
ПРИМЕНЕНИЕ НОРМ ПРАВА ОРГАНАМИ ГОСУДАРСТВЕННОЙ ВЛАСТИ

THE LAW ENFORCEMENT BY PUBLIC AUTHORITIES

УДК 342.5

DOI 10.52468/2542-1514.2025.9(3).25-31



КОНСТИТУЦИОННОЕ РАЗВИТИЕ СОВРЕМЕННОЙ РОССИИ

А.Н. Костюков

Омский государственный университет им. Ф.М. Достоевского, г. Омск, Россия

Информация о статье

Дата поступления –

01 мая 2025 г.

Дата принятия в печать –

20 июня 2025 г.

Дата онлайн-размещения –

20 сентября 2025 г.

Ключевые слова

Конституционное развитие,
публичная власть, местное
самоуправление, Федеральный
закон № 33-ФЗ, централизация,
цифровизация, неравенство

Выделяются и анализируются ключевые факторы, влияющие на конституционное развитие России: поправки 2020 г. к Конституции РФ, легально закрепившие единство публичной власти, и современные вызовы экономической системе страны. Отмечается, что положения поправок к Конституции о единстве публичной власти являются рамочными и не определяют усиление в государственном строительстве тенденций централизации, исполнительности и дисциплины. Автор посредством анализа Федерального закона от 20 марта 2025 г. № 33-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в единой системе публичной власти» приходит к выводу о том, что единая система публичной власти посредством применения сугубо административного метода превращается во властную вертикаль, хотя включение местного самоуправления в единую систему публичной власти само по себе позволяло эффективно настроить взаимодействие и соучастие органов местного самоуправления и органов государственной власти. Отмечается, что методология конституционного права как проводника конституционных ценностей позволяет найти ответы на современные вызовы цифровизации, экономического неравенства и недобросовестной международной конкуренции.

THE CONSTITUTIONAL DEVELOPMENT OF MODERN RUSSIA

Alexander N. Kostyukov

Dostoevsky Omsk State University, Omsk, Russia

Article info

Received –

2025 May 01

Accepted –

2025 June 20

Available online –

2025 September 20

Keywords

Constitutional development,
public authority, local self-
government, Federal Law
No. 33-FZ, centralization,
digitalization, inequality

The subject is trends in the constitutional development of modern Russia.

The purpose is to confirm or refute the hypothesis that constitutional principles, including amendments to the Constitution, are a universal tool for responding to modern challenges to the Russian state. They do not determine the specific vector of the country's development.

The methodology of the research includes formal legal interpretation of Russian Constitution and provisions of Russian legislation on self-government as well as content analysis of Russian media.

Main results. The key factors influencing the constitutional development of Russia are highlighted and analyzed. There are the 2020 amendments to the Constitution of Russia, which legally consolidated the unity of public power, and modern challenges to the country's economic system. It is noted that the provisions of the amendments to the Constitution on the unity of public authority are framework and do not predetermine the strengthening of trends in centralization, efficiency and discipline in state building. The tendencies of centralization of public power on the verge of emasculating the very essence of local self-government, its self-governing nature, manifested themselves in the new Federal Law No. 33-FZ dated March 20, 2025 “On the general principles of organizing local self-Government in a unified system of public authority”. The trends of centralization, diligence and discipline in state building are narrowing the “wobble room” in responding to new challenges, the nature of which is constantly changing, taking into account the phenomenal scientific and technological progress and related social transformations. The unified system of public authority turns into a vertical of power through the use of a purely

administrative method. Although the inclusion of local self-government in a single system of public authority in itself made it possible to effectively set up interaction and complicity of local self-government bodies and state authorities. Such interaction is necessary when the direct provision of the vital activity of the population could not be provided solely by one level of government due to limited resources or the complexity of issues that make it difficult to delineate the powers to solve them.

Conclusions. The methodology of constitutional law as a vehicle of constitutional values makes it possible to find answers to the modern challenges of digitalization, inequality and unfair international competition.

