изменениям. Зачастую, это является следствием изменений в политической системе общества. Процессы демократизации, вовлечения в управление делами государства граждан через разнообразные институты гражданских инициатив, общественного контроля вызывают к жизни не только расширение объема процессуальных отношений, регулируемых нормами конституционного права, но и тенденцию совершенствования существующих процедурно-процессуальных норм. Указанные тенденции можно проиллюстрировать изменениями избирательного законодательства. Так, благодаря механизму «Мобильный избиратель», из процедуры голосования исключены открепительные удостоверения, у избирателя появилась возможность проголосовать на любом избирательном участке своего избирательного округа.

В то же время политическая подоплека делает процессуальные нормы в конституционном праве порой недолговечными, «точечными», что, в свою очередь, ведет к нестабильности законодательства. Современное избирательное законодательство является не только положительным примером совершенствования процессуальных норм, но и примером такой нестабильности, когда каждые новые выборы либо трансформация в политической системе сопровождаются изменением, а зачастую и основательным пересмотром, существующих юридических механизмов, отражающих эти изменения. Так, с мая 2023 г. в избирательном законодательстве России была установлена возможность проведения выборов и референдумов в условиях военного положения³³.

В данном случае нельзя недооценивать важности названной характеристики процессуальных норм, поскольку эти нормы (их содержание, их формулировка, в целом наличие или отсутствие) создают необходимые юридические механизмы, способствующие нормальной работе органов публичной власти, бесперебойному функционированию институтов прямой демократии, всемерной реализации конституционных прав граждан, являются условием демократичности и транспарентности в системе власти.

Хрестоматийным примером является внесение изменения в Федеральный конституционный закон «О референдуме Российской Федерации», которым был установлен запрет на проведение федерального референдума в период федеральной избирательной кампании³⁴. Политический характер данного решения законодателя не вызывает сомнений. По данному вопросу в науке высказывалась

³² Федеральный конституционный закон от 21.07.1994 № 1-ФКЗ «О Конституционном Суде Российской Федерации». Ст. 110.6—110.8 // СЗ РФ. 1994. № 13. Ст. 1447.

³³ Федеральный закон от 12.06.2002 № 67-ФЗ «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации». Ст. 10.1 // СЗ РФ. 2002. № 24. Ст. 2253.

³⁴ Постановление Конституционного Суда РФ от 11.06.2003 № 10-П по делу о проверке конституционности Федерального конституционного закона «О внесении изменения и дополнения в Федеральный конституционный закон “О референдуме Российской Федерации”» // СЗ РФ. 2003. № 25. Ст. 2564.

точка зрения об эффекте нейтрализации, когда путем закрепления особых процессуальных механизмов создаются препятствия реализации материальных норм. Нейтрализация может заключаться как в полной блокировке реализации норм материального права, так и в создании лишь видимости реализации этих норм³⁵.

Пример с установлением ограничений по времени проведения федерального референдума — это как раз вариант полной блокировки. Пример создания видимости процессуального механизма, к примеру, имеется в законодательном процессе. Регламентом Государственной Думы предусмотрена возможность вынесения принятого в первом чтении проекта федерального закона на всенародное обсуждение при отсутствии соответствующей процедуры (ч. 6 ст. 119)³⁶.

Подводя итоги, отметим, что анализ особенностей процессуальных норм ведущей отрасли российского права имеет важное практическое значение, поскольку позволяет оценить существующую систему правового регулирования, предложить возможные пути ее совершенствования, придания ей динамики при сохранении стабильных конституционных основ.

Перспективными видятся научные разработки, касающиеся отдельных процессуальных субинститутов конституционного права, их содержания, особенностей, тенденций развития, взаимодействия с нормами материальными, а также взаимодействия их с процессуальными нормами иных институтов конституционного права и других отраслей российского права.

БИБЛИОГРАФИЯ

1. *Астафьев И. В.* Процессуальные нормы конституционного права РФ : автореф. дис. ... канд. юрид. наук. — Казань, 2011. — 19 с.
2. *Астафьев И. В.* Соотношение процессуальных и материальных норм в конституционном праве Российской Федерации // Ученые записки Казанского государственного университета. — 2009. — Т. 151. — Кн. 4. — С. 47—52.
3. *Биктагиров Р. Т.* Избирательный процесс как вид юридического процесса: теоретические проблемы становления // Гражданин. Выборы. Власть. — 2020. — № 1 (15). — С. 143—158.
4. *Денисов С. А.* Нейтрализация норм материального права с помощью норм процессуального права // Российский юридический журнал. — 2003. — № 2 (38). — С. 72—75.
5. *Забелина Е. П.* Муниципальный процесс. — М. : Проспект, 2019. — 200 с.
6. *Козлова Е. И.* Теоретические основы системы советского государственного права // Конституция СССР: проблемы государственного строительства. — М. : Изд-во ИГиП АН СССР, 1980. — С. 34—38.

³⁵ *Денисов С. А.* Нейтрализация норм материального права с помощью норм процессуального права // Российский юридический журнал. 2003. № 2 (38) С. 72—75.

³⁶ Постановление Государственной Думы Федерального Собрания РФ от 22.01.1998 № 2134-II ГД «О Регламенте Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации» // СЗ РФ. 1998. № 7. Ст. 801.

7. Комарова В. В. Референдумный процесс в Российской Федерации. — М. : ПолиграфОпт, 2005. — 608 с.
8. Лукьянова Е. Г. Теория процессуального права. — М. : Норма, 2003. — 240 с.
9. Лучин В. О. Конституционные нормы и правоотношения. — М. : Закон и право ; Юнити, 1997. — 159 с.
10. Лучин В. О. Процессуальные нормы в советском государственном праве. — М. : Юрид. лит., 1976. — 168 с.
11. Общетеоретический и отраслевой аспекты нормы права : монография / под общ. ред. Р. Л. Хачатурова. — М. : Юрлитинформ, 2018. — 440 с.
12. Основин В. С. Процессуальные нормы и отношения в отдельных отраслях советского права // Правовая наука и реформа юридического образования. — 2014. — № 4 (27). — С. 6 —15.
13. Протасов В. Н. Юридическая процедура. — М. : Юрид. лит., 1991. — 79 с.
14. Садовникова Г. Д. Системообразующие институты конституционного права // Актуальные проблемы российского права. — 2018. — № 10 (95). — С. 84—91.
15. Серков П. П. К вопросу о современном понимании юридического процесса // Вестник университета имени О.Е. Кутафина (МГЮА). — 2015. — № 8. — С. 88—98.
16. Система права: история, современность, перспективы : монография / под ред. Т. Н. Радько. — М. : Проспект, 2018. — 256 с.
17. Таева Н. Е. Институционализация норм конституционного права в динамике предмета правового регулирования // Актуальные проблемы российского права. — 2020. — Т. 15. — № 3. — С. 17—25.
18. Тенденции развития основных институтов советского государственного права // Основные направления развития государственно-правовых институтов на современном этапе : сб. науч. трудов. — М. : ВЮЗИ, 1986. — С. 3—19.
19. Хабриева Т. Я. Конституционная реформа в современном мире : монография. — М. : Наука, 2016. — 320 с.
20. Царев А. Ю. О процессуальных нормах в Конституции Российской Федерации // Пробелы в российском законодательстве. — 2016. — № 3. — С. 80—84.



**Светлана
Александровна
БЕНЬЯМИНОВА,**

доцент Департамента
публичного права
факультета права

Национального
исследовательского
университета

«Высшая школа
экономики»,

кандидат юридических наук

sbenyaminova@hse.ru

109028, Россия,

г. Москва, Большой

Трёхсвятительский пер.,

д. 3

Тенденции развития института судебной власти сквозь призму научных трудов Е. И. Козловой

Аннотация. В статье предпринята попытка хронологического анализа принятия нормативных правовых актов, являющихся источником такого института конституционного права РФ, как судебная власть, в целях выявления тенденций его развития. Автор, используя теоретические наработки профессора Е. И. Козловой относительно объективной обусловленности усложнения структуры правового института, расширения и детализации конституционно-правовых норм, пытается выявить факторы, которые приводят к трансформации правовой материи в современной России. Признавая обоснованными выводы, сделанные выдающимся ученым еще в советский период, автор приходит к выводу о снижении влияния такого выделенного Е. И. Козловой фактора, как зрелость общественных отношений, на развитие института судебной власти в современных условиях, а также об упрощении структуры института судебной власти в связи с исключением из ее элементного состава Высшего Арбитражного Суда РФ, конституционных (уставных) судов субъектов РФ, что связано с продолжающимися поисками оптимальной модели судебной власти в условиях переходного этапа развития Российского государства и общества и современными геополитическими изменениями.

Ключевые слова: Е. И. Козлова, институт конституционного права, институт судебной власти, судебная система, предмет института конституционного права.

DOI: 10.17803/2311-5998.2023.112.12.104-114

Svetlana A. BENIAMINOVA,

Associate Professor of the School of Public Law
of the Faculty of Law of the HSE University,
Cand. Sci. (Law)

sbenyaminova@hse.ru

3, Bolshoy Trekhsvyatitskiy pereulok, Moscow, Russia, 109028

Trends in the development of the Institute of judicial power through the prism of scientific works by E. I. Kozlova

Abstract. The article attempts a chronological analysis of the adoption of normative legal acts that are the source of such an institution of constitutional law of the Russian Federation as the judiciary in order to identify trends in its development. The author, using the theoretical developments of Professor E. I. Kozlova regarding the objective conditionality of the complexity of the structure of the legal institution, the expansion and detailing

of constitutional legal norms, tries to identify those factors that lead to the transformation of the legal matter in modern Russia. Recognizing the well-founded conclusions made by an outstanding scientist back in the Soviet period, the author concludes that the influence of the highlighted E. I. Kozlova considers such a factor as the maturity of public relations for the development of the institution of judicial power in modern conditions, as well as the simplification of the structure of the institution of judicial power in connection with the exclusion from its elemental composition of the Supreme Arbitration Court of the Russian Federation, constitutional (statutory) courts of the subjects of the Russian Federation, which is associated with the ongoing search for an optimal model of judicial power in a transitional stage the development of the Russian state and society and modern geopolitical changes.

Keywords: Ekaterina I. Kozlova, institute of Constitutional law, institute of judicial power, judicial system, subject of the Institute of constitutional law.

Актуальность проблемы

В 1986 г. профессор Е. И. Козлова писала, что одной из общих тенденций развития основных институтов советского государственного права является неуклонное и последовательное расширение круга регулируемых ими общественных отношений и, как следствие, обогащение их содержания, возрастание их объема, объема правовых норм; объективными основаниями данного процесса выступают необходимость более высокого уровня их упорядоченности, а также зрелость самих общественных отношений¹.

Данный вывод был сделан на основе анализа законодательства, действовавшего в период развитого социализма, когда страна находилась в стабильном положении.

Являются ли обозначенные профессором Е. И. Козловой тенденции универсальными для развития институтов конституционного права в любой период существования государства или свойственны только для периодов стабильности? Попытаемся ответить на данный вопрос, проанализировав развитие института судебной власти в период с декабря 1993 г. по настоящее время. Это позволит получить данные для прогнозирования развития не только системы судебной власти, но и всей системы государственной власти.

¹ Козлова Е. И. Тенденции развития основных институтов советского государственного права // Основные направления развития государственно-правовых институтов на современном этапе : сб. науч. трудов. М. : ВЮЗИ, 1986. С. 3—19.



1992—1993 годы: создание основ

К декабрю 1993 г. судебная власть уже была названа в Конституции РСФСР 1978 г. отдельной ветвью власти², на конституционном уровне определен состав судебной системы, порядок избрания судей и народных заседателей, предусмотрено участие присяжных заседателей, очерчен круг полномочий Конституционного Суда РФ, Верховного Суда РФ, Высшего Арбитражного Суда РФ; зафиксированы такие права человека и гражданина, как право на судебную защиту, на профессиональную юридическую помощь, на обжалование в суде решений и действий государственных органов и их должностных лиц, общественных организаций. Среди принципов осуществления правосудия названы состязательность, равенство сторон перед законом и судом, коллегиальность рассмотрения дел, открытость судебных разбирательств, презумпция невиновности, использование государственного языка в судопроизводстве, которые были восприняты и Конституцией 1993 г. Современные конституционные начала статуса судей также были заложены конституционными изменениями 1992 г. — это запрет на вмешательство в деятельность судей, их неприкосновенность.

Вместе с тем на законодательном уровне институт судебной власти был еще слабо урегулирован: действовало положение о военных трибуналах, утвержденное Законом СССР от 25.12.1958, законы РСФСР, определявшие судостроительство, порядок выборов народных судов, а также отзыва народных судей и народных заседателей³, законы о Конституционном Суде РСФСР, арбитражных судах, а также о статусе судей как представителей новой самостоятельной ветви власти⁴. Порядок деятельности органов судейского сообщества определялся Указом Президиума Верховного Совета РСФСР от 06.12.1989 «Об утверждении Положения о порядке созыва и проведения конференции судей судов РСФСР» и принятым позднее постановлением Верховного Совета РФ от 13.05.1993 № 4960-1 «Об утверждении положения о квалификационных коллегиях судей и положения о квалификационной аттестации судей». Кроме того, в 1990 г. был принят отдельный Указ Президиума Верховного Совета РСФСР о дисциплинарной ответственности судей⁵. Незадолго до

² Закон РФ от 21.04.1992 № 2708-1 «Об изменениях и дополнениях Конституции (Основного Закона) Российской Советской Федеративной Социалистической Республики» // Ведомости Съезда народных депутатов и Верховного Совета РФ. 1992. № 20. Ст. 1084.

³ Закон РСФСР от 08.07.1981 «О судостроительстве РСФСР» // Ведомости Верховного Совета РСФСР. 1981. № 28. Ст. 976 ; Закон РСФСР от 08.07.1981 «О выборах районных (городских) народных судов РСФСР» // Там же. Ст. 977 ; Закон РСФСР от 08.07.1981 «О порядке отзыва народных судей и народных заседателей районных (городских) народных судов РСФСР» // Там же. Ст. 978.

⁴ Закон РСФСР от 12.07.1991 № 1599-1 «О Конституционном Суде РСФСР» // Ведомости Съезда народных депутатов и Верховного Совета РСФСР. 1991. № 30. Ст. 1017 ; Закон РСФСР от 04.07.1991 № 1543-1 «Об арбитражном суде» // Там же. Ст. 1013 ; Закон РФ от 26.06.1992 № 3132-1 «О статусе судей в Российской Федерации» // Ведомости Съезда народных депутатов и Верховного Совета РФ. 1992. № 30. Ст. 1792.

⁵ Указ Президиума Верховного Совета РСФСР от 27.02.1990 «Об утверждении Положения о дисциплинарной ответственности судей, отзыве и досрочном освобождении судей и

принятия Конституции РФ 1993 г. постановление Верховного Суда РФ от 16.07.1993 положило начало суду с участием присяжных заседателей на территории РФ⁶.

Здесь следует отдельно отметить положения Закона РФ от 26.06.1992 № 3132-1 «О статусе судей в Российской Федерации» (далее — Закон о статусе судей) — по своему содержанию они кардинально отличались от предшествующего регулирования: появились нормы о самостоятельности и независимости судебной власти, профессиональной основе в деятельности судьи, о единстве статуса судей, был введен запрет на совмещение мандатов, изменен порядок наделения полномочиями судей (прямые выборы были заменены на избрание соответствующими представительными органами, появился квалификационный экзамен); были установлены гарантии независимости судей, включая материальное обеспечение судей, меры социальной защиты; были закреплены принцип несменяемости судей, право на отставку, детальнее регламентированы положения о неприкосновенности судей; впервые появились положения об органах судейского сообщества, образуемых для выражения интересов судей как носителей судебной власти.

К декабрю 1993 г. на территории России, помимо Конституционного Суда РФ, Верховного Суда РФ и Высшего Арбитражного Суда РФ, существовали верховные суды и высшие арбитражные суды республик в составе Российской Федерации, краевые, областные, городские суды и арбитражные суды, суды и арбитражные суды автономных областей и автономных округов, районные (городские) народные суды, военные суды. При этом Конституция РСФСР 1978 г. (в ред. 1992 г.) называла мировых судей в составе судебной системы, которых фактически еще не было. Однако существовали другие суды, непоименованные ни в Конституции России, ни в иных федеральных законодательных актах: начиная с 1991 г. республики стали создавать свои конституционные суды — к декабрю 1993 г. появились конституционные суды в республиках Дагестан, Саха (Якутия), в Кабардино-Балкарской Республике. Что же касается военных судов, то в данный период существовали военные трибуналы, статус которых определялся вышеупомянутым союзным актом 1958 г.

Таким образом, к моменту принятия Конституции РФ 1993 г. уже были заложены основы института судебной власти. Однако он не имел и не мог еще иметь устойчивой или развитой структуры — законодатель был в поиске оптимальной модели единой системой самостоятельной и независимой судебной власти РФ, отвечавшей потребностям развития общества и государства в период стремительных и масштабных изменений; нормы института были противоречивы, поскольку регулирование предшествующего советского периода не могло быть одномоментно заменено новыми положениями.

народных заседателей судов РСФСР» // Ведомости Верховного Совета РСФСР. 1990. № 10. Ст. 288.

⁶ Постановление Верховного Совета РФ от 16.07.1993 № 5451/1-1 «О порядке введения в действие Закона РФ «О внесении изменений и дополнений в Закон РСФСР «О судостроительстве РСФСР»», Уголовно-процессуальный кодекс РСФСР, Уголовный кодекс РСФСР и Кодекс РСФСР об административных правонарушениях» // Ведомости Съезда народных депутатов и Верховного Совета РФ. 1993. № 33. Ст. 1314.



1993—2000 годы: определение элементов судебной системы

Конституция России 1993 г. продолжила тенденции, заложенные Конституцией РСФСР 1978 г. Но были и существенные отличия в содержательном плане, а также в построении системы источников рассматриваемого института.

Так, на конституционном уровне не был установлен полный перечень судов, образующих судебную систему. Что касается принципов организации судебной власти и осуществления правосудия, то содержательно данный элемент в основном был воспринят из Конституции РСФСР 1978 г. Однако произошло развитие ряда принципов: принцип осуществления правосудия на профессиональной основе потребовал закрепления непосредственно в Конституции минимальных требований к возрасту судьи, уровню его образования и профессиональному стажу. Независимость судебной власти была гарантирована конституционным положением о финансировании судов из федерального бюджета, а также установлением непосредственно в Конституции перечня видов судопроизводства, дополнившихся новыми двумя видами — конституционным и административным.

Ряд норм были переведены из разряда конституционных в законодательные: это нормы о составе судебной системы, о сроке полномочий судей, о структуре судов, о народных заседателях, об участии представителей общественных организаций и трудовых коллективов в судопроизводстве, а также о приоритете коллегияльного рассмотрения дел⁷.

Законодательное оформление института судебной власти в новый период началось с принятия Федерального конституционного закона от 21.07.1994 № 1-ФКЗ «О Конституционном Суде Российской Федерации», существенно преобразившего данный судебный орган с точки зрения полномочий, структуры, статуса судей, порядка обращения в суд; значительно увеличилось количество норм, регулирующих конституционное судопроизводство. В целом нормативный материал увеличился с 89 статей Закона РСФСР «О Конституционном Суде РСФСР» до 115 в новом Законе. Указанные изменения были основаны в том числе и на предшествующем опыте деятельности Конституционного Суда РСФСР⁸.

Принятый далее Федеральный закон от 03.12.1994 № 55-ФЗ «О некоторых вопросах организации и деятельности военных судов и органов военной юстиции» состоял всего из 6 статей и носил временный характер, определяя, что военные

⁷ Позднее этот принцип был вытеснен из содержания института судебной власти и трансформирован в связи с закреплением принципа осуществления правосудия судьями на профессиональной основе. В настоящее время состав суда (коллегияльное или единоличное рассмотрение дела) определяется отраслевым процессуальным законодательством.

⁸ Процесс разработки и обсуждения проекта федерального конституционного закона «О Конституционном Суде Российской Федерации» исследовался многими учеными. Одно из самых обстоятельных описаний дал М. А. Митюков. См.: История суда и правосудия в России : в 9 т. М., 2022. Т. 9 : История конституционного правосудия в России / В. А. Кряжков, М. А. Митюков ; отв. ред. В. М. Сырых. Глава 17 «Федеральный конституционный закон “О Конституционном Суде Российской Федерации”: правовые дискуссии при разработке и принятии». С. 407—489.

суды отныне являются федеральными судами, входят в состав судебной системы РФ, оставляя в качестве правовой основы их деятельности Положение 1958 г.

С июля 1995 г. была усовершенствована система арбитражных судов: с принятием Федерального конституционного закона от 28.04.1995 № 1-ФКЗ «Об арбитражных судах в Российской Федерации» вводилась трехзвенная модель: Высший Арбитражный Суд РФ (надзорная инстанция), федеральные арбитражные суды округов (кассационная инстанция) и арбитражные суды субъектов РФ (первая и апелляционная инстанция). Создание окружных судов, границы юрисдикции которых не совпадают с границами субъектов РФ, было предусмотрено еще Концепцией судебной реформы, одобренной постановлением Верховного Совета РСФСР от 24.10.1991 № 1801-1. Такая территориальная организация позволяет разорвать связь между органами государственной власти конкретного субъекта РФ и судами, расположенными на его территории, укрепляя независимость судов. Возрастающая роль арбитражных судов, совершенствование их структуры в тот период рассматривались в качестве способа обеспечения единства экономического пространства, защиты прав хозяйствующих субъектов в процессе становления рыночной экономики в правовом государстве и улучшения инвестиционного климата в стране.

В 1995 г. был существенным образом обновлен Закон о статусе судей: из 21 статьи изменения коснулись 17, при этом 4 статьи были изложены полностью в новой редакции в целях развития конституционных положений о назначении судей федеральных судов Президентом РФ, упрочения материального обеспечения судей, а также уточнения действующих норм с учетом практики их реализации. Спустя полгода, был принят еще один закон, направленный на повышение денежного содержания судей и уровня их социальной защиты, а значит, и на обеспечение принципа независимости судей — Федеральный закон от 10.01.1996 № 6-ФЗ «О дополнительных гарантиях социальной защиты судей и работников аппаратов судов Российской Федерации».

Через три года после принятия Конституции РФ законодатель определился с составом всей судебной системы, выстроенной с учетом принципа судебного федерализма: Федеральным конституционным законом от 31.12.1996 № 1-ФКЗ «О судебной системе Российской Федерации» к федеральным судам были отнесены суды общей юрисдикции (за исключением мировых судей) и арбитражные суды, к региональным — конституционные (уставные) суды и мировые судьи субъектов РФ.

Федеральный уровень судебной системы к тому моменту существовал, его функционирование было обеспечено законодательством, определяющим статус этих судов, статус судей, процессуальным законодательством.

Региональный же уровень находился на стадии становления и развивался неравномерно: Федеральный закон от 17.12.1998 № 188-ФЗ «О мировых судьях в Российской Федерации» определил статус мировых судей, через год появился закон, определивший общее число мировых судей и количество судебных участков в 63 субъектах РФ, в феврале 2001 г. это число возросло до 83, в 2002 г. — до 85, и только в 2007 г. институт мировых судей охватил всю территорию России⁹.

⁹ Имеется в виду территория России по состоянию на 2007 г. На момент написания настоящей статьи судебные участки и должности мировых судей не созданы в ДНР, ЛНР, Запорожской и Херсонской областях.

Будучи частью системы судов общей юрисдикции, мировые судьи были полностью интегрированы в единую судебную систему: со стороны федерального центра были предприняты меры для того, чтобы такой институт заработал — на федеральном уровне были определены статус мировых судей, процессуальная база осуществления их деятельности; законы субъектов РФ о мировых судьях были не только приняты, но и приведены в соответствие с федеральным законодательством.

Что касается конституционных (уставных) судов субъектов РФ, то к началу 1999 г. было создано только 10 таких судов, а максимальное число — 18 — было достигнуто к 2012 г. При этом статус этих судов и их судей был крайне скудно определен федеральным законодателем, что препятствовало их встраиванию в единую судебную систему РФ, поскольку нормативно не были решены проблемы с пересекающейся компетенцией в части нормоконтроля, с пересмотром решений судов на основании решений региональных конституционных (уставных) судов и др. Региональные законы не могли обеспечить полноценную основу их деятельности. Попытки же разработки и принятия отдельного федерального закона о конституционных (уставных) судах субъектов РФ окончились неудачей¹⁰.

Но вернемся к концу 1990-х гг. Принятие Федеральных законов от 21.07.1997 № 119-ФЗ «Об исполнительном производстве» и от 21.07.1997 № 119-ФЗ «О судебных приставах» расширили предмет института судебной власти, создав отдельный механизм исполнения судебных актов, без которого право на судебную защиту оставалось бы иллюзорным. В предшествующий период положения о принудительном исполнении судебных актов содержались лишь в отраслевом процессуальном законодательстве, а статус судебных исполнителей регулировался фрагментарно двумя статьями Закона о судоустройстве и подзаконными актами.

1998 и 1999 гг., помимо комплекса законодательных норм о мировых судьях, привнесли в институт судебной власти положения, направленные на развитие самостоятельности судебной ветви власти: были приняты Федеральные законы от 08.01.1998 № 7-ФЗ «О Судебном департаменте при Верховном Суде Российской Федерации» и от 10.02.1999 № 30-ФЗ «О финансировании судов Российской Федерации», в результате чего институт судебной власти содержательно обогатился правовыми нормами, регулирующими деятельность новой структуры, обеспечивающей деятельность судов общей юрисдикции, и создающими механизм, препятствующий недофинансированию судов¹¹.

XX век закончился для института судебной власти выработкой полноценной и логически завершенной нормативной базы и для деятельности военных судов со вступлением в силу Федерального конституционного закона от 23.06.1999 № 1-ФКЗ «О военных судах Российской Федерации».

¹⁰ Проект федерального закона № 516143-6 «О конституционных (уставных) судах субъектов Российской Федерации» // URL: <https://sozd.duma.gov.ru/bill/516143-6> (дата обращения: 17.07.2023).

¹¹ Стенограмма заседания Государственной Думы от 05.11.1998 // URL: <https://sozd.duma.gov.ru/bill/98020206-2> (дата обращения: 17.07.2023).

2000—2014 годы: совершенствование отдельных элементов

В последующие два года законодатель сконцентрировался на нормативном обеспечении участия граждан в осуществлении правосудия: были приняты Федеральные законы от 02.01.2000 № 37-ФЗ «О народных заседателях федеральных судов общей юрисдикции в Российской Федерации» и от 30.05.2001 № 70-ФЗ «Об арбитражных заседателях арбитражных судов субъектов Российской Федерации».

В 2002 г. совокупность разрозненных правовых норм, регулирующих порядок формирования органов судейского сообщества, их статус и процедурные вопросы деятельности, была переработана и упорядочена в Федеральном законе от 14.03.2002 № 30-ФЗ «Об органах судейского сообщества в Российской Федерации». После этого законодатель вновь обратился к усовершенствованию подсистемы арбитражных судов.

Так, в 2003 г. конфигурация арбитражных судов, устоявшаяся с 1995 г., претерпела изменения: Федеральным конституционным законом от 04.07.2003 № 4-ФКЗ первая и апелляционная инстанции были институционально разделены, и вслед за окружными арбитражными судами, выступающими в качестве кассационной инстанции, появились 20 апелляционных арбитражных судов.

Следующий год для института судебной власти был знаменателен принятием Федерального закона от 20.08.2004 № 113-ФЗ «О присяжных заседателях федеральных судов общей юрисдикции в Российской Федерации». В отличие от действовавшего в тот момент Закона о судеустройстве, этот Федеральный закон предусматривал участие присяжных заседателей только в рассмотрении уголовных дел.

Необходимость повышения уровня гласности в деятельности всей системы государственных органов, создания механизмов борьбы с коррупцией, потребность в обеспечении прозрачности правосудия привела к принятию Федерального закона от 22.12.2008 № 262-ФЗ «Об обеспечении доступа к информации о деятельности судов в Российской Федерации», который расширил предмет института судебной власти.

На совершенствование внутренней организации судебной системы и статуса судей было направлено создание в 2009 г. нового судебного органа — Дисциплинарного судебного присутствия, уполномоченного разрешать споры о досрочном прекращении полномочий судей за совершение ими дисциплинарных проступков. На выбор законодателем именно такой модели рассмотрения указанных споров повлияло принятие Конституционным Судом РФ постановления от 28.02.2008 № 3-П. Предписав федеральному законодателю внести необходимые изменения, Конституционный Суд РФ отметил, что в целях установления дополнительных законодательных гарантий, направленных на обеспечение самостоятельности и независимости судебной власти, несменяемости и неприкосновенности судей при привлечении их к дисциплинарной ответственности, возможно использование юрисдикции специальных дисциплинарных судов.

В 2011 г. в системе арбитражных судов происходят очередные изменения в русле идеи о специализации судов и появляется специализированный арбитражный суд — Суд по интеллектуальным правам, рассматривающий в пределах своей компетенции дела по спорам, связанным с защитой интеллектуальных прав.

В этом же году институт судебной власти пополнился Федеральным конституционным законом от 07.02.2011 № 1-ФКЗ «О судах общей юрисдикции в Российской Федерации»: нормы Закона о судостроительстве, регулирующие статус судов общей юрисдикции, к тому времени значительно устарели и не отвечали развившимся общественным отношениям, а также требованиям ст. 118 Конституции РФ об установлении судебной системы федеральным конституционным законом, а не федеральным законом. Следует отметить, что федеральная подсистема судов общей юрисдикции последней получила свой отдельный федеральный конституционный закон — к этому моменту Закон о Конституционном Суде действовал 15 лет, Закон об арбитражных судах — 14 лет, о военных судах — 11 лет.

2014—2023 годы: изменение конфигурации

Однако строительство судебной системы на этом не закончилось. В 2014 г. произошло то, что, по мнению ряда конституционалистов, можно рассматривать как реформу всей судебной системы: Законом РФ о поправке к Конституции РФ от 05.02.2014 № 2-ФКЗ «О Верховном Суде Российской Федерации и прокуратуре Российской Федерации» был упразднен Высший Арбитражный Суд РФ, его полномочия были переданы Верховному Суду РФ, судебский корпус которого был сформирован заново.

Одновременно был принят Закон о новом Верховном Суде РФ¹², наделенном полномочиями по разрешению экономических споров и полномочиями упраздненного Дисциплинарного судебного присутствия. Заявленными целями создания единого высшего судебного органа по рассмотрению гражданских дел, разрешению экономических споров, уголовных, административных и иных дел, подсудных судам общей юрисдикции и арбитражным судам, были обеспечение единства подходов при отправлении правосудия как в отношении граждан, так и в отношении юридических лиц, исключение возможности отказа в судебной защите в случае спора о подведомственности дела, установление общих правил организации судопроизводства, обеспечение единообразия в судебной практике¹³.

Трансформация Верховного Суда РФ привела и к изменениям в системе судов общей юрисдикции: «поглощение» Высшего Арбитражного Суда РФ перестроило их по аналогии с арбитражными судами, в результате чего появилась четырехзвенная система судов общей юрисдикции, существовавшая к тому времени уже 15 лет в подсистеме арбитражных судов; были созданы 9 кассационных и 5 апелляционных судов общей юрисдикции, а в военных судах — один кассационный военный суд, один апелляционный военный суд, окружные (флотские) военные суды и гарнизонные военные суды¹⁴.

¹² Федеральный конституционный закон от 05.02.2014 № 3-ФКЗ «О Верховном Суде Российской Федерации» // СЗ РФ. 2014. № 6. Ст. 550.

¹³ Обоснование необходимости принятия поправки к Конституции РФ о Верховном Суде РФ и прокуратуре РФ // URL: <https://sozd.duma.gov.ru/bill/352924-6> (дата обращения: 17.07.2023).

¹⁴ Федеральный конституционный закон от 29.07.2018 № 1-ФКЗ «О внесении изменений в Федеральный конституционный закон “О судебной системе Российской Федерации” и

И последние значимые на момент написания данной статьи изменения, определяющие конфигурацию судебной системы, были связаны с принятием Закона РФ о поправке к Конституции РФ от 14.03.2020 № 1-ФКЗ «О совершенствовании регулирования отдельных вопросов организации и функционирования публичной власти». Данный Закон установил закрытый перечень судов судебной системы РФ (как это уже было в Конституции РСФСР), не включив в него конституционные (уставные) суды субъектов РФ, а также существенно изменил облик Конституционного Суда РФ, сократив численность судей и трансформировав полномочия. Принятый в его развитие Федеральный конституционный закон от 08.12.2020 № 7-ФКЗ «О внесении изменений в отдельные федеральные конституционные законы» установил императивное предписание об упразднении к 01.01.2023 конституционных (уставных) судов субъектов РФ.

Выводы

Беглый обзор становления и развития института судебной власти за прошедший 30-летний период показывает, что Россия до сих пор ищет оптимальную модель судостроительства, статуса судей. Создание института мировых судей, образование конституционных (уставных) судов, введение трех-, а затем и четырехзвенной инстанционной системы в арбитражных судах и судах общей юрисдикции, создание Суда по интеллектуальным спорам свидетельствует о следовании заложенной Концепцией судебной реформы идеи о специализации судов, которая необходима в условиях усложнения общественных отношений.

Вместе с тем упразднение Дисциплинарного судебного присутствия, Высшего Арбитражного Суда РФ, конституционных (уставных) судов субъектов РФ показывает иную тенденцию — тенденцию централизации, проявившуюся в усилении позиции Верховного Суда РФ в судебной системе и отходе от принципа судебного федерализма.

Указанные тенденции развития судебной власти как социального института сказались и на развитии судебной власти как института конституционного права: массив правовых норм, регулирующих осуществление судебной власти, безусловно, расширился. При этом расширение происходит постоянно, из года в год, за последние 30 лет было принято более 25 основных законов и более 500 вносящих в них изменения и дополнения. Основные элементы института судебной власти превратились в более развитые структуры, основой которых выступают конституционные нормы, получающие развитие и детализацию в текущем законодательстве. Расширился и предмет регулирования института судебной власти.

Все эти тенденции отмечала в своих работах и профессор Е. И. Козлова применительно к развитию институтов советского государственного права. Однако «взрывной» характер развития института на этапе нормативно-правового обеспечения формирования и деятельности новой ветви государственной власти,

отдельные федеральные конституционные законы в связи с созданием кассационных судов общей юрисдикции и апелляционных судов общей юрисдикции» // СЗ РФ. 2018. № 31. Ст. 4811.

последовавшая затем фрагментарность регулирования из-за отхода федерального законодателя от Концепции 1991 г., упрощение структуры института судебной власти — совершенно иные тенденции современности.

Екатерина Ивановна Козлова в своих работах писала о зрелости общественных отношений как о факторе, определяющем развитие институтов советского государственного права. При оценке же развития института судебной власти в отрасли конституционного права России, скорее, напрашивается вывод о том, что зрелость общественных отношений — это фактор развития правового института в стабильном обществе. В современной России данный фактор работает наряду с другими — переходным этапом развития Российского государства и общества и современными геополитическими изменениями.

БИБЛИОГРАФИЯ

1. *Алексеев С. С.* Структура советского права. — М., 1975. — 264 с.
2. Институты конституционного права / отв. ред. Л. В. Андриченко, А. Е. Постников. — М. : Юриспруденция, 2011. — 496 с.
3. *Козлова Е. И.* Тенденции развития основных институтов советского государственного права // Основные направления развития государственно-правовых институтов на современном этапе : сб. науч. трудов. — М. : ВЮЗИ, 1986. — С. 3—19.
4. *Комарова В. В.* Идеи народовластия // *Lex russica*. — 2016. — № 3 (112). — С. 69—81.
5. *Кононов К. А.* «Предмет отрасли получает свое реальное выражение в системе»: профессор Е. И. Козлова о системе отрасли конституционного права и ее институтах // Актуальные проблемы российского права. — 2020. — Т. 15. — № 3. — С. 26—34.
6. *Кононов К. А.* Система отрасли конституционного права: историко-теоретический очерк. — СПб. : Юридический центр-Пресс, 2011. — 125 с.
7. *Нарутто С. В.* Значение научного наследия профессора Е. И. Козловой для современного понимания законодательного процесса и законодательства // Актуальные проблемы российского права. — 2020. — Т. 15. — № 3. — С. 55—64.
8. *Постников А. Е.* Тенденции развития институтов конституционного права // Журнал российского права. — 2011. — № 10. — С. 27—34.
9. *Таева Н. Е.* Институционализация норм конституционного права в динамике предмета правового регулирования // Актуальные проблемы российского права. — 2020. — Т. 15. — № 3. — С. 17—25.

О применении принципа доверия в конституционной модели разделения властей в Российской Федерации

Аннотация. В статье исследуется применение конституционного принципа доверия в системе разделения властей на примере модели взаимодействия Правительства Российской Федерации и Государственной Думы. Сформулирован вывод о том, что конституционная эволюция контрольных полномочий Государственной Думы в отношении Правительства РФ, произошедшая на основе законов о поправке к Конституции РФ (2008 г., 2020 г.), направлена на усиление парламентского контроля за деятельностью исполнительной власти и нацелена на создание наиболее эффективного механизма государственного управления. Сложившаяся модель взаимодействия Правительства Российской Федерации и Государственной Думы в рамках Конституции РФ, действующего федерального законодательства, Регламента Государственной Думы и практики их применения свидетельствует о расширении направлений и форм их взаимодействия на основе конституционного принципа доверия.

Ключевые слова: конституция, принцип доверия, разделение властей, Правительство РФ, Государственная Дума, Президент РФ, взаимодействие, полномочия, направления деятельности, процедура.

**Светлана
Вячеславовна
ВОЛОДИНА,**
доцент кафедры
конституционного
и муниципального права
Университета имени
О.Е. Кутафина (МГЮА),
кандидат юридических наук
svvolodina@msal.ru
125993, Россия, г. Москва,
ул. Садовая-Кудринская, д. 9

DOI: 10.17803/2311-5998.2023.112.12.115-123

Svetlana V. VOLODINA,

Associate Professor

of the Department of Constitutional and Municipal Law

of the Kutafin University (MSAL),

Cand. Sci. (Law)

svvolodina@msal.ru

9, ul. Sadovaya-Kudrinskaya, Moscow, Russia, 125993

On the Application of the Principle of Trust in the Constitutional Model of the Separation of Powers in the Russian Federation

Abstract. The article examines the application of the constitutional principle of trust in the system of separation of powers, using the example of a model of interaction between the Government of the Russian Federation and the State Duma. The conclusion is formulated that the constitutional evolution of the control powers of the State Duma in relation to the Government of the Russian Federation, which occurred on the basis of laws on amendments to the

© Володина С. В., 2023

Constitution of the Russian Federation (2008, 2020), is aimed at strengthening parliamentary control over the activities of the executive branch and is aimed at creating the most effective mechanism of public administration. The existing model of interaction between the Government of the Russian Federation and the State Duma within the framework of the Constitution of the Russian Federation, current federal legislation, Rules of Procedure of the State Duma and the practice of their application indicates the expansion of directions and forms of their interaction based on the constitutional principle of trust.

