



Всероссийская
научно-практическая конференция
**«Российский конституционализм
и конституционная реформа:
замыслы и пределы»**
20 ноября 2020 года



**Министерство науки и высшего образования Российской Федерации
Российский фонд фундаментальных исследований
Курский государственный университет
Юридический факультет**

**Сборник материалов Всероссийской научно-практической
конференции
«Российский конституционализм и конституционная реформа:
замыслы и пределы»
20 ноября 2020 г.**



Курск 2020

УДК 34
ББК 67
С 23

С 23

Сборник материалов Всероссийской научно-практической конференции «Российский конституционализм и конституционная реформа: замыслы и пределы» [Текст]: сб. науч. работ / отв. ред. Т.Н. Ильина. – Курск. гос. ун-т. – Курск: КГУ, 2020. – 183 с.
ISBN 978-5-88313-956-6

В данный сборник вошли материалы конференции, проведенной при финансовой поддержке РФФИ (проект № 20-011-22035), «Российский конституционализм и конституционная реформа: замыслы и пределы».

Эвристической задачей конференции стало прогнозирование изменений как в развитии общественных отношений, так и отдельных отраслях законодательства в свете принятия конституционных поправок.

Собранные в настоящем сборнике материалы позволяют определить скрытые цели реформы, выявить общие закономерности и различия в конституционных реформах в России в различные исторические периоды, а также проследить отражение конституционных преобразований в различных отраслях права.

Материалы печатаются в авторской редакции.

УДК 34
ББК 67
С 23

ISBN 978-5-88313-956-

© Курский государственный
университет, 2020
© Авторы

СОДЕРЖАНИЕ

ПРЕДИСЛОВИЕ.....6

*Раздел I. Практика конституционных реформ в России:
из истории вопроса*

В.Ю. Захаров

**БЫЛИ ЛИ ПРОЕКТЫ ПО ПРЕОБРАЗОВАНИЮ
ГОСУДАРСТВЕННОГО СТРОЯ В ПЕРИОД ПРАВЛЕНИЯ
АЛЕКСАНДРА I КОНСТИТУЦИОННЫМИ?.....7**

П.В. Захарова

**ВЕРХОВНЫЙ СУД РСФСР И НАРОДНЫЙ КОМИССАРИАТ
ЮСТИЦИИ РСФСР: ОСОБЕННОСТИ
ВЗАИМОДЕЙСТВИЯ В 1923-1936 ГОДЫ.....17**

Т.Н. Ильина

**НОМЕНКЛАТУРНЫЙ ПРИНЦИП ФОРМИРОВАНИЯ
СУДЕЙСКОГО КОРПУСА В РСФСР ВО ВТОРОЙ
ПОЛОВИНЕ XX ВЕКА: ПОНЯТИЕ, СОДЕРЖАНИЕ, ИТОГИ.....32**

Л.А. Морозова

**ИВАН ЛУКЪЯНОВИЧ СОЛОНЕВИЧ О РАЗВИТИИ
РОССИЙСКОЙ ГОСУДАРСТВЕННОСТИ, РУССКОМ ПУТИ
ПРОГРЕССА, НАЦИОНАЛЬНОЙ ИДЕИ РОССИИ.....41**

В.П. Пашин

**ЗАКОНОДАТЕЛЬНАЯ ПОЛИТИКА СОВЕТСКОГО
ГОСУДАРСТВА В ОТНОШЕНИИ РУССКОЙ
ПРАВОСЛАВНОЙ ЦЕРКВИ В 1918–1920 ГОДЫ
(БЕЗ БОГА ШИРЕ ДОРОГА?).....57**

*Раздел II. Конституционная модернизация в России:
тенденции и перспективы*

О.В. Брежнев

**КОНСТИТУЦИОННАЯ РЕФОРМА 2020 ГОДА: НЕКОТОРЫЕ
ИТОГИ И ПЕРСПЕКТИВЫ.....70**

А.М. Борисов

**ЭВОЛЮЦИЯ ПРЕДСТАВЛЕНИЙ О КОНСТИТУЦИОННЫХ
МОДЕЛЯХ ОБЩЕСТВЕННОГО УСТРОЙСТВА В КОНТЕКСТЕ
ИЗМЕНЕНИЙ, ПОПРАВOK И НЕРЕШЕННЫХ ПРОБЛЕМ
КОНСТИТУЦИИ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ.....76**

А.Н. Дементьев

**ПРОБЛЕМЫ ПРАВОВОЙ РЕАЛИЗАЦИИ ПОПРАВOK К
КОНСТИТУЦИИ РОССИИ О ТЕРРИТОРИАЛЬНОЙ
ОРГАНИЗАЦИИ ПУБЛИЧНОЙ ВЛАСТИ.....88**

А.И. Левченко

**ПРОБЛЕМЫ И ПЕРСПЕКТИВЫ РАЗВИТИЯ
РЕСПУБЛИКАНСКОЙ ФОРМЫ ПРАВЛЕНИЯ
В СОВРЕМЕННОЙ РОССИИ.....97**

А.Б. Никишов

**ЭВОЛЮЦИЯ КОНСТИТУЦИОННО-ПРАВОВОГО СТАТУСА
ЛИЧНОСТИ И ЕГО ОТРАЖЕНИЕ В ОТЕЧЕСТВЕННОМ
КОНСТИТУЦИОННОМ ПРАВЕ.....104**

*Раздел III. Конституционно-правовые ориентиры отдельных
правовых институтов*

О.А. Дементьева

**ПРАВОВАЯ ИНТЕРПРЕТАЦИЯ УСТОЙЧИВОГО РАЗВИТИЯ
СЕЛЬСКИХ НАСЕЛЕННЫХ ПУНКТОВ.....114**

В.М. Жернова

**КОНСТИТУЦИОННЫЕ ПРАВА ГРАЖДАН В СВЯЗИ
С ИСПОЛЬЗОВАНИЕМ КИБЕР-ФИЗИЧЕСКИХ СИСТЕМ.....122**

А.В. Минбалева

**РАЗВИТИЕ ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА В СФЕРЕ ЦИФРОВЫХ
ТЕХНОЛОГИЙ НА РЕГИОНАЛЬНОМ УРОВНЕ.....127**

М.С. Рулев
ДИСТАНЦИОННОЕ ГОЛОСОВАНИЕ КАК ЭЛЕМЕНТ
РАЗВИТИЯ ДЕМОКРАТИЧЕСКИХ ЭЛЕКТОРАЛЬНЫХ
ПРОЦЕДУР В РОССИИ.....133

*Раздел IV. Конституционные реформы в зарубежных странах:
опыт и значение*

Ю.В. Гинзбург
ЭТАПЫ СТАНОВЛЕНИЯ МЕЖДУНАРОДНО-ПРАВОВОЙ
ПРАВОСУБЪЕКТНОСТИ ИСЛАНДИИ В КОНТЕКСТЕ
КОНСТИТУЦИОННОЙ ЭВОЛЮЦИИ ДАНИИ.....146

М. Г. Гудова
КОНСТИТУЦИОНАЛИЗАЦИЯ ЭКОЛОГИЧЕСКОГО
ПРАВОСОЗНАНИЯ: РОССИЙСКИЙ И
ЗАРУБЕЖНЫЙ ОПЫТ.....150

О.В. Сушкова
ОСОБЕННОСТИ РЕАЛИЗАЦИИ ЭКОНОМИЧЕСКИХ
ПРАВ СУБЪЕКТАМИ ПРЕДПРИНИМАТЕЛЬСКОЙ
ДЕЯТЕЛЬНОСТИ В ЦИФРОВОЙ СФЕРЕ В ЗАРУБЕЖНЫХ
СТРАНАХ.....154

Е.С. Урдина
КОНСТИТУЦИЯ ИТАЛИИ 1947 ГОДА:
ИСТОРИЯ СОЗДАНИЯ И ЗНАЧЕНИЕ В РАЗВИТИИ
ПОСЛЕВОЕННОЙ ИТАЛИИ.....163

Э.Э. Хащина
ПРЕДПОСЫЛКИ ПРИНЯТИЯ И СОДЕРЖАНИЕ
АКТОВ О НЕЗАВИСИМОСТИ ПРИБАЛТИЙСКИХ
РЕСПУБЛИК (1988 – 1990 ГОДЫ).....167

АННОТАЦИИ И КЛЮЧЕВЫЕ СЛОВА
НА АНГЛИЙСКОМ ЯЗЫКЕ.....177

ПРЕДИСЛОВИЕ

Всероссийская научно-практическая конференция «Российский конституционализм и конституционная реформа: замыслы и пределы» проходила в Курском государственном университете 20 ноября 2020 года.

Актуальность проведение конференции, посвященной вопросам развития конституционализма в России и модернизации Основного закона на современном этапе, обусловлена заявленной в начале 2020 года конституционной реформой. Предложенные Президентом Российской Федерации поправки в Конституцию являются наиболее масштабными с момента ее принятия в 1993 году. Выступление Президента, деятельность рабочей группы по подготовке предложений о внесении поправок в Конституцию, а затем и принятый федеральный конституционный закон вызвали в обществе бурную дискуссию. Обсуждение вышло за рамки предложенных поправок и коснулось широкого круга вопросов: от ценностей российского общества до особенностей российской государственности.

Заглавной темой конференции стала проблема пределов конституционных преобразований. С одной стороны, для политико-правовой повестки дня содержание конституционной реформы не ограничивается лишь проблемами обновления положений Конституции как нормативного правового акта и выходит за пределы процедурных вопросов и задач юридической техники. С другой стороны модернизация отдельных правовых институтов может привести к смещению или даже изменению конфигурации институтов власти.

Особенности конституционной реформы заключаются в том, что она является, с одной стороны, социально-политическим, а с другой – правовым процессом и выражает как динамику отдельных общественных отношений, так и средств их правового регулирования. Именно поэтому важно в современной ситуации определить пределы конституционного реформирования. Как далеко готовы зайти власть и общество в достижении конституционного идеала?

Организационный комитет благодарит всех участников конференции. Следует отметить высокий уровень представленных докладов, а также актуальность и новизну исследований, положенных в их основу. В докладах рассматривались вопросы, связанные с историей российского конституционализма и государственности, конкретным содержанием современных конституционных поправок, основными проблемами, связанными с нормотворчеством в свете последних изменений конституции, информационными технологиями в юридической науке, проблемами конкретных отраслевых правовых наук, анализом конституционных преобразований в зарубежных странах.

Декан юридического факультета КГУ

Т.Н. Ильина

*Раздел I. Практика конституционных реформ в России:
из истории вопроса*

© Захаров В.Ю.

УДК 93/94

**БЫЛИ ЛИ ПРОЕКТЫ ПО ПРЕОБРАЗОВАНИЮ
ГОСУДАРСТВЕННОГО СТРОЯ В ПЕРИОД ПРАВЛЕНИЯ
АЛЕКСАНДРА I КОНСТИТУЦИОННЫМИ?**

*Захаров Виталий Юрьевич, доктор исторических наук,
Московский педагогический государственный университет (МПГУ),
e-mail: vz1974@yandex.ru*

Аннотация. В статье рассматривается вопрос о том, являются ли проекты государственных преобразований 1801 г., 1809 г. и 1818-1820 г. конституционными. Автор анализирует основные историографические концепции по этому вопросу, выделяет критерии конституционности того или иного проекта и, исходя из этого, анализирует содержание Жалованной Грамоты российскому народу 1801 г., проекта М.М. Сперанского 1809 г., Уставной Грамоты Российской империи 1818-1820 гг. и обосновывает собственную точку зрения. В заключение исследуются причины нереализованности конституционной альтернативы в 1-ой четверти XIX в.

Ключевые слова: конституционализм, конституционные проекты Александра I, Жалованная Грамота российскому народу 1801 г., проект М.М. Сперанского 1809 г., Уставная Грамота Российской империи 1818-1820 гг., реформы государственного строя.

Данная статья посвящена анализу проектов по преобразованию государственного строя в 1-ой четверти XIX века на предмет выяснения их конституционного или, наоборот, неконституционного характера. Таких проектов, готовившихся в период правления Александра I, но по разным причинам, так и не реализованным на практике, известно, как минимум, три: «Всемиловнейшая грамота, российскому народу жалуемая» 1801 г. (далее «Жалованная грамота российскому народу»), проект «Введение к уложению государственных законов» М.М. Сперанского 1809 г. (далее проект М.М. Сперанского) и «Уставная грамота Российской империи» 1818-1820 гг. Тема эта не нова, интерес к ней возник ещё во второй половине XIX века, затем то затухал, то вновь возрождался, но единой точки зрения на сущность этих проектов не существует и в настоящее время. Можно выделить две основные точки зрения.

Согласно первой из них, данные проекты не вели к серьёзным изменениям структуры государственной власти, и призваны были лишь слегка подновить фасад империи, сделать его более цивилизованным и презентабельным в глазах, прежде всего, европейского сообщества. Органы представительной власти, которые планировалось создать по проектам 1809 г. и 1818-1820 г., обладали только законосовещательными

полномочиями и не ограничивали власть монарха, которая по-прежнему оставалась абсолютной. По сути, данная позиция восходит к *концепции «заигрывания с либерализмом»*, возникшей ещё во 2-ой половине XIX века в трудах М.И. Богдановича и Н.К. Шильдера¹ и господствовавшей в советской историографии вплоть до 1980-х гг.² Суть её заключалась в том, что Александр I изначально не собирался проводить никаких серьёзных реформ. Все его якобы либеральные заявления, в том числе и по поводу введения в России Конституции, объяснялись опасностью, исходившей от сановной оппозиции, стремившейся ограничить самодержавную власть в своих интересах. Придя к власти при их непосредственной помощи, Александр I на первых порах находился от них в зависимости и был вынужден, хотя бы на словах, идти навстречу их требованиям. Когда опасность миновала, Александр I тут же отказался от реализации либеральных проектов, перейдя к откровенно реакционной политике, воплощением которой стала «аракчеевщина».

С позиций этой концепции получалось, что никакой конституционной альтернативы и близко не было, все заявления о введении в России Конституции являлись простым обманом и притворством, поэтому все проекты реформирования государственного строя были *изначально обречены на провал*³. В современной российской историографии эта концепция по понятным причинам уже не является господствующей, но ряд историков продолжают придерживаться её постулатов, возможно где-то и по инерции. Её крайним выражением можно считать работы К.С. Чернова, доказывающего неконституционный характер Уставной грамоты 1818-1820 гг.⁴

Сторонники противоположной точки зрения считают, что Александр I имел искренние намерения серьёзно реформировать политическую и социально-экономическую сферы общественной жизни с целью предотвращения революционных потрясений, наподобие Великой французской революции, а также, чтобы соответствовать духу времени, приспособиться к изменившимся социально-экономическим условиям. Проекты 1801, 1809 и 1818-1820 гг. признаются конституционными и считаются проявлением политики правительственного

¹ Богданович М.И. История царствования императора Александра I и России в его время. СПб., 1869; Шильдер Н.К. Император Александр первый. СПб., 1897. Т. I-II.

² См., например: Окунь С.Б. История СССР (лекции). Часть 1. Конец XVIII – начало XIX вв. Л., 1974.

³ Популярность концепции «заигрывания с либерализмом» в советской историографии объясняется во многом тем, что с её помощью можно было объяснить «неудобные» факты, в частности проведение прогрессивной политики реформ «непрогрессивным», «антинародным» самодержавным режимом. Получалось, что все эти «реформы» проводились для отвода глаз, были несерьёзными и не вели ни к каким изменениям самодержавного режима. Именно с этих позиций объяснялась внутренняя политика Александра I во всех учебниках и учебных пособиях в советский период.

⁴ Чернов К.С. Забытая конституция «Уставная грамота Российской империи. М., 2007.

конституционализма. Разногласия касаются вопроса о причинах нереализованности этих проектов и конституционной альтернативы развития страны в целом. Наиболее известными представителями этой концепции являются Н.В. Минаева, предложившая ввести в научный оборот само понятие «правительственный конституционализм», а также С.В. Мироненко, А.Н. Сахаров и частично М.М. Сафонов¹.

Промежуточную позицию занимает А.Н. Медушевский. Проекты государственных преобразований 1-ой четверти XIX века он признаёт конституционными, но относит их к так называемому «мнимому конституционализму», для которого характерны сохранение огромных полномочий монарха по отношению ко всем ветвям власти, декоративная роль народного представительства с минимальными полномочиями, отсутствие парламентского контроля над деятельностью правительства, разрыв между конституционными гарантиями демократических прав и свобод и реальной практикой их реализации². При этом А.Н. Медушевский под конституционной монархией понимает только парламентскую монархию английского типа, относя дуалистическую монархию как раз к проявлениям «мнимого конституционализма», что, на наш взгляд, неверно.

Как видим, разброс мнений по поводу конституционности проектов преобразования государственного строя при Александре I достаточно большой. Попробуем, по возможности, объективно разобраться в этом вопросе и высказать собственную точку зрения. На наш взгляд, логичнее будет начать наши рассуждения с определения самих понятий «конституция» и «конституционализм» и выделения *критериев конституционности* того или иного проекта государственных преобразований.

Само понятие «конституция» в силу его особой важности в современной правовой науке достаточно чётко определено. Сам термин происходит от латинского слова *constitution* и означает «устройство», «установление», «учреждение» чего-либо. Другими словами, *конституция* - это учредительный документ, основной закон государства, в котором устанавливаются основы общественного строя, форма правления и

¹ Минаева Н.В. Правительственный конституционализм и передовое общественное мнение России в начале XIX в. Саратов, 1982; Мироненко С.В. Самодержавие и реформы. Политическая борьба в России в начале XIX в. М., 1989; Сахаров А.Н. Александр I. М., 1998; Он же. Конституционные проекты и цивилизационные судьбы России. // Конституционные проекты в России XVIII – нач. XX вв. М., 2000. С. 9-78; Сафонов М.М. Проблема реформ в правительственной политике России на рубеже XVIII – XIX вв. Л., 1988. В целом работы данных авторов восходят к концепции «приспособления к новым условиям», сформулированной в трудах дореволюционных историков А.Н. Пыпина и А.Е. Преснякова. См. Пыпин А.Н. Общественное движение при Александре I. СПб., 1871; Пресняков А.Е. Александр I. Пг., 1924.

² Медушевский А.Н. Демократия и авторитаризм: российский конституционализм в сравнительной перспективе. М., 1997. С. 202-206; Он же. Конституционные проекты в России. // Конституционные проекты в России XVIII – нач. XX вв. М., 2000. С. 116-120.

государственного устройства, перечень прав и свобод граждан, структура и функции высших органов законодательной, исполнительной и судебной власти, порядок их комплектования и взаимодействия между собой и населением, а также чаще всего, но не всегда, порядок внесения изменений в конституцию¹.

Соответственно «конституционализм» можно определить как особое течение общественно-политической и правовой мысли, направленное на введение в стране Конституции как высшего закона государства, основанного на трёх составляющих: принятие фундаментальных законов, обязательных для исполнения всеми лицами, находящимися на территории государства, включая монарха; определение правового статуса населения, что выражается в перечне неотчуждаемых прав, свобод и обязанностей граждан (подданных); определение структуры и компетенции высших органов законодательной, исполнительной и судебной власти.² Впоследствии к целям конституционализма добавилась борьба за реальное соблюдение конституционных норм в общественной жизни.

Теперь попробуем на основе этих определений выделить *критерии конституционности* того или иного правового документа. На наш взгляд, они следующие:

- определение основных принципов общественного и государственного строя, включая форму правления и форму государственного устройства;
- обязательное наличие раздела о правовом статусе личности;
- чёткое определение структуры высших органов государственной власти, порядка их комплектования, функционирования и взаимодействия между собой и с населением.

Исходя из этих критериев, попробуем дать оценку сущности проектов государственных преобразований 1801, 1809 и 1818-1820 гг.

Жалованная грамота российскому народу 1801 г. являлась проектом коронационного документа, т.е. готовилась к торжественной коронации Александра I, которая должна была состояться 15 сентября 1801 г. в Москве. Уже понятно, какое значение ему придавалось. На данный момент исследователям известны 4 редакции этого документа. Первоначальный вариант из 20 статей был подготовлен А.Р. Воронцовым в июне-июле 1801 г. формально по собственной инициативе, но, скорее всего, с ведома и по поручению Александра I. Большая часть статей была посвящена положению дворянства, провозглашалось восстановление всех статей Жалованной грамоты дворянству 1785 г., отменённых при Павле I. Крестьянам и горожанам было посвящено по одной статье. Крестьянам гарантировалось право на движимую собственность, горожанам – право на

¹ Конституция // Конституционное право. Энциклопедический словарь. М., 2000.

² Захаров В.Ю. Российский и зарубежный конституционализм 2-ой пол. XVIII- 1-ой четверти XIX вв.: опыт сравнительно-исторического анализа. М., 2017. Ч.1. С. 75.

свободу передвижения и выбор видов деятельности. При этом семь статей, заимствованных из английского Habeas corpus act 1679 г. (ст. 10-17) были посвящены правам подданных в сфере судопроизводства, причём без сословных различий. В целом же первоначальный вариант Грамоты не выходил за рамки феодальной хартии, основанной на принципе сословности.

Однако после обсуждения в Негласном Комитете в августе 1801 г. , а затем в Непременном Совете 9 сентября 1801 г. окончательный вариант Жалованной грамоты российскому народу из 26 статей приобрёл *общесословный характер*. Проявилось это в замене слова «помещик» на «владелец» или «подданный» (ст.9), провозглашении охраны личной собственности всего населения, а не только дворянства (ст.6, 7), провозглашении в ст.8 некоторых прав и свобод для всех «российских подданных»: «каждый российский подданный да пользуется невозбранно свободою мысли, веры, исповедания, богослужения, слова, речи, письма и деяния, поколику они законам государственным не противны и никому не оскорбительны». Сюда же можно добавить и ст. 13-21 о правах в сфере судопроизводства. Всё это позволяет с полным основанием считать окончательный вариант Жалованной Грамоты российскому народу своеобразной Декларацией прав и свобод личности, сходной по содержанию с Декларациями конституции США 1787 г. и французских конституций 1791, 1793, 1795 и 1799 гг¹.

Следует отметить, что проект Жалованной Грамоты российскому народу не был собственно конституционным проектом, в нём отсутствовали разделы о принципах государственного строя и структуре высших органов государственной власти. Из выдвинутых нами критериев конституционности соблюдался только один – перечень прав и свобод личности. Но так как этот документ носил в основном общесословный характер и распространялся на всё население страны, не исключая и крепостных крестьян, на наш взгляд, его можно считать конституционным документом и рассматривать как *введение к будущей конституции*.

Проект М.М. Сперанского «Введение к Уложению государственных законов» 1809 г. формально соответствует всем трём критериям, предъявляемым к конституционным документам. В нём присутствует изложение основополагающих принципов общественного строя данного государства; перечень основных прав и свобод личности; общая структура законодательных, исполнительных и судебных органов власти, принципы их функционирования и взаимодействия. Единственное, проект М.М. Сперанского был *черновым наброском*, во всяком случае, в том виде,

¹ Конституционные проекты в России XVIII – нач. XX вв. М., 2000. С. 321-332; Захаров В.Ю. Российский и зарубежный конституционализм конца XVIII- 1-ой четверти XIX вв.: опыт сравнительно-исторического анализа. М., 2017. Ч.2. Приложения. С. 284-294.

в котором он до нас дошёл, так как в нём отсутствовало распределение законодательного материала по главам и статьям. В целом предполагалось создать достаточно стройную четырёхуровневую систему государственной власти на основе принципа разделения властей. Исполнительная власть полностью принадлежала императору, которому подчинялись министерства, а им соответственно губернские, окружные и волостные управления. Высшим органом судебной власти становился Сенат, которому подчинялись губернские, окружные и волостные суды, единые для всех сословий. Законодательная власть должна была осуществляться совместно императором, Госсоветом и Государственной Думой. Далее шли губернские, окружные и волостные думы¹.

До сих пор спорным является вопрос о форме правления, которая должна была возникнуть в случае реализации этого проекта. Ключевой вопрос – были ли функции Государственной Думы законодательными или только законосовещательными? Законодательная процедура получалась довольно оригинальной: законодательная инициатива принадлежала только императору, подготовкой законопроектов должен был заниматься Госсовет, затем от имени императора законопроект направлялся для обсуждения в Государственную Думу, и затем для утверждения передавался императору, которому принадлежало право абсолютного вето. Это означало, что император мог заблокировать любой законопроект, принятый Думой, а та при повторном рассмотрении должна была учесть все замечания монарха. В то же время в разделе «О разуме государственного Уложения в составлении закона» М.М. Сперанским чётко указывалось, что «никакой закон не может иметь силы, если он не будет составлен в законодательном сословии», а также, что «уважение закона принадлежит законодательному сословию» (т.е. народному представительству, законодательному собранию – авт.), а «предложение и утверждение вверяются исключительно державной власти» (т.е. императору – Авт.)². Следовательно, император лишался права единолично принимать законы, законопроект становился законом только после обсуждения в законодательном собрании. О том, что у Государственной Думы были именно законодательные полномочия, свидетельствует и то, что сам автор проекта М.М. Сперанский неоднократно упоминает, что Государственная Дума относится к «законодательному сословию». Отметим, что именно к законодательному, а не законосовещательному. Тем самым перед нами пример не абсолютной, а конституционной дуалистической монархии (по современной терминологии), в которой власть монарха по-прежнему сильна, но всё же немного, но ограничена

¹ Сперанский М.М. Введение к Уложению государственных законов. // План государственного преобразования графа М.М. Сперанского. М., 2004. С. 5-57 (первая публикация в «Историческом обозрении», 1899. Т. X); Сперанский М.М. Проекты и записки. М., 1961. С. 143-221; Конституционные проекты... С. 348-410; Захаров В.Ю. Указ. соч. С. 295-352.

² Конституционные проекты... С. 371-372; Захаров В.Ю. Указ. соч. С. 315-317.

тем, что он лишается права единолично принимать законы. Ограничение власти монарха минимально, но оно всё-таки есть. И ещё один момент. Как оценить роль Госсовета в новой структуре власти? На наш взгляд, функции Госсовета напоминают функции верхней палаты парламента, но не совсем типичной. Законодательная процедура как бы перевёрнута. У М.М. Сперанского Госсовет занимается первичной подготовкой законопроектов, которые через императора передаются в Госдуму и затем на утверждение императору, уже минуя Госсовет. Впрочем, подобная процедура встречается в конституциях некоторых германских государств эпохи Реставрации. Косвенным подтверждением, по нашему мнению, является то, что в 1905-1906 гг. разработчики Основных законов Российской империи явно использовали проект М.М. Сперанского в качестве основы, что нашло отражение в названиях палат нового российского парламента – Госсовет и Госдума, причём Госсовет воспринимался именно как верхняя палата парламента.

Теперь, что касается *Уставной Грамоты Российской империи 1818-1820 гг.* В целом она напоминала проект М.М. Сперанского, но в отличие от него представляла собой законченный проект, полностью готовый к опубликованию с постатейной разбивкой материала (6 глав, 191 статья). Так же, как в проекте М.М. Сперанского, формально присутствуют все критерии конституционного документа: наличие общего раздела об основах государственного строя, раздел с подробной росписью прав и свобод личности, разделы о структуре и полномочиях законодательных, исполнительных и судебных органах власти. Отличия от проекта М.М. Сперанского заключались в следующем. Во-первых, по форме государственного устройства Россия превращалась в *федеративное государство*. Страна делилась на 10 наместничеств, в которых копировалась структура центральных органов власти: в каждом наместничестве создавался двухпалатный парламента (наместнический сейм), собственная структура управления и судов и т.д. Во-вторых, изменялась роль Сената. В проекте М.М. Сперанского Сенат был высшим органом судебной власти, по Уставной грамоте – верхней палатой Общегосударственного сейма, а департаменты Сената в наместничествах становились верхними палатами Наместнических сеймов. В-третьих, структура парламента была однозначно двухпалатной, причём на двух уровнях. На общегосударственном: верхняя палата – Сенат (общее собрание), нижняя палата – Посольская палата, на уровне наместничеств то же самое: соответствующий департамент Сената в роли верхней палаты и местная палата послов (представителей) в роли нижней палаты. В-четвёртых, в избирательной системе к принципу выборности на основе имущественного ценза добавлялся принцип назначений (император утверждал 2/3 от общего списка депутатов в Посольские палаты наместничеств, а затем половину от 1/4 депутатов каждого Наместнического сейма (т.е. 1/8) в Общегосударственный сейм). Цель

была одна – свести до минимума попадание в законодательные органы власти «нежелательных» депутатов¹.

Как и в случае с проектом М.М. Сперанского, дискуссионным остаётся вопрос о полномочиях парламента и форме правления по Уставной грамоте, что напрямую связано с вопросом о конституционности всего документа. Ответить на вопрос, какая форма правления устанавливалась в Уставной Грамоте, в общем-то, несложно. Достаточно выяснить, мог ли император единолично принимать законы. Согласно ст. 91 в России вводилось «народное представительство» (в русскоязычном варианте 2-ой редакции используется именно такой термин) в лице Государственного Сейма, состоящего из Императора и двух палат: Сената и Посольской Палаты. Процедура законотворческой деятельности определяется, прежде всего, в ст. 103, 104, 106, 115. В них указывается, что наместнические сеймы и Общий государственный сейм получают законопроекты «по повелению Государя» через Государственный Совет или наместнические Советы, для их «рассуждения», «рассмотрения» и «уважения»². Если по поводу первых двух терминов всё предельно ясно, то по поводу термина «уважить» (кстати, такой же термин используется и М.М. Сперанский в своем проекте) среди исследователей Уставной Грамоты нет единого мнения. К.С. Чернов считает, что, по сути, термин «уважить» является всего лишь синонимом слова «обсудить», т.е. получается, что Сеймы обладали только совещательными функциями³. Примерно так же считает и А.Н. Медушевский⁴. С нашей точки зрения, «уважить» означает «принять», т.к. исходя из контекста, напрашивается вывод о маловероятности использования авторами Грамоты в одной и той же статье терминов «рассудить» и «обсудить», означающих одно и то же. Тогда получается, что император не мог единолично принимать законы и должен был вначале направлять их в представительные органы, следовательно, перед нами пример *дуалистической*, а не абсолютной монархии. К тому же, если разработчики Уставной Грамоты не собирались ничего существенно менять в политическом устройстве России, то возникает резонный вопрос, зачем вообще нужно было тратить столько времени на составление столь сложного документа? Чтобы подтвердить, что ничего не изменится и Россия останется абсолютной монархией? Нам это представляется маловероятным и лишённым смысла.

Но с другой стороны, статьи Грамоты о полномочиях сеймов действительно сформулированы размыто и неконкретно, что и предоставляет возможность для их различного толкования. Предположения здесь можно высказывать самые разные. Может быть, это

¹ Шильдер Н.К. Император Александр I. Его жизнь и царствование. СПб., 1898. С. 499-526; Конституционные проекты... С. 411-453; Захаров В.Ю. Указ. соч. С. 352-389.

² Захаров В.Ю. Указ. соч. С. 370, 372-374.

³ Чернов К.С. Указ. соч. С. 92-93.

⁴ Медушевский А.Н. Конституционные проекты в России... С. 117-120.

просто недостаток юридической техники. Но вполне возможно, двусмысленность статей Грамоты о полномочиях народного представительства была намеренно внесена авторами проекта. Вполне возможно, что Александр I был не уверен, какую позицию займет народное представительство по ряду наиболее важных вопросов (например, по вопросу о крепостном праве) и специально оставлял лазейку для иного истолкования полномочий парламента. Но это только предположения. Источников, позволивших бы полностью решить этот вопрос, в распоряжении исследователей пока нет.

К вышесказанному можно добавить то, что и *по структуре, и по содержанию* обнаруживается явное сходство Уставной Грамоты 1818-1820 гг. с европейскими конституциями эпохи Реставрации, например: Конституционной Хартией Франции 1814 г., Конституцией Баварии 1818 г., и особенно с Конституционной Хартией Царства Польского 1815 г., что впрочем, не удивительно, так как в подготовке этих документов в большей или в меньшей степени участвовал сам Александр I¹. Их конституционный характер никем не оспаривается, следовательно, и Уставная Грамота является проектом именно конституции, а не чего-то иного.

Итак, на основе анализа проектов государственных преобразований 1801 г., 1809 г. и 1818-1820 гг. мы пришли к выводу, что первый из них Жалованная Грамота российскому народу является своеобразным введением к будущей конституции, А проект М.М. Сперанского 1809 г. и особенно Уставная Грамота Российской империи 1818-1820 гг. являются по-настоящему конституционными проектами, так как соответствуют всем критериям, предъявляемым к конституционным документам. В случае их реализации Россия должна была стать конституционной дуалистической монархией с по-прежнему сильной властью императора, но пусть немного, но всё же ограниченной народным представительством.

Что касается *причин нереализованности* всех трёх проектов, то, на наш взгляд, главной из них являлась необходимость одновременно решать сразу два серьёзных вопроса – помимо реформы государственного строя проведение социальных реформ, прежде всего, в направлении постепенной отмены крепостного права, что при особенностях социальной структуры российского общества того времени с полным преобладанием дворянства предопределяло продворянский, а значит и прокрепостнический состав народного представительства. В результате любой законопроект, хоть как-то касавшийся вопроса о крепостном праве, был бы неминуемо заблокирован дворянским большинством. К этой основной причине добавлялась *внешнеполитическая обстановка*, которая не благоприятствовала проведению столь серьёзных реформ. С 1804 г. Россия

¹ Подробный анализ сравнения Уставной Грамоты 1818-1820 гг. приводится в нашей монографии. См.: Захаров В.Ю. Российский и зарубежный конституционализм конца XVIII – 1-ой четверти XIX вв.: опыт сравнительно-исторического анализа. М., 2017. Ч.2. С. 121-177.

вела бесконечные войны, и в этой ситуации возможное временное ослабление центральной власти было совсем не выгодно. Да и внешнеполитические успехи 1812-1814 гг. не вели к осознанию большинством правящей элиты необходимости проведения серьёзных реформ (как это было, например, после Крымской войны). К тому же в 1820 г. в Испании и Италии началась новая серия революций, которая продемонстрировала, что наличие в стране конституции ещё не гарантирует полную стабильность общественного развития. Сказались и нерешительность самого Александра I, склонного к колебаниям и постоянному просчитыванию последствий принимаемых решений, а также фактическое отсутствие в стране на тот момент широкой социальной базы, на которую мог бы опереться прогрессивно настроенный император при проведении реформ. В результате из широко задуманной программы политических и социальных реформ практически ничего не было реализовано. А конституционный путь развития страны, предполагавший постепенное формирование основ гражданского общества и правового государства, а главное, мирное решение возникающих проблем в рамках парламентских дискуссий, оказался, к сожалению, неустойчивым.

Библиографический список

1. Богданович М.И. История царствования императора Александра I и России в его время. СПб.: Тип. Ф. Сушинского, 1869. Т.1. – 539 с.
2. Захаров В.Ю. Всемилоостивейшая жалованная грамота российскому народу 1801 г. в контексте развития конституционных идей в России во второй половине XVIII- начале XIX вв. М.: Прометей, 2002. – 192 с.
3. Захаров В.Ю. Российский и зарубежный конституционализм конца XVIII- 1-ой четверти XIX вв.: опыт сравнительно-исторического анализа. М.: Прометей, 2017. Ч. 1. – 592 с.
4. Захаров В.Ю. Российский и зарубежный конституционализм конца XVIII- 1-ой четверти XIX вв.: опыт сравнительно-исторического анализа. М.: Прометей, 2017. Ч.2. – 647 с.
5. Конституционные проекты в России XVIII – начала XX вв., ИРИ РАН, М., 2000. 816 с.
6. Конституция // Конституционное право. Энциклопедический словарь. М.: Норма, 2000. – 675 с.
7. Медушевский А.Н. Демократия и авторитаризм: российский конституционализм в сравнительной перспективе. М.: РОССПЭН, 1998. – 654 с.
8. Медушевский А.Н. Конституционные проекты в России. // Конституционные проекты в России XVIII – нач. XX вв. М., 2000. С. 116-120.
9. Минаева Н.В. Правительственный конституционализм и передовое общественное мнение России в начале XIX в. Саратов: изд-во Саратов. ун-та, 1982. – 291 с.
10. Мироненко С.В. Самодержавие и реформы. Политическая борьба в России в начале XIX в. М.: Наука, 1989. – 240 с.
11. Окунь С.Б. Очерки истории СССР. Конец XVIII – начало XIX вв. Л.: изд-во Ленингр. ун-та, 1974. – 221 с.
12. Пресняков А.Е. Александр I. Пг.: изд-во Брокгауза-Ефрона, 1924. – 188 с.
13. Пыпин А.Н. Общественное движение при Александре I. СПб.: Вестник Европы, 1871. – 487 с.
14. Сафонов М.М. Проблема реформ в правительственной политике России на рубеже XVIII – XIX вв. Л.: Наука, 1988. – 247 с.
15. Сахаров А.Н. Александр I. М., Наука, 1998. 285 с.
16. Сахаров А.Н. Конституционные проекты и цивилизационные судьбы России. // Конституционные проекты в России XVIII – нач. XX вв. М., 2000. С. 9-78;

17. Сперанский М.М. Введение к Уложению государственных законов. // План государственного преобразования графа М.М. Сперанского. М.: изд-во ГПИБ, 2004.
18. Сперанский М.М. Проекты и записки. М.: изд-во АН СССР, 1961. – 245 с.
19. Чарторижский А. Мемуары кн. А. Чарторижского и его переписка с Александром I. СПб.: изд-во К.Ф. Некрасова, 1912. Т.1. – 388 с.
20. Чернов К.С. Забытая конституция «Уставная грамота Российской империи». М.: Ин-т бизнеса и политики, 2007. – 276 с.
21. Шильдер Н.К. Император Александр первый. СПб.: изд-во А.С. Суворина, 1897. Т. I. 436 с.; Т. II. – 408 с.

© Захарова П.В.

УДК 347.97/99

ВЕРХОВНЫЙ СУД РСФСР И НАРОДНЫЙ КОМИССАРИАТ ЮСТИЦИИ РСФСР: ОСОБЕННОСТИ ВЗАИМОДЕЙСТВИЯ В 1923-1936 ГОДЫ¹

*Захарова Полина Владимировна,
аспирант*

*ФГБОУ ВО «Курский государственный университет»
e-mail: hymne@yandex.ru*

Аннотация. В статье проанализирован процесс институционализации Верховного суда РСФСР. Освещено взаимодействие Верховного суда РСФСР с Народным комиссариатом юстиции РСФСР в части отстаивания собственной субъектности и расширения полномочий. Сделан вывод о возможности разграничения процесса борьбы органов за сферы ведения на периоды 1923-1928, 1928-1936 гг.

Ключевые слова: Верховный суд РСФСР, Народный комиссариат юстиции РСФСР, судебная система, судебное управление, надзор, судебная политика.

В ходе судебной реформы 1922 г. был учрежден Верховный суд РСФСР, ставший высшим судебным органом страны. Таким образом, в структуре государственного механизма появились два органа, занимающие руководящие позиции в сфере юстиции – Народный комиссариат юстиции РСФСР и Верховный суд РСФСР². Логичным следствием этого явился последующий процесс институционализации Верховного суда, частью которого стал процесс разграничения сфер ведения с Наркоматом юстиции.

Исследование данного вопроса в научной литературе велось исключительно через призму истории Наркомата юстиции³. В результате

¹ Публикация подготовлена при финансовой поддержке РФФИ, проект № 18-011-00754.

² В дальнейшем в работе используются следующие сокращения: в отношении Народного комиссариата РСФСР – Наркомат юстиции, НКЮ, наркомат; в отношении Верховного суда РСФСР – Верховный суд.

³ См. подробный историографический обзор: Олейник И.И. Организационно-правовые основы становления и развития органов управления юстицией в РСФСР (1917-1936

сформировалась одномерная позиция: в 1922-1936 гг. шло стабильное формирование вполне органичной модели управления юстицией с единственным центром в лице соответствующего наркомата. Однако, стремление показать «нормальность» действовавшей модели приводило к исключению из предмета изучения фактов игнорирования специфического характера руководства судами, который предполагает учет особенностей их принципов организации и деятельности, что не позволяет отождествлять такое управление с руководством административными органами. Часто за рамками исследовательского внимания остаются также «подводные камни» всех процессов: ведомственные противоречия, соперничество конкретных личностей, быстротечные изменения контекста.

Преодолеть отмеченную одномерность, по нашему мнению, возможно с помощью изучения существующих в обозначенный период нормативных основ и реальной практики взаимодействия Верховного суда и Наркомата юстиции, которая шла под знаком обретения первым своей субъектности. Указанное неизбежно должно было сопровождаться попытками Верховного суда расширить свое влияние и, следовательно, вызывать ответную реакцию со стороны НКЮ. Взгляда именно с такого ракурса не хватает современной науке для понимания особенностей становления советской судебной системы. Понять же их необходимо, ведь задача истории состоит не только в том, чтобы устанавливать типичное и закономерное, но в том, чтобы отыскивать и объяснять уникальное.

Для решения поставленных задач важно проанализировать итоги развития органов управления юстицией в РСФСР в 1917-1922 гг. Одним из первых мероприятий советского правительства было упразднение дореволюционных органов юстиции и строительство нового суда. Обязанность по проведению этого мероприятия была возложена на Наркомат юстиции, созданный II съездом Советов¹. В силу разных причин: идеологических (господство идей об отмирании права после пролетарской революции, о несовместимости права и социализма), политических (временный союз с левыми эсерами, необходимость подавления сопротивления со стороны оппозиции), наркомат изначально не имел не только четкого плана преобразований в сфере ответственности, но и даже понимания своей структуры.

По мере создания советского суда выявилась необходимость организационного руководства его деятельностью, что стало занимать основное место в работе НКЮ. Его содержание составляли мероприятия по формированию судебных органов, обеспечение необходимых условий

гг.): дисс. ... докт. юрид. наук. Владимир, 2006. С. 56-89. Дополним, в редких исследованиях по истории Верховного суда РСФСР тема его взаимодействия в Наркоматом юстиции вообще является периферийной. См., например: Штепа Е.В. Правовое положение Верховного суда в судебной системе РСФСР (1923-1991 гг.): Дисс. ... канд. юрид. наук. Ставрополь, 2013.

¹ См.: Протоколы ВЦИК. 2-й созыв. М., 1918. С. 34.

их деятельности, общий контроль. Политическое руководство (а большевики – политики с иерархическим мышлением) было уверено в том, что юстиция не отличается от других областей государственного управления, поэтому она также может управляться в административном режиме. Этот подход привел к тому, что Наркомат юстиции постепенно в рамках административного контроля стал осуществлять надзор за соблюдением судами законности при осуществлении правосудия как по жалобам и заявлениям отдельных лиц, так и по своему усмотрению. С 1921 г. к компетенции наркомата было официально отнесено рассмотрение в порядке судебного надзора решений и приговоров народных судов, для чего был создан Отдел высшего судебного контроля¹. В итоге, административный орган стал высшей инстанцией по отношению к ряду судебных учреждений, и проверял работу судов не только с помощью ревизий или изучения отчетности, но и посредством выявления и устранения судебных ошибок.

Большевики, скорее всего, не планировали перенимать элементы старой системы управления, а делали ставку на создание нового по характеру и форме государственного аппарата. В итоге можно наблюдать как, с одной стороны, использовались элементы прежней системы управления, а с другой – апробировались новые формы и методы организации государственного аппарата². В дальнейшем мы будем часто сталкиваться с ситуацией, когда в организации советского государственного аппарата присутствовали черты преемственности, порой им не осознававшиеся.

После окончания гражданской войны реформирование суда предполагало создание единой судебной системы. Это единство достигалось, во-первых, путем объединения всех органов и учреждений юстиции страны в рамках единого ведомства и под руководством Наркомата юстиции, во-вторых, созданием единой судебной системы во главе с Верховным судом.

Судебная реформа 1922 г. привела к тому, что судебная система стала относительно самостоятельной как с организационной, так и процессуальной точки зрения. Практически сразу актуализировался вопрос о необходимости передачи некоторых полномочий НКЮ в пользу Верховного суда. Однако анализ Положения о судоустройстве РСФСР³ и Положения о Народном комиссариате юстиции РСФСР⁴ со всей очевидностью указывает, что НКЮ не предполагал уступать свои полномочия и идти вразрез с ведомственными интересами. Он выступал тем органом управления, в котором была сосредоточена практически вся

¹ См.: Захаров В.В. Высший судебный контроль в РСФСР // Историко-правовые проблемы: новый ракурс. 2016. № 1. С. 41-51.

² Административные реформы в России: история и современность. М., 2006. С. 416.

³ См.: СУ РСФСР. 1922. № 69. Ст. 902.

⁴ См.: СУ РСФСР. 1923. № 10. Ст. 120.

работа по обеспечению и руководству судами. НКЮ осуществлял общее руководство, организацию и инструктирование всех действующих на территории РСФСР судебных учреждений, а также наблюдение за законностью. Его I-й отдел судостроительства и надзора занимался организацией всех судов, вел учет всех судебных работников, осуществлял ревизии и инспектирование судов, разрабатывал инструкции и циркуляры по организационным вопросам судебного строительства.

Никто не подвергал сомнению «верховенство Народного комиссариата юстиции даже по отношению к Верховному суду»¹. Сложно оспаривать этот факт в условиях, когда НКЮ подбирал кандидатуры членов Верховного суда и выносил их на рассмотрение ВЦИК. Помимо этого, Нарком юстиции участвовал в заседаниях Пленума и Президиума Верховного суда, мог приостановить их решения, опротестовать в Президиуме ВЦИК.

При этом законодательно за Верховным судом закреплялась обязанность осуществлять судебный контроль над всеми без исключения судебными местами РСФСР. Основное средство выполнения указанной задачи – пересмотр судебных актов, направленный на выявление и устранение судебных ошибок и таким путем формирование единой судебной практики. В тех конкретно-исторических условиях это было невозможно без толкования законов, дачи руководящих указаний нижестоящим судам, но такие же формы управления использовал Наркомат юстиции. Верховный суд мог назначить специальные ревизии, когда проверялось качество судебной работы, такие же формы применял НКЮ.

Конечно, сходные полномочия можно разграничить по содержательному критерию, но точность его соблюдения всегда будет зависеть от конкретных исполнителей, которые в свою очередь могут руководствоваться личным опытом, собственным пониманием нормативных предписаний, сложившейся практикой и пр.

Как свидетельствуют источники и исследования, после создания Верховного суда Наркомат юстиции не прекратил инструктировать суды по вопросам судебной практики. Уже через несколько месяцев это вызвало прямой протест членов Верховного суда². И это несмотря на прямое указание Положения о Народном комиссариате юстиции, которое предусматривало дачу руководящих указаний судам по вопросам судебной практики наркоматом только через Верховный суд. Главное негативное последствие существования двух центров выработки подходов к судебной практике – нарушение ее единообразия. Исключением не стал даже сам Верховный суд, о чем заявляли делегаты V Всероссийского съезда

¹ См., например: Крыленко Н.В. Суд и право в СССР. Т. 1. М., 1927. С. 77.

² См.: Министерство юстиции России за 200 лет (1802-2002): Историко-правовой очерк. М., 2002. С. 100.

деятелей юстиции в марте 1924 г.¹ Верховный суд нередко в рамках ревизий не ограничивался только качеством правосудия, но еще проверял работу судебного аппарата, что вызывало отрицательную реакцию со стороны I-го отдела НКЮ².

Начались поиски вариантов преодоления разногласий. В первый год был выработан алгоритм дачи руководящих указаний судам. Решением коллегии НКЮ было установлено, что толкование законов по вопросам судоустройства относится к компетенции I-го отдела НКЮ; толкование законов по запросам центральных и местных органов – III-го отдела НКЮ, толкование процессуального законодательства – Верховного суда. Кроме того, попытались выработать механизм оперативного обмена деловой информацией (на сленге того времени – «тесного контакта»). По сложившейся традиции решили использовать формат совещаний с личным участием руководителей. Применительно к нашему случаю председатель Верховного суда с 1923 г. участвовал в заседаниях коллегии Наркомата юстиции с правом совещательного голоса³.

Найденные варианты взаимодействия оказались малоэффективными, что прямо признавал нарком юстиции Д.И. Курский⁴. Возникшие разногласия стали предметом обсуждения на V Всероссийском съезде деятелей юстиции в марте 1924 г. Руководство НКЮ – Д.И. Курский и Н.В. Крыленко – защищали незыблемость базового принципа организации системы юстиции – приоритета НКЮ как «органа правительства, руководящего судами и отвечающего за судебную политику»⁵. Председатель Верховного суда П.И. Стучка отстаивал необходимость расширения «прав Верхсуда в отношении судебных органов»⁶. Он считал целесообразным передать Верховному суду инструктирование по вопросам судебной практики, ревизии судов и кадровую политику⁷.

Этот вопрос оказался самым обсуждаемым. В итоге, съезд не увидел необходимости в корректировке действовавшей модели коммуникации НКЮ и Верховного суда. Отсутствие на съезде поддержки у Верховного суда – ожидаемый сценарий. Автономия Верховного суда была непонятна основной массе работников юстиции, равно как и специфика его деятельности. Нельзя не отметить того факта, что первый год работы Верховного суда обнажил неприглядные стороны советского правосудия. Отмены свидетельствовали о значительной неэффективности работы судов

¹ См.: Еженедельник советской юстиции (далее - ЕСЮ). 1924. № 11. С. 264.

² См.: Лисицын А. Новые задачи НКЮ // ЕСЮ. 1923. № 4-5. С. 81.

³ Верховный суд РСФСР за 1923 год. М., 1924. С. 8.

⁴ ЕСЮ. 1924. № 12-13. С. 287.

⁵ См.: Крыленко Н.В. Тезисы по пункту 4 повестки дня V Всероссийского съезда деятелей советской юстиции: Вопросы судебного надзора // ЕСЮ. 1924. № 12-13. С. 298. V всероссийский съезд деятелей советской юстиции, 10-15 марта 1924 г. Тезисы; Стенографический отчет; Резолюции. М., 1924. С. 47;

⁶ См.: ЕСЮ. 1924. № 11. С. 264.

⁷ Там же.

в регионах. Они показали высокий уровень субъективизма (если не говорить о волюнтаризме), при вынесении решений и приговоров, что объяснялось зависимостью судей от местных властей. Понятно, что Верховный суд столкнулся с недовольством фактом высокого количества отмен и упреки в отсутствии единообразия его практики.

Автономия Верховного суда плохо вписывалась в рамки советской концепции управления, ведь суд рассматривался как орудие охраны интересов рабочих и крестьян. В общественном сознании устойчиво держался концепт, согласно которому руководство судебной политикой, организационное руководство судами – это компетенция Наркомата юстиции. Верховный суд частично наделялся функциями судебного управления, но осуществлять их он мог исключительно под непосредственным руководством НКЮ. Компетенция Верховного суда – зарождавшийся судебный надзор, который рассматривался как процессуальный институт. Поэтому были в некотором роде ограничены полномочия Наркомата юстиции, который мог передавать дела для пересмотра в порядке надзора только через прокурора¹. Разрешение текущих вопросов судебного управления рекомендовалось осуществлять путем использования опыта высшего судебного органа и совместной работы в коллегиях, совещаниях, комиссиях – большевистских ноу-хау в управлении.

Следуя постановлениям съезда, Наркомат юстиции в мае 1924 г. выработал специальную инструкцию для координации работы в совместных сферах ответственности. Она устанавливала, что ревизии губернских судов осуществляли ревизоры наркомата под руководством представителя Верховного суда. Статистические отчеты о своей деятельности губернские суды направляли в НКЮ, а Верховный суд составлял аналитические записки с оценкой состояния дел по отправлению правосудия в конкретном суде на основе материалов кассационного и ревизионного производств².

29 октября 1924 г. были приняты «Основы судеустройства СССР и союзных республик»³, воспринявшие действовавшую в РСФСР модель разграничения компетенции между Наркоматом юстиции и высшим судебным органом, что укрепило позиции НКЮ во внутреннем споре с Верховным судом. Согласно Основам, на наркоматы юстиции возлагалось проведение единой судебной политики, осуществление общего руководства всеми учреждениями юстиции и специальными судами, а также надзор за судебной практикой. Закон предоставлял наркоматам юстиции право опротестования и направления к пересмотру любого приговора или решения любого суда, в том числе и высшего, но при этом они могли действовать только через орган прокурорского надзора.

¹ Там же. С. 305-306.

² См.: Министерство юстиции за 200 лет. С. 167.

³ СЗ СССР. 1924. № 23. Ст. 203.

В 1925 г. в структуре Наркомата юстиции РСФСР был создан Отдел судебного управления, который функционировал до 1 октября 1928 г. (заведующий отделом – Я.Н. Брандербургский). Одним из его подразделов был инструкторско-ревизионный, который специализировался на обобщении статистической отчетности и материалов заседаний пленумов краевых, областных, губернских судов; производстве их плановых проверок; выработке инструкций и циркуляров; даче ответов и разъяснений по запросам судов; рассмотрению жалоб от судебных работников и т.д. Результаты каждой проведенной ревизии обсуждались на заседаниях коллегии НКЮ¹.

Я.Н. Брандербургский пытался выстроить взаимодействие с Верховным судом. В конце концов, в январе 1926 г. коллегия НКЮ приняла решение создать при Отделе судебного управления ревизионные совещания, которые рассматривали отчетные доклады председателей губернских судов. В работе совещаний помимо чиновников НКЮ в обязательном порядке должны были принимать участие председатель Верховного суда, председатели его уголовно-кассационной и гражданско-кассационной коллегий, представитель прокуратуры при Верховном суде².

В 1926 г. вышло новое Положение о судеустройстве РСФСР³, которое не содержало новелл в части взаимодействия НКЮ и Верховного суда. Наркомат юстиции как правительственная структура был ответственен за «общую линию судебной политики в РСФСР»⁴ и осуществлял судебное управление. Верховный суд тоже обеспечивал единую судебную политику, но «путем непосредственного руководства судебной практикой»⁵ через судебный надзор и отправление правосудия. Закон оставил за Верховным судом полномочия, связанные с проверкой качества правосудия в краевых, областных, губернских и окружных судах.

Практика вовлеченности Верховного суда в решение организационных вопросов сыграла с Наркоматом юстиции злую шутку. Во второй половине 1920-х гг. на фоне стремления к оптимизации государственного аппарата развернулась дискуссия об изменении структуры органов управления юстицией. Оказалось, что востребована и имеет большой круг сторонников идея о целесообразности ликвидации Наркомата юстиции и передачи его функций Прокуратуре и Верховному суду. Более того, в некоторых автономных республиках это стали претворять в жизнь, закрепляя функции судебного управления за главными судами⁶.

Этими настроениями воспользовался Верховный суд. В 1927 г. он обратился в правительство с предложением сконцентрировать управление

¹ См.: Министерство юстиции России за 200 лет. С. 168

² Там же.

³ См.: СУ РСФСР. 1926. № 85. Ст. 624

⁴ Там же.

⁵ Там же.

⁶ См.: Олейник И.И. Указ. соч. С. 226.

судами в руках высшего судебного органа. Именно к нему должны были перейти подбор судей, производство ревизий, инструктирование судов, функция толкования законов и дачи соответствующих разъяснений и даже финансирование судов. За Наркоматом юстиции сохранялся только прокурорский надзор, разработка нового законодательства и в этом качестве он мог участвовать в работе Пленума и Президиума Верховного суда¹.

Конечно, НКЮ протестовал против этих предложений. В своей записке в правительство он не ограничился критикой инициатив Верховного суда, а постарался продемонстрировать открытость к диалогу и готовность расширить возможности Верховного суда по управлению судебной системой. В частности, применительно к ревизиям судов предполагалось установить обязательное участие членов Верховного суда в ревизионных совещаниях по обследованию местных судов и прокуратур, а наркомат должен был получить право привлекать членов Верховного суда к участию в ревизиях губернских и народных судов, организуемых НКЮ. В кадровой работе схему взаимодействия наркомат видел следующим образом: ни одно изменение в личном составе судов РСФСР не могло происходить без учета материалов, имевшихся в кассационной практике Верховного суда. В части толкования права предлагалось, чтобы ни одно толкование процессуального и материального права по всем вопросам судебной практики не могло иметь место иначе как через Верховный суд².

