

## РАЗВИТИЕ КОНСТИТУЦИОННЫХ ОСНОВ РОССИЙСКОЙ ПРАВОВОЙ ПОЛИТИКИ

© 2023 г. К. Б. Толкачев

*Государственное Собрание – Курултай Республики Башкортостан, г. Уфа*

*E-mail: gskrb@bashkortostan.ru*

Поступила в редакцию 18.10.2022 г.

**Аннотация.** Статья посвящена исследованию категории правовая политика в отечественном конституционном праве. В результате анализа различных подходов к интерпретации рассматриваемого правового явления автором представлено собственное понимание правовой политики как теоретической основы формирования стратегии и тактики выстраивания всех правовых взаимоотношений внутри государства и концепции его коммуникации с другими игроками на международной арене. На примере конституционной реформы в России 2020 года, содержания поправок и механизмов их реализации в законодательстве автор наглядно демонстрирует наличие взаимосвязи и взаимозависимости Основного Закона и правовой политики.

**Ключевые слова:** правовая политика, государственная политика, функции правовой политики, Конституция, конституционные поправки, конституционная реформа, конституционные ценности, местное самоуправление, публичная власть.

**Цитирование:** Толкачев К. Б. Развитие конституционных основ российской правовой политики // Государство и право. 2023. № 2. С. 7–16.

DOI: 10.31857/S102694520023052-8

## DEVELOPMENT OF THE CONSTITUTIONAL FOUNDATIONS OF RUSSIAN LEGAL POLICY

© 2023 K. B. Tolkahev

*The State Assembly – the Kurultay of the Republic of Bashkortostan, Ufa*

*E-mail: gskrb@bashkortostan.ru*

Received 18.10.2022

**Abstract.** The article is devoted to the study of the category of legal policy in domestic constitutional law. As a result of the analysis of various approaches to the interpretation of the legal phenomenon under consideration, the author presents his own understanding of legal policy as a theoretical basis for the formation of a strategy and tactics for building all legal relationships within a state and the concept of its communication with other players in the international arena. Using the example of the constitutional reform in Russia in 2020, the content of the amendments and the mechanisms for their implementation in the legislation, the author clearly demonstrates the relationship and interdependence of the Basic Law and legal policy.

**Key words:** legal policy, state policy, legal policy functions, Constitution, constitutional amendments, constitutional reform, constitutional values, local self-government, public authority.

**For citation:** Tolkahev, K. B. (2023). Development of the constitutional foundations of Russian legal policy // Gosudarstvo i pravo=State and Law, No. 2, pp. 7–16.

Правовая политика играет ключевую роль встраивании системы всех механизмов управления государством. От нее напрямую зависят формирование законодательной базы, военная доктрина, внешняя политика, структура и основы функционирования органов государственной власти и местного самоуправления, степень защиты прав и свобод человека и гражданина, состояние законности. Данные факторы, в свою очередь, влияют на развитие экономики, ситуацию с правопорядком, степень социальной защиты населения, уровень правовой культуры, качество жизни граждан. Таким образом, независимо от того, напрямую это происходит или опосредованно, правовая политика государства оказывает влияние на все сферы жизни общества в целом и каждого его отдельного индивидуума.

История развития теории государства и права в России знает разные подходы к интерпретации самого понятия правовой политики. Если обратиться к трудам ученых конца XIX – начала XX в. (Б.А. Кистяковского, С.А. Муромцева, Н.М. Коркунова, Г.Ф. Шершеневича, П.И. Новгородцева, Л.И. Петражицкого и др.), то можно обнаружить, что для отечественной юридической мысли дореволюционного периода было характерно понимание правовой политики как «сугубо прикладной науки, призванной оценивать действующее законодательство и способствовать выработке более совершенного права»<sup>1</sup>. Иными словами, если попытаться рассмотреть законодательную базу и правовую политику государства в статичный момент времени с точки зрения философского понятия каузальности, то они будут связаны как причина и действие, образующие цепь, приходящую из прошлого, пронизывающую настоящее и исчезающую в будущем, где правовая политика – это причина, воздействующая на изменение законодательства. Такой подход к определению правовой политики достаточно прозрачен, но вместе с тем низводит ее роль до уровня мониторинга законодательства с выработкой на его основе тех или иных рекомендаций. Подобная позиция как минимум дает неполное представление о правовой политике, переводит понятие, требующее глубокого теоретического осмысления, в категорию практического инструментария.

В советский период правовая политика государства была нацелена в первую очередь на создание основ социалистической идеологии и экономики. С учетом особенностей эпохи фундаментальных научных исследований на данную тему не велось. Если же и предпринимались попытки проанализировать феномен правовой политики, то делалось это исключительно через призму первичности

<sup>1</sup> Матузов Н.И. Общая концепция и основные приоритеты российской правовой политики // Правовая политика и правовая жизнь. 2000. № 11. С. 32.

политики по отношению к праву и доминированию над ним. Достаточно вспомнить о том, что в Конституции СССР 1924 г. в принципе ничего не было сказано о правах человека<sup>2</sup>. Краткое упоминание об основных правах и обязанностях граждан появляется только в Конституции СССР 1936 г.<sup>3</sup> в самом конце этого документа. Да и то через ретроспективу сталинских репрессий любое упоминание о правах советских граждан носило декларативный, скорее даже фиктивный, характер, отчасти граничащий с цинизмом.

