

на онлайн-технологии, и риски, создаваемые сетью Интернет. В этом контексте авторы ставят проблему соразмерного ограничения прав человека, реализуемых в Интернете. Анализируя международные основы реализации прав человека онлайн, авторы выделяют тенденции установления правил реализации прав человека онлайн на международном уровне. Большинство из этих правил содержатся в документах так называемого мягкого права. На международном уровне отсутствует единая система таких правил. Авторы определяют право на доступ в Интернет как отдельную юридическую конструкцию, связанную с правом на информацию, но постепенно отделяющуюся от него. В статье сделан вывод о необходимости обеспечения реализации прав человека в Интернете на основе ориентированного на цифровизацию мультидисциплинарного подхода с учетом финансовой, политической, юридической, социальной, технологической и научной составляющих этого процесса.

**Ключевые слова:** права человека, цифровизация, Интернет, технологии, цифровые права, информация

**УДК 342.38: 342.384.9**

***Дмитрий Александрович Авдеев***

*Кандидат юридических наук, доцент,  
доцент кафедры конституционного  
и муниципального права*

*Тюменского государственного университета,  
Тюмень, Россия*

*e-mail: ronner@mail.ru*

## **КОНСТИТУЦИОННОЕ РАЗВИТИЕ РОССИИ: ПОИСК ДОРОГ С УЧЕТОМ ЗАДАННЫХ НАПРАВЛЕНИЙ**

**Аннотация:** конституционные поправки 2020 г. не только внесли изменения в сложившуюся систему организации публичной власти, но определили вектор дальнейшего развития российского государства на ближайшую перспективу. О возможных вариантах развития государственного управления повествуется в данной статье.

**Ключевые слова:** государственное управление, конституция, конституционная реформа, конституционные поправки, публичная власть

2020 год войдет в отечественную историю как год конституционной реформы и периода действия режима «повышенной готовности» в условиях пандемии и распространения коронавирусной инфекции COVID-19.

С момента принятия Конституции Российской Федерации, которая задала вектор развития отечественной государственности, закрепив социально-экономические и политико-правовые основы российского общества государства, прошло достаточно времени для того чтобы подвести некоторые итоги и спрогнозировать дальнейшую эволюцию российской правовой системы.

За двадцатисемилетний период действия Конституции Российской Федерации изменения в нее вносились трижды: в 2008, 2014 и 2020 гг., (если не считать изменения конституционного текста ст. 65, обусловленные образованием (принятием) нового субъекта Российской Федерации или изменением его наименования).

Первые поправки в Конституцию Российской Федерации были внесены в 2008 г. дважды: были приняты Закон Российской Федерации о поправке к Конституции Российской Федерации от 30 декабря 2008 г. № 6-ФКЗ «Об изменении срока полномочий Президента Российской Федерации и Государственной Думы»<sup>1</sup> и Закон Российской Федерации о поправке к Конституции Российской Федерации от 30 декабря 2008 г. № 7-ФКЗ «О контрольных полномочиях Государственной Думы в отношении Правительства Российской Федерации»<sup>2</sup>. Согласно Закону о поправке № 6-ФКЗ были увеличены сроки президентских и депутатских полномочий на шесть и пять лет соответственно. Закон о поправке № 7-ФКЗ предусматривал право Государственной Думы заслушивать ежегодные отчеты Правительства Российской Федерации о результатах его деятельности, в том числе по вопросам, поставленным Государственной Думой, а также обязанность Правительства Российской Федерации разрабатывать и представлять Государственной Думе федеральный бюджет и обеспечивать его исполнение.

Через шесть лет, в 2014 г., также было принято два Закона о поправках в Конституцию. В соответствии с Законом Российской Фе-

---

<sup>1</sup> Собр. законодательства Рос. Федерации. 2009. № 1. Ст. 1.

<sup>2</sup> Там же. Ст. 2.

дерации о поправке к Конституции Российской Федерации от 5 февраля 2014 г. № 2-ФКЗ «О Верховном Суде Российской Федерации и прокуратуре Российской Федерации»<sup>1</sup> были изменены основы судостроительства и прокуратуры. Существенным стало упразднение Высшего Арбитражного Суда Российской Федерации. Закон Российской Федерации о поправке к Конституции Российской Федерации от 21 июля 2014 г. № 11-ФКЗ «О Совете Федерации Федерального Собрания Российской Федерации»<sup>2</sup> предоставил Президенту Российской Федерации право назначать в состав Совета Федерации не более 10 % представителей Российской Федерации от общего числа членов Совета Федерации. Однако Президент так и не воспользовался данной возможностью.