Keywords: constitution, principle of trust, separation of powers, Government of the Russian Federation, State Duma, President of the Russian Federation, interaction, powers, areas of activity, procedure.

Устанавливая самостоятельность властей, Конституция России нацеливает государственные власти на взаимодействие, основу которого составляет принцип доверия как один из базовых принципов конституционного строя России.

Исходные параметры данного принципа содержат преамбула Конституции РФ, ее статьи 1, 2, 3, 5, 7, 17. Закон Российской Федерации о поправке к Конституции РФ от 14 марта 2020 г. ввел статью 75.1, закрепляющую положение о создании условий для реализации принципа доверия между государством и обществом.

Доверие, будучи социально-психологическим явлением, определяющим отношения между субъектами в социуме в различных проявлениях, получило в современном конституционном праве развернутое нормирование. На доверии утверждаются «гражданский мир и согласие», демократическое федеративное государство с республиканской формой правления, социальная государственность, обязанность государства по признанию, соблюдению и защите прав и свобод человека и гражданина, осуществляются референдум и свободные выборы.

По мнению А. Н. Кокотова, принцип доверия «выступает в качестве правового идеала, целевого ориентира, регулятивного метода, эталонного критерия оценки явлений социально-правовой действительности»¹.

Соглашаясь с мнением А. Н. Кокотова, отметим, что принцип доверия в конституционном праве является одной из основ конституционной государственности.

В качестве правового идеала конституционный принцип доверия предполагает восприятие положений Конституции в качестве наиболее значимых и верных в определении общих целей и задач государства и гражданского общества. Доверие предполагает готовность граждан воспринимать действие органов публичной власти и должностных лиц как соответствующих Конституции России и действующему законодательству. В рамках модели организации власти принцип доверия мотивирует субъектов, наделенных властными полномочиями, на исполнение нормативных предписаний и взаимодействие.

В одном из первых постановлений Конституционного Суда РФ — от 27 января 1993 г. № 1-П — было установлено, что общие принципы конституционного

¹ Кокотов А. Н. Конституционный принцип доверия в практике Конституционного Суда Российской Федерации // Сравнительное конституционное обозрение. 2014. № 5. С. 100.

права обладают высшей степенью нормативной обобщенности, определяют содержание конституционных прав человека, отраслевых прав граждан, носят универсальный характер и в связи с этим оказывают регулирующее воздействие на все сферы общественных отношений. Общеобязательность таких принципов состоит как в приоритетности перед иными правовыми установлениями, так и в распространении их действия на всех субъектов права².

Важным применительно к воплощению принципа доверия в системе государственной власти является наиболее полное (беспробельное) урегулирование статуса органов государственной власти, процедур их формирования и ответственности.

На принципе доверия основана конституционная модель взаимодействия властей в реализации принципа разделения властей. Действующая Конституция России установила принцип разделения властей в качестве основополагающего принципа организации государственной власти. Согласно Конституции РФ государственная власть в стране осуществляется на основе разделения на законодательную, исполнительную и судебную (ст. 10). Во многом данный принцип определяет модель организации публичной власти в целом.

В. Д. Зорькин, раскрывая доктринальное истолкование принципа разделения властей, данное Конституционным Судом РФ применительно к взаимоотношениям Государственной Думы и Правительства РФ, отмечает: «...правовая логика Конституции заключается в том, чтобы в условиях разделения властей не допускать их противоборства, которое не согласуется с тем, что единственным источником, из которого они проистекают, и носителем воплощаемого ими суверенитета является многонациональный народ Российской Федерации (постановление от 11 декабря 1998 г. по делу о толковании ч. 4 ст. 111 Конституции о полномочии Президента представлять Государственной Думе на одобрение кандидатуру Председателя Правительства)»³.

Ключевым моментом в доктринальном истолковании принципа разделения властей является недопустимость противоборства властей в условиях их разделения.

Существенная особенность реализации принципа разделения властей состоит в главенствующей роли Президента Российской Федерации. На него возлагается миссия поддержания режима конституционности в аспекте обеспечения согласованного функционирования и взаимодействия органов, входящих в единую систему публичной власти (ч. 2 ст. 80 Конституции РФ). В механизме взаимного «контроля и сдерживания», закрепленного Конституцией РФ, Президент Российской Федерации обязан обеспечивать ответственное взаимодействие властей (ст. 85).

² Постановление Конституционного Суда РФ от 27 января 1993 г. № 1-П «По делу о проверке конституционности правоприменительной практики ограничения времени оплаты вынужденного прогула при незаконном увольнении, сложившейся на основе применения законодательства о труде и Постановлений Пленумов Верховного Суда СССР, Верховного Суда Российской Федерации, регулирующих данные вопросы» // Вестник Конституционного Суда РФ. 1993. № 2—3.

³ Зорькин В. Д. Конституционный Суд России: доктрина и практика : монография. М. : Норма, 2017. С. 311.



Рассмотрим применение принципа доверия в модели взаимодействия Правительства Российской Федерации и Государственной Думы.

Сложность деятельности каждой из властей, определяемая их функциональной ролью в общей модели разделения властей и уровнем возможных отрицательных последствий для государства и граждан⁴, обусловленных действиями (актами) данных властей, предполагает необходимость осуществления контроля. «Принцип разделения властей, — отмечал О. Е. Кутафин, — предусматривает систему “сдержек и противовесов”, направленную на то, чтобы свести к минимуму возможные ошибки в управлении, односторонность подхода к решаемым вопросам»⁵.

Контроль одной власти за деятельностью другой рационализирует государственную власть, усиливает ответственность. «Развитое общественное доверие не может быть слепо и исключать контроль. Другое дело, что контроль доверяющих и не доверяющих — явления, схожие лишь формой, но не содержанием, не сутью. Контроль, основанный на доверии, дозирован, устремлен к максимальной исходной формализации своих форм, критериев. Применяемые по его итогам меры адекватны выявленным нарушениям. При этом такой контроль настроен в первую очередь на содействие, помощь подконтрольным. Контроль, основанный на недоверии, тотален, неформален в худшем смысле этого слова, произволен в выводах и мерах реагирования»⁶.

Размышления А. Н. Кокотова имеют важное значение для понимания сути конституционных положений доверия/недоверия в модели взаимодействия Правительства РФ и Государственной Думы. При необходимой формализации процедур они направлены на создание наиболее эффективного механизма государственного управления и достижения конституционно значимых целей.

Взаимодействие между Государственной Думой и Правительством РФ при активной роли Президента РФ осуществляется по ряду ключевых вопросов: во-первых, по вопросу кандидатуры на должность Председателя Правительства РФ (п. «а» ч. 1 ст. 103, ст. 111); во-вторых, по вопросу утверждения кандидатур заместителей Председателя Правительства РФ и федеральных министров (п. «а.1» ч. 1 ст. 103); в-третьих, по вопросу выражения доверия/недоверия Правительству Российской Федерации Государственной Думой (п. «б» ч. 1 ст. 103, ст. 117); в-четвертых, при заслушивании ежегодных отчетов Правительства РФ о результатах его деятельности, в том числе по вопросам, поставленным Государственной Думой (п. «в» ч. 1 ст. 103).

Важно отметить конституционную эволюцию контрольных полномочий Государственной Думы в отношении Правительства РФ с позиции как кадровых вопросов, так и контроля за деятельностью высшего органа исполнительной власти.

⁴ Одним из примеров отрицательных последствий является ущерб, нанесенный гражданам и юридическим лицам действиями Правительства РФ в 1997 г., так называемые события «дефолта». См., например: *Лебедев К. К.* Юридическая природа дефолта и реструктуризация долгов // Правоведение. 2000. № 5(232). С. 141—153.

⁵ *Козлова Е. И., Кутафин О. Е.* Конституционное право России : учебник. 4 е изд., перераб. и доп. М. : Проспект, 2009. С. 115.

⁶ *Кокотов А. Н.* Доверие. Недоверие. Право. М. : Юрист, 2004. С. 40.

Изначально в тексте ст. 103 Конституции РФ было закреплено: «К ведению Государственной Думы относятся: а) дача согласия Президенту Российской Федерации на назначение Председателя Правительства Российской Федерации; б) решение вопроса о доверии Правительству Российской Федерации».

Законом Российской Федерации о поправке к Конституции Российской Федерации от 30 декабря 2008 г. № 7-ФКЗ «О контрольных полномочиях Государственной Думы в отношении Правительства Российской Федерации» ч. 1 ст. 103 была дополнена пунктом «в», закрепившем обязанность Правительства РФ представлять Государственной Думе ежегодные отчеты о своей деятельности, а также давать отчет по вопросам, поставленным Государственной Думой.

В целях урегулирования процедуры ежегодного отчета Правительства РФ Регламент Государственной Думы был дополнен главой 18-1 «Рассмотрение вопроса о ежегодном отчете Правительства Российской Федерации о результатах его деятельности»⁷. В соответствии с Регламентом Государственная Дума ежегодно заслушивает отчеты Правительства РФ о результатах его деятельности, в том числе по вопросам, поставленным Государственной Думой.

Регламентом установлено преимущественное право фракций на представление вопросов в Комитет по контролю, обобщающий, формирующий перечень вопросов и передающий их в Совет Государственной Думы, который утверждает перечень вопросов и направляет его в Правительство РФ. Отметим, что в перечень могут быть включены вопросы по реализации постановлений Государственной Думы, в том числе об исполнении федерального бюджета, а также постановлений Думы, принятых по результатам обсуждения вопросов в рамках «правительственного часа». Перечень вопросов, адресованных Правительству РФ для ежегодного отчета, может быть весьма широк, что усиливает контрольную функцию парламента.

Согласно Регламенту, перед Государственной Думой с ежегодным отчетом выступает Председатель Правительства Российской Федерации. Представители фракций и депутаты вправе задавать вопросы Председателю Правительства Российской Федерации по завершении его выступления. Важно, что депутаты обладают правом высказывать свое мнение о деятельности Правительства РФ. Таким образом, в рамках ежегодного отчета Правительства РФ осуществляется гласное обсуждение деятельности высшего органа исполнительной власти. Изучение стенограмм заседаний Государственной Думы по заслушиванию ежегодных отчетов Правительства РФ свидетельствует о весьма острых вопросах руководителей фракций и депутатов Думы Председателю Правительства по широкому спектру проблем⁸.

По итогам рассмотрения ежегодного отчета Правительства Российской Федерации Государственная Дума вправе принять постановление (п. 3 ст. 154-3). Полагаем, что все же было бы логичней закрепить правило об обязательном принятии такого постановления.

⁷ Постановление Государственной Думы Федерального Собрания РФ от 22.01.1998 № 2134-II ГД «О Регламенте Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации» // URL: <http://duma.gov.ru/duma/about/regulations/> (дата обращения: 08.12.2023).

⁸ URL: <http://government.ru/news/1411/> (дата обращения: 10.12.2023).

Дополнение Конституции РФ положением о ежегодном отчете Правительства РФ о своей деятельности, с одной стороны, усиливает ответственность Правительства РФ перед Государственной Думой, с другой — настраивает высший орган исполнительной власти на более эффективную деятельность по целевым показателям за годовой период, а в необходимых случаях — заставляет корректировать текущую деятельность. Такой подход снижает возможность появления кризисных ситуаций в сфере управления и увеличивает степень доверия Государственной Думы к Правительству РФ.

Закон о поправке к Конституции РФ от 14 марта 2020 г. «О совершенствовании регулирования отдельных вопросов организации и функционирования публичной власти» содержательно изменил контрольные полномочия Государственной Думы в отношении Правительства Российской Федерации: во-первых, по кадровому вопросу; во-вторых, по процедуре выражения доверия/недоверия Правительству РФ.

Согласно изначальным конституционным положениям Государственная Дума была наделена правом дачи согласия Президенту РФ по представленной им кандидатуре Председателя Правительства Российской Федерации (п. «а» ч. 1 ст. 103, ст. 111). В действующей редакции закреплена процедура утверждения кандидатуры Председателя Правительства РФ по представлению Президента РФ. При этом, как и в первоначальной редакции, акт назначения Председателя Правительства РФ осуществляет Президент Российской Федерации.

Несмотря на сходство процедур «дача согласия» и «утверждение», в последнем варианте возросла степень ответственности Государственной Думы. «Утвердить» означает признать кандидатуру достойной занять должность Председателя Правительства РФ. Полагаем, новая редакция данного положения Конституции РФ усиливает доверие к действиям депутатов Государственной Думы.

Следует отметить, что за Государственной Думой в новой редакции сохранено право трехкратного отклонения представленных кандидатур (кандидатуры) Председателя Правительства РФ (ч. 4 ст. 111). Однако изменены возможные последствия в случае «трехкратного отклонения представленных кандидатур». Если в первоначальной редакции Президент РФ был обязан распустить Государственную Думу и назначить новые выборы, то в действующей редакции — вправе распустить Государственную Думу и назначить новые выборы. Полагаем, такой вариант направлен на снижение возможной конфликтной ситуации. Так, например, Президент может использовать согласительные процедуры с Председателем Государственной Думы, руководителями фракций для достижения компромисса.

Новеллы Конституции РФ 2020 г., определяющие процедуры взаимодействия Государственной Думы с Правительством РФ, расширили действие принципа доверия в кадровом вопросе. Согласно действующим положениям Председатель Правительства РФ представляет Государственной Думе на утверждение кандидатуры заместителей Председателя Правительства РФ и федеральных министров, за исключением федеральных министров, непосредственно назначаемых Президентом РФ (п. «д.1» ст. 83, ст. 103, ст. 112).

Государственная Дума в соответствии со своим Регламентом рассматривает представленные Председателем Правительства РФ кандидатуры заместителей Председателя Правительства РФ и федеральных министров в течение недели со дня внесения соответствующих представлений (ст. 148.1 Регламента).

На заседании Государственной Думы кандидатуры представляет Председатель Правительства РФ или его полномочный представитель. Каждый из кандидатов представляет Государственной Думе программу основных направлений деятельности Правительства, которые он будет координировать, либо программу основных направлений деятельности федерального органа исполнительной власти (п. 6 ст. 148.1 Регламента). Перед обсуждением каждый из кандидатов отвечает на вопросы депутатов. Вполне понятно, что ответственность за выбор кандидатуры на указанные выше должности возложена на Председателя Правительства РФ.

Важно, что в процессе гласного обсуждения кандидатур депутаты Государственной Думы получают представление о программе основных направлений деятельности каждого из кандидатов и, соответственно, формируют мнение о планируемой государственной политике в различных сферах. Актом утверждения кандидатуры Государственная Дума выражает доверие не только конкретному лицу, но и одновременно программе его действий. Тем самым действие конституционного принципа доверия в аспекте взаимодействия Правительства РФ и Государственной Думы направлено на конструктивное взаимодействие властей и снижение риска конфликта властей.

Одним из важных вопросов в системе «сдержек и противовесов» являются постановка Правительством РФ вопроса о доверии перед Государственной Думой и выражение недоверия Правительству Российской Федерации со стороны Государственной Думы.

В отечественной литературе встречается позиция, согласно которой положения ст. 117 Конституции РФ, измененные в период конституционной реформы 2020 г., рассматриваются исключительно как конституционно-правовой конфликт между Государственной Думой и Правительством РФ. Автор приходит к выводу: «С формально-юридической точки зрения и конфликтологического подхода поправки к части 4 статьи 117 Конституции РФ не могут быть объяснены и являются, таким образом, определенным “конъюнктурным реверансом” российскому парламенту»⁹.

Применяя заявленный в качестве «новой методологии» «конфликтологический подход» в рассмотрении процедур постановки Правительством РФ вопроса о доверии перед Государственной Думой и выражение недоверия Правительству Российской Федерации, И. А. Третьяк, во-первых, не учитывает новеллы конституционной реформы 2020 г. в рамках взаимодействия Правительства РФ и Государственной Думы, в частности ежегодный отчет Правительства РФ, позволяющий обсудить в рамках парламентских процедур значимые проблемы государственного управления; во-вторых, не разграничивает две различные по своей сути процедуры о доверии (ч. 4 ст. 117) и недоверии (ч. 3 ст. 117); в-третьих, оставляет без внимания ключевой момент конституционных новелл в регулировании взаимодействия законодательной и исполнительной властей, который заключается в расширении возможностей данных властей в применении конституционного принципа доверия (утверждение Государственной Думой кандидатуры Председателя Правительства РФ, утверждение кандидатур заместителей Председателя Правительства РФ и федеральных министров).

⁹ Третьяк И. А. Конституционно-правовой конфликт о доверии Правительству Российской Федерации в контексте конституционной реформы 2020 г. // Правоприменение. 2021. Т. 5. № 2. С. 169.

Постоянному диалогу Правительства и Государственной Думы способствуют иные формы взаимодействия: члены Правительства вправе присутствовать и выступать на заседаниях Государственной Думы («правительственный час»), комитетов и комиссий; Правительство РФ направляет в Думу информацию о ходе разработки и предполагаемых сроках принятия нормативных правовых актов, предусмотренных федеральными законами; члены Правительства обязаны рассмотреть и ответить на письменные обращения комитетов и комиссий Думы, сообщить о принятых мерах¹⁰.

Процедура постановки Правительством РФ вопроса о доверии перед Государственной Думой (ч. 4 ст. 117) включает два принципиальных момента. Во-первых, Председатель Правительства РФ вправе поставить вопрос о доверии Правительству РФ. Основания могут быть различными: «поддержание авторитета» высшего органа исполнительной власти при проведении реформы в определенной сфере, его действий в силу чрезвычайных обстоятельств (внешнеполитического давления, мирового экономического кризиса и т.п.), катастрофическое событие, ликвидация которого возложена на исполнительную власть, и др.

Во-вторых, вопрос о доверии может быть поставлен Председателем Правительства РФ в рамках второй процедуры — внесения либо рассмотрения депутатами предложения о выражении недоверия Правительству Российской Федерации. Опыт российской истории взаимоотношений парламента и Правительства РФ свидетельствует о возможности выражения недоверия в условиях как экономического, так и политического кризиса. Постановкой вопроса о доверии Председатель Правительства РФ стремится к преодолению конфликта властей¹¹.

Таким образом, постановка Председателем Правительства РФ вопроса о доверии перед Государственной Думой направлена на реализацию конституционного принципа доверия и преследует цель поддержания (укрепления) авторитета Правительства Российской Федерации.

В рамках второй процедуры Государственная Дума может выразить недоверие Правительству Российской Федерации (ч. 3 ст. 117 Конституции РФ). Мотивированное предложение о выражении недоверия Правительству РФ вносится депутатами в Совет Думы. Вопрос о выражении недоверия Правительству РФ рассматривается Государственной Думой на ближайшем пленарном заседании по истечении семи дней со дня внесения соответствующего предложения (ст. 149 Регламента Государственной Думы).

Существует также вероятность того, что вопрос о недоверии может быть поставлен не только в связи с чрезвычайными (кризисными, проблемными) ситуациями, вызванными действиями Правительства РФ или органов исполнительной власти, но и носить исключительно политический характер, если в парламенте сложится коалиция фракций, не поддерживающих деятельность ни

¹⁰ Федеральный конституционный закон от 06.11.2020 № 4-ФКЗ «О Правительстве Российской Федерации» // URL: <http://www.kremlin.ru/acts/bank/46015/page/2> (дата обращения: 08.12.2023).

¹¹ См.: Комментарий к Конституции Российской Федерации / под ред. В. Д. Зорькина, Л. В. Лазарева. М.: Эксмо, 2009.

Правительства, ни Президента РФ. В этой ситуации речь идет о политической ответственности Правительства перед Государственной Думой¹².

В случае, если большинством голосов депутатов Думы будет принято постановление о недоверии Правительству РФ, Президент России вправе объявить об отставке Правительства либо не согласиться с решением Государственной Думы. Для возможности урегулирования конфликта Конституцией предусмотрена «политическая пауза». И если Государственная Дума в течение трех месяцев повторно выразит недоверие Правительству, Президент РФ объявляет об отставке Правительства РФ либо распускает Государственную Думу и назначает новые выборы. Можно предположить, что в ситуации «кризиса доверия» Президент РФ как глава государства будет использовать согласительные процедуры для разрешения разногласий между Государственной Думой и Правительством Российской Федерации.

В целом конституционная эволюция контрольных полномочий Государственной Думы в отношении Правительства РФ, произошедшая на основе законов о поправке к Конституции РФ (2008 г., 2020 г.), направлена на усиление парламентского контроля за деятельностью исполнительной власти и нацелена на создание наиболее эффективного механизма государственного управления.

Сложившаяся модель взаимодействия Правительства Российской Федерации и Государственной Думы в рамках Конституции РФ, действующего федерального законодательства, Регламента Государственной Думы и практика ее применения свидетельствуют о расширении направлений и форм такого взаимодействия на основе конституционного принципа доверия.

БИБЛИОГРАФИЯ

1. Зорькин В. Д. Конституционный Суд России: доктрина и практика : монография. — М. : Норма, 2017. — 592 с.
2. История недоверия в России // URL: <https://www.kommersant.ru/doc/539477>.
3. Козлова Е. И., Кутафин О. Е. Конституционное право России : учебник. — 4-е изд., перераб. и доп. — М. : Проспект, 2009. — 608 с.
4. Кокотов А. Н. Доверие. Недоверие. Право. — М. : Юрист, 2004. — 192 с.
5. Кокотов А. Н. Конституционный принцип доверия в практике Конституционного Суда Российской Федерации // Сравнительное конституционное обозрение. — 2014. — № 5. — С. 97—108.
6. Комментарий к Конституции Российской Федерации / под ред. В. Д. Зорькина, Л. В. Лазарева. — М. : Эксмо, 2009. — 1056 с.
7. Лебедев К. К. Юридическая природа дефолта и реструктуризация долгов // Правоведение. — 2000. — № 5 (232). — С. 141—153.
8. Третьяк И. А. Конституционно-правовой конфликт о доверии Правительству Российской Федерации в контексте конституционной реформы 2020 г. // Правоприменение. — 2021. — Т. 5. — № 2. — С. 159—169.

¹² Об истории постановки вопроса о недоверии Правительству РФ со стороны Государственной Думы см.: История недоверия в России // URL: <https://www.kommersant.ru/doc/539477> (дата обращения: 12.12.2023).

Публичная власть сквозь призму конституционных поправок и научно-технического прогресса

**Елена Викторовна
ТИТОВА,**

директор Юридического
института,
заведующий кафедрой
конституционного
и административного
права Южно-Уральского
государственного
университета
(национального
исследовательского
университета),
доктор юридических наук,
доцент
titovaev@susu.ru
454080, Россия,
г. Челябинск, просп.
Ленина, д. 76

**Наталья Сергеевна
КОНЕВА,**

доцент кафедры
конституционного
и административного
права
Южно-Уральского
государственного
университета
(национального
исследовательского
университета),
кандидат юридических
наук, доцент
konevans@susu.ru
454080, Россия,
г. Челябинск, просп.
Ленина, д. 76

Научное наследие Е. И. Козловой и его значение для развития российской доктрины публичной власти

Аннотация. Статья посвящена анализу исследовательской деятельности Екатерины Ивановны Козловой в контексте современных задач конституционного права и процесса формирования отечественной доктрины публичной власти. В статье проводится исследование научного наследия Е. И. Козловой, освещаются вопросы, связанные с народовластием, закономерностями формирования воли народа, а также особенностями природы представительных органов власти, муниципального и общественного представительства. В результате анализа выявлены особенности конституционной структуры публичной власти, в том числе изменение баланса между общим и детальным регулированием при закреплении основ общественной организации и ценностных основ жизни общества. Сделаны выводы о потенциале для дальнейшей детализации и уточнения конституционных норм, относящихся к категории «публичная власть». Эти выводы подчеркивают важность продолжения исследований в области конституционного права и развития понимания публичной власти в контексте современных вызовов и потребностей российского общества.

Ключевые слова: доктрина публичной власти, народовластие, представительные органы власти, народное представительство, муниципальное представительство, общество, общественная власть, общественное представительство.

DOI: 10.17803/2311-5998.2023.112.12.124-134

Elena V. TITOVA,

Director of the Law Institute, Head of the Department of Constitutional and Administrative Law, South Ural State University, Dr. Sci. (Law), Associate Professor

titovaev@susu.ru

76, prosp. Lenina, Chelyabinsk, Russia, 454080

Natalia S. KONEVA,

Associate Professor of the Department of Constitutional and Administrative Law, South Ural State University, Cand. Sci. (Law), Associate Professor

konevans@susu.ru

76, prosp. Lenina, Chelyabinsk, Russia, 454080

**Scientific heritage of E. I. Kozlova
and its importance for the development
of the Russian doctrine of public authority**

Abstract. *The article is dedicated to analyzing the research activities of Ekaterina Ivanovna Kozlova in the context of contemporary challenges in constitutional law and the formation process of the domestic doctrine of public power. The article conducts a profound examination of E. I. Kozlova's scientific legacy, addressing issues relating to popular sovereignty, patterns of forming the people's will, as well as the characteristics of the representative nature of state bodies, municipal, and public representation. As a result of the analysis, key features of the constitutional structure of public power were identified, including shifts in the balance between general and detailed regulations when establishing the fundamentals of societal organization and the core values of society. Conclusions were drawn regarding the potential for further detailed elaboration and clarification of constitutional norms pertaining to the category of "public power". These findings underscore the importance of continuing research in the field of constitutional law and advancing the understanding of public power within the context of contemporary challenges and the needs of Russian society.*

Keywords: *doctrine of public authority, democracy, representative authorities, popular representation, municipal representation, society, public authority, public representation.*

Актуальность проблемы

27 октября 2003 г. исполнилось сто лет со дня рождения выдающегося ученого, классика государственного права, женщины удивительной судьбы, которую по праву и с огромным уважением почитают уже несколько поколений учеников и последователей, — Екатерины Ивановны Козловой.

Труды Екатерины Ивановны составляют доктринальную основу ключевых элементов современной парадигмы народовластия, их отличает основательность



фундаментальных теоретических положений, нацеленность на реализацию востребованных научных идей.

Изучение научного наследия Екатерины Ивановны и выявление их взаимосвязи с современными направлениями исследований в конституционно-правовой сфере подтверждает кумулятивный характер прогресса в правовой науке — научные исследования с каждым поколением накапливаются и вносят свой вклад в развитие знаний и понимания мира. Современная наука конституционного права стоит на плечах своих предшественников, используя результаты и выводы предыдущих исследований. Изучение научного наследия Е. И. Козловой способствует лучшему пониманию современных научных парадигм и тенденций.

Выводы, сделанные Е. И. Козловой по вопросам народного представительства, конституционно-правового регулирования деятельности представительных органов, особенностей предмета отрасли конституционного права, — вне времени и необходимы для любого полноценного научного конституционно-правового исследования. Анализ и оценка этих научных разработок позволяют строить более целостное представление о развитии основных институтов и категорий конституционного права.

Общественная практика, трансформация Российского государства и конституционно заявленные политические ориентиры ставят новые задачи перед учеными-государствоведами. При этом современная наука адаптируется и трансформируется, в том числе под воздействием результатов исследований прошлых десятилетий.

Властеотношения, составляющие ядро предмета конституционно-правового регулирования, трансформируются, в них отражаются социальные процессы и процессы трансформации российской государственности, что, в свою очередь, требует переосмысления доктринальных основ государственности и формирования новой доктрины публичной власти. Стимулом таких изменений в развитии теоретических основ современного конституционного права стали прежде всего изменения в нормативной составляющей доктрины публичной власти в России. Нашедшие отражение в нормативной реальности изменения являются одновременно и закономерным результатом предшествующих научных изысканий, и основой для дальнейшего развития нормативной, интерпретационной и аксиологической составляющих доктрины публичной власти.

Подходы Е. И. Козловой к решению целого ряда теоретических вопросов народовластия, и в первую очередь вопросов природы представительной системы, особенностей статуса и полномочий советов народных депутатов как представительных органов государственной власти¹, по-прежнему позволяют приблизиться

¹ См., например: *Козлова Е. И.* Развитие принципа социалистического народовластия в Советском государстве // XXVI съезд КПСС и актуальные проблемы государственно-правовой науки : сборник научных трудов. М. : ВЮЗИ, 1984. С. 3—23 ; *Она же.* Эволюция концептуальных основ народовластия в РФ // Народовластие и права человека : материалы IV Международной научно-практической конференции, проведенной Российской академией правосудия совместно с Северо-Кавказским институтом филиалом Российской академией народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации 19—22 октября 2012 г. М. : РАП, 2012. С. 51—55 ; *Она же.* Утраченная

к ответу на основополагающие вопросы: кто управляет в государстве? что есть публичная власть и народовластие?

Именно на этих основаниях, с ориентацией на исследования Екатерины Ивановны, мы будем размышлять о переосмыслении доктрины публичной власти, в том числе в свете конституционных изменений 2020 г.

Как известно, базовые доктринальные подходы в области теоретического и формально-юридического понимания сути и содержания современных конституционных процессов функционируют на разных познавательных и организационно-практических уровнях: от конструирования научного языка до позитивной формализации правил поведения в конституционно-правовых нормах.

Научные идеи, воплощенные в доктрину, могут быть продуктивными для практики или деструктивными, решать текущие задачи государственного строительства или формировать среду для будущих основополагающих политико-правовых правил.

Доктринальное осмысление публичной власти в современной России актуализирует вопросы реализации народовластия, муниципальной власти и муниципального представительства, поиска его новых форм, общественного представительства и аксиологических основ взаимодействия общества и государства, формирование общества социальной солидарности — вопросы, обсуждение которых невозможно без обращения к отечественному научному наследию. Значимый вклад в это наследие внесла Е. И. Козлова, исследовавшая вопросы народовластия, формирования воли народа, природы представительной системы, особенности статуса и полномочий советов народных депутатов как представительных органов государственной власти.

Конституционная реформа 2020 г. привела к активизации научных дискуссий вокруг вопросов публичной власти и ее теоретических основ. Анализ обширного массива научных и публицистических трудов позволяет установить, что текущее конституционно-правовое измерение рассмотрения проблематики публичной власти в государстве касается балансировки между концептом признания приоритета публично-властной деятельности за государством и конституционным принципом народовластия. Необходим структурированный подход к изучению доктрины публичной власти с акцентом на народовластие как основном ее элементе, на муниципальном и общественном представительстве, а также на вопросах усложнения конституционного регулирования в сфере публичной и общественной власти.

Народовластие как основа современной доктрины публичной власти

Публичная власть стала той категорией, на которую в рамках реформы системно и содержательно «завязаны» изменения Конституции. Доктриной современной российской государственности новые конституционные положения рассматриваются не только как институциональная составляющая публичной власти, рас-

ценность (должна ли Государственная Дума конституироваться) // Конституционные ценности: содержание и проблемы реализации : материалы Междунар. науч.-теорет. конференции 4—6 декабря 2008 г. : в 2 т. М. : РАП, 2010. Т. 1. С. 25—31.



крывающая в первую очередь через статусы органов государственной власти и органов местного самоуправления природу их полномочий и принципы взаимодействия различных уровней публичной власти. Значительное внимание получает также их аксиологическое и прогностическое сущностное содержание.

Пытаясь ответить на вопрос о ключевых категориях и «столпах» публичной власти, исследователи раз за разом обращаются к вопросам прочтения народовластия, народного представительства, выявления воли народа и отражения ее в тех конституционных конструкциях, которые обеспечивают конституционную идентичность государства в происходящих трансформационных процессах в публично-правовом пространстве. Народовластие и народное представительство являются не только аксиологической основой конституционализма и государственности, но и основой концепции представительной демократии как на уровне органов государственной власти, так и уровне местного самоуправления.

В таких «вечных» вопросах государственно-правовой проблематики отражается преемственность в праве и в правовых исследованиях, позволяющая сохранить индивидуальность государственно-правовой системы и государственную идентичность, учесть отечественный научный опыт и сложившиеся реалии общественной жизни. Именно в анализе научной преемственности, преемственности научного знания прослеживается как динамика государственно-правового развития, так и сохранение отечественных научных традиций.

Значение проблематики народовластия оценивается Е. И. Козловой так: она «является стержневой в государственно-правовых исследованиях и как комплексная проблема затрагивает или интегрирует научные разработки, по сути дела, во всех областях советской государственно-правовой теории, связанных с развитием социальных и национальных отношений, политической системы, совершенствованием советской государственности, расширением социалистической демократии, положением личности в обществе и государстве и др.»².

Подтверждение этому мы видим сегодня в развитии содержательных элементов доктрины публичной власти в России. Конституционные положения, внесенные в текст Конституции РФ единым законом о поправках, формально-юридически касаются содержания категории «публичная власть», но, по сути, во своему значению и содержанию выходят за пределы этой категории, поскольку затрагивают и вопросы реализации принципа народовластия, народного представительства на местном уровне, соотношения государственной власти и власти общественной, статуса общества как субъекта властеотношений и форм участия общества в осуществлении публичной власти.

С 1993 г., с принятием Конституции РФ, публичная власть в конституционно-правовых нормах и толкованиях Конституционного Суда РФ представляла собой синтез народовластия и институтов государственной власти и местного самоуправления. Однако публичная власть осуществляется как через деятельность государственных органов и органов местного самоуправления, так и через механизмы народовластия. Способы такого осуществления разнообразны и могут быть формализованы и институционализированы по-разному. Е. И. Козлова писала:

² Козлова Е. И. Развитие принципа социалистического народовластия в Советском государстве. С. 4.

«Политическая воля народа имеет различные формы объективизации, выступает на разных уровнях своей организации»³.

Исследование законодательства и практики государственного управления позволяет утверждать, что в рамках такой институционализации форм прямого выражения воли народа и осуществления прямого народовластия государство формирует модель «политического участия».

Появляется даже термин «огосударствление народовластия», который характеризует процессы чрезмерной формализации и институционализации таких форм. Это, как любая чрезмерность, таит в себе риски отстранения народа от публичных дел и снижения вовлеченности в процесс осуществления публичной власти. Как следствие — общество как субъект исключается из концепции народовластия и народного представительства. В то время как полноценная реализация идеи народовластия возможна только в случае, если общество признается субъектом властеотношений, полноправным его участником не в формах «соучастия» во власти, а как равная сторона триады «человек — общество — государство».

Наличие у народа воли делает его субъектом. Эти идеи берут свое начало в том числе в концепции воли народа, разработанной Е. И. Козловой. Екатерина Ивановна писала про волю, что она «проявляется как сложный результат взаимосвязи и взаимообусловленности волевых действий и устремлений членов общества, выступающих как живые носители воли народа, и формируется при руководящей роли рабочего класса во главе с Коммунистической партией, отражая единство воли классов, социальных слоев, наций и народностей, имеющих в нашем обществе, воли, обусловленной в конечном счете экономическими отношениями»⁴.

Е. И. Козлова считала, что воля народа является разновидностью общественной воли, субъект такой воли — историческая общность — советский народ. Одной из форм объективизации воли народа называлась государственная власть⁵. По мнению Е. И. Козловой, «понятие “воля народа” является основополагающим понятием народовластия, и государственная власть в демократическом государстве имеет производный от этой величины характер»⁶.

При этом важно, что волю народа, составляющую содержание народовластия, по мнению Е. И. Козловой, нельзя считать суммарной волей отдельно взятых членов общества или их большинства⁷. Это сложный результат взаимодействия «воли классов, социальных слоев, составляющих общество»⁸.

³ Козлова Е. И. Советы депутатов трудящихся — органы выражения воли народа : автореф. дис. ... д-ра юрид. наук. М., 1973. С. 8.

⁴ Козлова Е. И. Представительные органы как форма выражения воли советского народа : дис. ... д-ра юрид. наук. М., 1974. С. 28.

⁵ Козлова Е. И. Воля советского народа (государственно-правовой аспект) // Государство и право. 1972. № 9. С. 23.

⁶ Козлова Е. И. Избранные труды : сборник статей, лекций, тезисов / сост. В. В. Комарова. М., 2017. С. 83—84.

⁷ Козлова Е. И. Развитие принципа социалистического народовластия в Советском государстве. С. 11.

⁸ Козлова Е. И. Избранные труды : сборник статей, лекций, тезисов. С. 83—84.



В вопросах достоверности воли народа как на стадии ее выявления, так и в процессе реализации, природы общественной воли и общественного представительства — значительный исследовательский потенциал.

Муниципальное и общественное представительство

Вопросы местного самоуправления как одной из категорий институциональной составляющей доктрины единой публичной власти, наряду с вопросами муниципального и общественного представительства, должны стать предметом самостоятельных научных изысканий, для того чтобы решить поставленные конституционной реформой задачи.

Представляется, что разработанная в трудах Е. И. Козловой концепция воли народа и народовластия может найти свою реализацию в моделях такого представительства.

Е. И. Козлова анализировала местные советы как органы представительства трудящихся, обращая внимание на их широкое вовлечение в процессы, обеспечивающие близость к населению. Она придерживалась идеи о повышении значимости советов в структуре государства и общества. Существенно, что Е. И. Козлова уделяла внимание не только институциональной природе этих представительных органов, но и их способности эффективно представлять интересы своих избирателей; неоднократно подчеркивала потребность укрепления положения местных советов в обществе, их широкой компетенции, так как местные советы принимают решения в пределах прав, предоставленных им законами, что обусловлено их представительным характером⁹.

При этом Е. И. Козлова высказывала негативное отношение по вопросу включения президиумов верховных советов в число представительных органов, поскольку президиумы «не могут быть уравнены в своем положении с верховными советами»¹⁰.

Проблема двойственной природы представительных органов, осуществляющих функции публичной власти на местном уровне, сохранилась и после принятия Конституции РФ 1993 г. Этому способствовала ст. 12 Конституции РФ, закрепляющая, что органы местного самоуправления выведены за пределы системы органов государственной власти. Хотя фактически положение дел обстояло иначе. Проблема двойственной природы представительных органов, осуществляющих функции публичной власти на местном уровне, осталась актуальной и после принятия Конституции РФ 1993 г. На практике представительные органы на местном уровне оказываются интегрированными в систему государственной власти, что создает некоторую неоднозначность в их статусе и функционировании.

Эта двойственность приводила к различным противоречиям и затруднениям в процессе принятия решений и управления на местном уровне. Несмотря на закрепление принципов независимости органов местного самоуправления

⁹ Козлова Е. И. Городской совет депутатов трудящихся : автореф. дис. ... канд. юрид. наук.

¹⁰ Козлова Е. И. Представительные органы государственной власти в СССР : учебное пособие. М., 1974. С. 10.