Изучение понятия правовой политики в СССР было возможно только с идеологической точки зрения. Научные изыскания того времени явно свидетельствуют о том, что исследованию подвергалась не столько сама правовая политика, сколько принцип первичности политики по отношению к праву, возводящийся часто в ранг аксиомы.

В связи с этим представляется неуместным говорить о таком явлении, как правовая политика, применительно к советской эпохе. Хотя если исходить из дореволюционного понимания правовой политики как инструмента изучения законодательства в целях его совершенствования, то такую правовую политику на практике СССР, конечно же, проводил. Только цель этой политики была не в создании оптимальных условий для максимально полной реализации прав и свобод граждан, а в создании условий для максимального доминирования государства над правом и оправдания такого доминирования с юридической точки зрения. Подобную деятельность можно назвать государственной политикой, но точно не правовой.

О неуместности применения термина «правовая политика» по отношению к советскому периоду отечественной истории свидетельствует и сам факт отсутствия такого понятия в советской юридической литературе. Первые робкие попытки ввести его появляются лишь на рубеже 1970–1980-х годов. Во многом это было следствием принятия Конституции СССР 1977 г.<sup>4</sup>, где уже в значительно большей степени было уделено внимание вопросам прав личности, а также правовым отношениям гражданина и государства.

Новая Конституция СССР дала толчок к более объективным попыткам осмыслить понятия права, политики и государства, а также их взаимосвязь. Однако, даже несмотря на относительный простор юридической мысли в позднесоветский период,

<sup>2</sup> См.: Конституция (основной закон) Союза Советских Социалистических Республик. М., 1924.

<sup>3</sup> См.: Конституция (основной закон) Союза Советских Социалистических Республик. М., 1937.

<sup>4</sup> См.: Конституция (Основной Закон) Союза Советских Социалистических Республик. М., 1977.

это были не более чем попытки. Большинство исследователей, характеризуя явление правовой политики, долгое время не решались вводить сам этот термин, подменяя его термином юридической политики. Более того, любые попытки заговорить о правовой политике тут же находили противников в научной среде. Например, Е. В. Куманин в работе «Юридическая политика и развитие права в условиях развитого социализма» предлагал полностью отказаться от понятия «правовая политика» и использовать исключительно понятие «юридическая политика». Автор мотивировал это тем, что такой термин более точно отражает специфику целенаправленных политических воздействий на право<sup>5</sup>. Возможно, на момент публикации кто-то и мог удовлетвориться подобным объяснением, восприняв его как догму. Однако в наши дни очевидно, что подобная мотивация беспочвенна и является не более чем следствием той стагнации, в которой находилась советская юридическая мысль.

При этом практически в то же время можно отследить и более прогрессивные веяния. Отдельные исследователи отстаивают именно термин «правовая политика» в противовес юридической политике. Появляются первые диссертации и монографии на эту тему. Так, в 1985 г. состоялась защита диссертации Н. В. Федорова «Правовая политика Советского государства: вопросы истории, теории, практики»<sup>6</sup>. И хотя термин правовой политики автор рассматривает в данной работе через призму марксистско-ленинского учения, сам факт его теоретического осмысления в советских реалиях заслуживает большого внимания. Это безусловное свидетельство наметившегося к тому времени перелома во взглядах советских ученых на юридическую науку, в постепенно все большем преобладании прогрессивных взглядов над антинаучными догмами, расширении свободы мысли. Все это в скором времени позволило сформировать в современной России богатый теоретический материал для понимания места и роли правовой политики в жизни нашего государства.

Основной толчок к теоретическому осмыслению феномена правовой политики, изучению ее основных функций и направлений дала Конституция РФ 1993 г.<sup>7</sup>, закрепившая в качестве приоритетных интересов и обязанностей государства защиту прав и свобод человека, построение гражданского

общества и развитие принципов демократии, политическое и идеологическое многообразие, многопартийность, разделение государственной власти на законодательную, исполнительную и судебную, сохранение суверенитета, свободу экономической деятельности. Многие из этих принципов были прямо противоположны тем, которые доминировали в советский период, и произвели переворот в системе государственного устройства и в общественном сознании, ликвидировали характерную для советского государства первичность политики по отношению к праву, поставили приоритет права на первое место.

Именно эти принципы, прописанные в первых двух главах Конституции, стали определять правовую политику современной России, и именно с закреплением этих принципов в Основном Законе можно говорить о полноценной правовой политике нашего государства. Все ключевые национальные интересы России (укрепление экономики, решение демографических проблем, развитие систем здравоохранения и образования, укрепление территориальной целостности страны, усиление социальной защиты граждан и др.) являются производными этих принципов, что свидетельствует о влиянии правовой политики государства на все сферы жизни общества.