Если вышеуказанные законы о поправках носили фрагментарный (точечный) характер и направлены были на изменение отдельных норм Конституции, то Закон о поправке к Конституции Российской Федерации от 14 марта 2020 г. № 1-ФКЗ «О совершенствовании регулирования отдельных вопросов организации и функционирования публичной власти» (далее – Закон о поправке 2020 г.)<sup>3</sup> содержал изменения и дополнения, представляющие собой большой комплекс норм, которые не только вносят существенные коррективы в систему организации публичной власти вообще и государственной в частности, но и предусматривают изменение иных положений Конституции, не связанных с организацией и деятельностью органов публичной власти.

В частности, конституционные поправки затрагивали отдельные аспекты жизни российского социума, а также государственного устройства Российской Федерации. К примеру, получили закрепление нормы о семейных ценностях, представляющие собой традиционное понимание института семьи, брака как союза мужчины и женщины (п. «ж»<sup>1</sup> ст. 72), дети признаются важнейшим приоритетом государственной политики. Нашли отражение и иные положения социально значимого характера, которые наряду с вышеприведенными можно рассматривать как конституционные ценности: защита исторической правды (ст. 67<sup>1</sup> Конституции), признание культуры в Российской Федерации уникальным наследием ее многонационального народа (ст. 68).

---

<sup>1</sup> Собр. законодательства Рос. Федерации. 2014. № 6. Ст. 548.

<sup>2</sup> Там же. № 30 (ч. I). Ст. 4202.

<sup>3</sup> Там же. 2020. № 11. Ст. 1416.

Появилась в Конституции норма, устанавливающая внешнеполитическую функцию Российской Федерации, которая заключается в поддержании и укреплении международного мира и безопасности, обеспечение мирного сосуществования государств и народов, недопущение вмешательства во внутренние дела государства (ст. 79<sup>1</sup> Конституции).

Получили конституционную «прописку» нормы социально-экономического характера – уважение труда граждан, гарантирование минимального размера оплаты труда не менее величины прожиточного минимума, индексация пенсий, социальных пособий и иных социальных выплат. В этой связи закрепляются принципы всеобщности, справедливости и солидарности поколений, гарантируется обязательное социальное страхование, адресная социальная поддержка граждан (ст. 75 Конституции). Создаются условия для устойчивого экономического роста страны и повышения благосостояния граждан, для взаимного доверия государства и общества, гарантируются защита достоинства граждан и уважение человека труда, обеспечиваются сбалансированность прав и обязанностей гражданина, социальное партнерство, экономическая, политическая и социальная солидарность (ст. 75<sup>1</sup> Конституции).

Безусловно, данные нововведения по содержанию и значению не уступают иным положениям и нормам Конституции и играют важную роль в жизнедеятельности общества и государства. Тем не менее при сопоставлении их с положениями Конституции Российской Федерации до внесения их в ее текст возникает два вопроса: во-первых, почему данные положения не нашли свое отражение в период разработки проекта Конституции как очевидные положения ценностно-ориентированного характера и, во-вторых, почему данные положения вносятся в главу «Федеративное устройство»?

Если ответ на последний вопрос очевиден – так как внесение подобных изменений в главы 1 и 2 не представляется возможным в силу необходимости проведения процедуры пересмотра Конституции, то все вышеприведенные изменения нашли отражение в главе 3 Конституции. Отвечая на первый вопрос, следует учитывать то, что, как нам кажется, в своей первоначальной редакции конституционный текст содержал все необходимые компоненты и конституционные характеристики социального государства. Детализация социальных гарантий в Конституции в виде уравнивания МРОТ

с прожиточным минимумом, установления индексации пенсий и иных социальных выплат, провозглашения уважения человека труда, брака как союза мужчины и женщины и т. п. может показаться излишней для конституционного текста. Однако здесь стоит иметь ввиду и другой аспект – данные социальные положения и нормы выглядят привлекательными для их одобрения при проведении общероссийского голосования в совокупности с другими изменениями и дополнениями, регламентирующими организацию и деятельность органов государственной власти и местного самоуправления.

Видимо поэтому в средствах массовой информации культивировались в основном конституционные поправки социальной направленности. Однако вопросы модернизации системы организации высших органов государственной власти и органов местного самоуправления (изменение процедуры формирования Совета Федерации, реорганизация деятельности Конституционного Суда, установление единства публичной власти и т. д.), а также иные аспекты функционирования публичной власти не получили должного освещения в средствах массовой информации.