от органов государственной власти, реальное положение дел показывало, что существует взаимодействие и влияние со стороны государственной власти на работу и функционирование местных представительных органов, что вызывало необходимость дальнейшего изучения и анализа данной проблемы с целью повышения эффективности и прозрачности местного самоуправления в Российской Федерации. Попытку устранить это противоречие между фактическим и юридическим положением предпринял Конституционный Суд РФ, когда в постановлении от 15.01.1998 № 3-П впервые употребил категорию «публичная власть» как объединяющую категорию для государственной и муниципальной власти.

Конституционная концепция, основанная на принципиальном разграничении власти государственной и власти местного самоуправления, в результате конституционной реформы сменилась на подход, согласно которому 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. Очевидно, что объединяющим элементом здесь выступает требование эффективности при решении вопросов местного значения в интересах населения. По сути, сегодня Конституция РФ «помещает» внутрь категории «единая публичная власть» феномен демократического государственного устройства — местное самоуправление, власть которого имеет общественную природу и основывается на принципах народовластия.

Представляется, что местное самоуправление — это именно тот уровень, на котором и должны происходить консолидация интересов народа и поиск новых способов и методов такой консолидации. Как отмечала Е. И. Козлова, «важнейшим направлением дальнейшего развития народовластия является расширение воздействующего влияния государственной власти, власти народа на многообразные сферы общественных отношений»¹¹.

И сегодня идеи Е. И. Козловой находят развитие в новых теориях форм и видов представительства, видов власти, и в первую очередь на местном уровне. Так, по мнению В. В. Комаровой, в «современной правовой действительности существуют новые формы преломления воли народа» и первым шагом в формировании, консолидации интересов населения муниципального образования, выражения его воли, шагом к реализации конституционного императива демократизма российской государственности является местное сообщество. Институтом общественного представительства уровня местного самоуправления, по мнению В. В. Комаровой, являются советы муниципальных образований¹².

На текущем этапе развития конституционного права наука обосновывает термин «общественное представительство» как разновидность представительной демократии. Данный контекст народовластия отражает участие общественных образований в формировании выборных общественных органов, осуществляющих общественную власть.

¹¹ Козлова Е. И. Развитие принципа социалистического народовластия в Советском государстве. С. 19.

¹² Комарова В. В. Современные механизмы формирования, выявления и защиты воли народа // Актуальные проблемы российского права. 2020. Т. 15. № 3 (112). С. 75—76.



Таким образом, обеспечивается консолидация интересов индивидуумов и общества в целом для реализации подлинного народовластия, где обеспечиваются общественные потребности и внедряются гражданские инициативы. Внедрение концепции общественного представительства позволяет сделать демократические процессы более инклюзивными и объективно отражающими разнообразные интересы общества с целью содействия управленческой структуре, которая служит общественному благу, содействует гражданскому участию и сотрудничеству. Этот контекст подчеркивает значение привлечения различных общественных акторов в процесс принятия решений для обеспечения более всестороннего представления населения и эффективной реализации народной воли.

Как пишет С. А. Авакьян, «логическим завершением новых видов представительства можно назвать выделение и аргументацию учредительной, народной, избирательной, общественной власти»¹³.

Когда мы ведем речь об институциональной составляющей доктрины единой публичной власти, мы обращаем внимание на то, что местное самоуправление, муниципальное и общественное представительство играют важную роль в обеспечении равноправия граждан перед законом и гарантировании демократических принципов на всех уровнях управления. Эти вопросы, основа исследования которых заложена в трудах классиков конституционного права, должны быть предметом дальнейших исследований и научных изысканий. Через глубокий и всесторонний анализ возможно понять, какие изменения и усовершенствования необходимы для того, чтобы современная система местного самоуправления соответствовала требованиям современного общества и обеспечивала эффективное функционирование государственной власти.

Можно сделать вывод, что значительный потенциал народовластия состоит в выяснении достоверности воли народа как на стадии ее выявления, так и в процессе реализации не только на государственном, но и на общественном уровне.

Усложнение предмета конституционного регулирования публичной власти

На примере современной доктрины публичной власти мы можем наблюдать, как сбывается научное пророчество Екатерины Ивановны Козловой о неизбежном дальнейшем усложнении предмета конституционного регулирования.

Выше уже упоминалось, что поправки 2020 г. к Конституции РФ закладывают аксиологическую основу взаимодействия общества и государства в виде системы духовно-нравственных ценностей, и потому Закон о поправках вносит в конституционный текст несвойственные ему ранее положения, имеющие значительную составляющую нравственного, морально-этического характера. Положения, главная цель которых — определить векторы развития общества, создать основу конституционной идентичности государства, при их несомненной значимости достаточно абстрактны, сформулированы как нормы-цели и нормы-принципы. Их реализация будет во многом зависеть от должного процесса конкретизации

¹³ Авакьян С. А. Конституционное право России : учебный курс. М., 2014. Т. 1. С. 361.

и детализации в текущем законодательстве и интерпретационной деятельности Конституционного Суда РФ.

Подобное расширение предмета конституционного регулирования исследовалось в трудах Е. И. Козловой — она изучала, как государственные правовые нормы интегрируются и дифференцируются на уровне конституционного закрепления общественного устройства, обращала внимание на то, что в Конституции 1977 г. уже можно было увидеть раздел, посвященный общественному устройству.

Современные исследователи с сожалением отмечают, что Конституция Российской Федерации не идет по пути специализации в регулировании политической, экономической, социальной и духовно-культурной систем общества и ограничивается всего лишь 16 основными статьями, касающимися основ конституционного устройства¹⁴. Тем не менее сегодня мы замечаем, что в конституционном тексте появляется все больше норм, посвященных обществу и его ценностям, — происходит расширение предмета конституционного регулирования, что может указывать на постепенное развитие и углубление нормативного обеспечения основ общественной жизни.

Е. И. Козлова отмечала закономерности развития институтов в конституционном (государственном) праве, которые мы наблюдаем и сейчас — расширение перечня источников регулирования отношений в государственно-правовой сфере, увеличение разнообразия нормативных актов и возрастание числа норм-принципов, норм-гарантий и процессуальных норм, содействующих эффективной правовой реализации норм материального права. В целом это тенденции, отражающие усложнение правовой системы, усиление механизма защиты прав и свобод граждан. Они также указывают на растущую роль конституционного права как основы для всей правовой системы, подчеркивая его значение в установлении фундаментальных принципов государства и общества.

Сравнение современных исследовательских задач в области отечественного публичного права с научными взглядами Екатерины Ивановны Козловой свидетельствует о том, что научные знания, обладающие высокой степенью достоверности и аргументированности, представляют собой потенциал для развития современной концепции публичной власти. Эти знания требуют дальнейшего более детального рассмотрения и применения в контексте современного развития Российского государства. В результате анализа и сопоставления актуальных парадигм и научных воззрений можно выделить ключевые аспекты, которые могут внести существенный вклад в формирование современного понимания публичной власти и управления, а также обогатить дебаты в области государственной деятельности и законодательства.

Научное наследие Екатерины Ивановны Козловой как обладающее истинностью научное знание содержит потенциал для развития современной концепции публичной власти, подлежит дальнейшей «распаковке» в актуальном контексте развития российской государственности.

¹⁴ Кононов К. А. «Предмет отрасли получает свое реальное выражение в системе»: профессор Е. И. Козлова о системе отрасли конституционного права и ее институтах // Актуальные проблемы российского права. 2020. № 3 (112). С. 26—34.



БИБЛИОГРАФИЯ

1. *Авакьян С. А.* Конституционное право России : учебный курс. — М., 2014. — Т. 1.
2. *Козлова Е. И.* Воля советского народа (государственно-правовой аспект) // Государство и право. — 1972. — № 9. — С. 19—25.
3. *Козлова Е. И.* Городской совет депутатов трудящихся : автореф. дис. ... канд. юрид. наук. — М., 1953.
4. *Козлова Е. И.* Избранные труды : сборник статей, лекций, тезисов / сост. В. В. Комарова. — М., 2017.
5. *Козлова Е. И.* Представительные органы государственной власти в СССР : учебное пособие. — М., 1974.
6. *Козлова Е. И.* Представительные органы как форма выражения воли советского народа : дис. ... д-ра юрид. наук. — М., 1974.
7. *Козлова Е. И.* Развитие принципа социалистического народовластия в Советском государстве // XXVI съезд КПСС и актуальные проблемы государственно-правовой науки : сборник научных трудов. — М. : ВЮЗИ, 1984. — С. 3—23.
8. *Козлова Е. И.* Советы депутатов трудящихся — органы выражения воли народа : автореф. дис. ... д-ра юрид. наук. — М., 1973.
9. *Козлова Е. И.* Утраченная ценность (должна ли Государственная Дума конституироваться) // Конституционные ценности: содержание и проблемы реализации : материалы Междунар. науч.-теорет. конференции 4—6 декабря 2008 г. : в 2 т. — М. : РАП, 2010. — Т. 1. — С. 25—31.
10. *Козлова Е. И.* Эволюция концептуальных основ народовластия в РФ // Народовластие и права человека : материалы IV Международной научно-практической конференции, проведенной Российской академией правосудия совместно с Северо-Кавказским институтом — филиалом Российской академией народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации 19—22 октября 2012 г. — М. : РАП, 2012. — С. 51—55.
11. *Комарова В. В.* Современные механизмы формирования, выявления и защиты воли народа // Актуальные проблемы российского права. — 2020. — Т. 15. — № 3 (112). — С. 74—80.
12. *Кононов К. А.* «Предмет отрасли получает свое реальное выражение в системе»: профессор Е. И. Козлова о системе отрасли конституционного права и ее институтах // Актуальные проблемы российского права. — 2020. — № 3 (112). — С. 26—34.
13. *Чеботарев Г. Н.* Общественное представительство. — М., 2017.

Процедурные нормы и их значение в реализации функций представительных органов

Аннотация. Отмечая столетие со дня рождения профессора Е. И. Козловой, посвятившей свою научную жизнь исследованию проблем народовластия и форм его осуществления, следует обратить внимание на проблему совершенствования механизмов парламентской деятельности, которую она неоднократно поднимала в своих трудах советского и постсоветского периодов. Раскрывая правовую природу и сущность представительных органов советского периода — советов депутатов трудящихся, позднее — советов народных депутатов, а в постсоветский период — парламентов, Е. И. Козлова подчеркивала непреходящее значение процедур деятельности представительных органов. Анализируя научное наследие профессора Е. И. Козловой, автор обосновывает актуальность выводов и предложений ученого для современных представительных органов, определяет некоторые направления развития идей ученого.

Ключевые слова: Е. И. Козлова, народовластие, воля народа, публичная власть, процедурные нормы, процедуры, функции представительных органов, парламентский контроль, информационно-коммуникационные технологии, регламенты.



Галина Дмитриевна САДОВНИКОВА,
профессор кафедры конституционного и муниципального права Университета имени О.Е. Кутафина (МГЮА)
gdsadovnikova@msal.ru
125993, Россия, г. Москва,
ул. Садовая-Кудринская, д. 9

DOI: 10.17803/2311-5998.2023.112.12.135-143

Galina D. SADOVNIKOVA,

Professor of the Department of Constitutional and
Municipal Law of the Kutafin Moscow State Law University (MSAL)
gdsadovnikova@msal.ru

9, Sadovaya-Kudrinskaya str., Moscow, Russia 125993

Procedural norms and their significance in the implementation of the competence of representative bodies

Abstract. On the eve of the centenary of the birth of Professor E. I. Kozlova, who devoted her scientific life to the study of the problems of democracy and the forms of its implementation, attention should be paid to the problem of improving the mechanisms of parliamentary activity, which she repeatedly raised in her writings of the soviet period. Revealing the legal nature and essence of the representative bodies of the soviet period — the soviets of workers' deputies, later — the Soviets of People's deputies, in the post-Soviet period — parliaments, E.I. Kozlova emphasized the enduring importance of the procedures of the representative bodies. Analyzing the scientific heritage of Professor E. I. Kozlova, the author substantiates the relevance of the scientist's conclusions and proposals for modern representative bodies, defines some directions for the development of the scientist's ideas.

© Садовникова Г. Д., 2023

Keywords: *E.I. Kozlova, democracy, the will of the people, public power, procedural norms, procedures, functions of representative bodies, parliamentary control, information and communication technologies, regulations.*

Актуальность идей Е. И. Козловой о народовластии

В 2023 г. исполнилось сто лет со дня рождения выдающегося советского и российского ученого-правоведа профессора Екатерины Ивановны Козловой. Все ее творческое научное наследие посвящено проблемам, так или иначе связанным с реализацией принципа народовластия, закрепленного во всех российских конституциях советского и постсоветского периодов.

Особое внимание Екатерина Ивановна уделяла органам народного представительства, включая советы народных депутатов (ранее — советы депутатов трудящихся) всех уровней; парламенты, как зарубежные, так и российский; региональные и местные представительные органы. В круг интересов ученого входили вопросы, связанные с порядком их формирования, статусом, компетенцией, взаимодействием с исполнительными и судебными органами, организацией и процедурами деятельности. Основной целью данных исследований был поиск механизмов наиболее полного и адекватного выражения воли народа в работе представительных органов. Именно этой проблеме посвящена докторская диссертация Е. И. Козловой «Советы депутатов трудящихся — органы выражения воли народа».

По сей день актуальными остаются глубокие суждения ученого о политической и правовой природе воли народа: «Государственно-правовой аспект исследования воли народа связан с рассмотрением воли, опосредствуемой в отношениях, выражающих полновластие народа, его деятельность как субъекта политической, государственной власти, различные формы проявления политической активности масс, взаимосвязь и взаимодействие всех институтов, входящих в систему советской социалистической демократии»¹.

Главное место в научном наследии профессора Е. И. Козловой занимают труды, посвященные парламенту, парламентаризму, представительным органам власти. Немаловажное значение в обеспечении реализации основных функций представительных органов, в первую очередь — представительной функции, Е. И. Козлова придавала процессуальным (процедурным) нормам. Процедура деятельности парламента, по ее мнению, имеет двойную направленность: обеспечить надлежащее профессионально грамотное, социально значимое законодательное регулирование всех сфер общественных отношений, а с другой стороны — способствовать проявлению конституционного статуса парламента как органа народного представительства, призванного выявлять и учитывать различные интересы социальных групп населения, регионов, политических и иных общественных объединений, создать возможности для полной реализации

¹ Козлова Е. И. Избранные труды : сборник статей, лекций, тезисов. М. : Проспект, 2017. С. 23.

статуса депутата как представителя народа, уполномоченного осуществлять в парламенте законодательные и иные его полномочия².

Особенности парламентских процедур и их значение в реализации принципа народовластия

Юридические процедуры важны в любой правовой деятельности, поскольку именно они определяют порядок осуществления юридического процесса, его этапы, их последовательность, сроки совершения юридически значимых действий, способы их оформления и юридического закрепления. Но в деятельности представительных органов они приобретают особое значение, поскольку соблюдение процедур — одно из условий легитимности принимаемых актов. К тому же, учитывая равный служебный статус парламентариев, необходим особый подход к процедурной составляющей деятельности органов парламентского типа. Кто, например, должен вести заседания до выборов спикера и руководящих органов? Практически все парламенты мира восприняли английскую традицию: открывает первое заседание вновь избранного парламента старейший по возрасту депутат.

Процедуры должны быть демократичными, справедливыми, позволяющими обеспечить равные права членов представительных органов при выборах руководящего состава, формировании комитетов, комиссий. Тщательно выверенные процедуры позволяют обеспечить гарантии равных прав каждого депутата и депутатского объединения при обсуждении вопросов и принятии решений.

В докторской диссертации Екатерина Ивановна путем системного анализа выявляет и обосновывает специфику процедур деятельности советских представительных органов, которые вполне применимы и к современным коллегиальным выборным органам государственной и муниципальной власти: «Применительно к советам регламентируются не только основные организационные формы их деятельности, но и придается существенное значение более детальным вопросам порядка их работы, которые для иных органов, не являющихся представительными, не имеют самостоятельной правовой значимости или вообще не существенны. Это обусловлено тем, что для совета — представительного органа — значение имеет не только то, как будет по существу решен тот или иной вопрос его компетенции, но и в каких формах он будет решен, как будет при этом выявлена воля избирателей, учтены их наказы, пожелания и предложения, насколько широко сами они непосредственно и через депутатов будут привлечены к его решению. В порядке деятельности советов выделяется широкий круг форм, имеющих правовую значимость. Их наличие имеет особое, самостоятельное назначение, вытекающее из представительной природы советов»³.

Трудно не согласиться с Е. И. Козловой и в том, что «форма содействует раскрытию содержания деятельности, полному выявлению сущности советов.

² Козлова Е. И. Правовая природа регламентов палат Федерального Собрания Российской Федерации // Ученые записки : сборник научных трудов. Вып. 1 (3). Ростов н/Д : Ростовский государственный университет, 2002. С. 101.

³ Козлова Е. И. Избранные труды. С. 45—46.



Однако форма не следует автоматически за содержанием. Она требует специальной заботы о ее развитии и совершенствовании»⁴. Следует обратить внимание на то, что значение процедур представительных органов Екатерина Ивановна связывает с тем, что они позволяют наиболее полным образом выявить волю избирателей.

Эти выводы остаются актуальными и сейчас. Они вполне современны и применимы по отношению к всем действующим в России представительным органам государственной и муниципальной власти.

Совершенствование процедур действительно способно сыграть весьма важную, если не решающую роль в реализации функций представительных органов. Это обусловлено целым рядом факторов. К ним можно отнести, во-первых, особое место коллегиальных выборных органов в системе публичной власти; во-вторых, особую функцию обеспечения представительства всего спектра социальных интересов; в-третьих, особый статус депутатов, избранных народом и уполномоченных на такой архиважный вид деятельности, как принятие законов, решение вопросов государственного и местного значения, отнесенных к компетенции представительных органов, в том числе к исключительной компетенции.

К тому же депутатский корпус, как никакой другой коллектив, нуждается в установлении четких, понятных демократических процедур, с помощью которых возможно в условиях постоянных политических дискуссий достигать согласованных решений. Процедуры, закрепленные процессуальными нормами, здесь выступают своеобразной движущей силой, обеспечивающей саму возможность функционирования представительных органов по реализации своих полномочий. Специалистами даже высказывается весьма спорное мнение о выделении отрасли конституционного процессуального права и в качестве его подотрасли — парламентского процессуального права⁵.

Правовое закрепление процедур, связанных с организацией работы и реализацией компетенции органов народного представительства (органов парламентского типа) в России, происходит практически на всех уровнях публичной власти. Так, Конституция РФ устанавливает нормы, касающиеся порядка открытия первого заседания Государственной Думы нового созыва, порядка проведения заседаний палат Федерального Собрания, формирования органов палат. Особое внимание уделяется законодательному процессу. Аналогичные нормы в отношении законодательных органов субъектов РФ содержат конституции (уставы) субъектов РФ, в отношении представительных органов местного самоуправления — уставы муниципальных образований. Ряд процедурных норм можно увидеть в федеральных законах, регулирующих порядок формирования палат Федерального Собрания, статус парламентариев, а также в соответствующих законодательных актах субъектов РФ.

⁴ Козлова Е. И. Процедура деятельности представительных органов власти в СССР // Советское государство и право. 1971. № 1. С. 85—90.

⁵ Саликов М. С. Парламентское процессуальное право — подотрасль конституционного процессуального права // Парламентские процедуры: проблемы России и зарубежный опыт : материалы научной конференции. Москва. 21—23 марта 2002 г. / под ред. С. А. Авакьяна. М., 2003. С. 34.

Особое место занимают регламенты палат Федерального Собрания РФ, законодательных органов субъектов РФ, представительных органов муниципальных образований. Данные акты устанавливают процедуры, позволяющие коллегиям представительным органам в полной мере реализовывать свои полномочия, определять внутреннюю структуру, формы внутреннего взаимодействия структурных элементов и взаимодействия с другими органами публичной власти. Именно в регламентах сосредоточен наибольший объем процедурных норм, т.е. органы народного представительства в основном сами определяют порядок своей деятельности. Это обуславливает относительную автономию представительных органов в единой системе публичной власти.

Главное назначение представительных органов выражается в надлежащем исполнении ими основных функций: представительной, правотворческой и контрольной.

Представительная функция обеспечивается процедурой выборов, позволяющей реализовать волеизъявление граждан при определении состава представительных органов. В избирательном процессе, как и в процессе проведения референдумов, сами по себе процедуры фактически являются частью системы гарантий, закрепленных Конституцией прав граждан России избирать и быть избранными в органы публичной власти, участвовать в референдумах.

В соответствии с Федеральным законом от 12.06.2002 № 67-ФЗ (ред. от 25.12.2023) «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации»⁶ под гарантиями избирательных прав понимаются установленные Конституцией РФ, законом, иным нормативным правовым актом условия, правила и процедуры, обеспечивающие реализацию избирательных прав граждан Российской Федерации. Несоблюдение установленных законом процедур может привести к отмене регистрации кандидатов и даже отмене результатов выборов. В данном случае четкое и скрупулезное соблюдение всех установленных законом правил и процедур при проведении избирательных кампаний служит гарантией соблюдения принципов избирательного права, способствует эффективному контролю, в том числе в сфере финансирования выборов, и, что немаловажно, способствует вовлеченности в избирательный процесс политических партий, а на муниципальных выборах — и иных общественных объединений.

Процедура выборов в настоящее время включает гарантии общественного контроля путем детальной регламентации участия в избирательном процессе представителей СМИ, наблюдателей, уполномоченных представителей кандидатов, избирательных объединений, членов избирательных комиссий с правом совещательного голоса. В настоящее время в процесс наблюдения за выборами вовлекаются наблюдатели, направляемые не только отдельными кандидатами и избирательными объединениями, но и Общественной палатой РФ, а также общественными палатами субъектов РФ. Включение в указанный Федеральный закон соответствующих процедур повышает результативность общественного контроля. Все это придает выборам демократический, открытый характер, следовательно, является залогом доверия граждан к власти. В то же время объединение в одном

⁶ URL: <http://pravo.gov.ru>, 25.12.2023.



законе процедур по проведению выборов и референдумов (хотя они во многом сходны) чересчур перегружает и так очень объемный закон, затрудняет правоприменение.

Не менее важными являются процедуры для реализации законодательной функции Федерального Собрания — парламента Российской Федерации, законодательных органов субъектов РФ, представительных органов местного самоуправления. В соответствии с правовой позицией Конституционного Суда РФ, выраженной в постановлении № 10-П от 22.04.1996, «под принятым федеральным законом подразумевается прежде всего федеральный закон, принятый Государственной Думой (части 1 и 2 статьи 105, статья 106) и считающийся одобренным Советом Федерации (часть 4 статьи 105) с соблюдением установленных Конституцией Российской Федерации правил и предусмотренных ею процедур. Установленные Конституцией Российской Федерации требования к принятию федерального закона и предусмотренные ею условия и процедуры носят безусловный характер и не могут меняться по усмотрению участников законодательного процесса»⁷. Это означает, что сами палаты Федерального Собрания могут вносить в свои регламенты изменения, касающиеся законодательного процесса, строго в рамках, дозволенных Конституцией.

Логично предположить, что аналогичные правила должны действовать и в отношении процедур принятия региональных законов, установленных конституциями, уставами субъектов РФ. Целесообразным представляется внесение соответствующих норм в Федеральный закон от 21.12.2021 № 414-ФЗ (ред. от 04.08.2023) «Об общих принципах организации публичной власти в субъектах Российской Федерации»⁸.

Основным направлением совершенствования правотворческих процедур в представительных органах на всех уровнях публичной власти видится усиление взаимодействия с институтами гражданского общества, вовлечение их в правотворческий процесс.

После введения в 2006 г. в России института Общественной палаты Российской Федерации в Регламент Государственной Думы были внесены поправки, обеспечивающие возможность присутствия на открытых заседаниях Государственной Думы при рассмотрении законопроектов, по которым Общественная палата РФ готовила экспертные заключения, членов Общественной палаты РФ, уполномоченных советом Общественной палаты⁹. Для них Регламент Государственной Думы предусматривает отведение специальных мест в зале заседаний.

Таким образом, регламентные нормы способствуют укреплению связей органа законодательной власти и института гражданского общества. В данном направлении можно пойти еще дальше, например внести в Регламент Государственной Думы нормы, расширяющие возможности Общественной палаты участвовать в

⁷ Постановление Конституционного Суда РФ от 22.04.1996 № 10-П «По делу о толковании отдельных положений статьи 107 Конституции Российской Федерации // Вестник Конституционного Суда Российской Федерации. 1996. № 3.

⁸ URL: <http://pravo.gov.ru>, 25.07.2023.

⁹ Постановление Государственной Думы Федерального Собрания РФ от 10.03.2006 № 2882-IV ГД // СЗ РФ. 2006. № 12. Ст. 1269.

процессе принятия законов, а именно: предоставлять слово для выступления представителю Общественной палаты РФ при обсуждении законопроекта в первом чтении сразу после выступления инициатора проекта, во втором чтении — при постатейном обсуждении. Аналогичные возможности могли бы быть приданы общественным палатам субъектов РФ, муниципальных образований при осуществлении регионального правотворчества.

Контрольная функция представительных органов также не может быть реализована вне парламентских процедур. Правовой основой парламентского контроля выступают нормы Конституции РФ, Федерального закона от 07.05.2013 № 77-ФЗ (ред. от 25.12.2023) «О парламентском контроле»¹⁰, Федерального закона от 27.12.2005 № 196-ФЗ (ред. от 03.04.2023) «О парламентском расследовании Федерального Собрания Российской Федерации»¹¹, регламенты Совета Федерации и Государственной Думы.

Сразу следует отметить, что регламенты палат очень скупы в отношении процедур, направленных на реализацию традиционной для всех парламентов мира контрольной функции. При этом контрольная функция изначально присуща парламенту в соответствии с принципом разделения властей как основы конституционного строя. Поэтому одним из направлений совершенствования парламентских процедур может быть разработка процессуальных норм, усиливающих контрольную функцию, например, процедур, предусматривающих в начале каждой сессии Государственной Думы рассмотрение результатов реализации решений по контрольным мероприятиям, осуществленным в период предыдущей сессии; процедур, предусматривающих меры воздействия со стороны палаты за формальные ответы (отписки) на депутатские запросы. Кроме того, в юридической литературе высказывается мнение о том, что отсутствие мер воздействия по результатам заслушивания отчета или сходных форм парламентского контроля не позволяет считать их контрольными механизмами¹².

Контрольные мероприятия присущи представительным органам и на региональном, и на муниципальном уровнях публичной власти. Их эффективность не в последнюю очередь зависит от наличия соответствующих процедур.

Возвращаясь к научному наследию профессора Е. И. Козловой, следует отметить крайне критическую позицию ученого в связи с отсутствием в Регламенте Государственной Думы Федерального Собрания РФ процедур так называемого конституирования парламента. Такая позиция ученого обусловлена тем, что закрепленный в Регламенте «нижней» палаты российского парламента порядок проведения первого заседания Думы нового созыва не предусматривает проверки полномочий вновь избранных депутатов. По ее мнению, необходимо провозгласить их не просто депутатами, избранными в Государственную Думу, а депутатами Государственной Думы определенного (следует указать, какого именно) созыва. Е. И. Козлова усматривала в этом существенный пробел и утверждала: «Отказ от конституционного закрепления процедуры конституирования Государственной

¹⁰ URL: <http://pravo.gov.ru>, 25.07.2023.

¹¹ URL: <http://pravo.gov.ru>, 25.07.2023.

¹² *Авдеев Д. А.* Баланс полномочий высших органов государственной власти: принцип разделения или распределения? // *Государство и право.* 2014. № 4. С. 44.



Думы приводит к юридическому несовершенству порядка ее формирования, оформления ее как органа, правомочного осуществлять конституционно закрепленные за ним полномочия»¹³. Поскольку указанная процедура была присуща высшим представительным органам государственной власти в советский период, Е. И. Козлова справедливо называет это утраченной ценностью.

Развитие идей Е. И. Козловой в науке и практике парламентаризма

Дальнейшее развитие идей Е. И. Козловой в науке и практике парламентаризма идет в ключе ее основного тезиса о безусловной необходимости выражения воли народа в формировании, организации и деятельности представительных органов.

Текущие события в России и в мире вносят свои коррективы в организацию работы федерального и региональных парламентов, представительных органов местного самоуправления. Так, разразившаяся в 2020 г. во всем мире пандемия КОВИД-19 заставила пересмотреть нормы о необходимости обязательного очного участия депутатов во всех видах парламентской деятельности. В условиях, когда коллегиальные формы работы представительных органов стали невозможны или были сильно затруднены, волей-неволей сформировалась практика (порой опережающая правовое регулирование) дистанционных форм деятельности представительных органов всех уровней публичной власти, включая проведение заседаний (в законодательных органах ряда субъектов РФ и представительных органах муниципальных образований), Совета Государственной Думы и Совета палаты Федерального Собрания Российской Федерации¹⁴, парламентских (депутатских) слушаний, заседаний комитетов и комиссий, круглых столов и иных парламентских (депутатских) мероприятий, организация электронных приемных.

Вопрос о применении информационно-коммуникационных технологий в ежедневной рутинной деятельности представительных органов давно не является дискуссионным — современные технологии активно используются. Дискуссии идут об объеме их применения, о возможности дистанционных, заочных, очно-дистанционных заседаний в так называемом смешанном формате. Следует согласиться с мнением И. С. Андреечева о том, что в исключительных обстоятельствах возможно проведение заседаний с участием депутатов в онлайн-режиме для обеспечения непрерывной работы представительного органа в неотложных случаях, но, как верно отмечает автор, «необходимо разграничить заочное (опросное) голосование по вопросам повестки дня заседания и проведение дистанционного заседания с личным участием депутата. При этом правовое регулирование

¹³ Козлова Е. И. Утраченная ценность (должна ли Государственная Дума конституироваться) // Конституционные ценности: содержание и проблемы реализации : материалы Международной научно-теоретической конференции 4—6 декабря 2008 г. : в 2 т. М. : РАП, 2010. Т. 1. С. 25—31.

¹⁴ Постановление Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации от 11.11.2020 № 9078-7 ГД «О внесении изменений в Регламент Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации» // СЗ РФ. № 46. Ст. 7262.

должно содержать механизмы, обеспечивающие достоверность волеизъявления депутатов и исключаящие любые сомнения в вопросе о правомочности органа»¹⁵.

В настоящее время сложно представить себе мир без современных цифровых технологий. Они во многих случаях, к примеру, в результате открытия электронных приемных, размещения на сайтах представительных органов форм для электронных обращений облегчают доступ населения к взаимодействию с депутатами, создают новые возможности донесения до депутатов своего мнения, прослеживания движения интересующего законопроекта в системе АСОЗД и т.п.

Таким образом, можно определить еще одно направление совершенствования парламентских процедур — постепенное расширение возможностей взаимодействия представительных органов с избирателями, институтами гражданского общества, иными органами публичной власти путем постепенного внедрения процедур с использованием информационно-коммуникационных технологий.

БИБЛИОГРАФИЯ

1. *Авдеев Д. А.* Баланс полномочий высших органов государственной власти: принцип разделения или распределения? // Государство и право. — 2014. — № 4.
2. *Андреечев И. С.* Пандемия COVID-19: практика применения дистанционных форм в парламентских процедурах представительных органов (допустимость и подходы к правовому регулированию) // Конституционное и муниципальное право. — 2021. — № 9. — С. 66—70.
3. *Козлова Е. И.* Избранные труды : сборник статей, лекций, тезисов. — М. : Проспект, 2017. — 337 с.
4. *Козлова Е. И.* Правовая природа регламентов палат Федерального Собрания Российской Федерации // Ученые записки : сборник научных трудов. — Вып. 1 (3). — Ростов н/Д : Ростовский государственный университет, 2002.
5. *Козлова Е. И.* Процедура деятельности представительных органов власти в СССР // Советское государство и право. — 1971. — № 1. — С. 85—90.
6. *Козлова Е. И.* Утраченная ценность (должна ли Государственная Дума конституироваться) // Конституционные ценности: содержание и проблемы реализации : материалы Международной научно-теоретической конференции 4—6 декабря 2008 г. : в 2 т. — М. : РАП, 2010. — Т. 1. — С. 25—31.
7. *Саликов М. С.* Парламентское процессуальное право — подотрасль конституционного процессуального права // Парламентские процедуры: проблемы России и зарубежный опыт : материалы научной конференции. Москва. 21–23 марта 2002 г. / под ред. С. А. Авакьяна. — М., 2003.

¹⁵ *Андреечев И. С.* Пандемия COVID-19: практика применения дистанционных форм в парламентских процедурах представительных органов (допустимость и подходы к правовому регулированию) // Конституционное и муниципальное право. 2021. № 9. С. 66 — 70.





**Иван Васильевич
ИВАНОВ,**

доцент Высшей школы
бизнеса, менеджмента
и права,

Российского
государственного
университета туризма
и сервиса,
кандидат юридических
наук, доцент

sarmat212@yandex.ru

141221, Россия, Московская
обл., г.о. Пушкинский,
д.п. Черкизово, ул. Главная,
д. 99

Публичная власть и воля народа: к 100-летию со дня рождения Е. И. Козловой

Аннотация. В статье рассматриваются основные вопросы власти и воли народа, сопряженные с деятельностью органов публичной власти. Рассмотрение перечисленных вопросов базируется на трудах профессора Е. И. Козловой. Отмечается, что содержание демократического государства должно основываться на ценностях общества конкретного государства, без установления примата единого стандарта либерального государства. Построение демократического государства может быть сопряжено с решением задач достижения баланса интересов всего общества и меньшинства; создания условий для широкого обсуждения вопросов государственного и общественного значения; обеспечения доступа к информации о деятельности публичной власти; исторического преемства государственного строительства. Отмечается, что эти задачи решаются в праве посредством внедрения общественного обсуждения законопроектов, закрепления в конституционном праве и отраслевом законодательстве традиционных ценностей и обеспечения их защиты (защиты чувств верующих, запрета на реабилитацию нацизма, запрета однополых браков). В то же время предлагается: ввести критерии и основания обязательности общественных обсуждений для органов публичной власти; законодательное закрепление опубликования стенограмм заседаний органов публичной власти, не содержащих государственной тайны. В развитие теории народовластия Е. И. Козловой автором отмечается, что перечень форм реализации народного суверенитета не может быть закрытым, он постоянно обновляется и развивается самим народом, сообразно его воли.

Ключевые слова: власть и воля народа, органы публичной власти, общественные обсуждения, государство, гарантии, права человека.

DOI: 10.17803/2311-5998.2023.112.12.144-152

Ivan V. IVANOV,

Associate Professor, Higher School of Business,
Management and Law, Russian State University of Tourism and Service,

Cand. Sci. (Law), Associate Professor

sarmat212@yandex.ru

g.o. Pushkinsky, 99, ul. Glavnaya, Cherkizovo, Moscow region, Russia, 141221

Public authority and the will of the people: to the 100th anniversary of the birth of E. I. Kozlova

Abstract. The article deals with the main issues of power and the will of the people, associated with the activities of public authorities. Consideration of these issues is based on the works of Professor E. I. Kozlova. It is noted that the content of a democratic state should be based on the values of the society of a particular state, without establishing the primacy of a single standard of a liberal state. Building a democratic state may be associated with the solution of the following tasks: achieving a balance of interests of the whole society and the minority; creating conditions for a broad discussion of issues of state and public importance; providing access to information about the activities of public authorities; historical succession of state building. It is noted that these tasks are solved in law through the introduction of public discussion of bills; fixing traditional values in constitutional law and sectoral legislation and ensuring their protection (protection of the feelings of believers, a ban on the rehabilitation of Nazism, a ban on same-sex marriages). At the same time, it is proposed: to introduce criteria and grounds for mandatory public discussions for public authorities; legislative consolidation of the publication of transcripts of meetings of public authorities that do not contain state secrets. In the development of the theory of democracy E. I. Kozlova, the author notes that the list of forms of realization of national sovereignty cannot be closed, it is constantly updated and developed by the peoples themselves, in accordance with their will.

Keywords: power and will of the people; public authorities; public discussions; state; guarantees; human rights.

Актуальность проблемы

Екатерина Ивановна Козлова является одним из основоположников изучения народовластия в России и его влияния на государственное строительство. Ее труды заложили фундамент в понимание воли народа в государственно-правовом смысле и осветили многие формы участия народа в государственном строительстве.

Новый виток осмысления, оценки и, главным образом, развития научного наследия профессора Е. И. Козловой связан с официальным признанием на конституционном уровне правопреемства Россией Советского Союза (ст. 67.1 Конституции России). Необходимость конституционной преемственности



государственно-правового строительства Советского Союза в современной России и ранее находила свое обоснование в научных трудах отдельных российских правоведов¹.

Закрепление с 2020 г. в тексте Конституции России указанного правопреемства позволяет оценивать его по-разному, но нельзя отрицать подобного правопреемства и его конституционного оформления. В этой связи научного осмысления требуют труды известного ученого Е. И. Козловой как постсоветского, так и советского периода, на которые пришлось защита ею кандидатской (1953 г.) и докторской (1973 г.) диссертаций, написание монографий².

Обращение к трудам Е. И. Козловой может заключаться в продолжении исследования форм реализации воли народа в государственном строительстве.

Воля народа в трудах Е. И. Козловой и современное государственное строительство в Российской Федерации

Воля народа была исследована профессора Е. И. Козловой в государственно-правовом смысле. Ею был сделан существенный вывод о том, что государственно-правовая наука имеет дело не только с государственной волей народа. В орбиту ее исследований попадает широкий круг иных форм объективизации воли народа, в той мере, в какой они связаны с участием в процессе формирования государственной воли народа, с различными проявлениями суверенитета советского народа, с его волеизъявлениями как субъекта политической власти, с деятельностью различных носителей воли народа³.

Этот тезис требует своего развития и рассмотрения через призму различных форм деятельности народа в современное время. Важным моментом является признание того факта, что закономерный итог оформления власти народа — образование им своего государства и отождествление воли народа с государственной властью. Единственным источником государственной власти является многонациональный народ России (ст. 3 Конституции России). Именно такая конституционная формула определяет, по сути, единство государственной власти и народного суверенитета.

Из этого следуют важные конституционно-правовые задачи, решение которых определяет формирование в России демократического государства и соответствие конституционных установок реальной правовой жизни и правоприменительной практике в нашей стране. Среди таких задач можно определить: создание условий широкого обсуждения вопросов государственного и общественного значения; обеспечение доступа к информации о деятельности органов публичной

¹ Колюшин Е. И. Проблема конвергенции в конституционном (государственном) праве России // Конституционное и муниципальное право. 2018. № 4. С. 12—16.