Возникновение полноценной правовой политики в нашей стране повлекло со стороны ученых многочисленные попытки исследовать это явление, определить его основные принципы. Поскольку с учетом особенностей развития нашего государства в советский период сколь-либо классического подхода к изучению правовой политики выработано не было, в 1990-е годы и с началом XXI в. наблюдался достаточно большой плюрализм взглядов на данное явление. Эта тенденция продолжается до сих пор. Так, отсутствует единое общепризнанное понятие правовой политики. В отечественной юридической науке существует несколько подходов к определению данного явления. Рассмотрим основные из них.

Один из подходов предполагает понимание правовой политики в качестве научно обоснованной практической деятельности со стороны органов государственной власти и местного самоуправления по созданию «эффективного механизма правового регулирования, по цивилизованному использованию юридических средств в достижении таких целей, как наиболее полное обеспечение прав и свобод человека и гражданина, укрепление дисциплины, законности и правопорядка»<sup>8</sup>. Такой подход, хотя и обозначает приоритетной целью правовой политики государства

<sup>5</sup> См.: Куманин Е. В. Юридическая политика и развитие права в условиях развитого социализма // Сов. государство и право. 1983. № 3. С. 127.

<sup>6</sup> Федоров Н. В. Правовая политика Советского государства: вопросы истории, теории, практики: дис. ... канд. юрид. наук. М., 1985.

<sup>7</sup> См.: Конституция Российской Федерации (принята всенародным голосованием 12 дек. 1993 г.) // Росс. газ. 1993. 25 дек.

<sup>8</sup> Малько А. В., Затонский В. А. Правовая политика в сфере местного самоуправления как средство усиления российской государственности // Закон. 2006. № 11. С. 89–94.

защиту прав и свобод человека, представляется ограниченным, отчасти восходящим к дореволюционной трактовке данного термина.

Другой популярный подход основывается на понимании правовой политики как некоего идеологического начала государственного устройства. Правовая политика в этом случае понимается как «комплекс идей, мер, задач, программ, методов, установок, реализуемых в сфере действия права и посредством права»<sup>9</sup>. В таком подходе явно прослеживаются отголоски советской интерпретации правовой или скорее юридической политики.

Третий подход, к наиболее ярким представителям которого можно отнести, например О.Ю. Рыбакова, предполагает более многозначную трактовку термина «правовая политика». Она понимается как «комплекс теоретических и практических институтов, явлений, отношений, функционирующих для защиты прав и свобод личности и обладающий для этого арсеналом средств»<sup>10</sup>. В плане теоретического осмысления подобное понимание правовой политики представляется более широким и обоснованным, учитывающим всю неоднозначность специфики исследуемого явления.

Есть и иные взгляды на феномен правовой политики. Так, В.И. Гойман предлагает определение правовой политики как «стратегических направлений и практических путей создания и реализации норм, институтов и отраслей права, укрепления режима законности и общественной безопасности, организации предупреждения и борьбы с правонарушениями, формирования у граждан развитой правовой культуры, способности использовать правовые средства для удовлетворения своих интересов»<sup>11</sup>. Однако такой подход, как и иные специфические подходы, представляется чересчур ограниченным, сконцентрированным на отдельных деталях правовой политики, тогда как она в действительности — явление более обобщенное, всеобъемлющее.

Импонируя в целом позиции сторонников третьего подхода, мы, тем не менее, склонны придерживаться собственного понимания правовой политики как теоретической основы формирования стратегии и тактики выстраивания всех правовых взаимоотношений внутри государства и концепции его коммуникации с другими игроками на международной арене.

<sup>9</sup> Теория государства и права: курс лекций / под ред. Н.И. Матузова, А.В. Малько. 2-е изд. М., 2000. С. 512.

<sup>10</sup> Рыбаков О.Ю. Российская правовая политика в сфере защиты прав и свобод личности. СПб., 2004. С. 49.

<sup>11</sup> Общая теория права и государства: учеб. / под ред. В.В. Лазарева. 3-е изд., перераб. и доп. М., 2001. С. 55.

Если исходить из такого понимания правовой политики, которое представляется максимально широким, а значит, и более подходящим для столь сложного термина, то в него достаточно успешно вписываются все те узкие толкования данного явления, которые были приведены выше. К функциям правовой политики в этом случае можно отнести выработку стратегических направлений развития права, обеспечение идеологического многообразия и доминирования права над государством. Целями правовой политики будет максимально полная реализация и защита прав и свобод граждан, построение гражданского общества, обеспечение независимости ветвей власти, формирование в обществе высокой правовой культуры, а ее инструментами — создание необходимых законодательных норм, укрепление законности, принципы ведения внешней и внутренней политики, функционирование соответствующих органов государственной власти и общественных институтов, борьба с правонарушениями и многое другое.

Говоря о конституционных основах правовой политики, интересно рассмотреть взаимосвязь и взаимозависимость конституции и правовой политики. Применив определенную метафоричность мышления, можно провести параллель с древним логическим парадоксом о вечном споре относительно первичности яйца и курицы — что появилось раньше и что на что воздействует. С одной стороны, именно в конституции заложены основы правовой политики государства. С другой стороны, совершенствование законодательства — лишь один из механизмов реализации правовой политики, а конституция как фундамент законодательной базы есть ее неотъемлемая часть. Конституция также подвержена изменению в зависимости от целей и задач правовой политики. Но обновленная конституция, в свою очередь, закладывает и новые принципы правовой политики. Теоретически этот круг может замыкаться до бесконечности.