1. Введение

Проблематика конституционного развития современного российского государства занимает умы известнейших конституционалистов [1–4]. В юридической литературе отмечаются тенденции построения гибридного конституционного строя, сочетающего либерально-демократические и монархические проявления [5, с. 6], а также, напротив, симбиоз авторитарных и тоталитарных тенденций [6, с. 15]; обосновывается необходимость построения «на основе ценностей правового государства новой сбалансированной модели организации взаимоотношений государства, общества и личности, обеспечивающей их безопасное, благополучное, инновационное развитие» [7, с. 43]; потребность в опоре на прогрессивный международный опыт с сохранением общественных принципов и традиционных ценностей многонационального народа России [8, с. 180].

Представляется, что конституционное развитие современной России обусловлено действием двух основных групп факторов разноплановой природы. Первая – это поправки к Конституции РФ, утвержденные в 2020 г.; вторая – это внешние вызовы экономической системе, а значит, и самому существованию российского государства (от пандемии коронавируса COVID-19 и до беспрецедентных по масштабам представляющих антиправовыми мер объявленных недружественными государств).

2. Значение конституционных поправок 2020 г. для конституционного развития

Сразу после утверждения конституционных поправок обоснованно выделялись следующие их основные группы:

1) направленные на укрепление государственного суверенитета и территориальной целостности российского государства (например, запрет действий, направленных на отчуждение территории Российской Федерации, установление приоритета юридической силы Конституции РФ над международными договорами);

2) направленные на усиление социальных прав и гарантий их реализации (например, гарантии минимального размера оплаты труда не ниже прожиточного минимума, гарантии обязательного социального страхования);

3) связанные с трансформацией структуры, полномочий и порядка формирования федеральных органов государственной власти (например, фиксация конституционного статуса Государственного Совета, наделение Государственной Думы полномочиями утверждать по представлению премьер-министра кандидатуры заместителей председателя Правительства и «гражданских» федеральных министров, а Совета Федерации – проводить консультации по кандидатурам руководителей «силового» блока);

4) связанные с развитием идеи «единства публичной власти» [9].

Как показывает практика государственного строительства прошедших пяти лет, наибольшее влияние на него оказал именно последний блок идей – о единстве публичной власти.

3. Существо конституционных положений о «единстве публичной власти»

Сами термины «публичная власть» и «единая система публичной власти» в Конституции РФ прямо не раскрываются. Также в Конституции РФ не приведено ни признаков «публичных функций», которые согласно ст. 133 выполняют во взаимодействии друг с другом органы государственной власти и органы местного самоуправления, входящие в единую систему публичной власти согласно ст. 132, ни принципов такого взаимодействия.

В конституционно-правовой науке существуют полярные мнения как о приемлемости самой постановки вопроса о публичной власти, так и о ее структуре.

Со времен принятия Постановления Конституционного Суда РФ от 24 января 1997 г. № 1-П по «удмуртскому делу» признаётся, что публичная власть осуществляется посредством деятельности федеральных органов государственной власти, органов

государственной власти субъектов Российской Федерации, а также органов местного самоуправления.

При принятии поправок к Конституции ряд ученых, включая С.А. Авакьяна, акцентировали внимание на отнесении к публичной власти также «общественной власти» – структур гражданского общества, принимающих юридически значимые решения, например политических партий¹.

Закрепляя в ч. 1.1 ст. 131 право органов государственной власти участвовать в формировании органов местного самоуправления, назначении на должность и освобождении от должности должностных лиц местного самоуправления, Конституция не устанавливает принципов такого участия.

Таким образом, положения поправок к Конституции о единстве публичной власти являются рамочными, что предоставляет возможность посредством ординарного законодательного регулирования усилить в государственном строительстве как тенденции децентрализации, инициативы, самоуправления, так и модель централизации, исполнительности и дисциплины.

4. Реализация конституционных положений о «единстве публичной власти» в законодательстве

Развитие законодательства и практики его применения пошло по второму пути. Так, Федеральный закон от 21 декабря 2021 г. № 414-ФЗ «Об общих принципах организации публичной власти в субъектах Российской Федерации» рассматривает единую систему публичной власти как совокупность исключительно *органов*: органов государственной власти, иных государственных органов, органов местного самоуправления; высшие должностные лица субъектов федерации переведены в нем практически в непосредственное подчинение Президенту РФ даже в сфере, связанной с реализацией предметов ведения субъекта Российской Федерации; унифицированы наименования органов государственной власти субъектов Российской Федерации.