Наркомат юстиции в этом споре проявил аппаратную хитрость, поскольку его предложения предполагали сохранение за ним ключевых полномочий, а Верховному суду отводилась совещательная роль. Однако в условиях свертывания нэпа и перехода к политике ускоренной модернизации, которые сопровождались попытками оптимизации государственного механизма через его упрощение, а также повышения эффективности судебного и правоохранительного аппарата через его централизацию, политическое руководство не стало разбираться в тонкостях споров НКЮ и Верховного суда. Было решено слить оба органа в единую структуру. Постановление ВЦИК и СНК РСФСР от 30 января 1928 г. «О порядке руководства судебными органами РСФСР»³ ознаменовало курс на включение Верховного суда в структуру Наркомата юстиции⁴. Постановление усилило руководящую роль НКЮ и ликвидировало автономию Верховного суда. Его председатель стал

¹ См.: Министерство юстиции России за 200 лет. С. 176-177.

² Там же.

³ СУ РСФСР. 1928. № 46. Ст. 343.

⁴ К 1930 г. в РСФСР завершился процесс районирования территории, и состоялся переход к краевому, областному делению. В этот же год происходит ликвидация округов, в связи с чем упразднились губернские, а затем окружные суды. В РСФСР стала функционировать трехзвенная судебная система: народный суд, краевой, областной и соответствующий им суд и Верховный суд.

заместителем наркома юстиции. В состав коллегии были введены представители Верховного суда. Одновременно создавалось Организационно-инструкторское управление, осуществлявшее общее руководство аппаратами Верховного суда и прокуратуры. Руководство судебной практикой оставалось в компетенции Верховного суда. Директивные указания общего характера судам должны были исходить от НКЮ через Верховный суд и от Верховного суда с санкцией НКЮ.

Новая конфигурация получила закрепление в Положении о Народном комиссариате юстиции РСФСР от 3 июня 1929 г.¹ За НКЮ по-прежнему закреплялась функция проведения единой судебной политики, а также общее руководство деятельностью органов юстиции. Верховный суд входил в состав НКЮ, правда, с оговоркой о его обособленном положении. Он действовал на основе Положения о судеустройстве РСФСР и проводил свою работу самостоятельно, руководствуясь действующими законами и общими директивами ВЦИК, СНК и народного комиссара юстиции². Обратим внимание на указанную оговорку. Она свидетельствовала о расширении горизонтов мышления и постепенном понимании специфического характера такого вида государственного управления, каким является руководство судами, которые имели особенности организации и деятельности, не позволяющие отождествлять такое управление с руководством другими органами.

Причины включения Верховного суда в состав НКЮ могли быть разными. Среди них: стремление сэкономить бюджетные средства³, объединить в едином центральном органе юстиции, в условиях отсутствия достаточных кадров, потенциал НКЮ и Верховного суда, где были сосредоточены наиболее подготовленные кадры. Наконец, в 1929 г. коренным образом изменился политический контекст, в котором функционировала судебная система. От политики нэпа страна перешла к ускоренной индустриализации и коллективизации, и требовалась такая система управления юстицией, которая позволила бы противостоять потенциальным угрозам проводимому курсу. Тем более, что новый курс, как считают некоторые исследователи, был равносильным объявлению войны против крестьянства⁴.

Для Верховного суда описанная трансформация, с одной стороны, повлекла утрату некоторых полномочий и упрощение структуры. 11 сентября 1930 г. коллегия НКЮ приняла решение, в соответствии с

¹ См.: СУ РСФСР. 1929. № 41. Ст. 434.

² Там же.

³ XVI конференция ВКП(б), проходившая в апреле 1929 г. выдвигая задачу реорганизации всего аппарата государственного управления, отмечала, что "особенное внимание в деле упрощения и улучшения структуры аппарата должно быть обращено на органы социального страхования, здравоохранения, суда..." (см.: Резолюции XVI конференции ВКП(б). 23-29 апреля 1929 г. // КПСС в резолюциях и решениях съездов, конференций и пленумов ЦК. 8-е изд. М., 1970. Т. 4. С. 200-253).

⁴ См.: Соломон П. Советская юстиция при Сталине. М., 1998. С. 245.

которым в структуре Верховного суда сохранялись Президиум, гражданская и уголовная коллегии. Пленум Верховного суда упразднился, а его функции по рассмотрению судебных дел передавались в Президиум Верховного суда, остальные функции Пленума переходили коллегии НКЮ. Ряд организационных функций Верховного суда передавались в Организационно-инструкторский отдел НКЮ.

С другой стороны, непосредственное включение Верховного суда в структуру НКЮ повлекло за собой расширение его вовлеченности в решение вопросов организационного обеспечения судов, которого он так долго добивался. Как подметил Н.О. Лаговиер, если «до объединения с НКЮ Верховный суд преимущественно занимался разрешением конкретных дел и не занимался организационными вопросами», то с 1929 г. он вплотную приступил к их разрешению¹.

С 1929 г. к Верховному суду перешли часть функций по административному контролю за краевыми (областными) судами. В НКЮ были созданы организационные группы², которые выезжали в регионы и на месте оказывали практическую помощь в налаживании работы. Обязательным членом такой группы являлся представитель Верховного суда.

Краевые и областные суды стали направлять в Верховный суд планы работы и отчеты, акты ревизий нижестоящих судов. Это потребовало еще больше внимания со стороны Верховного суда к организационным вопросам. В отчете Верховного суда за вторую половину 1929 г. указывалось, что из 181 рассмотренных его президиумом вопросов 26 относились к ревизиям и другим административно-организационным вопросам, а из 55 вопросов, обсужденных на пленуме, пять были посвящены судебному управлению. Было издано специальное директивное письмо для краевых (областных) судов по организации руководства нижестоящими судами³. В последующие годы Верховный суд не только заслушивал отчеты о результатах ревизий, но и самих проводил⁴. На его заседаниях регулярно обсуждались вопросы организации работы судов, судебных исполнителей, коллегий защитников⁵. В 1935 г. на заседаниях

¹ См.: Лаговиер Н. Накануне чистки НКЮ // Советская юстиция. 1930. № 10. С. 8.

² См.: Положение об орггруппах, посылаемых НКЮ в помощь местным органам юстиции // Сов. юстиция. 1930. № 17. С. 32.

³ См., например: В президиуме Верховного суда // Советская юстиция. 1932. № 24. С. 30; О работе судебных органов г. Сталинграда Нижневолжского края // Советская юстиция. 1932. № 24. С. 25

⁴ См.: Об итогах проверки работы нарсудов Северной обл. (Северодонского округа) Азово-черноморского края // Советская юстиция. 1934. № 24. С. 23.

⁵ См., например: О работе судисполнителей: Постановление президиума Верховного суда РСФСР от 3-5 марта 1934 г. // Советская юстиция. 1934. № 11. С. 19-20; Об итогах организационной перестройки край (обл) и главсудов: Постановление президиума Верховного суда РСФСР от 3 сентября 1934 г. // Советская юстиция. 1934. № 27. С. 20-21; О структуре край (обл) и главсудов в связи с организацией гражданских коллегий: Постановление президиума Верховного суда РСФСР от 23 июля 1935 г. // Советская юстиция. 1935. № 23. С. 23.

Президиума Верховного суда были заслушаны отчеты 150 судебных работников с мест и проведено около 60 выездов членов Верховного суда для обследования областных и народных судов¹.

Члены Верховного Суда стали принимать участие в работе созданного отдела жалоб, принимая жалобы на приговоры и судебные решения. Кстати, заведующим отделом был назначен член Верховного суда Н.М. Немцов. С апреля 1931 г. заведующему отделом жалоб было предоставлено право в исключительных случаях самостоятельно приостанавливать приговоры и решения².

С назначением народным комиссаром юстиции Н.В. Крыленко, сторонника жестких методов централизованного управления, вовлечение Верховного суда в текущие организационные процессы еще более усилилась. С декабря 1932 г. при наркоме юстиции два раза в месяц стали проводиться оперативные совещания с участием заместителей наркома, руководителей структурных подразделений НКЮ и почти всех основных оперативных работников наркомата. В этих совещаниях обязательно участвовал председатель Верховного суда. С 1935 г. было установлено обязательное присутствие на совещаниях всех членов Верховного Суда. Нередко на его заседания вызывались руководители краевых (областных) судов. Практически постоянно в его работе принимали участие председатели Московского областного и городского судов, председатели судов близлежащих от Москвы областей. Исследования показывают, на совещания выносились различные проблемные вопросы, итоги обследования низовых органов юстиции, предварительные результаты деятельности создаваемых коллегией НКЮ комиссий для подготовки постановлений и другие вопросы, требовавшие коллективного обсуждения³.

С 1935 г. Верховному суду передали работу с судебскими кадрами, правда, с оговоркой, что все вопросы назначения председателей судов краевых, областных и автономных республик, согласовываются с наркомом юстиции⁴.

Итак, с 1928 по 1936 г. Верховный суд гораздо активнее привлекался к осуществлению функции судебного управления. Нельзя говорить, что для советской политико-правовой действительности это было явление из ряда вон выходящее. Скорее, наоборот, история высших судебных

юстиция. 1935. № 27. С. 21-22; Постановление президиума Верховного суда РСФСР о работе коллегий защитников от 13 декабря 1933 г. // Советская юстиция. 1934. № 7. С. 23-24.

¹ См.: Работа президиума Верхсуда РСФСР за 1935 г. и первый квартал 1936 г. // Советская юстиция. 1936. № 14. С. 20-24.

² См. подробнее: Олейник И.И. Указ. соч. С. 288.

³ Олейник И.И. Указ. соч. С. 303

⁴ См.: Реорганизация вузов и постановка дела подготовки кадров работников юстиции // Советская юстиция. 1921. № 18. С. 29-30; Министерство юстиции России за 200 лет. С. 188.

органов¹ демонстрирует постоянное культивирование таких практик. Однако выскажем предположение, что смысл судебной реформы 1922 г. состоял в том, чтобы высшая инстанция сконцентрировалась на обеспечении единства судебной практики. В конечном итоге, как верно отмечал А.И. Казаков, на Верховный суд возложили отдельные обязанности судебного управления не только в отношении судов, но и других юридических органов, что отвлекало его от основной работы – надзора за судебной деятельностью судов и осуществления правосудия по отнесенным к его компетенции делам².

Важно понимать еще один институциональный эффект. Практика привлечения судей для осуществления функций судебного управления, для участия в совещаниях, особенно вместе с участниками судебных заседаний, низводила их до уровня обычных чиновников ведомства Наркомата юстиции, а также урезала автономию Верховного суда, даже в том крайне ограниченном формате, в котором она присутствовала в публично-правовом пространстве страны. Все это грозило превращением Верховного суда в бюрократический орган при Наркомате юстиции.

Такое положение вещей имело своих противников. После учреждения Наркомата юстиции СССР (20 июля 1936 г.)³ началась подготовка Положения о народном комиссариате РСФСР. Прокурор СССР А.Я. Вышинский, желая изобразить из себя, как считает А.Я. Кодинцев, демократа⁴, выступил за ограничение функций НКЮ и тем самым защищал судебную систему от административного вмешательства. Он предлагал сохранить за Наркоматом юстиции только организацию и руководство деятельностью всех судов РСФСР, исключив проведение единой судебной практики⁵.

Представляется, что Вышинский уловил смену настроений у политического руководства. Известно, что с середины 1930-х гг. политическое руководство страной и лично Сталин стали ратовать за восстановление правового строя. Это ознаменовало поворот к традиционному правопорядку и отказу от некоторых большевистских

¹ См., например: Захаров В.В. Верховный трибунал ВЦИК // Историко-правовые проблемы: новый ракурс. 2018. № 1. С. 41-51.

² См.: Казаков А.И. Органы судебного управления РСФСР в период с 1930 по 1970 годы: дис... канд. юрид. наук. Свердловск, 1984. С. 41

³ См.: СЗ СССР. 1936. № 40. Ст. 338.

⁴ Кодинцев А.Я. Наркомат Юстиции СССР как орган судебного управления накануне и в годы Великой Отечественной войны // Юриспруденция. 2008. № 12. Заметим, что А.Я. Вышинский был далек от современных взглядов на суд, который он считал органом управления, «основной задачей которого является проведение политики господствующего класса по укреплению и защите основ его политического и экономического господства» (Вышинский А.Я., Ундревич В.С. курс уголовного процесса. Судостроительство. Т. 1. М., 1936. С. 22).

⁵ См. подробнее: Олейник И.И. Указ. соч. С. 301.

принципов построения юстиции¹. Нельзя сбрасывать со счетов и очередной виток личностной и ведомственной борьбы, направленной против Н.В. Крыленко².

Тем не менее, реализация этой идеи могла реанимировать автономию Верховного суда и вывести его из непосредственного подчинения исполнительному органу. Голоса в защиту такого построения юстиции стали активнее звучать в ходе обсуждения проекта Конституции СССР³. В отношении Верховного суда СССР это сделать удалось даже на конституционном уровне⁴.

Вывести Верховный суд РСФСР из подчиненности Наркомату юстиции удалось в 1936 г. Этому способствовал и набиравший силу курс на создание специализированных правоохранительных структур, который привел к оформлению прокурорско-следственных и судебных органов в самостоятельные государственные структуры, уже не входивших в систему республиканских наркоматов. В 1936 г. из ведения Наркомата юстиции Верховному суду СССР и Прокуратуре СССР были переданы все водные транспортные суды и прокуратуры. В этом же году НКЮ был преобразован в союзно-республиканский наркомат и подчинен одноименному наркомату СССР и правительству РСФСР. Аппарат Наркомата юстиции был перестроен: Управление прокуратуры и Верховный суд РСФСР стали самостоятельными органами⁵. По Положению о Наркомате РСФСР от 1939 г. его аппарат состоял из управлений: делами, судебных учреждений, кадров, учебными заведениями; отделов: кодификационного, адвокатуры, нотариата, планово-финансового, контрольно-инспекторской группы при наркомате, секретариата и архива⁶.

Подведем итоги. В истории взаимодействия Верховного суда РСФСР и Народного комиссариата юстиции РСФСР прослеживается два периода. Первый – 1923-1928 гг. – характеризуется попытками Верховного суда обрести собственную субъектность, что проявилось в попытках стать одним из центров руководства судебной политикой. Верховный суд не ограничивался судебным надзором, стремился получить функции

¹ Обнародование нового курса произошло на первом Всесоюзном совещании судебно-прокурорских работников (см.: Резолюции первого Всесоюзного совещания судебно-прокурорских работников и первого Всесоюзного прокурорского совещания // За социалистическую законность. 1934. № 5. С. 33-40.

² См. подробнее: Сырых В.М. Н.В. Крыленко – идеолог советского правосудия. М., 2003. С. 324-369.

³ Антонов-Саратовский В.П. Советский суд в свете новой Конституции // Советская юстиция. 1936. №7. С. 39.

⁴ См.: Конституция (Основной Закон) Союза Советских Социалистических Республик (утв. Постановлением Чрезвычайного VIII Съезда Советов СССР от 05.12.1936) // Известия ЦИК СССР и ВЦИК. 06.12.1936. № 283. Ст. 104.

⁵ См.: Высшие органы государственной власти и органы центрального управления РСФСР. (1917-1967 гг.): Справочник: (По материалам гос. архивов). М., 1971. С. 607.

⁶ СП РСФСР. 1939. № 10. Ст. 37.

судебного управления. Это шло вразрез с курсом на укрепление положения Наркомата юстиции в качестве нераздельного органа по судебному управлению и наблюдению за законностью, осуществлявшего руководящую роль в деятельности судов и неизбежно вызывало его противодействие. Такой характер взаимодействия был далек от совершенства, но это даже укладывалось в логику действий политического руководства, которое создавало структуры, имеющие общий объект управления.

Второй – 1928-1936 гг. – отличается утратой обособленного положения Верховного суда, когда он стал структурным подразделением Наркомата юстиции на правах управления и стал осуществлять помимо функций судебного надзора, отправления правосудия еще и разнообразные обязанности по организационному руководству нижестоящих судов. В итоге самостоятельность, созданная реформой 1922 г., была нивелирована, что соответствовало изменению политической обстановки: курс на ускоренную индустриализацию и коллективизацию требовал поддержки со стороны репрессивного аппарата, когда требовалось «не ставить формальную законность выше политической линии»¹, а право использовалось как инструмент власти.

В конечном итоге, это имело следствием сокращение времени, которое Верховный суд уделял выполнению обязанностей высшей судебной инстанции. Его работа все больше подчинялась конкретным политическим задачам, зато взаимодействие с НКЮ достигло более гармоничного уровня.

Резюмируя, заметим, что включение судов в структуру аппарата управления означало, что они стали элементом механизма решения динамично меняющихся политических задач. Отсюда следует вывод о цикличности процесса реорганизации советского государственного аппарата, в ходе осуществления которого политика брала верх над эффективностью и целесообразностью².

Библиографический список

1. Административные реформы в России: история и современность / М.: РОССПЭН, 2006. – 644 с.
2. Антонов-Саратовский В.П. Советский суд в свете новой Конституции // Советская юстиция. 1936. № 7.
3. Буков В.А. От российского суда присяжных к пролетарскому правосудию: у истоков тоталитаризма. М.: Археографический центр, 1997. – 450 с.
4. В президиуме Верховного суда // Советская юстиция. 1932. № 24.
5. Верховный суд РСФСР за 1923 год. М.: Верховный суд РСФСР, 1924. – 96 с.
6. Высшие органы государственной власти и органы центрального управления РСФСР. (1917-1967 гг.): Справочник: (По материалам гос. архивов). / Центр. Гос.

¹ Правда. 1929.

² См.: Административные реформы в России: история и современность. М., 2006. С. 509.

Архив РСФСР. – М.: 1971. – 624 с.

7. Вышинский А.Я., Ундревич В.С. Курс уголовного процесса. Судостроительство. Т. 1. М.: Сов. законодательство, 1936. – 432 с.

8. Еженедельник советской юстиции. 1924. №№ 11, 12, 13.

9. Захаров В.В. Верховный трибунал ВЦИК // Историко-правовые проблемы: новый ракурс. 2018. № 1.

10. Захаров В.В. Высший судебный контроль в РСФСР // Историко-правовые проблемы: новый ракурс. 2016. № 1.

11. Казаков А.И. Органы судебного управления РСФСР в период с 1930 по 1970 годы: дис... канд. юрид. наук. Свердловск, 1984.

12. Козинцев А.Я. Наркомат Юстиции СССР как орган судебного управления накануне и в годы Великой Отечественной войны // Юриспруденция. 2008. № 12.

13. Крыленко Н.В. Суд и право в СССР. Т. 1. М.: ГИЗ, 1927. – 164 с.

14. Лаговиер Н. Накануне чистки НКЮ // Советская юстиция. 1930. № 10.

15. Лисицын А. Новые задачи НКЮ // Еженедельник советской юстиции. 1923. № 4-5.

16. Министерство юстиции России за 200 лет (1802-2002): Историко-правовой очерк. – М.: Норма, 2002. – 416 с.

17. О работе судебных органов г. Сталинграда Нижневолжского края // Советская юстиция. 1932. № 24.

18. О работе судисполнителей: Постановление президиума Верховного суда РСФСР от 3-5 марта 1934 г. // Советская юстиция. 1934. № 11.

19. О структуре край (обл) и главсудов в связи с организацией гражданских коллегий: Постановление президиума Верховного суда РСФСР от 23 июля 1935 г. // Советская юстиция. 1935. № 27.

20. Об итогах организационной перестройки край (обл) и главсудов: Постановление президиума Верховного суда РСФСР от 3 сентября 1934 г. // Советская юстиция. 1934. № 27.

21. Об итогах проверки работы нарсудов Северной обл. (Северодонского округа) Азово-черноморского края // Советская юстиция. 1934. № 24.

22. Олейник И.И. Организационно-правовые основы становления и развития органов управления юстицией в РСФСР (1917-1936 гг.): дис. ... д-ра юрид. наук. Владимир, 2006.

23. Положение об орггруппах, посылаемых НКЮ в помощь местным органам юстиции // Сов. юстиция. 1930. № 17.

24. Постановление президиума Верховного суда РСФСР о работе коллегий защитников от 13 декабря 1933 г. // Советская юстиция. 1934. № 7.

25. Работа президиума Верховного суда РСФСР за 1935 г. и первый квартал 1936 г. // Советская юстиция. 1936. № 14.

26. Резолюции первого Всесоюзного совещания судебно-прокурорских работников и первого Всесоюзного прокурорского совещания // За социалистическую законность. 1934. № 5.

27. Реорганизация вузов и постановка дела подготовки кадров работников юстиции // Советская юстиция. 1921. № 18.

28. Смирнов Н.Г. Репрессированное правосудие. М.: Гелиос АРВ, 2001. – 432 с.

29. Соломон П. Советская юстиция при Сталине / пер с англ. М.: «Российская политическая энциклопедия» (РОССПЭН), 1998. – 464 с., илл.

30. Сырых В.М. Н.В. Крыленко – идеолог советского правосудия. М., 2003.

31. Штепа Е.В. Правовое положение Верховного суда в судебной системе РФСР (1923-1991 гг.): дисс. ... канд. юрид. наук. Ставрополь, 2013.

НОМЕНКЛАТУРНЫЙ ПРИНЦИП ФОРМИРОВАНИЯ СУДЕЙСКОГО КОРПУСА В РСФСР ВО ВТОРОЙ ПОЛОВИНЕ XX ВЕКА: ПОНЯТИЕ, СОДЕРЖАНИЕ, ИТОГИ¹

*Ильина Татьяна Николаевна, кандидат юридических наук, доцент
Курский государственный университет
e-mail: tanayunik@rambler.ru*

Аннотация. В статье рассмотрен порядок формирования судейского корпуса в советский период. Делается вывод о преобладании номенклатурного принципа при отборе и распределении судейских кадров. Подробно исследована роль партии в этом процессе. Статья написана преимущественно на архивных материалах, многие из которых вводятся в научный оборот впервые. Подробно рассмотрены формы участия ВКП (б)-КПСС в процедуре наделения судейскими полномочиями. Делается вывод о неоднозначном характере влияния политической партии на процесс формирования судейского корпуса. Автор приходит к выводу, что в условиях острого дефицита юридических кадров номенклатурный принцип подбора кандидатов на должность судьи был оправдан.

Ключевые слова: судья, выборы судей, номенклатура, номенклатурный принцип, народный судья, ВКП (б)-КПСС.

Важным условием контроля общества за деятельностью суда признавались выборы судей трудящимися (т.е. населением). Считалось, что избранные народные судьи и народные заседатели из той же социальной среды связывают служителей правосудия с избирателями и повышают доверие к суду. Также презюмировалось, что выборный порядок наиболее способствует достижению независимости судебной системы, а значит ведет к ее самостоятельности.

Характеризуя процедуру выборов народных судей и судей судов вышестоящих инстанций, важно остановиться на вопросе участия партийных органов в этом процессе.

В составе ЦК РКП(б)-ВКП(б) было создано подразделение, отвечающее за формирование кадрового состава органов советской власти. Подразделение, в разное время носившее разные названия, – управление кадров, административный отдел и др. – курировало и утверждало кадровые перемещения, входивших в учетно-контрольную номенклатуру ЦК. На уровне регионов такие отделы были созданы при местных отделениях партии. С 1938 по 1943 годы в структуре ЦК действовало Управление кадров, с 1948 года его сменил Отдел административных органов. В состав обоих подразделений входил отдел/ сектор кадров прокуратуры, суда, юстиции. Важнейшей функцией данных отделов было

¹ Публикация подготовлена при финансовой поддержке РФФИ, проект № 18-011-00754.

организация и проведение выборов народных судей и утверждение кандидатов на должность народного судьи. Административные отделы также формировали список должностей номенклатуры работников юстиции и утверждали кандидатов на них. Так, председатели областных судов, члены верховных и специальных судов республик входили в номенклатуру ЦК ВКП (б)¹.

Процедура назначения на любую номенклатурную должность, в том числе и судейскую, заключала в себе несколько стадий: первоначально соответствующий орган (например, Верховный Суд СССР) вносил на рассмотрение ЦК КПСС 3-4 кандидатуры на освободившуюся должность (или на еще не освободившуюся, а «резервную»). Далее отдел кадров судебных органов и прокуратуры ЦК, предлагал поддержать конкретную кандидатуру и рекомендовал ее вышестоящему партийному органу. После этого Секретариат или Политбюро ЦК утверждали кандидатуру, а затем Верховный Совет СССР избирал заранее рекомендованное лицо и публиковал постановление об этом. Такой порядок был характерен для формирования судейского корпуса союзных республик, областных судов и народных судей.

Кроме того в качестве особой характеристики формирования судейского корпуса в советской России целесообразно считать приоритетное значение допуска к судейской профессии лиц не по профессиональному, а по классовому принципу. Так как при разрешении дел в первые годы советской власти судьи руководствовались революционной совестью и революционным правосознанием, то для государства было важно осуществить подбор таких кадров, жизненный, трудовой опыт и практика которых могли свидетельствовать о наличии у них революционного правосознания. Поэтому классовый состав первых советских судей был основан на принципах «правильного происхождения» и наличия опыта не юридической деятельности, а общественно-политической.

В процентном отношении классовый состав судей выглядел следующим образом². Так, в 1923 году из среды рабочих было 23,7 %, позже эта цифра возрастет до 53,2 % в 1931 году. Из крестьян в 1923 году было 54,6 % судей, к 1931 году их стало 25,8 %. Незначительно снизился процент судей, происходивших из среды служащих: с 21,7 % в 1923 году до 21 % в 1931 году.

Также отмечает рост членов партии с 63 % в 1923 году до 85,6 % в 1928³.

¹ См подробнее: Кодинцев А.Я. Партийное управление органами юстиции СССР В 50-е годы XX века // Вестник Уральского института экономики, управления и права. 2013. № 3 (24). С. 85-89.

² Данные приводят по: Поспеев В.И., Радутная Н.В. Народный суд // Суд в СССР / под ред. Л.Н. Смирнова, А.Я. Сухарева, В.В. Куликова М.: Юрид лит-ра, 1977. С. 91.

³ См.: Еженедельник советской юстиции. 1927. № 34; Еженедельник советской юстиции. 1928. № 8.

С другой стороны невозможность комплектования судов более профессиональными кадрами также связана с явным недостатком самих кадров. Судьи и иные работники юстиции дооктябрьской эпохи часто саботировали работу новых судебных учреждений, не желая сотрудничать с большевиками. Прокурор РСФСР Н. Крыленко в ответ на выступление Янсона представил следующие цифры: среди работников прокуратуры 33,5% рабочих, из 1176 помощников уездных прокуроров РСФСР лишь 124 имеют юридическое образование, 690 имеют минимальное общее образование, 236 не имеют никакого юридического стажа¹.

Подтверждением указанной кадровой политики в отношении судей говорит и установленная система требований для занятия должности. Так, выбранные судьи должны:

1) иметь право избирать и быть избираемыми в Советы Рабочих и Крестьянских Депутатов;

2) иметь политический опыт работы в пролетарских организациях партии, профессиональных союзах, рабочих кооперативах, фабрично-заводских комитетах и Советских учреждениях;

3) иметь теоретическую и практическую подготовку для должности Советского Судьи.

При этом специально оговаривалось, что постоянный народный судья должен «безусловно удовлетворять первому условию и хотя бы одному из последних двух условий»².

Перед проведением первых прямых выборов народных судей кадровый состав советского судейского корпуса относительно образовательного уровня и стажа работы на должности судьи выглядел следующим образом³:

Уровень юридического образования	высшее	среднее	курсы	отсутствует
Статус судьи				
Председатели Верховных судов республик	1			1
Заместители председателей Верховных судов республик	4		1	
Председатели областных судов	9	7	4	2

¹ Там же. С. 169.

² Декрет ВЦИК от 21.10.1920 «Положение о Народном Суде Российской Социалистической Федеративной Советской Республики» // СУ РСФСР. 1920. № 83. Ст. 407.

³ Данные приводятся по: Российский государственный архив социально-политической истории (далее - РГАСПИ) Ф. 17. Оп. 127. Д. 1137. 18 л.

Председатели Верховных судов АССР		1		
По стажу работы в органах юстиции	1-3 года	4-7 лет	8-10 лет	Более 10 лет
Статус судьи				
Председатели Верховных судов республик			2	
Заместители председателей Верховных судов республик		2		3
Председатели областных судов		7	5	10
Председатели Верховных судов АССР				1

Первые прямые выборы прошли в СССР с 19 декабря 1948 года по 20 февраля 1949 года. Явка на них оказалась беспрецедентно высокой, в РСФСР – около 99,87 %. Выборы проходили с «большим политическим подъемом», поскольку были подключены формы и методы пропаганды и задействован административный ресурс. Аналогичные высокие показатели были в других союзных республиках. Самые «низкие» показатели по явке избирателей оказались в Эстонской ССР – 99,38 %, самые высокие – в Азербайджанской ССР-99,9 %. Результаты голосования оказались положительными, против по всем союзным республикам проголосовало – 0,7% граждан¹.

Например, в Курской области в 1949 году было избрано 90 судей. Характеристики служителей правосудия были следующие²:

	человек	%
мужчин	55	61,1
женщин	35	38,9
члены и кандидаты в члены партии	88	97,7
Беспартийные	2	2,3
<u>По возрасту:</u>		
От 23 до 25 лет	5	5,5
От 26 до 30 лет	35	38,9
От 31 до 40 лет	26	28,9

¹ Российский государственный архив социально-политической истории (далее – РГАСПИ). Ф. 17. Оп. 3. Д. 1074. Л. 119.

² Данные приводятся по: Государственный архив общественно-политической истории Курской области (далее – ГАОПИ КО). Ф. П-1. Оп. 2. Д. 899. Л. 1об.

От 41 до 50 лет	20	22,3
51 год и старше	4	4,4
<u>Юридическое образование</u>		
высшее	44	47,7
юридические курсы	28	32,3
без юридической подготовки	11	12,3
Ранее работали народными судьями	83	92,2
По социальному происхождению		
рабочие	5	5,5
крестьяне	9	10
служащие	76	84,6
Депутаты советов	15	16,6
Герой СССР	1	1,1
Ордена и медали СССР	81	90,1
Во время ВОВ состояли в рядах Красной армии	51	56,6

Однако кроме официальной статистики и формализованной процедуры выборов народных судей существовала целая система подбора кадров и организационный механизм формирования судейского корпуса, ключевым звеном которого являлась политическая партия РКП (б)–КПСС.

В рассматриваемый период можно говорить о существовании номенклатурного принципа формирования судейского корпуса. Номенклатура – это совокупность наиболее важных должностей в государственном аппарате и в общественных организациях, кандидатуры на которые предварительно рассматривались, рекомендовались, утверждались и отзывались партийным комитетом – от райкома до Политбюро ЦК ВКП(б) – КПСС¹.

Весь перечень должностей, входивший в номенклатуру, подразделялся на несколько уровней. Основная номенклатура объединяла в себе должности, подбор и утверждение кандидатур на которые осуществлялся только партийными органами. Так, существовала основная номенклатура ЦК партии и бюро обкомов. Второй тип номенклатуры носил наименование учетной (или контрольно-учетной), в нее входили должности, формальное назначение которых было закреплено за органами советской власти, но фактически учет, подбор и рекомендации давали партийные органы соответствующего уровня. И, наконец, номенклатура третьего уровня объединяла должности, за назначением на которые партийные структуры осуществляли общий контроль или учет, давая оценки и рекомендации. Например, о возрастном, гендерном, национальном составе и т.д.

¹ См. подробнее: Пашин В.П. Партийно-хозяйственная номенклатура в СССР (становление, развитие, упрочение, в 20-х - 1930 гг.): дисс. ... докт. ист. наук. М., 1993.

Должности советских судей были распределены по номенклатурам разных уровней, относительно статуса судьи. Так, председатель, заместители председателя Верховного суда входили в так называемую I учетно-контрольную номенклатуру ЦК РКП (б)–КПСС, т.е. именно высшая партийная инстанция давала рекомендации и осуществляла отбор кандидатов, а потом утвержденные кандидатуры «избирались» Верховным Советом. К этому же уровню принадлежали председатели и заместители председателей Верховных Судов республик, автономных республик и областей/краев, но «избирались» местными советами и исполкомами.

Председатели народных судов входили в состав учетно-контрольной номенклатуры второго уровня – уровня обкомов партии. Именно на местном уровне подбирались, проверяли и утверждались эти кандидатуры перед «выборами».

И, наконец, народные судьи занимали третий уровень в партийной номенклатуре, т.е. партийные органы осуществляли общий контроль за деятельностью сначала управлений наркомата юстиции, позже – министерства юстиции за формированием судейского корпуса.

В составе ЦК РКП(б)-ВКП(б) было создано подразделение, отвечающее за формирование кадрового состава органов советской власти. Подразделение, в разное время носившее разные названия, – управление кадров, административный отдел и др. – курировало и утверждало кадровые перемещения, входивших в учетно-контрольную номенклатуру ЦК. На уровне регионов такие отделы были созданы при местных отделениях партии. С 1938 по 1943 годы в структуре ЦК действовало Управление кадров, с 1948 года его сменил Отдел административных органов. В состав обоих подразделений входил отдел/ сектор кадров прокуратуры, суда, юстиции. Важнейшей функцией данных отделов было организация и проведение выборов народных судей и утверждение кандидатов на должность народного судьи. Административные отделы также формировали список должностей номенклатуры работников юстиции и утверждали кандидатов на них. Так, председатели областных судов, члены верховных и специальных судов республик входили в номенклатуру ЦК ВКП (б)¹.

Оценивая степень участия партийных органов в процедуру формирования судейского корпуса, можно выделить несколько форм такого участия.

Во-первых, это помощь НКЮ (МЮ) в организации выборов народных судей. В период проведения избирательных кампаний местные партийные органы подключали агитационные отделы к ведению такой работы. Именно на партийных органах лежала задача в обеспечении явки

¹ См подробнее: Кодинцев А.Я. Партийное управление органами юстиции СССР В 50-е годы XX века // Вестник Уральского института экономики, управления и права. 2013. № 3 (24). С. 85-89.

избирателей¹.

Во-вторых, что важнее, партийные органы осуществляли подбор кадров, их проверку, составляли характеристики и утверждали на внутренних заседаниях. Важно отметить, что «последнее слово» было за партией. Анализ архивных документов, характеризующих взаимоотношения обкомов и управлений министерства юстиции на местах или министерства юстиции и ЦК партии, говорят о приоритетном значении мнения партии по кандидатурам на должности судей. Известны случаи не утверждения кандидатур, предложенных органами юстиции со стороны партийных структур.

Например, в 1946 году произошел ведомственный конфликт. Министр юстиции СССР Н.М. Рычков утвердил без согласования с ЦК ВКП (б) председателя Карагандинского областного суда тов. Мустафина. Министру юстиции СССР указали на нарушение установленного порядка назначения работников на должности номенклатуры ЦК ВКП (б) и отстранили Мустафина от должности².

Для иллюстрации взаимоотношений партии и государственных органов в вопросе формирования судейского корпуса можно привести еще один пример. В марте 1941 года еще тогда нарком юстиции СССР Н.М. Рычков обратился с письмом к Московскому комитету ВКП (б), где изложил свою просьбу отменить решение Московского комитета о назначении ряда судей московского областного суда. Дело в том, что вновь назначенные судьи Е.Г. Баскарова, В.К. Григорьев, Р.М. Мойжес, Л.М. Левина, Е.Н. Ковалева в начале 1941 года окончили аспирантуру Московского юридического института и нарком юстиции рассчитывал их оставить в институте в качестве преподавателей. Он считал, что юридические учебные заведения остро нуждаются в квалифицированных педагогических кадрах, а количество подготовленных в высших учебных заведениях аспирантов не удовлетворяет потребностей высших и средних учебных заведений в преподавательских кадрах. Для занятия должности судей не обязательно привлекать лиц, окончивших аспирантуру. Далее Н.М. Рычков приводит «свое видение» назначения указанных лиц:

«1. Баскакову Е.Г. – заведующей учебной частью Курской юридической школы и преподавателем истории народов СССР;

2. Григорьева В.К. – директором Горьковской юридической школы и преподавателем по курсу земельного и колхозного права;

3. Мойжес Р.М. – директором Кишиневской юридической школы и преподавателем по курсу советского государственного права;

4. Левину Л.М. – заведующей учебной частью Кишиневской юридической школы и преподавателем по курсу гражданское право;

5. Ковалеву Е.Н. – преподавателем по курсу гражданского права в Казанском юридическом институте».

¹ См., например: ГАОПИ КО. Ф.П-1. Оп. 2. Д. 1654. Л. 20 и др.

² Материал приводится по: РГАСПИ. Ф. 17. Оп. 127. Д. 1002. Л. 327-328.

Письмо аналогичного содержания Н.М. Рычков отправил в ЦК ВКП (б) – тов. Маленкову Г.М. В ЦК ВКП (б) пообещали повлиять на Московский комитет для пересмотра решения¹.

Приведем еще один пример, характеризующий роль партии в формировании судейского корпуса.

16 мая 1941 года заместитель начальника Управления судебных органов НКЮ СССР тов. Аксенов направляет в ЦК ВКП (б) информацию о выявленных нарушениях в назначении на должности судей в Эстонской ССР.

В своем докладе Аксенов указывает, что народный комиссар юстиции Эстонской ССР товарищ Иоэр считает, что «без юридической подготовки никто не может работать в судебных органах и органах юстиции». В результате такой кадровой политики среди судей в Эстонской ССР оказались 46 человек с «неподходящей биографией»: бывшие мировые судьи, члены окружных судов, судебных палат и члены Высшего суда Эстонской буржуазной республики, один священник, участники армии Деникина и Врангеля, директор тюремного отдела периода независимости Эстонии и др. По итогам проверки НКЮ СССР был издан приказ, предписывающий товарищу Иоэру устранить недостатки и отчитаться об этом перед ЦК ВКП (б)².

Кроме того, партийные структуры продолжали контролировать судьбу в период его профессиональной деятельности. Партия сохраняла за собой рычаги, позволяющие исключить из числа судей.

Причинами лишения судейской должности были разные, но важно отметить, что большинство из них были связаны с тем, что вновь избранный судья не справлялся со своими обязанностями или совершал действия, недостойные судьи.

Одной из причин не утверждения в период первых выборов народных судей был их низкий профессиональный уровень. Многие из них были командированы партийными органами на судейскую работу после демобилизации из Красной Армии после завершения Великой Отечественной войны. Стране было необходимо возвращаться к мирной жизни и рационально распределить имеющийся людской ресурс. Бывшие солдаты и офицеры Красной Армии оказались не готовы к интеллектуальной работе, поскольку призывались на фронт в молодом возрасте, не успевая получить образование. В отношении таких кандидатов партийные органы рекомендовали «изучить на партийной работе»³.

Согласно данным Курского обкома партии, в течение 1945 года более половины судей были сняты с работы с формулировкой «не справившиеся с работой» или «неправильного отношения к работе»⁴.

¹ Материал приводится по: РГАСПИ. Ф. 17. Оп. 127. Д. 143. Л. 31-33.

² См.: там же. Л. 70-74.

³ ГАОПИ КО. Ф. П-1. Оп. 2. Д. 525. Л. 5.

⁴ Там же. Л. 6-7.

Партийное взыскание или исключение из партии также являлись причиной не утверждения на должность судьи.

Третья форма участия партии в механизме формирования судейского корпуса в СССР состояла в контроле за повышением образовательного уровня уже действующих судей. Совместно с органами юстиции был разработан план по постепенному обучению судейских кадров. Существовавшая в СССР система распределения кадров имела место и в судейской сфере. При этом важно отметить, что должности судей не были приоритетными при распределении лиц с юридическим образованием. В первую очередь кадры направлялись в органы прокуратуры и следствия.

Согласно данным на 1946 год, в систему Министерства юстиции из числа окончивших юридические институты было направлено 447 человек: 128 на судебную работу, 246 в адвокатуру, 14 человек – судебными исполнителями, преподавателями – 14 человек, в аппарат Министерства юстиции и территориальных управлений – 45 человек.

Из лиц, окончивших юридические школы (1719 человек) на судебную работу – 957 человек, стажерами адвокатов – 385, нотариусами – 137, судебными исполнителями – 104, в аппарат органов юстиции – 136¹.

Кроме того, партийные органы следили за повышением квалификации уже действующих судей: организовывали курсы, лекции по правовым вопросам, отправляли судей на учебу в различные учебные заведения. О своей успеваемости судьи также должны были отчитываться перед местными партийными органами. Известны случаи, когда действующие судьи, направленные на учебу, не уделяли должного внимания подготовке, имели академические задолженности. Часто учебные заведения направляли сведения об успеваемости не по месту работы судьи, а в местные партийные организации. Обкомы устанавливали такие факты и воздействовали на судей для возобновления ими учебы².

Таким образом, способ формирования кадрового состава советских судов можно назвать номенклатурным – выборы судей населением или соответствующими советами было лишь ширмой фактического порядка назначения через партийные органы. Давая оценку такому порядку вещей, нельзя быть однозначным. Номенклатурный принцип формирования кадрового состава органов государственной власти долгое время считался справедливыми и единственно верным, поскольку давал возможность сделать карьеру лицам из разных социальных групп. Также директивным путем уравнивались доля среди судей рабочих и колхозников, представителей интеллигенции, женщин, молодежи и лиц различных национальностей (особенно в союзных республиках). Кадровые проверки партийных органов, конечно, отбирали людей, лояльных власти, «правильного» происхождения, но в то же время лиц, способных освоить и справиться с судейской профессией.

¹ РГАСПИ. Ф. 17. Оп. 127. Д. 1137. 31 л.

² ГАОПИ КО. Ф. П-1. Оп. 2. Д. 525. Л. 119.

С другой стороны, описанный порядок формирования судейского корпуса ставил судей в зависимое положение от местных парторганизаций и исполкомов. Часто предметом торга становился «квартирный вопрос», уровень материального обеспечения судей, возможность «переизбрания» взамен на «нужные» приговоры и решения. Именно этот аргумент стал основным при отказе от выборного способа формирования судейского корпуса. Выборы, как форма занятия должности, таит в себе опасность постоянных согласований.

Библиографический список

1. Еженедельник советской юстиции. 1927. № 34; Еженедельник советской юстиции. 1928. № 8.
2. Кодинцев А.Я. Партийное управление органами юстиции СССР В 50-е годы XX века // Вестник Уральского института экономики, управления и права. 2013. № 3 (24). С. 85-89.
3. Кодинцев А.Я. Партийное управление органами юстиции СССР В 50-е годы XX века // Вестник Уральского института экономики, управления и права. 2013. № 3 (24). С. 85-89.
4. Пашин В.П. Партийно-хозяйственная номенклатура в СССР (становление, развитие, упрочение, в 20-х - 1930 гг.): дисс. ... докт. ист. наук. М., 1993.
5. Поспеев В.И., Радутная Н.В. Народный суд // Суд в СССР / под ред. Л.Н. Смирнова, А.Я. Сухарева, В.В. Куликова М.: Юрид лит-ра, 1977. – 384 с.

© Морозова Л.А.

УДК 342.413

***Морозова Людмила Александровна,
доктор юридических наук, профессор
Курский государственный университет
e-mail: 0138807@gmail.ru***

ИВАН ЛУКЪЯНОВИЧ СОЛОНЕВИЧ О РАЗВИТИИ РОССИЙСКОЙ ГОСУДАРСТВЕННОСТИ, РУССКОМ ПУТИ ПРОГРЕССА, НАЦИОНАЛЬНОЙ ИДЕИ РОССИИ

Аннотация. Статья посвящена воззрениям на российскую государственность русского дореволюционного мыслителя, идеолога, публициста, политического деятеля Ивана Лукьяновича Солоневича – одного из ярких фигур первой русской эмиграции. Он почти неизвестен в современной, постсоветской России. В учебниках по истории политических и правовых учений, как правило, он не упоминается. По оценке специалистов, главный его труд – «Народная монархия» имеет не только национальное, но и мировое значение. И.Л. Солоневичу принадлежит заслуга в разработке сущности, национальных особенностей и условий развития российской государственности, причин крушения монархии в России в 1917 г., факторов, обусловивших возможность возрождения монархической формы правления в посткоммунистической России. Он также исследовал способы конструирования государственной власти, основания ее передачи, соотношение верховной государственной власти с исполнительной и др. И

хотя по ряду вопросов он заблуждался в своих выводах, например, о восстановлении в современной России монархии в ее классическом типе, тем не менее он привлек внимание к необходимости глубокого и всестороннего изучения истории России и ее народа. В статье сравниваются позиции И.Л. Солоневича с аналогичными взглядами других дореволюционных ученых-юристов – Л.А. Тихомирова и И.А. Ильина.

Ключевые слова: государственность; славянское единство; национальные свойства государственности; влияние Византии; государственная конструкция; национальная самобытность народа; национальная психология; типы монархии; династическая и выборная власть.

Многие современные исследователи творчества И.Л. Солоневича – юриста по базовому образованию, русского мыслителя, идеолога, публициста и политического деятеля, отмечают, что он мало известен на своей Родине – в постсоветской России. Именно с 1991г. массовый российский читатель имел возможность познакомиться с главным фундаментальным трудом И.Л. Солоневича «Народная монархия» и с одним из ярких представителей первой русской эмиграции. Он вообще кажется сегодня забытой и отвергнутой фигурой, пишет во вступительной статье к его книге А.Бородай. На это же обращает внимание и составитель работ И.Л. Солоневича, написанных им в 30- 50-е годы XX в. М.Б. Смолин и изданных в Москве в 2007 г. под названием «Россия и революция».

Интересный факт подчеркивают некоторые современные ученые: из существовавших в конце XX – начале XXI вв. учебников по истории политических и правовых учений только в одном освещались политико-правовые взгляды И.Л. Солоневича. Между тем важнейшая его работа «Народная монархия», по мнению специалистов, составляет лучшую историко-философскую разработку концепции монархической государственности и представляет собой явление не только национального, но и мирового значения¹. «Для Ивана Солоневича, – отмечает М.Б. Смолин, – публицистический текст – это действенное оружие, всегда направленное своим творцом точно в цель. Он ведет простой разговор с читателем, и это разговор бывалого и сильного человека, который убежден в своей правоте, проверенной многими испытаниями и многолетней борьбой»².

И.Л. Солоневичу принадлежит большая заслуга в разработке проблем сущности, исторической роли, национальных особенностей и условий развития российской государственности, в исследовании причин возникновения, эволюции и крушения монархических форм правления в России. Ведущее значение он придавал способам конструирования государственной власти, основаниям ее передачи, а также соотношению верховной государственной власти с исполнительной (по терминологии мыслителя – управительной) властью. Этим вопросам и посвящена

¹ См.: Гнатюк О.Л. Русская политическая мысль начала XX века: Н.И. Карев, П.Б. Струве, И.А. Ильин. СПб., 1994. С.6.

² Солоневич И.Л. Россия и революция. М., 2007. С.16-17.

настоящая статья.

Прежде всего о понятии государственности. Изучение работ И.Л. Солоневича позволяет сделать вывод, что он не сводил российскую государственность исключительно к категории государства. Надо, однако, отметить, что он почти не уделял внимания определениям понятий тех или иных категорий, что обычно присуще классическим научным изысканиям. Констатируя, например, гибель Киева в начале XI в., И.Л. Солоневич тем не менее не утверждал о прекращении русской государственности, а только о перемещении этого центра из Киева в Москву. При этом он писал: «Оценивая русскую государственность тех времен, мы, по мере нашей возможности, должны отрешиться от мерок и масштабов сегодняшнего дня»¹. Это означает, что понимание государства той эпохи сводилось к отдельному городу и не соответствовало признакам современного государства, масштабы же государственности были совсем иными.

По мысли И.Л. Солоневича, схема построения русской государственности отличалась удивительной простотой или, говоря его словами, была «гениально проста»: организация единства во имя всеобщего блага. Основная черта этой схемы – умение уживаться русскому народу с другими народами. Данной схемы русская нация придерживалась одиннадцать столетий. И хотя случались трагические провалы и катастрофы, тем не менее, каждый раз народ выкарабкивался и возвращался к прежней, веками испытанной схеме². Ссылаясь на летописные сведения, И.Л. Солоневич относил формирование первого Русского государства во времена князя Олега. Именно ему удалось построить мощное государство, охватывающее по территории от Новгорода на Севере до Днестра на Юге. Аналогичным примером было создание только империи Александра Македонского, но по территории оно было меньше государства Олега. К тому же после смерти создателя империя Александра Македонского распалась, в то время как государство Олега существует больше тысячи лет³. И.Л. Солоневич проводил сравнение российской государственности и с англо-саксонской – наиболее устоявшейся и упроченной из всех западноевропейских видов государственности. Выясняя причины непрочности и неудачных попыток построить империи со стороны Швеции (Карл II), Польши (со времен Болеслава Смелого – начало XIII в.) и даже Франции (Наполеон – XIX в.), Германии (Первая и Вторая мировые войны), мыслитель подчеркивал необыкновенную живучесть российского государства. Ее И.Л. Солоневич видел в тех национальных чертах, особенностях, принципах, которые были заложены в основании России, получили укоренение и развитие в ее фундаменте на протяжении многовекового существования.

¹ Солоневич И.Л. Народная монархия. М., 2005. С.264.

² См.: Там же. С.210.

³ См.: Солоневич И.Л. Указ. соч. С.201.

Среди этих особенностей выделялись, как уже отмечалось, **уживчивость** с другими народами. Без этого качества народа Российское государство, включавшее и продолжающее объединять в своем составе десятки и сотни народностей, не продержалось бы одиннадцать веков. В России: и Киевской, и Московской были удельные войны, но не было внутринациональных войн, писал мыслитель¹.

Другим национальным свойством российской государственности были **организованность и упорство народа**. «Российскую Империю народ строил и отстаивал ценою беспримерных в истории человечества жертв, – утверждал И.Л. Солоневич. Единственное, что он на этой стройке заработал – это кое-какая, очень шаткая безопасность от Батыев и от Гитлеров»².

К национальным особенностям российской государственности И.Л. Солоневич относил и ее **боееспособность**. При этом в отличие от других народов и государств Русь никогда не воевала наемными армиями. Русская армия от князя Олега до императора Николая II не вербовала своих бойцов ни путем купли, ни путем спаивания, отмечал мыслитель. «Наемных армий мы не знали никогда и никакого покупного пушечного мяса у нас нет», – писал И.Л. Солоневич³. По его мнению, российские генералы учились у итальянцев эпохи Возрождения, у поляков, у шведов Карла XII, у немцев Фридриха Великого, у Наполеона, т.е. у опыта тех армий, которые были разбиты нашей собственной. Очевидно, что русскую военную мысль, как считал мыслитель, следовало строить на основании ее опыта, а не тех, кто «кое-как и кое-когда выигрывал кое-какие «первые сражения», а на опыте нашей армии, которая первые сражения иногда и проигрывала, но пока что не проиграла ни одного последнего». И добавлял: «Русская армия была самой победоносной армией всей мировой истории, включая в эту историю и Древний Рим»⁴.

Как национальную черту российской государственности И.Л. Солоневич ценил умение народа **подчинять личные интересы интересам целого**. Именно на этом умении базировалась идея единства Русской земли, идея национального, но не расового единства. Уже в X в. удельные князья клянутся «всею Землею Русской», а Даниил Паломник в Иерусалиме возжигает на Гробе Господнем лампаду «за всех христиан Земли Русской»⁵.

Некоторые ученые утверждают, что идею славянского единства Россия могла заимствовать от Византии. Однако И.Л. Солоневич на ряде исторических примеров доказал, что это не соответствовало действительности, так как сама Византия никогда не была национальным

¹ См.: Там же. С.223, 224.

² См.: Там же. С.226.

³ Там же. С.36.

⁴ Там же. С.231.

⁵ Там же. С.233.

государством, у нее не было нации в виде византийского народа. Создание Византии произошло на месте старой эллинской колонии, куда была переселена римская администрация, ее государственным языком стал сначала латинский, а затем греческий. Оба языка были чужды разноплеменному населению страны, которое никогда не слилось в один народ или в одну нацию. Напротив, вся внутренняя история Византии наполнена непрерывной войной племен и национальностей в отличие от Руси и России, где такая борьба отсутствовала¹. Отрицая подобное влияние на российскую государственность со стороны Византии, И.Л. Солоневич в то же время признавал, что от Византии Русь получила христианство и культуру. Культура тем не менее приобрела на Руси иное направление развития. Не было и политического влияния со стороны Византии: если в ней нормальным способом престолозамещения стало цареубийство (из 109 византийских императоров 74 были убиты и только 39 умерли своей смертью), то за все время государственного существования России не было ни одного случая **официального** свержения династии. Дворцовые же перевороты XIX в. прикрывались легитимными декорациями², что отсутствовало в Византии.

Важной национальной чертой российской государственности И.Л. Солоневич считал ее основанность на **православии**, принятом Русью без религиозных войн, без инквизиции и реальных попыток заменить ее какой-нибудь иной религией³. Православие не случайно стало религией русского народа. Опираясь на Ф.М. Достоевского, И.Л. Солоневич считал, что вопрос национальной религии может быть решен в двух плоскостях:

- 1) народ творит своего Бога по своему образу и подобию;
- 2) Бог дает каждому народу ту меру познания истины и в той форме, какая свойственна духовному складу данного народа⁴.

Исходя из этого, в работах И.Л. Солоневича показывается, что православию присущи наибольшая человечность и любовь. Как религия православие внушает значительную надежду и оптимизм. И если истинно утверждение: материя – все, а дух – ничто, то все в мире не имеет никакого смысла. В отличие от католицизма и протестанства, православие никогда не жгло на кострах ведьм и еретиков, ей была чужда идея индульгенций, оцениваемых как «взятки» Богу, не пыталось утверждаться и распространяться насильем (единственное исключение – трагическая история со старообрядчеством), оно внесло много мира, света, дружбы и любви в шестую часть земной суши. Русская терпимость, по мнению И.Л. Солоневича, обусловлена православной терпимостью. Православие светло и приветливо, в нем нет никакой угрюмости, оно полно

¹ См.: Солоневич И.Л. Указ. соч. С.233.

² См.: Там же. С. 234, 235.

³ См.: Там же. С.217.

⁴ См.: Там же. С.359.

уверенности и оптимизма¹. Иными словами, великому народу присуща и великая религия. По мнению И.Л. Солоневича, православие сыграло огромную роль в утверждении и защите морального первенства русского народа.

Из анализа зарождения и развития российской государственности, мыслитель сделал два главных вывода. **Первый:** народ России за всю свою одиннадцативековую историю всегда подчинял личные и групповые интересы интересам своего государственного бытия. Доминантой национальной жизни народа России стало: «Государство – это мы, а мы – это государство»². **Второй:** организационная сторона строительства российской государственности всегда была выше, чем где бы то ни было в мире. Принято считать образцом организованности Германию. Однако две мировые войны, которые Германия проиграла, показали, по словам И.Л. Солоневича, что Германия может быть имеет наибольшие организационные способности в мире, но **после** России. Для нее, если стоит вопрос о том, чему отдать предпочтение – внутреннему благоустройству или национальной обороне, безусловный выбор падет на защиту национального «я»³.

Свою главную задачу автор «Народной монархии» видел в объяснении идеи российской государственности, а точнее – в «очищении» этого факта от обобщений, сделанных в результате «схоластических упражнений гуманитарной профессуры» на основании всемирно-исторических законов общественного развития⁴. В итоге «не оказалось и индивидуального, неповторимого в истории мироздания. ЛИЦА русского народа – архитектора и строителя русской государственности. Государственность автоматически оказалась оторванной от народа, – так, как если бы из-за какой-то таинственной засады эта государственность прыгнула на шею народа и оседлала его на одиннадцать веков. Так, как будто бы цари, полководцы, патриархи, варяги, немцы, татары, монгольские, византийские и европейские влияния, климатические, географические и экономические условия, а никак не русский народ в беспримерно трагических внешних условиях построил беспримерную по своей прочности и оригинальности государственную конструкцию»⁵.

И.Л. Солоневичу удалось также показать, что история России принципиально не похожа на историю Западной Европы, а российская государственность развивалась органически и совсем в иных условиях, чем государственность других народов. Сравнивая, например, государственность России и США, И.Л. Солоневич на конкретных исторических примерах доказал их противоположность. В частности,

¹ См.: Солоневич И.Л. Указ. соч. С. 360 – 364.