Такая взаимозависимость Конституции и правовой политики хорошо прослеживается на примере недавней конституционной реформы в России. Здесь необходимо отметить, что Конституция РФ, принятая в 1993 г., оказалась весьма прогрессивным для своего времени документом. Абсолютное большинство ее положений не утратили своей актуальности и сегодня, наверняка будут актуальны еще долгие годы. Конституционная реформа 2020 года, кстати, служит дополнительным тому подтверждением. При всей, казалось бы, масштабности внесенных в Конституцию поправок они несопоставимы по объему с общим текстом Конституции, а главное — не коснулись 1, 2 и 9 глав — фундамента Конституции и порядка ее изменения. Это свидетельствует о том, что конституционные основы нашего государства изначально были

заложены правильно и успешно прошли практически 30-летнюю проверку временем, что делает честь профессиональным компетенциям авторов текста Основного Закона.

Вместе с тем значимые правовые, экономические, социальные преобразования в стране повлекли за собой смену общего курса правовой политики. В последние годы это ощущалось особенно явно, и следствием того была существенная трансформация федерального законодательства — его адаптация под цели и задачи той правовой политики, которая на практике проводится в нашем государстве. Однако некоторые цели и задачи этой правовой политики вступили в противоречие с Конституцией РФ, а точнее — Конституция оказалась недостаточно совершенной на тот момент для обеспечения соответствующего правового поля, в условиях которого могут быть достигнуты эти цели и решены эти задачи. Именно это противоречие и стало настоящей причиной инициированных в начале 2020 г. Президентом РФ В. В. Путиным поправок к Конституции Российской Федерации. До этого мнение о необходимости конституционной реформы неоднократно высказывалось политическими лидерами, общественными деятелями разного уровня, но вполне логично, что именно Президент РФ как гарант Конституции дал обществу сигнал к такой реформе.

Анализ внесенных в Конституцию РФ в 2020 г. поправок, осмысление истинных их целей путем вычленения отдельных групп таких поправок, каждая из которых объединена какой-то общей стержневой задачей, дает ключ к пониманию того, какая трансформация происходит с правовой политикой нашего государства и какие перемены в области всех направлений права можно прогнозировать в обозримом будущем.

Детальное изучение поправок, внесенных в Конституцию РФ поддержанным всероссийским голосованием Законом РФ о поправке к Конституции Российской Федерации от 14 марта 2020 г. № 1-ФКЗ «О совершенствовании регулирования отдельных вопросов организации и функционирования публичной власти»<sup>12</sup>, позволяет говорить о трех крупных блоках поправок.

Первый из них явно преследует своей целью усиление доминанты права в целом и защиту прав граждан в частности. Сюда относятся поправки, связанные с обеспечением безопасности личности, общества и государства при применении информационных технологий, обязательной индексацией пенсий, гарантированной оплатой труда не ниже прожиточного минимума, социально ориентированной государственной политикой в области сохранения традиционных

семейных ценностей, и все остальные поправки, так или иначе затрагивающие социальные, правовые и иные гарантии граждан.

Второй блок поправок нацелен на укрепление доминирования права по отношению к государству. Это поправки, касающиеся изменений полномочий Президента РФ, Федерального Собрания и Правительства РФ, введения процедуры парламентского контроля, закрепления арбитражного судопроизводства в системе судебной власти, ограничений и запретов в отношении членов Совета Безопасности РФ, сотрудников силовых структур, ужесточения требований к судьям, депутатам Государственной Думы, кандидатам в президенты, членам Правительства РФ, руководителям федеральных государственных органов и регионов, введения понятия единой публичной власти и т.п. Сюда же относится большой перечень поправок о сокращении состава Конституционного Суда РФ и одновременно повышении его статуса как высшего судебного органа конституционного контроля в стране, осуществляющего судебную власть самостоятельно и независимо. Расширяется перечень субъектов, обладающих правом на обращение в Конституционный Суд РФ с индивидуальной или коллективной жалобой на нарушение их конституционных прав и свобод. Таким образом, Конституционный Суд РФ становится одним из ключевых инструментов обеспечения конституционных основ российской правовой политики. Его можно охарактеризовать как своеобразный правовой фильтр, гарантирующий в постоянном режиме соответствие всего отечественного законодательства Основному Закону.

Наиболее объемный второй блок поправок призван максимально обеспечить верховенство и прямое действие Конституции на всей территории Российской Федерации, создать более широкие возможности для практической реализации конституционного права на участие граждан в управлении делами государства, ужесточить антикоррупционные нормы, минимизировать бюрократические процессы и оптимизировать финансовые расходы в сфере государственного управления. Таким образом, этот блок поправок изменяет курс правовой политики государства в сторону большей демократизации общества, максимально полной защиты основ конституционного строя.

На первый взгляд данной группе поправок противостоят поправки, связанные с ограничениями в сфере местного самоуправления. Речь о поправках, которыми вводится понятие единой системы публичной власти, декларируется единство государственной и местной власти, закрепляется на конституционном уровне право органов государственной власти участвовать в формировании органов

<sup>12</sup> См.: СЗ РФ. 2020. № 11, ст. 1416.