В еще большей степени тенденции централизации публичной власти на грани выхолащивания самой сути местного самоуправления, его самоуправленческой природы, проявились в новом Федеральном законе от 20 марта 2025 г. № 33-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в единой системе публичной власти». Опасения на этот счет высказывались с начала конституционной реформы 2020 г. [11, с. 25].

Во-первых, в легальной дефиниции понятия «местное самоуправление» (ч. 1 ст. 1) ключевой термин «форма осуществления народом своей власти» заменен на «форму самоорганизации граждан», исключены также указания на интересы населения как цель решения вопросов местного значения и на необходимость учета исторических и иных местных традиций.

Во-вторых, глава муниципального образования теперь одновременно с муниципальной должностью будет замещать государственную должность субъекта Российской Федерации (ч. 20 ст. 19). Последствия такого совмещения новым законом не установлены, а причины далеко не очевидны и никак не могут быть обоснованы принципом единства системы публичной власти, ссылка на который содержится в норме. Как было указано Конституционным Судом РФ в Заключении от 16 марта 2020 г. № 1-3 на Закон РФ о поправке к Конституции РФ от 14 марта 2020 г. № 1-ФКЗ, конституционные изменения подразумевают лишь функциональное единство органов власти, не предполагают включения органов местного самоуправления в систему органов государственной власти и не отрицают самостоятельности местного самоуправления в пределах его полномочий.

В-третьих, высшее должностное лицо субъекта Российской Федерации получает право отрешить от должности главу муниципального образования за ненадлежащее исполнение обязанностей, связанных с решением отдельных вопросов местного значения (например, по обеспечению условий для развития на территории муниципального образования физической культуры и спорта), а также за систематическое недостижение показателей эффективности деятельности органов местного самоуправления, большая часть которых также характеризует качество решения вопросов местного значения (п. 2 ч. 24 ст. 21). Ограничения этого права связаны с необходимостью только лишь учета мнения представительного органа и мораторием в 1 год со дня вступления главы муниципального образования в должность.

Более того, высшее должностное лицо субъекта Российской Федерации вправе вынести решение об отрешении главы муниципального образования от должности, если в представительный орган муниципального образования два и более раза вносились и были им отклонены инициативы об удалении главы в отставку (п. 3 ч. 24 ст. 21). Ограничения

¹ Беленький А. Авакьян: Основы конституционного строя никто не трогает // Центр прикладных исследований и программ. 2020. 6 февр. URL: <http://www.prisp.ru/>

analitics/4258-belenkii-avakiyan-pravki-v-konstituciu-0602 (дата обращения: 29.01.2025). Также см.: [10].

этого права связаны с необходимостью учета мнения совета муниципальных образований субъекта Российской Федерации не ранее чем через два года со дня вступления в должность. Понятно, что отрицательное мнение представительного органа (совета муниципальных образований) об инициативе высшего должностного лица юридически не препятствует ее реализации.

Тот факт, что глава муниципального образования будет замещать также государственную должность субъекта Российской Федерации и к нему могут быть применены различные меры конституционно-правового принуждения со стороны главы субъекта Российской Федерации, в том числе по вопросам местного значения, позволяет говорить о появлении юридических признаков подчиненности главы муниципального образования главе субъекта федерации.

В-четвертых, предусматривается возможность перераспределения законом субъекта Российской Федерации органам государственной власти субъекта Российской Федерации полномочий органов местного самоуправления по решению вопросов непосредственного обеспечения жизнедеятельности населения, и наоборот (ч. 2 и 3 ст. 32), что также характерно для административных отношений служебной подчиненности.