² Козлова Е. И. Избранные труды : сборник статей, лекций, тезисов / сост., вступ. ст. В. В. Комаровой. М. : Проспект, 2017. С. 5—65.

³ Козлова Е. И. Воля советского народа // Советское государство и право. 1972. № 9. С. 19—25.

власти; учет мнения большинства при установлении гарантий прав меньшинства; историческое правопреемство государственного строительства в России.

В западной научной литературе выдвигают так называемую теорию «совещательной демократии», определяют ее как способ разрешения конфликтов⁴. Подобный подход отвечает либеральным представлениям о государстве и праве, на каких бы доктринах естественного либо позитивного права он ни основывался. Основной величиной является человек, в том числе его интересы, находящиеся в разрезе с интересами большинства общества, с обоснованием его прав, которые противоречат традиционным ценностям общества.

Думается, что само по себе провозглашение прав человека, точнее, включение в них широкого набора возможностей отдельных групп личностей, находящихся в конфликте с абсолютным большинством народонаселения, ведет к напряженности в общественных отношениях, объективно существующей ввиду нежелания всего общества мириться с подобным порядком. В этом отношении демократия превращается в механизм нарушения прав абсолютного большинства граждан.

Органы власти — парламенты, главы государств, санкционирующие подобный либеральный миропорядок, в случае отсутствия его поддержки со стороны большинства населения, ведут к разобщенности общества и потере связи с ним. Это является одной из крайностей демократии — ее либеральной абсолютизацией прав человека в нарушение интересов всего общества. Надо признать, что единства взглядов на те или иных общественные процессы, правовые институты у всех граждан никогда не будет, общество — сложнейшее социально-правовое явление, которое может существовать только при гарантии минимального баланса интересов. За гранью этого баланса в понимании государства как источника безопасности, социального регулятора находится сплошное противоречие взглядов и настроений. Но ход истории также показывает, что некое общее мнение — мнение большинства все же существует, оно определяет традиции, настроения народа, его волеизъявление в процессе реализации институтов прямой демократии.

Исключение крайностей либеральной демократии возможно только путем взвешенной работы публичной власти, достижения ею перечисленных задач демократического строительства в государстве.

Традиционным для российского народа является широкое обсуждение вопросов государственного и общественного значения. Один из древнейших отечественных институтов демократии, о котором до нас дошли сведения, — вече — не только являет собой представительное собрание граждан определенного города (территории), но и символизирует институт прямой демократии, когда на месте решались важные вопросы жизнедеятельности населения путем обсуждения.

Неспроста уже на заре Советского государства, в начале 1920-х гг., первые кодексы (Гражданский кодекс, Земельный кодекс РСФСР 1922 г.) проходили общественное обсуждение. Апофеозом стали всесоюзные обсуждения проектов Конституций СССР 1936, 1977 гг., по масштабам охвата населения и его активного участия вряд ли найдутся аналогичные примеры в истории государственного

⁴ Гутман Э., Томпсон Д. Демократия и разногласия // Теория и практика демократии : избранные тексты / пер. с англ. и ред. В. Л. Иноземцева, Б. Г. Капустина. М. : Ладомир, 2006. С. 16—22.



строительства. Фонды Государственного архива Российской Федерации показывают реальный отклик населения к проекту текста Основного Закона⁵.

В настоящее время в России возрождается традиционный для нашего общества и права институт прямой демократии — общественные обсуждения вопросов государственного и общественного значения. Впервые в постсоветской России он был закреплен в Указе Президента РФ от 09.02.2011 № 167 «Об общественном обсуждении проектов федеральных конституционных законов и федеральных законов», но далее не получил развития в виде отдельного федерального закона, что было бы обоснованно и целесообразно.

Основной электронной площадкой общественного обсуждения в настоящее время является федеральный портал проектов нормативных правовых актов. Статистика показывает, что всего через этот портал по состоянию на 23.07.2023 прошло обсуждение 102 348 проектов нормативных правовых актов, из них в 2022 г. — 10 440, в 2021 г. — 10 646 и только за первое полугодие 2023 г. — 9 238⁶.

Каждый желающий гражданин при регистрации на данном портале может оставить свои замечания и предложения по проекту обсуждаемого нормативного правового акта.

Стоит отметить, что на уровне некоторых субъектов Российской Федерации региональные правительства создают аналогичные порталы (сайты) обсуждения проектов нормативных правовых актов. Примерами являются город Москва, Московская область, Республика Татарстан⁷. В отдельных муниципальных образованиях создаются разделы на их официальных сайтах в целях проведения публичных слушаний и общественных обсуждений⁸. Как правило, эти ресурсы используются в большей степени для исполнения обязательных норм земельного законодательства о необходимости проведения публичных слушаний при изменении вида разрешенного использования земельных участков и исполнения иных обязательных норм отраслевого законодательства.

Существенным недостатком общественных обсуждений является их рекомендательный характер, когда власти могут даже при негативной оценке со стороны общественности проекта нормативного правового акта принять его и без мотивированной позиции отклонить общественное мнение. Этим может объясняться низкий уровень участия граждан в общественных обсуждениях многих проектов

⁵ Государственный архив Российской Федерации. Фонд 3316. Оп. 41. Д. 1—79 ; 81—87 ; 97 ; 109 ; 126—128 ; 130—131 ; 140 ; 157 ; 171 ; 177 ; 186—188 ; Оп. 40. Д. 18.

⁶ Федеральный портал нормативных правовых актов. URL: <https://regulation.gov.ru/projects> (дата обращения: 23.07.2023).

⁷ Официальный сайт Мэра города Москвы. URL: <https://www.mos.ru/authority/discussion/> ; интернет-портал для публичного обсуждения проектов и действующих нормативных правовых актов органов государственной власти. URL: <https://regulation.mosreg.ru> ; Независимая антикоррупционная экспертиза и общественное обсуждение проектов нормативных правовых актов Республики Татарстан. URL: <https://tatarstan.ru/regulation> (дата обращения: 23.07.2023).

⁸ Публичные слушания и общественные обсуждения // Официальный сайт Администрации Городского округа Пушкинский Московской области. URL: <https://adm-pushkino.ru/state-body/structure/info/publichnye-slushaniya.php> (дата обращения: 15.07.2023).

нормативных правовых актов, что показывает изучение вышеуказанного федерального портала, специальных сайтов региональных органов исполнительной власти, органов местного самоуправления. Предлагаем закрепить обязательность общественных обсуждений с выработкой соответствующих критериев, при которых власти не могут игнорировать общественное мнение, высказанное в ходе этого обсуждения.

Другой важной задачей демократического строительства в России может являться достижение уровня баланса интересов большинства общества при гарантии прав меньшинства. В основе демократии лежит власть народа, под которой понимается власть большинства его членов. Именно по такому материальному признаку конструируются институты выборов, референдума, голосования в парламентах. В то же время демократическое государство отличается от авторитарного и тоталитарного учетом мнения меньшинства в виде обеспечения его определенных гарантий.

Формирование демократических институтов в постсоветской России показало, что единых стандартов демократии не существует. Традиционное российское общество не приняло «общих» конституционных ценностей, в частности свободного и зачастую вульгарного отношения к религиозным ценностям, однополых браков, абсолютизации ювенальной юстиции, приводящей к неправомерному изъятию детей из семей. Государство в последнее время направило свою политику на обеспечение интересов и запросов большинства общества, что согласуется с вековыми представлениями об общественных идеалах. Введена юридическая (уголовная, административная) ответственность за оскорбление чувств верующих, реабилитацию нацизма, пропаганду нетрадиционных сексуальных отношений.

Полагаем, что свободе совести должно корреспондировать уважительное отношение ко всем конфессиям, бережное отношение к предметам их культа, при этом в государстве гарантируется право быть атеистом, не посещать религиозные учреждения⁹. Обратные действия по оскорблению чувств верующих, а равно по принуждению атеистов к вероисповеданию привели бы к конфликту в обществе.

Многие современные демократические государства идут по-иному пути и свободу совести возвеличивают в ранг абсолютной величины, которая не имеет никаких ограничений. Примером может являться сжигание 28.06.2023 Корана у главной мечети города Стокгольма в Швеции в священный для мусульман праздник Курбан-байрам. Одобрение на эту акцию было предварительно получено у властей Швеции.

Государственная Дума приняла по факту этого события заявление «Об оскорблении чувств мусульман в Швеции» от 29.06.2023, в котором констатировала, что «осквернение святынь не имеет ничего общего со свободой слова и вероисповедания, с принципами демократии»¹⁰. Официальная позиция публичной власти

⁹ Стоит отметить, что в дореволюционное время ежегодно составлялись книги «духовных росписей», в которые записывались по принципу населенного пункта члены церковного прихода с указанием, сколько раз они были на исповеди за год, т.е. велся учет отправления лицами религиозного культа, проводилась определенная проверка на лояльность власти. Сама церковь была частью государственного аппарата.

¹⁰ Официальный сайт Государственной Думы ФС РФ. URL: <https://sozd.duma.gov.ru/bill/391155-8> (дата обращения: 18.07.2023).



по этому вопросу показывает настроение всех парламентских партий к происходящим процессам и неприемлемость подобного типа демократии для России.

Другим направлением обеспечения конституционных ценностей стала защита государством семьи и брака. Федеральным законом от 24.07.2023 № 386-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» введен запрет на смену пола, регистрацию однополых браков органами ЗАГС¹¹. В процессе подготовки этого законопроекта Европейским судом по правам человека было принято решение в части обеспечения со стороны России однополых браков. На это решение Советом Государственной Думы 16.07.2023 принято заявление, в котором признается, что позиция данного суда «является циничным вызовом морали, историческим традициям и социально-культурному коду всех народов, проживающих на территории нашей страны. Мы... категорически не приемлем бесцеремонное вмешательство во внутренние дела нашей страны, навязывание чуждых российскому народу “ценностей”»¹².

Как представляется, в этом заключаются обеспечение баланса интересов и защита конституционных ценностей, в том числе понимания брака как союза мужчины и женщины (п. «ж.1» ч. 1 ст. 72 Конституции России). Гарантией интересов меньшинства в этом отношении может быть непреследование со стороны государства лиц нетрадиционной половой ориентации¹³. Граждане сообразно своим интересам могут устраивать свою личную жизнь, в том числе в нетрадиционных формах без навязывания подобного поведения другим членам общества, и в первую очередь несовершеннолетним лицам. Подобная тонкая грань регулирования общественных отношений может строиться по формуле: «конституционное признание и защита государством традиционных ценностей, поддерживаемых абсолютным большинством граждан, при гарантии свободы отдельных индивидов и групп лиц». Эти гарантии могут быть общими (невмешательство в частную жизнь).

Развитие общественных отношений, технологий определило увеличение сфер деятельности государства и многократный рост числа нормативных правовых актов, нормативного текста в целом. Это ведет к запросам общества на большее раскрытие информации о деятельности публичной власти. Наличие сведений о деятельности публичной власти, возможности прямых каналов связей между гражданским обществом и органами публичной власти определяют создание условий доверия граждан к государству.

Отсутствие информирования граждан о проводимых реформах, их целесообразности может вызвать в обществе недоверие к публичной власти. Разъяснение принимаемых, и в первую очередь социально-экономических, решений является одним из залогов общественной стабильности. Для этих целей можно предложить раскрытие протоколов, стенограмм заседаний законодательных (представительных) органов, исполнительных органов власти всех уровней, начиная с федерального уровня и заканчивая муниципальным (за исключением информации, составляющей государственную тайну).

¹¹ СПС «Гарант».

¹² URL: <http://duma.gov.ru/news/52023/> (дата обращения: 22.07.2023).

¹³ Напомним, что в советском праве закреплялась уголовная ответственность за подобные деяния.

Выводы и предложения

Важным моментом в обеспечении воли народа является сохранение исторической преемственности поколений в государственно-правовом смысле, т.е. не отрицание всего прошлого государственного строительства, а выбор его лучших практик и развитие их в настоящее время. В целом многое из перечисленного нами выше является показателем наличия в России собственного типа демократии, основанного на общепризнанных принципах — выборности законодательных органов, учета мнения большинства, гарантий прав меньшинств, но при сохранении многовековых традиций российского общества в праве. Государство само по себе в этом отношении является охранителем и гарантом, оно не создает новые для общества традиционные ценности.

Актуальным требованием конституционного права может быть неразрывное единство народа и публичной власти в достижении и, в первую очередь гармонизации, их воли. Верно было отмечено Е. И. Козловой, что народ сам себя представляет, сам осуществляет государственную власть через представительные органы, а не передает им свою власть и свой суверенитет... Народу принадлежит власть, и он осуществляет ее сам через советы. Тем более ошибочным является утверждение о передаче народом в момент выборов всех полномочий по осуществлению суверенной государственной власти¹⁴.

С формально-юридической и материалистической точек зрения представители народа (депутаты, глава государства) самостоятельно принимают решения и не могут советоваться с народом по всем вопросам, но посыл, что их власть всего лишь вторична и всегда находится в состоянии принадлежности народу, создает право и возможность народа на любые легальные действия по выбору новых политических партий, глав государства.

Подобное же понимание власти народа позволяет расширять ее объем, что соответствует и возможностям народа. Не все государства мира закрепляют право народа на вооруженное восстание, право народа на самоопределение, но именно эти права показывают волю народа, реализуемую им непосредственно и не всегда с участием государственного аппарата.

В заключение хочется отметить, что взгляды Е. И. Козловой на реализацию власти народа имеют фундаментальное значение для отечественной науки конституционного права, они сохраняют свою актуальность и требуют своего развития в трудах государствоведов с учетом непрерывного изменения общественных отношений.

Ценны представления видного ученого в том, что власть народа не отождествляется только с государственной властью, находится и за ее пределами, и связана с реализацией различных форм народного суверенитета.

Полагаем, что в целом нельзя определить закрытый перечень форм реализации народного суверенитета, наподобие определения закрытого перечня организационно-правовых форм юридических лиц в гражданском праве или иных

¹⁴ Козлова Е. И. Развитие принципа социалистического народовластия в Советском государстве // XXVI съезд КПСС и актуальные проблемы государственно-правовой науки : сборник научных трудов. М. : ВЮЗИ, 1984. С. 3—23.



установленных законом действий субъектов права. Подобная специфика определяется особым субъектом конституционного права — многонациональным народом Российской Федерации, который является творцом права, государства, способным на любое переустройство политической жизни общества.

Для устойчивого государственного строительства в действующем законодательстве необходимо развивать конституционное положение о правопреемстве Россией Союза СССР (ст. 67.1 Конституции России). Особенно это важно для обеспечения конституционного иммунитета России от возможности оспаривания со стороны отдельных государств ее исторических и правовых связей с Советским государством.

БИБЛИОГРАФИЯ

1. Гутман Э., Томпсон Д. Демократия и разногласия // Теория и практика демократии : избранные тексты / пер. с англ. и ред. В. Л. Иноземцева, Б. Г. Капустина. — М. : Ладомир, 2006. — С. 16—22.
2. Козлова Е. И. Воля советского народа // Советское государство и право. — 1972. — № 9. — С. 19—25.
3. Козлова Е. И. Избранные труды : сборник статей, лекций, тезисов / сост., вступ. ст. В. В. Комаровой. — М. : Проспект, 2017. — 304 с.
4. Козлова Е. И. Развитие принципа социалистического народовластия в Советском государстве // XXVI съезд КПСС и актуальные проблемы государственно-правовой науки : сборник научных трудов. — М. : ВЮЗИ, 1984. — С. 3—23.
5. Колушин Е. И. Проблема конвергенции в конституционном (государственном) праве России // Конституционное и муниципальное право. — 2018. — № 4. — С. 12—16.

Цифровизация: юридические концепции и конструкции, нарративы и термины и их особенности (отдельные заметки в общетеоретическом и международно-правовом аспектах)¹

Аннотация. Статья касается как актуальных, так и не всегда явно видимых правовых проблем, обусловленных современными процессами, которые происходят в материальном мире и при его познании вследствие так называемой четвертой промышленной революции, а также пятого и шестого «технологических укладов» (заключаемых по большей мере в рамки технических/технологических преобразований в экономике, промышленности, сельском хозяйстве, науке и обществе в целом, и их последствий — цифровизации, роботизации, искусственного интеллекта, платформ и «платформенного права», цифровых технологий, «сетевого права» / киберправа, «электронной личности» и др.). В ходе исследования авторский взгляд фокусируется на порой противоположно заряженных, с разнонаправленной силой воздействия, различных импульсах и гранях, присутствующих в самом содержании либо в следствиях рассматриваемых явлений, в том числе в широком и стремительном распространении понятий и концепций «ускорения изменений материального мира», «законов разрушения» и их влияния на право.

Ключевые слова: цифровизация, роботизация, искусственный интеллект, платформа, «платформенное право», цифровые технологии, «закон разрушения», «сетевое право», киберправо, «электронная личность».



Людмила Петровна АНУФРИЕВА,

профессор кафедры
международного права
Университета имени
О.Е. Кутафина (МГЮА),
доктор юридических наук,
профессор
lpnufrieva@msal.ru
125993, Россия, г. Москва,
ул. Садовая-Кудринская, д. 9

DOI: 10.17803/2311-5998.2023.112.12.153-164

¹ Статья подготовлена в рамках выполнения госзадания «Российская правовая система в реалиях цифровой трансформации общества и государства: адаптация и перспективы реагирования на современные вызовы и угрозы (FSMW-2023-0006). Регистрационный номер: 1022040700002-6-5.5.1»

Liudmila P. ANUFRIEVA,

Professor of the Department of International Law of the Kutafin Moscow State Law University (MSAL), r. Sci. (Law), Professor
lpanufrieva@msal.ru

9, ul. Sadovaya-Kudrinskaya, Moscow, Russia, 125993

Digitalization: Legal Concepts and Constructions, Narratives and Terms and their Features (certain remarks as per General Legal Theory and International Law aspects)

Abstract. *The article deals with both topical and not always clearly visible legal problems caused by modern processes that occur in the material world and its comprehension, as a result of the so-called “IV Industrial Revolution” and the fifth and sixth “technological orders” (which are mostly enclosed within the framework of technical/technological transformations in the economy, industry, agriculture, science and society in whole, and their outcome — digitalization, robotization, “artificial intelligence”, platforms and “platform law”, digital technologies, “network law” / cyber law, “electronic identity”, etc.). In the course of the research, the author’s gaze focuses on sometimes oppositely charged, with a multidirectional force of effect and various facets available in the very essence or the consequences of the phenomena under consideration, including the wide and rapid proliferation of the concepts and the theories of “accelerated speed of changes in the material world”, “the laws of disruption” and the impact thereof on the law.*

Keywords: *digitalization, robotization, “artificial intelligence”, platform, “law of the platform”, digital technologies, “laws of disruption”, “Web law”, “Ciber-law”, “electronic personhood”.*

The web is the ultimate matchmaker, capitalizer, and economizer.

New digital technologies are turning everything into an available resource: services, products, spaces, connections, and knowledge, all of which would otherwise be collecting dust.

O. Lobel. Law of the Platform.

Интернет является идеальной «свахой» в поиске партнеров, инвесторов, извлечения прибыли и экономии. Новые цифровые технологии все превращают в доступный ресурс: услуги, продукты и товары, пространства, связи, коммуникации и знания, что иначе лежало бы, собирая пыль.

О. Лоубел. Право платформ.

Актуальность постановки вопроса

Современная юридическая литература изобилует отрицаниями, противоречиями, парадоксальностью подходов и неоднозначностью выводов, когда дело касается

новой «материи» (далеко не всегда являющейся таковой в буквальном смысле слова!), связанной с глубоким внедрением в практику и жизнь как государств и обществ, так и простых людей новейших открытий последнего времени, и прежде всего информационно-технологического характера. Масштабы их колоссального воздействия сказываются на принципиальных изменениях в науке, технике, технологических приемах, циркуляции информации, цифровых средствах связи и коммуникациях, охватывающих экономику в целом, производство, обращение, торговлю, транспорт, социальные сферы (культуру, образование, здравоохранение и т.д.), обуславливая в конечном итоге освоение практически всем населением Земли понятий «цифровизация/диджитализация», «роботизация», «искусственный интеллект», «нейросети» и т.п. Однако нет исчерпывающе точных и единообразных ответов на вопрос о характере воздействия и связей между перечисленными нововведениями и правом, включая и международное право / международное частное право, а действительность каждый день дает новую пищу для размышлений.

Инновации и понятийный аппарат юридической/международно-правовой науки (терминологический срез)

Влияют ли «цифровизация», «компьютеризация», «роботизация» — «инновации» вообще — на международное право и изучающую его науку? Сочетаемы и совместимы ли они? Эти вопросы кажутся явно риторическими в мире, где прочно утвердились тенденции к интернационализации, глобализации, интеграции, взаимозависимости государств (да и иных субъектов международного права), экономик и социумов, процессов развития материальных основ жизни общества и множества прочих разнообразных явлений, возникающих в отдельных сферах современной деятельности человека и человечества.

Надо признать, что не всегда предметы научного рассмотрения в правоведении из разряда «откликов на вызовы времени» представляют собой фундаментальную с теоретической точки зрения разработку безупречно выстроенных совокупностей «внутренне сочетаемых» и «органично соединимых» понятий.

С одной стороны, кажется типичным и вполне устоявшимся следующий ряд ключевых обозначений, встречающихся сегодня в жизни и юридических публикациях: инновации, трансформация, компьютеризация, информатизация, цифровизация, искусственный интеллект, легалтех, платформы / интернет-платформы / сетевые платформы и платформенное право² (следуя логике современной «новаторской» мысли, можно предположить, что на очереди выдвижение предложений и обоснование «нейросетевого права» (!)), сетевые модели, блокчейн, смарт-контракты, B2C-, B2B- и B2G-контракты (либо иные разновидности договорных форм) и т.д.³

² *Lobel O.* The Law of the Platform // *Minnesota Law Review.* 2016. Vol. 101. P. 88—89.

³ См.: *Мажорина М. В.* Цифровые платформы и международное частное право, или Есть ли будущее у киберправа? // *Lex russica.* 2019. № 2. С. 107—120.

С другой же стороны, обществом, а порой и научной средой, не всегда осознается оторванность экономической и юридической форм, в которые облакаются конкретные действия участников отношений, от первичной технической (технологической, конструкционной, инженерной и т.п.) сущности предложенного новшества, а она состоит не в чем ином, как в создании *инновационной бизнес-модели*.

Инновации, отраслеобразование и систематика в праве

Что из вышеперечисленного строго и адекватно определено как техническими/точными науками, так и правовой наукой? Например, фундаментальная информатика не располагает единой дефиницией с точными параметрами такого предмета, как «платформа» (сетевая платформа), о чем свидетельствует сравнение спектра позиций специалистов с гаммой имеющихся в них различий⁴, но убежденность ряда юристов в настоятельности «выведения» «платформенного права», очевидно, имеет место. По мнению некоторых из них, платформа выступает «как группа технологий, которые используются в качестве основы, обеспечивающей создание конкретизированной и специализированной системы цифрового взаимодействия»⁵.

Спрашивается: возможно ли без опоры на должное уяснение узкими специалистами базового предмета ставить вопрос о будто бы *сложившемся* в праве

⁴ Приведем варианты понимания, иллюстрирующие упомянутые несовпадения в трактовке рассматриваемого предмета, которые при этом отражают в более или менее общем виде главные его характеристики, несмотря на присутствие индивидуальных черт практического предназначения в каждом отдельном случае: «интернет-платформа — это инструмент для создания и поддержки работоспособности сайта. <...> Это комплекс программных компонентов, упрощающих разработку веб-ресурса за счет использования готовых компонентов, а также обеспечивающих его стабильную функциональность. Существует несколько видов веб-платформ, предназначенных для реализации сайтов различного содержания и назначения» (URL: <https://blog.skillfactory.ru/glossary/internet-platforma/> (дата обращения: 10.12.2023)); «платформа — функциональный блок, интерфейс и сервис которого определяется стандартом, вводимым международной организацией либо группой фирм. Характеристики платформы подбираются таким образом, чтобы ее можно было использовать в большом круге задач» (URL: <https://www.finam.ru/publications/item/platforma-20230628-2051/> (дата обращения: 10.12.2023)). Представляется, что для юристов важно исходить как раз из выявленной общности взглядов узких специалистов на сущность анализируемого предмета, а не из произвольного выбора какой-либо конкретной позиции из предлагаемого ряда.

⁵ См.: Алтухов А. В., Ершова И. В., Кашкин С. Ю. Платформенное право как драйвер развития инноваций // Предпринимательское право. 2020. № 4. С. 17—18. См. также: Алтухов А. В., Кашкин С. Ю. Правовая природа цифровых платформ в российской и зарубежной доктрине // Актуальные проблемы российского права. 2021. № 7. С. 86 ; Основы платформенного и экосистемного права : учебное пособие / С. Ю. Кашкин, А. О. Четвериков, Н. А. Пожилова [и др.] ; отв. ред. С. Ю. Кашкин. М. : Рускайнс, 2022. 112 с.

нормативном обособлении в качестве системного образования норм, регулирующих соответствующие общественные отношения,— о «платформенном праве» (если его все еще стоит так именовать). И даже если бы каждая из приведенных версий была единственной в мире дефиницией платформы, могла бы она составить основу для формулирования объекта регулирования в гипотетическом «платформенном праве»?

В свете этого нелишне подчеркнуть: в иностранной, как и в отечественной, литературе в ряде моментов ощущается немалый скепсис (отчасти сомнение, а подчас и сарказм) по поводу выдвигаемых положений подобного рода⁶. В этом плане весьма адекватной происходящему в систематике права, вызванному новейшими изменениями в материальном мире, выглядит реакция Дж. Соммера, который, констатируя, что «очень немногие правовые системы определяются характерными для них технологиями», иронично продолжает: «Деликтное право — это не “автомобильное” право», хотя автомобильная авария является случаем деликта, детерминирующим его парадигму. Городское обустройство лифтами также не является «лифтовым правом». Современные информационные технологии не являются исключением.

На этот аргумент не влияет предполагаемое трансформирующее социальное воздействие Интернета. Возможно, Интернет или другие новейшие информационные технологии преобразят общество, но то же самое сделал автомобиль. Паровая машина и промышленная революция, вероятно, изменили американское право, но «права паровой машины» никогда не существовало. Почему иное должно случиться с «правом Интернета»?⁷

Дальнейшие суждения автора, лишённые эмоциональной окраски, представляют собой развернутые логически последовательные соображения о множестве нитей в соотношении, влиянии и взаимодействии права и технологий, точнее, о диалектике и «механике» их связей: «Связи между правом и технологиями почти всегда опосредствуются социальной практикой... Следовательно, любые связи между правом и технологией не являются прямыми... Чрезмерная технологическая направленность может привести, по крайней мере, к плохим таксономии и юридическому анализу»⁸.

Стоит прислушаться к выкладкам Дж. Соммера, касающимся адаптации права к процессам технологических нововведений, особенно с учетом наличия

⁶ Lobel O. Op. cit.

Подробнее о целом спектре всевозможных обозначений новых «концептов» и «конструктов» применительно к правовым явлениям современности (отраслям, институтам, комплексам и т.п. в связи с информационными технологиями и их порождениями в виде киберправа, интернет-права, цифрового права и т.д.) в мировой литературе см.: Мажорина М. В. Указ. соч. С. 107—120.

⁷ Sommer J. H. Against Ciber law // Berkeley Technology Law Journal. 2000. Vol. 15. P. 1147. Тем не менее в подавляющем большинстве случаев как раз «иной исход» дела в ситуации с Интернетом никак не смущает отдельных авторов (см.: Savin A. EU Internet Law. Edward Elgar Publishing, 2013).

⁸ Sommer J. H. Op. cit. P. 1148.

энтузиастов незамедлительного создания какого-нибудь нормативного образования в праве и иногда чрезмерно поспешных шагов с «забеганием вперед»⁹.

«Неожиданные» проблемы

В связи с изложенным уместным выглядит напоминание о докладе ЮНКТАД 2018 г. «Технологии и инновации», содержащем констатацию резкого ускорения темпов разработки и внедрения новых технологий, которое наблюдалось в последние десятилетия и, по прогнозам ЮНКТАД, продолжится, а также предупреждение о том, что «новые технологии угрожают превзойти способность общества и политиков адаптироваться к изменениям, которые они создают, вызывая опасения, двойственное отношение или враждебность по отношению к отдельным технологическим достижениям»¹⁰.

Приведенное указывает на наличие еще одной острой проблемы, на которую в начале 2000-х гг. обратил внимание в своей нашумевшей публикации, столь же основательной, сколь и провокативной, английский ученый Ларри Даунс¹¹. Этот труд, озаглавленный «Законы разрушения: обуздание новых сил, которые управляют жизнью и бизнесом в эпоху цифровых технологий», олицетворяет критический подход к «эре инноваций» и обнажает суть наступающих рисков: «Закон разрушения представляет собой простой, но неизбежный принцип современной жизни: технологии меняются экспоненциально, но социальные, экономические и правовые системы изменяются постепенно»¹². В этом ракурсе фундаментальный анализ «законов разрушения» обусловил постановку важнейшего из вопросов — не только о скорости изменений материального мира, но о последствиях их влияния на общество, экономику и право¹³.

Что же касается отечественного правоведения, обращенного именно на исследование современных проблем теории государства и права в цифровую эру, то в позициях юристов можно обнаружить как отрицание, так и допущение адаптации (приспособления) различных базовых концептуальных положений к новым реалиям, связанным с современными процессами, в результате чего выдвигаются задачи по установлению сущности «новых категорий»: «трансформации права в

⁹ «Во-первых, — говорит автор, — новые технологии чаще облегчают существующие практики, чем порождают новые. Во-вторых, даже новые социальные практики часто хорошо обслуживаются традиционными правовыми механизмами» (*Sommer J. H. Op. cit. P. 1148—1149*).

¹⁰ *Technology and Innovation Report 2018. UNCTAD, 2018. P. III.*

¹¹ *Downes L. The Laws of Disruption: Harnessing the New Forces that Govern Life and Business in the Digital Age. Basic Books, Hachette UK, 2009. 304p.*

¹² См.: *Downes L. Op. cit. P. 3.*

¹³ В российском правоведении имеются серьезные работы, явившиеся откликами на возникающие в затронутой сфере науки вызовы, относящиеся к скорости изменений материального мира как научной и практической проблеме современного права. См. об этом: *Гаджиев Г. А., Войничанис Е. А. Pacing problem и возрождение судебного нормотворчества // Закон. 2021. № 6. С. 122—138.*

цифровую эпоху», «трансформации регулирования», «цифровизации правотворчества», «цифровизации правоприменения», «правосубъектности искусственного интеллекта», «субъектоспособности/деликтоспособности несубъектных правовых феноменов» и др.

Доктрина и практика за рубежом, в свою очередь, открывают новые страницы в правовой теории: с учетом влияний диджитализации в англо-американском и европейском праве появилось понятие «электронной личности (цифрового лица)» (electronic personhood, a 'tertium genus')¹⁴. Термин «электронная личность» применяется к роботам, которые обладают способностью адаптировать свои поведение и действия к окружающей среде.

Импульсом к выработке термина послужило выявление очевидной потребности в том, чтобы помочь разобраться, кто несет юридическую ответственность, если робот причиняет вред человеку или уничтожает имущество. Особым стимулом стало широкое распространение в медицине всего мира роботов-манипуляторов «да Винчи»¹⁵, которые, как и некоторые другие автономные роботы, Европейским парламентом было предложено наделить статусом некой «третьей сущности» — чем-то средним между физическими и юридическими лицами¹⁶.

В этой связи нельзя не подчеркнуть: нет сомнений в том, что чем дальше будет развиваться и совершенствоваться роботизация, тем острее встанут не только правовые проблемы ответственности, но и многие другие, порожденные значимыми обстоятельствами, которые в целом пока еще не проявили всю меру своей сложности. Однако, думается, далеко не все они потребуют коренной пертурбации фундаментальных правовых знаний, накопленных к настоящему периоду.

Между тем за якобы закономерное воздействие на право крупных научных открытий и технологических переворотов выдается совершенно другое — под лозунгами цифровизации совершаются попытки «подправить» некоторые фундаментальные общетеоретические положения, касающиеся краеугольных категорий

¹⁴ В литературе фигурируют также и иные обозначения и определения понятия цифрового лица как «интеллектуального роботизированного агента, способного к самообучению и генерированию юридически значимых решений». См.: *Арямов А. А.* Регулирование цифровых правоотношений // *Российское правосудие*. 2022. Специальный выпуск : 100 лет Верховному Суду Российской Федерации. С. 17.

¹⁵ По состоянию на 31.03.2019 по всему миру было установлено 5 114 роботов-хирургов «да Винчи»: 3 283 из них — в Соединенных Штатах, 893 — в Европе, 661 — в Азии и 277 — в остальном мире (URL: <https://ai-laws.org/2019/09/25/electronic-personhood-a-tertium-genus-for-smart-autonomous-surgical-Robots/> (дата обращения: 10.12.2023)).

¹⁶ Инициатива содержалась в проекте доклада по правовым вопросам от 31.05.2016 о нормах гражданского права, касающихся робототехники, Комитета Европейского парламента (Brant, Tom. "EU: Robot Workers Are 'Electronic Persons'." PCMag. PCMag.COM, 22 June 2016. Web. 12 Jan. 2017. URL: <https://www.pcmag.com/news/345515/eu-robot-workers-are-electronic-persons>. См. также: *Negri S. A.* Robotas Legal Person: Electronic Personhood in Robotics and Artificial Intelligence. Federal University of Juiz de Fora. Brazil. 2021 // URL: https://www.academia.edu/66213817/Robot_as_Legal_Person_Electronic_Personhood_in_Robotics_and_Artificial_Intelligence (дата обращения: 10.12.2023)).



юридической науки, в частности, таких как: «право», «норма», «правоотношение», «функции права» и др.¹⁷

Показательный пример — понятие «цифровое правоотношение». Вряд ли кто-то мог бы допустить, что содержащаяся в классической лаконичной формуле дефиниция родового понятия «правоотношение» — «урегулированное нормами права общественное отношение, участники которого являются носителями субъективных прав и обязанностей»¹⁸ — может подвергнуться пересмотру.

Однако начнем хотя бы с того, что ныне в публикациях нередко устойчиво используется клише «регулирование правоотношений»¹⁹, хотя из приведенного выше определения, помещенного в заслуживающем доверия источнике, видно, что конкретное общественное отношение не нуждается одномоментно во вторичном воздействии норм права, а правоотношение, будучи уже *производным* (т.е. результатом) от *оказанного на упомянутое общественное отношение действия норм права*, не способно стать предметом регулирования.

В работе А. А. Арямова обозначены «пути решения *проблемы правового регулятора* цифрового правоотношения (курсив автора. — Л. А.)», «установлены *методы правового регулирования цифровых правоотношений* (курсив мой. — Л. А.)» и, наконец, констатируется, что «юридическая наука столкнулась с новой цифровой реальностью, в которой наработанный тысячелетиями правовой инструментарий и методология уже не эффективны. Очевидно, что господствующая парадигма правового регулирования нуждается в существенной ревизии»²⁰.

¹⁷ Общая библиография по исследованию с позиций права актуальных проблем инноваций обширна. См. например, некоторые из последних работ, выпущенных в свет по проблематике, относящейся к цифровизации и искусственному интеллекту: Морхат П. М. Правосубъектность искусственного интеллекта в сфере права: гражданско-правовые проблемы : дис. ... д-ра юрид. наук. М., 2018 ; Трансформация правовой реальности в цифровую эпоху : сборник научных трудов / под общ. ред. Д. А. Пашенцева, М. В. Залоило. М., 2019 ; Субъект права: стабильность и динамика правового статуса в условиях цифровизации : сборник научных трудов / под общ. ред. Д. А. Пашенцева, М. В. Залоило. М., 2021 ; Цифровизация правоприменения: поиск новых решений : монография / под общ. ред. Д. А. Пашенцева. М., 2022 ; Российское правосудие. Специальный выпуск. К 100-летию Верховного Суда Российской Федерации. 2022.

¹⁸ См.: Юридический энциклопедический словарь / гл. ред. А. Я. Сухарев. М. : Советская энциклопедия, 1984. С. 278.

¹⁹ См.: Арямов А. А. Регулирование цифровых правоотношений. С. 16.

С сожалением нужно констатировать, что подобная позиция (ошибка, заблуждение или обдуманый акт) встречается ныне в юридической литературе, вплоть до учебников по правовым дисциплинам, слишком часто.

²⁰ Арямов А. А. Указ. соч. С. 17—18.

«В пандан» этому встречаем сходный взгляд и у другого отечественного правоведа на процессы глобализации и научно-технологического развития, в частности на появление сетевых цифровых технологий, робототехники, искусственного интеллекта и стремительную их конвергенцию, которые «стали разрушать традиционные представления о государстве и праве, об обществе, политике и экономике» (Умнова-Конюхова И. А. Право будущего в условиях цифровизации и использования искусственного интеллекта // Право,

Надо думать, что в числе «не выдержавших» испытаний цифровизацией и прочими инструментами оказалась и такая категория «былого», как «правоотношение», раз ее надо «подправить» тем, что начать «регулировать». Данный «революционный натиск», конечно, вряд ли можно принять всерьез, однако и не реагировать невозможно. В частности, заслуживает поддержки наблюдение, сделанное в связи с анализом процессов сетевой цифровизации и внедрения искусственного интеллекта о необходимости их осмысления юристами, в том числе об односторонности категоричного вывода о том, «что процессы глобализации и научно-технологического развития, в частности появление сетевых цифровых технологий, разрушают традиционные представления о государстве и праве, об обществе, политике и экономике»²¹.

Пожалуй, еще более важным является замечание о роли методологии, как традиционной, так и «новеллистической», сообразной «инновационным» дискурсам: «Среди специальных методов приобретают значение математические, но для юридической науки и практики ценность представляет не само исчисление, а его понимание в плане развития гуманитарных ценностей»²².

В этом плане уместно опереться на высказываемые исследователями предложения о побуждении в кризисных и иных явлениях, объективно возникающих в современных условиях, «эффективно использовать ресурсы права»²³. Не оспаривая этого в целом, в то же время нельзя не отметить, что, безусловно, «ресурс» права может «вынести» далеко не все.

Напрашивается и еще одна ремарка: в ситуациях появления в жизни общества новых тенденций или явлений, затрагивающих в широком смысле производственные, социальные, культурные, научные и другие сферы, юридическая наука реагирует, как правило, весьма стремительно, с азартом педалируя самые актуальные моменты. Правда, в немалой степени это выражается в том, что под действие права подводятся все мыслимые и немыслимые объекты.