Немалое значение имеет инициатива Президента как главы государства и гаранта Конституции закрепить на высшем юридическом уровне основы безопасности суверенитета и государственной целостности Российской Федерации, а также установить в ранге конституционных норм незыблемость национальных, исторических и культурных традиций Российского государства.

Таким образом, в отличие от предыдущих законов о поправках, Закон о поправке 2020 г. содержал в общей сложности 206 изменений и дополнений глав 3–8 Конституции Российской Федерации. При этом, как видно, предлагаемые Президентом корректировки конституционного текста обширны по своему назначению и содержанию. Недаром конституционная поправка 2020 г. стала рассматриваться как «конституционная реформа». Действительно, объем изменений, дополнений, корректировок и новых редакций статей Конституции достаточно большой.

В этой связи полагаем, что следовало бы предусмотреть внесение конституционных поправок не одним Законом, а несколькими, как того требует Федеральный закон от 4 марта 1998 г. № 33-ФЗ «О порядке принятия и вступления в силу поправок к Конституции Российской Федерации»<sup>1</sup>. Так, в соответствии с ч. 2 ст. 2 одним Зако-

---

<sup>1</sup> Собр. законодательства Рос. Федерации. 1998. № 10. Ст. 1146.

ном Российской Федерации о поправке к Конституции Российской Федерации охватываются взаимосвязанные изменения конституционного текста. Более того, практика внесения конституционных поправок в 2008 и 2014 гг. тому подтверждение. Согласно ч. 3 этой же статьи вышеуказанного Федерального закона Закон Российской Федерации о поправке к Конституции Российской Федерации получает наименование, отражающее суть данной поправки. Однако, как мы видим, наименование Закона о поправке 2020 г. отличается от его содержания. Следовательно, необходимо было принимать отдельные Законы Российской Федерации о поправке к Конституции Российской Федерации, которые бы содержали взаимообусловленные изменения конституционного текста. Идея вынести на общероссийское голосование все конституционные изменения и дополнения, как говорится, «одним пакетом», представляется нам неудачной по понятным причинам.

По нашему глубокому убеждению, внесение изменений в Конституцию как особый акт требует, во-первых, предварительного проведения научной экспертизы, обсуждения законопроекта с привлечением не только широкой общественности, но и специалистов различного профиля, прежде всего управленческого, юридического и экономического. Во-вторых, важны выработка концепции или же иное обоснование планируемых конституционных поправок, определяющих их цель и предназначение. Это во многом бы способствовало пониманию планируемых изменений в системе организации и деятельности органов власти и управления, равно как и выработке дальнейшей политики государства.

Нельзя не согласиться с Н. В. Лебедевой в том, что «при подготовке и рассмотрении поправок к Конституции следует всесторонне проанализировать факторы, побуждающие к их внесению, среди которых: кардинальные изменения, происходящие в социальной, экономической и политической сферах, возникновение новых общественных отношений, недостатки конституционного текста» [Лебедева 2017: 18]. Как верно отмечает А. А. Клишас «оценивая новый проект Конституции, необходимо учитывать механизмы ее реализации с учетом возможных правовых рисков» [Клишас 2016: 135].

Президент прекрасно понимал, что корректировка конституционного текста в таком масштабе может вызвать ту или иную реакцию различных политических сил и общественности. Необходимо

было придать процедуре «конституционный характер» и заручиться поддержкой российских граждан, для чего и была придумана процедура общероссийского голосования. В этой связи были получены положительное заключение Конституционного Суда на Закон о поправке 2020 г. и его одобрение большинством избирателей, принявших участие в голосовании; это обеспечило легитимность принимаемых конституционных поправок.

Несмотря на то что особенности проведения процедуры общероссийского голосования, его правовая составляющая и последствия не являются предметом нашего исследования, нельзя не сказать, что необходимость общероссийского голосования по поправкам в Конституцию Российской Федерации была неоднозначно воспринята юридическим сообществом и учеными-конституционалистами в частности. Тем не менее нельзя не отметить, что, во-первых, процедура проведения общероссийского голосования не предусматривается ни положениями главы 9 Конституции, ни Федеральным законом от 4 марта 1998 г. Во-вторых, нормы и положения в соответствии с которыми проводится всероссийский референдум, не распространяются на общероссийское голосование по поправкам к Конституции. В-третьих, создан прецедент, согласно которому Закон Российской Федерации о поправке к Конституции Российской Федерации может предусматривать те или иные особенности их принятия и вступления в силу. И наконец, в-четвертых, общероссийское голосование проводится уже после того, когда Закон о поправках 2020 г. вступил в силу [Авдеев 2020: 10].