² Там же. С.374.

³ См.: Там же. С.374 -375.

⁴ См.: Солоневич И.Л. Указ соч. С.112.

⁵ Там же.

Россия вела наибольшее в истории человечества количество войн, причем они носили преимущественно оборонительный характер. США вели преимущественно наступательные войны, на их территории в Новое время не было ни одной войны, и даже участие во Второй мировой войне не было обороной для США, а японо-американская война была войной за сохранение политического положения и торговые интересы на Дальнем Востоке. В последнее столетие существования Московского царства Россия при среднем населении в 5 млн. человек держала в мирное время под ружьем армию в 200 тыс. человек, т.е. около 4% всего населения страны, или около 8% мужского населения. Применительно к США это означало бы содержать все время армию в 6 млн. человек, а почти все время – в 15 млн. человек, хотя армия предвоенного времени в 3 млн. человек казалась США почти невыносимым бременем¹. Кроме того, территория США расположена в благоприятных географических условиях: она охраняется от любого нашествия двумя океанами, не имеет ни одной замерзающей гавани. Северная граница США имеет среднюю температуру Киевской губернии. Территория России же лишена естественной охраны, ее реки упираются в Ледовитый океан или Каспийское море, почти половина ее территории – 48% находится в области вечной мерзлоты. И даже в сельском хозяйстве – традиционном занятии населения России не все благополучно: чернозем страдал от засухи, а достаточное количество влаги получал только северный суглинок, поэтому даже своего хлеба не хватало. В США же, по свидетельству первых переселенцев, «как будто небо и земля сговорились в создании места для человеческого жительства». В результате таких диаметрально противоположных геополитических предпосылок выросли две государственности современного мира приблизительно одинаковые по силе: на стороне США имеется колоссальное материальное преимущество, на стороне России – такое же психологическое (духовное). Однако, находясь в неблагоприятных географических условиях, открытое со всех сторон нашествиям, которые систематически совершались в отношении России, она не только сумела сохранить свое государственное бытие, но и увеличить свою территорию приблизительно в 400 раз и перед Первой мировой войной ее население достигало 190 млн. человек, из них русские составляли 130 млн.²

С большим сочувствием, болью писал выдающийся мыслитель о трагической судьбе русского народа, подчеркивая, что «ни один из выживших народов мира такой трагической судьбы не имел»³. По земле России проходили величайшие нашествия мировой истории: татарские, польские, французские и два немецких. До разгрома татарских орд Русь в среднем жгли дотла по разу в двадцать – тридцать лет. Потом по разу в 50

¹ См.: Солоневич И.Л. Указ соч. С.68.

² См.: Там же. С.71 -72.

³ Там же. С.126.

– 100 лет. 2 нашествия немцев в начале XX в., 1 французское – в начале XIX в., 1 шведское – в начале XVIII в., 1 польское – в начале XVII в., Крымская и Японская войны. Несмотря на это, в России создана самая крупная, величайшая государственность мировой истории. Более того, России во все времена удавалось расширять свою территорию и население. И.Л. Солоневич приводит в своих работах следующие цифры: если к началу княжения Ивана III, в 1464 г. Россия занимала 550 тыс. кв. км, то в год его смерти – 1505 г. имела уже 2 225 тыс. кв. км, в год смерти Ивана Грозного – 4 200 тыс. кв. км, к концу царствования царя Федора – 7 100 тыс. кв. км, в 1613 г. (воцарение Михаила Романова) – 8 500 тыс. кв. км, в 1645 г. – 12 300 тыс. кв. км, до Петра I – 15 500 тыс. кв. км, в год смерти Екатерины II (1796 г.) – 19 300 тыс. кв. км и к концу царствования царя Николая II – 21 800 тыс. кв. км¹. «Россия творила царей, а не цари Россию, – заключал И.Л. Солоневич. За тысячу лет у нас были удачные монархи и были неудачные, но страна росла и ширилась при всех них»². Вопреки падениям и катастрофам, случавшимся в истории русского народа, он умел находить выход из любого положения, становиться на ноги после тяжчайших ошибок и поражений, правильно ставить цели и находить адекватные пути их решения. Это обусловлено, по мнению мыслителя, духом народа, которому присущи такие свойства, которые, во-первых, отличают его от других народов и, во-вторых, на протяжении тысячи лет проявили себя с достаточной определенностью³. Однако истинный характер русского народа, как полагал И.Л. Солоневич, никогда и никем реально не изучался, как и жизнь самого народа, определяющая главную черту его национального характера. Между тем история народа объясняется прежде всего его характером⁴. Сравнивая народы России с другими народами, ученый пришел к выводу, что в «таинственной славянской душе» нет никакой таинственности и загадочности. Тем не менее ходят заезженные слухи об отсталости царской России, о «тюрьме народов» и неграмотной стране, о такой национальной черте народа, как «питие». Они встречаются и в современной отечественной юридической литературе⁵. Однако по данным И.Л. Солоневича, дореволюционная Россия по душевому потреблению алкоголя занимала 11-е место в мире⁶.

Национальный характер народа и его национальная психология, по мнению И.Л. Солоневича, оказывают непосредственное влияние на тип государственности. Это нашло отражение и в российской государственности. В своих исследованиях он пришел к такому выводу,

¹ См.: Солоневич И.Л. Указ.соч. С.143. Данные о росте населения России приводились ранее.

² Там же. С.126.

³ См.: Там же. С.145.

⁴ См.: Там же. С. 157.

⁵ См., например: Теория государства и права. Ч.1.Теория государства / под ред. А.Б.Венгерова. М., 1993. С.185, 186.

⁶ См.: Солоневич И.Л. Указ. соч. С.173.

оценивая факты истории России с позиции человека, уважающего свою великую страну, ее историю и национальную самобытность народа.

И.Л. Солоневич придерживался воззрений, близких И.А. Ильину, а труд Л.А. Тихомирова «Монархическая государственность», написанный в 1904 г., послужил теоретической основой учения И.Л. Солоневича о российской государственности. Интересные соображения высказаны им о роли монархии в истории России. Опираясь на учение Л.А. Тихомирова о трех типах монархии – деспотической, абсолютной, самодержавной, обусловленных политическими, экономическими и национально-историческими условиями существования конкретных народов, И.Л. Солоневич рассматривал российскую монархию как классический тип. Остальные монархии он считал отклонением от этого классического типа. Вместе с тем он не признавал российскую монархию чисто русским изобретением, но полагал, что монархия России является наиболее «близким во всей человеческой истории приближением к идеальному типу монархии вообще»¹. Проблему российской монархии он оценивал как главным образом моральную: это вопрос о самой сущности России, «о нашем с вами духовном «я»».

И.Л. Солоневичу принадлежит также заслуга в разработке трех способов конструирования государственной власти: наследование, избрание и захват. Отсюда выводились три формы правления: монархия, республика, диктатура. Условно говоря, по И.Л. Солоневичу, форма правления государства определяется способом передачи (овладения) государственной власти. Однако, как и И.А. Ильин, Солоневич считал, что формальные признаки монархии (монархии вообще) ничего не могут дать в познании и понимании российской монархии в отрыве от национальной истории России, от беспристрастного и тщательного учета особенностей жизни ее народа и его психологии.

Согласно учению Л.А. Тихомирова, монархия возникает там, где народ готов подчиниться силе нравственного закона². В истинной монархии ее глава ограничен нравственным долгом, поэтому произвол в такой монархии принципиально невозможен. Оба мыслителя не были согласны с теми учеными, которые объясняли происхождение Российской монархии из Византийской. Основное их отличие они видели в способе овладения верховной государственной властью: в России существовала династическая преемственность власти, в то время как в Византии, как уже указывалось, больше половины императоров взошли на престол в результате цареубийств. В России такой способ не признавался законным. Исключение – петербургский период: «Там сила создавала право и сила смывала грех. На Руси право создавало силу и грех оставался грехом», – писал И.Л. Солоневич³.

¹ Там же. С.76.

² См.: Тихомиров Л.А. Монархическая государственность. М., 2006. С.63.

³ Солоневич И.Л. Народная монархия. С.76.

Таким образом, оба мыслителя придерживались позиции, что наиболее приближенной к идеалу монархии была самодержавная монархия в Московской Руси. Вместе с тем они объективно отмечали слабые стороны российской государственности Московского периода, которые обусловили появление абсолютизма при правлении Петра I. К этим слабостям были отнесены: **во-первых**, недостаточная политическая сознательность в выборе и сохранении в качестве верховного принципа власти идеи самодержавного царя. Его власть не может быть ничем и никем ограничена кроме религии; его личность священно-неприкосновенна, царская династия имеет исключительное право на престол; перед царем все равны, царь о всех равно заботится и т.д.¹. **Во-вторых**, церковный раскол, причина которого – грубое понижение веры как мирянами, так и пастырями. Именно этот раскол подорвал силы православного народа перед реформами Петра I². **В-третьих**, сближение России с Западом, в результате «русские не могли не видеть, что они круглые невежды, дикари, не имеют ни технических, ни философских знаний, ничего не умеют сделать, оказываются даже плохими организаторами и не понимают глубоко даже тех основных истин, обладание которыми давало претензию на значение третьего Рима»³. Все это усиливалось такими чертами характера русского народа, как готовность к самоосуждению, самокритике и к просвещению. Вместе с тем западные заимствования науки, культуры и техники пришли бы в Россию безболезненно, если бы не церковный раскол, поскольку главная опора российской самобытности – вера подверглась сомнению и раздражению. Если раньше, до Петра I Россия воспринимала себя как единственная страна свободного православия, то к концу ХУП в. разделившийся в верованиях народ уже не мог энергично защищать свою церковь от протестантского управления, введенного Петром I, и свою самобытность от западных заимствований в трактовке власти, государства и права.

Надо отметить, что И.Л. Солоневич очень резко критиковал все реформы Петра I, а также разоблачал миф о его военном гении. Насколько это справедливо, трудно судить. «В тысячелетнем ряду носителей русской верховной власти, – пишет мыслитель, – Петр Первый занимает совсем особое место»⁴. И далее: «Можно утверждать, что ни в одной стране, ни один человек не оставил таких глубоких – и таких спорных – следов своей работы, какие оставил в России Петр». В книге «Народная монархия» мыслитель отвел Петру I значительную часть. Многие факты из жизни царя читатель узнает впервые. Во всяком случае в учебниках по истории нашей страны советского и последующих периодов о них не упоминается. Студентам же практически всех вузов деятельность Петра I преподносится

¹ См.: Тихомиров Л.А. Монархическая государственность. С.92.

² См.: Там же. С.255.

³ Там же.

⁴ Солоневич И.Л. Народная монархия. С.391, 395.

как деятельность гения, не приводятся другие точки зрения и оценки. Между тем И.Л. Солоневич констатирует, что реакция и революция удивительно схожи в оценке Петра I именно как гения¹.

Петру I вменяется в вину то, что он уничтожил традиционное престолонаследие и оставил страну без наследника престола. У царя не было православного понимания церкви и собственной власти как монарха, а реформами церковного управления он подорвал нравственно-религиозную основу своей власти, не обеспечил единение верховной власти и нации, устранив тем самым возможность контроля над властью «управительной», в результате подчинил всю нацию не себе, а чиновникам. Отсюда возобладание в монархии идеи абсолютизма в ущерб самодержавию царя. Тем не менее, несмотря на пагубное влияние реформ Петра I на монархию России, она продержалась в стране еще 200 лет. И.Л. Солоневич объяснял это национальным складом русского характера. Ни религиозные, ни географические факторы, как полагал он, не играют такой роли в создании народом своей государственности. Православие исповедуют и другие народы, например, греки, румыны, армяне. В более благоприятных географических условиях находятся немцы и поляки, но никто из них не создал такой государственности, как русские².

В течение одиннадцати веков русская национально-политическая традиция была воплощена в монархии России. «Если бы традиция была неудачна – удачна не всякая традиция, – то в данных исторических и географических условиях великая нация вырасти не могла. Она выросла»,- писал И.Л. Солоневич³. Главную причину роста он видал в том, что в России в самых тяжелых исторических условиях, какие когда-либо стояли на путях государственного строительства, была выработана самая **человечная государственность** во всей мировой истории. А организатор этой государственности – русский народ не сделал из себя привилегированного класса и не разбогател. Аналогичные мысли высказывал И.А. Ильин: «Сколько малых племен Россия получила в истории, столько она и соблюла... Насильственная денационализация и коммунистическая уравниловка появились только при большевиках»⁴. Однако русская интеллигенция этот исторический факт проглядела, так как была занята в этот момент, по словам И.Л. Солоневича, размышлениями у «парадного подъезда» Западной Европы, а точнее – одновременно у трех подъездов: философского – у германского, революционного – у французского, демократического – у английского⁵. Неспособность российской интеллигенции адекватно оценить самобытность своей государственности привели Россию к революционной

¹ См.: Солоневич И.Л. Указ. соч. С.394, 457 и др.

² См.: Там же. С.20, 144.

³ Солоневич И.Л. Россия и революция. М., 2007. С. 233 -234..

⁴ Ильин И.А. Национальная Россия: наши задачи / под ред. О.А. Платонова. М., 2007. С.113.

⁵ См.: Солоневич И.Л. Народная монархия. С. 224 -225.

катастрофе – к такому выводу пришел И.Л. Солоневич.

Он уделял большое внимание выяснению причин крушения монархии в России в 1917 г. Вслед за Л.А. Тихомировым И.Л. Солоневич выделял два блока факторов, обусловивших эти причины:

1) кризис национального политического сознания. В результате без осознания идеи монархии нация не может сохранить эту форму правления.

2) Бюрократия, возвращенная Петром I и усиленная Александром I, который называл себя республиканцем.

Это привело к разобщению верховной власти и народа, что выразилось в том числе в упразднении Земских соборов, которых высоко оценивал И.Л. Солоневич, называя их «классической формой русского народного представительства»¹.

Ссылаясь на конкретные исторические факты, он доказал: в те периоды, когда монархия в России слабела, для страны наступала катастрофа. Таких периодов мыслитель насчитывал **пять**:

1) Феодалный удельный раздел Киевской Руси в самый ее расцвет привел к тому, что кочевники смели ее с лица земли.

2) Ослабление самодержавия после смерти князя Всеволода Большое Гнездо обусловило татарское иго над Русью.

3) Прекращение династии Ивана Грозного вызвало Смутное время.

4) Период безвластных императриц связан с дворянским крепостным правом.

5) Свержение царя Николая II привел к колхозному крепостному праву. Таким образом, в течение одиннадцати веков лозунг «Долой самодержавие» каждый раз приводил страну к той или иной катастрофе².

Как и Л.А. Тихомиров, И.Л. Солоневич полагал, что переход при Петре I к бюрократическому правлению позволил чиновникам в течение 40 лет «вырыть такую яму между царем и народом, какой никогда не было за все предыдущие 1000 лет существования России»³. Пытаясь разобраться в вопросе, кто начал революцию, И.Л. Солоневич писал: «Думаю, что принципиально ее начал патриарх Никон: первой инъекцией иностранной схоластики в русскую жизнь. Его поддержал правящий слой, жаждавший привилегий по шляхетскому образцу. В 1914 – 1917 гг. самое страшное изобретение революции было сделано петербургской аристократией. Это – распутинская легенда»⁴. Советская революция, по утверждению И.Л. Солоневича, есть логическое завершение или результат полной оторванности «верхов» от «низов», интеллигенции от народа, разума от инстинкта, теории от интересов. «Вся та конструкция, которая возведена была в России в результате Петровских реформ, была нерусской

¹ См.: Солоневич И.Л. Россия и революция. С.228-229.

² См.: Солоневич И.Л. Россия и революция. С.231.

³ См.: Тихомиров Л.А. Указ. соч. С.350.

⁴ Солоневич И.Л. Россия и революция. С.227.

конструкцией и никак не устраивала русский народ».- считал он¹. « Мы, эмиграция, являемся и виновниками, и результатом, и жертвой этой конструкции». Истоки пропасти, возникшей между народом и интеллигенцией, И.Л. Солоневич видел в крепостном праве. Эта оторванность обрекла на провал и Белую армию. Русские люди воевали и на стороне красных, и на стороне белых, но красная сторона оказалась более гибкой: «Ленин и Троцкий, – писал он, – понимали смысл и стратегию гражданской войны безмерно яснее, чем понимали это Колчак и Деникин». И приводил слова Троцкого: «Если бы белогвардейцы догадались выбросить лозунг «Кулацкого Царя», – мы не удержались бы и двух недель»².

И.А. Ильин, также исследовавший причины революции и падения монархии, называл в качестве таковых незрелость монархического правосознания русской интеллигенции, которая не понимала своего народа и отвернулась от своих Государей. Однако, в отличие от И.Л. Солоневича, И.А. Ильин полагал, что искать виноватых в этой катастрофе глупо: «Все виноваты по-своему и на своем месте»³.

Характерно, что оба исследователя были уверены в непереносимом крушении коммунистического режима, поэтому их мысли были обращены к тому народу, который останется на развалинах СССР и которому придется начать новое строительство российской государственности. И.Л. Солоневич, опасаясь, чтобы Россия в очередной раз не скатилась в тоталитарный режим, считал, что реальной формой правления должна стать народная монархия, поскольку единственным «сырьем» для какой-либо организации в России окажутся остатки коммунистической партии и советской бюрократии. Если не будет монархии, тогда к власти придут они и построят тоталитарный режим, который в наибольшей степени удовлетворит советскую бюрократию. И.А. Ильин, напротив, понимал, что после тоталитарного прошлого в России не может возродиться монархия, но и республиканскую форму народу, лишенному свободного политического опыта, тоже не удержать⁴.

С точки зрения И.Л. Солоневича, у постсоветской России имеются три возможности: 1) искать новый образчик для подражания, которым могут быть США, если бы не были столь различными исторические, географические и иные предпосылки развития этих двух государств; 2) попытаться повторить пути коммунистической утопии; 3) искать свои собственные дальнейшие пути, которые нельзя найти без учета пройденного, без пересмотра прежних взглядов на историю и психологии народа. Мыслитель считал, что в России должна возродиться монархия, а также сильное земское самоуправление, сильное народное

¹ Солоневич И.Л. Народная монархия. С.31.

² Там же. С.32.

³ Ильин И.А. Указ. соч. С.51.

⁴ См.: Ильин И.А. Почему мы верим в Россию /Сочинения. М., 2006. С.39 -41.

представительство, гражданская и хозяйственная свобода всех граждан страны. Идти дальше этих основополагающих принципов – значит строить планы на песке¹. В свете отмеченного интересны теоретические соображения И.Л. Солоневича о власти вообще и власти в форме российской монархии.

Никакое человеческое сообщество не может жить без власти, писал он. Власть есть в семье, роде, племени, в государстве. Власть всегда имеет в своем распоряжении средства принуждения. Начиная от семьи и кончая государством. Что касается монархии, то И.Л. Солоневич подчеркивал: она представляет собой наследственную власть и зависит от случайности рождения. Здесь нет никакого выбора, никаких заслуг, а следовательно, никаких споров. Власть переходит бесспорно и безболезненно. Человек, случайно родившийся наследником престола, ставится в такие условия, которые обеспечивают ему наилучшую профессиональную подготовку, какая только технически возможна. Николай II был одним из самых образованных людей своего времени: лучшие профессора России преподавали ему право, стратегию, историю, литературу. Он свободно говорил на трех языках. Его знания не были односторонними, и были приобретены в результате ежедневной работы. Русский царь заведовал всем и был обязан знать все. Человеку, рожденному с правами на власть, по дороге к ее реализации не приходится «валяться в грязи, крови, интригах, злобе, зависти, какие неизбежны вокруг диктатора и даже президентов»². Наследник, а затем обладатель престола ставится в такие условия, при которых соблазны сводятся к нулю или к минимуму. Он заранее обеспечивается всем, что хотела бы для себя иметь личность, и личность автоматически сливается с общим благом. Диктатор же все это завоевывает и непрерывно должен доказывать, что именно он самый первый, гениальнейший, достойнейший, неповторимый, а никто другой³.

И.Л. Солоневич посвятил сравнению власти царя и президента специальный раздел в книге «Народная монархия», показав на реальных фактах, что обыватель заблуждается, предполагая, что именно он **избирает** и непременно **заслуженного человека** на пост президента страны, что именно обыватель есть то **общественное мнение**, которое определяет политику избранного руководства. В действительности крупный капитал как капиталистический, так и социалистический, в зависимости от социального заказа создает общественное мнение путем подбора соответствующей информации. Это называется принципом народоправства. «Сложнейшие вопросы современной жизни – и внешние, и внутренние, – писал И.Л. Солоневич, – выносятся на партийный базар, над которым не существует никакого санитарно-полицейского надзора:

¹ См.: Солоневич И.Л. Народная монархия. С.104 -105.

² Там же. С.81-86.

³ См.: Солоневич И.Л. Народная монархия. С.84.

продавай, что хочешь, и тащи, что попадется»¹. Выбор кандидата в президенты осуществляют те люди, которые дают деньги на выборы. По мнению И.Л. Солоневича, при республиканской форма правления к власти приходит человек совершенно неподготовленный к этой деятельности, поскольку он не знает заранее итогов выборов². При монархии наследник престола готовится к этой миссии практически всю жизнь. Каждый монарх, по словам И.Л. Солоневича, считал себя связанным деятельностью своих предшественников и каждый планировал передать своему наследнику «государство цветущее и благоустроенное»³. Свою уверенность в преимуществах монархической формы правления он передал в следующих словах: «Очень многие из моих читателей скажут мне: все это, может быть, и правильно – но какой от всего этого толк? Какие есть шансы на восстановление Монархии в России? И я отвечаю: приблизительно все сто процентов»⁴. Представляется, что мыслитель явно заблуждался относительно возможности восстановления в постсоветской России истинной, классической монархии, так как династические связи утрачены, достойных наследников нет, отсутствуют представители династии, осведомленные о реальной жизни современной России, заинтересованные в возрождении могущественной державы.

Недавно в газете «Аргументы и факты» опубликована статья бывшего помощника президента России Ельцина, весьма образно обрисовавшего российское общество постсоветского периода. Она, на наш взгляд, могла бы заинтересовать И.Л. Солоневича, озабоченного судьбой России и ее народа. В.Костиков в статье утверждает: вопиющие различия в доходах различных слоев населения современной России все более становятся причиной нарастающего разобщения общества. Власть, новая буржуазия, крупное чиновничество, силовая элита, партийная номенклатура как бы самоизолировались от общества и живут своей особой «заборной» жизнью. По уровню расслоения и неравенства доходов Россия сегодня входит в первую десятку стран, рядом с ЮАР, Бразилией, Чили, США, Китаем. Ситуация в России усугубляется еще и тем, что для наших новых богатых нынешний уровень благосостояния и потребления все еще как бы в новинку: не распробовали, не насладились и продолжают (как сказали бы в подворотне) «жрать в три горла». В XIX в., как отмечает автор статьи, сильнейшими скрепами в России были религия, принадлежность к славянству. Сегодня эти узы ослабли и носят скорее декларативный характер. По подсчетам Фонда общественного мнения, более 70% жителей страны говорят о разобщенности и лишь 8% – о согласии и сплоченности. Завершает статью В.Костиков примирительным

¹ Там же. С.88 -89.

² Думается, что ученый заблуждался относительно организации технологии современных выборов.

³ Солоневич И.Л. Народная монархия. С. 91-92.

⁴ Солоневич И.Л. Россия и революция. С. 240.

пассажем о схожих явлениях и в других странах Запада и благодушным пожеланием: не прятать сомнения за показной благодатью, а **говорить** о проблемах и ошибках открыто. В ответ на это хочется сказать: уже **наговорились**, пора и что-то сделать, чтобы оправдать надежды тех, кто не переставал верить в народ России, кто был искренне предан ему, кто предполагал, что мудрость народа, его безусловные моральные качества не позволят произойти новому краху страны и российской государственности.

В этом плане значительным реалистом, как представляется, был И.А. Ильин. Он полагал, что после тоталитарного прошлого в России не может возродиться монархия. Выходом из кризиса, в котором окажется страна после падения коммунизма, он считал национальную диктатуру с акцентом на первом слове, имея в виду не шовинизм, а ясное ощущение своей **национальной индивидуальности**. Для возрожденной России И.А. Ильин составил «Основные Законы» из 48 статей, в которых изложил хотя и не подробные, но неперемные условия воссоздания национального русского государства. Что касается И.Л. Солоневича, то его заслуга состоит в том, что он привлек внимание к тщательному и глубокому изучению национальной истории России, пытался достучаться до сознания своих соотечественников и был искренне озабочен будущем своей родины, ее народа, заслужившим лучшей жизни. Нам не так много надо, писал он, гарантий от завоеваний (1); от революции (2); от бюрократии (3); свободы и прежде всего свободы хозяйственной деятельности(4). Это можно считать программой действия для современной России.

Библиографический список

1. Гнатюк О.Л. Русская политическая мысль начала XX века: Н.И. Карев, П.Б. Струве, И.А. Ильин. СПб.: СПбГТУ, 1994. – 126 с.
2. Ильин И.А. Национальная Россия: наши задачи / под ред. О.А. Платонова. М.: Алгоритм, 2007. – 464 с.
3. Ильин И.А. Почему мы верим в Россию / Сочинения. М.: Эксмо, 2006. – 912 с.
4. Солоневич И.Л. Народная монархия. М.: РИМИС, 2005. – 465 с.
5. Солоневич И.Л. Россия и революция. М.: РИМИС, 2007. – 400 с.
6. Теория государства и права. Ч.1. Теория государства / под ред. А.Б. Венгерова. М.: Наука, 1993. – 255 с.
7. Тихомиров Л.А. Монархическая государственность. М.: Айрис-Пресс, 2006. – 624 с.

**ЗАКОНОДАТЕЛЬНАЯ ПОЛИТИКА СОВЕТСКОГО ГОСУДАРСТВА
В ОТНОШЕНИИ РУССКОЙ ПРАВОСЛАВНОЙ ЦЕРКВИ
В 1918–1920 ГОДЫ**

Без Бога шире дорога?

*Пашин Василий Петрович, доктор исторических наук, профессор
ФГБОУ ВО «Курский государственный университет»,
e-mail: pashinvp@mail.ru*

Аннотация. На основе общецивилизационных методов познания анализируются первые законодательные акты советского государства в отношении Русской Православной церкви и чувств верующих. Обосновывается вывод, что накалу борьбы в исследуемый период времени способствовала не только реализация общей доктрины построения первой советской модели социализма, но и деструктивная антисоветская политика высших церковных иерархов. Показывается участие местных священников на стороне противников советской власти. Выясняются причины ненависти части населения к служителям культа в 1917–1920-х годах и проводятся параллели с современной церковной политикой в отношении действующей государственной власти. Ставится вопрос о необходимости исследования причин раскола в РПЦ.

Ключевые слова: Русская Православная церковь, Патриарх Тихон, советское государство, конфискация, социальный апартеид, гражданская война.

Во взаимоотношениях церкви и светской власти в истории отечественного государства постоянно присутствовал элемент конфронтации в сферах экономической и организационной деятельности. Широко известен факт первой официальной постановки вопроса о секуляризации церковных земель на Стоглавом соборе 1551 г.¹ С этого времени можно вести отсчет постоянной борьбы государства в сфере ограничения экономической деятельности церкви. Петр I запретил избирать самостоятельно РПЦ патриарха. С XVIII в. начинается активный процесс законодательной светской власти (императорское и государственное церковное законодательство) в области установления жесткого церковного порядка на всех ступенях церковной организации и церковных обычаях². Но, с другой стороны, во внутри идеологических спорах, в борьбе с еретичеством и разномыслием в рядах верующих и церковных иерархов, официальная РПЦ постоянно опиралась на репрессивную машину и помощь со стороны государства. Подобных примеров можно приводить достаточно большое количество. Фактически церковь за несколько веков сотрудничества со светской властью превратилась в придаток государственного идеологического аппарата.

¹ Суворов Н.С. Учебник церковного права / под ред. и с предисл. В.А. Томсинова. М., 2004. С. 165.

² Там же. С. 170

Поэтому не удивительно, когда ярость темных народных масс в 1917 г. против старого государственного аппарата автоматически вылилась и против РПЦ. Тесные объятия официальной РПЦ с государственной властью, идеологическая поддержка практически всех ее начинаний сыграли свою негативную роль.

Тем более, после двух революций 1917 г. российское общество оказалось в моральном вакууме, где старая мораль подвергалась всеобщему остракизму и осмеянию, а новые моральные принципы еще не были даже теоретически сформированы. Наступило время вседозволенности, насилия, бесчестия, которые теоретически облекались в форму революционного правосознания и революционного правосудия.

Большевики изначально строили свои отношения с религиозными организациями на основе марксистского подхода к религии как надстройке эксплуататорского государства. Но главная проблема взаимоотношений советской власти и РПЦ заключалась в идеологическом противоборстве. Религиозная идеология в течение очень короткого промежутка времени осталась единственной организованной силой в борьбе с коммунистической идеологией. Даже в торгово-экономической области советское государство могло допустить небольшую конкуренцию, но только не в идеологической сфере.

Так борьба с инакомыслием из области идеологических дискуссий и разногласий переходит в плоскость уголовной политики. Большевики на протяжении всего своего господства в обществе вообще не любили дискутировать с оппонентами, применяя против идеологических оппонентов всю мощь государственно-репрессивного аппарата. Одиноким конкурентов, критиков коммунистической идеологии, вначале расстреливали, затем отправляли в ИТУ, еще позже – объявляли психически ненормальными людьми. Также поступали и с представителями организованных сообществ – религиозными конфессиями.

Только в 1918 г. по официальным советским сведениям на территории страны было расстреляно 897 священнослужителей. Современные исследователи приводят другие цифры – от 3 до 10 тыс. расстрелянных¹

Исследователи из Православного Свято-Тихоновского богословского института на основе выявленных статистических сведений приводят цифру общего числа жертв репрессий в 11 тыс. человек, где на 1918 г. приходится 3 тыс. расстрелов и 1,5 тыс. жертв других репрессий против духовенства, а на 1919 г. – 1 тыс. расстрелов и 800 пострадавших от иных

¹ Кривова Н.А. Власть и церковь в 1922–1925 гг. Политбюро и ГПУ в борьбе за церковные ценности и политическое подчинение духовенства. М., 1997. С. 14–15; Васильев Ю. Русская православная церковь и советская власть в 1917–1927 гг. // Вопросы истории. 1993. №8. С. 43

видов репрессий¹

Поистине, уникальным изданием (в области выявления жертв советского террора в отношении служителей культа) является многотомное документальное издание «Жития новомучеников и исповедников российских XX века», составленные игуменом Дамаскиным (Орловским). Основой для исследования явились архивно-следственные дела, извлеченные из Центрального архива Федеральной службы безопасности России, архивов областных управлений Федеральной службы безопасности, Архива Президента Российской Федерации, Российского государственного исторического архива, Государственного архива российской Федерации, Российского архива древних актов, Российского государственного военного архива, Центрального исторического архива Москвы, Центрального государственного архива Московской области, Российского государственного исторического музея, Российской государственной библиотеки, Российской государственной публичной исторической библиотеки².

Коснулись репрессии и священнослужителей на курской земле. К середине 1919 г. сотрудниками ЧК было расстреляно 22 служителя культа³. В это плане классическим примером исповеднического подвига и причин расстрела является деятельность епископа Белгородского Никодима (Кононов). Формально он не являлся противником советской власти, но в своих проповедях постоянно обличал насилие, грабежи, убийства... При этом не только проповедовал в церкви, но и проводил постоянные беседы со слушателями вне кафедры собора. За подобную деятельность он был арестован красноармейцами прямо в алтаре и был расстрелян 10 января 1919 г. В этом же году были расстреляны настоятель храма села Фощеватое Корочанского уезда Матфей Вознесенский. Другой факт причин расстрела. Петр Васильевич Сионский – смотритель духовного училища в г. Обояни, архиепископ Курский и Обоянский, затем смотритель духовного училища и начальных классов Духовной семинарии. Как ревностный пастырь, открыто высказывающий свое отношение к

¹ Кашеваров А.Н. Государственно-церковные отношения первых лет советской власти в отечественной историографии // Клио. 1991. №2. С. 61

² Жития новомучеников и исповедников российских XX века. / Составитель игумен Дамаскин (Орловский). Январь. Тверь, 2005. – 558 с.; Жития новомучеников и исповедников российских XX века. / Составитель игумен Дамаскин (Орловский). Февраль. Тверь, 2005. – 504 с.; Жития новомучеников и исповедников российских XX века. / составитель игумен Дамаскин (Орловский). Март. Тверь, 2006. – 286 с/; Жития новомучеников и исповедников российских XX века. / Составитель игумен Дамаскин (Орловский). Апрель. Тверь, 2006. – 318 с.; Жития новомучеников и исповедников российских XX века. / Составитель игумен Дамаскин (Орловский). Май. Тверь, 2007. – 448 с.; Жития новомучеников и исповедников российских XX века. / составитель игумен Дамаскин (Орловский). Июнь. Тверь, 2008. – 710 с.

³ Емельянов С.Н. Власть и церковь: эволюция государственной религиозной политики и институтов управления в губерниях Центрального Черноземья. 1917 – 1922. Курск, 2001. С. 65

государственной церковной политике, был арестован белгородскими чекистами и расстрелян в г. Курске¹.

Особенность Центрально-Черноземного региона заключалась в том, что в обозначенные хронологические рамки он являлся территорией подавляющего аграрного производства. Крестьянское население в большей степени было подвержено религиозно-обрядным традициям. Здесь проживало 95 %% русских по национальности и 98 %% православных христиан. В этой среде партия большевиков фактически развязала настоящую войну против представителей «опиума народа», которая включала в себя не только закрытие храмов, но и физическое уничтожение священнослужителей. Доказательством этого общего тезиса может послужить следующий факт. В Курской области к 1941 г. оставалось немногим более сотни священнослужителей и от 4-х до 10 официально действующих церквей. Конечно, нельзя понимать эти цифры, как результат только физического истребления священнослужителей. Это результат и резкого уменьшения количества желающих получить сан священника. В годы гражданской войны в епархиальные советы поступали многие сотни заявлений от священнослужителей с просьбой разрешить им не носить рясу в публичных местах, ибо ее ношение становилось опасным для жизни.

Наибольший накал борьбы между светской властью и официальной религией произошел в период 1918–1920-х гг., когда проводилась политика физического уничтожения не отдельных представителей религиозных течений, а в целом всех священнослужителей. Большевистские лидеры, как отмечалось выше, на церковь смотрели как на часть старой государственной машины, которую необходимо было уничтожить. Мы ведем речь именно не об отдельных эксцессах по отношению к религиозным деятелям, а о целенаправленной государственной политике по уничтожению социального слоя общества, фактически о проводимой политике социального апартеида в отношении целых социальных слоев населения, в т.ч. и служителей культа. Явление в отечественном государстве не новое, а имевшее глубокие корни. В мировой истории мы знаем факты беспрецедентного угнетения и эксплуатации народов. (Древний Рим, Древняя Греция, США нового времени...). Но в этих странах эксплуатировались завоеванные народы, покоренные племена. В России через крепостное право эксплуатировали собственный народ – крестьян. В первые два десятилетия советского государства эта политика достигла апогея, где ставился вопрос не только об эксплуатации и экспроприации. По Конституции РСФСР 1918 г. ст. 65 «монахи и духовные служители церквей и религиозных культов»

¹ Страхова И.А. Взаимоотношения государственной власти и православного духовенства в 1917–1930-х гг. на территории современной Белгородской области. Дисс... канд. ист. наук. Белгород, 2010. С. 106–109

лишались избирательного права¹, а, следовательно, и многих гражданских прав. Так, детям священников запрещалось поступать в высшие учебные заведения.

Целенаправленную политику по формированию «социально однородного общества» можно проследить на основе анализа принимаемых советской властью законодательных актов в отношении служителей культа.

В «Декларации прав народов России», опубликованной 2 ноября 1917 г. отменялись все национально религиозные привилегии и ограничения². В постановлении Наркомпроса «О передаче дела воспитания и образования из духовного ведомства в ведение комиссариата по народному образованию» все действующие церковно-приходские школы, учительские семинарии и духовные учебные заведения, их материально-техническое оборудование, движимое и недвижимое имущество, земли, библиотеки, ценности передавалось в ведение вышеназванного комиссариата. Начало красногвардейской атаки на церковь было положено.

23 января 1918 г. СНК РСФСР принимает знаменитый декрет «Об отделении церкви от государства и школы от церкви». В пунктах 12, 13 декрета говорилось: «Никакие церковные и религиозные общества не имеют права владеть собственностью. Прав юридического лица они не имеют. Все имущество существующих в России церковных и религиозных обществ, объявляется народным достоянием». Хотя здесь далее отмечалось, что «здания, предметы, предназначенные специально для богослужебных целей, отдаются, по особому распоряжению местных властей или центральной государственной власти, в бесплатное пользование соответствующих религиозных обществ» Именно этот декрет положил начало красногвардейской атаки на РПЦ в ЦЧР. В декрете предполагалось достаточно скорое уничтожение религии в советском обществе. Однако подобные иллюзии быстро рассеялись. Реализация его решений растянулась на многие годы. Это объяснялось и пассивным (частично и активным) сопротивлением верующих антирелигиозной государственной политике и отсутствием необходимых административных рычагов давления на верующих. Но, в любом случае, с начала 1918 г. начинается целенаправленная политика по ликвидации монастырей, закрытия храмов в домах социального обеспечения, при учебных заведениях и в других учреждениях. (В н. XX в. РПЦ насчитывала около 78 тысяч храмов, 1025 монастырей, десятки духовных учебных заведений). Во всех учебных заведениях в административном порядке запрещалось

¹ Конституция (Основной закон) Российской социалистической федеративной советской республики // Отечественное законодательство XI–XX веков: Пособие для семинаров. Часть II (XX в.) / под ред. О.И. Чистякова. М., 2002. С. 44

² Декларация прав народов России // Отечественное законодательство XI–XX веков: Пособие для семинаров. Часть II (XX в.) / под ред. О.И. Чистякова. М., 2002. С. 29

преподавание религиозных вероучений. Родители, желающие обучать своих детей закону Божию, могли это делать только в частном порядке и за особую плату.

В этом же месяце принимается новый декрет СНК РСФСР, в соответствии с которым в армии ликвидировались духовники и отменялись все государственные дотации и субсидии.

Принятие антирелигиозных декретов центральными органами власти требовали больших организационных усилий по их реализации на местах. Несмотря на начинавшуюся гражданскую войну, трудности социально-экономического характера, 24 августа 1918 г. принимается постановление НК Юстиции «О порядке проведения в жизнь декрета «Об отделении церкви от государства и школы от церкви». Во все губернии РСФСР рассылается инструкция на предмет создания механизма по реализации идей декрета об отделении церкви от государства. Инструкция требовала учредить особые органы по проведению в жизнь положений декрета от 23 января 1918 г. Местным советам предписывалось срочно изъять архивы и метрические книги, кладбища из ведения местных консисторий, активизировать лекционную работу среди населения на тему реакционности священнослужителей¹.

В соответствии с инструкцией руководство приходской жизнью возлагалось на «двадцатку» (выборные от мирян внутри церковные органы в количестве 20 человек). Тем самым власть настоятеля подрывалась и организационно. Вся распорядительная деятельность оказывалась в руках мирян, не всегда компетентных в церковной деятельности, но на которых органами государственной власти (включая ВЧК) легче и проще было воздействовать и собирать внутри церковную информацию.

Однако эта работа по ряду объективных причин в Курской губернии продвигалась неудовлетворительно. (По оценке высших партийно-большевистских органов). В частности, эти причины связаны и с прохождением через курские земли фронтов гражданской войны и крайне низким уровнем идеологических большевистских местных лекторов. Дискутировать по теоретическим вопросам с образованными служителями культа было достаточно сложно. Но гражданская война сыграла и позитивную роль в разжигании ненависти части народных масс к священникам. Они, как правило, приветствовали белогвардейские войска на территории собственного проживания и службы. Эти факты сотрудничества широко пропагандировала советская власть, а местные лекторы снабжались заготовленными материалами для агитации среди населения. Активно пропагандировались идеи из политики советской власти, направленных, якобы, на защиту чувств верующих. Так, отделом НКВД РСФСР в 1919 г. были разработаны «Положения о создании

¹ Постановление Народного Комиссариата Юстиции от 24.08.1918 г. «О порядке проведения в жизнь декрета «Об отделении церкви от государства и школы от церкви» (Инструкция) // СУ за 1917–1918 гг. № 62. Ст. 685

общин». С одной стороны, «Положение» не запрещало совершать богослужebную деятельность, но, с другой стороны, она строго регламентировалась, тем самым православные приходы ставились в строгие рамки административного существования. Фактически советская власть стала определять собственно процесс службы. Через общины церковь стала подчиняться светской (советской) власти.

Для регистрации общины необходимо было в управление НКВД представить в обязательном порядке заявление о регистрации, ее устав, договор, опись имущества, переданного по договору советской властью церкви, списки служителей культа и членов религиозного общества с их подписями, состав исполнительного органа общины. Но при этом в уставе должно было обязательно прописано, что община не является юридическим лицом, а все выдаваемые документы носят частный характер и не имеют законной силы. (Таким образом, их деятельность в любой момент уже «на законных основаниях» можно было прекратить). На общины возлагалась обязанность проведения инвентаризационной описи всего церковного имущества с обязательным участием руководителей местных советов. Так советская власть, руками прихожан решила большой объем организационной работы по учету материальной части церквей и выявлению активных участников общины, которые заносились в специальные списки НКВД.

Подобная государственная политика в отношении РПЦ, исходя из марксистской доктрины в большевистском понимании, проводилась бы в любом случае. Но накалу страстей придавали и официальные заявления высших церковных иерархов.

2 февраля 1918 г. вновь избранный Патриарх Тихон в официальном послании не просто предал анафеме новую власть, но и призвал паству не сотрудничать с советской властью. При этом это было не личное послание Патриарха. Вторая сессия Поместного собора РПЦ приветствовала послание Патриарха Тихона, назвав его историческим. Таким образом, советская власть предавалась анафеме всеми участниками собора и от имени всей РПЦ, что, естественно, не могло не отразиться на методах проводимой общей государственной политике государства по отношению к церкви и к ее представителям. Вне сомнения, подобное заявление явилось стратегической ошибкой и Патриарха, и участников Поместного собора.

В принятой в декабре 1918 г. Инструкции №3 Чрезвычайным комиссиям на местах (принятой в основе на 2-й Всероссийской конференции чрезвычайных комиссий и окончательно проредактированной ВЧК 1 декабря 1918 г.) по организации контроля за деятельностью контрреволюционных сил особо подчеркивалась необходимость сбора сведений «...о контрреволюционной агитации кулаков, попов и прочих белогвардейцев...». А в феврале 1919 г. «...для борьбы с контрреволюцией в мелкобуржуазной среде, среди

интеллигенции и служителей культа...» был организован Секретный отдел ВЧК¹. Обратим внимание на следующее. Контрреволюция, белогвардейцы и служители культа в документах перечисляются через замятую, как равнозначные понятия.

В период гражданской войны местными органами ЧК еженедельно готовились аналитические сводки-справки о политической ситуации на вверенной им территории, которые отправлялись в центральный аппарат ВЧК. Выполнялись подобные аналитические обзоры по определенной схеме, где в обязательном порядке присутствовал раздел о духовенстве, анализирующий настроение служителей культа и их отношение к проводимым мероприятиям советской власти. Приведем классический образец подобной сводки. «Воронежская губерния. Отношение духовенства к декрету об отделении церкви от государства враждебное, население же, по мере разъяснения его внутреннего содержания, признало его необходимым. Курская губерния. Духовенство с нетерпением ждет прихода Деникина. Духовенство как в городе, так и в уездах ведет себя двояко: одна часть сочувствует коммунистам и агитирует за них, другая – по-прежнему держится на стороне деникинцев. Орловская губерния. При занятии Ельца мамонтовским отрядом духовенство установило на колокольне пулеметы и совместно с контрреволюционерами стреляло по отступающим отрядам Красной Армии»².

Осознав подобный просчет Патриарх Тихон в октябре 1918 г. призвал священников не вмешиваться в политическую борьбу каких-либо партий, «подчиняться велениям советской власти», стремясь, тем самым, ослабить накал репрессий в отношении церкви. Но анализ текста нового послания показывает очередной просчет Тихона. Патриарх пытался разговаривать с советской властью «на равных», пытаясь составить конкуренцию большевистской идеологии. Так, он призывает к годовщине революции освободить заключенных, прекратить кровопролитие, насилие, разорение, стеснение веры, установить порядок и законность, предоставить свободу слова и печати. Но, как отмечалось уже выше, до поры до времени большевики могли терпеть конкуренцию в любой сфере, только не в идеологической, а эмоции патриарха вновь взяли верх над здравым рассудком. О большевиках он говорит, как о «столбе зла», ужасном времени «вашего владычества». Тем более, слова примирения Патриарха Тихона фактически не были услышаны священниками на местах. На территориях, занятых белогвардейцами, они всенародно призывали к борьбе с антихристовой красной властью, а полковые священники не только произносили проповеди, но и поднимали в атаки бойцов. А эмигрировав за границу и организовав зарубежную РПЦ, продолжали

¹ Лубянка, ГПУ–ОГПУ–НКВД–НКГБ–МГБ–МВД–КГБ. 1917–1960. Справочник. М., 1997. С.9

² Цит. По кн.: Одинцов М.И. Государство и церковь. (История взаимоотношений). М., 1991. С. 22

идеологическую борьбу с советским государством¹.

Здесь необходимо отметить не только территориальную расположенность церквей на «белой», или «красной» стороне. При захвате территории белыми частями священники приветствовали их, так как служебная религиозная деятельность возобновлялась в полном объеме. При захвате территории красной армией, священники пытались стать нейтральными в политических разногласиях². Но историки обходят стороной такой вопрос, как влияние социального происхождения священников, степень их образования, материального достатка на их взгляды. Это также накладывало свой отпечаток на их отношение к приходу к власти большевиков и проводимой ими общегосударственной политике.

В современных условиях конъюнктурно формируется и другая точка зрения, что деятели РПЦ не поддерживали белое движение, не могли ему оказать эффективную помощь³. Вопрос, вне сомнения, достаточно сложный и требует должного анализа комплекса фактов, а не его отдельных выявленных явлений, на основе которых делают обобщающие выводы. Никто не отрицает, например, что священнослужители ЦЧР не принимали активного участия в антисоветских выступлениях. Но в проповедях нередко подчеркивалось, что белое движение освобождает народ от власти антихриста, а приход белых воспринимался как гарантия православного и спокойного церковного развития. Подобные проповеди антисоветского характера могли играть значительно большее значение, чем непосредственное физическое участие в белом движении. Поэтому утверждения части исследователей о полном нейтралитете духовенства в острой политической обстановке не совсем корректны. Доказательством вышеназванного тезиса могут служить официальные заявления Патриарха Тихона 1917–1918 гг. Так, в уже названном выше октябрьском 1918 г. обращении к правительству РСФСР он писал: «Никто не чувствует себя в безопасности; все живут под постоянным страхом обыска, грабежа, выселения, ареста, расстрела. Хватают сотнями, гноят целыми месяцами в тюрьмах, казнят смертью, часто без всякого следствия и суда». Конечно, подобное заявление, показывающее деятельность советской власти в отношении собственного народа, не могло не отразиться на общей антицерковной политике государства. Патриарх Тихон нарушил

¹ Плаксин Р.Ю. Тихоновщина и ее крах. Л., 1967. С. 125; Одинцов М.И. Государство и церковь в России. XX век. М., 1994. С. 39

² Пашин В.П. Взаимоотношение церкви с советским и постсоветским государством: опыт документального анализа // Научные ведомости Белгородского государственного университета. Философия. Социология. Право. 2017. №24. С. 139–146

³ Кашеваров А.Н. Русская Православная Церковь на территории, занятой белыми в гражданской войне 1918–1920 гг. // Клио. 1997. №3. С. 75–80; Ильина З.Д., Пигорева О.В. Изучение жизни и подвига новомучеников и исповедников российских XX века в образовательном пространстве регионов Центральной России (учебно-методическое пособие). – Курск, 2015. !68 с.

важнейшую заповедь апостола Павла: «Кто нас гонит – того мы терпим». Высшие церковные иерархи в первые годы советской власти поступили по-другому: кто нас ударит – того ударим посильнее. Результат – нарастание эскалации насилия. Церковь в эти годы не призывала к примирению, а отвечала «злом на зло». В эскалации гражданской войны в России есть доля вины и РПЦ.

25 сентября 1919 г., осознав бессмысленность борьбы с большевизмом и, что самое главное, увидев реальную победу красной армии над белой, Патриарх Тихон пишет новое послание «О прекращении духовенством борьбы с большевиками», совершенно иное по стилю изложения¹. Он решительно осуждает иностранное вмешательство во внутривнутриполитические дела России, призывает уклоняться священнослужителям и верующим от участия в политических партиях и выступлениях, не давать поводов к недоверию со стороны советской власти. Это заявление Патриарха Тихона формально внешне привело к ослаблению репрессий против РПЦ. Изменяются методы работы против церкви. Осознав, что «кавалерийским наскоком» проблему религии не решить, в высших государственно-большевистских эшелонах власти разрабатывается план разложения церкви изнутри. Причины изменений форм и методов работы против церкви заключались и в том, что местное население, после закрытия церкви, «осаждали местные органы власти» «просьбами и прошениями» разрешить вести службу, вновь открыть церковь, освободить арестованного священника...

Суть изменений методов работы заключалась в политике раскола единого церковного сообщества. Идею раскола церковного сообщества впервые высказал Ф. Дзержинский в декабре 1920 г. Он призывал отказаться от «бури и натиска» на церковь, а работать с высшими церковными иерархами и низшим молодым белым духовенством, симпатизирующим советской власти². Эта тактика активно стала применяться на периферии, в частности, в Курской губернии. Ставилась задача по привлечению на сторону советской власти «прогрессивного духовенства», которое желая спасти религию, идет на реформацию и склонно приспособить религию к духу времени³. Руководитель Курской губернской ЧК М.И. Лебедев, в качестве одной из главных задач в работе с духовенством определил следующую: «Нам необходимо изменить настроение духовенства и расколоть его. Вызвать церковный большевизм. Чинить препятствия черносотенному духовенству, даже арестовывать его. Но в тоже время помогать прогрессивному духовенству. Навести последних на мысль о создании своего союза прогрессивного духовенства. Привлечь духовенство к осведомительной работе в ЧК, заинтересовать

¹ Васильева О.Ю. Русская православная церковь и советская власть в 1917 – 1927 гг. // Вопросы истории. 1993. №8. С.43

² Одинцов М.И. Государство и церковь в России. XX век. М., 1994. С. 25

³ АУФСБ РФ КО Ф.10. Оп. 2. Д. 1 (1920 г.) Л. 18

материально попов. Может быть, в недалеком будущем вы увидите или услышите, как попы будут устраивать лекции и собеседования с крестьянами. Не пугайтесь. Это все делается под руководством ЧК. Но местным партийным и советским органам необходимы разъяснения, чтобы они способствовали таковым собеседованиям»¹.

Эта политика оказалась наиболее удачной. После смерти Тихона фактически закончилось активное противостояние церкви и советской власти. Подписанная новым Патриархом Сергием и епископами Синода Декларация 1927 г. заявляла о единении РПЦ с утвердившейся новой власти. А деятельность Тихона фактически осуждалась. Здесь подчеркивалось, что советская власть преследовала церковь в годы гражданской войны не за веру, а «антисоветскую деятельность» (Послание заместителя патриаршего местоблюстителя, Митрополита Нижегородского Сергия (Страгородского) и временного при нем Патриаршего Священного Синода («Декларация Митрополита Сергия»). 1927 г.

В современных условиях политика РПЦ вновь тесно переплетается с государственной политикой. Фактически официальная церковь готова поддерживать и поддерживает любые инициативы власти, не высказываясь по острым внутривластным и социальным вопросам. А государство принимает законы в защиту церкви от идеологических противников. В 2013 г. принимается федеральный закон, устанавливающий уголовную ответственность за оскорбление чувств верующих². Но оскорбление чувств верующих термин не правового характера, а нравственного. Еще ранее, РПЦ подписывает целую серию соглашений с силовыми ведомствами и организациями. В период 2001–2012 их будет подписано 14.

Если соглашения о сотрудничестве РПЦ и силовых ведомств не вызывает больших протестов в обществе, то ее желание ввести в школьные образовательные программы обязательные занятия по Основам православия вызвали немало споров, как и требование церкви передать ей в пользование всю церковную собственность, включая и культурные памятники. В 2010 г. закон о передаче религиозным организациям имущества религиозного назначения был все-таки продавлен³.

Подобные отношения с государственной властью не могли не отразиться и на внутри церковной деятельности. Она все более приобретает жестко административный характер. Председатель Синодального отдела по взаимодействию Церкви и общества Московского Патриархата протоиерей Всеволод Чаплин за критику светской власти был отстранен от должности. В одном из интервью СМИ Чаплин заявил: «Отсутствие гласности и идейной свободы приведет Россию к катастрофе» В другом интервью он говорил, что развитию России мешает безнравственная элита, призывал церковь критически вести диалог с

¹ АУФСБ РФ КО Ф.10. Оп. 2. Д. 1 (1920 г.) Л. 56

² ФЗ от 30 июня 2013 г. № 136-ФЗ

³ ФЗ от 30 ноября 2010 г. № 327-ФЗ

властью, «не поддакивать ей» во всех начинаниях.

Современный количественный рост посещаемости церковных храмов еще не говорит о росте нравственности российского общества. Присутствие первых лиц регионов на больших религиозных праздниках стало обязательным ритуалом, так же, как и присутствие священников на светских государственных праздниках и событиях. Но видим ли мы высокопоставленных «верующих» в храмах в другие дни?

Подобные официальные взаимоотношения светской и духовной власти в нищающем российском обществе начинает вызывать раздражение у все большего количества населения, ибо совершенствоваться в бедности невозможно.

Библиографический список

1. Конституция (Основной закон) Российской социалистической федеративной советской республики // Отечественное законодательство XI–XX веков: Пособие для семинаров. Часть II (XX в.) / Под ред. О.И. Чистякова. М.: Юрист, 2002. С. 31-47
2. О внесении изменений с статью 148 Уголовного кодекса Российской Федерации и отдельные законодательные акты Российской Федерации в целях противодействия оскорблению религиозных убеждений и чувств граждан: федер. Закон от 30 июня 2013 г. № 136-ФЗ.
3. О передаче религиозным организациям имущества религиозного назначения, находящегося в государственной или муниципальной собственности: федер. Закон от 30 ноября 2010 г. № 327-ФЗ. Электронный ресурс (моя статья)
4. Декларация прав народов России // Отечественное законодательство XI–XX веков: Пособие для семинаров. Часть II (XX в.) / под ред. О.И. Чистякова. М.: Юрист, 2002. С. 28-29
5. Декрет СНК РСФСР от 23.01.1918 г. Об отделении церкви от государства и школы от церкви //СУ РСФСР. 1918. №18. Ст.263
6. Постановление Наркомпроса «О передаче дела воспитания и образования из духовного ведомства в ведение Комиссариата по Народному образованию» Принято на заседании СНК от 11 декабря 1917 г. // СУ. 1917. №9. Ст. 126
7. Постановление Народного Комиссариата Юстиции от 24.08.1918 г. «О порядке проведения в жизнь декрета «Об отделении церкви от государства и школы от церкви» (Инструкция) // СУ за 1917–1918 гг. №62. Ст.685
8. Лубянка, ГПУ–ОГПУ–НКВД–НКГБ–МГБ–МВД–КГБ. 1917–1960. Справочник. М.: Издание МФД, 1997. 352 с.
9. Васильев О. Ю. Русская православная церковь и советская власть в 1917–1927 гг. // Вопросы истории. 1993. №8. С.40–54
10. Емельянов С.Н. Власть и церковь: эволюция государственной религиозной политики и институтов управления в губерниях Центрального Черноземья. 1917 – 1922. М.-Курск, 2001. 176 с.
11. Жития новомучеников и исповедников российских XX века. / составитель игумен Дамаскин (Орловский). Январь. Тверь: Издательство «Булат», 2005. – 558 с.
12. Жития новомучеников и исповедников российских XX века. / составитель игумен Дамаскин (Орловский). Февраль. Тверь: Издательство «Булат», 2005. – 504 с.
13. Жития новомучеников и исповедников российских XX века. / составитель игумен Дамаскин (Орловский). Март. Тверь: Издательство «Булат», 2006. – 286 с.