местного самоуправления, назначении на должности и освобождении от должностей руководителей органов местного самоуправления. Формально данную норму можно рассматривать как ликвидацию автономности органов местного самоуправления, а значит, и как снижение степени демократизации общества в целом. Казалось бы, это шаг назад по сравнению с реформой системы местного самоуправления, проведенной в России в 2003–2009 гг. Однако нужно понимать, что в действительности закреплённая данной реформой независимость органов местного самоуправления носила исключительно декларативный характер и не имела ничего общего с реальным положением дел в стране. Сама разработка Федерального закона от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации»<sup>13</sup> (далее – Федеральный закон № 131-ФЗ) велась во многом по инерции под воздействием сильного влияния либеральных идей, получивших распространение в нашей стране в 1990-е годы в результате тесного контакта с Западом. Политическая и экономическая слабость России в данный период привела к тому, что идеи децентрализации власти были попросту скалькированы с зарубежного опыта государственного устройства «без учета национальных и культурных особенностей страны. Однако опыт строительства местного самоуправления в России показал, что оно не может быть ни управленчески, ни экономически обособленным от государственной власти»<sup>14</sup>.

Это, кстати, и одна из причин того, что вступление в силу Федерального закона № 131-ФЗ, принятого в 2003 г., было отложено на целых шесть лет – до 2009 г. Авторы Закона осознавали отсутствие в стране реальных экономических и политических предпосылок для независимого и сильного местного самоуправления. Предполагалось, что соответствующие основы будут заложены к моменту вступления Закона в силу. Но этого не произошло. В итоге Закон с самого начала работал в «аварийном» режиме. Для того чтобы как-то уравновесить правовую основу функционирования органов местного самоуправления с реальным положением дел, законодателям пришлось неоднократно вносить изменения в данный Закон, настроенные обратно на централизацию власти и выстраивание более четкой ее вертикали, что прямо противоположно ключевому посылу реформы местного самоуправления. С момента принятия Закона изменения в него по состоянию на начало декабря 2021 г. вносились 93 раза. При этом значительная часть

изменений была внесена в Закон еще до того, как он вступил в силу.

Говоря о наиболее принципиальных изменениях в Федеральный закон № 131-ФЗ, отметим, что Федеральным законом от 27 мая 2014 г. № 136-ФЗ «О внесении изменений в статью 26.3 Федерального закона “Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации” и Федеральный закон “Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации”»<sup>15</sup> были внесены поправки, предполагающие передачу полномочий органов местного самоуправления органам государственной власти регионов. А Федеральным законом от 3 февраля 2015 г. № 8-ФЗ «О внесении изменений в статьи 32 и 33 Федерального закона “Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации” и Федеральный закон “Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации”»<sup>16</sup> был закреплён порядок проведения конкурсов при избрании руководителей муниципальных образований, предполагающий значительное влияние органов государственной власти на итоги таких конкурсов и на избрание руководителей. По факту данный Закон и установил право органов государственной власти влиять на формирование органов местного самоуправления и назначение соответствующих должностных лиц, а конституционная реформа 2020 года лишь закрепила это право в Конституции.

Следствием вступления в силу Федерального закона № 131-ФЗ стало формирование в Российской Федерации номинально независимых органов местного самоуправления, которые на деле не способны были выполнять возложенные на них функции за счет собственных средств. Это привело к дотационности органов местного самоуправления и их полной зависимости от государства при формальной автономности.

Конституционная реформа 2020 года лишь легитимизировала фактическое взаимоотношение органов государственной власти и местного самоуправления в России, закрепив в Конституции те нормы, которые либо уже в той или иной форме были прописаны в федеральных законах, либо устанавливались на местах нормативными актами органов государственной власти субъектов Российской Федерации. Заметим, что характер этих региональных нормативных актов в субъектах был различным, соответственно, сильно отличались

<sup>13</sup> См.: СЗ РФ. 2003. № 40, ст. 3822.

<sup>14</sup> Степанов М. М. Местное самоуправление в контексте конституционной реформы 2020 года // Актуальные проблемы рос. права. 2021. Т. 16. № 5 (126). С. 37.

<sup>15</sup> См.: СЗ РФ. 2014. № 22, ст. 2770.

<sup>16</sup> См.: СЗ РФ. 2015. № 6, ст. 886.

объемы переданных с муниципального уровня на государственный и наоборот полномочий, степень дотационности и конечные финансовые возможности органов местного самоуправления в разных частях страны. Это повлекло за собой разрыв в развитии систем здравоохранения, образования, в уровне социальной защищенности граждан на местах. Возникли большие различия «в обеспечении предусмотренных законодательством общих для всех граждан прав, возможностях и гарантиях в разных регионах и муниципалитетах, что несправедливо по отношению к человеку и несет прямую угрозу обществу и целостности страны»<sup>17</sup>. Именно на этот факт указывал в том числе Президент РФ В.В. Путин, обосновывая необходимость поправки в Конституцию, связанной с формированием единой системы публичной власти, в ходе Послания Федеральному Собранию 15 января 2020 г. Глава государства при этом отметил, что «полномочия и реальные возможности местного самоуправления — самого близкого к людям уровня власти — могут и должны быть расширены и укреплены»<sup>18</sup>.