В результате появляется «экзотическая» постановка вопросов о «правосубъектности искусственного интеллекта», «правовой природе цифровых платформ», «правовом регулировании цифровых технологий», «цифровых правах» и др. Не имея намерения оперировать трюистическими рекомендациями, тем не менее скажем: в нетипичных обстоятельствах как нельзя более целесообразен умеренный подход, лишенный крайностей. В этом смысле заслуживают внимания

цифровые технологии и искусственный интеллект : сб. ст. / отв. ред. Е. В. Алферова. М., 2021. С. 8). Здесь, помимо прочего, вызывает сомнения справедливость произвольного объединения глобализации с новейшими явлениями в развитии науки и техники в качестве причин якобы разрушения прежних представлений о праве, государстве и экономике.

²¹ Лазарев В. В. Юридическая наука в свете перспектив цифровизации // Журнал российского права. 2023. № 2. С. 5—19.

²² Лазарев В. В. Указ. соч.

²³ См.: Тихомиров Ю. А. Новые векторы регулирования — «другое» право? // Журнал российского права. 2016. № 4. С. 5—15.

научные выводы практиков, демонстрирующих искомую взвешенность, проверенную эмпирикой²⁴.

Как известно, право не способно регулировать физические, химические, биологические, математические или какие-либо иные явления, процессы, объекты, тенденции, закономерности и т.д.²⁵ Некоторые авторы, занимающиеся теоретическим исследованием новейших явлений, лежащих в сфере информационно-технологических изменений материального мира, справедливо указывают на то, что «процессы сетевой цифровизации и внедрения искусственного интеллекта нуждаются в особом осмыслении юристами».

При этом первостепенной в их публикациях выступает критика односторонности и категоричности вывода многих специалистов о том, что «процессы глобализации и научно-технологического развития, в частности появление сетевых цифровых технологий, разрушают традиционные представления о государстве и праве, об обществе, политике и экономике»²⁶.

Так, подчеркивая значение специальных методов познания, в том числе и математических, В. В. Лазарев выдвигает, пожалуй, центральное для правоведческих и мультидисциплинарных подходов к «инновационным сферам», и в первую очередь цифровизации, умозаключение: «Для юридической науки и практики ценность представляет не само исчисление, а его понимание в плане развития гуманитарных ценностей»²⁷. Другой представитель правовой науки, обращаясь к моделированию правового регулирования отношений в области цифровых технологий, в свою очередь, указывает на требования системного взгляда «на все правовые инструменты, которые наилучшим образом помогут создать правовые условия, позволяющие доверять цифровым технологиям, с одной стороны, и быть защищенным в случае каких-либо сбоев или нарушений, с другой стороны»²⁸.

²⁴ См., к примеру: *Кресс В. В.* Цифровые права как объекты гражданских прав: правовое регулирование и перспективы развития в условиях цифровизации гражданского оборота // Журнал российского права. 2022. № 4. С. 67—76.

Авторская система постулатов представляется выверенной и внутренне сбалансированной: «Машиночитаемость не меняет социальной ценности и регулятивной функции права, не трансформирует сама по себе ни правовую систему, ни нормы права, а влияет лишь на способы его реализации, автоматизируя применение (соблюдение) и учет правовых норм, которые приобрели качество машиночитаемости» (там же. С. 67). В то же время появление «цифровых прав» в структуре действующего законодательства, несмотря на тот факт, что это тоже не создает ни новой юридической категории имущества, ни нового вещного права, а напротив — «формирует новую категорию прав, существование и содержание которых возможны исключительно в рамках правил информационной системы, наряду с автоматическим характером их существования и возникновения» (там же).

²⁵ Однако иногда заголовки научных статей в их буквальном прочтении говорят об обратном. См.: *Чеховская С. А.* Поиск модели правового регулирования цифровых технологий // Пробелы в праве в условиях цифровизации : сборник научных трудов / Д. Р. Алимова, С. А. Афанасьева, Л. Т. Бакулина [и др.] ; под общ. ред. Д. А. Пашенцева, М. В. Залогова. М. : Инфотропик Медиа, 2022. 472 с.

²⁶ См.: *Лазарев В. В.* Указ. соч. С. 5.

²⁷ *Лазарев В. В.* Указ. соч.

²⁸ *Чеховская С. А.* Указ. соч.

Выводы и предложения

Подводя некоторый итог рассмотрению определенных темой направлений современного правоведения, важно подчеркнуть: на объекты правового регулирования, обусловленные достижениями научно-технологических революций и пришедшие из точных, технических или естественных наук, нельзя (либо не всегда возможно) *механически перенести* укоренившиеся в силу их востребованности научным либо практическим оборотом понятия и термины. В свою очередь, не стоит автоматически ни повторять, ни отрицать ставшие привычными в технических сферах имеющиеся алгоритмы, лекала, конструкции, словосочетания и т.п., что порою игнорирует не только правовая доктрина, но и законодатель.

В завершение подчеркнем, что высказанные в настоящем соображения ни в коей мере не претендуют на всеобъемлющее обобщение даже некоторых из важных моментов внутренних и внешних сторон действительности, вызванных к жизни современным подъемом в развитии науки, технологий, инноваций, преобразующих мир. Однако, думается, часть проблем, как тех, что наименее исследованы, так и тех, которые проявили себя довольно резонансными, в разной степени, но удалось отразить: будь то в постановочном плане, или в контексте решения, или хотя бы в пределах очерчивания контуров подходов к ним. Дальнейшее, а значит, *большее* — дело будущего.

БИБЛИОГРАФИЯ

1. Алтухов А. В., Ершова И. В., Кашкин С. Ю. Платформенное право как драйвер развития инноваций // Предпринимательское право. — 2020. — № 4. — С. 17—18.
2. Алтухов А. В., Кашкин С. Ю. Правовая природа цифровых платформ в российской и зарубежной доктрине // Актуальные проблемы российского права. — 2021. — № 7.
3. Арямов А. А. Регулирование цифровых правоотношений // Российское правосудие. — 2022. — Специальный выпуск : 100 лет Верховному Суду Российской Федерации. — С. 16—30.
4. Гаджиев Г. А., Войниканис Е. А. Pacing problem и возрождение судебного нормотворчества // Закон. — 2021. — № 6. — С. 122—138.
5. Лазарев В. В. Юридическая наука в свете перспектив цифровизации // Журнал российского права. — 2023. — № 2. — С. 5—19.
6. Мажорина М. В. Цифровые платформы и международное частное право, или Есть ли будущее у киберправа? // Lex russica. — 2019. — № 2. — С. 107—120.
7. Морхат П. М. Правосубъектность искусственного интеллекта в сфере права: гражданско-правовые проблемы : дис. ... д-ра юрид. наук. — М., 2018.
8. Основы платформенного и экосистемного права : учебное пособие / С. Ю. Кашкин, А. О. Четвериков, Н. А. Пожилова [и др.] ; отв. ред. С. Ю. Кашкин. — М. : Русайнс, 2022. — 112 с.
9. Субъект права: стабильность и динамика правового статуса в условиях цифровизации : сборник научных трудов / под общ. ред. Д. А. Пашенцева, М. В. Залоило. — М., 2021.

10. *Тихомиров Ю. А.* Новые векторы регулирования — «другое» право? // Журнал российского права. — 2016. — № 4. — С. 5—15.
11. Трансформация правовой реальности в цифровую эпоху : сборник научных трудов / под общ. ред. Д. А. Пашенцева, М. В. Залоило. — М., 2019.
12. Цифровизация правоприменения: поиск новых решений : монография / под общ. ред. Д. А. Пашенцева. — М., 2022.
13. *Чеховская С. А.* Поиск модели правового регулирования цифровых технологий // Пробелы в праве в условиях цифровизации : сборник научных трудов / Д. Р. Алимova, С. А. Афанасьева, Л. Т. Бакулина [и др.] ; под общ. ред. Д. А. Пашенцева, М. В. Залоило. — М. : Инфотропик Медиа, 2022. — 472 с.
14. *Downes L.* The Laws of Disruption: Harnessing the New Forces that Govern Life and Business in the Digital Age. — Basic Books, Hachette UK, 2009. — 304 p.
15. *Lobel O.* The Law of the Platform // Minnesota Law Review. — 2016. — Vol. 101.
16. *Negri S. A.* Robotas Legal Person: Electronic Personhood in Robotics and Artificial Intelligence. — Federal University of Juiz de Fora. — Brazil, 2021.
17. *Savin A.* EU Internet Law. — Edward Elgar Publishing, 2013.
18. *Sommer J. H.* Against Ciber law // Berkeley Technology Law Journal. — 2000. — Vol. 15.

Цифровизация как фактор легитимации процесса формирования законодательных органов власти субъектов Российской Федерации

Аннотация. В статье анализируется проблема влияния цифровых технологий на легитимацию избирательного процесса в Российской Федерации. Через демонстрацию эволюции технического оснащения российской избирательной системы автор статьи показывает ее гибкость, а также способность быстро воспринимать технические новации.

Путем анализа накопленного за прошедшие избирательные циклы опыта автор демонстрирует положительное влияние цифровых технологий на легитимацию избирательного процесса и приводит основные проявления подобного влияния. В частности, демонстрируется роль технологических новаций в минимизации воздействия «человеческого фактора» на ход избирательного процесса. Помимо этого, в статье показан огромный вклад дистанционного электронного голосования в повышение доступности выборов для всех слоев населения, что, в свою очередь, ведет к увеличению репрезентативности их результатов.

Таким образом, автор приходит к обоснованному выводу о необходимости дальнейшего внедрения передовых цифровых технологий в избирательный процесс на всех уровнях с целью повышения легитимности самой процедуры выборов и формируемых по ее результатам органов власти, в том числе законодательных органов власти субъектов РФ.

Ключевые слова: цифровизация, цифровые технологии, легитимация, органы власти, выборы, избирательная система, дистанционное электронное голосование, ГАС «Выборы», КОИБ.



**Алексей Валерьевич
ШАПОШНИКОВ,**

председатель Московской
городской Думы,
доцент кафедры
конституционного
и муниципального права
Университета имени
О.Е. Кутафина (МГЮА),
кандидат юридических
наук,
заслуженный юрист РФ
Lab.kkmp@msal.ru
125993, Россия, г. Москва,
ул. Садовая-Кудринская, д. 9

DOI: 10.17803/2311-5998.2023.112.12.165-172

Alexey V. SHAPOSHNIKOV,

Chairman of the Moscow City Duma,

*Associate Professor of the Department of Constitutional and Municipal Law of the
Kutafin Moscow State Law University (MSAL)*

Cand. Sci. (Law),

Honored Lawyer of the Russian Federation

Lab.kkmp@msal.ru

9, ul. Sadovaya-Kudrinskaya, Moscow, Russia, 125993

**Digitalization as a factor in legitimizing the process
of forming legislative authorities of the constituent entities
of the Russian Federation**

Abstract. *This article examines the impact of digital technologies on the legitimacy of the electoral process in the Russian Federation. By showcasing the evolution of the technical equipment within the Russian electoral system, the author highlights its adaptability and ability to quickly embrace technical innovations.*

Through the analysis of experiences accumulated over past electoral cycles, the author demonstrates the positive effects of digital technologies on legitimizing the electoral process and outlines the main examples of such influence. In particular, the role of technological innovations in minimizing the impact of the “human factor” on the electoral process is shown. Additionally, the paper illustrates the significant contribution of remote electronic voting to improving the accessibility of elections for all groups of the population, which in turn leads to an increase in the representativeness of their results. Thus, the author reaches a reasoned conclusion about the necessity of continuing the integration of advanced digital technologies into election procedures at all levels to increase the legitimacy of the election procedure itself and the authority bodies formed as a result, including the regional legislatures of the Russian Federation.

Keywords: *digitalization, digital technologies, legitimation, authorities, elections, electoral system, remote electronic voting, State Automated System “Elections”, ballot processing complex (KOIB).*

За 30 лет российская избирательная система прошла огромный путь становления и развития, в ходе которого удалось сохранить лучшее из опыта прошлых поколений, избавиться от рудиментов и освоить новые инструменты, а также существенно повысить эффективность и открытость на всех этапах избирательного процесса. Последнее во многом стало возможным благодаря цифровизации и внедрению передовых технологических новаций.

Изучение современных избирательных технологий важно в контексте их роли в процессе легитимации результатов выборов, в частности — выборов в органы законодательной власти субъектов РФ, которые являются наиболее близкими к населению представительными органами государственной власти.

Исследование этой темы лежит в русле концепции конституционализма и основывается на принципах и положениях, сформулированных видным представителем этого направления Олегом Емельяновичем Кутафиным. В частности, мы исходим из того, что государство может считаться истинно конституционным, только когда в обществе существует общее согласие граждан относительно основных принципов его устройства. Кроме того, необходимым условием является уважение и доверие граждан к государству и его институтам, сопровождающееся защитой и соблюдением прав и свобод каждого человека.

Выборы — это важный механизм обратной связи, позволяющий регулярно получать оценку деятельности представителей власти со стороны населения, а также продвигать идеи и предложения по развитию государства, отражаемые политиками в своих программах¹. От качества организации выборов, их честности, открытости и прозрачности во многом зависит отношение граждан к государственной власти.

Роль технологических новаций в избирательном процессе сложно переоценить: в первую очередь они позволяют избежать ошибок, которые являются следствием «человеческого фактора». Таким образом, легитимация избирательного процесса является результатом внедрения в него таких избирательных технологий, которые исключают нарушения, возникающие при ручной работе (например, при подсчете бюллетеней), а также возможные фальсификации.

С 1995 по 2023 г. цифровые технологии в избирательном процессе эволюционировали от внедрения системы ГАС «Выборы» до электронных списков избирателей и терминалов электронного голосования. Несмотря на то, что первые технологические новации, внедренные в избирательный процесс в 1990-е гг., сегодня выглядят достаточно слабыми по своим возможностям, для своего времени это были действительно прорывные решения.

Например, уже первая версия ГАС «Выборы», представленная в 1995 г., позволяла ускорить и автоматизировать решение целого ряда рутинных задач и процессов при проведении выборов во всех без исключения регионах России². Необходимо отметить, что многократно усовершенствованный вариант системы до сих пор находится «на вооружении» и охватывает все субъекты нашей страны, включая новые регионы — ДНР, ЛНР, Херсонскую и Запорожскую область. Сегодня система позволяет комплексно решать вопросы организации избирательного процесса на всех его этапах:

- планирования, подготовки и проведения выборов;
- учета избирателей;
- внесения и проверки сведений о кандидатах;
- подсчета голосов, подведения итогов голосования и последующей статистической обработки результатов.

¹ Пищулина М. В. Отличительные черты выборов как канала обратной связи // *Власть*. 2015. № 7.

² Государственная автоматизированная система Российской Федерации «Выборы» (ГАС «Выборы») // Министерство цифрового развития, связи и массовых коммуникаций Российской Федерации. URL: <https://digital.gov.ru/ru/activity/govservices/infosystems/2/> (дата обращения: 02.10.2023).

ГАС «Выборы» смогла решить многие проблемы в избирательном процессе, но один из самых главных вопросов все еще оставался открытым. Речь идет о подсчете голосов — одном из самых трудоемких и затратных по времени элементов работы избирательных комиссий³. Кроме того, именно на этом этапе чаще всего проявлялся так называемый «человеческий фактор», который не раз становился причиной различных ошибок и злоупотреблений.

Первой попыткой автоматизировать процесс подсчета голосов стало появление в 1996 г. сканеров избирательных бюллетеней — СИБ-96, которые могли с точностью до 99 % распознавать отметки в бюллетенях и автоматически распределять их на действительные и недействительные. Устройство представляло собой компьютер, к которому могли быть подключены до 9 сканеров. Таким образом, СИБ мог одновременно обрабатывать до 9 бюллетеней⁴. В 2000 г. был представлен обновленный СИБ-2000 — более легкий, позволяющий управлять системой через Интернет.

Но настоящим прорывом в автоматизации обработки бюллетеней стали представленные в 2003 г. комплексы обработки избирательных бюллетеней — КОИБы. Их ключевое отличие от СИБ заключалось в том, что каждое устройство — это отдельный компьютер, изначально разработанный как часть системы ГАС «Выборы».

Благодаря такой интеграции, появилась возможность законодательно закрепить за протоколом устройства статус официального документа. Статус официального документа протокол технического средства подсчета голосов (КОИБ) приобрел с принятием Федерального закона от 12.06.2002 № 67-ФЗ «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» (далее — Закон № 67-ФЗ)⁵. Данная норма закреплена, в частности, в пп. «г» п. 24 ст. 68 Закона № 67-ФЗ.

Таким образом, отпала необходимость в ручном пересчете голосов, который был необходим по закону при использовании СИБ. При этом все равно сохранилась возможность выборочного пересчета — Закон № 67-ФЗ предусматривает его проведение на выбираемых жребием избирательных участках или по требованию наблюдателей. Однако многолетняя практика демонстрирует отсутствие ошибок при автоматическом подсчете и предельную надежность устройств.

Как и любая другая технология, внедренная в избирательный процесс, КОИБы со временем были усовершенствованы и доработаны. В 2010 и 2017 гг. появились оптимизированные модели, которые стали еще надежнее и удобнее в эксплуатации. Кроме того, появилась поддержка экспорта результатов голосования на флешку или распечатки в виде QR-кода⁶.

Особое значение с точки зрения легитимации результатов выборов имело оснащение избирательных участков системами видеонаблюдения. На выборах

³ Государственная автоматизированная система Российской Федерации «Выборы» (ГАС «Выборы»).

⁴ КОИБ: история создания и применения / Ю. В. Балтрушевич, Л. А. Богданович, Т. Н. Буханова [и др.]. М. : ЦИК России, 2014.

⁵ СПС «КонсультантПлюс».

⁶ Агакишиев Э. Г. Технические средства при проведении голосований на выборах и референдумах: актуальные проблемы и перспективы // Юридические исследования. 2019. № 1.

Президента России в 2012 г. видеонаблюдение охватило 91 400 участков по всей стране (около 91 %). На каждом было установлено по две камеры: одна передавала общий план, а вторая — непосредственно урны для голосования⁷. Россияне впервые смогли следить за происходящим на избирательных участках в режиме онлайн. За процедурой голосования 04.03.2012 наблюдали 3,5 млн человек⁸.

Стоит отметить, что на сегодняшний день ни в одной стране мира видеонаблюдение на выборах не используется так массово, как в России. Видеокамеры установлены на подавляющем большинстве избирательных участков. А в Москве абсолютно все избирательные участки оборудованы камерами начиная с выборов мэра в 2013 г.⁹ Тогда же, в 2013 г., в Москве впервые был создан Общественный штаб по наблюдению за выборами — еще один важнейший институт общественного контроля, способствующий укреплению доверия со стороны избирателей¹⁰. Он стал первой подобной площадкой в России и задал тренд на развитие института общественного наблюдения в других регионах.

В совокупности с тотальным видеонаблюдением Общественный штаб является важнейшим элементом так называемого «московского стандарта выборов». Он предполагает широкое вовлечение общественных организаций, политических партий и простых граждан в контроль за избирательным процессом.

Еще одна важная задача, которую помогают решить технологические новации, — обеспечение возможности выразить свою политическую позицию тем избирателям, которые в день голосования по каким-то причинам отсутствуют по месту проживания и не могут прийти на избирательный участок.

Первоначально для решения этой задачи были разработаны открепительные удостоверения, однако они вызывали нарекания у избирателей и наблюдателей и в итоге были отменены¹¹. Для получения такого удостоверения необходимо было лично подавать заявление в избирательную комиссию по месту регистрации, что не всегда удобно, особенно учитывая масштабы нашей страны. Кроме того, изначально заложенный аналоговый, бумажный характер системы открепительных удостоверений создавал риски различных махинаций с ними.

Поэтому на смену открепительным удостоверениям в 2018 г. пришел новый механизм обеспечения активного избирательного права граждан, которые в день голосования находятся вне места своего жительства — «Мобильный избиратель»¹². Ключевыми новшествами в контексте цифровизации избирательного

⁷ Христофорова Е. И., Соколова Е. А. Перспективы развития правового регулирования института наблюдателей в интернет-пространстве // Юридическая наука. 2018. № 1.

⁸ Ростелеком следит за выборами // URL: <https://www.kommersant.ru/doc/3555290> (дата обращения: 03.10.2023).

⁹ «Кликнуть мышкой и посмотреть, что происходит»: краткий курс истории видеонаблюдения за выборами в России // URL: <https://www.kommersant.ru/doc/4926430> (дата обращения: 03.10.2023).

¹⁰ О штабе // Общественный штаб по наблюдению за выборами в Москве // URL: <https://shtab.opmoscow.ru/> (дата обращения: 03.10.2023).

¹¹ Президентские выборы — 2018 пройдут по новым правилам // URL: <https://www.vedomosti.ru/politics/articles/2017/03/03/679890-vibori-2018-novim> (дата обращения: 03.10.2023).

¹² На Госуслугах можно подать заявление для включения в список избирателей по месту нахождения // Министерство цифрового развития, связи и массовых ком-

процесса стали возможность подавать заявление на голосование по месту нахождения через портал государственных услуг и обмен информацией между избирательными комиссиями с помощью средств автоматизации ГАС «Выборы». Таким образом, исключена даже теоретическая возможность многократного голосования по открепительным удостоверениям, а избирателям созданы более удобные условия «открепления» — ведь по новому порядку для этого не требуется лично приезжать в участковую избирательную комиссию по месту регистрации¹³.

Но поистине революционным решением вопроса и в целом огромным технологическим скачком в развитии российской избирательной системы стало появление в 2019 г. дистанционного электронного голосования. Оно сделало участие в выборах максимально доступным для всех категорий избирателей вне зависимости от места их нахождения. Теперь, по сути, единственным условием является наличие доступа в Интернет. Кроме того, оно способствовало повышению явки за счет вовлечения в избирательный процесс максимально широкого круга избирателей, особенно молодого поколения¹⁴.

В настоящее время ДЭГ реализуется на базе согласованно работающих федеральной и московской платформ, в основе которых лежит технология блокчейн. Она гарантирует неизменность данных после их ввода в систему и обеспечивает возможность наблюдения за ходом онлайн-голосования с помощью специальных сервисов. Изначально, еще на этапе экспериментов по применению онлайн-голосования, были проведены множественные проверки и тестирования системы, а также разработаны инструменты наблюдения как для технических специалистов, так и для всех желающих¹⁵.

Таким образом, дистанционное электронное голосование благодаря доступности, а также надежности и прозрачности механизма обеспечивает рост интереса к участию в выборах со стороны граждан, рост доверия к избирательной системе в целом. Это подтверждается увеличением явки, которое сопровождается растущей популярностью электронного формата волеизъявления. Так, в Москве на выборах мэра в 2023 г. общая явка составила 42,5 % против 30,86 % в 2018 г., а доля электронных голосов в общей массе составила порядка 82 %¹⁶.

Все это напрямую влияет на репрезентативность результатов выборов и, как следствие, на их легитимность.

Важным фактором роста популярности ДЭГ в Москве стало внедрение в 2022 г. электронного реестра избирателей, который сделал участие в онлайн-голосовании

муникаций Российской Федерации. URL: https://digital.gov.ru/ru/events/41753/?utm_referrer=https%3a%2f%2fwww.google.com%2f (дата обращения: 03.10.2023).

¹³ На Госуслугах можно подать заявление для включения в список избирателей по месту нахождения.

¹⁴ Дистанционное электронное голосование в России: история и особенности // URL: <https://tass.ru/info/13533535> ; Явка избирателей на платформе ДЭГ составила 88 % // Министерство цифрового развития, связи и массовых коммуникаций Российской Федерации. URL: <https://digital.gov.ru/ru/events/47012/> (дата обращения: 03.10.2023).

¹⁵ Дистанционное электронное голосование в России: история и особенности.

¹⁶ Подготовлено на основе данных МГИК // Московская городская избирательная комиссия. URL: <http://www.moscow-city.izbirkom.ru/vybory-i-referendумы/> (дата обращения: 04.10.2023).

еще доступнее в связи с отсутствием необходимости заблаговременно регистрироваться, а также существенно упростил работу членов избирательных комиссий за счет замены бумажных списков избирателей на электронные¹⁷.

В совокупности с представленными в 2023 г. терминалами электронного голосования, которые позволяют сразу записывать голоса в блокчейн даже на избирательных участках и при надомном голосовании¹⁸, реестр стал важным шагом на пути к внедрению совершенно новой цифровой избирательной платформы. Вобрав в себя все лучшие технологические наработки за последние 30 лет, она станет новой надежной основой для проведения выборов и референдумов на всех уровнях и во всех регионах нашей страны.

Таким образом, обращение к истории внедрения цифровых технологий в избирательный процесс наглядно демонстрирует их роль в повышении удобства, открытости и прозрачности выборов, благодаря чему растет доверие и интерес избирателей к этому институту. Сегодня можно с уверенностью говорить о том, что выборы в нашей стране и дальше будут проводиться на высоком уровне, обеспечивая легитимность самой процедуры и формируемых по ее результатам органов власти, в том числе законодательных органов власти субъектов Российской Федерации.

БИБЛИОГРАФИЯ

1. Агакишиев Э. Г. Технические средства при проведении голосований на выборах и референдумах: актуальные проблемы и перспективы // Юридические исследования. — 2019. — № 1.
2. Дистанционное электронное голосование в России: история и особенности // URL: <https://tass.ru/info/13533535> (дата обращения: 03.10.2023).
3. Кликнуть мышкой и посмотреть, что происходит: краткий курс истории видеонаблюдения за выборами в России // URL: <https://www.kommersant.ru/doc/4926430> (дата обращения: 03.10.2023).
4. КОИБ: история создания и применения / Ю. В. Балтрушевич, Л. А. Богданович, Т. Н. Буханова [и др.]. — М. : ЦИК России, 2014.
5. На Госуслугах можно подать заявление для включения в список избирателей по месту нахождения // Министерство цифрового развития, связи и массовых коммуникаций РФ. — URL: https://digital.gov.ru/ru/events/41753/?utm_referrer=https%3a%2f%2fwww.google.com%2f (дата обращения: 03.10.2023).
6. О штабе // Общественный штаб по наблюдению за выборами в Москве. — URL: <https://shtab.opmoscow.ru/> (дата обращения: 03.10.2023).
7. Пищулина М. В. Отличительные черты выборов как канала обратной связи // Власть. — 2015. — № 7.

¹⁷ Электронный список избирателей: как новая технология сделает онлайн-голосование удобнее // Официальный сайт мэра Москвы. URL: <https://www.mos.ru/news/item/110690073/> (дата обращения: 04.10.2023).

¹⁸ Удаленный выбор. Какие технологии лежат в основе электронного голосования. Делают ли они его безопасным? // URL: <https://lenta.ru/articles/2023/08/02/deg/> (дата обращения: 04.10.2023).

8. Президентские выборы — 2018 пройдут по новым правилам // URL: <https://www.vedomosti.ru/politics/articles/2017/03/03/679890-vibori-2018-novim> (дата обращения: 03.10.2023).
9. Ростелеком следит за выборами // URL: <https://www.kommersant.ru/doc/3555290> (дата обращения: 03.10.2023).
10. Удаленный выбор. Какие технологии лежат в основе электронного голосования. Делают ли они его безопасным? // URL: <https://lenta.ru/articles/2023/08/02/deg/> (дата обращения: 04.10.2023).
11. Христофорова Е. И., Соколова Е. А. Перспективы развития правового регулирования института наблюдателей в интернет-пространстве // Юридическая наука. — 2018. — № 1.
12. Электронный список избирателей: как новая технология сделает онлайн-голосование удобнее // URL: <https://www.mos.ru/news/item/110690073/> (дата обращения: 04.10.2023).
13. Явка избирателей на платформе ДЭГ составила 88 % // URL: <https://digital.gov.ru/ru/events/47012/> (дата обращения: 03.10.2023).

Правовые основы обеспечения национальной экономической безопасности на примере оценки социально-экономической асимметрии субъектов Российской Федерации

Аннотация. В статье проводится анализ актуальных, по мнению современных исследователей, методов оценки социально-экономической асимметрии регионов в аспекте обеспечения национальной экономической безопасности и выявляется их значение для развития экономики. В рамках такого анализа исследуется взаимовлияние социально-экономического развития регионов и национальной экономической безопасности, а также исследуются типы возможного развития регионов, из которых выделяется асимметричный. Среди методологических основ оценки социально-экономической асимметрии регионов России в статье рассмотрены и отмечены главенствующие преимущества применения следующих методов: метода экспертных оценок, метода переформатирования территориально-административной структуры региона для снижения асимметрии, оценки влияния промышленного кластера на социально-экономическое развитие региона, SWOT-анализа. В качестве примера произведены расчеты социально-экономической асимметрии на основе статистических данных за 2019 и 2020 гг. по Центральному и Северо-Кавказскому федеральным округам по основополагающему показателю социально-экономического развития — величине валового регионального продукта. С помощью результатов произведенных расчетов проводится оценка актуальности проблемы межрегиональной дифференциации социально-экономического развития в России на настоящий период и предлагаются некоторые пути решения этой проблемы, возможные на данном этапе.

Ключевые слова: национальная экономическая безопасность, асимметрия регионов, социально-экономическое развитие, метод экспертных оценок, валовый региональный продукт.



**Людмила Юрьевна
ГРУДЦЫНА,**

профессор Российской
государственной
академии
интеллектуальной
собственности,
адвокат МГКА «Московская
гильдия адвокатов
и юристов»,
доктор юридических наук,
профессор,
почетный адвокат России,
эксперт РАН
ludmilagr@mail.ru
117279, Россия, г. Москва,
ул. Миклухо-Маклая, 55а

DOI: 10.17803/2311-5998.2023.112.12.173-183

Ludmila Yu. GRUDTSYNA,

*Professor of the Russian State Academy of Intellectual Property,
lawyer of MGKA "Moscow Guild of Lawyers and Lawyers",*

Dr. Sci. (Law), Professor,

*Honorary Lawyer of Russia, expert of the
Russian Academy of Sciences*

ludmilagr@mail.ru

55a , ul. Miklukho-Maclay, Moscow, Russia, 117279

**The legal basis for ensuring national economic security
on the example of assessing the socio-economic asymmetry
of the subjects of the Russian Federation**

Abstract. *In this article, an analysis of relevant, according to modern researchers, methods of assessing the socio-economic asymmetry of regions in the aspect of ensuring national economic security is carried out and their significance for the present development of the economy is revealed. As part of such an analysis, the interaction between the socio-economic development of the regions and national economic security is investigated, as well as the types of possible development of regions from which asymmetric is distinguished. Among the methodological foundations for assessing the socio-economic asymmetry of the regions of Russia, the article discusses and notes the dominant advantages of using the following methods: the method of expert assessments, the method of reformatting the territorial and administrative structure of the region to reduce asymmetry, assessing the impact of the industrial cluster on the socio-economic development of the region, SWOT analysis. As an example, calculations of socio-economic asymmetry were made based on statistical data for 2019 and 2020 in the Central and North Caucasus Federal Districts for the fundamental indicator of socio-economic development — the gross regional product. Using the results of the calculations, the relevance of the problem of interregional differentiation of socio-economic development in Russia for the present period is assessed and some ways of solving such a problem are proposed, possible at this stage.*

Keywords: *national economic security, asymmetry of regions, socio-economic development, expert assessment method, gross regional product.*

Актуальность проблемы

Экономическую безопасность страны по праву можно считать одним из основополагающих состояний, в котором наиболее благоприятно создание условий для реализации стратегических национальных приоритетов страны. В документе стратегического планирования обеспечения экономической безопасности на период до 2030 г. среди перечня вызовов и угроз экономической безопасности обособ-

ленно отмечена неравномерность пространственного развития на территории страны, в том числе за счет усиления дифференциации регионов по уровню и темпам социально-экономического развития, а среди задач, обозначенных для предотвращения такой угрозы, выделена задача по сокращению уровня межрегиональной дифференциации в социально-экономическом развитии субъектов Российской Федерации¹. Кроме того, сокращение различий в уровне социально-экономического развития регионов обозначено в качестве одного из ожидаемых результатов реализации государственной политики регионального развития до 2025 г.²

Понятие национальной экономической безопасности

Национальная экономическая безопасность — определенное состояние экономики, при котором экономика страны защищена от внешних и внутренних угроз и для страны становится возможным достижение основополагающих принципов стабильного функционирования экономики в государстве, это:

- экономический суверенитет;
- единство экономического пространства;
- обеспечение условий для реализации национальных целей.

Сегодня достижение национальной экономической безопасности Российской Федерации невозможно без устойчивого, но, в свою очередь, эффективного социально-экономического развития. Это взаимосвязанные понятия. Причем уровень социально-экономического развития определяется исходя из оценки такого уровня во всех субъектах РФ.

Бюджетный кодекс РФ устанавливает обязанность разработки в установленном законодательством порядке прогноза социально-экономического развития как всей страны, так и отдельно взятого региона. Причем такой прогноз разрабатывается на период не менее трех лет³ (как правило, на текущий год и плановый период двух будущих лет).

Кроме того, прогнозы социально-экономического развития как Российской Федерации, так и субъектов РФ каждые шесть лет должны разрабатываться и на долгосрочный период — на двенадцать и более лет⁴. В настоящее время существует прогностический документ в аспекте социально-экономического развития до 2036 г.⁵

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

² Указ Президента РФ от 16.01.2017 № 13 «Об утверждении Основ государственной политики регионального развития Российской Федерации на период до 2025 года» // СЗ РФ. 2017. № 4. Ст. 637.

³ Бюджетный кодекс РФ от 31.07.1998 № 145-ФЗ // СЗ РФ. 1998. № 31. Ст. 3823.

⁴ Федеральный закон от 28.06.2014 № 172-ФЗ «О стратегическом планировании в Российской Федерации» // СЗ РФ. 2014. № 26 (ч. I). Ст. 3378.

⁵ Прогноз социально-экономического развития Российской Федерации на период до 2036 года (разработан Минэкономразвития России) // СПС «КонсультантПлюс».

Социально-экономические показатели региона в аспекте обеспечения национальной экономической безопасности могут иметь три различных типа развития (что также отражается в прогностических документах): ассиметричный, сглаживающий, нейтральный⁶.

Методы оценки асимметрии социально-экономического развития регионов

В рамках данной статьи рассматривается ассиметричный тип, при котором разрыв социально-экономического развития регионов существен и в процессе определенных периодов только увеличивается. Вместе с тем как варианты направлений для обеспечения экономической безопасности регионов вполне можно выделить переход конкретными регионами от ассиметричного типа развития к сглаживающему (при котором достигается снижение уровня развития) или нейтральному (при котором уровень развития находится в неизменном положении).

От качества и полноты информации, которая описывает социально-экономическое развитие региона, во многом зависят решения, принимаемые в отношении программ городского развития, и иные оперативные решения.

Первым предлагаемым к рассмотрению и широко применяемым методом при оценке уровня социально-экономического развития региона в целях отхода от ассиметричного типа развития следует назвать экспертный метод анализа. Суть метода состоит в получении мнений от экспертов и анализе предоставленных экспертами сведений⁷.

Особенности рассматриваемого метода состоят в возможности дополнения официальной информации мнениями отдельных лиц и населения в целом, что позволяет без применения формальных математических методов получить полную картину показателей социально-экономического развития региона и в дальнейшем принять необходимое управленческое решение в целях обеспечения экономической безопасности региона. В целом весь процесс экспертного метода анализа можно разделить на девять последовательных этапов (табл. 1).

Анализ этапов метода экспертных оценок позволяет оценить внутренние процессы методики и сделать выводы о наиболее значимых преимуществах метода. Так, рассматриваемый метод отмечается исследователями за возможность решения проблемы сбора информации путем предусмотренных процедур, которые отличаются своей простотой и обезличенностью результатов.

⁶ Курбанова У. А., Байдаров М. С., Загирбеков М. Г. Анализ особенностей экономической безопасности России на уровне региона // Журнал прикладных исследований. 2022. Т. 2. № 6. С. 149—154.

⁷ Лискун Е. И., Каруна К. И. Оценка социально-экономического развития региона на основе экспертных методов анализа // Формирование финансово-экономических механизмов хозяйствования в условиях информационной экономики : сборник научных трудов IV Всероссийской научно-практической конференции с международным участием / науч. ред. С. П. Кирильчук. Симферополь, 2019. С. 148—149.

Таблица 1

Этапы метода экспертных оценок

1	Выявление перечня необходимых для анализа показателей на основе априорного метода
2	Формирование списка экспертов
3	Формирование экспертных оценок влияния факторов
4	Проверка результатов оценок на противоречивость. Дополнительное формирование экспертных оценок влияния факторов (при необходимости)
5	Расчет вероятности по факторам
6	Проверка оценок влияния факторов на объективность с использованием метода
7	Сверка согласованности мнений экспертов по ранговой значимости факторов на основе коэффициента конкордации
8	Сравнение показателей, полученных на 5-м и 6-м этапах
9	Ранжирование всех факторов в зависимости от рейтинговых баллов, для вычисления которых применяется формула произведения коэффициента значимости фактора на его вероятность

Другой метод оценки асимметрии социально-экономического развития регионов тесно взаимосвязан с методом снижения уровня такой асимметрии — образования новых территориально-административных «сеток» области⁸. Оценка проводится на основе расчета дистанционного коэффициента. Главным результатом проводимых исследований по такой оценке следует считать возможность группировки наиболее сходных друг с другом по различным показателям административных частей субъекта.

Как один из наиболее распространенных способов группирования административных субъектов выделяют способ, при котором слабую по социально-экономическим показателям часть присоединяют к сильной по аналогичным показателям. Тем самым оценка социально-экономического развития территории регионов указанным способом делает возможным применение метода переформатирования территориальных единиц, что в совокупности приводит к следующим результатам:

- выравнивание показателей социально-экономического развития административных единиц региона за счет импульса со стороны сильных единиц;
- сокращение асимметрии между прибыльными и дотационными административными единицами.

Важным преимуществом рассматриваемого метода является отсутствие необходимости в значительных затратах для дополнительного финансирования, а также в кардинальных переменах деятельности региона.

В свою очередь, среди исследователей довольно давно существуют лица, критикующие подход, предусматривающий объединение субъектов. Так, Д. Элейзером аспект возможности экономического развития объединенных субъектов не учитывается по причине потенциальной возможности укрупненного субъекта

⁸ Евченко А. В., Демченко А. А., Есенкова Г. А. Переформатирование территориально-административной структуры региона в целях снижения пространственной социально-экономической асимметрии // Вестник Академии знаний. 2020. № 37 (2). С. 108—117.

стремиться к независимости и сепаратизму от государства⁹. Однако больше распространено мнение о возможности нивелирования различий в социально-экономическом развитии регионов при их группировании между собой с целью создания более однородного по различным показателям общества, что не исключает появления отрицательных сторон такого преобразования¹⁰.