14. Жития новомучеников и исповедников российских XX века. / составитель игумен Дамаскин (Орловский). Апрель. Тверь: Издательство «Булат», 2006. – 318 с.
15. Жития новомучеников и исповедников российских XX века. / составитель игумен Дамаскин (Орловский). Май. Тверь: Издательство «Булат», 2007. – 448 с.
16. Жития новомучеников и исповедников российских XX века. / составитель игумен Дамаскин (Орловский). Июнь. Тверь: Издательство «Булат», 2008. – 710 с.
17. Ильина З.Д., Пигорева О.В. Изучение жизни и подвига новомучеников и исповедников российских XX века в образовательном пространстве регионов Центральной России (учебно-методическое пособие). – Курск: изд-во Курск. гос. с.-х ак., 2015. – 68 с.
18. Кривова Н.А. Власть и церковь в 1922–1925 гг.: Политбюро и ГПУ в борьбе за церковные ценности и политическое подчинение духовенства. М.: АИРО–XX, 1997. – 247 с.
19. Кашеваров А.Н. Русская Православная Церковь на территории, занятой белыми в гражданской войне 1918–1920 гг. // Клио. 1998. №2. С. 75–80
20. Кашеваров А.Н. Государственно-церковные отношения первых лет советской власти в отечественной историографии // Клио. 1999. №2. С. 53–61
21. Одинцов М.И. Государство и церковь. (История взаимоотношений, 1917–1938 гг.). М.: Знание, 1991. – 64 с.
22. Одинцов М.И. Государство и церковь в России, XX век. М.: Луч, 1994. – 171 с.
23. Плаксин Р.Ю. Тихоновщина и ее крах: Позиция Русской православной церкви в период Великой Октябрьской социалистической революции и гражданской войны. Л.: Лениздат, 1967. – 208 с.
24. Пашин В.П. Взаимоотношение церкви с советским и постсоветским государством: опыт документального анализа // Научные ведомости Белгородского государственного университета. Философия. Социология. Право. 2017. №24. С. 139–146
25. Суворов Н.С. Учебник церковного права / под ред. и с предисл. В.А. Томсинова. М.: Изд-во «Зерцало», 2004. – 504 с.
26. Страхова И.А. Взаимоотношения государственной власти и православного духовенства в 1917–1930-х гг. на территории современной Белгородской области. Дисс... канд. ист. наук. Белгород, 2010. – 197 с.
27. Соколов А.В. Государство и Православная церковь в России, февраль 1917–январь 1918 гг. Дисс... докт. ист. наук. Санкт-Петербург, 2014. – 810 с.
28. АУФСБ РФ КО Ф.10. Оп. 2. Д. 1 (1920 г.) Лл. 18, 56

УДК 342.4

**КОНСТИТУЦИОННАЯ РЕФОРМА 2020 ГОДА:
НЕКОТОРЫЕ ИТОГИ И ПЕРСПЕКТИВЫ**

*Брежнев Олег Викторович, доктор юридических наук, профессор,
ГАОУ ВО Курской области «Курская академия государственной и
муниципальной службы»,
e-mail: obrezhnev@yandex.ru*

Аннотация. Статья посвящена анализу некоторых итогов и перспектив состоявшейся в 2020 г. конституционной реформы. Отмечая ее основные направления, касающиеся организации и функционирования публичной власти, автор выделяет и дефекты нового конституционного регулирования: «размытость» предмета структурных частей (глав) Конституции РФ; несовпадение терминологии, используемой в конституционном тексте; излишнюю детализированность регламентации в сочетании с ее не вполне обоснованной выборочностью; введение институтов, которые вряд ли будут практически востребованы в обозримой перспективе. Более подробно автор рассматривает конституционные изменения, касающиеся судебной власти. Наряду с поправками общесистемного характера, затрагивающими формы судопроизводства, перечень судов, входящих в судебную систему РФ, конституционные требования к кандидатам на должности судей, анализируется комплекс новых норм, регламентирующих статус Конституционного Суда РФ.

Ключевые слова: конституция, реформа, поправка, изменение, регулирование, власть, суд, организация.

Принятие Закона РФ о поправке к Конституции РФ от 14 марта 2020 г. № 1-ФКЗ «О совершенствовании регулирования отдельных вопросов организации и функционирования публичной власти» представляет собой наиболее масштабную реформу действующей Конституции РФ. При этом данная реформа отчасти связана с конституционным закреплением ряда основополагающих норм, ранее уже предусмотренных федеральными законами и регламентирующих как собственно государственно-властные отношения, так и гарантии социальных прав граждан, т.е. с «конституционализацией» отраслевых норм. Кроме того, Закон РФ о поправке к Конституции РФ от 14 марта 2020 г. № 1-ФКЗ принимался по особой процедуре, предусмотренной этим же Законом и отличной от установленной ст. 136 Конституции РФ. Соответствующая процедура включала в себя и общероссийское голосование как особую форму всенародного одобрения конституционных поправок.

В качестве отдельных направлений конституционной реформы можно отметить: определенное перераспределение полномочий между федеральными органами государственной власти, предполагающее в т.ч. усиление роли палат Федерального Собрания РФ в образовании Правительства РФ и решении ряда иных организационных вопросов;

установление дополнительных гарантий сохранения государственного единства России; усиление взаимосвязи различных уровней публичной власти; «обнуление» сроков полномочий действующего Президента РФ, позволяющее ему снова участвовать в ближайших выборах главы государства в качестве кандидата; обновление компетенции органов государственной власти и местного самоуправления в соответствии с требованиями, обусловленными сегодняшним состоянием российского общества и государства¹.

Внесение изменений в Конституцию РФ повлекло за собой появление и ряда дефектов в соответствующем правовом регулировании, к числу которых следует отнести: «размытость» предмета структурных частей (глав) Конституции РФ (например, ряд норм о социальных правах и их гарантиях теперь содержатся в главе 3 «Федеративное устройство»); несовпадение терминологии, используемой в конституционном тексте (например, «члены Совета Федерации» в главе 9 Конституции РФ и «сенаторы Российской Федерации» в иных главах); излишняя детализированность регулирования в сочетании с ее не вполне обоснованной выборочностью (например, конституционно предусмотрен запрет на открытие счетов, хранение наличных денежных средств в иностранных банках, расположенных за пределами территории РФ, для отдельных должностных лиц, но не упоминается регламентированный тем же федеральным законодательством запрет на владение и (или) использование иностранных финансовых инструментов); введение институтов, которые вряд ли будут практически востребованы в обозримой перспективе (например, полномочие Президента РФ на обращение в Конституционный Суд РФ² с запросом о проверке конституционности одобренного палатами Федерального Собрания в ранее принятой редакции, но неподписанного федерального закона, в отношении которого главой государства использовалось право отлагательного вето).

Более подробно проанализируем нормы, внесенные в главу 7 Конституции РФ «Судебная власть и прокуратура». Их можно условно разделить на две группы.

Первая группа касается норм, затрагивающих организационные и процессуальные основы правосудия. К их числу относится новая редакция ч. 2 ст. 118 Конституции РФ, выделяющая арбитражное судопроизводство в качестве самостоятельной формы судебной власти. Если ранее арбитражные суды рассматривали в порядке искового производства возникающие из гражданских правоотношений экономические споры и другие дела, связанные с осуществлением предпринимательской и иной экономической деятельности юридическими лицами и индивидуальными предпринимателями, применяя процессуальную форму гражданского

¹ См.: Брежнев О.В. Конституционная реформа 2020 г. и развитие конституционного правосудия в России // Конституционное и муниципальное право. 2020. № 7. С. 3-6.

² Далее – КС РФ.

судопроизводства (хотя это прямо не было обозначено в законе), а также осуществляли в порядке административного судопроизводства (что предусматривалось ч. 1 ст. 29 АПК РФ) разрешение споров, возникающих из административных и иных публичных правоотношений, то теперь рассмотрение обеих этих категорий дел будет осуществляться на единой процессуальной основе арбитражного судопроизводства, хотя определенные различия материально-правового и процессуального характера между ними очевидны. Соответственно изменена и редакция ст. 126 Конституции РФ: Верховному Суду РФ придан статус высшего судебного органа, осуществляющего арбитражное судопроизводство (наряду с гражданским, уголовным и административным).

Норма ч. 3 ст. 118 Конституции РФ дополнена положением о перечне судебных органов, входящих в судебную систему РФ. К ним отнесены: КС РФ, Верховный Суд РФ, федеральные суды общей юрисдикции, арбитражные суды, мировые судьи субъектов РФ. Данный перечень, как указал КС РФ в Заключении от 16 марта 2020 г. № 1-3, носит исчерпывающий характер. При этом в нем нет упоминания о конституционных (уставных) судах субъектов РФ, что создает серьезное препятствие для развития региональной конституционной юстиции и является предпосылкой для упразднения этих органов.

Претерпела изменения и норма ст. 119 Конституции РФ, регламентирующая требования к кандидатурам на должности судей. В ней появились требования, ранее предусматривавшиеся Законом РФ от 26 июня 1992 г. № 3132-1 «О статусе судей в Российской Федерации»: постоянное проживание в РФ, отсутствие гражданства иностранного государства либо вида на жительство или иного документа, подтверждающего право на постоянное проживание гражданина РФ на территории иностранного государства. Одновременно, как уже отмечалось, на конституционном уровне для судей закреплён установленный ранее в целях противодействия коррупции запрет открывать и иметь счета (вклады), хранить наличные денежные средства и ценности в иностранных банках, расположенных за пределами территории РФ.

Вторая группа норм касается вопросов организации и компетенции КС РФ¹. Ряд конституционных изменений затрагивают общие вопросы правового статуса КС РФ. К их числу относятся: конституционное закрепление статуса КС РФ в качестве «*высшего* судебного органа конституционного контроля в Российской Федерации, осуществляющего судебную власть посредством конституционного судопроизводства»

¹ См.: Брежнев О.В. Конституционная реформа 2020 г. и развитие конституционного правосудия в России // Конституционное и муниципальное право. 2020. № 7. С. 3-6; Винокуров В.А. Деятельность Конституционного Суда Российской Федерации: правовые пробелы и новые задачи // Конституционное и муниципальное право. 2020. № 6. С. 24-29; Кряжков В.А. Как конституционная реформа 2020 года изменила Конституционный Суд Российской Федерации // Государство и право. 2020. № 9. С. 18-32.

(выделено мной – О.Б.); определение в Конституции РФ целей деятельности данного органа, которые ранее были предусмотрены в Федеральном конституционном законе от 21 июля 1994 г. № 1-ФКЗ «О Конституционном Суде Российской Федерации»¹ (защита основ конституционного строя, основных прав и свобод человека и гражданина, обеспечение верховенства и прямого действия Конституции РФ на всей территории РФ); сокращение числа судей КС РФ с 19 до 11, включая Председателя и заместителя Председателя (ч. 1 ст. 125 Конституции РФ в новой редакции).

Решения конституционного законодателя, закрепляющие в Основном законе определение статуса КС РФ и целей его деятельности, следует рассматривать как направленные на восполнение пробелов в существующем конституционном регулировании и преодоление неоправданных различий в подходах к регламентации статусов КС РФ и Верховного Суда РФ: статус последнего как «высшего судебного органа» определяется ст. 126 Конституции РФ, ранее таким же статусом обладал и Высший Арбитражный Суд РФ. Хотя КС РФ занимает автономное положение в судебной системе, и в сфере конституционного правосудия формально отсутствует какая-либо инстанционность (на что обычно ранее ссылались в обоснование того, что КС РФ не имеет статуса высшего судебного органа), то влияние, которое оказывают его решения на законодательство и правоприменительную практику, однозначно свидетельствует о роли КС РФ не только как суда, но и как института, стоящего в одном ряду с иными федеральными органами государственной власти - Президентом РФ, Федеральным Собранием РФ, Правительством РФ. Теперь эта точка зрения получила конституционное подтверждение.

Некоторые поправки к Конституции РФ затрагивают вопросы организации КС РФ и статуса его судей. Казалось бы, изменения норм п. «е»

ст. 83 и п. «ж» ч. 1 ст. 102 Конституции РФ, в соответствии с которыми речь идет о «назначении на должность Председателя Конституционного Суда Российской Федерации, заместителя Председателя Конституционного Суда Российской Федерации и судей Конституционного Суда Российской Федерации» Советом Федерации (ранее в этих нормах говорилось просто о «назначении на должность судей Конституционного Суда Российской Федерации»), носят сугубо редакционный характер. Однако и здесь можно видеть определенную новеллу: ранее действовавшие нормы ФКЗ о КС РФ предусматривали возможность назначения на должности Председателя и заместителей Председателя КС РФ *только из числа судей КС РФ*. Новая редакция конституционных положений означает, что на должность Председателя и заместителя Председателя КС РФ может быть назначено лицо, не являющееся на момент назначения судьей КС РФ. Тем более, что

¹ Далее – ФКЗ о КС РФ.

применительно к назначению Председателя и заместителей Председателя Верховного Суда РФ подобное не исключено.

Ряд существенных новшеств в Конституции РФ связаны с полномочиями КС РФ.

Конституционная норма о полномочии КС РФ рассматривать дела о соответствии Конституции РФ законов и иных нормативных правовых актов в связи с запросами органов государственной власти и должностных лиц (абстрактный нормоконтроль), содержащаяся в ч. 2 ст. 125 Конституции РФ, дополнена указанием на федеральные конституционные законы как возможный предмет проверки со стороны КС РФ. Ранее они уже признавались таковыми в практике КС РФ.

Изменения претерпели и предусмотренные ч. 4 ст. 125 Конституции РФ полномочия КС РФ, связанные с рассмотрением жалоб на нарушения конституционных прав и свобод граждан и запросов судов (конкретный нормоконтроль).

Во-первых, *существенно расширен предмет конституционной жалобы и запроса суда*. Если ранее в порядке конкретного нормоконтроля могли быть оспорены только нормы закона (федерального или субъекта РФ), и лишь в отдельных случаях КС РФ допускал оспаривание актов, облеченных в форму подзаконного акта, но фактически обладающих той же юридической силой, что и закон (например, постановление Государственной Думы об объявлении амнистии), или изданных в порядке реализации полномочия, возложенного на соответствующий орган законом, по вопросу, не получившему содержательной регламентации в самом законе (постановления Правительства РФ), то теперь конституционная норма прямо указывает, что предметом жалобы или запроса суда могут быть, помимо законов, и нормативные правовые акты Президента РФ, Совета Федерации, Государственной Думы, Правительства РФ, подзаконные нормативные правовые акты субъектов РФ, изданные по вопросам, относящимся к ведению органов государственной власти РФ и совместному ведению органов государственной власти РФ и органов государственной власти субъектов РФ (данное условие относится и к законам субъектов РФ, оспариваемым в КС РФ). Подобное регулирование расширяет возможности граждан по обжалованию нормативных правовых актов в КС РФ. При этом следует помнить, что процессуальное законодательство допускает оспаривание актов ниже уровня федерального закона и в порядке административного судопроизводства.

Во-вторых, вводится *новое условие допустимости конституционной жалобы*: она может быть подана, «если исчерпаны все другие внутригосударственные средства судебной защиты». Как отметил КС РФ в Заключении от 16 марта 2020 г. № 1-3, это предполагает последовательное обжалование судебного решения по крайней мере в апелляционном и кассационном порядке и лишь затем обращение в КС РФ, что

соответствует представлениям об институте конституционной жалобы как экстраординарном способе защиты прав и свобод, а также призвано обеспечить согласованное функционирование судебных органов власти в России.

В-третьих, более четко, нежели ранее, в ч. 4 ст. 125 Конституции РФ сформулированы условия допустимости конституционной жалобы и запроса суда, связанные с правоприменением: жалоба подается в отношении акта, примененного в конкретном деле, запрос суда – акта, подлежащего применению в конкретном деле. Подобные нормы закреплены и в ФКЗ о КС РФ (п. 3 и 3.1 ч. 1 ст. 3).

Появились и реализуемые в связи с запросом Президента РФ новые полномочия КС РФ, связанные с предварительным нормоконтролем. Предметом проверки КС РФ могут являться: проекты законов РФ о поправке к Конституции РФ; проекты федеральных конституционных законов; проекты федеральных законов; одобренный палатами Федерального Собрания федеральный конституционный закон, направленный Президенту РФ для подписания и обнародования в соответствии с ч. 2 ст. 108 Конституции РФ; принятый или одобренный (после преодоления отлагательного вето главы государства) палатами Федерального Собрания федеральный закон, направленный Президенту РФ в соответствии со ст. 107 Конституции РФ; принятый закон субъекта РФ (вне зависимости от предмета регулирования) до его обнародования высшим должностным лицом субъекта РФ.

Предусмотрено конституционное закрепление полномочия КС РФ по разрешению вопроса о возможности исполнения решений межгосударственных органов, принятых на основании положений международных договоров РФ в их истолковании, противоречащем Конституции РФ (п. «б» ч. 5.1 ст. 125 Конституции РФ в новой редакции). Более того, данное полномочие КС РФ существенно усилено: теперь оно может осуществляться в отношении решений любых межгосударственных органов, а не только органов по защите прав и свобод человека, как это было предусмотрено ранее. Кроме того, допускается реализация этого полномочия и в отношении решения иностранного или международного (межгосударственного) суда, иностранного или международного третейского суда (арбитража), налагающего обязанности на РФ, «в случае если это решение противоречит основам публичного правопорядка Российской Федерации». При этом понятие «основы публичного правопорядка» носит скорее доктринальный характер, требует дополнительной интерпретации.

Библиографический список

1. Брежнев О.В. Конституционная реформа 2020 г. и развитие конституционного правосудия в России // Конституционное и муниципальное право. 2020. № 7. С. 3-6.
2. Винокуров В.А. Деятельность Конституционного Суда Российской Федерации: правовые пробелы и новые задачи // Конституционное и муниципальное право. 2020. № 6. С. 24-29.
3. Кряжков В.А. Как конституционная реформа 2020 года изменила Конституционный Суд Российской Федерации // Государство и право. 2020. № 9. С. 18-32.

© Борисов А.М.

УДК 342.4

ЭВОЛЮЦИЯ ПРЕДСТАВЛЕНИЙ О КОНСТИТУЦИОННЫХ МОДЕЛЯХ ОБЩЕСТВЕННОГО УСТРОЙСТВА В КОНТЕКСТЕ ИЗМЕНЕНИЙ, ПОПРАВК И НЕРЕШЕННЫХ ПРОБЛЕМ КОНСТИТУЦИИ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

*Борисов Андрей Маркович,
кандидат исторических наук, доцент
Курский государственный университет
e-mail: andrei_borisov@mail.ru*

Аннотация. Тема конституционных реформ является одной из наиболее дискутируемых на различных научных площадках. Данная статья имеет целью представить развитие реализуемых в конституциях различных исторических эпох моделей конституционализма, проанализировать отдельные теоретические представления о Конституции Российской Федерации и кратко оценить накопление научного и социального потенциала для ее полнотекстового обновления. Научная новизна раскрывается в авторской интерпретации основ конституционного строя, которые должны указывать на фактического носителя суверенитета – корпус избирателей, в констатации развития конституционных моделей от монистических (государство) до триединых (государство-общество-человек). В результате исследования автор делает два основных вывода: в современных условиях наиболее ярко проявляется актуальность выражения в конституциях экономических интересов как человека, так и общества; неидеальные по ряду признаков акты, изменившие содержание главного закона страны сформировали достаточно устойчивое общественное мнение об исчерпанности возможностей для его фрагментарных корректировок.

Ключевые слова: государство, избиратель, конституционная реформа, модели конституционного развития, народ, правосознание, человек, экономические интересы общества.

Введение. История научного дискутирования по поводу содержания текста Конституции Российской Федерации (далее – Конституция РФ) и ее принятия насчитывает 30 лет (с 12 июня 1990 года, когда была принята

Декларация Совета народных депутатов РСФСР от 12 июня 1990 г. № 22-1 «О государственном суверенитете Российской Советской Федеративной Социалистической Республики»¹ (далее – Декларация от 12 июня 1990 года), определявшая как политический документ, что «Настоящая Декларация является основой для разработки новой Конституции РСФСР» (пункт 15)) и начала работы Конституционной комиссии (16 июня 1990 г.). Самой Конституции РФ исполняется 27 лет, а история внесения в нее изменений и поправок охватывает почти четвертьвековой период.

Субъектами критического осмысления конституционных положений в России выступали представители науки, общественные и политические деятели, представители органов государственной власти, в том числе и за рубежом, студенчество в рамках научно-исследовательской работы.

Своеобразное «кипение» данного интеллектуально-эмоционального продукта мысли в мировом дискуссионном котле помимо кратких или развернутых оценок дало множество как фрагментарных предложений, так и проектов нового конституционного акта. Дискутанты выражали мнение о качестве главного закона страны, о правовом механизме реализации его положений, в том числе отражающем конституционную незавершенность законодательства в связи с отсутствием Федерального конституционного закона «О Конституционном Собрании Российской Федерации».

Методология. Материал основывается на общеизвестных представлениях о диалектике социального развития и его материалистичности, выражающейся в актах волевого или неволевого, правового или неправового поведения людей, а также об имманентном ментальности российского народа, но зачастую подавляемом им чувством справедливости. Используются методы анализа конституционной теории, дедуктивного логического осмысления отдельных положений Конституции Российской Федерации, юридической семантики, моделирования конституционной схемы общественных отношений.

Результаты и обсуждение. В 2011 году Н.В. Бутусова выразила мнение об объективной потребности в реформировании Конституции РФ, неубедительности утверждений о неисчерпанности ее ресурсов, об опасности ее превращения в инструмент и средство политики, о конъюнктурном характере внесения поправок, что образует тенденцию и создает опасность деконституализации жизни российского общества². Подчеркнув, что ресурс стихийного развития человечества и государств исчерпан, автор делает вывод о необходимости широкомасштабной конституционной реформы в России «для создания правовой основы для

¹ См.: Ведомости СНД и ВС РСФСР, 1990. № 2. Ст. 22.

² Бутусова Н.В. О перспективах конституционной реформы в современной России // Сборник тезисов докладов III Международной научно-практической конференции «Юридическая наука как основа правового обеспечения инновационного развития России» (Кутафинские чтения) МГЮА им. О.Е. Кутафина. Секция конституционного и муниципального права. Сборник тезисов / Отв. ред. В.И. Фадеев. М., 2012. С. 50-55. С. 50-52.

перехода страны на новую цивилизационную модель развития»¹.

Конституционное дискутирование не всегда вело к существенным для развития теории конституционного права и законодательства предложениям. На наш взгляд причинами этого являются особенности политического конституционализма, выражающиеся в государственной политике и явной политизированности конституционного правотворчества, отсутствие ясной конституционно-правовой доктрины, а также недостаточность научного обобщения представленных в юридической публицистике идей, их анализа с точки зрения актуальности во всех ее аспектах (рациональности включения в конституционное законодательство каких-либо норм исходя из особенностей социально-экономической жизни, целевой ориентированности публичного значения), логической завершенности и юридической формализации идеи, ее взаимоувязанности с институтами отраслей права.

Определенное мнение о Конституции РФ сложилось в обществе. Правосознание гражданского населения несет противоречивые оценки по поводу не только формального, но и фактического российского конституционализма.

Не лишено недостатков и правовых погрешностей состоявшееся до 2020 года конституционное правотворчество, что связано с особенностями принятия поправок и отражается на юридической выверенности конституционных текстов. В частности, С.А. Авакьян подчеркивал, что сама история появления Конституции РФ – «наиболее щекотливый вопрос юбилейной тематики»², и по поводу корректировки конституционных норм заметил, что «все равно остается проблема их качества»³. Среди последних работ критического содержания заслуживает особого внимания статья В.Е. Чиркина, который проанализировал нормативную терминологию, формулировки и процедуры конституционных изменений, а также назвал неверной позицию Конституционного Суда Российской Федерации относительно внесения поправок актами главы государства⁴. Неоднозначно отношение общества граждан и юристов к поправкам 2020 года.

Вышеизложенное позволяет говорить не только о проблеме политической ангажированности субъектов конституционного правотворчества или о проблеме юридической безупречности изменений и поправок, порядка их внесения.

Учитывая серьезные перемены в общественных воспроизводственных отношениях, особенности политических настроений в обществе и международные факторные условия, полагаем, что

¹ Там же. С. 53-54.

² Авакьян С.А. Конституция как символ эпохи // Конституция как символ эпохи: в 2 т. / Под ред. проф. С.А. Авакьяна. Т. 1. М., 2004. С. 12.

³ Там же. С. 17.

⁴ Чиркин В.Е. Верна ли терминология о принятии поправок к Конституции Российской Федерации? // Конституционное и муниципальное право, 2018. № 2. С. 3-7.

актуальны вопросы о предметной всеохватности и фундаментальности конституционной проблематики, в частности, в формате конституционно-экономических положений, и, как следствие, об обоснованности взглядов на необходимость полнотекстового пересмотра основного закона страны, не исключая основ конституционного строя.

Разделяя законы на основные и неосновные, Т. Гоббс (1588-1679) в своем труде «Левиафан, или материя, форма и власть государства церковного и гражданского» отмечал отсутствие мнений своих современников об основном законе и одним из первых выразил собственную точку зрения по этому вопросу. Основным законом, как он полагал, «является тот, по упразднении которого государство, подобно зданию, у которого разрушен фундамент, должно рухнуть и окончательно распасться. Поэтому основным законом (fundamental law) является тот, на основании которого подданные обязаны поддерживать всякую власть, которая дана суверену – монарху или верховному собранию – и без которой государство не может устоять. Таковы, например, право объявления войны и заключения мира, судебная власть, право назначения должностных лиц и право суверена делать все, что он сочтет необходимым в интересах государства. Неосновным является тот закон, упразднение которого не влечет за собой распада государства, каковы, например, законы о тяжбах между подданными»¹.

Смысловой анализ позволяет выделить в данном текстовом фрагменте современные трактовки форм участия граждан (подданных) во властной деятельности, организации власти, в том числе правосудия, полномочий верховной власти и их ограничении интересами государства, которые по существу являются интересами общества или интересами народа того или иного государства и выражаются управомоченными гражданами (подданными) в предусмотренных законами формах.

Английский мыслитель Дж. Локк полагал, что первым и основным позитивным законом всех государств является установление законодательной власти, а основным орудием общественной организации людей – законы². В работе «Два трактата о правлении» неоднократно, наряду с идеями об индивидуальной собственности, мы находим выражение мысли об общем владении³, тезисы о пределах собственности⁴, о праве на сопротивление власти⁵, о формировании новых обществ и воле большинства (правда, применительно к нарождающейся буржуазии) как

¹ Гоббс Т. Сочинения в 2 т. Т. 2 / Сост., ред., авт. примеч. В.В. Соколов; Пер. с лат. и англ. М., 1991. С. 244.

² Локк Джон. Сочинения в 3-х т: Т. I / Ред.: И.С. Нарский, А.Л. Субботин; Ред. 1 т., авт. вступит. статьи и примеч. И.С. Нарский; Пер. с англ. А.Н. Савина. М., 1985. С. 60-61.

³ Локк Дж. Сочинения в 3-х т. / пер. с англ. и лат. Т. 3 / ред. и сост. авт. примеч. А.Л. Субботин. М., 1988. С. 278, 284.

⁴ Там же. С. 282-283.

⁵ Там же. С. 315-316, 349, 361, 380-384, 392-393.

элементах общественного договора¹, а также о распаде систем правления², общем благе³, конституционном государстве⁴ и собственности народа⁵.

Позднее появилось понятие «конституционные законы», под которыми, например, Н.М. Коркунов понимал «законы, определяющие основные начала государственного устройства страны и издаваемые особымъ, осложненнымъ порядкомъ»⁶. Основные законы в Российской империи имели иной объем предметной сферы регулирования и определяли «порядокъ, какимъ власть верховная образуется и дѣйствуетъ въ законодательствѣ и управленіи»⁷.

Современные представления о предмете регулирования нормами конституционного законодательства имеют различную степень наполнения, но могут быть сведены к двум основным, как их называет М.В. Баглай, сферам общественных отношений: властеотношениям (устройство государства и государственная власть) и отношениям между человеком и государством (охрана прав и свобод человека)⁸. Последнее приобретение – заслуга составителей французской и американской конституций конца XVIII века, определивших постепенную конституализацию общественных отношений к настоящему времени в таком формате почти во всех странах мира.

Модель построения общественных отношений в конституционно-правовой теории и конституционных актах изменялась от государственно-монистической, включающей один элемент – государство, до дуалистической, раскрываемой в схеме отношений «государство-человек». В первом случае дискутировались преимущественно интересы государственности, во втором – интересы государства и интересы отдельной личности (гражданина или подданного) при очевидном стремлении обеспечить определенный баланс между ними в конституциях, прежде всего буржуазных.

Очевидно, что вышеуказанные концепции основного закона оставляют за рамками конституционного выражения общество и его интересы, которые впервые были выражены в Конституции Российской Социалистической Федеративной Советской Республики 1918 года, получили отражение в последующих советских конституциях, и актуализируют проблему реализации иной триединой модели устройства, проявляющей общественные взаимосвязи по схеме «государство –

¹ Там же. С. С. 317-319, 328-329, 338.

² Там же. С. 384-405.

³ Там же. С. 359.

⁴ Там же. С. 349.

⁵ Там же. С. 390.

⁶ Коркунов Н.М. Лекции по общей теории права Н.М. Коркунова, профессора С.-Петербургскаго университета. СПб., 1909. С. 303 (репринтное издание, 2020 г.).

⁷ Там же. С. 320.

⁸ Баглай М.В. Конституционное право Российской Федерации: Учебник для вузов. – 4-е изд., изм. и доп. М., 2005. С. 5.

общество – человек».

Действительно, абстрагируясь от конституционной конкретики и обобщая смысл конституционных норм мы увидим, что в Конституции РФ говорится о *государстве* (характеристики государства, его суверенитет, территория, состав, законы, органы государственной власти, обязанные соблюдать эти законы, и их полномочия), *человеке* (высшая ценность, гражданин, объект государственной социальной политики, участник общественных объединений, обязанный соблюдать законы) и *народе* (носитель суверенитета, которому приносит присягу глава государства; единственный источник государственной и муниципальной власти; состоит из народов Российской Федерации, равноправие и самоопределение которых составляет основу федеративного устройства, основу их жизни и деятельности составляют земля и природные ресурсы, а их культурная самобытность защищается государством; государствообразующим народом определен русский народ).

Представляя структурный профиль действующей российской Конституции, С.М. Шахрай показывает преобладание норм, посвященных собственно государству (главы 3-7 занимают более 66%), а правам человека и гражданина отводится 23%¹. Конституционный статус многонационального народа выражен в статье 3, части 3 статьи 5, статьях 9, 68, 69, 82 и дополнен в 2020 году в статьях 67.1, 68, 69, но *общество* вообще не упоминалось в Конституции РФ до 2020 года.

По мнению Н.А. Бобровой, Конституция РФ «закрепила и свой тип отношений в системе "Общество – Государство – Личность"»². Выдвинем контртезис: фактически первый элемент – это «Общественное объединение», а не «Общество». Как полагает В.Е. Чиркин, положения «об обществе» содержатся в гл. 1 «Основы конституционного строя»³ (теза). Однако в этой главе речь идет только о народе и об общественных объединениях (антитеза).

С другой стороны нельзя не согласиться с высказанными В.Е. Чиркиным предложениями, основанными на анализе конституций социалистических и буржуазных стран, о целесообразности включения в конституции отдельной главы, раскрывающей основы экономических, социальных, политических и духовных начал жизни и развития общества¹.

Как справедливо полагает Т.Я. Хабриева, «общего определения

¹ Шахрай С.М. О Конституции: Основной закон как инструмент правовых и социально-политических преобразований / С.М. Шахрай; Отд-ние общественных наук РАН. М., 2013. С. 134.

² Боброва Н.А. Десятилетие и четверть века... Два юбилей российской Конституции // Конституция как символ эпохи: В 2 т. / под ред. проф. С.А. Авакьяна. Т. 1. М., 2004. С. 55-60. С. 57.

³ Чиркин В.Е. Конституционная терминология: монография / В.Е. Чиркин; Институт законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации. М., 2013. С. 149.

¹ Там же. С. 60, 150.

современное общество в действующих конституциях не получило»¹.

Заметим, что понятия «народ» и «общество» не идентичны и их использование для конституирования общественных отношений требует научно-правовой выверенности. Например, сомнительно положение о народе как источнике власти (статья 3 Конституции РФ), поскольку носителем суверенитета и источником власти граждан становится только по достижении 18-летнего возраста и в данном случае использование слова «народ» закладывает абсолютно неверный смысл относительно состава граждан, наделенных правом определять вопросы государственного строительства. Корректнее включать в конституционные нормы слова, образованные на основе слова «избиратель». Если же исходить из расширенного определения общества как объединения людей, обладающих общими интересами, ценностями и целями, то станет очевидным факт различия интересов (экономических, политических и т.д.), ценностей (семья, малая родина, историческая память и т.п.) и целей (создание семьи и рождение ребенка; получение образования, квартиры, земельного участка; личное обогащение или карьера для достижение более высокого социального статуса, например, ученого или государственного политического деятеля; изменение места жительства на более комфортное; защита детей от вредного влияния; правовое просвещение и т.п.).

Единственным классифицирующим конституционным признаком, объединяющим все 195 народов России, является гражданство и граждане, согласно Конституции РФ, вправе участвовать в деятельности различных общественных объединений, которых к 2015 году насчитывалось 101 847 (кроме неформальных объединений). Однако согласимся, что гражданство может быть предметом интереса и ценностью, но долговременной целью жизни – только в исключительных случаях.

Трудно найти ответ на вопрос о том, что объединяет общество граждан России кроме института гражданства, если общественные объединения, имеющие различные интересы, ценности и цели не выполняют эту функцию. Общество граждан, которое должно связывать не только исторически ценное, но и дающее ему абрис будущего, уже много лет «раскалывается» широким применением термина «гражданское общество», многообразно дефинируемого, но по ряду причин являющегося вообще неопределяемым. Недостаточен объединительный потенциал и Конституции РФ, призванной воздействовать на сознание человека, но деидеологизировавшей общественные отношения (интеллектуально-духовный интерес) и не обеспечившей в продекларированной полноте, например, удовлетворенность граждан России условиями для жизни и свободного развития (материальный интерес).

¹ Хабриева Т.Я. Избранные труды: в 10 т. Т. 2: монографии. Содерж.: Конституционный контроль. Правовая охрана Конституции. Теория современной конституции. М., 2018. С. 326.

Продолжая тему качества Конституции РФ, согласимся с мнением О.Е. Кутафина о том, что «народовластие есть принадлежность всей власти народу, а также свободное осуществление народом этой власти в полном соответствии с его суверенной волей и коренными интересами»¹. Однако примеры российской истории тридцатилетней давности свидетельствуют о пренебрежении принципом народовластия делегатами III Съезда народных депутатов СССР, увлеченными неясными целями «перестройки» и безответственно, в нарушение ими же принятого Закона «Об учреждении поста Президента СССР в внесении изменений и дополнений в Конституцию (Основной Закон) СССР» (далее – Закон от 14 март 1990 года), избрали первого Президента СССР, чем положили начало обесцениванию и разрушению института народовластия². Продолжение этого процесса – итоги всесоюзного референдума 17 марта 1991 года.

В связи с этими утверждением и реалиями выделим три концепта уточнения основ государства. Во-первых, исходя из положения теории права и государства о первом государствообразующем признаке, согласно которому таковым признается население – общество граждан, требует логического развития представление о высших ценностях. К ним мы относим общество российских граждан (население или *общество граждан как высшая ценность*) и саму Российскую Федерацию (*государство как высшая ценность*). Во-вторых, принцип народовластия, как элемент российского конституционализма, должен получить надлежащее раскрытие в конституционных нормах, в том числе в части соответствующего *установления об органе государственного управления, который обеспечивает реализацию народовластия*, о принципах его работы³ (полагаем целесообразным уточнить и прямо определить органы государственного управления, отказавшись от абстрагированной от реальной структуры субъектов государственного управления схемы трех ветвей власти). В-третьих, основываясь на материалистическом подходе, принцип народовластия должен быть сопряжен с принципом отражения в Конституции Российской Федерации *экономического интереса суверена* – многонационального народа Российской Федерации.

О проблеме конституционного закрепления экономических интересов народа высказывали свое мнение многие правоведы⁴.

Вернемся к историческим оценкам: как отмечают Ш.М. Мунчаев и В.М. Устинов, Законом от 14 марта 1990 года были внесены серьезные

¹ Кутафин О.Е. Российский конституционализм / О.Е. Кутафин. М., 2008. С. 211.

² Мунчаев Ш.М., Устинов В.М. История Советского государства / Ш.М. Мунчаев, В.М. Устинов. М., 2008. С. 609-610.

³ Щербакова Н.В. О путях устранения пробелов в конституционном законодательстве России // Конституция как символ эпохи: Указ. соч. С. 205-210. С. 207.

⁴ Мишин А.А. Конституционное (государственное) право зарубежных стран: учебник. М., 2002. С. 322-358; Лукьянов А.И. Раздумья о Конституции // Конституция как символ эпохи: Указ. соч. С. 34-41; Чиркин В.Е. Конституционная терминология: монография. Указ. соч. 150-161 и др.

изменения в экономическую систему общества, касающиеся отношений собственности и упрощавшие «процесс сращивания "теневой" экономики с официальной»¹, что инициировало конституционные реформы и нелегитимное правотворчество на уровне союзных республик, в том числе в России.

Обратим также внимание на утверждение С.М. Шахрая о включении «в проект Основного закона не только принципов устройства нового социального порядка, но также деклараций, заявляющих о ценностях гражданского мира и согласия»². Данная точка зрения не отражает действительного положения дел, поскольку оказались проигнорированы, например, положения Декларации от 12 июня 1990 года), провозглашавшей «исключительное право народа на владение, пользование и распоряжение национальным богатством России» (абзац 4 пункт 5) и, повторимся, определявшей что она «является основой для разработки новой Конституции РСФСР» (пункт 15). К началу 1991 года многонациональный российский народ благодаря политическому порыву делегатов Съезда народных депутатов³ перестал жить в «социалистическом общенародном государстве» и утратил «социалистическую собственность как основу экономической системы». Тем не менее новая редакция статьи 11 Конституции (Основного закона) РСФСР выражала экономический интерес суверена и, в частности, устанавливала, что «Земля и ее недра, воды, растительный и животный мир являются достоянием народов, проживающих на соответствующей территории», а «Владение, пользование и распоряжение природными богатствами не могут осуществляться в ущерб интересам этих народов». Таким образом, не все концепты Декларации продолжили «жизнь» в Конституции РФ и нет оснований признавать преемственность основополагающих норм Конституции (Основного закона) РСФСР сменившей ее Конституцией РФ.

По мнению О.Е. Кутафина, «распространив институт частной собственности не столько на результаты труда и идеи, которые создаются конкретными людьми и по праву должны принадлежать этим людям, сколько на природные ресурсы, правящие в стране силы в период приватизации создали условия, при которых группы олигархов с помощью коррумпированной власти получила доступ к неконтролируемой, беспощадной эксплуатации национального богатства страны»¹. Автор небезосновательно полагает, что «главной причиной хронического неблагополучия в стране является несправедливое распределение

¹ Там же. С. 610-611.

² Шахрай С.М. О Конституции: Основной закон как инструмент правовых и социально-политических преобразований. Указ. соч. С. 61.

³ Закон РСФСР от 15.12.1990 г. № 423-1 «Об изменениях и дополнениях Конституции (Основного Закона) РСФСР» // Ведомости Совета народных депутатов РСФСР и Верховного Совета РСФСР, 1990. И№ 29. Ст. 395.

¹ Кутафин О.Е. Указ. соч. С. 330.

собственности, созданной всем народом, а оказавшейся в руках считанного количества приближенных к власти»¹ и «назрела необходимость как минимум официальной оценки итогов приватизации, в результате которой 10% граждан владеют, распоряжаются и получают доходы от 90% собственности, что не может не завершиться полномасштабной национальной катастрофой»².

Таким образом, с конца 80-х – начал 90-х годов XX века союзное, а затем российское высшее руководство в своем «увлечении» политической стороной намеченных преобразований недооценили экономические и правовые факторы влияния на развитие страны, проигнорировали ресурс отечественной науки, продемонстрировав низкое качество государственного управления, неосновательность проработки управленческих решений, итогом чего стало развитие системного социально-экономического кризиса в России³.

Череду бифуркационных состояний и трансформации советского социума в своего политического антипода описал Ю.М. Батурич, заключивший, что «большое число не отвечающих государственным интересам (волюнтаристских, непрофессиональных, обусловленных жадностью обогащения) управленческих решений чревато повторением того же, уже дважды пройденного сценария»⁴. По его мнению, опасно менять конституцию в стране, имеющей слабую экономику и проблемы устойчивости федеративной конструкции государственности, и следует создавать новую конституционную теорию, методология которой будет ориентирована не на поиск баланса полномочий органов власти, а на конституирование политических, экономических, социальных и иных условий, которые могли бы обеспечить равновесное состояние властей и общества⁵.

Нельзя сказать, что прошедшие десятилетия не содержательны с точки зрения поиска верховной властью таких балансов. Однако либеральный курс, заданный неопределенностью конституционных норм, допускающих широкую вариативность управленческих интерпретаций в решении социально-экономических проблем, пока не обеспечивает ни стабильных условий для социально-экономического развития российского общества, ни рациональность распределения властных полномочий.

Многими правоведами подчеркивалось значение конституционных текстов для формирования правового механизма их реализации, достижения обозначенных ими целей. Одна из таких характеристик

¹ Там же. С. 342.

² Там же.

³ Борисов А.М. История налоговой полиции Российской Федерации: 1992-2003 гг. (на примере Курской области): Дисс. на соискание уч. степени канд. ист. наук / А.М. Борисов. Курск, 2006. С. 53-54.

⁴ Распад государства: нелинейная история / Батурич Ю.М. М., 2019. С. 56.

⁵ Конституция России: история и будущее / Батурич Ю.М. М., 2019. С. 54-55 (заметим, политические условия охватывают проблему реального народовластия).

должного и фактического в конце 90-х годов XX века дана Т.Я. Хабриевой: «Конституция, как правило, пишется в очень ясных, на первый взгляд, всякому доступных выражениях, и цели ее провозглашаются достаточно определенно. Но с изменением жизненных реалий, с изменением соотношения политических сил вполне вероятно появление актов, которые по форме конкретизируют конституционные нормы, а по существу преследуют социально иные цели, искажают заложенный в них смысл»¹.

Несмотря на исключительную деликатность в оценках российского конституционализма как теории, законодательства и практики, В.Д. Зорькин практически 10 лет назад все же утверждал, что «любое изменение Конституции неизбежно породит новые противоречия, которые придется разрешать»². К 2020-му году таких изменений – «снежный ком» на вершине склона.

Выскажем мнение об исчерпанности социально-политических ресурсов для точечных корректировок Конституции Российской Федерации, не гарантирующих прогрессивного развития страны, краткая мотивировка которого с историко-теоретических позиций изложена в совокупности вышеприведенных тезисов.

Социально-политическая и экономическая стабильность общества, государства обеспечивается созданием полноценных и эффективных базисных и надстроечных институтов. Одним из последних признается право с главным по политическому значению блоком норм, образующих конституционное законодательство. Его развитие должно происходить на основе реального народовластия, в русле юридической науки и достижений теории конституционного права, а не в формате конституционных импровизаций. Однако конституционное законодательство уже много лет несет в себе существенный пробел, ликвидация которого одна из актуальных задач законодателя.

Для решения этой проблемы – проблемы правовых основ формирования и деятельности Конституционного Собрания Российской Федерации – представлено несколько вариантов проекта Федерального конституционного закона «О Конституционном Собрании Российской Федерации». Дело за малым – подготовить соответствующий проект для его рассмотрения и принятия, что, в свою очередь, создаст правовые условия для легитимного и полноценного конституционного законотворчества, которое должно избавиться от пустословной декларативности и отражать, прежде всего, интересы всего, общества (общество – это социальный фундамент государственности и, как

¹ Хабриева Т.Я. Избранные труды: в 10 т. Т. 1: монографии. Содерж.: Телеологическое (целевое) толкование советского закона. Толкование Конституции Российской Федерации. Венецианская комиссия как субъект интерпретации права. М., 2018.. С. 169.

² Зорькин В.Д. Конституционно-правовое развитие России / В.Д. Зорькин. М., 2011. С. 22.

определенное объединение граждан, движущая сила развития государства).

Выводы. Конституционная теория уже раскрыла направления совершенствования конституционных отношений, содержание которых дополняется взглядами на ценностное значение государства, общества граждан и гражданина (приоритет за объединением граждан России), на политические и материальные интересы общества (модель «государство-общество-человек» учитывает волю общества и триединый экономический интерес, что должно отвечать идее справедливости общежития и идее создания новых скреп российского общества), на конституционное закрепление за соответствующими структурами статуса органов государственного управления (например, Центральная избирательная комиссия и органы прокуратуры), на завершение конституционного устройства (Конституционное Собрание Российской Федерации должно стать правовой реальностью). Решение последнего вопроса – первоочередная задача законодателя, создающая правовые условия для легитимной работы над полнотекстовым обновлением Конституции Российской Федерации.

Библиографический список

1. Авакьян С.А. Конституция как символ эпохи // Конституция как символ эпохи: в 2 т. / под ред. проф. С.А. Авакьяна. Т. 1. М.: Изд-во МГУ, 2004. – 528 с.
2. Баглай М.В. Конституционное право Российской Федерации: Учебник для вузов. – 4-е изд., изм. и доп. М.: Норма, 2005. – 816 с.
3. Батулин Ю.М. Распад государства: нелинейная история / Ю.М. Батулин. М.: РАН., 2019. – 58 с.
4. Батулин Ю.М. Конституция России: история и будущее / Ю.М. Батулин. М.: РАН., 2019. – 58 с.
5. Боброва Н.А. Десятилетие и четверть века... Два юбилея российской Конституции // Конституция как символ эпохи: В 2 т. / Под ред. проф. С.А. Авакьяна. Т. 1. М.: Изд-во МГУ, 2004. – 528 с.
6. Борисов А.М. История налоговой полиции Российской Федерации: 1992-2003 гг. (на примере Курской области): Дисс. на соискание уч. степени канд. ист. наук / А.М. Борисов. – Курск: Курский государственный университет, 2006. – 401 с.
7. Бутусова Н.В. О перспективах конституционной реформы в современной России // Сборник тезисов докладов III Международной научно-практической конференции «Юридическая наука как основа правового обеспечения инновационного развития России» (Кутафинские чтения) МГЮА им. О.Е. Кутафина. Секция конституционного и муниципального права. Сборник тезисов / отв. ред. В.И. Фадеев. М., 2012. – 228 с.
8. Гоббс Т. Сочинения в 2 т. Т. 2 / сост., ред., авт. примеч. В.В. Соколов; пер. с лат. и англ. М.: Мысль, 1991. – 731, [1] с., [1] л. ил. – (Филос. наследие).
9. Зорькин В.Д. Конституционно-правовое развитие России / В.Д. Зорькин. М.: Норма: ИНФРА-М, 2011. – 720 с.
10. Коркунов Н.М. Лекции по общей теории права Н.М. Коркунова, профессора С.-Петербургского университета. Издание девятое (Безъ измѣн.). СПб.: Издание Юридического Книжного Магазина Н.К. Мартынова, Коммисіонера Государственной Типографіи, 1909. – 364 с. (репринтное издание, 2020 г.).

11. Кутафин О.Е. Российский конституционализм / О.Е. Кутафин. М.: Норма, 2008. – 544 с.
12. Локк Джон. Сочинения в 3-х т.: Т. I / ред.: И.С. Нарский, А.Л. Субботин; Ред. 1 т., авт. вступит. статьи и примеч. И.С. Нарский; пер. с англ. А.Н. Савина. М.: Мысль, 1985. – 621 с. (Филос. Наследие. Т. 93).
13. Локк Дж. Сочинения в 3-х т. / пер. с англ. и лат. Т. 3 / ред. и сост. авт. примеч. А.Л. Субботин. М.: Мысль, 1988. – 668 [1] с.: ил., 1 л. портр.
14. Лукьянов А.И. Раздумья о Конституции // Конституция как символ эпохи: в 2 т. / под ред. проф. С.А. Авакьяна. Т. 1. М.: Изд-во МГУ, 2004. – 528 с.
15. Мишин А.А. Конституционное (государственное) право зарубежных стран: учебник. М.: ЗАО «Юридический Дом "Юстицинформ"», 2002. – 496 с.
16. Мунчаев Ш.М., Устинов В.М. История Советского государства / Ш.М. Мунчаев, В.М. Устинов. М.: Норма, 2008. – 720 с.
17. Хабриева Т.Я. Избранные труды: в 10 т. Т. 1: монографии. Содерж.: Телеологическое (целевое) толкование советского закона. Толкование Конституции Российской Федерации. Венецианская комиссия как субъект интерпретации права. М., 2018. – 560 с.
18. Хабриева Т.Я. Избранные труды: в 10 т. Т. 2: монографии. Содерж.: Конституционный контроль. Правовая охрана Конституции. Теория современной конституции. М., 2018. – 448 с.
19. Чиркин В.Е. Конституционная терминология: монография / В.Е. Чиркин; Институт законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации. М.: Норма: ИНФРА-М, 2013. – 272 с.
20. Чиркин В.Е. Верна ли терминология о принятии поправок к Конституции Российской Федерации? // Конституционное и муниципальное право. 2018. № 2. С. 3-7.
21. Шахрай С.М. О Конституции: Основной закон как инструмент правовых и социально-политических преобразований / С.М. Шахрай; Отд-ние общественных наук РАН. М.: Наука, 2013. – 919 с.
22. Щербакова Н.В. О путях устранения пробелов в конституционном законодательстве России // Конституция как символ эпохи: в 2 т. / под ред. проф. С.А. Авакьяна. Т. 1. М.: Изд-во МГУ, 2004. – 528 с.

© Дементьев А.Н.

УДК 342.4

ПРОБЛЕМЫ ПРАВОВОЙ РЕАЛИЗАЦИИ ПОПРАВОК К КОНСТИТУЦИИ РОССИИ О ТЕРРИТОРИАЛЬНОЙ ОРГАНИЗАЦИИ ПУБЛИЧНОЙ ВЛАСТИ¹

*Дементьев Александр Николаевич, доктор юридических наук,
ФГБОУ ВО «Курский государственный университет»,
e-mail: dahalex@mail.ru*

Аннотация. Представлены результаты анализа некоторых проблем реализации в законодательстве поправок к Конституции Российской Федерации 2020 года в части территориальной организации публичной власти. Представлены предварительные результаты анализа статуса федеральной территории «Сириус». В связи с введением в Конституцию Российской Федерации понятия «федеральная территория»

¹ Статья подготовлена при финансовой поддержке Российского фонда фундаментальных исследований (проект № 20-011-00791).

обосновывается гипотеза об актуальности систематизации статуса административно-территориальных и публично-территориальных единиц, существующих в Российской Федерации, на уровне федерального закона.

Ключевые слова: административно-территориальное устройство, территория, федеральная территория, федеральный округ, публичная власть, поправки к Конституции Российской Федерации, федеральная территория «Сириус».

Подготовка и принятие в окончательной редакции поправок к Конституции Российской Федерации, первоначальная редакция которых была внесена 20 января 2020 года в Государственную Думу Президентом Российской Федерации, имеет уже свою историю, к которой, несомненно, будут обращаться исследователи. Новые положения Конституции Российской Федерации в редакции Закона Российской Федерации о поправке к Конституции Российской Федерации от 14 марта 2020 года № 1-ФКЗ «О совершенствовании регулирования отдельных вопросов организации и функционирования публичной власти» (далее - Закон Российской Федерации о поправке к Конституции Российской Федерации № 1-ФКЗ) существенно отличаются как по содержанию, так и по их юридико-техническому оформлению от первоначальной редакции¹.

Обратим внимание лишь на некоторые содержательные аспекты поправок к Конституции Российской Федерации, принятых в окончательной редакции, и на проблемы, которые порождены неоднозначностью и нечеткостью их юридических формулировок, допускающих многозначные толкования законодателем. К таковым относятся новые положения о территориальной организации местного самоуправления и территориальном устройстве системы государственной власти и местного самоуправления в целом (системы территориальной организации публичной власти). К нововведениям, которые условно

¹ Рассмотрению содержания поправок к Конституции Российской Федерации и процедурных особенностей их внесения в Государственную Думу, как на этапе внесения законодательной инициативы, так и после принятия и вступления в силу Закона Российской Федерации о поправке к Конституции Российской Федерации № 1-ФКЗ посвящено большое число научных публикаций. См., например, 1. Румянцев О. Г. Об изменениях в организации и функционировании властного механизма в результате конституционной реформы 2020 года в Российской Федерации // Гуманитарные науки. Вестник Финансового университета. 2020. № 10 (2). С. 6-12. Дзидзоев Р.М. Вопросы организации государственной власти в новой редакции Конституции Российской Федерации // Право и политика. 2020. № 9. С. 156 - 166. 3. Чихладзе Л.Т., Болдырев О.Ю. Местное самоуправление в правовых позициях Конституционного Суда РФ и его судей в контексте конституционной реформы. 2020 // Антиномии. 2020. Т. 20, вып. 3. С. 71–87. 4. Горохова С.С. О поправках к третьей главе Конституции Российской Федерации: что нового? // Право и политика. 2020. № 9. С. 1-14. 5. Уваров А.А. О расширительном значении президентских поправок к Конституции Российской Федерации // Lex russica. 2020. Т. 73. № 11. С. 43–52. Праскова С.В. К вопросу об обязательности осуществления местного самоуправления в федеральных территориях России // Муниципальное имущество: экономика, право, управление. 2020. № 4. С. 17-21.

можно отнести к категории административно-территориального устройства Российской Федерации и к категории федеративного устройства в части перераспределения полномочий субъектов Российской Федерации и Российской Федерации, а также формирования и организации деятельности новых органов публичной власти в субъектах Российской Федерации, наряду с органами государственной власти субъектов Российской Федерации и органами местного самоуправления, относятся поправки в часть 1 статьи 67, в статьи 131 и 132 Конституции Российской Федерации. К сожалению, в Конституцию Российской Федерации не были внесены четкие поправки, которые бы позволили восполнить очевидные пробелы конституционно-правового регулирования в части административно-территориального устройства в Российской Федерации, что в свою очередь позволило бы разрешить многочисленные противоречия и пробелы текущего законодательного регулирования общественных отношений.

Многим из этих ставших очевидными пробелов были посвящены диссертационные исследования, некоторые из противоречий были выявлены и обозначены Конституционным Судом Российской Федерации. К числу таких пробелов, которые требуют устранения на конституционном уровне, относится отсутствие в статье 71 о предметах ведения Российской Федерации и в статье 72 о предметах совместного ведения Российской Федерации и субъектов Российской Федерации вопросов установления общих принципов административно-территориального устройства в Российской Федерации.

Как известно, Конституционным Судом Российской Федерации в течение длительного времени в решениях, в первую очередь, начиная с вынесения постановления в 1996 году «по удмуртскому делу»,¹ констатируется, что «в ведении Российской Федерации находится федеративное устройство, а в ведении республик, входящих в состав Российской Федерации, – их территориальное устройство». Эта констатация Конституционного Суда Российской Федерации в дальнейшем трансформировалась в формулу о том, что административно-территориальное устройство субъектов Российской Федерации относится к исключительному ведению субъектов Российской Федерации. В научных публикациях эта констатация, как безусловно поддерживается, так и достаточно убедительно подвергается критике. Во многих публикациях и диссертационных исследованиях обосновывается необходимость регулирования вопросов административного территориального устройства на федеральном уровне¹.

¹ Постановление Конституционного Суда Российской Федерации № 1-П от 24 января 1997 года по делу о проверке конституционности Закона Удмуртской Республики от 17 апреля 1996 года «О системе органов государственной власти в Удмуртской Республике».