Резюмируя изложенное, считаем, что назначение конституционных изменений 2020 г., заключается в конституционализации сложившейся практики взаимодействия между органами государственной власти федерального, регионального уровней и местного самоуправления, что в итоге привело к установлению единства публичной власти. Несмотря на то что органы местного самоуправления не входят в систему органов государственной власти, в совокупности с ними они образуют единую систему публичной власти.

Закон о поправке 2020 г., по нашему мнению, прояснил вопрос о месте Президента в системе государственного управления, указав, что общее руководство деятельностью Правительства осуществляется Президентом. Существенным образом изменились порядок формирования Совета Федерации и организационная деятельность Конституционного Суда Российской Федерации.

Укрепление вертикали исполнительной власти, расширение президентских полномочий свидетельствуют о наметившейся с начала XXI в. тенденции к централизации публичной власти на федеральном уровне.

Конституционные поправки 2020 г. подтвердили наш прогноз дальнейшего развития публичной власти в Российской Федерации: «Российский монархизм с характерным авторитаризмом и централизмом, проявляющимся в доминировании главы государства в системе высших органов государственной власти, дисбалансе принципа разделения властей, приоритете исполнительной власти по сравнению с иными, пронизывает все сферы государственного управления. Существование единого центра, сконцентрировавшего стратегические полномочия и прерогативы по управлению делами государства и решению вопросов внутренней и внешней политики, стало неотъемлемым атрибутивным свойством российского государственного управления, при этом положения и нормы Конституции Российской Федерации 1993 г. констатируют данную систему организации власти» [Авдеев 2017: 32].

Таким образом, как нам кажется, конституционная реформа 2020 г. положила начало последующей модернизации Конституции Российской Федерации. Предполагаем, что можно ожидать разработки и принятия нового варианта российской конституции, а для этого необходимо принять федеральный конституционный закон о Конституционном Собрании. Однако время покажет...

### **Библиографический список**

*Авдеев Д. А.* Монархизм отечественного государственного управления // Известия Алтайского гос. ун-та. 2017. № 4. С. 27–33.

*Авдеев Д. А.* Конституционное реформирование в России: назначение и перспективы // В сборнике: Енисейские политико-правовые чтения: сб. науч. ст. по материалам XIII Всерос. науч.-практ. конф. Красноярск, 2020. С. 3–12.

*Клишас А. А.* Конституционные реформы на современном этапе правового развития // Журн. зарубежного законодательства и сравнительного правоведения. 2016. № 1. С. 133–136.

*Лебедева Н. В.* Законы о поправках к Конституции РФ в системе источников конституционного права // Конституционное и муниципальное право. 2017. № 9. С. 18–21.

**Dmitriy A. Avdeyev**  
*Candidate of Juridical Sciences, Associate Professor,  
Department of Constitutional and Municipal Law  
University of Tyumen  
Tyumen, Russia  
e-mail: ronner@mail.ru*

**CONSTITUTIONAL DEVELOPMENT OF RUSSIA:  
SEARCH FOR ROADS IN ACCOUNT  
OF RECEIVED DIRECTIONS**

**Abstract:** the constitutional amendments of 2020 not only made changes to the existing system of organizing public power, but determined the vector of the further development of the Russian state in the near future. Possible options for the development of state government are described in this article.

**Keywords:** government, constitution, constitutional reform, constitutional amendments, public authority

**УДК 342.728**

**Анастасия Ивановна Андриенко**  
*Преподаватель кафедры государственного и  
муниципального права  
Сургутского государственного университета  
Сургут, Россия  
e-mail: andrienko\_ai@surgu.ru*

**ВЗАИМОДЕЙСТВИЕ  
СОЦИАЛЬНО ОРИЕНТИРОВАННЫХ  
НЕКОММЕРЧЕСКИХ ОРГАНИЗАЦИЙ  
И ОРГАНОВ ГОСУДАРСТВЕННОЙ ВЛАСТИ  
В ЦИФРОВОЙ СРЕДЕ: ПРАВОВОЕ ОБЕСПЕЧЕНИЕ**

**Аннотация:** автор, опираясь на мнения конституционалистов о необходимости изучения цифровизации общественных отношений, анализирует, насколько взаимоотношения органов государственной власти и социально ориентированных некоммерческих организаций (СОНКО) перешли в цифровую среду. Поиск