В-пятых, по общему правилу, исключается двухуровневая система организации местного самоуправления, которая может быть сохранена «в субъектах Российской Федерации, имеющих социально-экономические, исторические, национальные и иные особенности» (ч. 7 ст. 9). Причем процедура такого сохранения в законе никак не прописана. Такое регулирование стало возможным после исключения городских и сельских поселений как обязательных видов муниципальных образований из ч. 1 ст. 131 Конституции РФ в 2000 г., хотя на важность поселенческого принципа организации местного самоуправления для решения вопросов местного значения населением многократно обращал внимание Конституционный Суд РФ (постановления от 24 января 1997 г. № 1-П, от 30 ноября 2000 г. № 15-П).

Как представляется, тенденции централизации, исполнительности и дисциплины в государ-

ственном строительстве сужают «пространство для маневра» при реагировании на новые вызовы, природа которых непрерывно видоизменяется с учетом феноменального научно-технического прогресса и связанных с ним социальных трансформаций. Включение местного самоуправления в единую систему публичной власти позволяло эффективно настроить взаимодействие и соучастие органов местного самоуправления и органов государственной власти в ситуациях, когда непосредственное обеспечение жизнедеятельности населения не могло быть обеспечено исключительно одним уровнем власти в силу ограниченности ресурсов либо комплексности вопросов, затрудняющих разграничения полномочий по их решению. Вместо этого единая система публичной власти посредством применения сугубо административного метода (в негативном проявлении этого термина) превращается во властную вертикаль.

5. Конституционно-правовое реагирование на внешние вызовы экономической системе

К наиболее значимым с точки зрения научно-технологического развития Российской Федерации вызовам в п. 15 одноименной Стратегии² отнесены (обобщенно): исчерпание возможностей экономического роста России в условиях формирования цифровой экономики и нового технологического уклада; новые внешние угрозы национальной безопасности, обусловленные ростом международной конкуренции и конфликтности. В последние годы Президент РФ в числе актуальных глобальных вызовов называл экономические санкции и существенный разрыв в доходах граждан³.

Ответом на эти вызовы должно стать использование преимуществ происходящей на наших глазах цифровой трансформации, которую некоторые ученые именуют четвертой промышленной революцией (см.: [12]). Если цифровизации государственного управления и регуляторным мерам поддержки отрасли информационных технологий органы власти уделяют большое внимание, то собственно правила, которые могут упорядочить общественные отношения по поводу информационных технологий с участием как ИТ-бизнеса, так и потребителей, остаются на периферии законодательства.

² Указ Президента РФ от 1 декабря 2016 г. № 642 (ред. от 15 марта 2021 г.) «О Стратегии научно-технологического развития Российской Федерации» // СПС «Консультант Плюс».

³ Участникам глобального финансового форума ECUMENE 2022 // Президент России: офиц. сайт. 2022. 28 сент. URL:

<http://kremlin.ru/events/president/letters/69442> (дата обращения: 21.01.2025); Сессия онлайн-форума «Давосская повестка дня 2021» // Президент России: офиц. сайт. 2021. 27 янв. URL: <http://kremlin.ru/events/president/news/64938> (дата обращения: 21.01.2025).

Отсутствует системное регулирование оборота криптовалют (хотя в Москве функционирует более 50 криптоматов – аппаратов для обмена криптовалютой⁴), маркетплейсов и онлайн-торговли в целом (притом что 30 % рынка непроизводственного ритейла в России приходится на интернет-торговлю, наша страна в 2022 г. стала лидером по темпам роста онлайн-продаж товаров повседневного спроса⁵), использования искусственного интеллекта и нейросетей в экономической деятельности (хотя их применяют уже 44 % крупных компаний России⁶ и даже студенты в процессе итоговой аттестации⁷). До сих пор не предусмотрено эффективных механизмов поддержки сервисов, обеспечивающих расчеты с использованием цифровых валют с контрагентами из дружественных государств. В цифровой сфере, с которой взаимодействует большая часть населения страны, государственная власть фактически отсутствует.

Проблема экономического неравенства, обострившаяся в условиях новых вызовов, не может быть решена лишь адресной поддержкой нуждающихся социальных групп. Сохраняется существенное неравенство между регионами страны как по значению отношения валового регионального продукта на душу населения (оно между отдельными регионами различается почти в три раза), так и по доходам жителей⁸. Соответственно, требует совершенствования бюджетное регулирование с учетом конституционных принципов.