Следующий метод оценки социально-экономического развития региона, предлагаемый к рассмотрению, — анализ внутренних сильных и слабых сторон региона (SWOT-анализ, далее — Анализ). С помощью указанного метода становится возможным выявить сильные и слабые стороны региона — с внутренней стороны, возможности и угрозы — с внешней стороны, и провести анализ их соотношения между собой¹¹. Указанный метод в настоящее время довольно широко применим для выбора стратегий развития регионов. Однако в рамках рассматриваемого Анализа факторы оцениваются максимально полно и подробно с учетом существующих рисков и потенциальных возможностей развития региона, составляется матрица Анализа. Пример матрицы Анализа представлен в табл. 2.

Таблица 2

SWOT-анализ развития региона

Сильные стороны: — благоприятные природно-климатические условия для развития сельского хозяйства; — совершенная нормативно-правовая база для развития сельского хозяйства; — высокие объемы производства продукции	Слабые стороны: — низкий экспортный потенциал; — снижение темпов производства; — технологическая отсталость предприятий
Возможности: — государственная поддержка агропромышленного комплекса региона; — программа импортозамещения	Угрозы: — недостаточность финансового обеспечения деятельности; — нестабильная геополитическая ситуация; — нестабильная экономическая ситуация

Тем самым в рамках рассматриваемого Анализа происходит оценка со стороны внутренних факторов сильных (S) и слабых сторон (W) региона, и со стороны внешних факторов — угроз (T) и возможностей (O). Такие результаты в совокупности позволяют сделать выводы о текущем состоянии региона и его конкурентоспособности. Данный Анализ, являясь своего рода информационной

⁹ Elazar D. J. Exploring Federalism. University of Alabama Press, 1987. 335 p.

¹⁰ Давыдов Д. В. Асимметрия территориальной системы как предпосылка объединения регионов в процессе развития российского федерализма // Теории и проблемы политических исследований. 2022. Т. 11. № 4-1. С. 71—76.

¹¹ Недвижай С. В., Рахмаджян С. Т. Метод SWOT-анализа как способ оценки социально-экономического развития региона (на примере Ставропольского края) // Молодежная наука как фактор и ресурс опережающего развития : сборник статей II Международной научно-практической конференции. Петрозаводск, 2020. С. 32—35.

базой, позволяет принять решение о направлениях развития территории на основе оценок внутренних сил и ресурсов региона для реализации возможностей и противостояния угрозам.

Кроме того, исследователями остро ставится вопрос о взаимовлиянии региона и промышленного кластера, оценка которого также требует конкретной методики вычисления для управления состоянием асимметрии регионов — методики влияния промышленного кластера на социально-экономическое развитие региона¹².

В соответствии с такой методикой сначала происходит определение имеющихся промышленных кластеров по конкретным видам экономической деятельности. По территориальному признаку за основу определения промышленного кластера может быть взята как вся территория страны, так и территории отдельных регионов. После идентификации промышленного кластера с помощью регрессионного анализа происходит оценка влияния такого кластера на социально-экономическое развитие региона и влияния региона на существование и функционирование кластера.

Допустимо сравнение регионов несколькими методами:

- по определяющему показателю (как правило, используют значение валового регионального продукта);
- по нескольким приоритетным для конкретных регионов показателям;
- по совокупности социально-экономических показателей¹³.

Кроме того, все рассматриваемые методы оценки социально-экономического развития регионов России в аспекте обеспечения национальной экономической безопасности позволяют рассчитать коэффициенты их асимметрии¹⁴ — различие между наибольшим и наименьшим значением показателя и различие между наибольшим и наименьшим средним значением показателя (наибольшее значение / наименьшее значение).

Сравнение регионов по показателю валового регионального продукта

В качестве примера предлагается провести сравнение регионов по определяющему показателю — показателю валового регионального продукта. Сравнение целесообразно осуществлять с использованием данных по федеральному округу с крупнейшим объемом валового регионального продукта — Центральному федеральному округу. На основании сведений Федеральной службы государственной

¹² Миролюбова Т. В., Кощеев Д. А. Системно-пространственная методика оценки влияния промышленного кластера на социально-экономическое развитие региона // Journal of New Economy. 2022. Т. 23. № 4. С. 69—86.

¹³ Кудряшов В. С., Дитбернер Ж. В., Степанов Б. А. Теоретические аспекты асимметрии финансовой обеспеченности социально-экономического развития региона // Экономика: вчера, сегодня, завтра. 2020. Т. 10. № 5А. С. 422—429.

¹⁴ Амирова Э. А. Оценка уровня неравномерности социально-экономического развития регионов России // Управленческий учет. 2021. № 9-1. С. 291—298.

статистики¹⁵ по Центральному федеральному округу наибольший показатель валового регионального продукта за 2020 г. в Москве — 19 857 млрд руб., наименьший — в Костромской области — 204 млрд руб.

Коэффициент различия между этими регионами практически равен 100 (97,3). Для устранения искажений показателей валового регионального продукта по Центральному федеральному округу в связи с дополнительными особенностями Москвы как столицы России и как города федерального значения предлагается к рассмотрению еще один регион Центрального федерального округа с наибольшим показателем — Московская область — 5 265 млрд руб. Коэффициент различия между показателем Московской области и Костромской области — почти 25,8. Причем темпы роста валового регионального продукта в 2020 г. в Москве — 99,0, в Московской области — 98,9, в Костромской области 96,3.

Для того, чтобы выявить темпы изменения асимметрии между отмеченными регионами, представляется целесообразным рассмотреть аналогичные показатели за предыдущие годы. Так, валовый региональный продукт в 2019 г. в г. Москве равен 19 673 млрд руб., в Костромской области — 202 млрд руб., в Московской области — 5 128 млрд руб. Величина коэффициента различий между показателями г. Москвы и Костромской области — 97,4, между показателями Костромской и Московской области — 25,3. Темпы роста рассматриваемого показателя в 2019 г. — в г. Москве — 101,1, в Московской области — 106,2, в Костромской области — 101,5¹⁶.

Аналогичную оценку показателей и величин асимметрии регионов целесообразно провести для другого округа в целях возможности сопоставления показателей различных федеральных округов. Так, если общий объем валового регионального продукта в Центральном федеральном округе по всем федеральным округам самый крупный, то за основу для сопоставления показателей округов необходимо взять округ с наименьшими значениями — Северо-Кавказский федеральный округ. Показатель валового регионального продукта в 2020 г. в Ставропольском крае — 863 млрд руб., в Республике Ингушетии — 73 млрд руб., коэффициент различия — 11; в 2019 г. эти показатели, соответственно, составили в Ставропольском крае — 827 млрд руб., в Республике Ингушетия — 73,2 млрд руб., коэффициент различия — 11.

Для удобства анализа рассмотренных данных валового регионального продукта целесообразно представить их в табличной форме (табл. 3).

Несмотря на то, что полученный анализ проводился на основании произвольной выборки регионов и показателей социально-экономического развития, он позволяет сделать следующие выводы. Во-первых, в наиболее развитых федеральных округах уровень асимметрии в социально-экономическом развитии регионов выше. Во-вторых, уровень асимметрии социально-экономического развития примерно остается на одинаковом уровне. В-третьих, отмечены высокие показатели различий между уровнями асимметрии регионов с наибольшим

¹⁵ Егоренко С. Н. Регионы России: социально-экономические показатели. 2022 : стат. сборник / Росстат. М., 2022. 1122 с.

¹⁶ Окладников С. М. Регионы России: социально-экономические показатели. 2021: стат. сборник / Росстат. М., 2021. 1112 с.

Таблица 3

Федеральный округ	Субъект РФ	Валовый региональный продукт, млрд руб.		Величина асимметрии			
		2019	2020	2019		2020	
Центральный	г. Москва	19 673	19 857	97,4	—	97,3	—
	Костромская обл.	202	204		25,3		25,8
	Московская обл.	5 128	5 265	—		—	
Северо-Кавказский	Республика Ингушетия	73,2	73	11		11	
	Ставропольский край	827	863				

уровнем социально-экономического развития и регионов с наименьшим уровнем социально-экономического развития.

Такие выводы подчеркивают остро стоящую проблему межрегиональной дифференциации социально-экономического развития, для решения которой необходимо усовершенствовать проводимую политику в регулировании данной сферы. Главным направлением усовершенствования может стать поддержка со стороны государства наиболее «слабых» регионов, т.е. тех, где повышение уровня социально-экономического развития без участия государства становится невозможным.

Оценка асимметрии регионов позволит в том числе определить направления совершенствования административных и экономических мер регионального управления. Тем самым основным преимуществом такой методики оценки социально-экономического развития региона является возможность выработки таких административных мер регулирования, которые будут обеспечивать состояние положительного влияния промышленного кластера на социально-экономическое развитие региона при положительном влиянии состояния региона на деятельность кластера.

Выводы и предложения

Таким образом, при рассмотрении вопроса о существующих методологических основах оценки социально-экономической асимметрии регионов России в аспекте обеспечения национальной экономической безопасности были сделаны следующие выводы:

1. Социально-экономические показатели региона в аспекте обеспечения национальной экономической безопасности могут развиваться по ассиметричному, сглаживающему и нейтральному типам развития.

2. Выделены четыре метода оценки социально-экономической асимметрии регионов России в аспекте обеспечения национальной экономической безопасности.

Первый метод — экспертный метод анализа, суть которого состоит в получении мнений экспертов и анализе предоставленных экспертами сведений. Среди преимуществ указанного метода исследователями отмечается возможность решения проблемы сбора информации путем процедур метода, которые отличаются своей простотой и обезличенностью результатов.

Второй метод — переформатирование территориально-административной структуры региона. Одним из наиболее распространенных способов группирования административных субъектов считается способ присоединения слабой по социально-экономическим показателям части к сильной по аналогичным показателям. Важным преимуществом рассматриваемого метода является отсутствие необходимости в значительных затратах для дополнительного финансирования, а также в кардинальных переменах деятельности региона.

Третий метод — SWOT-анализ. С помощью указанного метода становится возможным выявить сильные и слабые стороны региона (с внутренней стороны), возможности и угрозы (с внешней стороны) и провести анализ их соотношения между собой. Такой метод в совокупности позволяет сделать выводы о текущем состоянии региона и его конкурентоспособности, принять решение о направлениях развития территории на основе оценок внутренних сил и ресурсов региона для реализации возможностей и противостояния угрозам.

Четвертый метод — системно-пространственная методика оценки влияния промышленного кластера на социально-экономическое развитие региона. В соответствии с такой методикой после идентификации промышленного кластера с помощью регрессионного анализа происходит оценка влияния данного кластера на социально-экономическое развитие региона и влияния региона на существование и функционирование кластера. Такой метод оценки способен дать в результате наиболее точные показатели, которые затем сделают возможным определение последствий принимаемых в регионе административных мер регулирования состояния социально-экономического развития. Основное преимущество метода — возможность выработки таких административных мер регулирования, которые будут способны создать условия положительного влияния промышленного кластера на социально-экономическое развитие региона при положительном влиянии состояния региона на деятельность кластера.

3. В каждом из существующих методов возможно применение для анализа различных показателей, с помощью которых в том числе возможно рассчитать коэффициенты асимметрии регионов.

Официальный перечень показателей состояния экономической безопасности Российской Федерации в настоящее время разрабатывается Федеральной службой государственной статистики. Указанные показатели можно сравнить по определяющему показателю, по нескольким приоритетным показателям, по совокупности показателей.

4. В результате сравнения выборочных регионов Центрального федерального округа и Северо-Кавказского федерального округа по определяющему показателю валового регионального продукта, согласно официальным данным Федеральной службы государственной статистики за 2019 и 2020 гг., было отмечено следующее: — в наиболее развитых федеральных округах уровень асимметрии в социально-экономическом развитии регионов выше;

- уровень асимметрии социально-экономического развития с течением времени остается примерно на одном уровне;
- высоки показатели различий между уровнями асимметрии регионов с наибольшим уровнем социально-экономического развития и регионов с наименьшим уровнем социально-экономического развития.

БИБЛИОГРАФИЯ

1. Амирова Э. А. Оценка уровня неравномерности социально-экономического развития регионов России // Управленческий учет. — 2021. — № 9–1. — С. 291—298.
2. Давыдов Д. В. Асимметрия территориальной системы как предпосылка объединения регионов в процессе развития российского федерализма // Теории и проблемы политических исследований. — 2022. — Т. 11. — № 4–1. — С. 71—76.
3. Евченко А. В., Демченко А. А., Есенкова Г. А. Переформатирование территориально-административной структуры региона в целях снижения пространственной социально-экономической асимметрии // Вестник Академии знаний. — 2020. — № 37 (2). — С. 108—117.
4. Егоренко С. Н. Регионы России. Социально-экономические показатели. 2022 : стат. сборник / Росстат. — М., 2022. — 1122 с.
5. Кудряшов В. С., Дитбернер Ж. В., Степанов Б. А. Теоретические аспекты асимметрии финансовой обеспеченности социально-экономического развития региона // Экономика: вчера, сегодня, завтра. — 2020. — Т. 10. — № 5А. — С. 422—429.
6. Курбанова У. А., Байдаров М. С., Загирбеков М. Г. Анализ особенностей экономической безопасности России на уровне региона // Журнал прикладных исследований. — 2022. — Т. 2. — № 6. — С. 149—154.
7. Миролубова Т. В., Кощеев Д. А. Системно-пространственная методика оценки влияния промышленного кластера на социально-экономическое развитие региона // Journal of New Economy. — 2022. — Т. 23. — № 4. — С. 69—86.
8. Недвижай С. В., Рашмаджян С. Т. Метод SWOT-анализа как способ оценки социально-экономического развития региона (на примере ставропольского края) // Молодежная наука как фактор и ресурс опережающего развития : сборник статей II Международной научно-практической конференции. — Петрозаводск, 2020. — С. 32—35.
9. Окладников С. М. Регионы России: социально-экономические показатели. 2021 : стат. сборник / Росстат. — М., 2021. — 1112 с.
10. Пискун Е. И., Каруна К. И. Оценка социально-экономического развития региона на основе экспертных методов анализа // Формирование финансово-экономических механизмов хозяйствования в условиях информационной экономики : сборник научных трудов IV Всероссийской научно-практической конференции с международным участием / науч. ред. С. П. Кирильчук. — Симферополь, 2019. — С. 148—149.
11. Elazar D. J. Exploring Federalism. University of Alabama Press, 1987. — 335 p.



**Андрей Александрович
ДРОЗДОВ,**

аспирант кафедры
конституционного
и муниципального права
Университета имени
О.Е. Кутафина (МГЮА)
drozdov@asnis.ru

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

Конституционно-правовые основы социального государства в рыночной экономике Российской Федерации

Аннотация. В статье исследуются некоторые конституционно-правовые основы социального государства в России, его особенности с учетом рыночной модели российской экономики. Автор рассматривает проблему соотношения обязательств органов публичной власти по надлежащему социальному обеспечению граждан и финансово-экономических возможностей государства, развивает идеи Е. И. Козловой о необходимости справедливого распределения экономических благ и в целом о конституционно-правовом регулировании соответствующих отношений. В статье делается вывод, что в нынешней конфигурации доходов бюджетов различных уровней для повышения социального благополучия граждан за счет выполнения органами публичной власти социально-экономических функций государству необходимо создавать наиболее привлекательные и благоприятные условия осуществления экономической деятельности в стране, поддерживать и стимулировать деловую активность населения.

Ключевые слова: идеи Е. И. Козловой, конституционная экономика, социальное государство, благополучие граждан.

DOI: 10.17803/2311-5998.2023.112.12.184-190

Andrey A. DROZDOV,

Postgraduate student of the Department of Constitutional and Municipal Law, of the
Kutafin Moscow State Law University (MSAL)

drozdov@asnis.ru

9, ul. Sadovaya-Kudrinskaya, Moscow, Russia, 125993

Constitutional foundations of the social state in the market economy of the Russian Federation

Abstract. the article examines some of the constitutional foundations of the welfare state in Russia, its features, taking into account the market model of the Russian economy. The author problematizes the relationship between the obligations of public authorities for the proper social security of citizens with the financial and economic capabilities of the state, develops the ideas of E. I. Kozlova on the need for a fair distribution of economic benefits and, in general, on the constitutional regulation of relevant relations. The article concludes that in the current configuration of budget revenues at various levels, in order to increase the social well-being of citizens through the performance of socio-economic functions by public authorities, the state needs

to create the most attractive and favorable conditions for economic activity in the country, support and stimulate the business activity of the population.

Keywords: *ideas of E. I. Kozlova, constitutional economics, welfare state, welfare of citizens.*

Понятие социального государства и его конституционное закрепление

«Социальное государство» — это один из тех терминов, которые часто используются, но не имеют общепринятого определения. Когда речь заходит о социальном государстве, все на интуитивном уровне понимают, что это такое, но понимают по-разному»¹.

Действительно, термин социальное государство может по-разному определяться и трактоваться, в том числе и применительно к различным методам управления государством и к различным формам социально-экономического устройства, здесь есть и свои особенности в зависимости от экономической модели государства.

Однако наиболее подходящим определением применительно к конституционно-правовому регулированию в России представляется следующее: «Социальное государства (от нем. Sozialstaat) — особый тип современного высоко-развитого государства, в котором обеспечивается высокий уровень социальной защищенности всех граждан посредством активной деятельности государства по регулированию социальной, экономической и других сфер жизнедеятельности общества, установлению в нем социальной справедливости и солидарности. Социальное государство знаменует высокий уровень сближения целей и гармонизацию отношений государственных институтов и общества»².

Квалифицирующим и одним из важнейших критериев социального государства независимо от модели экономики представляется максимальный учет государством социальных потребностей общества и совершенствование собственной системы социального обеспечения.

Автором уже отмечалось, что конституционно-правовое регулирование играет ключевую роль в вопросах определения экономических основ государства³, в связи с чем в рамках настоящей работы целесообразно остановиться на нескольких базовых основах и особенностях конституционного закрепления социального государства в рыночной экономике России.

В первую очередь стоит напомнить, что Е. И. Козлова в своих работах выделяла в отдельную группу входящие в предмет конституционного права общественные отношения, связанные с провозглашением определенной системы

¹ Социальное государство в странах ЕС: прошлое и настоящее / отв. ред. Ю. Д. Квашнин. М. : ИМЭМО РАН, 2016. С. 5.

² Электронная библиотека Института философии РАН. URL: <https://iphlib.ru/library/collection/newphilenc/document/hashad66b0624897b321e87aad> (дата обращения: 30.05.2023).

³ Дроздов А. А. Развитие идей академика О. Е. Кутафина об экономических основах государства в современных условиях // Вестник Университета имени О.Е. Кутафина (МГЮА). 2022. № 6. С. 131—137.



обеспечения социальных потребностей членов общества. Также Е. И. Козловой в предмете конституционного права были выделены общественные отношения, которые определяют основы взаимоотношений человека с государством⁴.

Представляется, что такое выделение обусловлено как важностью соответствующих отношений в гражданском обществе, так и особенностями конституционно-правового регулирования.

Вопросы социального государства всегда были актуальны и остаются актуальными в экономиках с большой долей государственного участия и с высокой ролью государства в управлении данными процессами.

В России основным постулатом социального государства является закрепление его в Конституции.

Е. И. Козлова в этой связи замечала, что «закон является наиболее распространенной формой установления конституционно-правовых норм, принимаемых на основе и в развитие конституционных положений и принципов»⁵.

В соответствии со ст. 7 Конституции РФ Российская Федерация является социальным государством, политика которого направлена на создание условий, обеспечивающих достойную жизнь и свободное развитие человека. В Российской Федерации охраняются труд и здоровье людей, устанавливается гарантированный минимальный размер оплаты труда, обеспечивается государственная поддержка семьи, материнства, отцовства и детства, инвалидов и пожилых граждан, развивается система социальных служб, устанавливаются государственные пенсии, пособия и иные гарантии социальной защиты.

Статьей 75 Конституции России гарантированы:

- уважение труда граждан и обеспечение защиты их прав, минимальный размер оплаты труда (ч. 5);
- наличие системы пенсионного обеспечения граждан на основе принципов всеобщности, справедливости и солидарности поколений (ч. 6);
- обязательное социальное страхование, адресная социальная поддержка граждан (ч. 7).

Мы полагаем, что указанные положения неразрывно связаны и во многом дополняют нормы ст. 18 Конституции, которая провозглашает права и свободы человека и гражданина определяющими смысл и содержание деятельности органов публичной власти и, таким образом, делают приоритетом деятельности государства благополучие граждан России.

Наряду с этим, в Конституции закреплены гарантии свободного осуществления предпринимательской и иной экономической деятельности, защиты конкуренции (ст. 34), защиты частной собственности (ст. 35), свободного перемещения товаров и услуг (ст. 8), исходя из чего мы видим, что Российская Федерация, являясь социальным государством, тем не менее оставляет рыночную экономику как базовую модель. То есть в стране должны быть выстроены механизмы защиты частной собственности, поддержания конкуренции, обеспечения реальной свободы договорных отношений, гарантии справедливой и эффективной судебной

⁴ Козлова Е. И., Кутафин О. Е. Конституционное право России. М., 1998. С. 6—9.

⁵ Козлова Е. И., Кутафин О. Е. Конституционное право России : учебник. 4-е изд., перераб. и доп. М. : Велби ; Проспект, 2009. С. 11.

защиты, свобода экономической деятельности. При этом государству в нынешнем конституционно-правовом регулировании надлежит заботиться о своих гражданах и стараться обеспечивать им достойный уровень жизни.

О. Е. Кутафин отмечал, что «экономической основой конституционного строя Российской Федерации является находящееся в стадии становления социальное рыночное хозяйство»⁶.

Особенности социального государства в рыночной экономике

Безусловно, в тексте самой Конституции не приводится конкретный механизм одновременного эффективного и сбалансированного существования рыночной модели экономики и социальной направленности государства, а также соотношения этих двух элементов конституционно-правового регулирования.

В. В. Комарова в этой связи отмечает: «Современная модернизация Российского государства вновь ставит задачу поиска наиболее оптимальной модели сосуществования, соотношения государства, его органов и институтов гражданского общества для реализации, выполнения конституционной ценности, закрепленной в ст. 2 действующей Конституции России — “права и свободы человека — высшая ценность”, социальной государственности, закрепленной впервые на конституционном уровне»⁷.

Исходя из этого, мы видим особенности конституционно-правового регулирования этих отношений, а также формирование соответствующих механизмов их сосуществования в актах конституционного толкования и попробуем их выделить и найти баланс.

В преамбуле Конституции РФ закреплено стремление многонационального народа России обеспечить благополучие и процветание России исходя из ответственности за свою Родину перед нынешним и будущими поколениями.

Е. И. Козлова, созвучно указанному положению преамбулы, особо отмечала, что «социальное государство призвано помогать слабым, влиять на распределение экономических благ исходя из принципа справедливости, чтобы обеспечить каждому достойное человека существование»⁸.

Автор позволит себе широко трактовать понятие справедливости в данном аспекте и включить в него недопустимость дискриминации при таком распределении, в том числе и недопустимость дискриминации по формальному признаку.

Однако это не должно отменять рыночных механизмов экономики, ведь искусственное перераспределение благ, а также различные формы удерживания и отчуждения имущества частных лиц в пользу государства сами по себе являются

⁶ Кутафин О. Е. Российский конституционализм : монография. М. : Норма. С. 156.

⁷ Комарова В. В. Социальное благополучие человека в современном государстве: исторические корни и перспективы // Государство и правовые системы стран Азиатско-Тихоокеанского региона: становление полицентрического миропорядка и потенциал международного права и сравнительного правоведения : материалы VII Международной научно-практической конференции. М., 2018.

⁸ Козлова Е. И., Кутафин О. Е. Конституционное право России : учебник. М., 2008. С. 156.



спорными и почти всегда лишь сдерживают предпринимательскую и экономическую инициативу экономических агентов, что, конечно, негативно отражается как на деловом климате, так и на экономическом росте. В конечном счете это не позволяет достигнуть целей социального государства, так как неизбежно приводит к снижению доверия общества.

При этом понятие «достойный», несмотря на то, что в основном является оценочным, очевидно, может находить конкретное выражение в отраслевых нормах права и в целом соответствовать базовым гарантиям прав человека в социальной сфере, причем с ориентацией на лучшие практики.

В развитие названных положений преамбулы Конституции в ст. 75.1 содержится норма о создании условий для устойчивого экономического роста страны и повышения благосостояния граждан, гарантируются защита достоинства граждан и уважение человека труда, обеспечиваются сбалансированность прав и обязанностей гражданина, социальное партнерство, экономическая, политическая и социальная солидарность.

Как отметил Конституционный Суд РФ, указанная статья Конституции предписывает ориентировать федерального законодателя на поиск наиболее действенных (результативных) мер, отвечающих созданию указанных условий⁹.

Кроме того, Конституционный Суд РФ, толкуя ст. 75.1. Конституции, сформулировал позицию, согласно которой в России должны создаваться максимально благоприятные условия для функционирования экономической системы, для устойчивого экономического роста страны и повышения благосостояния граждан¹⁰.

Конституционный Суд РФ также отметил, что обязанность по созданию соответствующих условий возложена именно на органы публичной власти¹¹.

Очевидно, что для выполнения данных обязательств государству необходимо аккумулировать в бюджетах разного уровня достаточное количество денежных средств, ведь социальное благополучие граждан в той части, в которой оно обеспечивается за счет государства, напрямую зависит от финансовых возможностей последнего.

При этом в настоящий момент наиболее значительным удельным весом в доходах как федерального¹², так и региональных бюджетов¹³ по-прежнему обладают налоговые поступления. Безусловно, можно говорить о разном соотношении расходных частей соответствующих бюджетов и возможности перераспределения в пользу социальной сферы (этот вопрос является дискуссионным и находится за

⁹ Постановление Конституционного Суда РФ от 27.12.2022 № 58-П // URL: <http://publication.pravo.gov.ru>.

¹⁰ Постановление Конституционного Суда РФ от 23.12.2022 № 57-П // URL: <http://publication.pravo.gov.ru>.

¹¹ Постановление Конституционного Суда РФ от 17.02.2022 № 7-П // URL: <http://publication.pravo.gov.ru>.

¹² URL: http://budget.gov.ru/epbs/faces/p/бюджет/доходы?_adf.ctrl-state=3qxnfpypc_33®ionId=45 (дата обращения: 30.05.2023).

¹³ URL: <https://budget.mos.ru/budget/income> (дата обращения: 30.05.2023) ; URL: <https://minfin.tatarstan.ru/ii-etap-godovoy-otchet-ob-ispolnenii-byudzheta.htm> ; URL: <https://fincom.gov.spb.ru/budget/implementation/income> (дата обращения: 30.05.2023).

рамками настоящего исследования), однако очевидно, что в случае увеличения бюджетных возможностей в принципе, произойдет и соразмерное увеличение вложений в социальное благополучие граждан в нынешней конфигурации расходной части соответствующего бюджета.

Обеспечение обязанности публичной власти по социальному обеспечению населения за счет налогов отмечалось Конституционным Судом РФ¹⁴, а также встречается и в других странах, например, в США¹⁵. Конституционный Суд РФ в этой связи неоднократно указывал на то, что установление конкретных социальных гарантий зависит от ряда социально-экономических факторов, в том числе от имеющихся у государства финансово-экономических и иных возможностей¹⁶.

Соответственно, мы видим, что в нынешней модели экономики для надлежащего исполнения государством своих социально-экономических обязательств перед обществом органам публичной власти жизненно необходимо создавать условия, позволяющие увеличивать количество производства и потребления товаров, услуг и иных экономических благ, облагаемых налогами.

Во многом в этом прослеживается необходимость государства в формировании развитых внутренних рынков, что увеличит финансовые возможности органов публичной власти по социальному обеспечению населения, но не за счет роста налогового бремени, а за счет создания привлекательных условий хозяйствования и роста рынков. Здесь же важно выстраивать прозрачную и понятную для заинтересованных лиц систему налогообложения. При этом очевидно, что, несмотря на зависимость социальных гарантий от финансово-экономических возможностей государства, такое установление должно соблюдать базовые принципы права, в том числе справедливости и равенства.

На это обращала внимание и Е. И. Козлова, отмечая необходимость справедливого распределения экономических благ¹⁷. Полагаем, что такая справедливость выражается и в недопустимости необоснованных с точки зрения содержания различий в правовом регулировании и в правоприменении в социальной сфере, основанных лишь на формальных, никак не связанных с существом отношений условиях¹⁸.

Более того, как привлечение частного капитала в социальные проекты государства, так и создание частных социальных инициатив является общеизвестной и распространенной во всем мире формой увеличения количества социальных благ для общества.

Конечно, в некоторых государствах речь идет не об увеличении, а о «закрытии» базовых потребностей общества, которые государство не имеет финансовой

¹⁴ См., например: постановления Конституционного Суда РФ от 17.12.1996 № 20-П ; от 23.12.1997 № 21-П, от 16.07.2004 № 14-П // URL: <http://publication.pravo.gov.ru>.

¹⁵ Страшун Б. А. Конституционное (государственное) право зарубежных стран. Особенная часть. М. : Норма, 2006. С. 51—52.

¹⁶ См., например: определения Конституционного Суда РФ от 04.02.2014 № 234-О ; от 05.03.2014 № 505-О // URL: <http://publication.pravo.gov.ru>.

¹⁷ Козлова Е. И., Кутафин О. Е. Конституционное право России : учебник. М., 2008. С. 156.

¹⁸ Дроздов А. А. Развитие идей академика О. Е. Кутафина об экономических основах государства в современных условиях // Вестник Университета имени О.Е. Кутафина (МГЮА). 2022. № 6. С. 135—137.



возможности обеспечить. Соответствующие частные инициативы должны не только поддерживаться, для них должны создаваться определенные стимулы.

В условиях высокоразвитой, конкурентной рыночной экономики, с развитыми рынками и высокой стоимостью интеллектуального капитала, в условиях роста экономики ее агенты, вероятно, более охотно будут участвовать в развитии и увеличении социальных благ для общества.

Во всем изложенном выше мы и видим основное соотношение рыночной модели экономики России с социальным характером государства.

Выводы

В Конституции России, с учетом ее толкования Конституционным Судом РФ, закреплён социально ориентированный характер рыночной экономики России, который подразумевает обязанность государства по обеспечению социального благополучия граждан и стремление к повышению общего финансового благосостояния. Такая характеристика российской экономики была отмечена и Е. И. Козловой, а в настоящий момент нашла свое дополнение в относительно новой ст. 75.1 Конституции России.

Смысл деятельности государства в соответствии со ст. 18 Конституции РФ определяют права и свободы человека и гражданина. При этом, имея монополию на государственное регулирование экономических правоотношений, государство обязано создавать наиболее привлекательные и благоприятные условия осуществления экономической деятельности в стране, поддерживать и стимулировать деловую активность населения.

БИБЛИОГРАФИЯ

1. Дроздов А. А. Развитие идей академика О. Е. Кутафина об экономических основах государства в современных условиях // Вестник Университета имени О.Е. Кутафина (МГЮА). — 2022. — № 6. — С. 131—137.
2. Козлова Е. И., Кутафин О. Е. Конституционное право России. — М., 1998.
3. Козлова Е. И., Кутафин О. Е. Конституционное право России : учебник. — 4-е изд., перераб. и доп. — М. : Велби ; Проспект, 2009.
4. Комарова В. В. Социальное благополучие человека в современном государстве: исторические корни и перспективы // Государство и правовые системы стран Азиатско-Тихоокеанского региона: становление полицентрического миропорядка и потенциал международного права и сравнительного правоведения : материалы VII Международной научно-практической конференции. — М., 2018.
5. Кутафин О. Е. Российский конституционализм : монография. — М. : Норма, 2008.
6. Социальное государство в странах ЕС: прошлое и настоящее / отв. ред. Ю. Д. Квашнин. — М. : ИМЭМО РАН, 2016.
7. Страшун Б. А. Конституционное (государственное) право зарубежных стран. Особенная часть. — М. : Норма, 2006.

Некоторые вопросы реализации принципа народовластия в современной России

Аннотация. В статье анализируется научное наследие профессора Е. И. Козловой в части исследования ею реализации принципа народовластия. В своих трудах Екатерина Ивановна Козлова исследовала эволюцию концептуальных основ народовластия в Российской Федерации. Ее идеи нашли отражение в современной доктрине конституционного права. В статье рассматривается развитие идей народного представительства в современной России с учетом развития общества и научно-технического прогресса, анализируется создание новых действующих механизмов реализации принципа народовластия. Особое внимание уделяется идеологическим основам народовластия на основе плюрализма мнений в свете возникшей общественной дискуссии о возможности возврата к обязательной государственной идеологии. В статье также исследуется институт предварительного голосования (праймериз) как эффективный механизм обратной связи между избирателями и политическими партиями, способствующий транспарентности современной политической системы России. Дается обзор существующих в Российской Федерации избирательных систем по выборам органов публичной власти на региональном и муниципальном уровнях и анализируются тенденции их развития.
Ключевые слова: концепция «воля народа», народовластие, представительство народа, механизмы формирования воли народа, выборы.



Константин Сергеевич МАЗУРЕВСКИЙ,
преподаватель кафедры конституционного и муниципального права Университета имени О.Е. Кутафина (МГЮА), член Центральной избирательной комиссии Российской Федерации
pr_mazurevskiy@cikrf.ru
109012, Россия, г. Москва, Большой Черкасский пер., д. 9

DOI: 10.17803/2311-5998.2023.112.12.191-198

Konstantin S. MAZUREVSKIY,
lecturer of the Department of Constitutional and Municipal Law,
Kutaфин Moscow State Law University (MSAL),
member of the Central Election Commission of the Russian Federation
pr_mazurevskiy@cikrf.ru
9, per. Bolshoy Tcherkassky, Moscow, Russia, 109012

Some Issues of Realization of the Principle of People's Power in Modern Russia

Abstract. The article analyzes the scientific heritage of Professor E.I. Kozlova in terms of her study of the implementation of the principle of people's power. In her works Ekaterina Ivanovna Kozlova investigated the evolution of the conceptual foundations of people's power in the Russian Federation. Her ideas are reflected in the modern doctrine of constitutional law. The article reveals the development of the ideas of people's representation in modern Russia, taking into account the development of society and scientific and

© Мазуревский К. С., 2023

technological progress, analyzes the creation of new existing mechanisms for the implementation of the principle of people's power. Special attention is paid to the ideological foundations of people's power based on pluralism of opinions in the light of the emerging public debate on the possibility of return to a mandatory state ideology. The article also considers the institute of preliminary voting (primaries) as an effective feedback mechanism between voters and political parties, contributing to the transparency of the modern political system of Russia. It also reviews the existing electoral systems used in the Russian Federation for the election of public authorities at the regional and municipal levels and analyzes trends in their development.

Keywords: concept of the "will of the people", people's power, representation of the people, mechanism of formation of the will of the people, elections.

Идеологические основы народовластия

Научное наследие выдающегося ученого-правоведа Екатерины Ивановны Козловой чрезвычайно многогранно, и в этой многогранности выделяются работы Екатерины Ивановны, посвященные вопросам народовластия. Несмотря на то, что многие из этих работ были написаны в советский период, что накладывает определенный отпечаток на их идеологическую составляющую, содержательные аспекты исследования вопросов народовластия актуальны и заслуживают самого пристального рассмотрения как с теоретической, так и с практической точки зрения.

В современных условиях, когда наша страна фактически отстаивает свой суверенитет, свое право на независимое существование на мировой политической арене и вынуждена делать это в том числе военными средствами, на первый план выходит такой важнейший фактор общественного развития, как воля народа¹, направленная на то, чтобы граждане нашей страны могли жить в действительно независимом государстве. Это касается не только юридической независимости, но и независимости промышленной, технологической, и в первую очередь — идеологической. Данный процесс является очень сложным, а порой и мучительным с психологической точки зрения, поскольку, по точному и яркому выражению профессора Б. С. Эбзеева, наше общество в какой-то момент оказалось в плену «черной магии слов о демократии, правах человека, политической свободе и пустых, но щедрых обещаний»².

Надо учитывать, что на процессы, происходящие в Российском государстве, с надеждой смотрят и многие другие дружественные нам государства, из которых страны «золотого миллиарда» столетиями извлекали сверхприбыли в обмен на «стеклянные бусы» для аборигенов и сладкие песни о преимуществах демократии по западному образцу для них же. В связи с этим, с точки зрения автора статьи,

¹ Козлова Е. И. Избранные труды : сборник статей, лекций, тезисов. М. : Проспект, 2017. С. 87—95.

² Эбзеев Б. С. Философия российского конституционализма : очерки. М. : Проспект, 2023. С. 6.

особую ценность приобретают конституционные установки об идеологическом многообразии и запрете установки в Российской Федерации обязательной или государственной идеологии (ст. 13 Конституции РФ)³.

Недавно на достаточно высоком уровне было высказано мнение о необходимости пересмотра такого подхода к конституционному регулированию идеологической составляющей нашего общества и государства⁴. Вместе с тем действующее конституционное регулирование представляется оптимальным и дающим широкий выбор для свободной реализации воли народа жить в том обществе и по тем правилам, которые соответствуют нашим традициям и представлениям о том, как это общество должно быть устроено.

История нашей страны знает судьбоносные с идеологической точки зрения и, по сути, актуальные и по сей день споры западников и славянофилов о путях развития России, помнит уваровскую триаду «Православие, самодержавие, народность», а также знаменитую шестую статью Конституции СССР 1977 г. о руководящей и направляющей роли Коммунистической партии Советского Союза. Но история также учит нас, что, независимо от формального закрепления или незакрепления той или иной идеологической составляющей в конституционных актах страны, ключевым фактором является не это обстоятельство, а направленность воли народа на поддержку тех или иных ценностей, путей развития нашего общества и государства.

Именно этим, по мнению автора статьи, и продиктована широкая общественная поддержка поправок в Конституцию Российской Федерации, которые были одобрены в ходе общероссийского голосования, состоявшегося с 25.06.2020 по 01.07.2020⁵, содержащих такие поддерживаемые нашим обществом ценности, как вера в Бога, традиционная семья как союз мужчины и женщины, неотчуждаемость территории страны⁶. Так, сама жизнь и новейшая юридическая практика по внесению поправок в Конституцию РФ подтвердила тезис Екатерины Ивановны Козловой о том, что «наиболее концентрированной формой выражения воли народа является Основной закон государства»⁷.

³ Конституция Российской Федерации (принята всенародным голосованием 12.12.1993, с изм., одобренными в ходе общероссийского голосования 01.07.2020 // Российская газета. 1993. № 237.

⁴ Министр юстиции начал дискуссию об отмене запрета на идеологию // Ведомости. URL: <https://www.vedomosti.ru/politics/articles/2023/05/12/974675-ministr-yustitsii-nachal-diskussiyu-ob-otmene-zapreta-na-ideologiyu> (дата обращения: 16.07.2023).