Таким образом, предусмотренное конституционной реформой 2020 года усиление единой вертикали публичной власти не ущемляет права органов местного самоуправления, а лишь юридически оформляет давно уже свершившийся факт их включения в данную вертикаль, служит выстраиванию более эффективного взаимодействия между органами местного самоуправления и государственной власти, обеспечивает законодательную базу для создания равных правовых и финансовых возможностей органов местного самоуправления во всех регионах. Мы, конечно, не можем говорить в данном случае об усилении степени демократизации общества. Зато налицо стремление достичь такой ключевой цели правовой политики, как максимально полная реализация и защита прав и свобод граждан на всей территории государства, обеспечение равных для всех правовых и социальных гарантий.

Не исключено, что в будущем России удастся выстроить и реализовать на практике такую правовую и социально-экономическую модель развития общества, которая позволит эффективно достигать обозначенной выше цели правовой политики в условиях реально автономного и сильного местного самоуправления. Однако на данный момент соответствующих исторических и социокультурных предпосылок в нашем государстве нет. В России, в принципе, за всю ее историю политического развития ни разу не было создано самостоятельной

и эффективной системы местного самоуправления, поскольку для нашей страны характерны традиции централизованного управления, формировавшиеся на протяжении многих веков. Те периоды, когда система управления государством строилась с опорой на эти традиции, связаны с экономическим, политическим укреплением России, усилением ее обороноспособности, ростом влияния на глобальные процессы в системе международных отношений. Эпоха СССР — наиболее яркий тому пример. И наоборот, «власть на местах получала определенную самостоятельность только в условиях ослабления суверенитета и государственности. Когда же начинался процесс их восстановления, то он всегда был неразрывно связан с централизацией публичной власти, которая приводила к потере местными органами власти своей автономности»<sup>19</sup>. Такого мнения придерживаются большинство исследователей истории местного самоуправления в России и истории права в целом. В особенности хотелось бы отметить позицию В.И. Васильева, В.Е. Чиркина, М.М. Степанова<sup>20</sup>.

Третий блок поправок к Конституции РФ обусловлен введением и закреплением на конституционном уровне доминанты национального права над межгосударственными правовыми нормами, что должно повлечь усиление позиций России на международной арене. Здесь следует упомянуть в первую очередь поправки в ст. 79 и 125 Конституции РФ, связанные с установлением приоритета Основного Закона над международным правом на территории нашей страны, с нормой о том, что не соответствующие Конституции РФ международные договоры Российской Федерации не подлежат введению в действие и применению, с правом Конституционного Суда РФ решать, какие постановления международных судов исполнять, а какие — нет. Сюда же можно отчасти отнести поправку о декларировании правопреимственности Российской Федерации по отношению к СССР.

Именно эти поправки вызвали крайне негативную реакцию на Западе. В адрес Российской Федерации последовали обвинения в незаконности поправок в Конституцию со стороны Европарламента, парламентов и руководителей ряда государств.

Подобные призывы не признавать обновленную Конституцию РФ выглядят тем более странно и абсурдно, что озвучиваются, как правило, политическими лидерами тех стран, для правовых систем которых так или иначе характерен приоритет

<sup>17</sup> Степанов М.М. Указ. соч. С. 38.

<sup>18</sup> Послание Президента Российской Федерации Федеральному Собранию Российской Федерации от 15 января 2020 г. // Росс. газ. 2020. 16 янв.

<sup>19</sup> Степанов М.М. Указ. соч. С. 41.

<sup>20</sup> См.: Васильев В.И. К вопросу о территориальных уровнях местного самоуправления // Журнал рос. права. 2017. № 1. С. 83; Чиркин В.Е. Публичное управление «на местах»: некоторые вопросы российского и зарубежного опыта // Журнал рос. права. 2014. № 10. С. 44; Степанов М.М. Указ. соч. С. 40.

национального права над международным. Например, Конституция США не подвержена каким-либо ограничениям или изменениям в угоду требованиям международных правовых актов. И хотя в самой Конституции США верховенство национального права над международным не прописано, Конгресс США имеет право принимать нормативные акты, противоречащие международным соглашениям. Правоприменители внутри страны в лице судов также достаточно часто уклоняются от применения международных норм, объясняя это нормами федерального законодательства или законодательством отдельно взятого штата. Любопытно и то, что Верховный суд США не считает международные нормы обязательными к исполнению. Что касается внешней политики США, то это государство «проводит ее с высокой эффективностью и результативностью, опираясь на международное право (в тех случаях, когда действующие нормы соответствуют интересам и устремлениям США), корректируя его или создавая предпосылки / прецеденты для появления новых норм, когда это необходимо для государства»<sup>21</sup>. Это, кстати, одно из свидетельств того, что сама система международного права является в большей степени фикцией, чем эффективным инструментом решения вопросов межгосударственных отношений. Эффективным инструментом она становится лишь в тех случаях, когда речь идет о защите интересов одного конкретного государства и ряда его союзников.