¹ См., например, 1. Максимов А.Н. Проблемы правового регулирования административно-территориального устройства и территориальной организации

Возвращаясь к анализу поправок к Конституции Российской Федерации, напомним, что принципиальные содержательные поправки «об организации публичной власти» в форме новой редакции части 1 статьи 67 и пункта «г» статьи 71 Конституции Российской Федерации отсутствовали в первоначальной редакции проекта № 885214-7 закона Российской Федерации о поправке к Конституции Российской Федерации «О совершенствовании регулирования отдельных вопросов организации и функционирования публичной власти», так же как и поправки в форме новых редакций частей 1, 2 статей 131 и 132, дополнений частями 1¹ и 3 статьи 131 Конституции Российской Федерации. Обратим внимание на один, казалось бы, формальный факт наличия в этих поправках семи случаев обращения законодателя к термину «территория», отражающему конституционно-правовое значение территории как категории, предопределяющей условия формирования публично-правовых единиц в государстве и территориальных (административно-территориальных) единиц исполнительной власти и иных административно-территориальных единиц на территории Российской Федерации, в пределах границ которых могут осуществляться публичные функции органов государственной власти и органов местного самоуправления.

Наиболее кратко и в то же время исчерпывающе публично-правовое понятие территории раскрывается в Постановлении Конституционного Суда Российской Федерации от 14 июля 1997 года № 12-П¹. Правовая позиция Конституционного Суда Российской Федерации заключается в следующем. В правовом смысле территория определяет, прежде всего, пределы распространения властных полномочий различного уровня и характера. На одной и той же территории функционируют федеральная власть, власть субъектов Российской Федерации, власть местного самоуправления нескольких уровней, что соответственно обуславливает разграничение их полномочий. Поскольку поправки в Конституцию Российской Федерации, внесенные Законом Российской Федерации о поправке к Конституции Российской Федерации № 1-ФКЗ, не затронули части 4 статьи 66, пункта «о» статьи 71, части 1 статьи 78, пункта «к» статьи 83, части 2 статьи 95, статей 104, 129 и 136, за исключением пункта «г» статьи 71¹, которые явились предметом рассмотрения Конституционного Суда Российской Федерации при вынесении решения

местного самоуправления в РФ // Конституционное и муниципальное право. 2009. № 14. С. 34-40. 2. Шарнина Л.А. Территориальная организация местного самоуправления Российской Федерации: монография / Сибирский федеральный университет. М., Красноярск, 2018. – 154 с.

¹ Постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 14 июля 1997 года № 12-П по делу о толковании содержащегося в части 4 статьи 66 Конституции Российской Федерации положения о вхождении автономного округа в состав края, области.

¹ Пункт «г» статьи 71 был дополнен новым вопросом ведения Российской Федерации – «организация публичной власти».

по делу о толковании Конституции Российской Федерации, представляется обоснованным считать неизменными правовые позиции Конституционного Суда Российской Федерации относительно правового понятия «территория» применительно к действующей редакции Конституции Российской Федерации. Итак, правовое понятие территории предопределяет пределы, территориальные границы распространения властных полномочий органов государственной власти разного уровня и органов местного самоуправления разного уровня, а также характер (содержание) распространения этих полномочий.

Как выше было отмечено, необходимо учитывать, что пункт «г» статьи 71 Конституции Российской Федерации был дополнен вопросом исключительного ведения Российской Федерации, именуемым как «организация публичной власти». Ключевой термин «организация», входящий в состав этого вопроса ведения Российской Федерации, как следует из самого содержания статьи 71 Конституции Российской Федерации («исключительное» ведение Российской Федерации), может трактоваться сколь угодно широко в пределах ограничений, установленных иными статьями Конституции Российской Федерации. Во взаимосвязи с этим новым полномочием Российской Федерации (организацией публичной власти без каких-либо оговорок) правовое понятие «территории» с учетом правовой позиции Конституционного Суда Российской Федерации может быть представлено в виде двух категорий: территории публично-правовой единицы (образования) и административно-территориальной единицы (образования). В первом случае территориями публично-правовой единицы (образования) в Российской Федерации являются: территории субъектов Российской Федерации и территории муниципальных единиц, виды которых устанавливаются федеральным законом в соответствии с частью 1 статьи 131 Конституции Российской Федерации.

Во втором случае территориями административно-территориальных единиц (образований) будут являться территории административно-территориальных единиц, для которых должны быть установлены пределы распространения властных полномочий различного уровня и характера в соответствии с правовой позицией Конституционного Суда Российской Федерации. Так в части 1 статьи 78 Конституции Российской Федерации указано, что федеральные органы исполнительной власти для осуществления своих полномочий могут создавать свои территориальные органы и назначать соответствующих должностных лиц. Следует отметить, ни Президент Российской Федерации в первоначальной редакции, ни федеральный законодатель в окончательной редакции Закона Российской Федерации о поправке к Конституции Российской Федерации не посчитали необходимым ввести в текст Конституции Российской Федерации положение о праве Президента Российской Федерации

учреждать федеральные округа¹.

При этом рабочей группой по подготовке предложений о внесении поправок в Конституцию Российской Федерации, образованной Президентом Российской Федерации², было предложено ввести в Конституцию Российской Федерации новое понятие «федеральная территория». Если предположить, что принимая поправки к Конституции Российской Федерации, законодатель трактовал это понятие как более общее понятие по отношению к понятию «федеральный округ», то соответствующие указы Президента Российской Федерации об образовании федеральных округов должны быть уточнены, поскольку в новой редакции части 1 статьи 67 Конституции Российской Федерации указано, что федеральные территории могут создаваться в соответствии с федеральным законом. В последнем третьем предложении этой части предписывается, что организация публичной власти на федеральных территориях устанавливается указанным федеральным законом. Таким образом, если распространять действие правовых позиций Конституционного Суда Российской Федерации о толковании понятия «территория» на введенные в Конституцию Российской Федерации новые положения, можно сделать следующие выводы. Можно предположить, основываясь на расширенном понимании «единой системы публичной власти» (часть 1 статьи 80 Конституции Российской Федерации), что в систему публичной власти входят не только органы законодательной, исполнительной и судебной власти и органы местного самоуправления, но и органы, созданные для реализации полномочий указанных выше органов публичной власти. Необходимо также признать, что в такой трактовке федеральные округа входят в состав публично-территориальных единиц, а не административно-территориальных единиц федерального уровня. Своеобразная и предельно противоречивая трактовка юридического понятия «федеральная территория» предложена федеральным законодателем в Федеральном законе «О федеральной территории «Сириус». Краткий анализ противоречий в этом федеральном законе будет представлен ниже.

В научных публикациях³ юридический анализ понятия федеральная

¹ [Указ Президента России 13 мая 2000 года № 849 «О полномочном представителе Президента Российской Федерации в федеральном округе»](#).

² Распоряжение Президента Российской Федерации от 15 января 2020 года № 5-рп «О рабочей группе по подготовке предложений о внесении поправок в Конституцию Российской Федерации».

³1. Черкасов К.В. Государственное управление на уровне федерального округа: административно-правовое исследование : автореферат дис. ... доктора юридических наук : 12.00.14 / [Место защиты: Рос. правовая акад. М-ва юстиции РФ]. М., 2009. - 38 с. 2. Медведев В.Н. § 1. Проблемы организации системы исполнительной власти в России. С. 13-15, в кн.: Двадцать лет Конституции Российской Федерации / отв. ред. А. Г. Лисицын-Светланов. М., 2013. – 359 с. 3. Мазуров В.Ю. Федеральные округа в территориальной системе организации государственной власти в Российской Федерации : автореферат дис. ... доктора юридических наук : 12.00.02 / [Место защиты:

территория был представлен исследователями главным образом в связи с введением в 2000 году Указом Президента Российской Федерации федеральных округов. В публикациях с разной степенью категоричности отмечается противоречивость и спорность корректности теоретического обоснования возникновения подобных административно-территориальных единиц в федеративном государстве. Сам по себе анализ формальных и фактических полномочий административных органов (для того, чтобы квалифицировать федеральные округа как государственные органы нет достаточных оснований), реально обладающих обширными политическими полномочиями, представляет научный и практический интерес и выходит за рамки предмета настоящей статьи.

Большинство исследователей полагает, что указанные единицы были образованы главой государства в рамках и для обеспечения реализации своих конституционных полномочий, так называемых «скрытых» полномочий Президента Российской Федерации. Однако не все разделяют эту позицию¹, поскольку полагают, что толкование Конституционного Суда Российской Федерации «о скрытых полномочиях» главы государства не может быть распространено на иные полномочия, в отрыве от рассмотрения конкретных решений главы государства, в частности на полномочия по учреждению федеральных округов. Из этого заключения следует вывод о необходимости закрепления в Конституции Российской Федерации полномочий Президента Российской Федерации учреждать федеральные округа.

Некоторые последствия введения понятия «федеральная территория» в Конституцию Российской Федерации для законодательного регулирования представлены в статье Р.М. Дзидзоева². Во-первых, автор отмечает наличие в Конституции Российской Федерации де-факто федеральных территорий со времени принятия Основного закона в 1993 году. К таковым в составе территории Российской Федерации в силу части 1 статьи 67 Конституции Российской Федерации относились и относятся внутренние воды и территориальное море, поскольку они не включены в состав территорий субъектов Российской Федерации. Автор полагает, видимо в силу того, что текст первого предложения части 1 статьи 67 Конституции Российской Федерации остался в неизменной редакции, что другие федеральные территории могут быть образованы только из территорий субъектов Российской Федерации с их согласия.

На практике можно сказать, что принятием 9 декабря Государственной Думой и одобрением 16 декабря 2020 года Советом Федерации Федерального закона «О федеральной территории «Сириус»

Рос. акад. нар. хоз-ва и гос. службы при Президенте РФ]. М., 2015. - 40 с.

¹ Ирхин И.В. О некоторых проблемах институционализации конституционно-правового статуса федеральных округов в Российской Федерации // Правоведение. 2013. № 1 (306). С. 108-114.

² Дзидзоев Р.М. Вопросы федеративного устройства в обновленной Конституции России // Юридические исследования. 2020. № 7. С. 29-41.

(далее – Федеральный закон) законодателем предложен иной вариант. Следуя буквальному толкованию третьего предложения новой редакции части 1 статьи 67 Конституции Российской Федерации, можно сделать вывод о том, что законодателем создана в силу принятия Федерального закона новая федеральная территория «Сириус» в пределах территории Краснодарского края. При этом словосочетания «федеральная территория «Сириус» в силу статьи части 4 статьи 47 Федерального закона «О федеральной территории «Сириус» и «муниципальное образование городской округ «Сириус» используются в одном значении, если иное не предусмотрено указанным Федеральным законом. Анализ Федерального закона показывает, что на территории в границах муниципального образования городской округ «Сириус» будут осуществляться отдельные федеральные полномочия, отдельные полномочия Краснодарского края и отдельные муниципальные полномочия городского округа, состав и объем которых определены Федеральным законом. Более того, органы публичной власти федеральной территории «Сириус» на основании соглашений могут передать некоторые полномочия органам местного самоуправления муниципального образования городской округ город-курорт Сочи Краснодарского края (часть 7 статьи 8 Федерального закона). Отметим, что в Федеральном законе для наименования властных органов федеральной территории «Сириус» используется понятие «органы публичной власти», которое в Конституции Российской Федерации используется как обобщенное понятие для федеральных, региональных и муниципальных органов власти. Однако в системе органов публичной власти федеральной территории "Сириус" устанавливаются государственные должности и должности федеральной государственной гражданской службы (статья 10 Федерального закона).

Федеральный закон содержит многочисленные противоречия и новации, которые впервые встречаются в законодательной практике¹. На некоторые из таких противоречий указывается в Заключении² Комитета Государственной Думы по федеративному устройству и вопросам местного самоуправления. Предварительный анализ Федерального закона показывает, что требуют дополнительной регламентации положения о порядке и об особенностях реализации и осуществления федеральных полномочий, полномочий Краснодарского края и местных полномочий органами публичной власти федеральной территории «Сириус», особенности взаимодействия федеральных органов власти, органов государственной власти Краснодарского края, органов местного

¹ По-видимому, не случайно переходный период определен сроком в 5 лет до 2025 года, в течение которого будут решаться вопросы организации функционирования федеральной территории «Сириус».

² Заключение на проект федерального закона № 1051718-7 «О федеральной территории «Сириус», внесенный депутатом Государственной Думы П.В. Крашенинниковым и сенатором Российской Федерации А.А. Клишасом.

самоуправления городского округа Сочи с органами публичной власти федеральной территории «Сириус», особенности формирования системы органов публичной власти федеральной территории «Сириус», порядок участия граждан в управлении муниципальным образованием городской округ «Сириус» и многие другие.

Указанные положения требуют развернутого отдельного обстоятельного анализа в системе законодательного регулирования с учетом того, что вступление в силу Федерального закона потребует внесения изменений, по данным авторов законопроекта, не менее чем в 47 федеральных законов. Противоречивость статуса подобной территориальной единицы, заданная Федеральным законом, сам факт появления таких единиц в государственном территориальном устройстве страны, свидетельствует о необходимости исследования статуса подобных публично-правовых территориальных образований (публично-территориальных единиц) и административно-территориальных единиц федерального уровня. Тем более, в законодательстве и на практике существуют и функционируют и иные административно-территориальные единицы, такие как закрытые административно-территориальные образования (ЗАТО), инновационный центр «Сколково», территории опережающего социально-экономического развития и др. На необходимость проведения теоретического анализа статуса и построения классификации подобных административно-территориальных единиц обращается внимание в публикациях.

Библиографический список

1. Дзидзоев Р.М. Вопросы федеративного устройства в обновленной Конституции России // Юридические исследования. 2020. № 7. С. 29-41.
2. Дзидзоев Р.М. Вопросы организации государственной власти в новой редакции Конституции Российской Федерации // Право и политика. 2020. № 9. С. 156-166.
3. Мазуров В.Ю. Федеральные округа в территориальной системе организации государственной власти в Российской Федерации : автореферат дис. ... доктора юридических наук : 12.00.02 / [Место защиты: Рос. акад. нар. хоз-ва и гос. службы при Президенте РФ]. М., 2015. – 40 с.
4. Максимов А.Н. Проблемы правового регулирования административно-территориального устройства и территориальной организации местного самоуправления в РФ // Конституционное и муниципальное право. 2009. № 14. С. 34-40.
5. Праскова С.В. О федеральных территориальных единицах // Актуальные проблемы российского права. 2013. № 12 (37). С. 1543–1551.
6. Праскова С.В. К вопросу об обязательности осуществления местного самоуправления в федеральных территориях России // Муниципальное имущество: экономика, право, управление. 2020. № 4. С. 17-21.
7. Румянцев О. Г. Об изменениях в организации и функционировании властного механизма в результате конституционной реформы 2020 года в Российской Федерации. Гуманитарные науки. Вестник Финансового университета. 2020. № 10(2). С. 6-12.

8. Уваров А. А. О расширительном значении президентских поправок к Конституции Российской Федерации // Lex russica. 2020. Т. 73. № 11. С. 43–52.

9. Черкасов К.В. Государственное управление на уровне федерального округа: административно-правовое исследование : автореферат дис. ... доктора юридических наук: 12.00.14 / [Место защиты: Рос. правовая акад. М-ва юстиции РФ]. М., 2009. – 38 с.

10. Чихладзе Л.Т., Болдырев О.Ю. Местное самоуправление в правовых позициях Конституционного Суда РФ и его судей в контексте конституционной реформы // Антиномии. 2020. Т. 20, вып. 3. С. 71–87.

11. Шарнина Л.А. Территориальная организация местного самоуправления Российской: монография. М.: Инфра-М; Красноярск: СФУ. 2018. – 154 с.

© Левченко А.И.

УДК 342.384

ПРОБЛЕМЫ И ПЕРСПЕКТИВЫ РАЗВИТИЯ РЕСПУБЛИКАНСКОЙ ФОРМЫ ПРАВЛЕНИЯ В СОВРЕМЕННОЙ РОССИИ

*Левченко Алина Игоревна, юрист,
ФГБОУ ВО «Юго-Западный государственный университет»,
e-mail: alina99984@mail.ru*

Аннотация. Статья посвящена анализу проблем и перспектив развития республиканской формы правления как формы правления в России в контексте принятия поправок в Конституцию Российской Федерации. В статье анализируются различные точки зрения относительно определения формы правления в современной России: президентская, суперпрезидентская республика и др.

Ключевые слова: форма правления, форма государства, республиканская форма проблема, президентская, республика, парламентско-президентская республика, суперпрезидентская республика.

Российская политическая система с учетом полномочий президента существенно отличается от западноевропейских парламентских форм правления. Сложная ситуация в условиях перехода к рыночной экономике и острая социальная напряженность привели к тому, что Россия создала республику как форму правления, но имеет ряд специфических особенностей по сравнению с классическими президентскими и парламентскими республиками.

Вопрос определения формы правления в России затрагивается достаточно часто. Даже при разработке российской Конституции широко обсуждались положения об укреплении не только республиканской формы правления, но и конкретного типа республики: были как сторонники, так и противники конституционного уточнения этой характеристики российского государства. Ключевым моментом всех дискуссий было закрепление правовой позиции главы государства в системе федеральных органов государственной власти. В конечном итоге в связи с чрезмерным обострением общественно-политической ситуации в России, системным

социально-экономическим кризисом и практически открытым противостоянием главы государства и представительного органа этот вопрос остался без разъяснений, обеспечив тем самым стабильность Основного закона, который являлся компромиссным вариантом, устраивающим основные политические силы того времени.

На сегодняшний день в России происходит значительная трансформация формы правления, которая вновь вызывает споры среди ученых. Это послужило влиятельным фактором для дальнейшего изучения данной темы и изучения путей реформирования формы правления в нашем государстве.

В современном мире существует очевидная связь между формой правления и фактическим местом главы государства в конституционном механизме власти, поэтому основной проблемой при построении современной модели республики в Российской Федерации является определение места Президента в системе государственных органов, а также конституционные основы взаимодействия высших государственных органов между собой.

Следует согласиться с тем, что Россия, будучи республикой с ярко выраженной неоднозначной, «смешанной» формой правления, имеет свою особенность. Суть его заключается в «открытом дисбалансе системы сдержек и противовесов, которая делает невозможной независимость других институтов власти в пользу укрепления президентской власти»¹.

В таких условиях Президент играет миротворческую, стабилизирующую роль. Вопрос только в том, как эта роль интерпретируется, не является ли она скрытой, давая главе государства доминирующее положение над всеми ветвями власти? Такое опасение кроется в Конституции Российской Федерации.

Камнем преткновения при установлении типа республики в российском государстве является отсутствие конституционного закрепления типа республики, которое в будущем может стать «бомбой замедленного действия», поскольку при каждом усилении или ослаблении позиций Президента Российской Федерации могут возникнуть вопросы о конституционности сферы действия реальных полномочий главы государства.

Сегодня в средствах массовой информации звучат высказывания отдельных ученых о фактическом формировании в России суперпрезидентской республики¹. Известные юристы также присоединяются к их заголовкам, определяя в то же время реальную картину конституционно-правовых отношений, а не формально фиксированную форму правления.

¹ Мельникова М. В. Форма правления в современной России // Вестник Самарской гуманитарной академии. Серия: Право. № 1. 2018. С. 34.

¹ Бакунин С. Зачем России суперпрезидентская власть? [Электронный ресурс]. Режим доступа: gidepark.ru/community/4175/content/1320510. (дата обращения: 20.09.2020).

Таким образом, из-за отсутствия ясности о конкретном типе республики в российском обществе и юридической науке не сложилось единого мнения по данному вопросу. Именно поэтому существует необходимость в правовой оценке сложившейся реальности, анализе отдельных полномочий и прерогатив главы государства.

Согласно ч. 1 ст. 80 Конституции РФ Президент России официально признается только главой государства, но не главой исполнительной власти, хотя на самом деле он наделен широким спектром исполнительных полномочий. Здесь прослеживается четкое конституционное противоречие со ст. 10 Конституции РФ, устанавливающей только три ветви власти.

Академик О.Е. Кутафин, опровергая данную точку зрения, определял: «Президент РФ неизбежно должен принадлежать к одной из трех ветвей власти, и, учитывая, что в президентской деятельности преобладают черты, свойственные исполнительной власти, Президент относится к исполнительной власти»¹.

Необходимо указать, что, не определяя срок полномочий Правительства, Конституция практически приравнивает его к сроку полномочий Президента, поскольку Правительство слагает свои полномочия перед вновь избранным главой государства. То есть на этом основании Россию нельзя считать суперпрезидентской республикой, поскольку, хоть и формальная, но процедура консультаций с представителями законодательной власти в Российской Федерации существует².

Кроме того, следует учитывать, что сроки полномочий Президента (6 лет) и, соответственно, Правительства и Государственной Думы (5 лет) не совпадают. Таким образом, в России формируется основа для очередного злоупотребления, поскольку вопрос о требовании доверия правительства перед новым составом парламента, который может принципиально отличаться от предыдущего, доверие которого было получено, не решен.

При определении формы правления нельзя игнорировать вопрос об ответственности правительства. Следует отметить, что в Российской Федерации процедура досрочного прекращения полномочий Правительства предусмотрена статьями 116, 117 Конституции Российской Федерации, из текста которых следует, что окончательное решение об отставке Правительства принимает Президент России. Глава государства имеет безусловное право освободить от должности Председателя Правительства только путем немедленного уведомления об этом палат¹.

¹ . Кутафин О.Е. Глава государства. М., 2013. С. 31.

² Мамаева Я.Ю. Особенности формы правления в России в контексте реализации отдельных полномочий главы государства // Конституционное и муниципальное право. 2014. № 3. С. 49.

¹ Попов В. А. Взаимодействие между Президентом РФ и Правительством РФ. Проблемы взаимодействия и пути их решения // Молодой ученый. 2017. №12. С. 433.

Сравнительно-правовой анализ особенностей российской формы правления позволяет сделать вывод о том, что мнения об образовании суперпрезидентской республики как фиксированной формы правления в России преждевременны, поскольку, исходя из общепринятой классификации, под суперпрезидентской республикой понимается такая форма "президентского абсолютизма", при которой отсутствуют институты гражданского общества, глава государства становится лидером единственной разрешенной политической партии, которая получает государственную власть нелегитимным способом.

В то же время в российском государстве наблюдается явное смещение властных полномочий в сторону президента. Необходимо законодательно определить исчерпывающий перечень полномочий Президента России, минимизируя при этом пределы политических полномочий путем установления политико-правовых механизмов сдержанности со стороны других органов государственной власти.

Очевидно, что необходимо разработать новые подходы к классификации форм правления и их разновидностей. Это позволит выявить и отечественную форму правления.

Опыт конституционного строительства в современных государствах мира свидетельствует о том, что президентско-парламентская республика создается в условиях тяжелого социально-экономического и политического кризиса, жесткой поляризации общества, когда делается ставка на харизматичного лидера, который в определенном смысле может стать над системой разделения властей. В России эволюция формы правления может произойти за счет преобразования в президентско-парламентскую республику, поскольку она характеризуется гибкостью, способностью адаптироваться к различным социальным ситуациям и вариантам реального баланса политических сил в стране, оставаясь при этом в законодательном режиме.

В период с 1990 по 1993 годы в России сформировалась модель президентской республики, так почему же тогда она не была преобразована в тексте Конституции 1993 года? Здесь, следует согласиться с утверждением, что президентская форма правления имеет ряд существенных особенностей, которые не слишком устраивали первого Президента России. К ним относятся: сильный законодательный орган, наделенный исключительной компетенцией издавать законы; глава государства не имеет права роспуска парламента и законодательной инициативы; эффективная система "сдержек и противовесов", не позволяющая увеличивать объем президентских полномочий путем издания подзаконных актов и иных указов главы государства; полностью независимая судебная власть, выполняющая функции высшего арбитра в

отношениях между государственными органами¹.

При полупрезидентской республике эти "угрозы всемогуществу" президента не предусмотрены, что, учитывая харизму главы государства и кризисные условия в стране, позволяет на практике осуществлять государственную власть за рамками нормативно закрепленных полномочий. Этот вариант больше подошел Борису Николаевичу Ельцину. Следует привести точку зрения о том, что «с момента своего становления как конституционного государства Российская Федерация постоянно движется в направлении усиления черт президентской республики»².

На сегодняшний день сформированы предпосылки для изменения формы правления в России. Среди возможных сценариев наиболее часто обсуждаются два.

Первый вариант опирается на мнение о преобразовании Российской Федерации в парламентскую республику. Такой сценарий широко обсуждается в СМИ. Львиная доля президентских полномочий переходит в руки премьер-министра, который избирается парламентом. Президент становится номинальной политической фигурой, а реальная власть сосредоточена в руках главы правительства, представляющего партию, которая на парламентских выборах получила большинство голосов. Однако, как известно, никаких ограничений на переизбрание премьер-министра не существует. В 1990-е годы левая оппозиция неоднократно пыталась инициировать процедуру принятия поправок в Конституцию Российской Федерации, направленных на преобразование России в парламентскую республику, но все эти попытки застопорились на уровне Государственной Думы³.

Сегодня в России есть благоприятные предпосылки для реализации этого проекта. Однако существует целый ряд обстоятельств, которые мешают превращению России в парламентскую республику. Во-первых, это ориентация российских граждан на первого лидера в стране. Во-вторых, отсутствие в России дееспособных партий, без которых функционирование парламентской системы конкурентного типа невозможно. В-третьих, потребность в сильной центральной власти, осуществлять которую может лишь должностное лицо, являющееся одновременно и формальным главой государства, и реальным правителем.

Второй сценарий связан с превращением России в президентскую республику. Можно говорить о своеобразном развитии формальных

¹ Мамаева Я.Ю. Особенности формы правления в России в контексте реализации отдельных полномочий главы государства // Конституционное и муниципальное право. 2014. № 3. С. 49.

² Козлова Е.И., Кутафин О.Е. Конституционное право России: учебник. 5-е изд., перераб. и доп. М.: Проспект, 2015. С. 48.

³ Осавелюк А.М. Форма правления и государственный режим по Конституции Российской Федерации: варианты поиска эффективности осуществления государственной власти // Конституционное и муниципальное право. 2014. № 2. С. 24.

особенностей этой формы правления в отношении ситуаций, предусмотренных статьями 109, 116 Конституции, а также порядке назначения Президентом Российской Федерации Председателя Правительства. После трехкратного отклонения кандидатуры председателя правительства государственной думой президент назначает председателя правительства, распускает нижнюю палату парламента и назначает новые выборы.

Конституционный Суд Российской Федерации установил, что указанная норма Конституции позволяет Президенту РФ определять конкретный вариант ее реализации, а именно: два или три раза вносить предложение об одной и той же кандидатуре или каждый раз представлять новую кандидатуру; Государственная Дума участвует в назначении Председателя Правительства, давая свое согласие или отказываясь принять назначение предложенной кандидатуры. В то же время Конституция не предусматривает возможности правового ограничения указанных полномочий участников этого процесса¹.

Важным моментом в эволюции российской формы правления сегодня могут стать поправки к Конституции России, предложенные президентом Российской Федерации В. В. Путиным в Послании Федеральному собранию 15 января 2020 года и внесенные Законом РФ о поправке к Конституции РФ от 14.03.2020 N 1-ФКЗ, одобренными в ходе общероссийского голосования 01.07.2020. В частности, не следует забывать, что определение вида республики зависит от порядка формирования правительства и характера его ответственности перед высшими государственными органами². Так, Государственная Дума приобрела право утверждать главу исполнительной власти, а также по его представлению всех его заместителей и федеральных министров. Кроме того, теперь президент назначает руководителей всех силовых ведомств, Генерального прокурора Российской Федерации, заместителей Генерального прокурора Российской Федерации и региональных прокуроров президентом после консультаций с Советом Федерации. По предыдущей же редакции Конституции президент представляет верхней палате парламента кандидатуры Генерального прокурора и его заместителя для назначения. По поправке Совет Федерации теряет силу, их мнение не несет обязательный характер, а лишь рекомендательный. Важно обратить внимание на нормы, которые усиливают место президента в сфере исполнительной власти. Теперь глава государства осуществляет общее руководство Правительством Российской Федерации, утверждает по предложению Председателя Правительства структуру федеральных

¹ Постановление Конституционного Суда РФ от 11 декабря 1998 г. № 28-П "По делу о толковании положений части 4 статьи 111 Конституции Российской Федерации" // Собрание законодательства РФ. 1998. № 52. Ст. 6447.

² Баглай М.В. Конституционное право Российской Федерации: Учебник. М: Норма, 2011. С. 124.

органов исполнительной власти, вносит в нее изменения, а в структуре федеральных органов исполнительной власти определяет органы, руководство деятельностью которых осуществляет сам. Такие «конституционные деформации» могут послужить тенденцией к развитию смешанной формы правления в России.

Таким образом, на сегодняшний день в России сформировалась особая разновидность республики, которая не вписывается в классические модели. Перспективы развития формы правления Российского государства складываются неоднозначно. Однако же, опираясь на рассмотренные позиции авторитетных правоведов в данной области и принимая во внимание подавляющее большинство реформирующихся признаков российской республики, можно предположить, что в России эволюция формы государственного правления, скорее всего, будет протекать путем преобразования в, своего рода, «смешанную» республику.

Форма правления как одна из важнейших характеристик современного государства не раз и навсегда дана. Для нее, как и для Конституции, которая ее устанавливает, а также для всего, что связано с государством, характерна постоянная динамика. Это связано, прежде всего, с тем, что политические и правовые условия, которые привели к созданию конкретной формы правления, также имеют тенденцию меняться. Вместе с ними меняется форма правления.

Библиографический список

1. Баглай М.В. Конституционное право Российской Федерации: Учебник. М: Норма, 2011. – 768 с.
2. Бакунин С. Зачем России суперпрезидентская власть? [Электронный ресурс]. Режим доступа: gidepark.ru/community/4175/content/1320510. (дата обращения: 20.09.2020).
3. Козлова Е.И., Кутафин О.Е. Конституционное право России: учебник. 5-е изд., перераб. и доп. М.: Проспект, 2015. – 592 с.
4. Кутафин О.Е. Глава государства. М.: Проспект, 2013. – 560 с.
5. Мамаева Я.Ю. Особенности формы правления в России в контексте реализации отдельных полномочий главы государства // Конституционное и муниципальное право. 2014. № 3. С. 48-52.
6. Мельникова М. В. Форма правления в современной России // Вестник Самарской гуманитарной академии. Серия: Право. № 1. 2018. С. 30-34.
7. Осавелюк А.М. Форма правления и государственный режим по Конституции Российской Федерации: варианты поиска эффективности осуществления государственной власти // Конституционное и муниципальное право. 2014. № 2. С. 22-25.
8. Попов В. А. Взаимодействие между Президентом РФ и Правительством РФ. Проблемы взаимодействия и пути их решения // Молодой ученый. 2017. №12. С. 432-434.

ЭВОЛЮЦИЯ КОНСТИТУЦИОННО-ПРАВОВОГО СТАТУСА ЛИЧНОСТИ И ЕГО ОТРАЖЕНИЕ В ОТЕЧЕСТВЕННОМ КОНСТИТУЦИОННОМ ПРАВЕ

*Никишов Андрей Борисович,
ОЧУ ВО «Институт международного права и экономики имени
А.С. Грибоедова»
e-mail: an.nikishov@mail.ru*

Аннотация. Основой любого современного цивилизованного общества является личность во всех её проявлениях. Поэтому вопросы, связанные с развитием такого института, как правовой статус личности, являются даже в настоящий момент актуальными. Любые вызовы, которые возникают перед нашим обществом в XXI веке, будь то война, то пандемия, существенно могут отражаться на основных составляющих элементах правового статуса личности. В настоящей статье автор рассматривает вопросы, связанные с эволюцией конституционно-правового статуса личности и его отражения в отечественном конституционном праве.

Ключевые слова: правовой статус личности, конституционное право, Конституция РФ

Институт правового статуса личности имеет очень древнюю и глубокую историю. Так, проблема определения места и роли отдельных индивидов и их групп в обществе на протяжении всей истории развития человечества являлась одной из основных задач каждой правовой системы практически на любом этапе ее исторического развития¹.

Первоначально философская мысль о правах, свободах и обязанностях человека сформировалась в Древней Греции и Древнем Риме. Данный период истории в науке о правах человека, принято называть «Античным этапом», который длился с VI в. до н.э. – IV в. н. э. Типичными представителями данного этапа развития были великие философы и ученые, такие как: Сократ, Платон, Аристотель и другие, чьи политико-правовые идеи и взгляды о месте и роли человека в жизни, обществе и государстве послужили фундаментальными теоретическими основами для дальнейшего изучения правового статуса личности.

Вторым этапом формирования правового положения личности стал средневековый этап (IV в. – XVIII в.), который характеризовался своими особенностями. Так, правовое положение личности первоначально рассматривали с частноправовой точки зрения и под определяющим влиянием господствовавшей церковной идеологии. Однако предложенная в XIII в. Фомой Аквинским новая концепция «естественного права»,

¹ Конституционное право России: курс лекций / С.И. Некрасов, Ю.Л. Шульженко, А.Н. Лебедев (и др.); отв. ред. Ю.Л. Шульженко. М., 2008. С. 117.

послужила развитием рационального подхода к праву.

Важную роль в средневековом этапе занимает эпоха Просвещения. Так, Вольтер, Д. Дидро, Д.-Ж. Руссо, Т. Гоббс, Б. Спиноза разработали положения о теории прав и свобод человека.

Первым европейским актом, посвященным правам и свободам человека, стала Великая хартия вольностей 1215 г. В последствие, были приняты и другие акты, такие как: Петиция о праве 1628 г., Habeas corpus акт 1679 г., Биль о правах 1689 г., Акт об устройении 1701 г.

Англосаксонский подход к правам человека нашел свое продолжение в американском законодательстве. Так, в Америке, были приняты: Декларация прав штата Вирджиния от 12 июня 1776 г., Декларация независимости от 1776 г.

В 1789 г. были приняты первые 10 поправок к Конституции Соединенных Штатов Америки 1787 г., которые получили неофициальное название «Билль о правах». Впервые, на общегосударственном уровне, единообразно был определен правовой статус гражданина Соединенных Штатов Америки, определены сферы федерального контроля за соблюдением гражданских прав и свобод, которые также, впервые в истории конституционного законодательства, были построены как запреты и ограничения, касающиеся в первую очередь, самих законодательных органов.¹

В континентальной Европе первым правовым актом, посвященным правам и свободам человека и гражданина, является французская Декларация прав и свобод человека и гражданина, принятая Национальным учредительным собранием 26 августа 1789 г. Декларация провозгласила концепцию равноправия и свободы, принадлежащих каждому от рождения. Стоит отметить, что Декларация прав и свобод человека и гражданина 1789 г. является частью действующей французской Конституции.

Буржуазно-демократический этап (конец XVIII в. – середина XIX в.) характеризовался закреплением идей прав и свобод человека в законодательных актах различных государств, а не только в философских учениях. В данный период развития, права и свободы, в большей степени имели формальный характер для социально незащищенных слоев общества. Однако была разработана теория правового государства, которая способствовала приходу «нового либерализма».

Социализация права, продолжавшаяся до первой половины XX в., и привела к эволюции сложившейся правовой идеологии. На данном этапе развития общества, институты прав и свобод человека приобретают новое название – «права, свободы и обязанности второго поколения», которые предполагают невмешательство государства в личную жизнь и

¹ Крашенинникова Н. А. Глава 20. Право Соединенных Штатов Америки // История государства и права зарубежных стран. Часть 1. Учебник для вузов. / под ред. проф. Крашенинниковой Н.А и проф. Жидкова О. А. М., 1998. С. 480.

деятельность индивида. Возникают социальные обязанности государства перед населением. Серьезным стимулом для подобного изменения правовой доктрины, стало появление социалистических учений, борьба угнетенных классов за свои права, а также возникновение СССР и ряда социалистических государств в результате революций.¹

В 1948 г. начался современный этап развития прав человека, который характеризуется принятием фундаментальных международных актов о правах человека: Всеобщая декларация прав человека²; Международный пакт о гражданских и политических правах³; Международный пакт об экономических, социальных и культурных правах⁴.

Данные международные нормативно-правовые акты закрепляют 5 основных положений, которые признаны и носят название международных стандартов прав человека:

1. Внутреннее государственное законодательство не может противоречить основным правам человека, которые закреплены международными нормативно-правовыми актами;

2. Права и свободы не являются абсолютными, так как они ограничены правами и свободами других лиц;

3. Основные права и свободы могут быть ограничены в целях сохранения общественного порядка, публичной морали и здоровья населения, но только законами парламента и на определённый срок;

4. Запрещается злоупотребление правами, т.е. нельзя использовать права с целью нанесения вреда другим лицам;

5. Права и свободы в любом государстве должны быть обеспечены экономическими и юридическими гарантиями, соответствовать возможностям данного государства.

Международные стандарты в области прав человека – это «правила, выраженные в виде общепризнанных принципов и норм международного права в сфере прав человека», которые юридически обязывают государства создавать правовой, политический и социальный режим обеспечения прав и свобод человека⁵. Целью создания международных стандартов в области прав человека является не унификация и гармонизация национальных

¹ Конституционное право России: курс лекций / С.И. Некрасов, Ю.Л. Шульженко, А.Н. Лебедев (и др.) / отв. ред. Ю.Л. Шульженко. С.119.

² Всеобщая декларация прав человека (принята и провозглашена резолюцией 17 А (III) Генеральной Ассамблеи ООН от 10 декабря 1948) // Российская газета. № 67, 05.04.1995.

³ Международный пакт о гражданских и политических правах (принят 16.12.1966 Резолюцией 2200 (XXI) на 1496-ом пленарном заседании Генеральной Ассамблеи ООН) // Бюллетень Верховного Суда РФ. № 12. 1994

⁴ Международный пакт об экономических, социальных и культурных правах (принят 16.12.1966 Резолюцией 2200 (XXI) на 1496-ом пленарном заседании Генеральной Ассамблеи ООН) // Бюллетень Верховного Суда РФ. № 12. 1994.

⁵ Тиунов О.И. Международное гуманитарное право. М., 1999. С. 175.

законодательств в указанной области, а создание типовых моделей, которые используются государствами для разработки своих собственных законодательств.¹

Современные учения о правах человека в России были заложены, с принятием Декларации о государственном суверенитете Российской Советской Федеративной Социалистической Республики от 12 июня 1990 г.² и Декларации о правах и свободах человека и гражданина от 22 ноября 1991 г.³ Такой подход был воспринят на конституционном уровне после внесения изменений в продолжавшую действовать в то время Конституцию РСФСР 1978 г.

Конституция Российской Федерации⁴ 1993 г. в статье 2 определяет, что высшей ценностью государства является человек, его права и свободы, а признание, соблюдение и защита прав и свобод человека и гражданина – обязанность, возлагаемая на государство.

Важнейшей функцией Конституции Российской Федерации является закрепление прав и свобод человека и гражданина, а также тех начал, на основе которых они должны исчерпывающим образом закреплять все права и свободы человека и гражданина.⁵ Права и свободы человека и гражданина рассматривают как основные права личности, при этом основы правового статуса личности закреплены в главе 2 «Права и свободы человека и гражданина» Конституции Российской Федерации. Стоит отметить, что статья 64 Конституции Российской Федерации определяет, что положения главы 2 Конституции Российской Федерации составляют основы правового статуса личности в Российской Федерации и не могут быть изменены иначе, как только путем принятия новой Конституции Российской Федерации.

Почти все демократические конституции при самом полном перечислении прав и свобод в заключении признают, что перечень не является исчерпывающим, т.е., за человеком и гражданином остаются и

¹ Ковалев А.А. Международная защита прав человека: учебное пособие. М., 2013. С. 591.

² Декларация СНД РСФСР от 12.06.1990 № 22-1 «О государственном суверенитете Российской Советской Федеративной Социалистической Республики» // Ведомости СНД и ВС РСФСР, 1990, № 2, ст. 22. (утратил силу)

³ Постановление ВС РСФСР от 22.11.1991 № 1920-1 «О Декларации прав и свобод человека и гражданина» (принята ВС РСФСР 22.11.1991) // Ведомости СНД РСФСР и ВС РСФСР, 26.12.1991, № 52, ст. 1865. 9 утратил силу)

⁴ Конституция Российской Федерации (принята всенародным голосованием 12.12.1993 с изменениями, одобренными в ходе общероссийского голосования 01.07.2020) // Официальный текст Конституции РФ с внесенными поправками от 14.03.2020 опубликован на Официальном интернет-портале правовой информации <http://www.pravo.gov.ru>, 04.07.2020..

⁵ Конституционное право: учебник для бакалавров/ отв. ред. В.И. Фадеев. – М.: Проспект, 2014. – с. 178.

другие права и свободы¹.

Правовой статус человека и гражданина характеризуется в полном объеме совокупностью прав, свобод и обязанностей, которыми он наделяется как субъект правоотношений, возникающих в процессе реализации норм права. Разновидностью правового статуса является конституционный статус личности, под которым понимают совокупность гарантируемых конституцией прав и свобод, а также устанавливаемых обязанностей.

Понятие «основы правового статуса личности» представляют собой комплексный конституционно-правовой институт, включающий в себя в качестве своих элементов не только конституционные права и свободы, но и конституционные принципы правового статуса личности, институт гражданства, правосубъектности и иные элементы, которые являются составными частями правового статуса личности.

В науке существует достаточно большое количество подходов к понятию «правового статуса» и к характеристике его элементов. Так, правовой статус можно рассматривать в широком и в узком смысле. В узком смысле под правовым статусом понимается объем прав и свобод, которыми обладает человек. В широком смысле, под правовым статусом личности понимается юридически закрепленное положение человека в обществе, его права и свободы, обязанности и ответственность, установленные законодательством и гарантируемые государством².

Рассматривая правовой статус, как совокупность исключительно прав и свобод, конституционалисты считают, что права человека подразумевают под собой систему нормативно установленных принципов и приоритетов, а также нормативно закрепленных, признаваемых и гарантированных юридических возможностей индивида как субъекта права, определяющих его место и роль в обществе и государстве, которая существует в рамках национального и международного политико-правового сообщества.

Так, М.В. Баглай, под конституционными правами и свободами понимает наиболее важные права и свободы человека и гражданина, раскрывающие естественное состояние свободы и получающие высшую юридическую защиту.³

Основные права и обязанности закреплены в Конституции Российской Федерации, которая имеет высшую юридическую силу. Так, конституционные права и обязанности составляют фундамент других прав и обязанностей, которые развиваются в отраслевом законодательстве.

В науке конституционного права существует большое количество

¹ Баглай М.В. Конституционное право Российской Федерации: учебник для вузов. – 3-е изд., изм. и доп. – М.: Издательство НОРМА (Издательская группа НОРМА-ИНФА М), 2013 – с. 159.

² Лазарев В.В., Липень С.В. Теория государства и права // М., 2012. С.86.

³ Конституционное право Российской Федерации: учебник / Баглай М.В. М., 2007г. С. 181

взглядов на структурные элементы правового статуса личности. Несмотря на дискуссионный характер исследуемого вопроса, все ученые сходятся во мнении, что конституционные права и свободы являются основным обязательным элементом правового статуса.

По своей природе значение конституционных прав и свобод не сводится к защите интересов личности и обеспечению свобод. Так, по мнению Е.И. Козловой¹, «конституционные права и свободы не только очерчивают границы власти государства и пределы свободы личности в ее взаимоотношениях с другими лицами, но и выступают одним из основных элементов правопорядка в обществе, определяют основы современной концепции демократического, правового и социального государства». Конституционные права и свободы являются основами закрепления правовых положений личности, на которых основывается отраслевое законодательство.

В современной науке конституционного права правовые явления принято классифицировать по различным основаниям для наиболее эффективного исследования. Предметом классификации являются права и свободы личности, подлежащие исследованию в рамках данной работы.

По общим правилам, основные права и свободы делятся на две группы: естественные права человека и позитивные права человека и гражданина.

Другой классификацией прав и свобод в зависимости от сферы общественных отношений является деление прав на: личные права и свободы, политические права и свободы, экономические и социально-культурные права и свободы.

Одной из наиболее распространенных концепций классификации прав личности, получивших признание в международном и национальном праве, является концепция трех поколений прав человека² (поколенческая, генерационная), выдвинутая в 1970-х годах директором Комиссии ЮНЕСКО по правам человека и мира Карелом Васаком.³ Основанием для этой классификации стало время их возникновения и признания государствами. Таким образом, выделяют: права первого поколения (личные и политические права и свободы), права второго поколения (экономические, социальные и культурные), права третьего поколения (коллективные права) или, по мнению, М.А. Кудрявцева, экологические и информационные права. По мнению, В.Е. Чиркина, выделяют еще и права четвертого поколения (например, право на мир).⁴

С точки зрения международного права, представляется немного

¹ Козлова Е.И. Указ. соч. С. 150.

² Vasak K. Third Generation of Human Rights. Paris: UNESCO. 1984 // Международное право: учебник для бакалавров/ отв. ред. К.А. Бекяшев. М., 2014.

³ Умнова И.А. Современные концепции прав человека в международно-правовом и конституционном измерениях // Омбудсмен. 2012. № 2. С. 5-11.

⁴ Чиркин В.Е. Конституционные право: учебник для бакалавров. М., 2013. С. 76.

другая концепция прав человека. Так, по мнению Л.И. Захаровой¹: первое поколение прав человека – это «права свободы», второе поколение прав человека – это «права равенства», третье поколение прав человека – это «права солидарности» или «коллективные права», четвертое поколение прав человека – это «соматические права».

Под «соматическими правами» следует понимать признанную обществом и государством возможность определённого поведения, выражающуюся в полномочиях по распоряжению человеком своим телом². М.А. Лаврик³ приводит классификацию соматических прав:

- 1) Право на смерть;
- 2) Права человека относительно его органов и тканей;
- 3) Сексуальные права человека;
- 4) Репродуктивные права человека;
- 5) Право на перемену пола;
- 6) Право на клонирование, как всего организма, так и отдельных органов;
- 7) Право на употребление наркотиков и психотропных веществ.

При этом необходимо различать коллективные права (права наций) и индивидуальные права, но которые могут быть реализованы только коллективно (право на забастовку).

Однако, наиболее верным представляется более широкий подход к правовому статусу человека и гражданина, когда исследуемый статус включает в себя не только права и свободы, но и конституционные обязанности. Под конституционными обязанностями, понимают установленные Конституцией требования должного поведения человека как члена общества. К конституционным обязанностям граждан Российской Федерации закреплённых в Конституции Российской Федерации относят следующих норм: п.2 ст. 15; п.2 ст. 17; ст. 2; п.2 ст. 36; ст. 38; ст.43; ст.44; ст. 57; ст. 58; ст. 59 Конституции РФ.

Конституция Российской Федерации относит основные обязанности, прежде всего к личности, но они, видимо, могут быть обращены к коллективам и организациям (к примеру, самоопределение народов России и т.д.)⁴.

Положение человека и гражданина в обществе и государстве отражает основы правового статуса личности, т.е. принципы правового статуса личности, которые также являются элементами правового статуса личности. К принципам правового статуса личности относят: принцип

¹ Международное право: учебник для бакалавров/ отв. ред. К.А. Бекяшев. М., 2014. С. 134.

² Абашидзе А.А., Солнцев А.М. Новое поколение прав человека: соматические права // Московский журнал международного права/ № 1 (79). 2009. С. 69-81.

³ Лаврик М.А. К теории соматических прав человека // Сибирский юридический вестник. 2005. № 3. С.24-25.

⁴ Чиркин В.Е. Конституционное право: учеб. для бакалавров / В.Е. Чиркин. М., 2013. С. 439.

равноправия, принцип гарантированности прав и свобод человека и гражданина, принцип неотъемлемости прав и свобод человека и гражданина и другие.

Правовые принципы раскрываются в нормах Конституции Российской Федерации (ст.17-19). Приоритет норм международного права в области прав и свобод граждан над национальным законодательством, является основополагающим принципом взаимоотношений государства и личности в Российской Федерации.

Большинство ученых выделяют в структуре правового статуса личности, помимо рассмотренных прав, свобод, обязанностей и принципов, следующие элементы: правосубъектность, законные интересы, гражданство, юридическая ответственность.

Для того чтобы быть субъектом правоотношений, как физические, так и юридические лица должны обладать особым юридическим свойством – правосубъектностью,¹ под которой понимают способность лица быть субъектом права, которое включает в себя: правоспособность и дееспособность.

Правоспособность – это способность каждого гражданина иметь права и нести определенные обязанности, а под дееспособностью, в свою очередь, понимают способность гражданина своими действиями приобретать и осуществлять конкретные права, создавать для себя определённые обязанности и использовать их.²

Законный интерес – это отраженное в объективном праве либо вытекающее из его общего смысла и в определенной степени гарантированное государством простое юридическое дозволение, выражающееся в стремлениях субъекта пользоваться конкретным социальным благом, а также в некоторых случаях обращаться за защитой к компетентным органам – в целях удовлетворения своих потребностей, не противоречащих общественным³. К примеру, к законному интересу стоит отнести, просьбу родителей о том, чтобы их детей приняли в соответствующую школу.

В качестве элемента правового статуса личности также называют гражданство государства. Институт гражданства выполняет двоякую социально-юридическую функцию. С одной стороны, гражданство выступает как средство и способ защиты прав индивида, с другой – как институт защиты прав и интересов государства. Равновесие между этими двумя аспектами функциональной характеристики гражданства является отражением адекватного соотношения интересов и прав личности и интересов общества и государства⁴. Термин гражданство раскрывается в

¹ Ларин А.Ю. Теория государства и права. Учебник (Серия «ВШ») М., 2011. С. 181.

² Матузов Н.И. Актуальные проблемы теории права. Саратов, 2004. С. 512.

³ Большой юридический словарь под ред. А.В.Малько. М., 2010. С. 703.

⁴ Кутафин О.Е. Российское гражданство. М., 2003. С. 7.

ФЗ №-62 от 31.05.2002 «О гражданстве Российской Федерации»¹. Так, под гражданством понимают взаимосвязь лица и государства, порождающую с обеих сторон определённые права и обязанности, т.е. устойчивую политико-правовую связь лица с Российской Федерацией, выражающиеся в совокупности их взаимных прав и обязанностей.

Физические лица, находящиеся на территории государства, могут относиться к одной из следующих категорий: граждане государства, иностранные граждане, апатриды (лица без гражданства), бипатриды, беженцы, вынужденные переселенцы.

Юридическую ответственность как применение мер государственного принуждения по отношению к лицу, совершившему виновное противоправное деяние, также называют элементом правового статуса личности. По отраслевому признаку различают: дисциплинарную, гражданско-правовую, административную и уголовную ответственность. Стоит отметить, что любая юридическая ответственность связана с определёнными, хоть и временными, как правило, ограничениями прав и свобод, чем и объясняется тот факт, что ее относят к элементам правового статуса личности.

Таким образом, под конституционным статусом личности понимают комплексный конституционно-правовой институт, включающий в себя в качестве своих элементов не только конституционные права и свободы, но и конституционные принципы правового статуса личности, правоспособность и дееспособность, гражданство, юридическую ответственность.

Библиографический список

1. Абашидзе А.А., Солнцев А.М. Новое поколение прав человека: соматические права // Московский журнал международного права/ № 1 (79). 2009. С. 69-81.
2. Баглай М.В. Конституционное право Российской Федерации: учебник для вузов. – 3-е изд., изм. и доп. М.: Издательство НОРМА, 2013. – 784 с.
3. Ковалев А.А. Международная защита прав человека: учебное пособие. М.: Статут, 2013. – 591 с.
4. Конституционное право России: курс лекций / С.И. Некрасов, Ю.Л. Шульженко, А.Н. Лебедев (и др.) / отв. ред. Ю.Л. Шульженко М.: ТК Велки, Издательство Проспект, 2008 – 478 с.
5. Конституционное право Российской Федерации: учебник / Баглай М.В. 6-е изд., изм. и доп. М.: Норма, 2007. – 784 с.
6. Конституционное право: учебник для бакалавров/ отв. ред. В.И. Фадеев. М.: Проспект, 2014. – 592 с.
7. Крашенинникова Н. А. Глава 20. Право Соединенных Штатов Америки // История государства и права зарубежных стран. Часть 1. Учебник для вузов / под ред. проф. Крашенинниковой Н.А и проф. Жидкова О. А. М.: Издательская группа НОРМА–ИНФРА-М, 1998. – 624 с.

¹ Федеральный закон от 31.05.2002 № 62-ФЗ «О гражданстве Российской Федерации» (принят ГД ФС РФ 19.04.2002, одобрен СФ ФС РФ 15.05.2002) // Российская газета. № 100. 05.06.2002.

8. Кутафин О.Е. Российское гражданство. М.: Юрист, 2003. – 587 с.
9. Лаврик М.А. К теории соматических прав человека // Сибирский юридический вестник. 2005. № 3. С.24-25.
10. Лазарев В.В., Липень С.В. Теория государства и права // М.: Издательство Юрайт, 2012. – 634 с.
11. Ларин А.Ю. Теория государства и права. Учебник (Серия «ВШ») М.: Книжный мир, 2011. – 288 с.
12. Матузов Н.И. Актуальные проблемы теории права. Саратов: Изд-во Саратовская государственная академия права, 2004. – 510 с.
13. Международное право: учебник для бакалавров/ отв. ред. К.А. Бекашев. – Москва: Проспект, 2014. – 352 с.
14. Тиунов О.И. Международное гуманитарное право. М., 1999. – 328 с.
15. Умнова И.А. Современные концепции прав человека в международно-правовом и конституционном измерениях // Омбудсмен. 2012. № 2. С. 5 - 11.
16. Чиркин В.Е. Конституционное право: учеб. для бакалавров / В.Е. Чиркин. – М.: МПСУ; Воронеж: МОДЭК, 2013. – 439 с.

Раздел III. Конституционно-правовые ориентиры отдельных правовых институтов

© Дементьева О.А.

УДК 342.26

ПРАВОВАЯ ИНТЕРПРЕТАЦИЯ УСТОЙЧИВОГО РАЗВИТИЯ СЕЛЬСКИХ НАСЕЛЕННЫХ ПУНКТОВ¹

Дементьева Ольга Александровна, кандидат юридических наук, доцент, эксперт Общественной организации «Междисциплинарные исследования комплексных систем» (МИКС), Москва, Российская Федерация, e-mail: deola@mail.ru

Аннотация. В статье акцентируется внимание на отсутствие в Конституции Российской Федерации одного из важнейших понятий – понятия устойчивого развития. Представлены результаты анализа некоторых аспектов многолетней практики реализации градостроительного и бюджетного законодательства, применительно к обеспечению устойчивого развития сельских территорий. Результаты свидетельствуют о том, что декларируемые в стратегических документах цели устойчивого развития девальвируются на уровне текущего законодательства. Одной из главных причин является сложившаяся практика отнесения сферы административно-территориального устройства субъектов Российской Федерации к сфере их исключительного ведения. Подобная практика приводит к многочисленным и зачастую малообоснованным изменениям административно-правового статуса населенных пунктов. Одним из способов решения этой проблемы является установление в федеральном законе общих принципов административно-территориального устройства и порядка наделения населенных пунктов соответствующим статусом.

Ключевые слова: устойчивое развитие, территориальное планирование, сельские населенные пункты, административно-территориальный статус, территориальные реформы.

Изменения, внесенные в текст Конституции Российской Федерации Законом Российской Федерации о поправке к Конституции Российской Федерации от 14 марта 2020 года. № 1-ФКЗ «О совершенствовании регулирования отдельных вопросов организации и функционирования публичной власти» (далее – Закон Российской Федерации о поправке к Конституции Российской Федерации № 1-ФКЗ), по своему объему и содержанию, очевидно, выходят далеко за пределы «отдельных вопросов организации и функционирования публичной власти». Однако, к сожалению, вне внимания рабочей группы по подготовке предложений о внесении поправок в Конституцию Российской Федерации, образованной Президентом Российской Федерации², остались положения, внесение

¹ Статья подготовлена в рамках проведения исследования на средства гранта № 20-011-00791 Российского фонда фундаментальных исследований.