⁵ В общероссийском голосовании по вопросу одобрения изменений в Конституцию РФ приняли участие 74 114 217 граждан Российской Федерации. На вынесенный на общероссийское голосование вопрос: «Вы одобряете изменения в Конституцию Российской Федерации?» ответили «Да» 57 747 288 граждан Российской Федерации, что составляет 77,92 % от числа граждан Российской Федерации, принявших участие в общероссийском голосовании (постановление ЦИК России от 03.07.2020 № 256/1888-7 «О результатах общероссийского голосования по вопросу одобрения изменений в Конституцию Российской Федерации» // Российская газета. 04.07.2020. № 144).

⁶ Конституция РФ. Ч. 2 ст. 67.1, п. «ж1» ч. 1 ст. 72, ч. 2.1 ст. 67.

⁷ Козлова Е. И. Избранные труды. С. 88.



Гарантии реализации народовластия

Конституция России фиксирует как сам принцип народовластия, закрепляя чрезвычайно важный постулат о том, что именно многонациональный народ России является носителем суверенитета и единственным источником власти, так и механизмы, или гарантии, реализации данного принципа. Под механизмами (гарантиями) в данном случае можно понимать прямо закрепленные в Конституции РФ возможности для народа выражать свою власть как непосредственно через референдум и свободные выборы, так и делать это опосредованно, т.е. через органы государственной власти и местного самоуправления⁸.

При этом крайне интересным представляется вопрос соотношения данных конституционных положений с важнейшим принципом признания человека, его прав и свобод высшей ценностью. Представляется, что в правовом государстве механизмы и гарантии реализации прав и свобод конкретного человека должны способствовать гармоничному учету его воли в процессе формирования воли народа (общественной воли) как сложного и многоаспектного феномена⁹.

Понятно, что это во многом идеальная конструкция и в мировой практике еще не изобретено систем учета абсолютно всех мнений при принятии тех или иных решений. В этом легко убедиться на практике, ведь даже на бытовом уровне сейчас каждый современный человек состоит в бесчисленном количестве тематических чатов в различных мессенджерах (рабочий, семейный, чат дома и т.п.), палитра мнений в которых по волнующим аудиторию вопросам зачастую прямо противоположна, и затруднительно прийти к общему мнению, не говоря уже об учете интересов всех и каждого в отдельности.

В связи с этим на первый план выходят вопросы администрирования, в том числе правового, т.е. создания таких механизмов учета общественного мнения и реализации воли граждан, при которых каждому конкретному человеку будет очевидна их прозрачность, объективность и беспристрастность, что в конечном итоге позволит гражданину признать справедливость учета его мнения, даже если оно не стало доминирующим и он остался в меньшинстве.

В контексте поиска оптимальных механизмов отображения и учета народной воли представляется возможным согласиться с мнением Е. И. Козловой о том, что не совсем точно характеризовать народ как «источник» власти, поскольку он сам ее осуществляет различными способами, а избранная народом власть должна осуществляться в соответствии с волей народа¹⁰.

В практической плоскости в настоящее время не прекращается совершенствование имеющихся и поиск новых механизмов, способствующих неуклонному возрастанию числа граждан, фактически участвующих в управлении государством¹¹.

Жителям Москвы и Московской области, например, уже достаточно давно привычны такие прикладные механизмы обратной связи с органами государственной власти и местного самоуправления, как электронные платформы «Активный

⁸ Конституция РФ. Ч. 2, 3 ст. 3.

⁹ Козлова Е. И. Избранные труды. С. 88.

¹⁰ Козлова Е. И. Избранные труды. С. 112.

¹¹ Козлова Е. И. Избранные труды. С. 114.

гражданин», «Наш город», «Добродел», где можно без посещения соответствующих учреждений органов публичной власти оставить свою заявку по конкретной проблеме, высказать свое мнение по значимым вопросам территории или предложить свою актуальную идею.

Все больше и больше людей присоединяется к электронному сервису «Госуслуги», посредством которого взаимодействие людей и органов публичной власти становится удобнее, практичнее и результативнее. Все это в совокупности тоже можно отнести к современным формам учета общественного мнения, а следовательно, и к практическим формам осуществления народовластия.

Предварительное голосование (праймериз). Избирательная система

Несомненно, важнейшим вопросом реализации принципа народовластия является формирование органов публичной власти посредством свободных и открытых выборов. Не утратили актуальность вопросы совершенствования избирательного законодательства, которые поднимала Е. И. Козлова, в том числе связанные со слабой работой по партийному строительству, а порой и с недостаточной квалификацией депутатов¹².

В связи с этим отдельный интерес представляет механизм предварительного голосования (праймериз) по отбору кандидатов для последующего выдвижения на соответствующие должности. Реализация данного механизма со стороны политических партий позволила бы создать понятный как самим политическим партиям, так и избирателям инструмент предварительного отбора кандидатов, что в конечном итоге усилило бы и ответственность будущих кандидатов перед избирателями, и обратную связь с ними.

Общественный интерес к механизму праймериз, столкновение интересов будущих кандидатов, обусловленное конкурентным фактором, неизбежно будет заставлять политические партии вырабатывать четкие и прозрачные критерии проведения предварительного голосования, что, в свою очередь, должно привести как к усилению организационной работы политических партий, так и к повышению компетенций и навыков будущих кандидатов.

Вопрос целесообразности закрепления для политических партий законодательной обязанности проведения предварительного голосования является дискуссионным, поскольку для этого необходимо согласие самих политических партий, и в первую очередь парламентских.

С точки зрения автора статьи, любые механизмы, которые будут способствовать выработке прозрачных критериев подбора и выдвижения кандидатов политическими партиями, в конечном счете будут способствовать повышению доверия избирателей к политическим партиям, их внедряющим.

К механизмам реализации принципа народовластия, безусловно, относится и вопрос поиска оптимальной избирательной системы, наиболее объективным образом отображающей волю избирателей, что является чрезвычайно важным.

¹² Козлова Е. И. Избранные труды. С. 118.



Во-первых, федеральный законодатель установил допустимые величины количественного состава представительных органов публичной власти субъектов РФ, увязав их с числом избирателей, проживающих на соответствующей территории¹³, что, безусловно, способствовало практической реализации принципа равенства избирателей из разных регионов страны.

Во-вторых, федеральный законодатель установил «рамочное» регулирование в части избирательных систем, допустимых для использования на региональных и муниципальных выборах представительных органов власти.

На *региональном уровне* может быть предусмотрена пропорциональная, мажоритарная или смешанная система¹⁴. При этом только все депутаты Московской городской Думы избираются по мажоритарной избирательной системе¹⁵. В то же время наметилась тенденция в регионах по увеличению количества депутатов, избираемых по одномандатным округам. Например, в 2023 г. число депутатов Ярославской областной Думы, избираемых по одномандатным избирательным округам, увеличено с 25 до 34¹⁶. В Республике Калмыкия принят Закон Республики Калмыкия «О выборах депутатов Народного Хурала (Парламента) Республики Калмыкия», в соответствии с которым депутаты Народного Хурала (Парламента) Республики Калмыкия избираются по смешанной избирательной системе: 17 депутатов избираются по одномандатным избирательным округам, 10 — по спискам. Ранее все 27 депутатов избирались по пропорциональной избирательной системе¹⁷.

На *муниципальном уровне* депутаты представительного органа могут избираться по пропорциональной, смешанной или мажоритарной системе¹⁸. При этом важной гарантией является реализованная федеральным законодателем позиция Конституционного Суда РФ, обязавшего в случае проведения муниципальных выборов по пропорциональной или смешанной системе распределять не менее 10 мандатов по спискам избирательных объединений, поскольку иное

¹³ Федеральный закон от 21.12.2021 № 414-ФЗ «Об общих принципах организации публичной власти в субъектах Российской Федерации». Ч. 6 ст. 7 // Российская газета. 27.12.2021. № 294.

¹⁴ Федеральный закон «Об общих принципах организации публичной власти в субъектах Российской Федерации». Ч. 5 ст. 15.

¹⁵ Избирательный кодекс города Москвы от 06.07.2005 № 38. Ч. 1 ст. 12 // Вестник Мэра и Правительства Москвы. 2005. № 43.

¹⁶ Закон Ярославской области от 28.02.2023 № 7-з «О внесении изменений в Закон Ярославской области «О выборах в органы государственной власти Ярославской области и органы местного самоуправления муниципальных образований Ярославской области»» // Официальный интернет-портал правовой информации. URL: www.pravo.gov.ru, 01.03.2023, № 7600202303010006.

¹⁷ Закон Республики Калмыкия от 06.03.2023 № 271-VI-3 «О выборах депутатов Народного Хурала (Парламента) Республики Калмыкия». Ст. 5 // URL: www.pravo.gov.ru, 04.03.2023, № 0800202303040010.

¹⁸ Федеральный закон от 06.10.2003 № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации». Ч. 3.1 ст. 23 // Российская газета. 08.10.2003. № 202.

привело бы к нарушению нормы представительства и искажению объективного отображения воли избирателей¹⁹.

Примечательно, что данные законодательные ограничения распространяются только на муниципальные выборы, хотя очевидно, что при проведении выборов в представительные органы власти также возможны искажения отображения воли избирателей, если по спискам избирательных объединений будет распределяться менее 10 мандатов.

Таким образом, законодатель формально исполнил постановление Конституционного Суда РФ, поскольку оно касалось лишь муниципальных выборов, хотя, по сути, следовало бы внести соответствующие изменения и в законодательство, регулирующее проведение выборов регионального уровня. Между тем на практике пока данный вопрос не стоит — минимальное количество депутатов регионального уровня по пропорциональной системе избирается, как указано выше, в Народный Хурал (Парламент) Республики Калмыкия.

На муниципальном уровне также наблюдается тенденция перехода к выборам по мажоритарной системе²⁰, что способствует персонификации муниципального депутатского корпуса, усилению его обратной связи с избирателями.

Заключение

Подводя некоторые итоги, можно сказать, что реализация принципа подлинного народовластия не может быть простым и легким процессом: это объективно сложный путь, включающий в себя идеологическую, правовую, политическую, органи-

¹⁹ Постановление Конституционного Суда РФ от 07.07.2011 № 15-П «По делу о проверке конституционности положений части 3 статьи 23 Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» и частей 2 и 3 статьи 9 Закона Челябинской области «О муниципальных выборах в Челябинской области» в связи с жалобами Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации и граждан И. И. Болтушенко и Ю. А. Гурмана» // СЗ РФ. 2011. № 29. Ст. 4557; Федеральный закон «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации». Ч. 3.3 ст. 23 // Российская газета. 08.10.2003. № 202; Федеральный закон от 12.06.2002 № 67-ФЗ «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации». П. 20 ст. 35 // Российская газета. 15.06.2002. № 106.

²⁰ Например, число депутатов Екатеринбургской городской Думы, избираемых по одномандатным избирательным округам, увеличилось с 18 до 25 (Закон Свердловской области от 27.02.2023 № 3-оз «О внесении изменений в Избирательный кодекс Свердловской области и статью 34 Закона Свердловской области «О референдуме Свердловской области и местных референдумах в Свердловской области»». П. 2 ст. 1 // URL: www.pravo.gov.ru, 01.03.2023, № 6600202303010012); число депутатов Думы Великого Новгорода, избираемых по одномандатным избирательным округам, увеличилось с 15 до 20 (решение Думы великого Великого Новгорода от 28.02.2023 № 830 «О внесении изменений в Устав муниципального образования — городского округа Великий Новгород» // Официальный Новгород. Спецвыпуск городской газеты. 03.03.2023. № 5 (13) (2058).



зационную и технологическую составляющие. Это путь поиска оптимальных форм и методов реализации воли народа во всех формах жизнедеятельности государства. Как известно, дорогу осилит идущий, и замечательно, что на этом пути есть возможность сверить свой маршрут с идеями выдающегося ученого-правоведа Екатерины Ивановны Козловой, светлой памяти которой мы отдаем должное.

БИБЛИОГРАФИЯ

1. *Козлова Е. И.* Избранные труды : сборник статей, лекций, тезисов. — М. : Проспект, 2017.
2. *Эбзеев Б. С.* Философия российского конституционализма : очерки. — М. : Проспект, 2023.

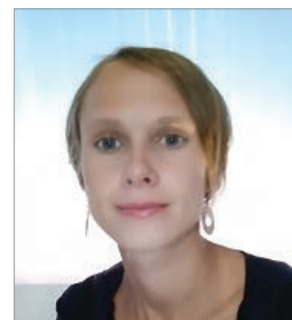
Социальное развитие российского общества в свете 30-летия Конституции: перспективы и ожидания. Памяти Екатерины Ивановны Козловой

Аннотация. Статья посвящена исследованию современного состояния социального развития российского общества с точки зрения 30-летия Конституции. Автор, опираясь на суждения Екатерины Ивановны Козловой, посвященные становлению действующей государственности, обращается к оценке обеспечения соответствия конституционных положений социальной реальности российского общества, заложенным конституционным подходам, достигнутым результатам, планируемым перспективам и ожиданиям.

Современное развитие российского общества идет по пути демократизации и социализации. Происходящие правовые преобразования способствуют этому. Социальное развитие общества провозглашается целью любого демократического правового государства. Социальное развитие российского общества исходит из конституционных основ государства всеобщего благосостояния. Социальное развитие российского общества осуществляется через конституционные преобразования социальных сфер общества, направленные на изменение образа жизни общества, повышение благосостояния, формирование социально-экономических стимулов, повышение социальных гарантий и обновление современной экономики.

По мнению автора, основными направлениями социального развития российского общества являются духовно-нравственные (идеологические) ценности, социальный потенциал семьи; экономическое развитие..

Ключевые слова: социальное развитие российского общества, государство, духовно-нравственные ценности, гражданское общество, социальные меры поддержки.



**Марина Николаевна
ШАЛБЕРКИНА,**
ассистент кафедры
конституционного
и муниципального права
Университета имени
О.Е. Кутафина (МГЮА),
mnshalberkina@msal.ru
125993, Россия, г. Москва,
ул. Садовая-Кудринская, д. 9

DOI: 10.17803/2311-5998.2023.112.12.199-209

Marina N. SHALBERKINA,

Assistant of the Department of Constitutional and Municipal Law
of the Kutafin Moscow State Law University (MSAL)

mshalberkina@msal.ru

9, ul. Sadovaya-Kudrinskaya, Moscow, Russia, 125993

**Social development of Russian society at the turn of the
30th anniversary of the Constitution: prospects
and expectations. In Memory of Ekaterina Ivanovna Kozlova**

Abstract. *The article is devoted to the study of the current state of Russian society, its social development at the turn of the 30th anniversary of the Constitution. The author, relying on the judgments of Ekaterina Ivanovna Kozlova devoted to the formation of the current statehood, turns to the assessment of ensuring compliance of constitutional provisions with the social reality of Russian society, the constitutional approaches laid down, the results achieved, the planned prospects and expectations. The modern development of Russian society follows the path of democratization and socialization. The ongoing legal transformations contribute to this. The social development of society is proclaimed the goal of any democratic rule of law state. The social development of Russian society proceeds from the constitutional foundations of the welfare state. The social development of Russian society is carried out through constitutional transformations of social spheres of society aimed at changing the way of life of society, improving well-being, forming socio-economic incentives, increasing social guarantees and updating the modern economy. According to the author, the main directions of social development of Russian society are spiritual and moral (ideological) values, the social potential of the family; economic development.*

Keywords: *social development of Russian society, state, spiritual and moral values, civil society, social support measures.*

Память о ней — прекрасном человеке, замечательном ученом,
мудром наставнике и педагоге — навсегда останется в сердцах
всех, кто знал Екатерину Ивановну,
имел счастье работать и общаться с ней, учиться у нее.

В. И. Фадеев¹

Актуальность проблемы

Сегодня появилось достаточное количество научных работ, посвященных исследованию общенаучной категории «развитие». В словаре русского языка под «развитием» понимается «процесс закономерного перехода из одного состояния

¹ Фадеев В. И. Екатерина Ивановна Козлова: классик при жизни // Lex russica. 2016. № 3. С. 21.

в другое, более совершенное; переход от качественного состояния к новому, от простого к сложному, от низшего к высшему»².

В Конституции РФ³ до внесения в 2020 г. поправок термин «развитие» упоминался 6 раз, после — 14 раз. Представляется, что такие изменения норм Основного закона являются результатом переосмысления подходов к пониманию соответствующих конституционных положений. Встраивание важнейших компонентов политики государства в положения ряда краткосрочных и долгосрочных государственных стратегий, безусловно, ведут к поступательному развитию государства и общества в целом, в том числе его отдельных направлений.

Основные направления социального развития российского общества

Сфера научных интересов выдающегося государствоведа, ученого, педагога по духу и призванию Екатерины Ивановны Козловой разнообразна и значима для государственной и общественной жизни нашей страны. Екатерина Ивановна внесла огромный вклад в разработку теоретических основ советского государственного права, а затем и конституционного права. Она очевидец перемен государственной и общественной жизни нашей страны. В ее научном наследии находят последовательное обоснование новые концепции действующей Конституции и тенденции конституционно-правового развития.

Екатерина Ивановна посвятила себя исследованию всех институтов основополагающей отрасли российской правовой системы, фундаментальной основой которой является Конституция. Характеризуя роль Конституции в развитии государства и общества, она пишет: «Конституция — это наше все. Она на законных основаниях перенесла нас в другую эпоху, в другой мир, в котором государство и общество основываются на кардинально новых принципах... правовом характере государства, его демократической сущности, признании человека, его прав и свобод высшей ценностью... признании социального характера государства и др.». Надо еще много потрудиться, чтобы повысить уровень реализации конституционных принципов в жизнь⁴.

Действительно, с принятием столь знакового документа общественная жизнь нашего общества обновилась. Признание прав и свобод человека и гражданина высшей ценностью, непосредственно действующими, определяющими смысл, содержание и применение законов, деятельность законодательной и исполнительной власти и местного самоуправления, легло в основу построения принципов должного устройства государства и общества. Конституция стала основным ориентиром, определяющим направления политики государства по отношению к личности и обществу. В. Д. Мазаев, рассматривая прогностические начала

² Ожегов С. И., Шведова Н. Ю. Толковый словарь русского языка : 80 000 слов и фразеологических выражений. М. : Азбуковник, 1997. С. 421.

³ Конституция Российской Федерации (принята всенародным голосованием 12.12.1993, с изм., одобренными в ходе общероссийского голосования 01.07.2020 // URL: <http://pravo.gov.ru>, 06.10.2022.

⁴ Козлова Е. И. Избранные труды : сборник статей, лекций, тезисов. М. : Проспект, 2017. С. 73.



Конституции, пишет о ней, как о новой матрице развития России. Оценка Конституции РФ, по его мнению, «должна заключаться в том, насколько предложенная парадигма развития соответствует интересам и особенностям российского общества в современном мире»⁵.

К 20-летию Конституции учеными были намечены перспективы ее развития, в числе которых: реализация потенциала Конституции, социализация конституционного строя, модернизация властного механизма⁶.

Отмечая 30-летие Конституции РФ, стоит взглянуть на социальное развитие российского общества, обратиться к оценке обеспечения соответствия конституционных положений социальной действительности, заложенных конституционных подходов, достигнутых результатов, планируемых перспектив и ожиданий.

Социальное развитие общества провозглашается целью любого демократического правового государства. Однако термин «социальное развитие общества» в нашей стране конституционного статуса не получил. Близкие по духу конституции, например, Основной закон Федеративной Республики Германии⁷, исследуемого термина не содержит. В статье 25 Конституции Китайской Народной Республики⁸ и ст. 5 Конституции Монгольской Народной Республики⁹ о социальном развитии говорится применительно к планированию семьи и населению.

По природе термин «социальное развитие» является социологическим. В Большом толковом социологическом словаре под социальным развитием в широком смысле предлагается понимать совокупность экономических, социальных, политических, духовных процессов, развертывающихся в обществе¹⁰. В узком смысле социальное развитие определяется в качестве закономерного процесса изменения социальных отношений, институтов общества, переход их в новое состояние.

Социальное развитие российского общества исходит из конституционных основ о социальном государстве. Главной задачей социального государства является достижение такого общественного развития, которое основывается на закрепленных правом принципах социальной справедливости, всеобщей

⁵ Мазеев В. Д. Конституция России — неоднозначность матрицы развития // Вестник СГЮА. 2018. № 3. С. 50.

⁶ См.: Румянцев О. Г. Конституция Девяносто третьего. История явления (документальная поэма в семи частях от ответственного секретаря Конституционной комиссии 1990—1993 годов). 3-е изд., испр. и доп. М. : Издательство РГ, 2018. С. 341—342.

⁷ Основной закон Федеративной Республики Германия (вместе с Извлечением из Конституции Веймарской республики от 11.08.1919) (принят 23.05.1949) // Конституции зарубежных государств: Великобритания, Франция, Германия, Италия, Европейский Союз, Соединенные Штаты Америки, Япония : учеб. пособие. 8-е изд., испр. и доп. М. : Инфотропик Медиа, 2012. С. 164.

⁸ Конституция Китайской Народной Республики от 04.12.1982 // Конституции государств Азии. М. : Институт законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве РФ ; Норма, 2010. Т. 3 : Дальний Восток. С. 224—258.

⁹ Конституция Монгольской Народной Республики от 13.01.1992 // Конституции государств Азии. М. : ИЗИСП при Правительстве РФ ; Норма, 2010. Т. 2 : Средняя Азия и Индостан. С. 502—524.

¹⁰ Большой толковый социологический словарь // URL https://gufo.me/dict/social_dict.

солидарности и взаимной ответственности. А главная задача социального развития российского общества — определение основных направлений социальной политики, реализация которых на практике приведет к созданию важнейших элементов социального государства¹¹.

Социальное развитие общества — это свободное развитие человека и достижение его благополучия; развитие систем социального обеспечения и здравоохранения; развитие социальной поддержки; развитие Российского государства и его приоритетных направлений. Незыблемость устоев конституционного строя, гарантированность прав и свобод человека и гражданина создали необходимые условия для социального развития российского общества.

Поправки в Конституцию вносились пять раз. Поступательные преобразования конституционных положений, по мнению В. Д. Зорькина, «обусловлены вызовами времени... и это не политика и идеология»¹². Основной закон является базой взаимодействия государства и общества. Его прогностические начала создают основу для социального развития общества. На социальное развитие особенно обращается внимание в посланиях Президента к Федеральному Собранию. В них социальное развитие объявляется национальной целью¹³, моделью, которая позволит обеспечить наилучшие условия для самореализации человека, дать достойные ответы на вызовы стремительно меняющегося мира¹⁴.

Социальное развитие российского общества осуществляется путем проведения конституционных преобразований его социальных сфер, повышения благосостояния граждан, формирования социально-экономических стимулов, увеличения социальных гарантий, обновления современной экономики.

Социальное развитие общества осуществляется по разным направлениям. Основными из них являются: духовно-нравственное развитие, развитие социального потенциала семьи, экономическое развитие.

Духовно-нравственное развитие

О духовно-нравственном развитии общества в послании Президента РФ Федеральному Собранию 2007 г., говорится следующее: «Духовное единство народа и объединяющие нас моральные ценности — это такой же важный фактор развития, как политическая и экономическая стабильность. Убежден, общество лишь тогда способно ставить и решать масштабные национальные задачи, когда у него есть общая система нравственных ориентиров»¹⁵.

¹¹ Козлова Е. И., Кутафин О. Е. Конституционное право России : учебник. 5-е изд., перераб. и доп. М. : Проспект, 2014. С. 150—153.

¹² Зорькин В. Д. Буква и дух Конституции. О тревожных призывах к кардинальным конституционным реформам // Российская газета. 09.10.2018.

¹³ Послание Президента РФ Федеральному Собранию от 21.04.2021 // Российская газета. 2021. № 87.

¹⁴ Послание Президента РФ Федеральному Собранию от 20.02.2019 // Российская газета. 2019. № 38.

¹⁵ Послание Президента РФ Федеральному Собранию от 26.04.2007 // Российская газета. 2007. № 90.



По своему наполнению ценности многообразны. Они отражают степень развития общества и лежат в основе государственно-правовых институтов. С включением в Основной закон новой ст. 67.1 ценностное содержание Конституции расширилось. Не сосредоточиваясь на положениях ч. 1—3 ст. 67.1 Конституции, обратим внимание на ч. 4 ст. 67.1. В этой норме универсальные ценности «духовность и нравственность» получают конституционное звучание.

По природе исследуемые ценности носят универсальный характер. На протяжении длительного исторического развития общество стремилось к воплощению этих ценностей в реальные блага. Духовно-нравственные ценности на уровне общественного развития предстают в качестве высших принципов. Стоит подчеркнуть, что в ч. 4 ст. 67.1 Конституции РФ новеллы о духовном и нравственном развитии и воспитании касаются детей. Воспитание будущего поколения в духе духовно-нравственных ценностей, безусловно, закладывает основу для развития общества. Но исследуемые ценности связаны не только с будущим поколением и семьей, они имеют прямое отношение к гражданскому обществу в целом. Поскольку духовные ценности пользуются общественным признанием и воздействуют на поведение людей¹⁶, логично закрепить их по отношению ко всему гражданскому обществу.

Сегодня по-прежнему актуальны размышления ученых Б. А. Страшуна¹⁷ и С. А. Авакьяна¹⁸ о том, что Конституция нуждается в главе «Гражданское общество».

Социальный потенциал семьи

Повышение социального потенциала семьи, ее активности во всех сферах жизни общества, укрепление брачно-семейных отношений — все это имеет отношение к социальному развитию страны¹⁹. Семья важна для развития как государства, так и общества. Определение понятия «семья» в семейном законодательстве не приводится. В юридической литературе указывается, что «семья — обязательное звено не только воспроизводства человека, но и «качества населения», которое отражает состояние психического здоровья живущих и вступающих в жизнь поколений, уровень их способностей к интеграции в общественную жизнедеятельность, к выполнению связанных с нею профессиональных и социальных ролей²⁰.

По мнению Конституционного Суда РФ, термин «семья» наполняется в зависимости от целей правового регулирования различным юридическим

¹⁶ Мартышин О. В. Философия права : учебник для магистров. М. : Проспект, 2017. С. 78.

¹⁷ См., например: Страшун Б. Основные тенденции в развитии конституционного права в мире и проект Конституции Российской Федерации // Конституционный вестник. 1991. № 9. С. 11—17.

¹⁸ См.: Авакьян С. А. Российский конституционализм: несколько тезисов о неотложных задачах // Конституционное право России : избранные статьи. 2010—2016. Махачкала : Изд-во ДГУ ; М. : Проспект, 2016. С. 63—66.

¹⁹ Козлова Е. И., Кутафин О. Е. Конституционное право России : учебник. 5-е изд., перераб. и доп. М. : Проспект, 2014. С. 148—150.

²⁰ Козлова Е. И., Кутафин О. Е. Конституционное право России : учебник

содержанием²¹. В соответствии с поправками к Конституции 2020 г., ранее упоминаемая ст. 67.1 содержит положения об особой защите детей. По справедливому суждению П. В. Крашенинникова, «повышение социальной значимости семьи, укрепление брачно-семейных отношений — все это имеет непосредственное отношение к дальнейшему развитию страны»²². В свете современных мировых событий появилась тенденция особой защиты прав детей. Защищать детей? Кто будет выступать субъектом посягательства? Родители, законные представители, воспитатели, учителя, преподаватели? Этот вопрос носит полемический характер.

Современное положение российской семьи оценивается по-разному, а определяется демографическими показателями, по данным, приводимым Федеральной службой государственной статистики. Например, за май 2021 г. зарегистрировано 46 596 браков и 49 004 развода. По сравнению с январем — маем 2020 г. число браков увеличилось на 30,1 %, разводов — на 44,0 %²³. Количество детей, родившихся в зарегистрированном браке, по состоянию на 2020 г. составило 1 125 011 чел., вне брака — 311 174 чел.

Количество отказных, подкинутых, найденных детей по состоянию на 2020 г. составило 329 чел., тогда как в 2018 г. их насчитывалось 9 251 чел.²⁴ В нашей стране с 2014 г. действует Концепция государственной семейной политики Российской Федерации, утвержденная распоряжением Правительства РФ от 25.08.2014 № 1618-р²⁵. В ней приводятся различные изменения демографического положения населения, а следовательно, и семьи как одной из ее ячеек. К числу положительных изменений можно отнести улучшение общей ситуации в стране, вхождение в репродуктивный возраст многочисленного поколения молодых женщин.

С точки зрения автора, в развитии института семьи особую роль играют социальные меры поддержки, направленные на расширение социальных гарантий. Федеральным законом от 29.12.2006 № 256-ФЗ «О дополнительных мерах государственной поддержки семей, имеющих детей»²⁶ и иными федеральными законами предусмотрено предоставление средств материнского (семейного) капитала, социальных гарантий по временной нетрудоспособности при уходе за детьми,

²¹ Определение Конституционного Суда РФ от 05.07.2001 № 135-О «Об отказе в принятии к рассмотрению запроса Костромской областной Думы о толковании понятия "семья", содержащегося в статье 38 (часть 1) Конституции Российской Федерации» // СПС «КонсультантПлюс».

²² Крашенинников П. Какие гарантии и защиту дают родителям и ребенку поправки в Основной закон // URL <https://rg.ru/>, 31.05.2020.

²³ Оперативные демографические показатели за май 2021 г. // URL <https://rosstat.gov.ru/folder/70843/document/127539>.

²⁴ Демографический ежегодник России. 2021 : статистический сборник / Росстат. М., 2021. С. 67.

²⁵ Распоряжение Правительства РФ от 25.08.2014 № 1618-р «Об утверждении Концепции государственной семейной политики в Российской Федерации на период до 2025 года» // СЗ РФ. 2014. № 35. Ст. 4811.

²⁶ Федеральный закон от 29.12.2006 № 256-ФЗ «О дополнительных мерах государственной поддержки семей, имеющих детей» // СЗ РФ. 2007. № 1 (ч. I). Ст. 19.



налоговых льгот для одиноких родителей, иных льготных гарантий малоимущим семьям и членам семей мобилизованных, льготных ипотек для семей с детьми.

Приведенные государственные гарантии реализуются на федеральном и региональном уровнях. В соответствии с ч. 2 ст. 1 указанного Закона № 256-ФЗ органы государственной власти и органы местного самоуправления вправе устанавливать дополнительные меры поддержки для семей с детьми. При этом чем выше уровень социально-экономического развития субъектов РФ, тем качественнее и более разнообразно социальное обеспечение.

Например, в соответствии с ч. 2 ст. 32 Закона г. Москвы от 23.11.2005 № 60 «О социальной поддержке семей с детьми в городе Москве»²⁷ дети до 18 лет имеют право на бесплатное посещение зоопарка и посещение по льготным ценам музеев, выставок и прочих культурных мероприятий. Аналогичные социальные гарантии распространяются в том числе на детей с ограниченными возможностями.

В числе негативных изменений наблюдаются увеличение числа неполных семей, уменьшение числа детей в семьях, рост количества неблагополучных семей, естественная убыль населения, социальная напряженность, уменьшение доходов населения, дестабилизация общественных настроений. Сохраняются тенденции по увеличению числа лиц, лишенных родительского попечения (безнадзорных и беспризорных детей).

По данным единой межведомственной информационно-статистической системы Росстата (ЕМИСС), количество безнадзорных и беспризорных детей по состоянию на январь 2022 г. составляло по России 56 644 ребенка, регионы с наиболее высокими показателями — Свердловская область (4 868 детей), Санкт-Петербург (4 347), г. Москва (4 048), Московская область (2 491 ребенок)²⁸. Это тенденции по фактически сложившимся семьям. Не прошедшие надлежащей регистрационной процедуры взаимоотношения между мужчиной и женщиной остаются за рамками нормативного регулирования.

Под влиянием свободного рынка, информационной открытости, пропаганды семейной и половой свободы происходит постепенная трансформация института семьи, заключающаяся в размывании традиционных поведенческих норм, представлений о семейных ценностях и содержании семейных ролей.

С целью недопущения коренного слома семейной традиции и усиления влияния конституционных норм на благополучие общества в целом поправками к Конституции 2020 г. внесены важные законоположения по защите института брака как союза мужчины и женщины, создания условий для достойного воспитания детей в семье (п. «ж», ч. 1 ст. 72). В том числе в соответствии с ранее упомянутой ч. 4 ст. 67.1 Конституции дети объявляются важнейшим приоритетом государственной политики России. Государство способствует всестороннему развитию института семьи, обеспечивая приоритет семейного воспитания.

²⁷ Закон г. Москвы от 23.11.2005 № 60 «О социальной поддержке семей с детьми в городе Москве» // Ведомости Московской городской Думы. 2005. № 12 (2). Ст. 293.

²⁸ Единая межведомственная информационно-статистическая система // URL: <https://www.fedstat.ru/indicator/36183>.

Экономическое развитие

Социальное развитие общества зависит от экономического потенциала государства. Экономической основой конституционного строя в ст. 8 Конституции РФ определено социальное рыночное хозяйство, в рамках которого производство и распределение товаров и благ осуществляется посредством рыночных отношений²⁹. Государство призвано нести ответственность за надлежащую организацию обеспечения населения всем необходимым, смягчение последствий нестабильности.

По данным прогноза социально-экономического развития России на 2023 год и на плановый период 2024 и 2025 годов Минэкономразвития РФ³⁰ в рамках реагирования на изменения социально-экономической и внешнеполитической ситуации Правительством РФ 15.03.2022 был принят План первоочередных действий по обеспечению развития российской экономики. В числе его первоочередных задач определены конкретные меры обеспечения внутри страны максимальной свободы хозяйственной деятельности, меры поддержки промышленных предприятий, выстраивания логистических и производственных цепочек, снятия регуляторных ограничений, а также меры по государственной поддержке отраслевых производств и сохранению занятости населения путем переобучения работников, мобильности трудовых ресурсов.

В условиях трансформации социальной системы, ее социально-экономической мобильности, социальной неустойчивости, интеграции частных и общественных начал, пересмотра социальных потребностей дальнейшее функционирование нашего государства должно следовать по пути переориентации или социализации права и экономики с учетом критериев человеческого развития.

На доктринальном уровне социализацию экономики и права обозначают в качестве одной из современных тенденций развития³¹. Основным вектором социализации российской экономики и ее ориентации должно стать развитие и удовлетворение социальных потребностей населения, поскольку демократическое государство предполагает свободное развитие личности и реализацию имеющихся способностей, удовлетворение запросов, формирующихся в обществе.

Анализ практики

На основе имеющегося нормативного базиса сегодня реализуются краткосрочные и долгосрочные проекты, направленные на реализацию социально-экономического развития государства, а следовательно, и общества в целом. Например, с целью масштабного освоения потенциала территории Дальнего Востока реали-

²⁹ Козлова Е. И., Кутафин О. Е. Конституционное право России : учебник. С. 148—150.

³⁰ Прогноз социально-экономического развития Российской Федерации на 2023 год и на плановый период 2024 и 2025 годов (разработан Минэкономразвития России) // СПС «КонсультантПлюс». Документ опубликован не был.

³¹ См.: Харитонов Ю. С., Санникова Л. В. Социализация vs демократизация предпринимательства: проблемы современной правовой доктрины // Гражданское право. 2020. № 5. С. 35.



зуется комплексная государственная программа «Социально-экономическое развитие Дальневосточного федерального округа»³², предусматривающая создание и развитие в границах Дальнего Востока территорий опережающего социально-экономического развития, создание рабочих мест, осуществление социального благоустройства новых центров экономического роста и др.

В условиях жесткой социально-экономической напряженности с 2021 г. запущен ряд федеральных долгосрочных программ, направленных на социальное развитие отдельных направлений деятельности нашего государства. Например, с 2021 г. реализуются государственные программы разной направленности: бесплатной догазификации³³, развития туризма³⁴, вовлечения в оборот земель сельскохозяйственного назначения³⁵.

Выводы и предложения

Проведенный анализ основных направлений социального развития общества в свете 30-летия Конституции позволяет прийти к выводу, что роль государства в социальном развитии общества по-прежнему является существенной. Государство служит формой организации общества, его управляющей системой, призванной осуществлять соответствующие функции. По характеру выбранного государством направления развития можно судить о характере общества и его сущности. При мировой тенденции глобальной трансформации, переоценке ценностных ориентаций и традиционных подходов к институтам общества перспективой социального развития российского общества становится сохранение ценностных устоев, приумножение социальных благ. И стремление к этому у государства есть.

БИБЛИОГРАФИЯ

1. Авакьян С. А. Российский конституционализм: несколько тезисов о неотложных задачах // Конституционное право России : избранные статьи. 2010—2016. — Махачкала: Изд-во ДГУ ; М. : Проспект, 2016. — 676 с.
2. Зорькин В. Д. Буква и дух Конституции. О тревожных призывах к кардинальным конституционным реформам // Российская газета. — 09.10.2018.

³² Постановление Правительства РФ от 15.04.2014 № 308 «Об утверждении государственной программы Российской Федерации «Социально-экономическое развитие Дальневосточного федерального округа» // СЗ РФ. 2014. № 18 (ч. I). Ст. 2154.

³³ Федеральный закон от 11.06.2021 № 184-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон «О газоснабжении в Российской Федерации» // СЗ РФ. 2021. № 24 (ч. I). Ст. 4202.

³⁴ Постановление Правительства РФ от 24.12.2021 № 2439 «Об утверждении государственной программы Российской Федерации «Развитие туризма» // СЗ РФ. 2022. № 1 (ч. II). Ст. 147.

³⁵ Постановление Правительства РФ от 14.05.2021 № 731 «О Государственной программе эффективного вовлечения в оборот земель сельскохозяйственного назначения и развития мелиоративного комплекса Российской Федерации» // СЗ РФ. 2021. № 21. Ст. 3583.

3. *Козлова Е. И.* Избранные труды : сборник статей, лекций, тезисов. — М. : Проспект, 2017. — 304 с.
4. *Козлова Е. И., Кутафин О. Е.* Конституционное право России : учебник. — 5-е изд., перераб. и доп. — М. : Проспект, 2014. — 592 с.
5. *Крашенинников П. В.* Какие гарантии и защиту дают родителям и ребенку поправки в Основной закон // URL <https://rg.ru/>, 31.05.2020.
6. *Мартышин О. В.* Философия права : учебник для магистров. — М. : Проспект, 2017. — 352 с.
7. *Ожегов С. И., Шведова Н. Ю.* Толковый словарь русского языка : 80 000 слов и фразеологических выражений. — М. : Азбуковник, 1997. — 421 с.
8. *Румянцев О. Г.* Конституция Девяносто третьего. История явления (документальная поэма в семи частях от ответственного секретаря Конституционной комиссии 1990—1993 годов). — 3-е изд., испр. и доп. — М. : Издательство РГ, 2018. — 400 с.
9. *Страшун Б. А.* Основные тенденции в развитии конституционного права в мире и проект Конституции Российской Федерации // Конституционный вестник. — 1991. — № 9. — С. 11—17.
10. *Фадеев В. И.* Екатерина Ивановна Козлова: классик при жизни // Lex russica. — 2016. — № 3. — С. 9—21.
11. *Харитонова Ю. С., Санникова Л. В.* Социализация vs демократизация предпринимательства: проблемы современной правовой доктрины // Гражданское право. — 2020. — № 5. — С. 35—38.

