

УДК 342
ББК 67.400

DOI 10.22394/1682-2358-2019-2-14-19

E.V. Malinenko, Candidate of Sciences (Law), Associate Professor of the Department of Constitutional and Municipal Law of the South-Russian Institute of Management, Branch of the Russian Presidential Academy of National Economy and Public Administration

**INFLUENCE
OF DIGITALIZATION
OF MANAGEMENT
ON OPTIMIZATION
OF THE LEGAL SYSTEM
(By the Example
of Constitutions
and Charters
of the Russian
Federation Subjects)**

Theoretical and practical aspects of optimization of constitutions and charters of the Russian Federation subjects are studied. Problems of adaptation of the Russian Federation legal system in the conditions of economic risks for the purpose of maintenance of economy development are revealed. The ideas of the annual Address of the President of the Russian Federation to the Federal Assembly are analyzed from the point of view of development of a single legal space for all Russian Federation subjects.

Key words and word-combinations: President, the Address, subject, constitution, charter, optimization, digitalization.

Э.В. Малиненко, кандидат юридических наук, доцент кафедры конституционного и муниципального права Южно-Российского института управления — филиала Российской академии народного хозяйства и государственной службы при Президенте РФ (email: lova.alt@mail.ru)

**ВЛИЯНИЕ ЦИФРОВИЗАЦИИ
УПРАВЛЕНИЯ
НА ОПТИМИЗАЦИЮ
ПРАВОВОЙ СИСТЕМЫ
(на примере конституций
и уставов субъектов РФ)**

Аннотация. Исследуются теоретические и практические аспекты оптимизации конституций и уставов субъектов РФ. Выявляются проблемы адаптации правовой системы Российской Федерации в условиях экономических рисков с целью обеспечения развития экономики. Анализируются идеи ежегодного Послания Президента РФ Федеральному Собранию РФ с точки зрения развития единого правового пространства для всех субъектов Федерации.

Ключевые слова и словосочетания: Президент РФ, послание, субъект, конституция, устав, оптимизация, цифровизация.

В условиях развития глобальной цифровизации и напряженной международной обстановки для оптимизации конституций и уставов субъектов РФ применительно к современным целям и задачам, поставленным В.В. Путиным в ежегодном Послании Федеральному Собранию РФ, оглашенном 20 февраля 2019 г. перед членами Совета

Федерации, депутатами Государственной Думы, членами Правительства РФ, судьями Конституционного и Верховного судов РФ, высшими должностными лицами российских регионов, необходимо прорывное развитие экономики, преодоление возможных социальных кризисов и политико-правовое совершенствование гражданского общества в Российской Федерации. Главная идея внутреннего социального и экономического развития страны выведена на основе правовых норм, содержащихся в майских указах и национальных проектах [1].

Основные направления ежегодного Послания Президента РФ указывают на необходимость информирования и дальнейшего укрепления вертикали исполнительной власти в Российском государстве, создания более благоприятных условий дальнейшего развития малого и среднего бизнеса как фундамента экономики, а также укрепления института семьи, материнства и детства. Особое внимание в Послании Президента РФ уделено борьбе с бедностью и преодолением социального неравенства в стране, а также развитию медицинского обслуживания населения и совершенствованию нормативно-правовых актов указанной проблематики.

Конкретные пути, условия и необходимость оптимизации российского законодательства сформулированы в контексте конкретных целей, направлений по реализации задач развития государства, указанных в Послании. Заказ общества на справедливость вытекает из радикальных изменений, происходящих в государстве, вызванных необходимостью расширения пространства свободы, укрепления институтов демократии, местного самоуправления, структуры гражданского общества, цифровизации государственного управления [2]. По мнению В.В. Путина, «все наше законодательство нужно настроить на новую технологическую реальность» [1].

В стране длительное время не уделялось должного внимания проблемам цифровизации не только в системе государственного управления Российской Федерации, но и ее субъектов. Требования современной жизни привели к пересмотру законов, не отвечающих насущным задачам. Развитие постиндустриального общества настоятельно диктует необходимость вхождения в эпоху цифрового развития экономики.