6. Заключение

Именно конституционному праву как проводнику конституционных ценностей и фундаментальной основе реализации государственного суверенитета принадлежит особая роль в развитии государства, сочетающая аксиологические, телеологические и координирующие начала.

СПИСОК ЛИТЕРАТУРЫ

1. Умнова-Конюхова И. А. Духовно-нравственная мобилизация конституций как запрос и тенденция конституционного развития современных государств / И. А. Умнова-Конюхова // Государственная власть и местное самоуправление. – 2023. – № 6. – С. 24–28.
2. Хабриева Т. Я. Конституционное развитие: статика и динамика (к 25-летию Основного закона России) / Т. Я. Хабриева // Конституционное и муниципальное право. – 2018. – № 12. – С. 10–17.
3. Лебедев В. А. Конституционное развитие России / В. А. Лебедев // Lex russica. – 2018. – № 11. – С. 16–22. – DOI: 10.17803/1729-5920.2018.144.11.016-022.
4. Комарова В. В. Вопросы конституционного развития (в контексте позиций О.Е. Кутафина) / В. В. Комарова // Конституционное и муниципальное право. – 2016. – № 12. – С. 3–6.
5. Умнова-Конюхова И. А. Какой конституционный строй нужен России? Оценка и прогноз конституционного развития сквозь призму мировых конституционных трансформаций / И. А. Умнова-Конюхова // Государственная власть и местное самоуправление. – 2023. – № 8. – С. 3–7.
6. Кондрашев А. А. Тенденции конституционного развития России в контексте конституционной реформы 2020 года / А. А. Кондрашев // Конституционное и муниципальное право. – 2021. – № 11. – С. 15–25.
7. Постников А. Е. Конституция и развитие конституционного анализа / А. Е. Постников // Журнал российского права. – 2024. – Т. 28, № 3. – С. 32–44. – DOI: 10.61205/S160565900028066-6.
8. Севрюгин В. Е. Актуальные проблемы развития и совершенствования конституционного законодательства (к 30-летию Конституции Российской Федерации) / В. Е. Севрюгин // Сибирское юридическое обозрение. – 2024. – Т. 21, № 2. – С. 169–182. – DOI: 10.19073/2658-7602-2024-21-2-169-182.

⁴ Куликова К. С криптоматами наперевес // Коммерсантъ. 2022. 26 окт. URL: <https://www.kommersant.ru/gallery/5633466> (дата обращения: 21.01.2025).

⁵ См.: Интернет-торговля в России 2022 / Data Insight. Март 2023. 216 с. URL: https://datainsight.ru/sites/default/files/DI_eCommerce_Russia_2022_0.pdf (дата обращения: 21.01.2025).

⁶ Жандарова И. Нейросети вытесняют сотрудников // Российская газета. 2023. 26 марта. URL: <https://rg.ru/2023/03/26/nejroseti-vytesniaiut-sotrudnikov.html> (дата обращения: 21.01.2025).

⁷ Черкесов Е. Нейросеть ChatGPT написала диплом российскому студенту. Защита прошла суперуспешно // CNews. 2023. 1 февр. URL: https://www.cnews.ru/news/top/2023-02-01_nejroset_chatgpt_napisala_diplom (дата обращения: 21.01.2025).

⁸ Зубаревич Н. Региональное неравенство в России // Эконс. 2022. 25 янв. URL: <https://econs.online/articles/ekonomika/regionalnoe-neravenstvo-v-rossii/> (дата обращения: 01.05.2025).

9. Безруков А. В. Конституционная реформа 2020 года как основа построения устойчивой и эффективной системы публичного управления в России / А. В. Безруков, О. А. Кожевников, В. А. Мещерягина // Конституционное и муниципальное право. – 2021. – № 9. – С. 28–32.

10. Маркова Е. Н. Общественная и (или) публичная власть: проблема соотношения в контексте конституционной реформы 2020 г. / Е. Н. Маркова // Конституционное и муниципальное право. – 2021. – № 12. – С. 24–29.