В Конституции Германии не прописан приоритет межгосударственного права над международным. Более того, еще в 1986 г. Конституционный суд ФРГ вынес заключение о том, что «современное международное право не содержит всеобщего правила о том, что государства были бы обязаны инкорпорировать свои договоры во внутригосударственное право и там приобрести приоритет в действии и применении перед внутригосударственным правом»<sup>22</sup>.

Законодательство Франции ориентировано на приоритет международных соглашений, но только тогда, когда остальные их участники также придерживаются регламентированных условий. В то же время вопрос о приоритете над Конституцией в этой стране остается дискуссионным. Примечательно, что Конституционный и Верховный суды Франции рассматривают свой Основной закон в качестве приоритетного по отношению к международному праву, но в случае расхождений с правом Европейского Союза Конституция страны должна быть приведена в соответствие.

<sup>21</sup> Акчури Т. Ф. Международные договоры в правовой системе США // Евразийский юрид. журнал. 2017. № 2 (105). С. 210–219.

<sup>22</sup> Клемин А. В. ФРГ: соотношение международного и национального права // Современная Европа. 2017. № 2 (74). С. 78.

Таким образом, на практике страны Запада всегда ставят национальные интересы над международными независимо от того, как это обосновывается юридически – особыми указаниями в конституции или решениями судов в каждом отдельном случае. Попытки требовать обратного от Российской Федерации лишней раз свидетельствуют о политике двойных стандартов Запада, который, формально декларируя равные для всех нормы международного права, всякий раз интерпретирует их в свою пользу, а т.н. независимые межгосударственные органы, на деле являющиеся не межгосударственными, а «карманными» органами США, полностью зависящими от манипуляций заокеанского кукловода, как правило, не заботятся даже о формальном создании какого-либо подобия объективности, принимая несправедливые решения не в пользу России и ее ключевых политических партнеров. Здесь стоит вспомнить хотя бы регулярные «газовые споры» с несправедливыми решениями международных судов.

Закрепив на конституционном уровне приоритет национального права над международным, Россия пошла по пути США и стран Западной Европы, в правовых системах которых аналогичные принципы давно уже существуют и применяются на практике. Такой подход соответствует курсу на укрепление национальных интересов и главное – ключевой цели правовой политики государства – максимально полной реализации и защите прав и свобод граждан. Поскольку речь идет о российской правовой политике, то и защита осуществляется в отношении прав и свобод российских граждан. Согласно обновленной редакции Конституции РФ эти права и свободы более не могут оказаться разменной монетой в играх с международным правом, которые затевают наши западные партнеры.

В развитие третьей группы поправок к Конституции РФ, связанных с укреплением суверенитета страны и доминированием национального права над международным, принят Федеральный конституционный закон от 9 ноября 2020 г. № 5-ФКЗ «О внесении изменений в Федеральный конституционный закон “О Конституционном Суде Российской Федерации”»<sup>23</sup>, в котором прописано, что Конституционный Суд «разрешает вопрос о возможности исполнения решений межгосударственных органов, принятых на основании положений международных договоров Российской Федерации в их истолковании, противоречащем Конституции Российской Федерации» и «по запросам Президента Российской Федерации, Правительства Российской Федерации, Верховного Суда Российской Федерации разрешает вопрос о возможности исполнения решения иностранного или международного

<sup>23</sup> См.: СЗ РФ. 2020. № 46, ст. 7196.

(межгосударственного) суда, иностранного или международного третейского суда (арбитража), налагающего обязанности на Российскую Федерацию, в случае если это решение противоречит основам публичного правопорядка Российской Федерации».

Принят также Федеральный закон от 9 ноября 2020 г. № 365-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон “О безопасности”»<sup>24</sup>, который не только обеспечивает механизм реализации нормы о том, что «решения межгосударственных органов, принятые на основании положений международных договоров Российской Федерации в их истолковании, противоречащем Конституции Российской Федерации, не подлежат исполнению в Российской Федерации», но и расширяет функции Совета Безопасности Российской Федерации — к его полномочиям теперь отнесены вопросы, касающиеся «обеспечения национальных интересов и безопасности личности, общества и государства, а также поддержания гражданского мира и согласия в стране, охраны суверенитета Российской Федерации, ее независимости и государственной целостности, предотвращения внутренних и внешних угроз».

В целом же обновленная редакция Конституции РФ запустила перезагрузку всей правовой системы страны. Еще в июле 2020 г. Председатель Комитета Государственной Думы по государственному строительству и законодательству П. В. Крашенинников заявил о том, что для реализации поправок к Конституции необходимо принятие более 100 федеральных законов<sup>25</sup>, связанных с регулированием правоотношений в области социальной защиты граждан, здравоохранения, науки и культуры, организации единой системы публичной власти, развития предпринимательства, укрепления обороноспособности и целостности государства. За минувшие два года значительная часть федеральных законов уже принята и вступила в силу. Другие находятся в процессе разработки, принятия или вступления в силу отдельных их положений.