Цифровизация — преобразование информации в цифровую форму — стала неотъемлемым атрибутом реализации национальных проектов в субъектах РФ и объективно направлена на развитие конституций и уставов российских регионов, адаптацию этих нормативных актов в цифровом пространстве, а также их новое правовое осмысление в условиях цифровой трансформации.

Цифровизация — одно из условий успешного развития национальной экономики, без нее невозможно правовое развитие субъектов Федерации. Изменение цифрового будущего даст возможность каждому гражданину в полной мере участвовать в цифровых платформах государства, реализации государственных программ и национальных проектов.

Одна из основополагающих задач, поставленных Президентом России перед органами государственной власти, направлена на обеспечение эффективности законодательства. Вопрос его адаптации к нормам Конституции РФ, конституций и уставов ее субъектов в настоящее время недостаточно изучен.

Степень соответствия регионального законодательства Конституции РФ на практике выявить достаточно сложно. По нашему мнению, актуальной становится проблема потенциальных возможностей развития российской Конституции и конституций и уставов субъектов РФ.

Т.Я. Хабриева и Н.Н. Черногора считают, что «Конституция Российской Федерации, загруженная в виртуальное пространство с соблюдением правил «юридической техники» создания цифровой копии, предстает как актуальное в данный момент единство: а) ее текста; б) федеральных конституционных законов; в) правовых позиций Конституционного Суда РФ; г) законов РФ о поправках к Конституции РФ; д) общепризнанных норм и принципов международного права, ставших частью российской правовой системы» [3, с. 100].

Система нормативных правовых актов, включая конституции и уставы субъектов РФ, в условиях цифровизации остается малоизученной. Действующие нормативные правовые акты порой не могут обеспечить обществу нужных условий, а иногда и явно тормозят необходимый правовой прорыв. Ответственность за правовую реализацию законодательства возлагается на всю вертикаль исполнительной власти, особая роль в его осуществлении отведена субъектам Федерации. Именно они должны определить условия жизни отдельных российских территорий, предусмотреть юридическую ответственность должностных лиц органов государственной власти за недостаточную степень цифровизации. В этом аспекте правоприменения вертикаль государственной власти дает сбой, так как пока не обеспечивает полноту претворяемых задач. Полагаем, что данную сферу можно расширить, применив ее к конституциям и уставам субъектов РФ. Однако при этом возникает, на наш взгляд, двойная проблема: определив указанные нормативные акты только как цифровые копии, можно признать их полное соответствие российской Конституции, что вызывает определенную полемику по данному аспекту.

Следующим спорным моментом является возможность предоставления органам государственной власти права определять дополнительные права и гарантии физических и юридических лиц, что обязывает рассмотрение цифровой конституции лишь в качестве строгого аналога официальному тексту. В условиях общего правового пространства появляется необходимость единых цифровых образцов документов, основанных на базисных федеральных конституционных стандартах на основе установления взаимодействия федеральных и региональных органов государственной власти. К примеру, в 1997 г. Президент РФ Б.Н. Ельцин давал поручение Правительству РФ «провести анализ конституций (уставов) субъектов Российской Федерации на предмет их соответствия Конституции Российской Федерации и федеральным законам» [4]. Результативность изменений, происходящих в обществе и государстве, должна стать целью функционирования данных нормативных правовых актов. Каждый из них имеет свою специфику, поскольку субъекты РФ развиваются по собственному пути, что не исключает формирования единой общегосударственной стратегии развития в рамках компетенции федеральных органов государственной власти, а также содействия ей со стороны субъектов Федерации в политико-правовых рамках совместной компетенции.

В 2000 г. в стране возникла необходимость принятия Указа Президента РФ В.В. Путина «О дополнительных мерах по обеспечению единого правового пространства Российской Федерации». В 2016 г. введена обязанность высших должностных лиц (руководителей высших исполнительных органов государственной власти) субъектов РФ обеспечивать направление в Министерство юстиции РФ копий нормативных правовых актов субъектов РФ в 7-дневный срок после дня первого официального опубликования названных актов, а также сведений об источниках их официального опубликования для включения этих актов в федеральный регистр и проведения правовой экспертизы [5]. Особо указано о необходимости предоставления актов в электронном виде. Данный порядок предусмотрен и для конституций и уставов субъектов РФ. Следовательно, предоставление указанных актов в электронном варианте является первой предпосылкой принятия цифровой конституции.