² Распоряжение Президента Российской Федерации от 15 января 2020 года № 5-рп «О рабочей группе по подготовке предложений о внесении поправок в Конституцию

которых в Конституцию Российской Федерации позволило бы создать правовые условия для системного устранения пробелов и противоречий в законодательстве Российской Федерации. Одним из таких предложений является предложение по закреплению на конституционном уровне понятия «устойчивое развитие», которое используется в законодательстве Российской Федерации более 20 лет.

В многочисленных научных публикациях¹ присутствуют многочисленные интерпретации и толкования этого понятия, несмотря на разделяемое большинством авторов общее определение, содержащееся в международных документах². Это общее определение воспроизводится в Указе Президента Российской Федерации «О Концепции перехода Российской Федерации к устойчивому развитию»³, как сбалансированное решение проблем социально – экономического развития и сохранения благоприятной окружающей среды и природно-ресурсного потенциала, удовлетворение потребностей настоящего и будущих поколений людей. Несмотря на очевидную простоту и «понятность» подобные общие определения не могут быть инкорпорированы в юридические тексты в качестве императивных требований. Более того, для каждой отрасли законодательства требуется детализация общего понятия применительно к регулируемой законом сферы общественных отношений.

В Российской Федерации понятие устойчивого развития, как принципа развития территорий, в различных интерпретациях содержалось и содержится лишь в Градостроительном кодексе Российской Федерации (далее – ГрСК) – и в редакции 1998 г.⁴, и в редакции 2004 г.⁵.

В последнюю редакцию ГрСК после 2004 г. вносились многочисленные изменения и дополнения. Наиболее полно понятие устойчивое развитие территорий содержится в положениях статьи 1 и статьи 2 первоначальной редакции ГрСК 2004 г. На основе этих положений сформулируем понятие устойчивого развития территорий. Устойчивое развитие территорий – такое развитие территорий, в том числе городских и сельских населенных пунктов, которое на основе территориального

Российской Федерации».

¹ 1. Стратегия и проблемы устойчивого развития России в XXI веке / под редакцией А.Г. Гранберга, В.И. Данилова-Данильяна, М.М. Циканова, Е.С. Шопхоева. М., 2002. – 414 с., Ланьшина Т.А., Баринаева В.А., Логинова А.Д., Лавровский Е.П., Понедельник И.В. Опыт локализации и внедрения Целей устойчивого развития в странах – лидерах в данной сфере // Вестник международных организаций. 2019. Т. 14. № 1. С. 207–224. Урсул А.Д., Урсул Т.А. Цели перехода к устойчивому развитию человеческой цивилизации // Гуманитарные науки: теория и методология. 2016. № 2. С. 65-72.

² Повестка дня на XXI век. Принята на конференции ООН по окружающей среде и развитию. Рио-де-Жанейро, 3–14 июня 1992 г. URL: http://www.un.org/ru/documents/decl_conv/conventions/agenda21.

³ Указ Президента Российской Федерации от 1 апреля 1996 № 440 «О Концепции перехода Российской Федерации к устойчивому развитию».

⁴ Федеральный закон от 7 мая 1998 года № 73-ФЗ.

⁵ Федеральный закон от 29 декабря 2004 года № 190-ФЗ.

планирования и градостроительного зонирования, с обеспечением свободного участия граждан и их объединений в осуществлении градостроительной деятельности, сбалансированного учета экологических, экономических, социальных и иных факторов, соблюдения требований охраны окружающей среды и экологической безопасности обеспечивает при осуществлении градостроительной деятельности безопасность и благоприятные условия жизнедеятельности человека, ограничение негативного воздействия хозяйственной и иной деятельности на окружающую среду, охрану и рациональное использование природных ресурсов, в интересах настоящего и будущего поколений. Перечисленные требования для обеспечения устойчивого развития территорий населенных пунктов при осуществлении градостроительной деятельности в полной мере справедливы и для других видов деятельности (экономической, например).

В положениях статей 1 и 2 Грск не выделяются особенные подходы к устойчивому развитию отдельно городских и отдельно сельских населенных пунктов и территорий. Однако, анализ внесенных изменений в первоначальную редакцию Грск позволяет сделать вывод о том, что федеральный центр в определенной мере отказался от политики поддержки устойчивого развития сельских населенных пунктов. После внесения изменений в 2011 г.¹ для сельских поселений (как муниципальных образований) разработка документов территориального планирования стала не обязательной. Допускается не разрабатывать генеральный план сельского поселения, если его представительный орган примет решение об отсутствии необходимости подготовки генерального плана, а также подготовки правил землепользования и застройки поселения. По смыслу части 6 статьи 18 условиями принятия такого решения является отсутствие каких-либо планов по развитию территории поселения на всех уровнях публичной власти Российской Федерации. Такое решение представительного органа может иметь (и наверняка будет иметь) далеко идущие негативные последствия для сельских населенных пунктов, входящих в состав сельского поселения, и их жителей.

Во-первых, отказ органов публичной власти от развития территории, даже от подготовки планов по ее развитию как итога выработки идей и намерений, неминуемо ведет к ухудшению условий проживания и деятельности на таких территориях. Отсутствие планов и самих направлений экономической деятельности с учетом местных особенностей и традиций, которым будет оказан режим благоприятствования, повлечет утрату интереса к территории у субъектов экономической деятельности и возможности привлечения финансовых средств как бюджетных, так и частного бизнеса. Деграция сельских населенных пунктов выразится не только в экономической сфере, но и в коммунальной, и в социальной

¹ Часть 6 статьи 18 Грск введена Федеральным законом от 20 марта 2011 года № 41-ФЗ.

сферах. В 2015 г.¹ федеральными властями было констатировано, что в России произошла утрата освоенности сельских территорий, и связано это в значительной степени с большим отставанием уровня и качества жизни сельского населения по сравнению с городским. Отставание прослеживается как в коммунальной сфере (в первую очередь отсутствие централизованного газоснабжения, систем отведения жидких, сбора и вывоза твердых бытовых отходов, и др.), так и в социальной (медицинское обслуживание, начальное и среднее образование). В связи с этим одним из главных направлений государственной политики по развитию сельских территорий было заявлено создание в сельской местности благоприятных социально – экономических условий. Оставим за рамками настоящей статьи вопрос об адекватности заявленным целям утвержденных в Стратегии показателей в социальной сфере. Отметим, что государство ставит цель по финансовой поддержке сельских территорий. Субсидии должны выделяться в рамках государственных программ сельским поселениям².

Отсутствие намерений по развитию территорий сельских поселений, выраженных в нормативных правовых актах, не только приведет к потере возможности участия в государственных программах, но и будет своего рода сигналом для местного населения о том, что сельские населенные пункты, входящие в состав сельского поселения, не имеют перспектив, и поэтому стоит перемещаться в более благополучные места. В результате подобные решения органов публичной власти о «консервации» сельских населенных пунктов приводят к снижению их демографического потенциала, который по мнению ученых во многом предопределяет и направленность, и интенсивность изменений, происходящих в сельской местности³. Процессы миграции на селе ученые экономисты также рассматривают в числе первоочередных ключевых социально-экономических факторов, которые необходимо анализировать в связи с проблемами развития сельских территорий⁴. Для нашей страны

¹ Стратегия устойчивого развития сельских территорий Российской Федерации на период до 2030 года, утверждена распоряжением Правительства Российской Федерации от 2 февраля 2015 года № 151-р (далее – Стратегия развития сельских территорий).

² В Стратегии под "сельскими территориями" понимается территории сельских поселений (один или несколько объединенных общей территорией сельских населенных пунктов, в которых местное самоуправление осуществляется населением непосредственно и (или) через выборные и иные органы местного самоуправления) и межселенные территории.

³ Л.И. Бродская, Л.Н. Мазур Развитие сельских поселений Среднего Урала в XX в. Методологические аспекты построения динамических моделей. // Федеральное агентство по образованию, Уральский государственный университет им. А.М. Горького. Екатеринбург, 2006. С. 228.

⁴ О.В. Косенчук, А.В. Зинич Показатели и критерии оценки многофункционального развития сельских территорий. // Вестник СибАДИ, Т. 15. № 2. 2018. Сквозной номер выпуска – 60.С. 223.

демографические показатели сельских территорий должны вызывать у властей особую озабоченность в связи с крайне негативной динамикой. Сельское население по данным Росстата Российской Федерации¹ уменьшилось с 38 738 тыс. человек в 2002 г. до 30 937 тыс. человек на 1 января 2020 г. С учетом того, что в последнюю цифру включено и 775 тыс. сельского населения Республики Крым, сельское население в Российской Федерации за 18 лет сократилось, более чем на 22%.

Во-вторых, правила землепользования и застройки, как документ градостроительного зонирования, в котором устанавливаются территориальные зоны, градостроительные регламенты, следует считать системообразующим не только для дальнейшего развития, но и для приведения в надлежащий порядок территории сельских населенных пунктов. Приведем слова судьи Конституционного Суда Российской Федерации Г.А. Гаджиева, выраженные им в особом мнении при принятии Постановления Конституционного Суда Российской Федерации 10-П от 28 марта 2017 года: «...правила землепользования и застройки имеют своей целью создание условий для устойчивого развития территорий муниципальных образований, сохранения окружающей среды и объектов культурного наследия (пункт 1 части 1 статьи 30 Градостроительного кодекса Российской Федерации) и одновременно создание условий для привлечения инвестиций, в том числе путем предоставления возможности выбора наиболее эффективных видов разрешенного использования земельных участков и объектов капитального строительства (пункт 4 части 1 той же статьи)»².

Особенности порядка регулирования градостроительной деятельности в сельских поселениях, установленного в ГрсК, по существу создающие условия для того, чтобы превратить часть сельских поселений в «неперспективные деревни» с известными последствиями, корреспондируется с особенностями налогово-бюджетных полномочий сельских поселений, установленных федеральным законодателем. Налоги, закрепленные за сельскими поселениями в Налоговом и Бюджетном кодексах Российской Федерации, предопределяют невозможность поступления в бюджеты поселений сколь-нибудь значимых налоговых

¹ База данных показателей муниципальных образований / Федеральная служба государственной статистики. Интернет-ресурс. Дата обращения 01.11.2020.

² Постановление Конституционного Суда Российской Федерации 10-П от 28 марта 2017 года по делу о проверке конституционности части 41 статьи 63 Градостроительного кодекса Российской Федерации и статьи 23 Федерального закона «О внесении изменений в Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях и отдельные законодательные акты Российской Федерации и о признании утратившими силу отдельных положений законодательных актов Российской Федерации в связи с уточнением полномочий государственных органов и муниципальных органов в части осуществления государственного контроля (надзора) и муниципального контроля» в связи с запросом Законодательного Собрания Санкт-Петербурга.

отчислений, высокую дотационность и соответственно весьма ограниченные возможности (а для подавляющего большинства сельских поселений – невозможность) развития территорий сельских населенных пунктов. Показательно, что данные о крайне низкой бюджетной обеспеченности сельских поселений после последней реформы местного самоуправления 2003 г.¹, не были учтены федеральным законодателем при очередном изменении в 2014 г. схемы распределение налоговых доходов между уровнями публичной власти. В Бюджетном кодексе Российской Федерации ставка налога на доходы физических лиц для сельских поселений была снижена с 10% до 2 %. Ставка же налога на доходы физических лиц в бюджеты городских поселений осталась неизменной – 10%.

При таких законодательных условиях, которые носят системный характер (градостроительные, налогово-бюджетные), в настоящее время актуальным является не столько развитие, сколько сохранение сельских поселений как субъектов публичного права, объектами управления которых являются сельские населенные пункты. Правомерность этого вывода подтверждается статистическими данными о сокращении числа сельских поселений в Российской Федерации, происходящее за счет слияний, упразднений поселений, которые предпринимаются в ряде субъектов Российской Федерации, зачастую вопреки мнению их жителей². Общее число поселений в России за десять лет с 2008 г. по 2018 г. сократилось с 21595 до 19310 (на 2285)³. Такое сокращение муниципальных единиц поселенческого уровня осуществлено практически полностью за счет сокращения сельских поселений. По данным Росстата в 2007 г. сельских поселений в России было 19919, в 2010 г. – 19591, в 2012 г. – 18831, на 1 января 2020 г. -16821 (включая 250 сельских поселений в Республике Крым)⁴. Ликвидация сельских поселений является одним из составляющих процесса образования городских округов. Исходя из названия, городские округа должны объединять в основном городские территории. Однако, многочисленны примеры таких городских округов, в которых территории сельских населенных пунктов утративших свою правосубъектность сельских поселений составляют значительную часть по

¹ Доля сельских поселений в общем числе муниципальных образований составляет порядка 80 %, доля доходов сельских поселений в совокупных доходах муниципальных образований не превышает 8 %. См.: Информация о результатах проведения мониторинга исполнения местных бюджетов и межбюджетных отношений в субъектах Российской Федерации на региональном и муниципальном уровнях / Департамент межбюджетных отношений Минфина Российской Федерации. minfin.ru. Интернет-ресурс. Дата обращения 01.01.2019.

² Дементьев А.Н. Территориальная организация местного самоуправления в Российской Федерации (1990-2018 годы): монография. Москва. Норма. 2020. – 230 с.

³ База данных показателей муниципальных образований / Федеральная служба государственной статистики. Интернет-ресурс. Дата обращения 01.01.2019.

⁴ База данных показателей муниципальных образований / Федеральная служба государственной статистики. Интернет-ресурс. Дата обращения 01.11.2020.

сравнению с городскими территориями¹. Такие «территориальные преобразования», осуществляемые рядом субъектов Российской Федерации (Пермский край, Ставропольский край, Московская область, Нижегородская область и др.), сопровождаются утратой сельскими населенными пунктами не только статуса сельской территории, но и статуса административно-территориальной единицы. Так, деревни включаются в состав городских округов как микрорайоны.

Подобные территориальные преобразования местного самоуправления создали проблему идентификации территорий населенных пунктов, истинный статус которых является сельским, несмотря на то, что они входят в состав городских муниципальных единиц. Как представляется, проблема идентификации и учета сельских территорий обострится в связи с принятием изменений в 2019 г.² в Федеральный закон от 6 октября 2003 года № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации», которые позволяют преобразовывать муниципальные районы в муниципальные округа с утратой всех поселений, входящих в состав муниципального района, статуса муниципальных образований. Сопоставление данных о сокращении в несколько раз числа сельских поселений в ряде субъектов Российской Федерации (с 1990 г. в Московской обл. – более чем в 4 раза, в Нижегородской обл. – в 1,9 раза, в Новгородской обл. в 2,7 раза, во Владимирской обл. – почти в 3 раза)³ с данными об уменьшении числа сельских жителей в среднем по России на 22 % позволяет сделать следующие выводы. В связи с тем, что сокращение числа сельских поселений происходит не только в результате их слияний (статус сельской территории сохраняется), а во многих случаях в результате вхождения в городские округа, с утратой сельскими населенными пунктами административно-территориального статуса, налицо условия недостоверной картины распределения по стране городских и сельских территорий, городского и сельского населения. Такая недостоверность влечет потерю гарантий государственной поддержки сельским населенным пунктам в целях социально-экономического развития их территорий, как одного из условий их устойчивого развития.

Проблемы сохранения и устойчивого развития территорий сельских населенных пунктов актуальны в связи с тем, что, как представляется,

¹ См., например: Дементьев А.Н., Дементьев Д.А. Формирование границ и территорий муниципальных образований: архитектурно-градостроительные факторы / Проблемы и перспективы развития местного самоуправления в Российской Федерации: сборник материалов Всероссийской научно-практической конференции. Москва, 20 апреля 2018 г. / под ред. д.ю.н., профессора Л.Т. Чихладзе. Москва: РУДН, 2018. С. 108-118.

² Федеральный закон от 1 мая 2019 года № 87-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации».

³ Дементьев А.Н. Территориальная организация местного самоуправления в Российской Федерации (1990-2018 годы): монография. Москва. Норма. 2020. – 230 с.

именно сельские территории обладают значительно большим потенциалом обеспечения не только нынешним, но и будущим поколениям благоприятных условий жизни и деятельности.

Искусственное преобразование сельских территорий в городские, предпринятое в последнее десятилетие в некоторых субъектах Российской Федерации, не только вступает в противоречие со Стратегией развития сельских территорий, в которой декларируется необходимость преодоления отставания социально-экономического развития сельских территорий для обеспечения их устойчивого развития. Подобные «опыты» по изменению статуса сельских населенных пунктов создали проблему идентификации в этих субъектах Российской Федерации сельских населенных пунктов, в связи с утратой ими статуса административно-территориальной единицы сельского типа.

Представленные выше результаты анализа лишь некоторых аспектов многолетней практики реализации градостроительного и бюджетного законодательства свидетельствуют о том, что декларируемые в стратегических документах цели устойчивого развития девальвируются на уровне текущего законодательства. Одной из главных причин в рассмотренных выше случаях является сложившаяся практика отнесения сферы административно-территориального устройства субъектов Российской Федерации к сфере их исключительного ведения. Подобная практика приводит к многочисленным и зачастую малообоснованным изменениям административно-правового статуса населенных пунктов.

Одним из возможных способов решения этой проблемы является установление в федеральном законе хотя бы общих принципов административно-территориального устройства и порядка наделения населенных пунктов соответствующим статусом. В дополнение к этому возможно установление такого порядка изменения статуса сельской административно-территориальной единицы, который бы в обязательном порядке предусматривал принятие решения об изменении статуса административно-территориальной единицы только на федеральном уровне.

Библиографический список

1. Бродская Л.И., Мазур Л.Н. Развитие сельских поселений Среднего Урала в XX в. Методологические аспекты построения динамических моделей. // Федеральное агентство по образованию, Уральский государственный университет им. А.М. Горького. Екатеринбург, 2006. С. 227-250.

2. Дементьев А.Н. Территориальная организация местного самоуправления в Российской Федерации (1990-2018 годы): монография. М.: Норма. 2020. – 230 с.

3. Дементьев А.Н., Дементьев Д.А. Формирование границ и территорий муниципальных образований: архитектурно-градостроительные факторы / Проблемы и перспективы развития местного самоуправления в Российской Федерации: сборник материалов Всероссийской научно-практической конференции. Москва, 20 апреля 2018 г. / под ред. д.ю.н., профессора Л.Т. Чихладзе. М: РУДН, 2018. С. 108-118.

4. Косенчук О.В., Зинич А.В. Показатели и критерии оценки многофункционального развития сельских территорий. // Вестник СиБАДИ, Т. 15. № 2 (60) 2018. С.221-230.

5. Ланьшина Т.А., Барина В.А., Логинова А.Д., Лавровский Е.П., Понедельник И.В. (2019) Опыт локализации и внедрения Целей устойчивого развития в странах – лидерах в данной сфере // Вестник международных организаций. Т. 14. № 1. С. 207-224.

6. Повестка дня на XXI век. Принята на конференции ООН по окружающей среде и развитию. Рио-де-Жанейро, 3–14 июня 1992 г. URL: http://www.un.org/ru/documents/decl_conv/conventions/agenda21.

7. Стратегия и проблемы устойчивого развития России в XXI веке / под редакцией А.Г. Гранберга, В.И. Данилова-Данильяна, М.М. Циканова, Е.С. Шопхоева. М.: ЗАО «Издательство «Экономика», 2002. – 414с.

8. Урсул А.Д., Урсул Т.А. Цели перехода к устойчивому развитию человеческой цивилизации // Гуманитарные науки: теория и методология. 2016. № 2. С. 65-72.

© Жернова В.М.

УДК 342.72/.73

КОНСТИТУЦИОННЫЕ ПРАВА ГРАЖДАН В СВЯЗИ С ИСПОЛЬЗОВАНИЕМ КИБЕР-ФИЗИЧЕСКИХ СИСТЕМ¹

*Жернова Влада Михайловна, кандидат юридических наук, доцент.
Национально-исследовательский Южно-Уральский государственный
университет
e-mail: zhernovavm@susu.ru*

Аннотация. Развитие цифровых технологий и внедрение кибер-физическим систем во многие сферы жизнедеятельности человека на сегодняшний день является очень активным. При таком развитии увеличивается количество информации, получаемой устройствами о пользователях и окружающем мире. Получение такой информации и ее обработка и анализ могут нарушать права человека, закрепленные в Конституции: нарушение права на личную тайну (законодательство о персональных данных), причинение физического вреда здоровью человека и т.д. В статье описываются наиболее распространенные случаи нарушения конституционных прав человека при использовании кибер-физических систем.

Ключевые слова: кибер-физические системы, конституционные права.

Реализация конституционных прав и свобод в эпоху цифровизации получает новые возможности, поскольку внедрение цифровых технологий упрощает выполнение многих действий. Происходит увеличение способов реализации прав граждан, развитие и создание различных приложений и сайтов для получения услуг населением, сокращение времени ожидания

¹ В рамках научного проекта РФФИ № 18-29-16014 «Место и роль правового регулирования в развитии цифровых технологий, правовое регулирование и саморегулирование, в том числе с учетом особенностей отраслей права»

при получении услуг. Развитие цифровых технологий в медицине делает возможным оказание квалифицированной медицинской помощи в таких случаях, при которых ранее это было невозможно.

С другой стороны, необходимость регистрации для получения услуг, использование различных гаджетов, обязательность регистрации во время пандемии коронавируса на различные мероприятия и поездки, уменьшает степень анонимность граждан в цифровом пространстве. Такой значительный цифровой след физических лиц может использоваться различными организациями в коммерческих целях. Так, например, «Сбер» заявил, что планирует продавать информацию о покупках и передвижении своих клиентов, но при этом в компании пообещали использовать эти данные только в обезличенном виде¹.

Различные цифровые технологии широко применяются для создания и эксплуатации кибер-физических систем. На данный момент определение «Кибер-физические системы» отсутствует в нормативных актах, а в различных рекомендательных документах присутствуют различные понятия. На наш взгляд, для того, чтобы отнести объект к кибер-физическим системам (далее – КФС), необходимо, чтобы у объекта присутствовали следующие характеристики:

- Наличие систем сбора информации (датчики, сенсоры)
- Технологии передачи данных (передача данных может осуществляться различными способами)
- Интеллектуальные информационные системы (наличие программ, алгоритмов, искусственных нейронных сетей, искусственного интеллекта)
- Актуаторы (механизмы, выполняющие действия/ сохраняющие бездействие в зависимости от полученных команд)

Таким образом, можно сказать, что выше определен минимум требований для того, чтобы назвать систему кибер-физической системой: объект, в состав которого входят системы сбора и возможно хранения информации; технологии передачи данных, с помощью которых информация в различных видах передается далее для обработки; интеллектуальные информационные системы, которые хранят, обрабатывают, анализируют информацию; актуаторы, которые на основании полученной обработанной информации по тем же или другим каналам связи выполняют или не выполняют какое-либо действие.

Для того чтобы внести ясность в определение кибер-физических систем, можно привести следующие примеры объектов, которые к ним относятся:

- Системы умного дома
- Роботизированные медицинские устройства
- Промышленные роботы

¹ <https://otr-online.ru/news/slishkom-mnogo-bolshih-bratev-kto-i-kak-budet-sledit-za-nami-166082.html>

- Беспилотные летательные аппараты и автомобили
- Умные теплицы
- Система водоснабжения с датчиками и т.д.

Постепенно происходит внедрение КФС во все сферы жизнедеятельности человека и различных организаций с целью повысить уровень комфорта человека или выполнить такие действия, которые бы могли нанести вред человеку. Кибер-физические системы могут выполнять различные задачи, которые непосильны человеку в виде его когнитивных особенностей – обработка и анализ Больших данных. При достаточно плотном внедрении КФС во многих сферах невозможно отрицать тот факт, что они имеют отношение как к соблюдению прав и свобод человека, так и к их нарушению или ограничению.

Основные права и свободы человека, закрепленные в Главе 2 Конституции Российской Федерации реализуются не без использования кибер-физических систем.

Человек, а равно его жизнь и здоровье, являются высшей ценностью. В этом смысле использование роботов и коботов (коллаборативных роботов) помогает человечеству при работе на опасном производстве, в шахтах, при исследовании в глубоководных зонах и т.д. Также, использование кибер-физических и роботизированных систем должно происходить в соответствии с основным постулатом роботехники – «Робот не может причинить вред человеку или своим бездействием допустить, чтобы человеку был причинен вред».

К сожалению, статистика со временем пополняется печальными случаями эксплуатации КФС, в результате которых люди получают серьезные увечья или гибнут. Можно выделить несколько категорий кибер-физических систем, использование которых привело к наибольшему количеству человеческих смертей:

- Смерть и увечья от беспилотных автомобилей
- Атаки на медицинские устройства
- Складские роботы

Наличие неверный алгоритм распознавания дороги, в связи с чем были нанесены увечья пассажиру или человеку на остановке или обочине. Другие причины имеют безусловно человеческих фактор - недостаточное время для торможения при резко появившемся на дороге человеке. Известно несколько случае быстрого возгорания в автомобилях Tesla при аварии, при которых людям было невозможно выбраться из автомобиля. Медицинские устройства зачастую используются без должного шифрования и сложных паролей, делает их легкодоступными для злоумышленников. Атаки типа «Отказ в обслуживании» приводят к тому, что достаточно быстро разряжаются батареи или аккумуляторы устройств. Многие логистические компании используют роботов на складах – они не устают, могут поднимать тяжелые предметы и т.д. К сожалению, известно несколько случаев, когда действия роботов виду неверного алгоритма

распознавания нанесли вред здоровью человека, а также стали причиной смерти.

Неразрывно с вопросами жизни и здоровья связана медицинская сфера и использование кибер-физических систем в ней. Так, благодаря цифровым технологиям, стала возможна телемедицина, использование нейронных сетей в распознавании заболеваний по изображению, использование очень маленьких и очень точных роботизированных устройств для проведения сложнейших хирургических операций. Такие системы могут быть полностью или частично автоматизированы и наличие человеческого фактора нельзя отрицать в обоих случаях. Так, например, несколько человек получили смертельную дозу облучения при использовании аппарата-облучателя Therac-25¹.

Каждый имеет право на охрану здоровья и медицинскую помощь, но не стоит забывать о возможности проведения атак на кардиостимуляторы и инсулиновые помпы. На сегодняшний день такие атаки проводят в целях того, чтобы показать уязвимость производителям.

Все большее количество людей оснащают свой дом различными смарт-устройствами, которые также можно отнести к классу кибер-физических систем. Внедрение таких технологий, управление ими со своего личного телефона, планшетного компьютера, который зачастую играет роль домашнего хаба, ставит под угрозу понятие анонимности, которая является неотъемлемой характеристикой частной жизни и личной тайны.

Согласно Конституции РФ, каждый имеет право на неприкосновенность частной жизни, личную и семейную тайну, защиту своей чести и доброго имени. Значительно увеличившийся объем информации, который необходим для функционирования таких систем, как смарт-часы и смарт-браслеты, умный дом, голосовое управление и т.д., увеличивает возможность утечки личной информации. Кроме этого, информация о пользователях становится объектом, используемым в коммерческих целях - контекстная и таргетированная реклама, перепродажа данных Сбером. В таких случаях сложно говорить о том, что данные действительно обезличены. Можно привести пример сервиса Номерограм, где можно по номеру машины получить доступные фотографии этой машины в различных точках города, а также с дружественных сайтов по продаже машин. Хотя эту систему нельзя назвать кибер-физической системой, но использование цифровых технологий в данном случае однозначно нарушает законодательство о персональных данных, а также право на неприкосновенность частной жизни, личную и семейную тайну. Хотя на фотографиях видны номер машины, ее внешний вид, лицо водителя, маршрут передвижения, Роскомнадзор считает, что совокупность информации, такой как номер

¹ Jamie Lynch The Worst Computer Bugs in History: Race conditions in Therac-25
<https://www.bugsnag.com/blog/bug-day-race-condition-therac-25>

авто, марка и цвет, фото лицо водителя, возможность отследить маршрут передвижения – время и место, не позволяют однозначно идентифицировать человека, а следовательно и не является нарушением законодательства о персональных данных.

Конституцией РФ закреплено, что сбор, хранение, использование и распространение информации о частной жизни лица без его согласия не допускаются. Устанавливая элементы умного дома у себя в квартире, пользователи зачастую не задумываются, что дают согласие на использование и передачу полученной устройствами информации. Также пользователи не меняют предустановленные пароли или устанавливают их очень легкими, что ведет к компрометации устройств или сети. Известно большое количество уязвимостей в детских наручных часах, радионянях и т.д.

Говоря об искусственном интеллекте и кибер-физических системах, нельзя не вспомнить устройства с голосовыми помощниками. Наиболее распространенные на сегодняшний день голосовые помощники в России, это: Siri, Алиса, Google Assistant. Так, с Siri можно общаться более, чем на 20 языках, с Google Assistant общение возможно приемно на 30 языках, ну а Алиса говорит на русском и на некоторых языках стран СНГ. Интересен тот факт, что нейросеть «Алису» обучали на массиве текстов из классики русской литературы, включая произведения Льва Толстого, Фёдора Достоевского, Николая Гоголя.

Каждый имеет право на пользование родным языком, на свободный выбор языка общения, воспитания, обучения и творчества. Взять к примеру Кавказ или Алтай или северные регионы России, где малые народности сохранили свой родной язык; получают ли они возможность использовать современные технологии на своем родном языке – вряд ли, поскольку это не выгодно производителям.

В связи с текущими событиями – ограничениями по коронавирусу – под угрозой стоит право на свободное передвижение, которое связано с введением практики регистрации и чек-инов, электронной регистрации.

Граждане Российской Федерации имеют право обращаться лично, а также направлять индивидуальные и коллективные обращения в государственные органы и органы местного самоуправления. Постоянные сбои в системах в последнее время снижают возможность граждан на реализацию данного права.

В целом КФС призваны помочь человеку в нестандартных ситуациях, где сам человек может быть подвержен риску, повысить уровень комфорта, но не стоит забывать, что такие системы также дело рук человека, и именно он несет ответственность за действия кибер-физических систем.

Библиографический список

1. Слишком много «Больших Братьев». Кто и как будет следить за нами [Электронный ресурс] // URL: <https://otr-online.ru/news/slishkom-mnogo-bolshih-bratev-kto-i-kak-budet-sledit-za-nami-166082.html> (дата обращения 20.12.2020).
2. Jamie Lynch. The Worst Computer Bugs in History: Race conditions in Therac-25 [Электронный ресурс] // URL: <https://www.bugsnag.com/blog/bug-day-race-condition-therac-25> (дата обращения 20.12.2020).

© Минбалеев А.В.

УДК 342.72/.73

РАЗВИТИЕ ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА В СФЕРЕ ЦИФРОВЫХ ТЕХНОЛОГИЙ НА РЕГИОНАЛЬНОМ УРОВНЕ¹

*Минбалеев Алексей Владимирович, доктор юридических наук, доцент,
Институт государства и права РАН,
ФГБОУ ВО «Московский государственный университет имени
О.Е. Кутафина (МГЮА)»
e-mail: alexmin@bk.ru*

Аннотация. В статье анализируются основные направления развития законодательства в сфере цифровых технологий на федеральном и региональном уровнях. Обозначены основные нормативные правовые акты, принятые в России и планируемые к разработке и принятию. Анализируются основные направления деятельности Совета по координации цифрового развития субъектов Российской Федерации при Правительственной комиссии по цифровому развитию, использованию информационных технологий для улучшения качества жизни и условий ведения предпринимательской деятельности. Выделяются ключевые проблемы правового регулирования региональной цифровизации. Анализируются изменения в Конституцию РФ в части разграничения предметов ведения России и субъектов РФ в сфере цифровых технологий.

Ключевые слова: цифровые технологии, региональный уровень, цифровое законодательство.

Развитие цифровых технологий и цифровая трансформация сегодня реализуется как на федеральном, так и на региональном уровнях. В качестве основных направлений правового регулирования цифровых процессов на федеральном уровне сегодня можно выделить следующие:

- общее законодательство о цифровых технологиях, в том числе в сфере отдельных цифровых технологий. Важно разработать специальный Федеральный закон «О цифровых технологиях»;
- законодательство об обороте цифровых данных;

¹ Работа выполнена в рамках научного проекта РФФИ № 18-29-16014 «Место и роль правового регулирования в развитии цифровых технологий, правовое регулирование и саморегулирование, в том числе с учетом особенностей отраслей права»

- законодательство о внедрении и использовании цифровых технологий в отдельных сферах;
- законодательство об использовании цифровых технологий в условиях «коронавирусной» реальности;
- юридическая ответственность в сфере незаконного использования цифровых технологий¹.

В 2020 году, несмотря на «коронавирусную» реальность, происходило стремительное развитие цифрового законодательства по целому ряду направлений:

- законодательство об экспериментальных правовых режимах в сфере цифровых инноваций, в том числе Федеральный закон от 31 июля 2020 г. № 258-ФЗ «Об экспериментальных правовых режимах в сфере цифровых инноваций в Российской Федерации»; Федеральный закон от 24 апреля 2020 г. № 123-ФЗ «О проведении эксперимента по установлению специального регулирования в целях создания необходимых условий для разработки и внедрения технологий искусственного интеллекта в субъекте Российской Федерации - городе федерального значения Москве и внесении изменений в статьи 6 и 10 Федерального закона «О персональных данных»; Постановление Правительства РФ от 28 октября 2020 г. № 1750 «Об утверждении перечня технологий, применяемых в рамках экспериментальных правовых режимов в сфере цифровых инноваций»²;
- Федеральный закон от 31 июля 2020 г. № 247-ФЗ «Об обязательных требованиях в Российской Федерации», в рамках которого происходит реализации законодательной (правовой) гильотины;
- Федеральный закон от 31 июля 2020 г. № 259-ФЗ «О цифровых финансовых активах, цифровой валюте и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» и другие.

¹ Правовое регулирование обеспечения информационной безопасности в условиях больших вызовов в глобальном информационном обществе: монография / под ред. д.ю.н., профессора Т.А. Поляковой. Саратов, 2019. – 236 с.; Полякова Т.А., Минбалеев А.В., Кроткова Н.В. Формирование системы информационного права как научного направления: этапы развития и перспективы // Государство и право. 2019. № 2. С. 80-92; Полякова Т.А., Минбалеев А.В., Наумов В.Б. Форсайт-сессия "Информационная безопасность в XXI веке: вызовы и правовое регулирование" // Труды Института государства и права Российской академии наук. 2018. Т. 13. № 5. С. 194-208; Полякова Т.А., Минбалеев А.В., Кроткова Н.В. Новые векторы развития информационного права в условиях цивилизационного кризиса и цифровой трансформации // Государство и право. 2020. № 5. С. 75-87; Полякова Т.А., Минбалеев А.В., Бойченко И.С. Проблемы правового обеспечения информационной безопасности в процессе использования цифровых технологий в глобальной цифровой среде // Вестник Академии права и управления. 2018. № 3 (52). С. 32-36; Цифровая трансформация: вызовы праву и векторы научных исследований: монография [Электронный ресурс] / под общ. ред. А.Н. Савенкова; отв. ред. Т.А. Полякова, А.В. Минбалеев. Электрон. дан. (1,3 Мб). М., 2020.

² Правовое регулирование искусственного интеллекта в условиях пандемии и инфодемии : монография / под общ. ред В.В. Блажеева и М.А. Егоровой. М., 2020. – 240 с.

Государство сегодня ставит задачу и по развитию цифровизации регионов. По данным Министерства цифрового развития, за 2019 год было организовано и обеспечено плодотворное взаимодействие по вопросам реализации национальной программы «Цифровая экономика Российской Федерации» с исполнительными органами государственной власти субъектов Российской Федерации, с аппаратами были в том числе утверждены разъяснения (методические рекомендации) по реализации региональных проектов. полномочных представителей Президента Российской Федерации, а также сформирована эффективная команда из числа заместителей руководителей федеральных министерств, ведомств и руководителей региональных органов исполнительной власти, ответственных за цифровую трансформацию в субъектах Российской Федерации. В 2020 г. работа в данном направлении была продолжена, несмотря на пандемию коронавирусной инфекции COVID-19.

В соответствии с Постановлением Правительства Российской Федерации №735 от 26 августа 2013 года создан Совет по региональной информатизации, который является рабочим органом Правительственной комиссии по использованию информационных технологий для улучшения качества жизни и условий ведения предпринимательской деятельности. Деятельность данного совета реализовывалась в рамках Концепции региональной информатизации, утвержденной распоряжением Правительства РФ от 29.12.2014 №2769-р «Об утверждении Концепции региональной информатизации». В последующем совет был переименован в Совет по координации цифрового развития субъектов Российской Федерации при Правительственной комиссии по цифровому развитию, использованию информационных технологий для улучшения качества жизни и условий ведения предпринимательской деятельности (далее – Совет).

Основными «задачами Совета являются:

- разработка предложений, направленных на снятие административных барьеров в сфере цифровой экономики, а также социально-экономического развития субъектов Российской Федерации посредством использования информационных и телекоммуникационных технологий;
- оценка федеральных проектов, государственных программ Российской Федерации, федеральных целевых программ, иных документов стратегического и программно-целевого планирования Российской Федерации, направленных на внедрение информационных и телекоммуникационных технологий в деятельность органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации, а также выработку предложений по указанным направлениям для рассмотрения Правительственной комиссией по цифровому развитию, использованию информационных технологий для улучшения качества жизни и условий ведения предпринимательской деятельности (далее – Комиссия), в том

числе подготовку предложений по типовым проблемам, возникающим в ходе реализации проектов социально-экономического развития субъектов Российской Федерации, предусматривающих использование информационных и телекоммуникационных технологий;

- разработка предложений по основным направлениям совершенствования правового регулирования в сфере использования информационных и телекоммуникационных технологий в субъектах Российской Федерации, а также по контролю за реализацией мероприятий по указанным направлениям;

- организация обмена опытом по формированию «информационного общества», проектам социально-экономического развития субъектов Российской Федерации, предусматривающим использование информационных и телекоммуникационных технологий, выработку предложений по указанным направлениям для рассмотрения Комиссией»¹.

Таким образом, одним из направлений развития региональной цифровизации является совершенствование соответствующего законодательства субъектов РФ. На региональном этапе принимаются даже специальные законы. Например, Закон Волгоградской области от 13 октября 2020 г. № 79-ОД «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Волгоградской области в связи с приведением в соответствие с Федеральным законом «О цифровых финансовых активах, цифровой валюте и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации».

Одной из системных проблем субъектов Российской Федерации является отсутствие возможности эффективно участвовать в обсуждении вопросов применения информационных и телекоммуникационных технологий, совершенствование соответствующего нормативного регулирования наравне с федеральными органами исполнительной власти. Сегодня важно на уровне всех федеральных органов исполнительной власти ставить задачи по региональной цифровизации.

Также важными проблемами необходимо отметить: разграничение предметов ведения в Конституции Российской Федерации, отсутствие четкого понимания вопросов цифрового развития, находящегося в ведении субъектов Российской Федерации, необходимость цифрового регионального преобразования в условиях «коронавирусной» реальности, проблемы финансирования и организационно-технических условий для цифровизации регионов, проблемы цифровизации вузов и образовательной среды.

Новеллами в подп. «м» п. 1 ст. 71 Конституции стало отнесение к ведению Российской Федерации обеспечения безопасности личности, общества и государства при применении информационных технологий,

¹ Совет по координации региональной цифровизации. URL: <https://digital.gov.ru/ru/activity/directions/914/> (дата обращения: 10.12.2020).

обороте цифровых данных. Под обеспечением такой безопасности необходимо понимать осуществление взаимоувязанных правовых, организационных, оперативно-розыскных, разведывательных, контрразведывательных, научно-технических, информационно-аналитических, кадровых, экономических и иных мер по прогнозированию, обнаружению, сдерживанию, предотвращению, отражению угроз при применении информационных технологий, обороте цифровых данных, а также ликвидации последствий их проявления. Обеспечение такой безопасности необходимо рассматривать как составную часть обеспечения информационной безопасности, ограниченное сферой применения информационных технологий, обороте цифровых данных. Под информационной безопасностью в Доктрине информационной безопасности Российской Федерации понимается «состояние защищенности личности, общества и государства от внутренних и внешних информационных угроз, при котором обеспечиваются реализация конституционных прав и свобод человека и гражданина, достойные качество и уровень жизни граждан, суверенитет, территориальная целостность и устойчивое социально-экономическое развитие Российской Федерации, оборона и безопасность государства»¹.

Понятие «информационные технологии» определяется в Законе об информации, информационных технологиях и о защите информации, в котором они определяются как «процессы, методы поиска, сбора, хранения, обработки, предоставления, распространения информации и способы осуществления таких процессов и методов». Таким образом, обеспечение безопасности личности, общества и государства при осуществлении практически любых операций с информацией отнесено к ведению Российской Федерации.

Законодатель пока не определил понятие «цифровые данные» и «обороту цифровых данных». Данные являются разновидностью сведений (информации). Понятие «данные» употребляется в двух значениях. В широком смысле слова данные – это сведения, необходимые для определенного вывода, решения; сведения, представленные в определенной форме, удобной для их использования. В узком смысле слова данные – это информация, представленная в виде, пригодном для обработки автоматическими средствами при возможном участии человека². Цифровые данные – это данные в цифровом виде, результаты анализа данных и результаты обработки и использования таких данных в различных сферах общественной жизни с использованием цифровых технологий³. Цифровыми данными могут быть данные, полученные, в том

¹ Указ Президента РФ от 5 декабря 2016 г. № 646 «Об утверждении Доктрины информационной безопасности Российской Федерации» // СЗ РФ. 2016. № 50. Ст. 7074.

² Цифровое право: учебник / под общ. ред. В.В. Блажева, М.А. Егоровой. М., 2020. С. 40.

³ Там же.

числе с использованием создаваемой в рамках федерального проекта «Цифровое государственное управление» национальной программы «Цифровая экономика Российской Федерации» Национальной системы управления данными¹. оборот цифровых данных также можно рассматривать в широком и узком значении. В широком значении он предполагает получение, хранение, использование, передачу, в том числе предоставление, распространение и иные действия обладателя цифровых данных. В узком значении категория оборот ограничивается совершением действий имущественного характера, в первую очередь сделок с цифровыми данными. С учетом широкого понимания информационных технологий, которое закреплено Законом об информации, информационных технологиях и о защите информации, категорию «оборот цифровых данных», закрепленную в Конституции целесообразно рассматривать в широком смысле.

Поправки в Конституцию РФ в анализируемой части, а также отнесение к вопросам федерального ведения информационных технологий вызывает очень серьезные вопросы о том, насколько субъекты Российской Федерации могут регулировать отношения в сфере информационных технологий, в том числе цифровых. Каким образом будут регулироваться создание и использование ряда региональных и муниципальных информационных технологий? Ответы на эти вопросы необходимо решить в ближайшее время, чтобы понять, как осуществлять развитие регионального законодательства о цифровизации.

Библиографический список

1. Полякова Т.А., Минбалеев А.В., Бойченко И.С. Проблемы правового обеспечения информационной безопасности в процессе использования цифровых технологий в глобальной цифровой среде // Вестник Академии права и управления. 2018. № 3 (52). С. 32-36
2. Полякова Т.А., Минбалеев А.В., Кроткова Н.В. Новые векторы развития информационного права в условиях цивилизационного кризиса и цифровой трансформации // Государство и право. 2020. № 5. С. 75-87.
3. Полякова Т.А., Минбалеев А.В., Кроткова Н.В. Формирование системы информационного права как научного направления: этапы развития и перспективы // Государство и право. 2019. № 2. С. 80-92.
4. Полякова Т.А., Минбалеев А.В., Наумов В.Б. Форсайт-сессия "Информационная безопасность в XXI веке: вызовы и правовое регулирование" // Труды Института государства и права Российской академии наук. 2018. Т. 13. № 5. С. 194-208.
5. Правовое регулирование искусственного интеллекта в условиях пандемии и инфодемии : монография / под общ. ред В.В. Блажеева и М.А. Егоровой. М.: Проспект, 2020. – 240 с.

¹ Постановление ЦИК России от 30.10.2019 № 231/1727-7 «Об основных направлениях развития Государственной автоматизированной системы Российской Федерации «Выборы» до 2022 года» // СПС «КонсультантПлюс».

6. Правовое регулирование обеспечения информационной безопасности в условиях больших вызовов в глобальном информационном обществе : монография / под ред. д.ю.н., профессора Т.А. Поляковой. Саратов: Амирит, 2019. 236 с.
7. Цифровая трансформация: вызовы праву и векторы научных исследований: монография [Электронный ресурс] / под общ. ред. А.Н. Савенкова; отв. ред. Т.А. Полякова, А.В. Минбалеев. Электрон. дан. (1,3 Мб). М.: Институт государства и права РАН, 2020.
8. Цифровое право: учебник / под общ. ред. В.В. Блажеева, М.А. Егоровой. М.: Проспект, 2020. – 640 с.

© Рулев М.С.

УДК 342.82

ДИСТАНЦИОННОЕ ГОЛОСОВАНИЕ КАК ЭЛЕМЕНТ РАЗВИТИЯ ДЕМОКРАТИЧЕСКИХ ЭЛЕКТОРАЛЬНЫХ ПРОЦЕДУР В РОССИИ

*Рулев Максим Сергеевич, кандидат юридических наук, старший преподаватель ФГБОУ ВО «Курский государственный университет»
e-mail: maxrulev@mail.ru*

Аннотация. Автор рассматривает вопросы правового регулирования дистанционного электронного голосования на примере нескольких избирательных кампаний. В ходе проведенного исследования акцентируется внимание на понятие дистанционного голосования, правовое и техническое регулирование электоральных процедур, оценку преимуществ, проблем в реализации принципов избирательного права, угроз и рисков, а также целесообразности применения электронного дистанционного голосования в Российской Федерации. Теоретическая и практическая значимость настоящей статьи состоит в выявлении достоинств и недостатков подобного голосования, способствующих возможному разрешению теоретических проблем и практических задач в ходе реформирования российской избирательной системы. На основании рассмотрения итогов практических экспериментов по проведению дистанционного электронного голосования выявлены их основные принципы и направления развития. Отмечается, что применительно к реализации отдельных избирательных прав потенциал цифровых технологий в настоящее время задействован не в полном объеме. Автор статьи считает, что в избирательном процессе информационные технологии должны применяться не только для организации выборов и подсчета голосов, необходимо развивать дополнительные дистанционные электронные способы голосования с использованием сети Интернет как средства реализации социальных и политических прав и свобод граждан в России.

Ключевые слова: выборы, избирательный процесс, дистанционное электронное голосование, дистанционное голосование в Курской области, цифровые сервисы, цифровые избирательные действия.

Необходимость постоянного развития избирательного законодательства в сфере цифровых технологий во многом обусловлена глобальными изменениями, которые происходят в правовой системе Российской Федерации XXI века в связи с современными информационными преобразованиями. Для успешного осуществления

электоральных процедур необходимо опираться не только на апробированные тысячелетиями демократические традиции, но и на внедрение современных информационно-коммуникационных технологий, как в сферу оказания государственных услуг, так и в избирательный процесс.

С точки зрения правового регулирования возможность дополнения традиционных способов волеизъявления граждан альтернативными дистанционными способами голосования подтверждена и Конституционным Судом РФ в Постановлении от 10 июня 1998 г. №17-П. В указанном акте, помимо всего прочего, отмечено следующее: «Согласно статье 3 (часть 3) Конституции Российской Федерации выборы в Российской Федерации являются свободными. Отсюда, в частности, следует право избирателей выражать свою волю в любой из юридически возможных форм голосования в соответствии с установленными федеральным законодателем и органом законодательной (представительной) власти субъекта Российской Федерации процедурами, с тем, чтобы при этом исключалась возможность искажения существа волеизъявления избирателей»¹.

Нельзя не заметить, что определенные элементы информационных технологий использовались в избирательном процессе достаточно давно и не явились исключительной прерогативой нескольких последних лет и, тем более, периода борьбы с короновирусной эпидемией. Достаточно вспомнить ГАС «Выборы», функционирующую с 1995 г.² и позволяющую комплексно решать многочисленные задачи организации избирательного процесса. Среди иных направлений использования цифровых технологий можно выделить информирование избирателей посредством сайтов и групп в социальных сетях избирательных комиссий различных уровней, широкое использование при проведении голосования и подсчета голосов комплексов электронного голосования и комплексов обработки избирательных бюллетеней, организация мониторинга процесса волеизъявления граждан через систему видеонаблюдения в сети Интернет и т.д.

Тем не менее, считаем нужным согласиться с мнением В.Н. Синюкова о том, что: «Развитие новых технологий выдавливает традиционное правовое регулирование и опережает его в

¹ Постановление Конституционного Суда РФ от 10 июня 1998 г. №17-П «По делу о проверке конституционности положений пункта 6 статьи 4, подпункта «а» пункта 3 и пункта 4 статьи 13, пункта 3 статьи 19 и пункта 2 статьи 58 Федерального закона от 19 сентября 1997 года «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» // <https://www.garant.ru/products/ipo/prime/doc/12012032/#review>. (дата обращения: 30.12.2020).

² Указ Президента РФ от 23.08.1994 №1723 «О разработке и создании государственной автоматизированной системы Российской Федерации «Выборы» // Собрание законодательства РФ. 29.08.1994. №18. Ст. 1723.

методологическом отношении. Классические юридические режимы процессуальной деятельности делаются тяжелым и дорогостоящим препятствием на пути инноваций во многих сферах»¹. Не следует забывать и о том, что с каждым годом в сферу избирательных правоотношений будет вовлекаться все большее число миллениалов, имеющих аполитичные и антиэлитарные взгляды на политическую систему России. Еще в 2011 г. Председатель Центральной избирательной комиссии (ЦИК РФ) В.Е. Чуров заявил: «Если мы не введем интернет-голосование, около трех с половиной миллионов молодых людей, по данным социологов, никогда не придут на участки. Это не лень – это принцип. Они говорят, что будут голосовать только через Интернет. Потерять три миллиона избирателей мы не можем себе позволить»².

В силу территориальной специфики Российской Федерации перспективы использования цифровых избирательных технологий, в частности дистанционного голосования, приобретают особую актуальность. По данным некоторых исследователей, в России более 1% зарегистрированных избирателей проживают в отдаленных местностях, но при этом затраты на организацию и проведение их голосования на выборах различных уровней составляют до 10% всех расходов на электоральные процедуры в нашей стране в целом³. Ведь только по телевидению красиво выглядит репортаж о доставке урны для голосования в отдаленную юрту, горное село, лесную сторожку, судно, находящееся в дальнем плавании, но не следует забывать о стоимости данной процедуры для бюджета в целом и каждого российского налогоплательщика в отдельности, особенно в условиях секвестирования бюджетов всех уровней. Для примера, только выборы Президента Российской Федерации в 2018 г. обошлись федеральному бюджету почти в 18 миллиардов рублей⁴.

Продолжающаяся пандемия коронавируса также наложила свой отпечаток практически на все правоотношения, частично переведя их в дистанционный формат. Естественно, что электоральные процессы также не явились исключением, что неоднократно подчеркивалось политическим руководством страны и организаторами выборов. Например, председатель ЦИК РФ Элла Памфилова в своем интервью от 24 мая 2020 г. подчеркнула необходимость существования «возможности реализации активного избирательного права без необходимости физического контакта между

¹ Синюков В.Н. Цифровое право и проблемы этапной трансформации российской правовой системы // *Lex Russica*. 2019. №9. С.10.

² Борисов И., Журавлев В. Развитие электронного голосования // *Журнал о выборах*. 2011. №3. С.41.

³ Павлушкин А.В., Постников А.Е. Правовой механизм дистанционного электронного голосования (анализ возможной модели) // *Журнал российского права*. 2009. №11. С.5.

⁴ Постановление ЦИК России от 18 декабря 2017 г. №115/942-7 «О распределении средств федерального бюджета, выделенных Центральной избирательной комиссией Российской Федерации на подготовку и проведение выборов Президента Российской Федерации» // *Вестник ЦИК России*. 2017. №12.

участниками избирательного процесса»¹.

Российский законодатель достаточно оперативно отреагировал на сложившуюся в новой реальности ситуацию и 13 мая 2020 г. Государственная Дума РФ приняла в окончательном чтении, а Президент России Владимир Путин 23 мая 2020 г. подписал Федеральный закон №154-ФЗ², предусматривающий возможность дистанционного голосования на выборах разных уровней в любой форме. При этом решение об использовании формы и объемов избирательных процедур остается прерогативой ЦИК РФ, решение которой будет приниматься исходя из текущей общественной и эпидемиологической обстановки, необходимости защиты здоровья российских граждан.

Развитие информационных технологий, широкополосного и мобильного Интернета, проникновение беспроводных сетей в самые отдаленные регионы характерны не только для России. Данные факторы позволяют говорить о модернизации избирательного процесса и перехода его в цифровую плоскость в большинстве развитых стран мира. С каждым годом увеличивается количество государств, которые обсуждают или уже используют элементы электронного голосования на своей территории: с 47 в 2009 г. до 102 в 2015 г.³

В тоже время, несмотря на позитивный эффект от внедрения цифровых технологий и развития электронной демократии, ни одно государство, кроме Эстонии, к 2020 г. не перешло на модель дистанционного электронного голосования. В большинстве зарубежных стран присутствуют лишь определенные элементы подобной системы, служащие либо определенным экспериментом, либо дубликатом традиционных процедур: оптическое сканирование, прямая запись (например, по почте), голосование через Интернет. Более того, в Бельгии, Франции, Германии и Японии после ряда экспериментов отказались от внедрения повсеместного электронного дистанционного голосования из-за нерешенных проблем с безопасностью⁴.

Можно выделить следующие преимущества дистанционных электоральных процедур:

1) предоставление избирателям возможности осуществлять свой

¹ Новая реальность. Прямая речь: Элла Памфилова – о том, как будет внедряться в России дистанционное электронное голосование. – URL: <https://rg.ru/2020/05/24/ella-pamfilova-o-tom-kak-budet-vnedriatsia-distancionnoe-elektronnoe-golosovanie.html> (дата обращения: 30.12.2020).

² Федеральный закон от 23 мая 2020 г. №154-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» // Собрание законодательства РФ. 25.05.2020. №21. Ст. 3233.

³ Матренина К.Ю. Проблемы сопровождения электронного голосования на выборах: российский и зарубежный опыт // Конституционное и муниципальное право. 2016. №1. С. 44.

⁴ Курячая М.М. Электронное голосование как этап развития непосредственной демократии // Конституционное и муниципальное право. 2017. №11. С. 32.

выбор не только по месту регистрации, но и в ином месте физического пребывания, вплоть до космического пространства или иной планеты;

2) расширение доступа к электоральному процессу избирателей с ограниченными физическими возможностями, а также тех, кто в силу занятости на рабочем месте не может прийти на избирательный участок;

3) потенциальное сокращение бюджетных расходов на проведение выборов в связи с автоматизацией избирательных процессов и уменьшением количества людей, занятых в данных процедурах;

4) повышение надежности подсчета голосов избирателей вследствие исключения фактора усталости членов комиссии после 12-часового рабочего дня и оперативности передачи результатов волеизъявления граждан в вышестоящие избирательные комиссии для итогового подсчета голосов;

5) увеличение явки избирателей путем предоставления альтернативных способов своего волеизъявления и привлечения молодого поколения к избирательному процессу.

Здесь можно особо отметить следующий факт. На выборах в Московскую городскую думу 8 сентября 2019 г. итоговая явка избирателей составила 21,77% от общего числа зарегистрированных избирателей. Причинами подобной низкой электоральной активности, по заявлению избирательной комиссии города Москвы, послужили плохая погода и традиционно низкий интерес к выборам жителей столицы, особенно среди молодых избирателей¹. Возможность проголосовать, не выходя из дома, особенно с помощью мобильных гаджетов, потенциально может увеличить число молодых граждан, выразивших свою волю.

Не оспаривая вышеприведенные положительные черты дистанционного голосования, его противники приводят также достаточно весомые аргументы, против его широкого использования в избирательной системе России.

Самым главным недостатком является фактическая невозможность соблюдения тайны голосования в условиях необходимости идентификации избирателей перед голосованием и сохранения информации о сделанном волеизъявлении гражданина для предотвращения повторного голосования. В самой идее дистанционного электронного голосования, по сути, заложено фундаментальное противоречие: либо частично или полностью не будет соблюдаться тайна волеизъявления избирателей либо будут происходить злоупотребления, связанные с повторным голосованием. Естественно, что в подобных условиях у части населения может возникнуть нежелание отдавать свои голоса, опасаясь возможных негативных последствий «неправильного» голосования.