Е. И. Козлова

Воля советского народа (государственно-правовой аспект)¹

Воля советского народа, руководимого Коммунистической партией, выступает как важнейший фактор общественного развития, успешного достижения цели построения коммунистического общества. В Отчетном докладе ЦК КПСС XXIV съезду партии отмечалось: «Нам всегда и во всех делах помогали революционная воля и размах, умение партии мобилизовать усилия миллионных масс на решение созидательных задач, трудовой энтузиазм рабочего класса, колхозного крестьянства и интеллигенции».

Лозунг управления по воле народа, декларируемый буржуазией, никогда не был и не мог быть реализован в классово-антагонистическом обществе. Только при социализме в результате действия объективных исторических закономерностей воля народа получает свое воплощение во всех институтах политической организации общества. В трудах классиков научного коммунизма теоретически обоснована, а практикой социалистического строительства подтверждена роль народных масс как творца истории. Маркс и Энгельс открыли закон возрастания роли народных масс в ходе исторического развития. Они писали, что вместе с основательностью исторического действия будет расти и объем массы, делом которой оно является. В. И. Ленин считал этот вывод одним из самых глубоких и самых важных положений той историко-философской теории, которую не хотели и не могли понять народники. Он писал, что по мере расширения и углубления исторического творчества людей должен возрастать и размер той массы населения, которая является сознательным историческим деятелем².

Победа Октябрьской революции знаменовала собой возникновение первого в мире государства, «управляемого волей и в интересах трудящихся масс»³. На современном этапе, в развитом социалистическом обществе, Советское общенародное государство выступает как воплощение воли всего народа — принципиально новой, интернациональной общности людей, социалистического союза всех трудящихся СССР — работников индустрии, сельского хозяйства и культуры, физического и умственного труда — общности, составляющей социальную основу многонационального общенародного государства.

В общественных науках, в частности правовых, понятие воли широко используется применительно к историческим общностям (классу, народу, нации), организациям (партии, государству), коллективам и объединениям трудящихся. Однако

¹ Козлова Е. И. Воля советского народа // Советское государство и право. 1972. № 9. С. 19—25.

² См.: Ленин В. И. Полн. собр. соч. Т. 2. С. 539—540.

³ Калинин М. И. Избранные произведения. М., 1960. Т. 1. С. 690.

попытки раскрыть содержание этого понятия единичны, и большинство авторов исходят из него, как из определенной данности. Между тем понятие общественной воли весьма сложно и многоаспектно. В данной статье рассматриваются государственно-правовые аспекты понятия воли народа, соотношение их с гносеологической и социологической характеристикой общественной, социальной воли, значение социологического анализа процесса формирования воли советского народа для правильного раскрытия сущности тех форм волеизъявления народа, с которыми связано советское государственное право.

Понятие воли советского народа

В задачу государственно-правовой науки входит исследование сущности советского государственного права как воплощения воли народа. Являясь совокупностью правовых норм, регулирующих общественные отношения, складывающиеся в процессе осуществления государственной власти, советское государственное право выступает как важнейший инструмент утверждения воли и власти советского народа. «В обобщенной, концентрированной форме советские законы выражают волю народа, основные направления политики партии и государства, обеспечивают движение общества по заданному курсу», — говорил Л. И. Брежнев в речи перед избирателями Бауманского избирательного округа. Наиболее концентрированной формой выражения воли народа является Основной закон государства — советская Конституция.

Развитие советского законодательства в ходе социалистического и коммунистического строительства выявляет тенденцию неуклонного совершенствования механизма формирования государственной воли советского народа, расширения и углубления гарантий правильного отражения и учета воли трудящихся в деятельности представительных органов и других частей системы политической организации советского общества. Об этом ярко свидетельствуют как законодательство, так и сама практика государственного строительства в нашей стране. Достаточно сослаться на проведенные мероприятия по совершенствованию избирательной системы; принятие законов, определивших порядок отзыва депутатов; законодательную регламентацию организации и деятельности сельских, поселковых, городских, районных в городах, районных советов депутатов трудящихся, обеспечившую дальнейшее углубление связей советов с избирателями, совершенствование механизма выявления воли и интересов широких слоев трудящихся масс. Новыми законами о местных советах установлено, что советы организуют широкое участие граждан в решении вопросов местного и общегосударственного значения, обеспечивают информацию населения о своей деятельности, выносят наиболее важные вопросы государственного, хозяйственного и социально-культурного строительства на обсуждение собраний трудящихся по предприятиям, учреждениям и организациям, а также по месту жительства граждан. Повышена ответственность местных советов за выполнение наказов избирателей. Все более широкое развитие получает применение запросов депутатов.

Исследование правовых аспектов понятия воли социальной общности — класса, народа — должно базироваться на философском анализе общественной

воли как активной, действенной стороны общественного сознания. К сожалению, эти вопросы не привлекают должного внимания советских философов⁴. Слабость разработки философских аспектов общественной воли затрудняет ее правовой анализ, порождает неполноту и односторонность в трактовке содержания понятия воли народа в юридической литературе. Одни авторы подразумевают под волей господствующего класса его правовую идеологию⁵. Другие рассматривают волю народа как психологическую категорию, как реально существующие стремления всех или, по крайней мере, большинства советских людей⁶, как совокупность стремлений и желаний господствующего класса или народа в целом⁷. Третьи трактуют волю народа как общественное мнение⁸. Высказывается суждение о том, что государственная воля — это общенародное мнение, сформулированное как официальное установление⁹. В некоторых работах отмечается, что, говоря о воле класса, выраженной в праве, следует иметь в виду интерес класса, проявляющийся в действии¹⁰.

Множественность и различие определений воли не случайны. Они отражают сложность понятия воли, различные аспекты обращения к нему, многообразие форм проявления общественной воли, различные уровни ее формирования. Однако такое различие в подходе к раскрытию содержания понятия воли народа в государственно-правовой науке не может способствовать успешному исследованию проблемы воли народа. При характеристике содержания понятия общественной воли в таких ее разновидностях, как воля класса, народа, нельзя отрываться от философских аспектов понятия общественной воли как активной, действенной стороны общественного сознания. В гносеологическом плане общественная воля рассматривается как элемент в структуре всех форм общественного сознания¹¹. Поэтому, на наш взгляд, нет оснований связывать понятие воли господствующего класса, народа только с идеологией, в частности с правовой идеологией, или только с общественной психологией, или рассматривать волю как проявляющуюся лишь в общественном, общенародном мнении. Все

⁴ См.: *Братусь С. Н.* Юридические лица в советском гражданском праве. М., 1947. С. 10. Как пишет Д. А. Потопейко, «в учебниках по историческому материализму до сих пор волевая сторона общественного сознания даже не упоминается, а в литературе по исследованию общественного сознания этот вопрос затрагивается редко» (*Потопейко Д. А.* Правосознание как особое общественное явление. Киев, 1970. С. 60).

⁵ См.: Марксистско-ленинская общая теория государства и права: основные понятия и институты. М., 1970. С. 361.

⁶ См.: Высшие представительные органы власти в СССР. М., 1969. С. 28.

⁷ См.: *Сафаров Р. А.* Общественное мнение и общенародное право // Советское государство и право. 1964. № 4. С. 81.

⁸ См.: *Безуглов А. А.* Суверенитет советского народа. М., 1970. С. 15.

⁹ См.: *Щетинин Б. В.* Проблемы теории советского государственного права. М., 1969. С. 19.

¹⁰ См.: *Левин И. Д.* Суверенитет. М., 1948. С. 60.

¹¹ См.: *Гак Г. М.* Учение об общественном сознании в свете теории познания. М., 1960 ; *Уледов А. Д.* Общественное мнение советского общества. М., 1963 ; *Потопейко Д. А.* Указ. соч.

эти формы вместе взятые, как и иные формы общественного сознания, имеют определенную значимость, в частности правовую, в проявлении воли господствующего класса, народа.

Кроме того, определяя понятие воли через различные ее проявления, нельзя ограничиваться проявлениями воли народа, связанными лишь с областью общественного сознания и раскрываемыми только через категории общественного сознания. Не менее важен для юридической науки и социологический аспект понятия общественной воли. Воля народа, класса проявляется во всей общественной, социальной практике: в общественных движениях, в революциях, в классовой борьбе, при осуществлении государственной власти, в управлении. Именно социальные действия наиболее адекватно выражают волю общности. Не случайно в литературе высказывается суждение, что воля в социальном плане — это выражение тем или иным общественным образованием (личностью, группой лиц, классом, народом, учреждением, системой учреждений) своих интересов в определенного вида деятельности и воплощение их на практике¹². Однако и это определение воли, выводящее понятие воли из сферы общественного сознания в сферу социальной практики, отвлекающееся от социально-психологической природы воли, страдает односторонностью.

Воля проявляется не только в практической деятельности, но и в идеях, теориях, взглядах, идеалах, социальных настроениях, чувствах, эмоциях, представлениях, желаниях — во всех проявлениях идеологии и общественной психологии. Рассмотрение той или иной отдельной формы проявления воли в качестве содержания научного понятия воли народа не может быть плодотворным. Маркс и Энгельс в свое время подчеркивали недопустимость «из какого-нибудь представления или понятия, имеющего целый ряд вполне установившихся сторон, выхватить одну сторону, рассматривая ее как поныне единую и единственную, подsunуть ее понятие как его единственную определенность...»¹³. В. И. Ленин также отмечал: «Чтобы действительно знать предмет, надо охватить, изучить все его стороны, все связи и “опосредствования”»¹⁴.

Понятие воли народа может в должной мере отражать ее сущность как специфического явления духовной жизни общества только в том случае, если оно охватывает в достаточно полном виде все основные формы проявления воли, выражения того, чего народ хочет, в чем видит свою цель и на достижение каких результатов направляет свою деятельность. Выработка такого понятия общественной воли, которое охватило бы все основные связи и опосредствования воли, составляет предмет ее философского анализа. Каждая из конкретных общественных наук, которая обращается к проблеме воли, имеет дело лишь с определенными проявлениями воли, ее опосредствованиями в специфических явлениях, действиях, выражающих значимые для данной науки свойства воли.

Специфичность задач исследования проблемы воли в той или иной общественной науке делает правомерным известное различие в определениях воли,

¹² См.: *Меньшиков В. В.* Ф. Энгельс о власти // Вестник Ленинградского университета. 1970. № 17. С. 41.

¹³ *Маркс К., Энгельс Ф.* Соч. Т. 3. С. 261.

¹⁴ *Ленин В. И.* Полн. собр. соч. Т. 42. С. 290.

которыми оперируют науки. Однако она не может оправдать «усеченных» определений воли, при которых не отражаются черты, раскрывающие качественную сущность этого понятия. Содержание понятия общественной, социальной воли в правовых науках должно отражать основные качественные характеристики этой категории, в диалектической совокупности выявляющие ее сущность. Воля советского народа выступает как одна из разновидностей общественной воли, субъектом которой является историческая общность — советский народ. В качестве таковой она несет на себе все свойства общественной воли как активной, деятельной стороны общественного сознания, проявляет себя как необходимый элемент общественного сознания. Посредством определенных волевых действий общественная воля выходит из сферы общественного сознания в сферу социальной практики. Воля советского народа — это не воля «общества — лица». Она проявляется в волевых действиях конкретных членов общества, выступающих как живые носители воли народа, и формируется при руководящей роли рабочего класса во главе с Коммунистической партией путем сложного динамического синтеза воли классов, социальных слоев, наций и народностей, имеющих в структуре общества, волю, обусловленных в конечном счете экономическими отношениями.

Не все формы проявления воли класса, народа как применительно к формам общественного сознания, так и применительно к различным сферам социальной практики в полном своем объеме имеют правовой интерес и правовую значимость. Так, идеологические формы проявления воли класса, народа имеют место и в морали, и в искусстве, но они остаются в большей мере за рамками правовой значимости. То же следует сказать и в отношении таких форм объективизации воли, как общественное мнение, стремления и интересы советских людей. Не все формы проявления воли и в социальной практике входят в орбиту исследования правовых наук. Значимые в правовом аспекте формы выражения воли народа ограничиваются теми сферами общественных отношений, в которых она себя проявляет, и теми социальными функциями, которые свойственны различным формам проявления воли народа в качестве регулятора общественных отношений.

Советское государственное право связано прежде всего с проявлениями воли народа — субъекта политической, государственной власти. В этом качестве воля народа выступает как особым образом организованная воля, как государственная воля советского народа¹⁵. В данном случае воля народа объективируется в государственной власти, выступает как власть народа. Именно в таком аспекте часто применяется понятие воли класса, народа, когда речь идет о народе как субъекте политической власти. Однако государственно-правовая наука имеет дело не только с государственной волей народа. В орбиту ее исследований попадает широкий круг иных форм объективизации воли народа, в той мере, в какой они связаны с участием в процессе формирования государственной воли народа, с различными проявлениями суверенитета советского народа, с его волеизъявлениями как субъекта политической власти, с деятельностью различных носителей воли народа.

¹⁵ О специфических чертах государственной воли как разновидности общественной воли см.: Керимов Д. А. Свобода, право и законность. М., 1960. С. 85.

Многоаспектность понятия воли, многообразие форм проявления воли класса, народа обуславливают широкое смысловое содержание термина «воля народа». Данный термин употребляется для обозначения таких различных форм объективизации воли, как власть народа, его идеология, интересы, стремления, желания, запросы и требования трудящихся масс, общественное мнение. Широко используется этот термин и для характеристики единства народа, его активности в достижении цели, в выполнении определенных задач и т.д. В государственно-правовом аспекте, о какой бы форме проявления воли народа ни шла речь, подразумевается воля народа в политической сфере, т.е. в сфере осуществления государственной, политической власти, деятельности народа как субъекта политической власти.

Формирование воли советского народа

Государственно-правовая наука исследует специфические способы формирования воли советского народа, особые формы его волеизъявления — выборы, референдум, иные формы непосредственной демократии, формирование воли народа его представительными органами. Правильное уяснение сущности и значения этих форм требует обращения к общим основам, определяющим процесс формирования воли класса, народа. Формирование воли класса, народа выступает как сложный процесс взаимодействия объективных и субъективных факторов. Воля в своем содержании не произвольна. Как отмечал Г. В. Плеханов, «прежде чем стать причиной, воля является следствием»¹⁶.

В трудах основоположников научного коммунизма глубоко обоснована диалектическая связь объективных закономерностей общественного развития и субъективного фактора, раскрыта определяющая роль общественного бытия по отношению к общественному сознанию, активная роль общественного сознания. Проявление общих закономерностей соотношения общественного бытия и общественного сознания показано и применительно к проблеме свободы воли, к объективным и субъективным факторам формирования воли. Характеризуя движущие причины тех побудительных сил, которые приводят в движение большие массы людей, целые народы, классы, Энгельс писал, что «государственная воля определяется в общем и целом изменяющимися потребностями гражданского общества, господством того или другого класса, а в последнем счете — развитием производительных сил и отношений обмена»¹⁷. Роль объективных факторов, лежащих в основе формирования воли, выражается через механизм взаимодействия общественных, классовых потребностей, интересов, цели. Маркс писал, что сознательная цель как закон определяет способ и характер действий человека, и ей он должен подчинить свою волю¹⁸.

Но одинаковые потребности, интересы, цели составляют лишь объективную предпосылку формирования общей классовой воли, формирования класса,

¹⁶ Плеханов Г. В. Избранные философские произведения. М., 1956. Т. 2. С. 207.

¹⁷ Маркс К., Энгельс Ф. Соч. Т. 21. С. 310.

¹⁸ См.: Маркс К., Энгельс Ф. Соч. Т. 21. С. 310.

способного к борьбе за свои классовые интересы, к самостоятельному политическому действию. Формирование единой воли класса, народа немислимо без действия субъективных факторов, и прежде всего без определенных форм организации. В. И. Ленин отмечал, что «массы без организации лишены единой воли...»¹⁹. Высшей формой организации класса выступает его политическая партия. Именно Коммунистическая партия вырабатывает идеологию пролетариата, научно обоснованно раскрывает его историческую миссию. Партия вооружает рабочий класс правильным познанием закономерностей общественного развития, конечных задач его классовой борьбы и путей, ведущих к достижению цели построения коммунистического общества. Под ее руководством формируется и классовая воля важнейшего союзника рабочего класса — крестьянства, всех слоев трудящихся масс. Это и определяет ведущую роль Коммунистической партии в процессе формирования воли рабочего класса, трудящихся масс, а в настоящее время в нашей стране — всего советского народа. Поэтому высшей формой, выявляющей содержание воли советского народа, правильно отражающей коренные интересы народа, объективные закономерности общественного развития, является формируемая Коммунистической партией идеология. В политике партии воплощаются коренные интересы советского народа.

Организационной основой формирования государственной воли советского народа являются Советское государство как политическая организация всего народа, советы депутатов трудящихся, выступающие как представительные органы народа. Правильное отражение интересов рабочего класса и всего советского народа в идеологии Коммунистической партии, подтверждение правильности политики партии в ходе социалистического строительства являются залогом того, что марксистско-ленинская идеология воспринимается трудящимися массами как важнейшее руководство к действию. Это определяет единство партии и народа.

Раскрытие процесса формирования воли советского народа через институты непосредственной демократии и народного представительства основывается на их классовой сущности в Советском общенародном государстве. Сформирование новой общности — советского народа — не привело к утрате социалистической демократией ее классового характера. До тех пор, пока существуют классы, общая воля народа всегда будет выступать как сложное диалектическое единство классовых волей. Ее социальной основой выступает единство интересов классов и социальных слоев, составляющих структуру общества. Формирование единой воли советского народа осуществляется под руководством рабочего класса, который не утрачивает своего руководящего положения в обществе. Как отмечалось в Отчетном докладе ЦК КПСС XXIV съезду партии, усилия партии и впредь будут направлены на то, чтобы росло и укреплялось влияние рабочего класса во всех сферах жизни нашего общества.

В. И. Ленин подчеркивал, что «мы можем управлять только тогда, когда правильно выражаем то, что народ сознает», что «недостаточно нашего знания... необходимо, чтобы оно проникло в миллионы не из пропаганды, а из собственного опыта этих миллионов...»²⁰. Советская государственная власть всегда выступала

¹⁹ Ленин В. И. Полн. собр. соч. Т. 26. С. 246.

²⁰ Ленин В. И. Полн. собр. соч. Т. 45. С. 112 ; Т. 37. С. 142.

как власть большинства, а в настоящее время — это власть всего народа, в чем состоит коренное отличие советской социалистической демократии от буржуазной демократии. «Господствовать должна воля большинства...», — говорил В. И. Ленин. «Воля большинства для нас всегда обязательна, и идти против этой воли — значит совершать измену революции»²¹. КПСС, следуя заветам Ленина, сознательно и целенаправленно руководит формированием воли советского народа.

Таким образом, детерминированность содержания воли народа объективными факторами, определяющее место среди которых имеют экономические отношения, обусловленность единства воли общностью интересов и целей всех членов общества, руководящая роль партии и рабочего класса в формировании воли народа, сущность воли народа как диалектического единства классовых волей являются исходными при определении значения таких форм выражения воли народа, как народное представительство и непосредственное народное голосование. Марксистско-ленинская теория вскрыла глубинные истоки фиктивности «всенародного» голосования в условиях капиталистического строя, где буржуазия регулирует избирательное право так, чтобы оно, по меткому выражению Маркса, «хотело разумного, т.е. ее господства»²². Вместе с тем в трудах основоположников научного коммунизма глубоко обосновано значение для интересов рабочего класса требований всеобщего избирательного права, рамки и границы его использования как одного из важных средств классовой борьбы в буржуазном обществе.

Голосование как форма выражения воли, разумеется, не может быть взято в отрыве от факторов, составляющих основу возникновения общей воли. Еще Руссо подметил, что «волю делает общею не столько число голосов, сколько общий интерес, объединяющий голосующих»²³. Единство интересов, целей социалистических классов, подлинный социалистический демократизм советской избирательной системы обеспечивают правильное отражение и выражение воли советского народа в голосовании. Освобожденное от буржуазных условий мотивации воли избирателей, порождающих ее искажение, голосование в советском социалистическом обществе выступает как форма правильного отражения и выражения воли советского народа. Оно выступает, с учетом всех иных факторов, и как одно из важных условий формирования единой воли многомиллионных масс трудящихся. Характеризуя значение выборов как могучего фактора организации масс, М. И. Калинин писал: «Здесь, таким образом, будут выкованы единая воля и единое стремление к осуществлению основных идей социалистического строительства»²⁴.

В. И. Ленин писал, что «мы... хотим превратить государство в учреждение для принуждения творить волю народа»²⁵. То огромное внимание, которое на всем протяжении развития Советского государства уделяет КПСС дальнейшему совершенствованию советской социалистической демократии, является ярким свидетельством последовательного выполнения этого ленинского завета.

²¹ Ленин В. И. Полн. собр. соч. Т. 35. С. 114 ; Т. 37. С. 179.

²² Маркс К., Энгельс Ф. Соч. Т. 7. С. 95.

²³ Руссо Ж.-Ж. Трактаты. М., 1969. С. 173.

²⁴ Калинин М. И. Избранные произведения. М., 1960. Т. 2. С. 499.

²⁵ Ленин В. И. Полн. собр. соч. Т. 35. С. 110.

**Юрий Григорьевич
ШПАКОВСКИЙ,**
главный редактор
журнала «Вестник
Университета имени
О.Е. Кутафина (МГЮА)»,
доктор юридических наук,
профессор

«Человек с ружьем»¹

Если тебе меч понадобится только
один раз — носи его всю жизнь!

Конфуций

Предисловие

Оружие — постоянный спутник человека с древних времен. Роль, которую оно сыграло в развитии общества, будучи инструментом защиты для одних и средством нападения для других, сложно переоценить. С его помощью менялись мировая история, судьбы стран и народов. Начиная с эпохи феодализма, владение оружием, будь то меч европейского рыцаря, шпага русского дворянина или катана японского самурая, символизировало силу, власть и принадлежность к высшей ступени социальной иерархии.

Оружие — не только инструмент войны, но и мощный культурный символ, способный вызывать самые разные эмоции и ассоциации, от ужаса и гнева до уважения и восхищения. Во многих культурах оружие является важным символом, отражающим историю и традиции народа, символизирует власть, защиту и даже духовные искания.

Оружие в Российской империи



Император Николай II

Армия в России всегда была «любимым детищем» монархов. С петровских времен между монархами и войсками складывались особые отношения. Армия присягала на верность государю, а последний подчеркивал свою принадлежность к ней. Не случайно русские императоры имели воинские звания и с гордостью носили военную форму.

Первый царь-реформатор Петр Алексеевич имел генеральское и адмиральское звания. Не отставали от Петра I и его потомки. Среди русских императоров был один фельдмаршал (Александр II), один генерал-адмирал (Павел I), один полный генерал (Александр III) и один адмирал (Петр I), два генерал-лейтенанта (Александр I и Николай I) и шесть полковников лейб-гвардии, среди которых, помимо Петра II, Петра III и Николая II, были три женщины — Екатерина I, Елизавета, Екатерина II.

Форма для русского офицера всегда была больше, чем просто одежда. Овеянный дымом сражений, военный мундир был символом чести и определенного социального статуса. Офицер Российской империи никогда не появлялся в обществе в гражданской одежде и, даже находясь в отставке, предпочитал ходить в форме. Поэтому каждый элемент, каждая мелочь в форменной военной одежде имела большое значение.

¹ Материал подготовлен с использованием интернет-ресурсов.

Неслучайно русские императоры уделяли большое внимание военной форме в армии и на флоте. Особенно любил военную форму Николай I — даже в домашней обстановке он ходил в поношенном мундире без эполет. Тяга к созданию военного обмундирования передалась и его сыну — Александру II. Он не только лично утверждал эскизы, но и готовил некоторые из них.

Российские императоры всегда и везде носили военную форму, за исключением выездов за рубеж.

Важное место в форме одежды, и прежде всего офицерского состава, занимало личное оружие. Неслучайно до 1917 г. холодное оружие (кинжи, шпаги, сабли и т.д.) традиционно являлось важнейшим элементом форменной одежды. На парадных портретах русских императоров шпага была обязательным атрибутом.

Шпага, как элемент форменной одежды полагалась не только военным, но и гражданским, придворным чинам при парадной, праздничной и обыкновенной форме. Как символ дворянства, шпага должна была находиться при мундире чиновника любого класса, ибо в этот период еще каждый класс Табеля о рангах давал право по крайней мере на личное дворянство. Как говорили в те времена, «носили шпаги на страх врагам и на погибель женщинам».

В последней трети XVIII — XIX в. даже студентам высших учебных заведений, таких как, например, Санкт-Петербургский императорский университет, полагалось при сюртуках носить шпаги, что чаще всего они делали с удовольствием. Это предписывалось и университетскими уставами.

Но не только шпаги и кортики, в Российской империи правом ношения боевого огнестрельного оружия фактически обладал всякий законопослушный и психически здоровый подданный.

Оружие было доступно представителям всех сословий, хотя оружейная культура существенно различалась по регионам. В центральной части револьверы и пистолеты почитались «господскими орудиями», а длинноствольным нарезным оружием обладали охотники, коими считалось большинство среднерусских крестьян, а также казаки и практически все жители Сибири.

Существовали ли ограничения на продажу и ношение оружия? В некотором смысле — да. Однако запрет распространялся на незаконную стрельбу из огнестрельного оружия в общественных местах и на его ношение в некоторых случаях, но не на его хранение.

Так, III глава Соборного уложения 1649 г. установила ограничения на обращение с оружием при царском дворе. Запрещалось обнажать оружие как в присутствии, так и в отсутствие царя под угрозой наказания. Помимо этого, запрещалось ношение отдельных видов оружия при царском дворе в Москве и других местах нахождения государя.

Право появляться с оружием в общественном месте было знаком высокого социального статуса. Первый царский указ, связывающий ношение оружия с общественным положением, появился еще в 1682 г. «С сего времени, — говорится в этом документе, — и полковникам, и стряпчим, и дворянам московским, и жильцам, и начальникам людям русским и иноземцам... и детям боярским в Москве и



Коллежский секретарь, 1901 г.

в походах ходить с саблями и с шпагами и с иным таким же оружием. И с таким же оружием в Москве и в походах ходить приказным, и дворовым конюшенного чина людям, и купцам, и докторам, и иным таких чинов людям. А из служащих в придворной страже ходить лишь тем по Москве с саблями, кто несет караульную службу. А купцам и другим людям нижних чинов... которые будут не в карауле, ни с каким оружием не ходить».

Петр I в 1718 г. ввел штрафы за пальбу «на дворах и улицах днем и ночью». Его указ даже рекомендовал забавы ради уходить стрелять из ружья подальше «за слободы в поле, где жилья нет».

Первый закон о запрещении гражданским лицам носить огнестрельное оружие в больших и малых городах вышел при Екатерине II. «Устав благочиния» 1782 г. не позволял иметь при себе орудия всем и каждому, «кому указание того не позволяет и предписывает». Кроме того, указы о запрещении ходить с оружием для отдельных категорий подданных появлялись постоянно. Например, Екатерина II издала специальное запрещение жителям Москвы и Санкт-Петербурга наряжать своих слуг в военную форму и давать им оружие.

За такое нарушение у виновного изымали ружья и пистолы без возврата, штрафовали его и заключали под стражу. На сельскую местность Устав не распространялся.



Оружейный магазин в Риге. Конец XIX в.

При Николае I в 1839 г. вышел Сельский полицейский устав для государственных крестьян, запрещавший постоянно иметь при себе оружие, кроме охоты на диких зверей. Кроме того, не позволялось стрелять в селениях, домах, во дворах, на улицах и площадях. Это касалось исключительно государевых крестьян, в то время как помещичьи крепостные могли пользоваться оружием с ведома барина. В действительности ружья у крепостных встречались довольно часто, так как охотой промышляло большинство русских крестьян. Бедными поселянами они покупались в складчину на две или три семьи, и мужики пользовались ими поочередно.

Можно сказать, что с начала XIX в. в регионах империи система приобретения оружия (кроме охотничьего, его владение было свободным) формально стала разрешительной — генерал-губернатор либо градоначальник выдавали психически здоровым и законопослушным жителям разрешение на приобретение «нестроевых» видов огнестрельного оружия. Они же при наличии «чрезвычайных обстоятельств» (волнения, бунты и т.д.) могли ввести особый порядок продажи оружия, но только на время этих обстоятельств.

Можно с уверенностью говорить, что в государстве Российском право на оружие являлось неотъемлемым правом каждого законопослушного и психически здорового гражданина; оно, естественно, подвергалось некоторым временным и местным ограничениям.

Первым этапом для желающего получить оружие (как правило, пистолет или револьвер) было прошение. Городские (или уездные) власти давали право владения оружием в пределах одной территориальной единицы. При рассмотрении

прошения учитывались нравственные качества, политическая благонадежность просителя, род его службы и занятий. Например, согласно секретному циркуляру от 8 декабря 1911 г. крестьянам была запрещена продажа револьверов, кроме исключительных случаев, так как они покупали револьверы без всякой «очевидной надобности», как игрушку. Разрешение на хранение оружия по всей империи или в нескольких ее областях выдавалось только в Департаменте полиции Министерства внутренних дел.

Более 90 % всех прошений в Департамент полиции содержали просьбу приобрести пистолет «Браунинг» или револьвер «Смит и Вессон». Однако 10 июня 1915 г. к казенным образцам, которые могли быть выданы только в исключительных случаях, были отнесены и револьверы «Смит и Вессон».

Для положительного решения нужно было получить резолюцию: «поведения хорошего», «ни в чем предосудительном замечен не был», «благонадежен» и т.п. После этого проситель становился обладателем желанного свидетельства.

В пределах города или уезда разрешение на ношение оружия могли получать врачи, почтальоны и даже извозчики. Для частного владения предназначались образцы не больше 38 калибра, не относящиеся к армейским системам (таким как револьвер системы Нагана). Не было особых проблем и с провозом оружия за границу.

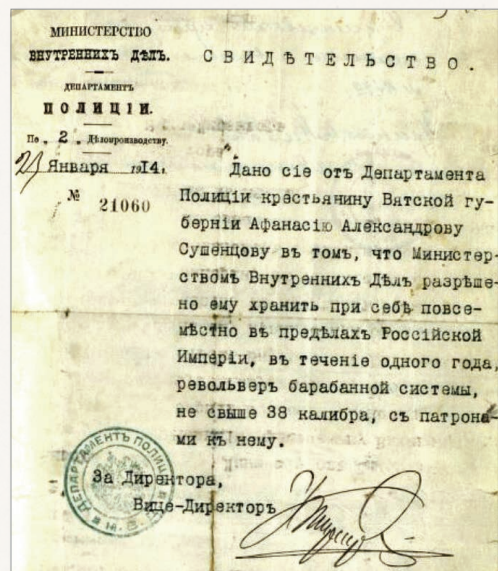
Интересный факт: В. И. Ленин в 1895 г. за революционную деятельность был отправлен в ссылку в село Шушенское Енисейской губернии. По пути в Шушенское Владимир Ильич свободно купил охотничье ружье и патроны.

В литературных произведениях нередко упоминалось о простоте приобретения и ношения огнестрельного оружия.

В повести Н. Лейкина «Наши за границей» семейная пара едет в поезде в Париж, прихватив с собой револьвер. Супруг, вспомнив, что забыл дома патроны, успокаивает жену: «Да что ж ты поделаешь, если забыл! На грех мастера нет. Да ты не беспокойся, в Париже купим».

Герой чеховского рассказа «Мститель» Федор Федорович Сигаев, чтобы свести счеты с неверной женой и ее любовником, направился в оружейный магазин «Шмукс и К°» для выбора себе подходящего револьвера. Приказчик магазина, раскладывая перед ним револьверы и почтительно улыбаясь, говорил: «Я бы советовал вам, мсье, взять вот этот прекрасный револьвер. Система Смит и Вессон. Последнее слово огнестрельной науки... Ежедневно продаем по десятку для разбойников, волков и любовников. Очень верный и сильный бой, бьет на большой дистанции и убивает навывлет жену и любовника. Что касается самоубийц, то, мсье, я не знаю лучшей системы...».

Свободная торговля оружием в России — это не вымысел, а целый исторический этап. Но даже при наличии оружия у каждого четвертого жителя страны процент самоубийств и разбойных нападений был удивительно низок.



Разрешение на приобретение оружия



В. И. Ленин в Шушенском на охоте

Оборот оружия в Советском государстве

После Революции 1917 г. новая власть постаралась как можно скорее разоружить народ. Это было связано с тем, что по стране гуляло множество самого разнообразного стрелкового и холодного оружия. Солдаты зачастую возвращались домой с винтовками и пистолетами, а то и с чем потяжелей. Поголовная вооруженность русских во время Гражданской войны способствовала не только кровопролитию, но и самообороне жителей России от многочисленных банд.

С целью подавления сопротивления свергнутых классов и противодействия преступности в Советском государстве были установлены более строгие, по сравнению с Российской империей, требования к обороту оружия. Так, 10 декабря 1918 г. Совет народных комиссаров РСФСР издал Декрет «О сдаче оружия». Данным Декретом население и гражданские учреждения обязаны были сдать имеющиеся у них винтовки, пулеметы, револьверы всех систем, независимо от степени их исправности, а также патроны к ним и шашки.

При этом делалось исключение для членов РКП(б). Военным комиссариатам предписывалось не изымать винтовки и револьверы у членов РКП(б).



Рабоче-крестьянская милиция. 1921 г.

1 марта 1923 г. ВЦИК и Совет народных комиссаров РСФСР приняли новое постановление «Об охоте», в соответствии с которым удостоверения на право охоты выдавались органами Народного комиссариата земледелия гражданам, достигшим совершеннолетия. Органы НКВД осуществляли регистрацию охотничьего оружия и лиц, его хранивших, а также учет огнестрельных припасов.

Декрет ЦИК РСФСР от 17 ноября 1921 г. «О порядке реквизиции и конфискации имущества частных лиц и обществ» установил, что оружие, взрывчатые вещества, воинское снаряжение при отсутствии надлежащего разрешения на хранение надлежало сдать на безвозмездной основе, в случае обнаружения данных предметов они конфисковались с привлечением их хранителей к уголовной ответственности.

С мая 1922 г., с принятием первого Уголовного кодекса РСФСР, вводится уголовная ответственность за хранение огнестрельного оружия без надлежащего разрешения (ст. 220 предусматривала лишение свободы на срок от 7 месяцев до 1 года). В дальнейшем ответственность за незаконное хранение оружия неоднократно усиливалась.

В период нэпа государство приняло дополнительные меры к установлению контроля за торговлей оружием и боеприпасами. Декретом СНК РСФСР от 9 июля 1924 г. более подробно были перечислены виды оружия и боеприпасов, разрешенные к обращению. Торговля огнестрельным оружием предусматривалась с разрешения органов милиции и ОГПУ. В том же году постановлением ВЦИК СССР из оборота изымается оружие военного образца (боевое).

В середине 1930-х гг. объектом контроля стало и холодное оружие. Правовой основой было постановление ЦИК и СНК СССР от 29 марта 1935 г. Оно

предусматривало упорядочение изготовления и сбыта холодного оружия и устанавливало административный надзор НКВД за выполнение этих правил.

В Великую Отечественную войну гражданское население должно было сдать в милицию все личное охотничье оружие. То же самое касалось трофеев, оставшихся после отступивших оккупантов — их надлежало сдавать нашим войскам, НКВД или местным властям в течение суток. Уличенные в хранении оружия также привлекались к уголовной ответственности.

Со смертью И. В. Сталина в 1953 г. советским гражданам разрешили свободную продажу охотничьего гладкоствольного оружия без обязательного предъявления охотничьих билетов, как прежде. Но этот порядок просуществовал немногим более 5 лет, затем покупатель опять должен был предварительно зарегистрироваться в обществе охотников. Началась кампания по сдаче «охотоминимума» для желающих стать охотниками и купить ружье.

В СССР, кроме милиции и военных, никто не мог свободно владеть боевым оружием. Исключение составляла ВОХР — военизированная охрана стратегически важных объектов и материальных ценностей. Формально она не входила в систему МВД, но ее сотрудники имели боевое оружие. Сотрудники подразделений ВОХР вооружались пистолетами (револьверами), карабинами и в отдельных случаях даже автоматическим оружием.

Не следует забывать о наградном оружии. В довоенные годы за выдающиеся заслуги перед советской властью военнослужащие, сотрудники НКВД, партийные и советские работники могли получить именное наградное оружие. С началом Великой Отечественной войны количество выданного именного оружия увеличилось, причем в основном это было все то, что командиры могли найти под рукой, в том числе и трофейные пистолеты. Также имелась тенденция награждать бойца тем оружием, с которым он воевал. Так, например, снайперы могли наградить именной винтовкой.

В послевоенное время именным оружием награждали лишь изредка, и то в основном крупных военачальников и партийных работников. Примерно с 1975 г. в связи с ужесточением оружейного законодательства органы МВД принуждали владельцев, награжденных именным оружием в годы Великой Отечественной войны, деактивировать имеющиеся у них экземпляры.

Таким образом, требования к приобретению, хранению и ношению оружия в Советском Союзе за время существования страны то смягчались, то ужесточались. Однако обычные граждане в массе своей не могли рассчитывать на официальное обзаведение каким-либо боевым «стволом», кроме охотничьего ружья.



Военизированная охрана. 1960-е гг.



Наградной пистолет

Эпилог

Сегодня в Российской Федерации общие вопросы приобретения, хранения и перемещения оружия регламентированы Федеральным законом от 13 декабря 1996 г. № 150-ФЗ «Об оружии». За прошедшие с момента принятия этого законодательного акта годы в его текст многократно вносились изменения и дополнения. Но, несмотря на это, перечень проблемных и спорных вопросов российского «оружейного права» далеко не исчерпан.

С чем это связано? Общественное восприятие оружия за последние десятилетия сильно эволюционировало, отражая изменения в социальных нормах и политическом климате. В современной культуре оружие часто ассоциируется с дебатами о насилии в обществе, контроле над оружием и правах граждан на самозащиту. Оружие становится не только физическим предметом, но и мощным символом, отражающим глубокие социальные, этические и моральные дилеммы.



ISSN 2311-5998



9 772311 599771 >