В то же время недостатком является отсутствие меры ответственности высшего должностного лица субъекта Федерации за неисполнение данного Указа. Отсюда вытекает необходимость усиления мер правовой ответственности высшего должностного лица. Это может стать одной из проблем реализации стратегии современной России в конституциях и уставах субъектов РФ.

Рассматривая конституции и уставы субъектов РФ в современных реалиях, необходимо определить проблемы реализации стратегии развития современной России в указанных нормативных актах. Для этого, по нашему мнению, целесообразно правовое осмысление конституций и уставов субъектов РФ с целью определения их роли в стратегии современной России. Необходим шаг вперед для достижения правового идеала России и ее регионов. Этот шаг в правовом измерении на федеральном уровне сделан путем принятия целого ряда актуальных нормативных актов: федеральных законов, Указов Президента РФ, постановлений Правительства РФ и постановлений Совета Федерации Федерального Собрания РФ.

Например, постановлением Правительства РФ от 2 марта 2019 г. № 234 утверждено Положение о системе управления реализацией национальной программы «Цифровая экономика Российской Федерации» [6], постановление Совета Федерации Федерального Собрания РФ от 21 марта 2018 г. № 79-СФ «Об актуальных вопросах развития сферы связи и информационных технологий в условиях формирования цифровой экономики в Российской Федерации», в котором указано, что «в первую очередь важно законодательно закрепить формирование системы государственного управления, отвечающей технологическим вызовам современности. Для этого целесообразно расширить направления программы, включив задачи цифровой трансформации системы государственного управления, в том числе задачи по созданию новой системы управления данными как основы для развития цифровой экономики и принятия государством управленческих решений» [7]. Путь к достижению этой цели лежит через реализацию права гражданина на цифровизацию, осуществляемого путем обеспечения гарантированного доступа к цифровой системе государственного управления.

Во исполнение ст. 27 Федерального закона от 6 октября 1999 г. № 184-ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» предусмотрена необходимость обеспечения соответствия Конституции РФ и федеральным законам правовых актов субъекта РФ [8]. По мнению Л.В. Андриченко, «проблемы стратегического планирования регионального развития также нередко упираются в недостатки правового обеспечения, которые имеют место как на федеральном, так и на региональном уровнях» [9, с. 13].

По нашему мнению, в конституциях и уставах отдельных субъектов РФ, в том числе, например, республик Калмыкия, Татарстан, Тыва, Хакасия, уставах Камчатского, Приморского края, не в полной мере реализуются правовые идеи и стратегии современной России в области цифровой экономики, национального вопроса, здравоохранения. Вместе с тем в них содержится положительный опыт реализации указанных нормативных правовых актов. Так, пп. «в. 1» ч. 2 ст. 87 Конституции Республики Адыгея определяет порядок разработки и корректировки документов стратегического планирования, находящихся в ведении Кабинета Министров Республики Адыгея, и утверждает (одобряет) такие документы [10]; пп. «в. 1» введен в Основной Закон Конституционным законом Республики Адыгея от 5 марта 2018 г. № 126.

В конституциях и уставах субъектов РФ содержится положительный опыт, накопленный в течение 25 лет и учитывающий политико-правовые и социально-экономические изменения структуры государственного управления, их направленность на укрепление роли органов государственной власти и органов местного самоуправления, реализацию роли общественных объединений, а самое актуальное — повышение конституционно-правового статуса человека и гражданина. Определяя компетенцию органов государственной власти субъектов Федерации и органов местного самоуправления, необходимо рассматривать данный аспект во взаимодействии с экономикой и политикой.