Согласимся с мнением члена ЦИК РФ Е.И. Колюшина о том, что «известные в настоящее время механизмы общественного контроля

¹ Итоговая явка на выборах депутатов Мосгордумы седьмого созыва составила 21,77%. – URL: <https://tass.ru/politika/6863333> (дата обращения: 30.12.2020).

позволяют при дистанционном электронном голосовании в условиях действующего законодательства получать всего лишь юридически незначимую информацию и наблюдать на красивых экранах за внешними проявлениями работы различных программных продуктов, получать выданную этими продуктами бумажную информацию без всяких правовых возможностей убедиться в ее адекватности результатам волеизъявления избирателей»¹. В самом деле, система «блокчейн», лежащая в основе нынешней модели дистанционного голосования, не позволяет никому, кроме ее разработчиков, убедиться в правильности итоговых подсчетов и надежности самой системы.

При переходе к исключительно дистанционному голосованию резко увеличится вероятность влияния на волеизъявление граждан, например, путем подкупа избирателей прямо в их квартирах, введение в заблуждение лиц пожилого возраста, которым и так тяжело воспринимать новые этапы цифровизации. В этом случае произойдет резкий разрыв между группами избирателей в зависимости от их возраста, местоположения и материального достатка.

Не следует забывать и о возможности постороннего влияния на информационные системы, даже при их максимальной защищенности от хакерских атак и технологических сбоев. В частности, в ходе выборов Президента РФ 18 марта 2018 г. Председатель ЦИК РФ Элла Памфилова сообщила, что сайт ЦИК и система ГАС «Выборы» подверглись DDoS-атаке с IP-адресов из 15 стран². Неразрешимой остается и проблема технической стабильности серверов государственных услуг в условиях потенциальных многомиллионных обращений избирателей в день голосования.

Перейдем к правовому регулированию электронного дистанционного голосования в Российской Федерации. Легальное определение данной электоральной процедуры присутствует в Федеральном законе от 12 июня 2002 г. №67-ФЗ «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации»³. В ст. 2 вышеназванного закона используется следующая дефиниция: «Дистанционное электронное голосование – голосование без использования бюллетеня, изготовленного на бумажном носителе, с использованием специального программного обеспечения».

При этом законодателями и организаторами выборов особо подчеркивается тот факт, что в настоящее время и в обозримом будущем, по крайней мере, до 2030 г. «дистанционное электронное голосование и

¹ Колюшин Е.И. Правовые проблемы дистанционного электронного голосования избирателей // Конституционное и муниципальное право. 2020. №2. С. 26.

² В день выборов отражена DDoS-атака на сайт ЦИК с IP-адресов 15 стран. – URL: <https://tass.ru/politika/5041363> (дата обращения: 30.12.2020).

³ Федеральный закон от 12 июня 2002 г. №67-ФЗ «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» // Собрание законодательства РФ. 17.06.2002. №24. Ст. 2253.

голосование по почте предназначены в качестве дополнительного способа выражения мнения избирателей – они не заменяют очное»¹.

Внесению поправок в Федеральный закон «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» предшествовали 12 лет апробирования различных способов дистанционного голосования: от дисков, выдаваемых на избирательных участках в 2008 г. в городе Новомосковске, до писем, карт для таксофонов и рассылки SMS-сообщений в ходе иных избирательных кампаний. Следует отметить, что с точки зрения российского избирательного законодательства, все эти действия, несмотря на их именование в СМИ «дистанционным голосованием», являлись, по сути, лишь соопросами, предшествующими или следующими за личным волеизъявлением людей на участках.

В этой связи в России правомерно считать, что первый реальный эксперимент по электронному дистанционному голосованию был осуществлен в ходе выборов депутатов Московской городской Думы седьмого созыва в 2019 г. наряду с принятием отдельного федерального закона², а также принятого несколькими днями ранее одноименного закона города Москвы³.

Суть вышеназванного эксперимента по дистанционному голосованию состояла в том, что на выборах депутатов Московской городской Думы седьмого созыва в трех избирательных округах города Москвы прошло дистанционное электронное голосование одновременно с голосованием в традиционном формате. При этом избиратели были вправе не позднее, чем за три дня до дня голосования волеизъявления выбрать обычный или дистанционный формат своих избирательных действий, пройдя регистрацию в личном кабинете на сайте mos.ru, сформировав, таким образом, реестр электронных избирателей. В день выборов было необходимо авторизоваться на вышеназванном портале и получить электронный бюллетень, после введения кода из SMS-сообщения. На само голосование было отведено 15 минут реального времени, по истечении которых избирательное право считалось реализованным, даже если бюллетень оставался незаполненным. Во многом этим и объясняются приводимые российской оппозицией цифры разницы между числом людей, принявших участие в дистанционных выборах, и суммарным

¹ В ЦИК назвали предназначение дистанционного голосования. – URL: <https://lenta.ru/news/2020/05/14/tsik> (дата обращения: 30.12.2020).

² Федеральный закон от 29 мая 2019 г. «О проведении эксперимента по организации и осуществлению дистанционного электронного голосования на выборах депутатов Московской городской Думы седьмого созыва» // Собрание законодательства РФ. – 03.06.2019. №22. Ст. 2659.

³ Закон города Москвы от 22 мая 2019 г. «О проведении эксперимента по организации и осуществлению дистанционного электронного голосования на выборах депутатов Московской городской Думы седьмого созыва» // Ведомости Московской городской Думы. 2019. №6. Ст. 61.

числом голосов за всех кандидатов.

Итоги данной процедуры были оценены властью, оппозицией и общественностью по-разному, причем основываясь не на технической стороне, а в зависимости от своих политических позиций и конъюнктуры. Действующая власть ожидаемо признала эксперимент состоявшимся и успешным, несмотря на некоторые заминки и задержки, вызванные техническими сбоями и поломкой оборудования. Например, отмечался факт сбоя работы оборудования, отвечавшего за ГОСТ-шифрование канала информационного взаимодействия между информационными системами, участвующими в дистанционном электронном голосовании. После переключения на другое оборудование прерванная процедура голосования было возобновлена¹. Также отмечалось, что электронное голосование дает возможность молодым и «продвинутым» избирателям «сэкономить время и интересно протестировать новый способ участия в выборах при наличии мобильных устройств»².

В свою очередь, политики, несистемная оппозиция и электронные средства массовой информации, критически настроенные по отношению к российским властям, отмечали ряд недостатков данной процедуры: как достаточно объективно указывая на ее технические пробелы, уязвимость и закрытость для граждан, так и традиционно намекая на ничем не доказанную фальсификацию итогов волеизъявления граждан³.

Объективным же итогом вышеназванного эксперимента явился резкий рост числа граждан, принявших участие в электронном голосовании, по сравнению с традиционными электоральными процессами. Так, суммарно по трем избирательным округам, было зарегистрировано 11228 избирателей, из которых приняли участие в выборах 10369 человек, т.е. явка составила рекордные 92,3%, по сравнению с 21,77% явки на очном голосовании⁴.

На федеральных выборах технология дистанционного электронного голосования впервые была апробирована в Единый день голосования 13 сентября 2020 г. на дополнительных выборах депутатов Государственной Думы седьмого созыва по двум одномандатным округам: Сеймский одномандатный избирательный округ № 110 в Курской области и

¹ Котикова Д.В. Правовое регулирование дистанционного электронного голосования на выборах депутатов Московской городской Думы: проблемы, их решение и перспективы совершенствования // Государственная власть и местное самоуправление. 2020. №5. С. 25.

² Москва: цифра голосования. – URL: <https://rg.ru/2019/09/08/reg-cfo/v-treh-okrugah-moskvy-vpervye-sostoialos-elektronnoe-golosovanie.html> (дата обращения: 30.12.2020).

³ Москва обещала проводить интернет-выборы как в Эстонии. Но в итоге сделала свою систему — она хуже. Разбор. – URL: <https://meduza.io/feature/2019/06/06/vybory-v-mosgordumu-proydu-t-s-golosovaniem-cherez-internet-chto-izvestno-ob-eksperimente-i-kakie-k-nemu-est-voprosy> (дата обращения: 30.12.2020).

⁴ В Москве впервые проходит электронное голосование. – URL: <https://www.mos.ru/news/item/61764073> (дата обращения: 30.12.2020).

Ярославский одномандатный избирательный округ № 194 в Ярославской области. По словам Председателя ЦИК Э.А. Памфиловой: «Дистанционное электронное голосование – дополнительная возможность волеизъявления для всех участников голосования, особенно, с учетом активной позиции молодежи и удобства такой формы голосования для маломобильных групп граждан. Пользовательская база портала «Госуслуги» фактически сопоставима с количеством избирателей. Это дает нам дополнительную уверенность в том, что система ДЭГ будет востребована»¹.

Что касается технической стороны эксперимента, то, так же как и на выборах депутатов Московской городской Думы применялась блокчейн-платформа, разработанная ПАО «Ростелеком» по заказу ЦИК РФ при поддержке Министерства цифрового развития, связи и массовых коммуникаций. Технологическими партнерами в подготовке системы выступили АО «Лаборатория Касперского», Институт точной механики и вычислительной техники им. С.А. Лебедева и Университет ИТМО. Выбор избирателя шифруется в момент отправки голоса в базу данных (блокчейн) и расшифровывается при проведении подсчета голосов после окончания времени голосования.

Первый этап общественного тестирования системы дистанционного электронного голосования состоялся 31 августа 2020 г., практически полностью повторив процедуру настоящего онлайн-голосования. Так, текстовое голосование проходило на специализированном портале vuboy.gov.ru. При этом требовалось пройти процедуру идентификации через портал государственных услуг с подтвержденной учетной записью пользователя. В электронных бюллетенях, выданных курским избирателям, предлагалось выбрать главную достопримечательность своего региона (наибольшее число голосов было отдано мужскому монастырю Коренная пустынь). Каких-либо сбоев в ходе проверки не наблюдалось, что было подтверждено многочисленными представителями СМИ и общественности, присутствовавшими в ходе тестирования системы дистанционного электронного голосования².

Второе общественное тестирование системы дистанционного электронного голосования состоялось 7 сентября 2020 г. Сбоев аппаратно-программного комплекса также выявлено не было. Отметим, что курским избирателям предлагалось выбрать самого известного курянина – наибольшее число голосов набрал композитор Г.В. Свиридов³.

¹ Элла Памфилова: «Мы надеемся создать не просто самую удобную, но и самую неуязвимую и безопасную систему дистанционного электронного голосования». – URL: <http://www.cikrf.ru/news/cec/47283> (дата обращения: 30.12.2020).

² Курские избиратели и эксперты протестировали систему дистанционного электронного голосования. – URL: <http://www.kursk.izbirkom.ru/news/24947> (дата обращения: 30.12.2020).

³ Состоялось второе общественное тестирование системы дистанционного электронного голосования. – URL: <http://www.kursk.izbirkom.ru/news/24961> (дата обращения: 30.12.2020).

Рассмотрим более подробно процедуру дистанционного электронного голосования, апробированную в Курской области. Чтобы воспользоваться возможностью проголосовать дистанционно, избиратель должен был быть зарегистрирован на территории Сеймского избирательного округа №110 Курской области, а также иметь подтвержденную учетную запись на портале государственных услуг. Алгоритм действий со стороны гражданина был следующий:

- 1) подать заявление через личный кабинет на портале государственных услуг не позднее 23 часов 59 минут 8 сентября;
- 2) получить подтверждение о том, что заявление учтено;
- 3) проголосовать на специализированном портале vybory.gov.ru в период с 8.00 часов 11 сентября и до 20.00 часов 13 сентября.

Одной из гарантий сохранения тайны голосования до начала подсчета голосов является процедура формирования и разделения ключа шифрования, который необходим для подведения итогов волеизъявления избирателей при проведении дистанционного электронного голосования. Указанная процедура состояла в следующем. На специальном ноутбуке, не имеющем подключения к внешним сетям, была произведена процедура генерации ключей шифрования и расшифрования. Для большей надежности ключ расшифрования был разделен на 5 частей, каждая из которых была записана на флеш-карте, которые были переданы 5 членам избирательной комиссии Курской области, упакованы в конверты и запечатаны в сейф-пакеты. Данная процедура контролировалась представителями СМИ и общественными наблюдателями¹.

Что касается активности граждан, то о желании проголосовать дистанционно в Курской области заявили 13 186 избирателей, итоговая же явка составила 11 943 избирателя – 90,59% от общего числа граждан, оформивших заявления на портале государственных услуг². Указанная статистика была выявлена в ходе процедуры расшифрования базы данных голосов избирателей, начатой в 20 часов 20 минут 13 сентября 2020 г., и успешно завершённой через 3 минуты в присутствии организаторов выборов и наблюдателей.

Подведем итоги. Применение технологий дистанционного электронного голосования – это лишь начальные шаги длительной и сложной совместной работы организаторов выборов, сотрудников государственных ведомств и частных организаций, юристов и технических специалистов.

Вместе с этим должны оставаться неизменными принципы демократического голосования в Российской Федерации – тайна

¹ В Курском облизбиркоме состоялось формирование и разделение ключа шифрования для дистанционного электронного голосования. – URL: <http://www.kursk.izbirkom.ru/news/24958> (дата обращения: 30.12.2020).

² Дистанционное электронное голосование состоялось. – URL: <http://www.cikrf.ru/news/cec/47368> (дата обращения: 30.12.2020).

голосования, свобода волеизъявления граждан, равенство избирателей, контроль общественности, а также минимизироваться риски внешнего вмешательства. В этой связи необходимо обеспечить единство правового регулирования в области электронного голосования, создать единую целостную систему федерального и регионального законодательства в этой области, с учетом как возможностей электронного голосования посредством информационных сетей, так и традиционного бумажного голосования и последующего подсчета голосов на избирательных участках, максимально надежно защитив избирательную систему от внешнего или внутреннего вмешательства с целью ее фальсификации или дискредитации.

В любом случае следует решить ряд сложнейших технических и правовых задач по обеспечению сохранности тайны волеизъявления граждан в условиях необходимости надежной идентификации избирателей и сохранения информации о сделанном ими выборе. Для предупреждения правонарушений в ходе избирательного процесса необходимо установить дополнительные правовые гарантии путем внесения поправок, как в избирательное, так и в уголовное законодательство, для недопущения нарушения тайны голосования и возможности программного изменения его итогов. Чтобы не допустить фальсификацию при подведении итогов дистанционного голосования необходимо создать систему действенного общественного контроля, добиться консенсуса разносторонних общественных и политических сил, заручившись их поддержкой в области современных информационных технологий. Напомним, что при процедуре подведения итогов дистанционного электронного голосования вправе присутствовать представители средств массовой информации, а также наблюдатели, в том числе международные.

При этом еще раз подчеркнем, что в обозримом будущем в Российской Федерации не идет речи о полной замене традиционной процедуры проведения выборов электронной, а лишь о ее дополнении информационными технологиями в рамках современной концепции «электронной демократии». Несомненно, что введение и использование дистанционного голосования посредством сети Интернет и мобильной связи является полезной и даже необходимой мерой, которая, однако, требует осторожности, как с технической стороны реализации, так и с точки зрения ее правового регулирования.

Библиографический список

1. Борисов И.Б., Журавлев В.И. Развитие электронного голосования // Журнал о выборах. – 2011. – №3. – С.38-44.
2. В Курском избирательном округе состоялось формирование и разделение ключа шифрования для дистанционного электронного голосования. – URL: <http://www.kursk.izbirkom.ru/news/24958> (дата обращения: 30.12.2020). – Текст: электронный.
3. В Москве впервые проходит электронное голосование. – URL:

- <https://www.mos.ru/news/item/61764073> (дата обращения: 30.12.2020). – Текст: электронный.
4. В ЦИК назвали предназначение дистанционного голосования. – URL: <https://lenta.ru/news/2020/05/14/tsik> (дата обращения: 30.12.2020). – Текст: электронный.
 5. Дистанционное электронное голосование состоялось. – URL: <http://www.cikrf.ru/news/cec/47368> (дата обращения: 30.12.2020). – Текст: электронный.
 6. Итоговая явка на выборах депутатов Мосгордумы седьмого созыва составила 21,77%. – URL: <https://tass.ru/politika/6863333> (дата обращения: 30.12.2020). – Текст: электронный.
 7. Колюшин Е.И. Правовые проблемы дистанционного электронного голосования избирателей // Конституционное и муниципальное право. – 2020. – №2. – С. 25-30.
 8. Котикова Д.В. Правовое регулирование дистанционного электронного голосования на выборах депутатов Московской городской Думы: проблемы, их решение и перспективы совершенствования // Государственная власть и местное самоуправление. 2020. №5. С. 22-28.
 9. Курские избиратели и эксперты протестировали систему дистанционного электронного голосования. – URL: <http://www.kursk.izbirkom.ru/news/24947> (дата обращения: 30.12.2020). – Текст: электронный.
 10. Курячая М.М. Электронное голосование как этап развития непосредственной демократии / М.М. Курячая // Конституционное и муниципальное право. 2017. №11. С. 31-35.
 11. Матренина К.Ю. Проблемы сопровождения электронного голосования на выборах: российский и зарубежный опыт // Конституционное и муниципальное право. – 2016. – №1. – С. 43-48.
 12. Москва обещала проводить интернет-выборы как в Эстонии. Но в итоге сделала свою систему — она хуже. Разбор. – URL: <https://meduza.io/feature/2019/06/06/vybory-v-mosgordumu-proydut-s-golosovaniem-cherez-internet-chto-izvestno-ob-eksperimente-i-kakie-k-nemu-est-voprosy> (дата обращения: 30.12.2020). – Текст: электронный.
 13. Москва: цифра голосования. – URL: <https://rg.ru/2019/09/08/reg-cfo/v-treh-okrugah-moskvy-vpervye-sostoialos-elektronnoe-golosovanie.html> (дата обращения: 30.12.2020). – Текст: электронный.
 14. Новая реальность. Прямая речь: Элла Памфилова – о том, как будет внедряться в России дистанционное электронное голосование. – URL: <https://rg.ru/2020/05/24/ella-pamfilova-o-tom-kak-budet-vnedriatsia-distancionnoe-elektronnoe-golosovanie.html> (дата обращения: 30.12.2020). – Текст: электронный.
 15. О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации: федер. закон от 23.05.2019 г. №154-ФЗ // Собрание законодательства РФ. 25.05.2020. №21. Ст. 3233
 16. Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации: федер. закон от 12.05.2002 г. №67-ФЗ // Собрание законодательства РФ. 17.06.2002. №24. Ст. 2253.
 17. О проведении эксперимента по организации и осуществлению дистанционного электронного голосования на выборах депутатов Московской городской Думы седьмого созыва: федер. закон от 29.05.2019 г. №103-ФЗ // Собрание законодательства РФ. –03.06.2019. №22. Ст. 2659.
 18. О проведении эксперимента по организации и осуществлению дистанционного электронного голосования на выборах депутатов Московской городской Думы седьмого созыва: закон г. Москвы от 22.05.2019 г. №18 // Ведомости Московской городской Думы. 2019. №6. Ст. 61.
 19. О разработке и создании государственной автоматизированной системы Российской Федерации «Выборы»: указ Президента РФ от 23.08.1994 г. №1723 // Собрание законодательства РФ. 29.08.1994. №18. Ст. 1723.

20. Павлушкин А.В., Постников А.Е. Правовой механизм дистанционного электронного голосования (анализ возможной модели) // Журнал российского права. – 2009. – №11. – С.5-13.
21. Постановление Конституционного Суда РФ от 10 июня 1998 г. №17-П «По делу о проверке конституционности положений пункта 6 статьи 4, подпункта «а» пункта 3 и пункта 4 статьи 13, пункта 3 статьи 19 и пункта 2 статьи 58 Федерального закона от 19 сентября 1997 года «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» // – URL: <https://www.garant.ru/products/ipo/prime/doc/12012032/#review>. (дата обращения: 30.12.2020). – Текст: электронный.
22. О распределении средств федерального бюджета, выделенных Центральной избирательной комиссии Российской Федерации на подготовку и проведение выборов Президента Российской Федерации: постановление ЦИК России от 18.12.2017 г. №115/942-7 // Вестник ЦИК России. 2017. №12.
23. Синюков В.Н. Цифровое право и проблемы этапной трансформации российской правовой системы // Lex Russica. 2019. №9. С.9-18.
24. Состоялось второе общественное тестирование системы дистанционного электронного голосования. – URL: <http://www.kursk.izbirkom.ru/news/24961> (дата обращения: 30.12.2020). – Текст: электронный.
25. Элла Памфилова: «Мы надеемся создать не просто самую удобную, но и самую неуязвимую и безопасную систему дистанционного электронного голосования». – URL: <http://www.cikrf.ru/news/cec/47283> (дата обращения: 30.12.2020). – Текст: электронный.

УДК 342.15

**ЭТАПЫ СТАНОВЛЕНИЯ МЕЖДУНАРОДНО-ПРАВОВОЙ
ПРАВОСУБЪЕКТНОСТИ ИСЛАНДИИ В КОНТЕКСТЕ
КОНСТИТУЦИОННОЙ ЭВОЛЮЦИИ ДАНИИ¹**

*Гинзбург Юрий Владимирович, кандидат юридических наук,
ОЧУ ВО «Институт международного права и экономики имени
А.С. Грибоедова»
e-mail: yuginzburg@gmail.com*

Аннотация. XX столетие ознаменовалось «парадом суверенитетов». Многие территории, которые исторически являлись зависимыми от своих метрополий стали независимыми государствами. Политическая история XX века наполнена примерами борьбы народов за свое право на самоопределение. В этом контексте интересен опыт одной из скандинавских стран – Исландии, по обретению независимости. В статье анализируются правовые (мирные) способы достижения суверенитета, а также попытки «материнского» государства предотвратить данный процесс.

Ключевые слова: Конституция Исландии, сецессия, механизмы предотвращения.

Обыденностью многих государств в современном мире является проблема сецессии, то есть желание отдельных территорий отделиться от «материнского» государства и объявить о своем суверенитете и независимости. По замечанию Ф.А. Попова на сегодняшний день насчитывается около 200 очагов сецессионизма во всех частях света². Эти процессы в разных государствах проходят с разным уровнем интенсивности. В одних странах мы наблюдаем демонстрации, громкие судебные процессы, террористические акты и даже гражданские войны, в других – все ограничивается призывами отдельных политиков и полемическими дискуссиями. Не смотря на попытки в отдельных странах решить вопрос отделения с оружием в руках, «мирный путь» является общим трендом разрешения сецессионных конфликтов в современном мире³. Этому способствует развитие международного права и работа международных организаций, одним из ключевых принципов которых является разрешение конфликтов мирным путем. При мирном способе

¹ Исследование выполнено при финансовой поддержке РФФИ в рамках научного проекта № 20-011-00418 «Теоретические основы правовых механизмов предотвращения сецессии».

² Попов Ф. А. География сецессионизма в современном мире. М., 2012.

³ Miall, H. The peacemakers: Peaceful settlement of disputes since 1945. Palgrave Macmillan, 1992.

разрешения проблемы сецессии ключевую роль играют правовые механизмы как предотвращения, так и осуществления сецессии.

В настоящей работе мы проанализируем правовые механизмы успешного осуществления сецессии в Исландии, а также попытки ее предотвратить со стороны Дании. Целью настоящей работы является попытка извлечь уроки из прошлого. Оценить с позиций современного права практики отделения территорий и используемые для этого правовые механизмы.

История Исландии неразрывна связана с историей других скандинавских государств. Особенностью средневековой истории скандинавских стран является образование политических союзов, построенных на личных связях властвующих персон (уния). Нередки были случаи, когда одно лицо становилось правителем двух и более независимых государств. При этом в каждом из государств унии сохранялись свои политические институты и законодательство. Во второй половине XIII века Исландия вошла в состав Норвежского королевства на правах автономной территории, а в 1397 году Норвегия, Дания и Швеция совместно выработали Кальмарскую унию, которая просуществовала до 1523 года. С выходом из союза Швеции, Норвегия оказалась в вассальном положении к Дании¹. По завершению наполеоновских войн часть шведских территорий (Финляндия) отошла к Российской империи, а Норвегия попала под власть Швеции. Швеция начала военные действия, в результате которых Норвегия соединилась в личную унию со Швецией во главе со шведским королем, а Исландия осталась в вассальном положении к Дании.

В XIX веке конституционные преобразования захлестнули все Европу, не осталась в стороне от этих процессов и Исландия. В ходе длительных депутатий и политических переговоров в 1843 году датский король Кристиан VIII воссоздал исландское народное собрание Альтинг в качестве законосовещательного органа². Однако исландцы остались не довольны таким решением. В 1848 году в Дании принимается конституция, которая ограничивает власть короля, однако на положении Исландии это не отразилось. В Исландии начинается политическая борьба за изменения своего вассального положения. Идеологом и организатором борьбы за независимость стал Йоун Сигурдссон, по инициативе которого созывается национальное собрание. В качестве основных требований звучало установление унии с Данией при полной финансовой и административной самостоятельности Исландии. Однако датчане не были готовы к таким кардинальным изменениям³. Конституционно-правовой

¹ История Норвегии. М., 1980.

² Radosław Kubicki. The development of the central administration in Iceland in the period of the first constitution of Iceland. Governors and the first ministers of Iceland // *Studia i Materiały. Miscellanea Oeconomicae* Rok 18, Nr 2/2014. P. 357

³ Хьяульмарссон Йоун Р. История Исландии. М., 2003. С. 117-120.

статус Исландии в составе Дании определен конституционным актом 1871 года (Act on the Constitutional Position of Iceland in the Kingdom)¹. Исландия остается неотъемлемой частью датского королевства со специальным статусом. В соответствии с данным актом Альтинг получил законодательные полномочия по отдельным вопросам. По предметам ведения Альтинга расходы осуществляло казначейство Исландии. Помимо собственных доходов от налогов, статьей 5 устанавливались исландские «специальные доходы» – ежегодные выплаты со стороны Дании в пользу Исландского бюджета. В 1874 году Исландия праздновала свое 1000-летие. С официальным визитом прибыл датский король Кристиан IX, который даровал исландцам конституцию². Фактически конституция 1874 года стала продолжением конституционного акта 1871 года. В конституции закреплялись основные права и свободы жителей Исландии: свобода вероисповедания, свобода слова, права на выбор языка, свобода предпринимательской деятельности. Законодательная власть оставалась у исландского парламента, однако законы вступали в силу только после их одобрения королем. Исполнительную власть осуществлял генерал-губернатор, который подчинялся министру по делам Исландии в датском правительстве. Судебную власть осуществляли местные суды, однако высшей юрисдикцией обладал Верховный суд в Копенгагене.

Приобретенные конституционные права стали основой для продолжения политической борьбы за расширение автономии. Альтинг настойчиво вносил предложения о поправках к конституции на протяжении последней четверти XIX века. Основным требованием являлось изменение административного управления страной. Выдвигались разные проекты от назначения на должность министра по делам Исландии исключительно выходцев из Исландии до упразднения министерства и собственного исландского правительства. Однако Дания отвергала все предложения по расширению автономии. К началу XX века ситуация меняется

Политическая ситуация меняется к началу XX века. В политических кругах Исландии наибольшую поддержку получила идея самоуправления. 3 октября 1903 года в конституцию Исландии были внесены поправки, и с 1 января 1904 года должность генерал-губернатора упразднялась, а административная власть стал осуществлять министр по делам Исландии с постоянным пребыванием в Рейкьявике. В этот период времени Исландия продолжает оставаться в вассальном положении от Дании, действуют конституционные положения, выработанные в 70-ые годы XIX века. Такая ситуация является причиной продолжения борьбы за независимость. Дания в свою очередь предпринимала активные действия по предотвращению

¹ Lov om Islands forfatningsmæssige stilling i riget af 2den Januar 1871. URL: <http://thomasthorsen.dk/pol/1871-constitutional-status-iceland.php>

² Stjórnarskrá um hin sjerstaklegu málefni Íslands, 1874, no.1, 5 January, art. 1-2. URL: http://www.forsaetisraduneyti.is/media/stjornarskra/1874_stjornarskra.pdf

сецессии. Понимая настойчивые требования исландского народа и объективность процессов в результате которых Исландия должны стать независимым государством, датское правительство в качестве превентивной меры предложила конституционный проект. По проекту, Исландия может получить независимость не сразу, а по истечении переходного периода. На время переходного периода Исландия объявляется независимым государством, однако обязуется иметь общего с Данией короля и проводить совместную внешнюю политику. По прошествии двадцати пяти лет данные условия могли быть пересмотрены¹.

Мировая война не дала возможности реализовать задуманное. Последствия войны, а также те трудности, которые обрушились на страну в эти годы: извержение вулкана Катла, эпидемия испанки, стали причинами ухудшения социально-экономического положения жителей Исландии, что в свою очередь стало катализатором политических процессов.

1 декабря 1918 года была провозглашена уния между Данией и Исландией. По условиям унии Исландия становилась суверенным и независимым государством, связанная унией с Данией. Исландия передала датчанам права на осуществление внешних сношений, кроме того верховная судебная инстанция находилась в Копенгагене. В остальном Исландия получила полную независимость.

Дания использовала различные способы предотвращения сецессии Исландии. Уже на первых этапах (конституционным актом 1871 года) были задействованы финансово-правовые механизмы, чтобы оставить данную территорию в своем составе по средствам специальной дотации. В дальнейшем по средствам конституционных преобразований Копенгаген стремился погасить сепаратные настроения исландцев.

Фактором, который нельзя игнорировать, является то что со второй половине XIX века Дания стала конституционной монархией. И с этого момента исландцы рассчитывали и на изменения статуса своего государства. Однако, не смотря на конституционные изменения в «материнском государстве» зависимые территории еще долгие годы не получили того же. В свою очередь любые демократические преобразования в государстве вызывают определенные надежды и у жителей национальных окраин на возможности получения большего объема автономии. Если правительство не предпринимает активных действий по предотвращению сецессии, то такие настроения только возрастают.

Библиографический список

1. Miall, H. The peacemakers: Peaceful settlement of disputes since 1945. Palgrave Macmillan, 1992.

¹ Хьяульмарссон Йоун Р. История Исландии, 2003. С. 146 и др.

2. Radosław Kubicki. The development of the central administration in Iceland in the period of the first constitution of Iceland. governors and the first ministers of Iceland // Studia i Materiały. Miscellanea Oeconomicae Rok 18. № 2/2014.
3. История Норвегии. М.: Наука, 1980. – 710 с.
4. Попов Ф. А. География сепаратизма в современном мире. М.: Новый Хронограф, 2012. – 672 с.
5. История Исландии / Йоун Р. Хьяульмарссон; [пер. с англ. А.А. Столяров]. М. : Весь Мир, 2003 (ОАО Можайский полигр. комб.). – 228 с. : ил., портр.; 22 см..

© Гудова М.Г.

УДК 34.01

КОНСТИТУЦИОНАЛИЗАЦИЯ ЭКОЛОГИЧЕСКОГО ПРАВОСОЗНАНИЯ: РОССИЙСКИЙ И ЗАРУБЕЖНЫЙ ОПЫТ

*Гудова Мэри Георгиевна, аспирант
ФГБОУ ВО «Курский государственный университет»,
e-mail: larwood@yandex.ru*

Аннотация. Научная статья посвящена исследованию института конституционализации экологического правосознания в Российской Федерации и зарубежных странах. Автором дается определение конституционализации, а также рассматривается механизм конституционализации норм экологического права в России и зарубежных странах.

Ключевые слова: экологическое право, экологическое правосознание, конституционализация норм экологического права.

Сегодня тема исследования правосознания является одной из самых актуальных, поскольку в связи с развитием правовых систем, право регламентирует практически все сферы жизнедеятельности человека. Как отмечал Карл Маркс, «бытие определяет сознание»¹.

Правосознание представляет собой часть общественного сознания, его содержанием являются те взгляды, убеждения, идеи, которые относятся к праву. Право выступает основой правосознания, источником его формирования. В этой связи, представляется верной точка зрения Н.С. Маленина: правосознание существует «до», «после» и параллельно с правом.

Как указано в Большом юридическом словаре, под термином «конституционализация» следует понимать закрепление каких-либо положений в тексте конституции, придание им конституционной силы².

В отечественной научной литературе одной из теорий является рассмотрение механизма конституционализации через два основных

¹ Маркс К. К критике политической экономии // К. Маркс, Ф. Энгельс. Собр. соч. Т. 13. М., 1959. С. 7.

² Большой юридический словарь. М., 2007.

способа:

- нормативно-законодательная конституционализация;
- нормативно-интерпретационная конституционализация¹.

Нормативно-законодательная конституционализация подразумевает закрепление правовой нормы в конституции государства.

В частности, институт экологических прав человека и гражданина элементарно был закреплен в Конституции РСФСР 1978 г. и окончательно оформлен в действующей Конституции Российской Федерации.

Так, С.А. Боголюбов, отметил, что следствием присоединения СССР к Стокгольмской декларации 1972 г., в которой нашли отражение международные экологические принципы, было закрепление в ст.18 Конституции 1978 г. принципа, согласно которому в интересах будущих поколений в России принимаются необходимые меры для охраны и научно обоснованного рационального использования земли и ее недр, водных ресурсов, растительного и животного мира, для сохранения в чистоте воздуха и воды, обеспечения воспроизводства природных богатств и улучшения окружающей человека среды»².

Способ нормативно-интерпретационной конституционализации подразумевает под собой реализацию норм и принципов Конституции в отраслевом законодательстве на основе решений конституционных судов.

Так, в частности Конституционный суд Российской Федерации подтвердил полномочия Правительства Российской Федерации в сфере регулирования потребления (изъятия) в природной среде объектов животного мира. В обязанности Правительства РФ входит такое регулирование потребления (изъятия) в природной среде объектов животного мира, которое не создаст угрозу сохранению его биологического разнообразия, способности к воспроизводству и устойчивому существованию³.

В свою очередь, О.Н. Щупицкая считает, что под конституционализацией следует понимать механизм проникновения норм конституции в качестве обязательных императивов в различные компоненты правовой системы с целью приведения их в соответствие с

¹ Саликов М.С., Либанова С.Э., Остапович И.Ю. Конституционно-контрольное нормотворчество в контексте доктрины живой Конституции // Вестник Томского государственного университета. 2019. №440.

² Боголюбов С.А. Конституционные основы охраны окружающей среды // Журнал российского права. 2013. № 11.

³ Об отказе в принятии к рассмотрению запроса Думы Приморского края о проверке конституционности Постановления Правительства Российской Федерации «О квотах на вылов (добычу) водных биологических ресурсов внутренних морских вод, территориального моря, континентального шельфа и исключительной экономической зоны Российской Федерации: определение Конституционного суда РФ от 6 июля 2001 г. № 151-О // Вестн. Конституционного суда РФ. 2002. № 2.

заданной конституцией¹.

Таким образом, под конституционализацией экологического правосознания следует понимать регламентацию конституционных норм, обеспечивающих экологические права граждан в федеральном законодательстве и иных нормативных правовых актах.

Право человека на благоприятную окружающую среду было признано государствами-членами Организации Объединенных Наций в 1972 году в Стокгольме на Конференции, посвященной проблемам окружающей человека среды.

В последние десятилетия политика большинства государств направлена на развитие механизмов защиты субъективных экологических прав:

- прав на благоприятную окружающую среду;
- прав на судебную защиту от действий экологических правонарушителей;
- прав на доступ к экологической информации;
- прав на участие в принятии решений в области охраны окружающей среды;
- прав на участие в оценке воздействия на окружающую среду;
- прав на возмещение вреда, причиненного экологическим правонарушением и др.

В качестве наглядного примера можно привести принятие Директивы 2003/4/EG Европейского парламента и Совета от 28 января 2003 г. о доступе общественности к информации об окружающей среде. Применение данного документа обусловило принятие ряда международных актов, главным образом Орхусской конвенции о доступе к информации, участии общественности в принятии решений и доступе к правосудию по вопросам, касающимся окружающей среды 1998 г., которая сейчас является центральным документом в сфере защиты экологических прав в международном праве.

Проблемой законодательства в сфере природоохраны и природопользования в Российской Федерации является то, что оно до настоящего времени находится в стадии становления, несмотря на принятое в соответствии с Конституцией Российской Федерации большое число нормативно-правовых актов, однако данные акты носят разрозненный характер, они нередко дублируют друг друга, или прямо противоречат друг другу².

Конституционные права граждан в отечественной доктрине подразделяются на две подгруппы:

1. Экологические права, прямо регулирующие общественные

¹ Шупицкая О.Н. Конституционализация права и правовая система // Юридический вестник Дагестанского государственного университета. 2018. №4.

² Титова М. В. Правовое регулирование экологической безопасности // Отечественная юриспруденция. 2017. №6.

отношения в области охраны окружающей среды:

- право на благоприятную окружающую среду, достоверную информацию о ее содержании и на возмещение ущерба, причиненного экологическим правонарушением;

- право граждан и их объединений иметь в частной собственности землю, поскольку земля является основополагающим природным объектом и выполняет не только экономическую, но и экологическую функцию.

2. Прав, косвенно регулирующие природоохранные отношения:

- право каждого на объединение для защиты своих интересов;

- право граждан собираться мирно, без оружия и проводить собрания, митинги и демонстрации, шествия и пикетирования;

- право граждан обращаться лично, а также направлять индивидуальные и коллективные обращения в государственные органы и органы местного самоуправления;

- право каждого защищать свои права и свободы всеми способами, не запрещенными законом;

- право каждого на судебную защиту его прав и свобод¹.

В статье 1 ФЗ «Об охране окружающей среды» дано определение благоприятной окружающей среды: «качество которой обеспечивает устойчивое функционирование естественных экологических систем, природных и природно-антропогенных объектов». Однако в действующем экологическом законодательстве отсутствуют какие-либо критерии определения ее качества, что существенно затрудняет установление ее правовых аспектов и ставит перед правоприменителем вопросы о том, какими именно признаками обладает благоприятная окружающая среда и в каком случае данное право гражданина будет нарушено.

Исходя из вышеизложенного, можно заключить, что конституционализация экологического правосознания в данный момент является одним из актуальных направлений политики как в Российской Федерации, так и в зарубежных странах, поскольку проблемы природопользования и природоохраны носят глобальный характер. Несмотря на это, процессы конституционализации экологического правосознания различаются. В Российской Федерации данный механизм только начал свое развитие, и поэтому конституционные принципы выраженные в федеральных законах и иных правовых актах вызывают вопросы в процессе их правоприменения. В то время как в зарубежных странах, политика законодателя направлена на расширение субъективных экологических прав граждан, а также их детализацию в национальном законодательстве.

¹ Конституция Российской Федерации // Российская газета. 1993. 25 декабря.

Библиографический список

1. Маркс К. К критике политической экономии // Полное собрание сочинений. Т. 13. М. : Политиздат, 1959.
2. Большой юридический словарь / под ред. А. Я. Сухарева. 3-е изд., доп. и перераб. М.: ИНФРА-М, 2007. – 858 с.
3. Саликов М.С., Либанова С.Э., Остапович И.Ю. Конституционно-контрольное нормотворчество в контексте доктрины живой Конституции // Вестник Томского государственного университета. 2019. №440. С. 219-230.
4. Шупицкая О.Н. Конституционализация права и правовая система // Юридический вестник Дагестанского государственного университета. 2018. №4. С. 113-124.
5. Титова М. В. Правовое регулирование экологической безопасности // Отечественная юриспруденция. 2017. №6. С. 73-75.

© Сушкова О.В.

УДК 346.2

ОСОБЕННОСТИ РЕАЛИЗАЦИИ ЭКОНОМИЧЕСКИХ ПРАВ СУБЪЕКТАМИ ПРЕДПРИНИМАТЕЛЬСКОЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ В ЦИФРОВОЙ СФЕРЕ В ЗАРУБЕЖНЫХ СТРАНАХ¹

*Сушкова Ольга Викторовна, кандидат юридических наук, доцент, доцент кафедры информационного права и цифровых технологий, доцент кафедры предпринимательского и корпоративного права Московского государственного юридического Университета имени О.Е. Кутафина (МГЮА)
e-mail: ovsushkova@msal.ru*

Аннотация. В странах ЕС (Германия, Франция, Нидерланды) наблюдается большое влияние цифровых разработок в области электроники и систем искусственного интеллекта и безопасности на права налогоплательщиков. Используя интегрированную структуру прав, включающую принципы налогового администрирования и соблюдения требований, а также юридические права, они определяют проблемы и возможности, которые открывает цифровая революция. Кроме того, рассматриваются такие вопросы, как соразмерность, дискриминация, равенство и справедливость, прозрачность в принятии юридических и административных решений, безопасность и конфиденциальность. Также, подчеркиваются возможности выполнения государственных обязательств перед налогоплательщиками с использованием искусственного интеллекта и безопасных систем для оказания расширенной помощи налогоплательщикам и предприятиям для стимулирования экономического роста и торговли. Поэтому, можно говорить о существовании возможности для глобальной реализации интегрированной системы прав для еще более эффективной защиты налогоплательщиков за счет цифровых технологий.

¹ Работа выполнена в рамках научного проекта РФФИ № 18-29-16014 «Место и роль правового регулирования в развитии цифровых технологий, правовое регулирование и саморегулирование, в том числе с учетом особенностей отраслей права».

Ключевые слова. Цифровые технологии, субъекты предпринимательской деятельности, экономическая деятельность, самозанятые граждане, индивидуальные предприниматели

Конституция Российской Федерации закрепляет положение о том, что предпринимательская деятельность – это вид экономической деятельности (ч. 2 ст. 34). Такое определение разделяет ряд ученых. Так, В.Ф. Попондуло утверждает, что «предпринимательская деятельность является составной частью экономических отношений и соотносится она с экономической деятельностью как особенное и общее»¹. О.М. Олейник отмечает, что «предпринимательская деятельность по своему содержанию есть вид экономической деятельности (по созданию материальных и нематериальных благ) и на нее распространяются все требования, предъявляемые к экономике»². Е.П. Губин, определяя *экономическую деятельность* как процесс воспроизводства материальных и духовных богатств, полагает, что вне экономической деятельности нет деятельности предпринимательской. Воспроизводство включает производство, распределение, обмен и потребление³.

Дальнейший анализ показывает, что в Юридической энциклопедии под ред. М.Ю. Тихомирова повторяется определение правовой природы предпринимательской деятельности, закрепленное в п. 3 ст. 2 ГК РФ, где указано: «*Коммерция (или предпринимательская деятельность)* – деятельность, направленная на получение прибыли, связанная с совершением торговых сделок или торговля»⁴.

Нередко в гражданском обороте применяется определение и хозяйственной деятельности. Поэтому необходимо провести сравнительный анализ понятий «хозяйственная деятельность» и «предпринимательская деятельность». В.В. Лаптев, к примеру, так определял правовое содержание хозяйственной деятельности: «...при переходе от плановой к рыночной экономике хозяйственная деятельность становится деятельностью предпринимательской. Это и определяет новое содержание хозяйственного права. Оно становится правом предпринимательской деятельности»⁵. Аналогичной точки зрения

¹ Коммерческое право : Учебник / год ред. В.Ф. Попондуло, В. Ф. Яковлева. СПб., 1997. С. 8-9.

² Предпринимательское (хозяйственное) право : Учебник: В 2-х т. / отв. ред. О.М. Олейник. М., 1999. Т. 1. С. 17.

³ См. : Губин, Е. П. Правовые проблемы государственного регулирования рыночной экономики и предпринимательства : Дисс. ... докт. юрид. наук : 12.00.03. М., 2005. С.34.

⁴ См. : Тихомирова, Л. В., Тихомиров, М. Ю. Юридическая энциклопедия. 5-е изд., доп. и перераб. / под ред. М. Ю. Тихомирова. М., 2001. С. 418.

⁵ Лаптев, В. В. Хозяйственное право – право предпринимательской деятельности // Государство и право. 1993. № 1. С. 36-37; См. также Субъекты предпринимательского права : Учебное пособие. М., 2003. С. 9.

придерживаются и другие ученые, к числу которых относятся Н.И. Ершова, А.Г. Быков и др.¹

Таким образом, есть все основания сделать вывод, что экономическая деятельность включает в себя предпринимательскую. Хозяйственная деятельность раскрывается через признаки, присущие предпринимательской деятельности. Коммерческая же деятельность не имеет цели извлечения систематической прибыли, поэтому не может быть предпринимательской, но имеет признак экономической составляющей. Поэтому считать ее частью экономической – можно².

Шахрай С. отмечает, что «Анализ текущей ситуации показывает, что у России есть шанс стать первопроходцем и создать первую в мире цифровую Конституцию. Однако, как уже отмечалось, это непростая задача и интеллектуальный вызов для правовой доктрины и практики, для социальных наук в целом»³.

Во-первых, необходимо решить множество теоретических и даже общеправовых и идеологических вопросов. Как соотносятся права цифрового (виртуального) и реального человека? Каким может быть основной набор прав и свобод цифрового (виртуального) человека и цифрового (виртуального) гражданина? Как мы можем определить их применительно к цифровой реальности? Поскольку цифровой мир не имеет границ, как можно достичь хотя бы минимального единства в представлениях о системе ценностей и их иерархии или о соотношении свободы и безопасности? В конце концов, то, что в одной юрисдикции кажется всеобщим благом, в другой считается всеобщим злом. Таких основных вопросов много. Конечно, можно ограничиться цифровой Конституцией, действующей в рамках российского сегмента Интернета. Однако, даже в нашем обществе представления и ожидания людей относительно цифрового мира значительно различаются. Что же тогда говорить о различиях интересов и подходов общества и государства?

Во-вторых, есть много вопросов к технологической стороне внедрения цифровой Конституции. Как и какими технологическими средствами можно действительно гарантировать конституционные права и свободы в цифровом пространстве? Сегодня многие технологии больше

¹ См., напр.: Ершова, Н. И. Предпринимательское право : Учебное пособие / Н. И. Ершова, Т. М. Иванова. М. : Юриспруденция, 2000. С. 17–22; Быков, А. Г. Предпринимательское право: проблемы формирования и развития // Вестник Московского Университета. Сер. 11 (Право). 1993. № 6. С. 9; Мартемьянов, В. С. Хозяйственное право : Курс лекций : В 1 т. М. : БЕК, 1994. Т. 1. С. 1; Дойников, И. В. Предпринимательское право : Учебное пособие. М. : ПРИОР, 2000. С. 4-5; Предпринимательское (хозяйственное) право : Учебник : в 2 т. / Отв. ред. О. М. Олейник. М., 1999. Т. 1. С. 17.

² Сушкова, О.В. Гражданско-правовой режим инноваций в научно-технической сфере (на примере деятельности высших учебных заведений): Дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.03. М., 2010. С. 83-84.

³ Shakhrai, S.M. Digital Constitution: Fundamental Rights and Freedoms of an Individual in a Totally Informational Society// Her. Russ. Acad. Sci., 2018. pp.88, 441–447.

используются для нарушения этих прав, чем для соблюдения их гарантий. Например, по оценкам экспертов, к 2020 году к Интернету подключены 34 миллиарда различных технических устройств, используемых гражданами в повседневной жизни. Каждый из них имеет возможность взаимодействовать с другими устройствами, записывать, накапливать и передавать личные данные (смартфон сообщает о местоположении пользователя, встроенные видеокamеры на датчиках движения фиксируют происходящее и т. д.)¹.

В качестве основы экономики субъекты малого и среднего предпринимательства (далее – МСП) обладают огромным эффектом заемного капитала, поэтому крайне важно разработать конкретные концепции для небольших компаний. Независимо от размера компании, стратегия цифровой трансформации предлагает возможности для роста и устойчивой конкурентоспособности. Поэтому, важно понимать, как Индустрия 4.0 и, как четвертая промышленная революция повлияет на экономические права и поддержит в их предпринимательской деятельности МСП при переходе к цифровым технологиям.

Малые и средние предприятия (МСП) являются центральным звеном в формировании корпоративной политики в Европейском Союзе. Европейская комиссия рассматривает МСП и предпринимательство как ключ к обеспечению экономического роста, инноваций, создания рабочих мест и социальной интеграции в ЕС.

МСП, определяемые Европейской комиссией, как имеющие менее 250 сотрудников, годовой оборот которых составляет менее 50 миллионов евро или общий баланс равен не более 43 миллионов евро, являются основой европейской экономики (Kraemer-Eis and Passaris). Согласно статистике SEM, опубликованной в базе данных Евростата в 2015 году, в нефинансовой коммерческой экономике Европейского союза насчитывалось 23,4 миллиона МСП. Вместе они организовали 91 миллион рабочих мест и создали 3934 миллиарда евро добавленной стоимости. Экономический вклад МСП был особенно очевиден на Мальте, Кипре и в Эстонии, где МСП обеспечивают более трех четвертей от общей добавленной стоимости, созданной в каждой из их нефинансовых коммерческих экономик. Крупные предприятия (0,2% от общего числа предприятий в ЕС-28) создают 43,5% добавленной стоимости и составляют около одной трети числа работников (33,7%)

Две трети работников нефинансового сектора заняты на малых и средних предприятиях, из них 29,1% - на микропредприятиях с менее чем 10 работников, 20,2% - на малых предприятиях с менее чем 49 работников и 17,1% - на средних предприятиях с менее чем 250 работников. Все эти три вида МСП вносят почти равный вклад в добавленную стоимость в ЕС-

¹ Hickin, R. How are today's biggest tech trends affecting our human rights? <https://www.weforum.org/agenda/2017/12/how-are-today-s-biggest-tech-trends-affecting-human-rights/>. Cited August 3, 2018.

28: 20,3% для микропредприятий, 17,6% для малых предприятий и 18,5% для средних предприятий. В итоге: последние статистические данные подтверждают, что в 2017 г. в нефинансовом бизнес-секторе ЕС-28 насчитывалось 24,6 миллиона МСП, из которых 22,9 (~ 93%) миллиона составляли микро-МСП, 1,4 миллиона - малые МСП (~ 6%) и 0,2 миллиона - средние МСП (~ 1%). Напротив, было всего 47000 крупных предприятий.

Экономический вклад МСП был особенно очевиден на Мальте, Кипре, Эстонии, Греции, Латвии, Литве и Италии, где МСП обеспечивают более двух третей общей добавленной стоимости, созданной в каждой из их нефинансовых коммерческих экономик. В целом по ЕС-28 добавленная стоимость, создаваемая МСП, составляет 56,5%.¹

В связи с чем, следует заметить, что основные права влияют на европейское законодательство и решения по контрактам, касающимся цифровых информационных услуг (контракты iConsumer). Основные права могут рассматриваться, как представляющие политический выбор для защиты определенных ценностей в обществе, но в то же время они являются принятыми правилами правовой системы, на которые можно сослаться для обеспечения защиты интересов, которые они представляют. Утверждается, что из-за своей двойственности они могут выдвигать на передний план вопросы политики в договорном законодательстве и прецедентном праве. Таким образом, основные права могут играть роль в оценке политических решений, которые делаются при пересмотре *acquis communautaire* в области потребительского права. Для контрактов iConsumer это означает, что права потребителей, авторов и поставщиков, защищенного авторским правом контента влияют на выбор правил-решений на европейском законодательном уровне. Кроме того, эти права влияют на прецедентное право Европейского суда в области электронной торговли. Основные права помогают определить различные правила-решения, из которых может выбирать суд, и тем самым разграничивают законодательную способность судебной власти.

Европейское законодательство в течение некоторого времени принимает во внимание положение потребителей на внутреннем европейском рынке. «Потребитель» в этом контексте, в принципе, относится к физическим лицам, действующим в целях, не связанных с их профессиональной деятельностью, хотя некоторые утверждают, что это определение должно включать лиц, покупающих товары, которые будут использоваться как в личных, так и в деловых целях. Был принят ряд мер, направленных на защиту интересов потребителей, таких как Директивы 93/13 / ЕЕС (несправедливые условия контрактов) и 99/44 / ЕС (продажи и гарантии для потребителей). Что касается iConsumer и других договоров о дистанционных продажах, особые положения можно найти в Директивах

¹ Matt D.T., Rauch E. SME 4.0: The Role of Small- and Medium-Sized Enterprises in the Digital Transformation. In: Matt D., Modrák V., Zsifkovits H. (eds) Industry 4.0 for SMEs. Palgrave Macmillan, 2020.- pp.334.

97/7 / ЕС (дистанционная продажа)¹ и 2000/31 (электронная торговля)².

Восемь Директив по потребительскому праву были включены в инициативы Европейской комиссии по разработке более последовательного европейского договорного права (Комиссия 2001³, 2003⁴ и 2004⁵). Частью планов Комиссии был анализ *acquis communautaire* в области договорного права. Оценка потребительских достижений была приоритетной в форме обзора восьми существующих Директив по потребительскому праву (Green Paper, Commission 2006⁶). Необходимо было оценить, как эти Директивы способствовали «повышению доверия потребителей и бизнеса на внутреннем рынке посредством общего высокого уровня защиты потребителей, устранения барьеров на внутреннем рынке и упрощения законодательства»⁷. Ответы на Зеленую книгу Комиссии дали представление о мнениях организаций потребителей, промышленности и академических кругов о предлагаемом обзоре (Отчет Комиссии 2007)⁸. Процесс обзора недавно привел к предложению Европейской комиссией Директивы о правах потребителей (далее - Проект Директивы), которая направлена на пересмотр четырех из вышеупомянутых Директив, а именно директив о продаже, о несправедливых условиях контрактов, дистанционных контрактах и т. д. и потребительские продажи и гарантии (предложение Комиссии 2008 г.)⁹. Важно отметить, что это предложение не следует к подходу о

¹ Directives 85/577/EEC (doorstep selling), 90/314/EEC (package travel), 93/13/EEC (unfair contract terms), 94/47/EC (timeshare), 97/7/EC (distance selling), 98/6/EC (price indication), 98/27/EC (injunctions for the protection of consumers' interests), and 99/44/EC (consumer sales and guarantees).

² Since Directive 2000/31 (e-commerce) does not govern the requirements applicable to goods as such, e.g., concerning the protection of young persons buying goods by mail order from an Internet store, the case had to be adjudicated on the basis of Articles 28 and 30 EC Treaty.

³ Commission (2001). Communication on European Contract Law to the Council and the European Parliament, 11 July 2001, COM (2001) 398 final.

⁴ Commission (2003). A more coherent European contract law. An action plan. Communication to the European Parliament and the Council, 12 February 2003, COM (2003) 68 final.

⁵ Commission (2004). European contract law and the revision of the *acquis*: The way forward. Communication to the European Parliament and the Council, 11 October 2004, COM (2004) 651 final.

⁶ Commission (2006). Green paper on the review of the consumer *acquis*, 8 February 2007, COM (2006) 744 final.

⁷ Loos, M. B. M. Review of the European consumer *acquis*. München: Sellier, European Law Publishers. Also available as a working paper of the Centre for the Study of European Contract Law, 2008.- pp.10-12.

⁸ Commission Report on the outcome of the public consultation on the green paper on the review of the consumer *acquis* (2007). <http://ec.europa.eu/consumers/cons_int/safe_shop/acquis/acquis_working_doc.pdf> (last consulted on 11 June 2008)

⁹ Commission Proposal (2008), Proposal for a directive of the European Parliament and of the Council on consumer rights, COM (2008) 614/3.

минимальной гармонизации этих Директив, которое позволило бы государствам-членам иметь более строгие национальные правила, чем те, которые изложены в Директивах. Вместо этого он предлагает подход к полной гармонизации, в соответствии с которым государства-члены больше не будут свободны поддерживать или принимать положения, расходящиеся с Директивами.

В то время как европейская интеграция традиционно фокусировалась на экономическом развитии и содействии трансграничной торговле, инициативы Комиссии в области договорного права вызвали споры о роли социальной справедливости в процессе гармонизации. Группа о социальной справедливости утверждает, что Европейская комиссия в своем Плане действий по европейскому договорному праву (Комиссия 2003), похоже, не учитывает эту политическую сторону работы над европейским договорным правом (Social Justice Group 2004)¹. Был принят технократический подход, подчеркивающий завершение создания внутреннего рынка путем устранения препятствий для трансграничной торговли. Согласно Группе о социальной справедливости, Комиссия таким образом избегает «реальных проблем», связанных с предложениями по гармонизации договорного права в Европе. Эти реальные проблемы резюмируются в двух отправных точках, в которых, соответственно, подчеркивается: (а) «политическая цель построения союза общих фундаментальных ценностей, касающихся социальных и экономических отношений между гражданами»; и (б) новые методы, которые необходимы для построения этого союза в общих фундаментальных ценностей, представленных в договорном праве и остальном частном праве (Social Justice Group)². Таким образом, Манифест является выражением растущего внимания европейской правовой доктрины к политическим вопросам, связанным с гармонизацией договорного права³. В то время как частное право, и в частности договорное право, часто рассматривается как автономная сфера, в которой свобода договора является основным принципом, растет понимание того, что нормы частного права также могут иметь влияние на распределение благосостояния в обществе.