\* \* \*

Масштабное обновление федерального законодательства повлекло за собой перезагрузку всей правовой системы страны, глобальную реформу региональных и муниципальных правовых актов на местах. Таким образом, поправки к Конституции запустили необратимый процесс модернизации системы государственного управления и общественных отношений. И сегодня очевидно, что мы стоим на пороге конституционных предпосылок обновляемого государства и общества. Принципы,

заложенные в российское право в итоге конституционной реформы 2020 года, определяют правовую политику нашего государства и развитие всей правовой системы России на ближайшие десятилетия.

## СПИСОК ЛИТЕРАТУРЫ

1. *Акчури Т. Ф.* Международные договоры в правовой системе США // Евразийский юрид. журнал. 2017. № 2 (105). С. 210–219.
2. *Васильев В. И.* К вопросу о территориальных уровнях местного самоуправления // Журнал рос. права. 2017. № 1. С. 83.
3. *Клемин А. В.* ФРГ: соотношение международного и национального права // Современная Европа. 2017. № 2 (74). С. 78.
4. *Куманин Е. В.* Юридическая политика и развитие права в условиях развитого социализма // Сов. государство и право. 1983. № 3. С. 127.
5. *Малько А. В., Затонский В. А.* Правовая политика в сфере местного самоуправления как средство усиления российской государственности // Закон. 2006. № 11. С. 89–94.
6. *Матузов Н. И.* Общая концепция и основные приоритеты российской правовой политики // Правовая политика и правовая жизнь. 2000. № 11. С. 32.
7. *Общая теория права и государства: учеб. / под ред. В. В. Лазарева.* 3-е изд., перераб. и доп. М., 2001. С. 55.
8. *Рыбаков О. Ю.* Российская правовая политика в сфере защиты прав и свобод личности. СПб., 2004. С. 49.
9. *Степанов М. М.* Местное самоуправление в контексте конституционной реформы 2020 года // Актуальные проблемы рос. права. 2021. Т. 16. № 5 (126). С. 37, 38, 40, 41.
10. *Теория государства и права: курс лекций / под ред. Н. И. Матузова, А. В. Малько.* 2-е изд. М., 2000. С. 512.
11. *Федоров Н. В.* Правовая политика Советского государства: вопросы истории, теории, практики: дис. ... канд. юрид. наук. М., 1985.
12. *Чиркин В. Е.* Публичное управление «на местах»: некоторые вопросы российского и зарубежного опыта // Журнал рос. права. 2014. № 10. С. 44.

## REFERENCES

1. *Akchurin T. F.* International treaties in the legal system of the USA // Eurasian Legal Journal. 2017. No. 2 (105). P. 210–219 (in Russ.).
2. *Vasiliev V. I.* On the issue of territorial levels of local self-government // Journal of Russ. law. 2017. No. 1. P. 83 (in Russ.).
3. *Klemin A. V.* FRG: correlation of International and national law // Modern Europe. 2017. No. 2 (74). P. 78 (in Russ.).
4. *Kumanin E. V.* Legal policy and development of law in the conditions of developed socialism // Soviet State and Law. 1983. No. 3. P. 127 (in Russ.).

<sup>24</sup> См.: СЗ РФ. 2020 г. № 46, ст. 7209.

<sup>25</sup> См.: Росс. газ. 2020. 4 июля.

5. *Mal'ko A.V., Zatonsky V.A.* Legal policy in the field of local self-government as a means of strengthening Russian statehood // *Law*. 2006. No. 11. P. 89–94 (in Russ.).
6. *Matuzov N.I.* General concept and main priorities of Russian legal policy // *Legal policy and legal life*. 2000. No. 11. P. 32 (in Russ.).
7. *General theory of law and the state: textbook / ed. by V.V. Lazarev*. 3<sup>rd</sup> ed., reprint and add. M., 2001. P. 55 (in Russ.).
8. *Rybakov O. Yu.* Russian legal policy in the field of protection of individual rights and freedoms. SPb., 2004. P. 49 (in Russ.).
9. *Stepanov M.M.* Local self-government in the context of the constitutional reform of 2020 // *Actual problems of Russ. law*. 2021. Vol. 16. No. 5 (126). P. 37, 38, 40, 41 (in Russ.).
10. *Theory of state and law: course of lectures / ed. by N.I. Matuzov, A.V. Mal'ko*. 2<sup>nd</sup> ed. M., 2000. P. 512 (in Russ.).
11. *Fedorov N.V.* The legal policy of the Soviet state: questions of history, theory, practice: dis. ... PhD in Law. M., 1985 (in Russ.).
12. *Chirkin V.E.* Public administration “on the ground”: some issues of Russian and foreign experience // *Journal of Russ. law*. 2014. No. 10. P. 44 (in Russ.).

### Сведения об авторе

**ТОЛКАЧЕВ Константин Борисович** – доктор юридических наук, профессор, заслуженный юрист РФ, Председатель Государственного Собрания – Курултая Республики Башкортостан; 450008 Республика Башкортостан, г. Уфа, ул. Заки Валиди, д. 46

### Authors' information

**TOLKACHEV Konstantin B.** – Doctor of Law, Professor, Honored Lawyer of the Russian Federation, the Chairman of the State Assembly – the Kurultay of the Republic of Bashkortostan; 46 Zaki Validi str., 450008 Ufa, Republic of Bashkortostan, Russia