Для достижения поставленной цели представляется возможным и необходимым разработать особый ускоренный порядок внесения изменений в конституции и уставы субъектов Федерации по вопросам, отнесенным в соответствии с законодательством к вопросам чрезвычайной важности. Например, согласно п. 15 Основ государственной политики Российской Федерации в области пожарной безопасности на период до 2030 г. одним из приоритетных направлений государственной политики в сфере пожарной безопасности является совершенствование нормативно-правового обеспечения деятельности в области пожарной безопасности, осуществляемой федеральными органами исполнительной власти, органами исполнительной власти субъектов РФ, органами местного самоуправления, организациями и гражданами с учетом разграничения их полномочий и ответственности [11].

Полагаем, что в конституциях и уставах субъектов Федерации следует предусмотреть право гражданина на цифровизацию, осуществляемое путем обеспечения гарантированного доступа к цифровой системе государственного и муниципального управления. Необходимо, чтобы Правительство РФ совместно с исполнительными органами государственной власти субъектов РФ и органами местного самоуправления неуклонно следили за соблюдением законов и реа-

лизаций конституционных прав каждого гражданина Российской Федерации, а гражданское общество существовало по законам Российского государства. Только в таком случае будут созданы условия для реализации конституционных прав для достижения правового идеала, заложенного в конституциях и уставах субъектов РФ, что усилит их роль в стратегии развития современной России.

Необходимо включить в конституции и уставы субъектов РФ главу, посвященную государственной политике регионального развития с учетом политического, социально-экономического развития субъектов Федерации и муниципальных образований на основе стратегических национальных приоритетов. При этом следует рассматривать конституции и уставы как акты стратегического планирования и модернизации в целом как внутри страны, так и на территории отдельных регионов. Требуется также выделить курс на модернизацию территорий субъектов РФ, включающий политическое, социально-экономическое и стратегическое планирование. В конституциях и уставах субъектов РФ заложен правовой стимул формирования эффективной системы государственного управления, обуславливающий ее значимость для страны, общества и личности.

Библиографический список

1. Послание Президента Российской Федерации Федеральному Собранию РФ от 20 февр. 2019 г. // Российская газета. 2019. № 38, 21 февр.
2. Послание Президента Российской Федерации Федеральному Собранию РФ от 1 марта 2018 г. // Российская газета. 2018. № 46, 2 марта.
3. Хабриева Т.Я., Черногор Н.Н. Право в условиях цифровой реальности // Журнал российского права. 2018. № 1.
4. О первоочередных мерах по реализации Послания Президента Российской Федерации Федеральному Собранию РФ «Порядок во власти – порядок в стране» (О положении в стране и основных направлениях политики Российской Федерации): Указ Президента РФ от 3 апр. 1997 г. № 278 (в ред. от 19 сент. 1997 г.). // СЗ РФ. 1997. № 14. Ст. 1608.
5. О дополнительных мерах по обеспечению единства правового пространства Российской Федерации: Указ Президента РФ от 10 авг. 2000 г. № 1486 (в ред. от 26 дек. 2016 г.) // СЗ РФ. 2000. № 33. Ст. 3356.
6. О системе управления реализацией национальной программы «Цифровая экономика Российской Федерации (вместе с Положением о системе управления реализацией национальной программы «Цифровая экономика Российской Федерации»): постановление Правительства РФ от 2 марта 2019 г. № 234 // СЗ РФ. 2019. № 11. Ст. 1119.
7. Об актуальных вопросах развития сферы связи и информационных технологий в условиях формирования цифровой экономики в Российской Федерации: постановление Совета Федерации Федерального Собрания РФ от 21 марта 2018 г. № 79-СФ. URL: <https://duma.consultant.ru/documents/3724426>
8. Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации: Федер. закон от 6 нояб. 1999 г. № 184-ФЗ (в ред. от 6 февр. 2019 г.) // СЗ РФ. 1999. № 42. Ст. 5005.
9. Андриченко Л.В. Стратегия государственного регионального развития Российской Федерации: правовые основы // Журнал российского права. 2017. № 5.
10. Конституция Республики Адыгея. URL: https://constitution.garant.ru/region/cons_adig/
11. Об утверждении Основ государственной политики Российской Федерации в области пожарной безопасности на период до 2030 г.: Указ Президента РФ от 1 янв. 2018 г. № 2 // СЗ РФ. 2018. № 2. Ст. 411.