Шахрай С. в своей работе приводит пример из китайской ситуации⁴. В Китае, где интересы государства явно находятся на переднем крае, процесс пошел по пути создания тотальной цифровой системы регулирования, регулирующей не только жизнь общества, но буквально каждого человека. Как известно, в этой стране реализуется так называемая

¹ Social Justice Group. Social justice in European contract law: A manifesto // European Law Journal, 2004.- pp.653–674.

² Social Justice Group. Social justice in European contract law: A manifesto // European Law Journal, 2004. pp.657.

³ Hesselink, M. W. (ed.). The politics of a European Civil Code. The Hague: Kluwer Law International, 2006.-pp.365.

⁴ Shakhrai, S.M. Digital Constitution: Fundamental Rights and Freedoms of an Individual in a Totally Informational Society// Her. Russ. Acad. Sci., 2018.-pp. 88, 441–447.

Программа системы социального кредитования (2014–2020 годы), запущенная Госсоветом Китайской Народной Республики в июне 2014 года. Ключевые элементы и принципы этой системы были изложены в 2007 году в документе «Некоторые замечания офиса Государственного совета Китайской Народной Республики по созданию системы социального кредита». Он предусматривал совершенствование на основе международного опыта национальной системы баллов в области кредитования, налогообложения, исполнения контрактов и обеспечения качества продукции.

Однако реализуемая сегодня программа - это не просто система оценки платежеспособности заемщика, а создание индивидуального социального рейтинга гражданина Китая на основе объединения всех баз данных, содержащих любую информацию о физических и юридических лицах, и их анализа с использованием технологий Big Data. В 2016 году председатель КНР Си Цзиньпин на заседании Политбюро ЦК КПК объяснил принятие этого проекта необходимостью повышения общественного доверия: «Для борьбы с острой проблемой недоверия мы должны твердо взяться за решение проблемы. создание системы оценки надежности, охватывающей все общество. Необходимо усовершенствовать как механизмы поощрения законопослушных и добросовестных граждан, так и механизмы наказания нарушителей закона и потери доверия, чтобы человек просто не решался и просто не мог потерять доверие»¹.

Таким образом, за последние годы в стране были интегрированы базы данных об имуществе и финансовом положении людей, их банковской, правовой и медицинской информации, информации из учебных заведений, транспортных систем и систем бронирования отелей, а также данных из национальных социальных сетей (например, китайского мессенджера WeChat, который уже насчитывает 800 миллионов пользователей) и другие публичные ресурсы. Этот индивидуальный социальный, финансовый и политический портрет (паспорт) каждого гражданина, по сути, является технологической основой для тотального контроля над населением страны. После того, как система начала полноценно функционировать в 2020 году, установленный в баллах показатель социального рейтинга стал основанием для предоставления гражданину определенных свобод и льгот или, наоборот, будет служить ограничением прав и доступа к госуслугам.

Библиографический список

1. Быков А. Г. Предпринимательское право: проблемы формирования и развития // Вестник Московского Университета. Сер. 11 (Право). 1993. № 6.
2. Губин Е. П. Правовые проблемы государственного регулирования рыночной экономики и предпринимательства : Дисс. ... докт. юрид. наук : 12.00.03. М., 2005.

¹ Volkov, K. N. Neither train nor plane: Tax debtors in China will not enter long-distance transport // Rossiiskaya Gazeta, Mar. 28 (2018).

3. Дойников И. В. Предпринимательское право : Учебное пособие. М. : ПРИОР, 2000.
4. Ершова Н. И. Предпринимательское право : Учебное пособие / Н. И. Ершова, Т. М. Иванова. М. : Юриспруденция, 2000. С. 17–22
5. Сушкова О.В. Гражданско-правовой режим инноваций в научно-технической сфере (на примере деятельности высших учебных заведений): Дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.03. М., 2010. С. 83-84.
6. Commission (2001). Communication on European Contract Law to the Council and the European Parliament, 11 July 2001, COM (2001) 398 final.
7. Commission (2003). A more coherent European contract law. An action plan. Communication to the European Parliament and the Council, 12 February 2003, COM (2003) 68 final.
8. Commission (2004). European contract law and the revision of the acquis: The way forward. Communication to the European Parliament and the Council, 11 October 2004, COM (2004) 651 final.
9. Commission (2006). Green paper on the review of the consumer acquis, 8 February 2007, COM (2006) 744 final.
10. Directives 85/577/EEC (doorstep selling), 90/314/EEC (package travel), 93/13/EEC (unfair contract terms), 94/47/EC (timeshare), 97/7/EC (distance selling), 98/6/EC (price indication), 98/27/EC (injunctions for the protection of consumers' interests), and 99/44/EC (consumer sales and guarantees).
11. Commission Report on the outcome of the public consultation on the green paper on the review of the consumer acquis (2007). <http://ec.europa.eu/consumers/cons_int/safe_shop/acquis/acquis_working_doc.pdf> (last consulted on 11 June 2008)
12. Commission Proposal (2008), Proposal for a directive of the European Parliament and of the Council on consumer rights, COM (2008) 614/3.
13. Hesselink, M. W. (ed.). The politics of a European Civil Code. The Hague: Kluwer Law International, 2006.-pp.365.
14. Hickin, R. How are today's biggest tech trends affecting our human rights? <https://www.weforum.org/agenda/2017/12/how-are-today-s-biggest-tech-trends-affecting-human-rights/>. Cited August 3, 2018.
15. Loos, M. B. M. Review of the European consumer acquis. München: Sellier, European Law Publishers. Also available as a working paper of the Centre for the Study of European Contract Law, 2008.- pp.10-12.
16. Matt D.T., Rauch E. SME 4.0: The Role of Small- and Medium-Sized Enterprises in the Digital Transformation. In: Matt D., Modrák V., Zsifkovits H. (eds) Industry 4.0 for SMEs. Palgrave Macmillan, 2020.- pp.334.
17. Since Directive 2000/31 (e-commerce) does not govern the requirements applicable to goods as such, e.g., concerning the protection of young persons buying goods by mail order from an Internet store, the case had to be adjudicated on the basis of Articles 28 and 30 EC Treaty.
18. Shakhrai S.M. Digital Constitution: Fundamental Rights and Freedoms of an Individual in a Totally Informational Society// Her. Russ. Acad. Sci., 2018. pp.88, 441–447.
19. Social Justice Group. Social justice in European contract law: A manifesto // European Law Journal, 2004.- pp.653–674.
20. Social Justice Group. Social justice in European contract law: A manifesto // European Law Journal, 2004. pp.657.
21. Volkov K. N. Neither train nor plane: Tax debtors in China will not enter long-distance transport // Rossiiskaya Gazeta, Mar. 28 (2018).

УДК 342.1

КОНСТИТУЦИЯ ИТАЛИИ 1947 ГОДА: ИСТОРИЯ СОЗДАНИЯ И ЗНАЧЕНИЕ В РАЗВИТИИ ПОСЛЕВОЕННОЙ ИТАЛИИ¹

*Урдина Елизавета Сергеевна,
ФГБОУ ВО Российский государственный педагогический
университет
им. А. И. Герцена
e-mail: elizabethurdina27@gmail.com*

Аннотация. Во второй половине XIX века в Италии начался процесс объединения итальянских земель в единое государство, что повлекло за собой проведение ряда важнейших реформ в стране, в том числе конституционных. Автором рассмотрены некоторые положения Альбертинского статута, который считается первой Конституцией объединённой Италии. В статье также проанализировано влияние кризиса, возникшего на территории Итальянского королевства после Первой Мировой войны, на распространение и доминирование фашизма в стране. Также, особое внимание автором уделено основным событиям, произошедшими с итальянским государством во Второй Мировой войне, которые повлекли за собой новые конституционные реформы в стране. В своей статье автор подробно останавливается на процессе принятия новой Конституции Италии, в которой были закреплены новая форма государственного правления в Италии, а также дополнительно приведена статистика по референдуму от 2 июня 1946 по принятию Нового главного закона Италии. Таким образом, в статье автором выявлены особенности социальных; политических и экономических изменений в Итальянской Республике, которые происходили с середины XIX века по 40-е годы XX века, а их значение на изменение Конституционного устройства современной Италии.

Ключевые слова: Конституционное право зарубежных стран; Конституция Итальянской Республики; Альбертинский Статут; Вторая мировая война; Международное право.

Несмотря на то, что Италия имеет многовековую историю, итальянские земли объединились в единое государство лишь в 1870 году. Новое государство стало именоваться Королевством Италии. Королем нового государства стал Витторио Эммануил II, который уже был правителем Сардинского королевства. Следовательно законы Пьемонтского государства, в том числе и основной закон, были распространены на все Королевство Италии².

¹ Публикация подготовлена при поддержке Российского фонда фундаментальных исследований (проект № 20-011-00770).

² Эман И. Е./ Чеккинато Э. Красные рубашки: гарибальдийцы от объединения Италии до второй мировой войны. Cecchinato E. Camicci Rossi: i garibaldini Dall'unita Alla grande guerra. – Roma: Bari, 2007. - 376 p // Социальные и гуманитарные науки. Отечественная и зарубежная литература. Сер. 5, История: Реферативный журнал. 2009. №4.

Таким образом, первой Конституцией Италии можно считать Альбертинский Статут. Документ состоял из 84 статей и содержал указание на полномочия и роль короля, признание определенных прав и обязанностей граждан (они были закреплены лишь в 9 статьях), а также порядок формирования и функционирования конституционных органов государства. Благодаря своим положениям, Статут можно было легко изменить в зависимости от политических и социальных изменений в стране. Важно отметить тот факт, что именно в Альбертинском Статуте католическая религия была провозглашена как единственная государственная религия¹.

На протяжении последующих лет власть Короля ослабевала и полномочия Платы депутатов были усилены. Затем Парламент страны был наделен правом свергнуть правительство путем единого голосования, только в том случае, если к правительству появилось недоверие. Тем не менее, министры все также назначались Королем, однако, теперь было необходимо получить единогласное одобрение парламента. Таким образом страна трансформировалась в Парламентскую Монархию.

Кризис в стране усилился после Первой мировой войны, когда в Италии появились серьезные социальные и экономические напряженности. Как следствие нестабильных отношений между бедной частью населения страны и буржуазией с Севера и аграрной буржуазией с Юга, в Италии быстро стало занимать лидирующие позиции, созданная Национал – фашистская партия. В октябре 1922 года во главе с Бенито Муссолини более 30 000 итальянцев, поддерживающих фашизм, устроили, так называемый, Марш на Рим. После силовых действий со стороны главы Национал-фашистской партии и его последователей, король Италии Витторио Эммануил III призвал сформировать новое правительство страны во главе Национал-фашистской партией². Таким образом, король фактически нарушил Конституцию Италии. К 1925 году Муссолини продемонстрировал свои тоталитарные аспекты, приняв законы, которые привели к подавлению профсоюзных и гражданских свобод, а также укрепил свою власть в правительстве.

Ситуация в стране обострилась ещё больше после того, как в 1936 году был подписан военно-политический альянс между нацистской Германией и Италией. В 1940 году Италия вступила во Вторую Мировую войну вместе с гитлеровской Германией.

Однако, спустя три года стало понятно что нацистами война будет проиграна, Муссолини был свергнут и 8 сентября 1943г. и был назначен новый глава правительства.

Таким образом Италия разделилась на две части: Север был

¹ Эман И.Е., Сардарян Г. Т. Политические проблемы регионализации Италии. М., 2016. – 150 с.

² Любин В. П., Джентиле Э. Фашизм. История и интерпретации. Gentile E. fascismo. Storia e interpretazione. Roma, 2002. XI, 312 p.

оккупирован немцами и ополчением итальянской социальной республики во главе с Муссолини, а Юг был освобождён англо - американцами. И на оккупированном Севере стало развиваться вооруженное сопротивление партизан, что поспособствовало национальному освобождению.

9 мая 1946г. король Витторио Эммануил III отрёкся от престола в пользу своего сына Умберто II. Однако, данное решение было запоздалым и абсолютно неадекватным, по мнению комитета национального освобождения.

Все эти события привели к тому, что после войны стало бурно обсуждаться будущее страны и нового основного закона. Так, 2 июня 1946 года было проведено историческое голосование.

На выборах итальянцам нужно было избрать Учредительное Собрание, которое уже должно было составить новую Конституционную Хартию. Также на выборах итальянцы решали какая будет форма правления в стране: монархия или республика.

Важно отметить, что впервые за 25 лет это были поистине свободные выборы, на которых даже женщинам впервые было разрешено проголосовать. Всего с разницей в 2 000 000 голосов жители Италии проголосовали в пользу Республики¹.

18 июня 1946 года Кассационный суд Италии официально объявил о рождении Итальянской Республики.

Что касается Учредительного собрания, итальянский народ избрал 556 членов – учредителей. Перед учредителями стояла важная задача по написанию текста новой Конституции Итальянской Республики.

28 июня 1946 года Учредительное Собрание выбрало временным

LE ELEZIONI DEL 2 GIUGNO 1946			
Referendum istituzionale: scelta tra monarchia e repubblica			
	VOTI	%	
Repubblica	12.718.641	54,27	
Monarchia	10.718.502	45,73	
Assemblea costituente: elezione dei membri dell'Assemblea			
LISTE	VOTI	%	SEGGI
Democrazia cristiana	8.101.004	35,21	207
Partito socialista	4.758.129	20,68	115
Partito comunista	4.356.686	18,93	104
Unione democratica nazionale (liberali)	1.560.638	6,78	41
Uomo qualunque	1.211.956	5,27	30
Partito repubblicano	1.003.007	4,36	23
Blocco nazionale della libertà	637.328	2,77	16
Partito d'azione	334.748	1,45	7
Altre liste	1.046.983	4,55	13
Totale voti validi	23.010.479	100,00	556

Fonte: Archivio storico delle elezioni. Ministero dell' Interno

главой государства Энрико да Никола. Это было сделано в ожидании избрания президента Республики в соответствии с правилами будущей Конституции. Всего 75 депутатов из 556 членов Учредительного Собрания были допущены к разработке первого проекта конституционного текста. Также в целях упорядоченной и чёткой работы, созданная комиссия была разделена на три подкомитета, которые отвечали за разработку разделов,

¹ Официальный сайт Министерства внутренних дел Италии. URL.: <https://elezionistorico.interno.gov.it/> (Дата посещения: 04.11.2020)

касающихся прав и обязанности граждан, экономических и социальных отношений, а также государственного языка.

31 января 1947 года редакционный комитет в составе 18 членов представил на пленарном заседании проект конституции. Обсуждение проекта шло с 4 марта по 20 декабря 1947г. После полуторагодичного постатейного обсуждения проекта конституции, основной закон страны был утвержден учредительным собранием окончательно, путем голосования, 22 декабря 1947 года.

Важно отметить, что в статье 3 Конституции закреплена задача Республики. Она выражается в устранении препятствий для экономического и социального порядка, которые, фактически ограничивая свободу и равенство граждан, мешают полному развитию человеческой личности и эффективному участию всех трудящихся в политической, экономической и социальной организации страны.

Члены Учредительного Собрания проголосовали 453 голосами за 62 голосами против. 27 декабря Конституция Республики Италии была опубликована в специальном выпуске Официального вестника Итальянской Республики¹. Также Конституцией Итальянской Республики не только признается должность президента в качестве представителя единства страны со всеми прерогативами, характерными для главы государства на уровне международного права, но и отводит президенту верхнюю ступень в традиционном трехуровневом разделении полномочий государства.

Таким образом, с установлением новой формы правления в Италии и принятием новой Конституции, в стране завершился затянувшийся раскол страны, который привел страну к политическому, экономическому и социальному кризису.

Библиографический список

1. Любин В.П., Джентиле Э. Фашизм. История и интерпретации. Gentile E. fascismo. Storia e interpretazione. Roma; Bari: Laterza, 2002. – XI, 312 p.
2. Эман И.Е., Сардарян Г. Т. Политические проблемы регионализации Италии. М.: МГИМО-Университет, 2016. – 150 с.
3. Эман И. Е., Чеккинато Э. Красные рубашки: гарибальдийцы от объединения Италии до второй мировой войны. Cecchinato E. Camicci Rossi: i garibaldini Dall'unita Alla grande guerra. Roma: Bari, 2007. – 376 p

¹ Официальный сайт Gazzetta Ufficiale della Repubblica Italiana. URL.: <https://www.gazzettaufficiale.it> (Дата посещения: 03.11.2020)

ПРЕДПОСЫЛКИ ПРИНЯТИЯ И СОДЕРЖАНИЕ АКТОВ О НЕЗАВИСИМОСТИ ПРИБАЛТИЙСКИХ РЕСПУБЛИК 1988 – 1990 ГОДЫ¹

*Хащина Эллина Эдуардовна,
кандидат юридических наук, доцент,
ФГБОУ ВО «Курский государственный университет»
e-mail: ellenberns1408@gmail.com*

Аннотация. Акты о независимости государств, принявших решение о выходе из состава «материнского государства», служат не только способом юридического оформления сецессии, но источником информации об исторических, политических и иных причинах, побудивших данное государство провозгласить суверенитет. Акты о независимости прибалтийских стран ознаменовали начало распада союзного государства и предоставили международному сообществу обоснование мотивов руководства данных республик. Исследование таких мотивов значимо не только с теоретической, но и с практической точки зрения, поскольку на их основе могут быть разработаны правовые механизмы предотвращения сецессии в современных государствах. В рамках данной работы рассмотрены акты о независимости прибалтийских республик 1988-1990 гг., принятые в период распада социалистической системы в Восточной Европе, предпосылки их принятия, значение данных актов как исторических источников, а также приводится классификация причин, представленных в актах в качестве обоснования необходимости выхода из состава союза.

Ключевые слова: сецессия, акты о независимости, причины сецессии, страны Прибалтики, распад СССР.

Распад социалистической системы в Восточной Европе стал базисом для возникновения множественных очагов сепаратизма на территории бывших социалистических империй. Несмотря на то, что основные события, связанные с распадом союзных государств СССР и Югославии завершились много лет назад, центробежные силы все еще сильны как в Восточной, так и в Западной Европе. Активные кампании, выдвигающие лозунги в поддержку сецессии и самоопределения отдельных наций и территорий, действуют более чем в шестидесяти странах мира². Несмотря на то, что найти универсальный механизм, позволяющий предотвратить сецессионистские движения, невозможно научное сообщество продолжает

¹ Исследование выполнено при финансовой поддержке РФФИ в рамках научного проекта № 20-011-00418 «Теоретические основы правовых механизмов предотвращения сецессии».

² Sambanis, N., Germann M. and Schädel A. SDM: a new data set on self-determination movements with an application to the reputational theory of conflict. Journal of Conflict Resolution. Vol 62, Issue 3, 2018. URL: <https://doi.org/10.1177/0022002717735364> (дата обращения 10.08.2020)

поиск баланса между принципом государственного единства и правом народов на самоопределение, позволяющего минимизировать возможные негативные последствия сецессий. Анализ состоявшихся сецессий, оценка требований отделяющейся стороны, а равно реакции материнского государства позволяет (пусть и с большой долей условности) смоделировать успешные варианты развития отношений между государствами¹.

Прибалтийские республики – Латвия, Литва и Эстония, будучи на протяжении всей истории объектом пересечения интересов крупных империй, претендовавших на контроль над их территорией, только к началу XX в. смогли заявить о своем суверенитете и желании развиваться самостоятельно. Но окончательно сформироваться как независимые государственные образования им удалось только в конце XX в., чему предшествовал один из наиболее известных примеров в истории сецессионизма – выход союзных республик из состава СССР и последующий за этим распад Советского Союза. Дискуссии по поводу законности и целесообразности сецессии прибалтийских республик, развивавшейся вне контекста действующего законодательства, продолжаются². Последствия тех событий продолжают отражаться на политических и экономических взаимоотношениях стран-правопреемников.

По итогам Первой мировой войны и революционных событий в России прибалтийские страны получили возможность заявить о своем праве на самоопределение. Несмотря на то, что военные конфликты на территории Прибалтики продолжались вплоть до 1920 г., первый шаг к независимости был сделан 24 февраля 1918 г. – была провозглашена независимая Эстонская республика, признанная правительством Советской России. Аналогичным образом развивались события в Латвии, объявившей о суверенитете 18 ноября того же года; схожая ситуация наблюдалась в Литве, на отдельной территории которой в начале 20-х годов происходило формирование суверенной парламентской республики. Новообразованные государства были признаны международным сообществом, а ряд мирных договоров с Советской Россией подтвердил отказ бывшей метрополии от попыток установить контроль над данной территорией.

Взгляды историков на значение этого периода в истории Прибалтики

¹ Андреева Г.Н., Гинзбург Ю.В., Хащина Э.Э. Теоретико-правовые основы конституционных механизмов предотвращения сецессии (Постановка проблемы) // Сборник научных трудов по материалам Международной научно-практической конференции «Человек как субъект общественных изменений: социально-экономические, политико-правовые и гуманитарные проблемы» / Под общей редакцией Е.П. Ткачевой. Белгород, 2019. С. 76.

² Feinstein S. Violent Secession in the Former Soviet Union: A comparative analysis of Moldova and Estonia. APSA, Washington DC. 2010. URL: https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=1657548 (дата обращения: 20.08.2020)

радикально расходятся. Если в новейшей эстонской, литовской и латвийской литературе он оценивается с патриотических позиций, как время роста национального движения, «сброса имперских оков» и утверждения государственности¹. то в ряде исследований российских историков и политологов прослеживается иной подход. Обретение независимости данными государствами рассматривается как результат стечения внешних обстоятельств, в числе которых распад Российской империи, поражение Германии в Первой мировой войне, поддержка стран Антанты, во многом определявших степень суверенности данных республик². Примечательно, что определенную роль западно-европейских стран в обретении собственной независимости не отрицают и современные прибалтийские историки³.

Несмотря на то, что в дальнейшем прибалтийские республики на длительное время утратили обретенный суверенитет, этот опыт оказал значительное влияние на дальнейшую судьбу этих государств.

3-6 августа 1940 г. прибалтийские республики официальным постановлением Верховного Совета СССР были включены в его состав. Этому предшествовали события, которые по-разному оцениваются в современной историографии – подписание Договора о ненападении между СССР и Германией, к которому прилагался секретный протокол, зафиксировавший вхождение ряда стран, в том числе прибалтийских республик, в сферу интересов Советского Союза. Советские историки описывали эти события как социалистические революции, приведшие к смене правительства и обращению с просьбой о включении в состав СССР. В современной зарубежной исторической литературе, в том числе, учеными стран Прибалтики эти действия, включая последующий ввод советских войск, проведение выборов в новые органы власти, однозначно оцениваются как аннексия со стороны СССР⁴. Официальная позиция российских властей на этот счет кардинально отличается. Легитимность присоединения Прибалтики к СССР объясняется официальным признанием такой расстановки политических сил и сложившихся государственных границ со стороны международного сообщества в тот период⁵.

¹ Кяупа З., Мяэсалу А., Паюр А., Страубе Г. История балтийских стран. Таллин, 1999. С.131.

² См. напр. Межевич Н. (2019) К вопросу о факторах формирования политического пространства и государственности в Прибалтике, 1917–1920 гг. // Журнал российских и восточноевропейских исторических исследований. № 2 (17). С.186

³ Граф М. Эстония и Россия, 1917–1991: Анатомия расставания. Таллин, 2007. С. 150

⁴ См. Taagepera R. Estonia: return to independence. New York: Westview Press. 1993; Parrott B. Reversing Soviet Military Occupation // State building and military power in Russia and the new states of Eurasia. New York: M. E. Sharpe. 1999.

⁵ См. Putin V. The Real Lessons of the 75th Anniversary of World War II // <https://nationalinterest.org/feature/vladimir-putin-real-lessons-75th-anniversary-world-war-ii-162982> (дата обращения: 10.07.2020).

В период с 1988 по 1990 гг. Эстония, Литва и Латвия последовательно приняли ряд актов, провозгласивших их независимость и ознаменовавших выход прибалтийских республик из состава СССР. Первый в истории СССР акт о независимости союзной республики – Декларация Верховного Совета Эстонской Советской Социалистической республики «О суверенитете Эстонской ССР» был принят 16 ноября 1988 г. на заседании Верховного совета ЭССР. 11 марта 1990 г., был принят «Акт о восстановлении независимого Литовского государства», а 4 мая 1990 г., Верховный Совет Латвийской ССР принял собственный акт сецессии – Декларацию о восстановлении независимости Латвийской Республики.

Декларации о независимости, принимаемые представительными органами республик, решивших выйти из социалистического лагеря, были опубликованы в различных изданиях, служащих источниками официального опубликования нормативных актов соответствующих государств. На сегодняшний день оригиналы этих актов хранятся в государственных архивах, желающим ознакомиться с ними предоставляются архивные копии, и более того, периодически эти документы выставляют напоказ для широкой публики.

Дни принятия соответствующих документов объявлены официальными праздниками и широко отмечаются населением. Как правило, праздниками объявляются две даты – День независимости и День *восстановления* независимости. Первый праздник отмечается в день принятия соответствующего акта в начале XX в. (например, в Латвии это 18 ноября, день принятия Акта о независимости 1918 г.), а второй – день принятия документа, знаменующего выход из состава СССР (в Литве день восстановления независимости отмечается 11 марта – именно в этот день в 1990 г. был принят *Акт «О восстановлении независимого Литовского государства»*).

Отдельно стоит сказать о стилистике актов о независимости. Несмотря на их официальный характер, стиль данных документов значительно более эмоционален, нежели у иных нормативных актов, принимаемых представительными органами. Во многих актах перед частью, посвященной декларированию суверенных прав отделяющегося государства и констатации верховенства республиканских законов, находится своего рода преамбула, в которой описываются исторические и юридические предпосылки, которыми руководствуются субъекты сецессии.

Эти предпосылки в ряде актов сформулированы как эмоциональное обвинение в адрес союза. Например, в Декларации о независимости Латвии констатационно выражается мнение о том, что «Сейм ... не являлся выразителем суверенной воли народа Латвии», концовка этой же фразы имеет обвинительный характер: «действия сталинского правительства должны быть квалифицированы как международное

преступление».

Что касается юридического значения данных документов, то здесь складывается неоднозначная ситуация. Все акты о независимости, принятые представительными органами союзных республик до подписания Беловежских соглашений, были признаны властями СССР не действующими, поскольку они не соответствовали требованиям союзного законодательства, в т.ч. союзной Конституции. ЦК КПСС в своем заявлении, опубликованном в газете «Правда» 27 августа 1989 г., указывал, что принятие этих «антиконституционных актов» обусловлено деятельностью деструктивных, антисоветских и по существу антинациональных сил». Отмечалось, что акты о независимости легитимизируют дискриминацию инациональной части населения этих республик», что они провоцируют «вандализм» и «глумление над символами государства»¹. В Указе Президента СССР «О Декларации Верховного совета Латвийской ССР «О восстановлении независимости Латвийской республики»» указывалось, что данная декларация нарушает не только Конституцию СССР и Закон СССР от 3 апреля 1990 года «О порядке решения вопросов, связанных с выходом союзной республики из СССР», но и Конституцию Латвийской ССР, предусматривающей проведение референдума о выходе республики из состава СССР. В то же время, массового осуждения этих актов со стороны центральных властей не последовало², как не последовало и иной, более агрессивной реакции.

Несмотря на то, что с формально-юридических позиций принятие данных актов происходило с нарушением действующего на тот момент союзного законодательства, на практике оно ознаменовало начало выхода прибалтийских стран из состава СССР.

Как правило, акты о независимости, принимаемые субъектами сецессии, содержат информацию о тех причинах, которые способствовали принятию решения о выходе. Не всегда речь идет об исчерпывающем перечне таких причин, который можно составить на основе публицистических материалов, заявлений лидеров сецессионистских движений в прессе, анализа экономической и политической обстановки и т.п. Однако, причины, изложенные в акте о независимости, имеют особое значение, поскольку именно их создатели актов представили в качестве юридического обоснования своего выбора и своеобразного «оправдания» для международного сообщества.

Эстонии и Латвии, первым заявившим о предстоящей сецессии необходимо было детально аргументировать свой выбор, как с

¹ К союзу суверенных народов: сборник документов КПСС, законодательных актов, деклараций, обращений и президентских указов, посвященных проблеме национально-государственного суверенитета. М.: Институт теории и истории социализма ЦК КПСС. 1991. С. 336

² Шинкарецкая Г.Г. (2011) Как распался Союз Советских Социалистических республик // http://www.igpran.ru/public/publiconsite/Kak_raspadalsya_SSSR.pdf, дата обращения 12.07.2020

юридической, так и с исторической точки зрения, поэтому в декларациях этих стран подробно перечислены причины сецессии. Создатели акта о независимости Литвы пошли по иному пути: в нем кратко отмечается, что «суверенные права Литвы были попораны грубой силой» и данным документом их осуществление восстанавливается. Какие-либо другие причины Верховный совет Литовской ССР не указал, как и не раскрыл подробно данную причину.

Причины, изложенные в прибалтийских актах сецессии можно условно поделить на три группы.

Первая и основная группа причин объединена по признаку несвободного характера объединения с СССР.

Подробное описание исторической ситуации, приведшей к утрате государственности Латвией, содержится в Декларации о восстановлении независимости Латвийской республики. Создание актов о независимости прибалтийских государств опиралось на историко-правовую и международно-правовую основу, разработанную докторами международного права. Эта концепция детально (в сравнении с иными документами такого рода) расписана в Декларации от 4 мая 1990 г. В ней дается квалификация действиям по введению в Латвию советских войск (должны быть квалифицированы как международное преступление), констатируется антидемократический и незаконный характер выборов в новообразованные органы власти республики, результаты которых, по мнению авторов Декларации, были сфальсифицированы и делается вывод об отсутствии юридической силы у документов о включении Латвийской Республики в состав Советского Союза.

В Эстонии было принято два документа – Декларация о суверенитете 1988 г., и Декларация независимости 1990 г. Если в первом документе отсутствует какая-либо оценка исторических событий, приведших к вхождению Эстонии в состав СССР, то во втором содержится подробная и эмоционально насыщенная критика соответствующих международных соглашений. Авторы декларации о независимости именуют Договор о ненападении между СССР и Германии «сговором» и «мошеннической инсценировкой», принятие которой было возможно лишь благодаря «шоковому состоянию», охватившему все демократические страны.

Создатели актов о независимости настаивали на том, что де-юре страны Прибалтики сохраняли свой суверенитет на протяжении всего периода пребывания в составе СССР. Этот период официально признавался руководством страны военной оккупацией, а принятые в начале XX в. акты (Конституция Латвийской Республики 15 февраля 1922 г, Тартусский мирный договор), согласно официальной позиции, никогда не утрачивали своей силы и продолжают действовать вплоть до текущего момента. Данная политико-правовая доктрина получила название «теория континуитета» прибалтийских стран.

Эта позиция далеко не бесспорна с правовой точки зрения, хотя

вплоть до сегодняшнего дня на нее опираются суды этих стран¹. Значительное число правоведов поддерживают тезис «о советской оккупации», однако встречаются и иные точки зрения, в том числе среди ученых стран Прибалтики². Представляется, что данный вопрос имеет скорее политическое, нежели правовое значение, в то время как тезис о «континуитете» – непрерывности государственности - имеет конкретные правовые последствия. Специалисты в области международного права отмечают, что доктрина «международно-правовой непрерывности» Латвийского государства с 1918 г. по 1990 г. напрямую противоречит международному праву, а именно Заключительному акту СБСЕ в Хельсинки от 1 августа 1975 г., согласно которому 33 государства Европы, США и Канада в 1975 г. признали территориальную целостность СССР, или, иными словами, законный характер послевоенных границ СССР³ (Гущин 2015, с.147). Отсутствовали и иные признаки «непрерывности» существования государств в период оккупации: не было создано правительства в изгнании (просьбу поддержать его создание в 1940 г направлял в МИД Великобритании бывший посол Латвии К. Зариныш, но ему было отказано)⁴, представители республик не были включены в международные организации (бывшему послу Латвии в США было отказано в присоединении к Декларации объединенных наций 1942 г.)⁵.

Вторая группа причин, которые можно встретить в прибалтийских актах сецессии, связана с описанием СССР как государства, не выполняющего свои обязательства перед союзными республиками, входящими в его состав. Так, в Декларации о независимости Эстонии 1990 г. говорится о том, что политика СССР крайне негативно сказывается на благосостоянии эстонского народа. В результате политики сталинизма и периода застоя, по мнению авторов Декларации, во многих регионах республики в катастрофическом положении оказалась природная среда дестабилизирована экономика, снизился жизненный уровень всего населения республики.

¹ Например, Конституционный Суд Латвии в своих решениях неоднократно ссылается на «международно-признанную непрерывность действия Латвийской республики», см. напр. Решение Конституционного суда Латвийской Республики по делу № 2007-10-0102. Рига, 29 ноября 2007 г. URL: http://www.satv.tiesa.gov.lv/upload/verd_2007_10.htm (дата обращения: 09.08.2020).

² Глава института внешней политики Латвии Андрис Спрудс в интервью обозначил свое мнение на этот счет: «мы все-таки вторая республика... иное общество, иная государственность. И это нормально» // Политолог усомнился в «непрерывности» Латвии. 24 января 2013 г. URL: <http://www.mixnews.lv/ru/politics/news/2013-01-24/116151> (дата обращения 9.08.2020).

³ Гущин В. Решение Конституционного суда Латвийской Республики (суда Сатверсме) от 29 ноября 2007 г. и доктрина «международно-правовой непрерывности» Латвийского государства с 1918 г. по 1990 г // Журнал российских и восточноевропейских исторических исследований. 2015. №1. С.147.

⁴ Zunda A. Baltijas valstu jautajums. 1940-1991. Riga, 2011. P.32-33.

⁵ Там же.

В Латвийской декларации критика политики СССР в отношении Латвии отсутствует, т.к. создатели решили сделать акцент на незаконном характере присоединения страны к Советскому Союзу. Тем не менее, указание на эти, неназванные причины, можно встретить в многократных заявлениях латвийских политических деятелей, опубликованных в официальных источниках. Так, например, Председатель Президиума Верховного Совета Латвийской ССР с 1988 по 1993 г. А.В. Горбунов в своем выступлении на первом съезде народных депутатов СССР, 31 мая 1989 г. указывал, что постановка вопроса о восстановлении суверенитета связана с такими причинами как экономическая («необоснованная централизация управления приводит к полному несоответствию отдельных производств интересам республик, где они размещены, и народов, для удовлетворения потребностей которых они создавались»), культурно-языковая («угроза над дальнейшим полноценным развитием национальной культуры и науки, сузилась сфера функционирования национального языка»), и даже экологическая («ухудшение экологической обстановки, понижения в 70–80-х годах жизненного уровня и состояния здоровья населения») (Распад СССР 2016, с.61). Представители прибалтийских республик СССР настаивали, что экономическая политика союзного центра не только наносила вред экологии региона, но и одновременно ставила остальную часть СССР в более выгодное положение.

В качестве *третьей группы причин* можно выделить обстоятельства, которые не ставятся в вину СССР, а существуют объективно, и обуславливают необходимость провозглашения суверенитета. К таким обстоятельствам относится длительное, многовековое формирование государственности того или иного народа Прибалтики. Так, в эстонской Декларации о суверенитете особо подчеркивается, что эстонский народ обладает исторически сложившейся на протяжении веков государственностью, поскольку возделывает землю на берегу Балтийского моря более пяти тысяч лет, на протяжении которых складывалось «гомогенное в национальном отношении» государство. Дальнейшее развитие этого государства не может происходить иначе, нежели в условиях суверенитета.

В качестве подтверждения этого тезиса создатели актов указывают на результаты выборов и референдумов, состоявшихся на территории республик, которые отражают «определенно выраженную волю населения». Так, создатели латвийской декларации отмечают, что большинство голосов населения Латвии отдано тем депутатам, которые «выразили решимость восстановить государственную независимость Латвийской республики».

Таким образом, акты о независимости прибалтийских республик 1988 – 1990 гг., принятые в период крушения социалистической системы, являются ценным источником информации о причинах сецессии. Эту информацию можно почерпнуть из многих источников, в том числе, из

заявлений политических лидеров, программ общественных движений и т.д., однако именно в актах и декларациях о независимости содержатся те причины, которые инициаторы процесса отделения посчитали наиболее значимыми. Эти причины посредством актов о независимости транслируются для всего международного сообщества и служат своего рода «защитительной речью» сепаратистов. Применительно к странам Прибалтики – Латвии, Литве и Эстонии, – такие причины можно разделить на три группы: 1) несвободный характер объединения с СССР в 1940 г.; 2) невыполнение Советским Союзом своих обязательств в отношении союзных республик, приведшее к существенному ухудшению жизни проживающих в них народов; 3) длительное, многовековое формирование государственности народов Прибалтики, которым обусловлена невозможность его дальнейшего пребывания в составе другого государства.

Библиографический список

1. Feinstein S. Violent Secession in the Former Soviet Union: A comparative analysis of Moldova and Estonia. APSA, Washington DC. 2010. URL: https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=1657548 (дата обращения: 20.08.2020)
2. Putin V. The Real Lessons of the 75th Anniversary of World War II // <https://nationalinterest.org/feature/vladimir-putin-real-lessons-75th-anniversary-world-war-ii-162982> (дата обращения: 10.07.2020).
3. Sambanis, N., Germann M. and Schädel A. SDM: a new data set on self-determination movements with an application to the reputational theory of conflict. Journal of Conflict Resolution. Vol 62, Issue 3, 2018. URL: <https://doi.org/10.1177/0022002717735364> (дата обращения 10.08.2020)
4. Taagepera R. (1993) Estonia: return to independence. New York: [Westview Press.](#); Parrott B. Reversing Soviet Military Occupation // State building and military power in Russia and the new states of Eurasia. New York: M. E. Sharpe, 1995.
5. Zunda A. Baltijas valstu jautajums. 1940-1991. Riga: Zvaigzne ABC, 2011. 120 lpp.
6. Андреева Г.Н., Гинзбург Ю.В., Хащина Э.Э. Теоретико-правовые основы конституционных механизмов предотвращения сепаратизма (Постановка проблемы) // Сборник научных трудов по материалам Международной научно-практической конференции «Человек как субъект общественных изменений: социально-экономические, политико-правовые и гуманитарные проблемы» / Под общей редакцией Е.П. Ткачевой. Белгород, 2019. С. 76 – 89/
7. Граф М. (2007) Эстония и Россия, 1917–1991: Анатомия расставания. Таллин: Argo. С. 150
8. Гуцин В. Решение Конституционного суда Латвийской Республики (суда Сатверсме) от 29 ноября 2007 г. и доктрина «международно-правовой непрерывности» Латвийского государства с 1918 г. по 1990 г // Журнал российских и восточноевропейских исторических исследований. 2015. №1. С. 134 – 154/
9. К союзу суверенных народов: сборник документов КПСС, законодательных актов, деклараций, обращений и президентских указов, посвященных проблеме национально-государственного суверенитета. М.: Институт теории и истории социализма ЦК КПСС, 1991.

10. Кяупа З., Мязсалу А., Паюр А., Страубе Г. (1999) История балтийских стран. Таллин: Avita. 1999.
11. Межевич Н. К вопросу о факторах формирования политического пространства и государственности в Прибалтике, 1917–1920 гг. // Журнал российских и восточноевропейских исторических исследований. 2019. № 2 (17). С.184-197.
12. Шинкарецкая Г.Г. Как распадался Союз Советских Социалистических республик // http://www.igpran.ru/public/publiconsite/Kak_raspadalsya_SSSR.pdf, (дата обращения 12.07.2020).

АННОТАЦИИ И КЛЮЧЕВЫЕ СЛОВА НА АНГЛИЙСКОМ ЯЗЫКЕ

V. Y. Zakharov

Were the Projects to Transform the State System During The Reign Of Alexander I Constitutional?

Abstract. The article deals with the question of whether the state reform projects of 1801, 1809 and 1818-1820 are constitutional. The author analyzes the main historiographical concepts on this issue, identifies the criteria for the constitutionality of a project and, based on this, analyzes the content of the Charter of the Russian People of 1801, the project of M. M. Speransky of 1809, the Charter of the Russian Empire of 1818-1820 and justifies his own point of view. In conclusion, the reasons for the lack of implementation of the constitutional alternative in the 1st quarter of the XIX century are investigated.

Keywords: constitutionalism, constitutional projects of Alexander I, the Charter of the Russian People of 1801, the project of M.M. Speransky of 1809, the Charter of the Russian Empire of 1818-1820, reforms of the state system.

P.V. Zakharova

Supreme Court Of The Rsfcr And People's Commissariat Of Justice Of The RSFSR: Features Of Interaction In 1923-1936 Years

Abstract. The article analyzes the process of institutionalization of the Supreme Court of the RSFSR. The interaction of the Supreme Court of the RSFSR with the People's Commissariat of Justice of the RSFSR in terms of defending its own subjectivity and expanding powers is covered. It was concluded that it is possible to distinguish the process of the struggle of bodies for the terms of reference for the periods of 1923-1928. 1928-1936.

Keywords: Supreme Court of the RSFSR, People's Commissariat of Justice of the RSFSR, judicial system, judicial administration, supervision, judicial policy.

T.N. Ilyina

Nomenclature Principle Of The Formation Of The Judiciary In The RSFSR In The Second Half Of The Twentieth Century: Concept, Content, Results

Abstract. The article considers the procedure for the formation of the judiciary in the Soviet period. It is concluded that the nomenclature principle on the selection and distribution of judicial personnel prevails. The role of the batch in this process has been investigated in detail. The article is written mainly on archival materials, many of which are introduced into scientific circulation for the first time. The forms of participation of the CPSU (b) -CPSS in the procedure of granting judicial powers are considered in detail. It is concluded that the influence of the political party on the process of forming the judiciary is ambiguous. The author concludes that, in the face of an acute shortage of legal personnel, the nomenclature principle of the selection of candidates for the post of judge was justified.

Keywords: the judge, elections of judges, the nomenclature, the nomenclature principle, the national judge, the All-Union Communist Party (bolsheviks) - the CPSU.

L.A. Morozova

Ivan Lukyanovich Solonevich On The Development Of Russian Statehood, The Russian Way Of Progress, The National Idea Of Russia

Abstract. The article is devoted to the views on Russian statehood of the Russian pre-revolutionary thinker, ideologist, publicist, political figure Ivan Lukyanovich Solonevich, one of the prominent figures of the first Russian emigration. He is almost unknown in modern, post-Soviet Russia. In textbooks on the history of political and legal teachings, as a rule, he is not mentioned. According to experts, his main work - "People's Monarchy" has not only national, but also world significance. I. L. Solonevich deserves merit in developing the

essence, national features and conditions for the development of Russian statehood, the causes of the collapse of the monarchy in Russia in 1917, and the factors that led to the possibility of reviving the monarchist form of government in post-communist Russia. He also investigated ways to design state power, the grounds for its transfer, the relationship of supreme state power with the executive, etc. And although on a number of issues he was mistaken in his conclusions, for example, about the restoration of the monarchy in modern Russia in its classical type, he nevertheless drew attention to the need for a deep and comprehensive study of the history of Russia and its people. The article compares the positions of I.L. Solonevich with similar views of other pre-revolutionary legal scholars - L.A. Tikhomirov and I.A. Ilyin.

Keywords: statehood; Slavic unity; national characteristics of statehood; the influence of Byzantium; state design; the national identity of the people; national psychology; types of monarchy; dynastic and elected power.

V. P. Pashin

Legislative Policy of the Soviet State in Relation To The Russian Orthodox Church in 1918–1920. is the Road Wider Without God?

Abstract. On the basis of general civilizational methods of cognition, the author analyzes the first legislative acts of the Soviet state in relation to the Russian Orthodox Church and the feelings of believers. The conclusion is substantiated that the intensity of the struggle in the period under study was facilitated not only by the implementation of the general doctrine of building the first Soviet model of socialism, but also by the destructive anti-Soviet policy of the highest church hierarchs. Shows the participation of local priests on the side of the opponents of the Soviet regime. The reasons for the hatred of a part of the population towards the clergy in the 1917-1920s are clarified and parallels are drawn with the modern church policy in relation to the current state power. The question is raised about the need to study the causes of the split in the ROC.

Keywords: Russian Orthodox Church, Patriarch Tikhon, Soviet state, confiscation, social apartheid, civil war.

O.V. Brezhnev

Constitutional Reform Of 2020: Some Results And Prospects

Abstract. The article is devoted to the analysis of some results and prospects of the constitutional reform held in 2020. Noting its main directions regarding the organization and functioning of public power, the author also identifies defects in the new constitutional regulation: "blur" of the subject of structural parts (chapters) of the Constitution of the Russian Federation; mismatch of terminology used in the constitutional text; Excessive detail in regulation, coupled with unreasonable selectivity; the introduction of institutions that are unlikely to be practically in demand in the foreseeable future. In more detail, the author considers constitutional changes relating to the judiciary. Along with system-wide amendments affecting the forms of judicial proceedings, the list of courts included in the judicial system of the Russian Federation, constitutional requirements for candidates for the posts of judges, a set of new rules governing the status of the Constitutional Court of the Russian Federation is being analyzed.

Keywords: constitution, reform, amendment, change, regulation, power, court, organization.

A.B. Borisov

Evolution Of Ideas About Constitutional Models Of Social Order In Context Of Changes, Amendments And Unsolved Issues Of Constitution Of Russian Federation

Abstract. The issue of the constitutional reforms is one of the most debated upon in various academic spaces. This article aims to present the development of various models of constitutionalism manifested in constitutions from different historical periods, to analyze

certain theoretical ideas about the constitution of the Russian Federation as well as briefly assesses the collection of scholarly and social potential for the constitution's full-text revision. The scientific novelty unfolds in the author's original interpretation of the foundations of the constitutional order, which must point out the actual holder of sovereignty – the body of electors and in ascertaining the development of the constitutional model from monistic models (state) to three-part models (state-society-person). As the result of the study the author comes to two main conclusions: in the contemporary context what gets reflected in the constitution most prominently are the economic interests of people and society; those legal acts that are in many ways far from ideal changed the contents of the most important law in the country and formed a rather stable public opinion that now it is impossible to make fragmentary corrections of the constitution.

Keywords: state, elector, constitutional reform, models of constitutional development, nation, legal consciousness, person, economic interests of society.

A. N. Dementiev

Problems Of Legal Implementation Of Amendments To The Russian Constitution On The Territorial Organization Of Public Power

Abstract. The results of analysis of some problems of implementation in the legislation of amendments of the Constitution of the Russian Federation of 2020 regarding the territorial organization of public power are presented. Preliminary results of analysis of «Sirius» federal territory status are presented. In connection with the introduction of the concept of "federal territory" in the Constitution of the Russian Federation, the hypothesis is justified on the relevance of systematizing the status of administrative-territorial and public-territorial units existing in the Russian Federation at the level of federal law.

Keywords: administrative-territorial structure, territory, federal territory, federal district, public authority, amendments to the Constitution of the Russian Federation, federal territory «Sirius».

A.I. Levchenko

Problems And Prospects For Development Of The Republican Form Of Government In Modern Russia

Abstract. This scientific study is devoted to the consideration of problematic issues of the constitutional and legal institute "form of government" in Russia. In particular, it was noted that in the legislation and legal science there is no clarity about the specific type of Russian republic. Particular attention is paid to the analysis of the prospects for the development of the republican form of government of Russia in modern conditions and taking into account the constitutional amendments introduced in 2020.

Keywords: form of government, power, republic, president, constitution, mixed republic.

A.B. Nikishov

Evolution Of The Constitutional And Legal Status Of The Individual And Its Reflection In Domestic Constitutional Law

Abstract. The basis of any modern civilized society is the personality in all its manifestations. Therefore, issues related to the development of an institution such as the legal status of the individual are even currently relevant. Any challenges facing our society in the twenty-first century, whether war or pandemic, can have a significant impact on the basic elements of the legal status of the individual. In this article, the author considers issues related to the evolution of the constitutional and legal status of the individual and its reflection in domestic constitutional law.

Keywords: legal status of the individual, constitutional law, Constitution of the Russian Federation

O. A. Dementieva

Legal Interpretation Of Sustainable Rural Development

Abstract. The article emphasizes the absence in the Constitution of the Russian Federation of one of the most important concepts - the concept of sustainable development. The results of analysis of some aspects of the long-term practice of implementation of urban planning and budget legislation in relation to the sustainable development of rural areas are presented. The results show that the goals of sustainable development declared in the strategic documents are devalued at the level of current legislation. One of the main reasons is the established practice of assigning the sphere of administrative-territorial structure of the constituent entities of the Russian Federation to the sphere of their exclusive jurisdiction. This practice leads to numerous and often poorly founded changes in the administrative and legal status of settlements. One way to solve this problem is to establish in the federal law the general principles of the administrative-territorial structure and the procedure for granting settlements the appropriate status.

Keywords: sustainable development, territorial planning, rural settlements, administrative-territorial status, territorial reforms.

V.M. Zhernova

Constitutional Rights Of Citizens In Connection With The Use Of Cyber-Physical Systems

Abstract. The development of digital technologies and the introduction of cyber-physical systems in many areas of human life today is very active. With this development, the amount of information received by devices about users and the world around them increases. Obtaining such information and its processing and analysis may violate human rights enshrined in the Constitution: violation of the right to personal secrecy (legislation on personal data), causing physical harm to human health, etc. The article describes the most common cases of violation of constitutional human rights when using cyber-physical systems.

Keywords: cyber-physical systems, constitutional rights.

A.V. Minbaleev

Development Of Digital Legislation At The Regional Level

Abstract. The article analyzes the main directions of development of legislation in the field of digital technologies at the federal and regional levels. The main normative legal acts adopted in Russia and planned for development and adoption are outlined. The main areas of activity of the Council for Coordination of Digital Development of the Constituent Entities of the Russian Federation under the Government Commission for Digital Development, the Use of Information Technologies to Improve the Quality of Life and Conditions of Entrepreneurial Activity are analyzed. Key problems of legal regulation of regional digitalization are highlighted. Amendments to the Constitution of the Russian Federation are being analyzed in terms of distinguishing between the subjects of jurisdiction of Russia and the subjects of the Russian Federation in the field of digital technologies.

Keywords: digital technologies, regional level, digital legislation.

M.S. Rulev

Remote Voting As An Element Of Development Democratic Electoral Procedures In Russia

Abstract. The author considers the issues of legal regulation of remote electronic voting on the example of several election campaigns. The study focuses on the concept of remote voting, legal and technical regulation of electoral procedures, assessment of advantages, problems in the implementation of the principles of electoral law, threats and risks, as well as the feasibility of using electronic remote voting in the Russian Federation. The theoretical and practical significance of this article consists in identifying the advantages

and disadvantages of such a vote, contributing to the possible solution of theoretical problems and practical tasks in the course of reforming the Russian electoral system. Based on consideration of the results of practical experiments on conducting remote electronic voting, their main principles and directions of development have been identified. It is noted that in relation to the implementation of certain electoral rights, the potential of digital technologies is currently not fully used. The author of the article believes that in the electoral process information technologies should be used not only for organizing elections and counting votes, it is necessary to develop additional remote electronic voting methods using the Internet as a means of realizing social and political rights and freedoms of citizens in Russia.

Keywords: elections, electoral process, remote electronic voting, remote voting in the Kursk region, digital services, digital electoral actions.

Yu.V. Ginsburg

Stages Of The Establishment Of The International Legal Personality Of Iceland In The Context Of The Constitutional Evolution Of Denmark

Abstract. The 20th century was marked by a "parade of sovereignty." Many territories that have historically been dependent on their metropolises have become independent states. The political history of the 20th century is filled with examples of the struggle of peoples for their right to self-determination. In this context, the experience of one of the Scandinavian countries - Iceland, on gaining independence is interesting. The article analyzes the legal (peaceful) ways of achieving sovereignty, as well as the attempts of the "mother" state to prevent this process.

Key words: Icelandic Constitution, secession, prevention mechanisms.

M.G. Gudova

Constitutionalization Of Environmental Legal Awareness: Russian And Foreign Experience

Abstract. The scientific article is devoted to the study of the institute of constitutionalization of environmental legal awareness in the Russian Federation and foreign countries. The author gives a definition of constitutionalization, and also considers the process of constitutionalization of environmental law norms in Russia and foreign countries.

Keywords: environmental law, environmental legal awareness, constitutionalization of environmental law norms.

O.V. Sushkova

Features Of The Realization Of Economic Rights By Entrepreneurs In The Digital Sphere In Foreign Countries

Abstract. In the EU countries (Germany, France, the Netherlands) there is a great influence of digital developments in the field of electronics and artificial intelligence and security systems on the rights of taxpayers. Using an integrated framework of rights that includes principles of tax administration and compliance, as well as legal rights, they determine the problems and opportunities that the digital revolution opens. It also addresses issues such as proportionality, discrimination, equality and fairness, transparency in legal and administrative decision-making, security and confidentiality. Also, the possibility of fulfilling state obligations to taxpayers using artificial intelligence and safe systems to provide extended assistance to taxpayers and enterprises to stimulate economic growth and trade is emphasized. Therefore, we can talk about the existence of an opportunity for the global implementation of an integrated system of rights for even more effective protection of taxpayers through digital technologies.

Keywords. Digital technologies, business entities, economic activities, self-employed citizens, individual entrepreneurs

E.S. Urdina

Italian Constitution Of 1947: History Of Creation And Significance In The Development Of Post-War Italy

Abstract. In the second half of the XIX century Italy began the process of unification of the Italian lands into the one state, which entailed a number of important reforms in the country, including constitutional reforms. The author examines some of the articles of the Albertine Statute which is considered the first Constitution of the united Italy. In the article it is also analyzes the impact of the crisis that arose in the Italian kingdom after World War I on the spread and domination of fascism in the country. Also, the author pays special attention to the main events that happened to the Italian state in the Second World War, which led to new constitutional reforms in the country. In the article the author elaborates on the process of adoption of the new Constitution of Italy, which enshrined the new form of government in Italy, as well as the statistics of the referendum on the adoption of the New Constitution of Italy. Thus, the author identifies the peculiarities of social; political and economic changes in the Italian Republic, which took place from the mid of the XIX century to the 1940s, and their impact on the changing constitutional order of modern Italy.

Keywords: Constitutional law of foreign countries; Constitution of the Italian Republic; the Albertine Statute; World War II; International law.

E.E. Haschina

Prerequisites For Adoption And Content Of The Independence Of The Baltic Republics 1988 - 1990 Years

Abstract. Acts of independence of States that have decided to withdraw from the "mother State" serve not only as a way of legally formalizing the secession, but also as a source of information on historical, political and other reasons that prompted the State to declare sovereignty. The acts of independence of the Baltic countries marked the beginning of the collapse of the union state and provided the international community with a justification for the motives of the leadership of these republics. The study of such motives is important not only from a theoretical but also from a practical point of view, since legal mechanisms for preventing secession in modern States can be developed on their basis. Within the framework of this work, the acts on the independence of the Baltic republics of 1988-1990, adopted during the collapse of the socialist system in Eastern Europe, the prerequisites for their adoption, the significance of these acts as historical sources, as well as the classification of the reasons presented in the acts as a justification for the need to leave the union are considered.

Keywords: secession, acts of independence, causes of secession, Baltic countries, collapse of the USSR.

Научное издание

Сборник материалов Всероссийской научно-практической конференции
«Российский конституционализм и конституционная реформа:
замыслы и пределы»

Редактор Т.Н. Ильина

Художественный редактор Т.Н. Ильина

Электронная верстка Т.Н. Ильина

Подписано в печать «_30_»_ноября_2020 г.

Формат 60X84/16. тираж 300 экз. Заказ № _____

Издательство «Рекламная компания ПМ-дизайн»



305040, г. Курск, ул. Косиновская, д. 92