11. Баженова О. И. Поправка(и) к Конституции России: местному самоуправлению быть? / О. И. Баженова // Местное право. – 2020. – № 3. – С. 17–26.

12. Шваб К. Четвертая промышленная революция / К. Шваб. – М. : Эксмо, 2019. – 208 с.

REFERENCES

1. Umnova-Konyukhova I.A. Spiritual and moral mobilization of constitutions as a request and tendency of constitutional development of modern states. *Gosudarstvennaya vlast' i mestnoe samoupravlenie = State power and local self-government*, 2023, no. 6, pp. 24–28. (In Russ.).

2. Khabrieva T.Ya. The constitutional development: statics and dynamics (on the 25th anniversary of the Fundamental Law of Russia). *Konstitutsionnoe i munitsipal'noe pravo = Constitutional and municipal law*, 2018, no. 12, pp. 10–17. (In Russ.).

3. Lebedev V.A. Constitutional Development of Russia. *Lex Russica*, 2018, no. 11, pp. 16–22. DOI: 10.17803/1729-5920.2018.144.11.016-022. (In Russ.).

4. Komarova V.V. Issues of constitutional development (in the attitude of O.E. Kutafin). *Konstitutsionnoe i munitsipal'noe pravo = Constitutional and municipal law*, 2016, no. 12, pp. 3–6. (In Russ.).

5. Umnova-Konyukhova I.A. What constitutional structure does Russia need? An evaluation and forecast of constitutional development in the light of global constitutional transformations. *Gosudarstvennaya vlast' i mestnoe samoupravlenie = State power and local self-government*, 2023, no. 8, pp. 3–7. DOI: 10.18572/1813-1247-2023-8-3-7. (In Russ.).

6. Kondrashev A.A. Tendencies of the constitutional development of Russia within the framework of the 2020 Constitutional reform. *Konstitutsionnoe i munitsipal'noe pravo = Constitutional and municipal law*, 2021, no. 11, pp. 15–25. (In Russ.).

7. Postnikov A. Constitution and Development of Constitutional Analysis. *Zhurnal rossiiskogo prava = Journal of Russian Law*, 2024, vol. 28, no. 3, pp. 32–44. DOI: 10.61205/S160565900028066-6. (In Russ.).

8. Sevryugin V.E. Actual Problems of Development and Improvement of Constitutional Legislation (to the 30th Anniversary of the Constitution of the Russian Federation). *Sibirskoe yuridicheskoe obozrenie = Siberian Law Review*, 2024, vol. 21, no. 2, pp. 169–182. DOI: 10.19073/2658-7602-2024-21-2-169-182. (In Russ.).

9. Bezrukov A.V., Kozhevnikov O.A., Mescheryagina V.A. The constitutional reform 2020 as the basis for establishing a sustainable and effective public administration system in Russia. *Konstitutsionnoe i munitsipal'noe pravo = Constitutional and municipal law*, 2021, no. 9, pp. 28–32. (In Russ.).

10. Markova E.N. Social and (or) public government: the correlation issue within the framework of the Constitutional reform 2020. *Konstitutsionnoe i munitsipal'noe pravo = Constitutional and municipal law*, 2021, no. 12, pp. 24–29. (In Russ.).

11. Bazhenova O.I. Amendment(s) to the Russian Federation's constitution: if local government to be?. *Mestnoe pravo*, 2020, no. 3, pp. 17–26. (In Russ.).

12. Schwab K. *The fourth industrial revolution*. Moscow, Eksmo Publ., 2019. 208 p. (In Russ.).

ИНФОРМАЦИЯ ОБ АВТОРЕ

Костюков Александр Николаевич – доктор юридических наук, профессор, Заслуженный юрист Российской Федерации, заведующий кафедрой государственного и муниципального права Омский государственный университет им. Ф.М. Достоевского

INFORMATION ABOUT AUTHOR

Alexander N. Kostyukov – Doctor of Law, Professor, Honoured Lawyer of the Russian Federation; Head, Department of State and Municipal Law Dostoevsky Omsk State University 55a, Mira pr., Omsk, 644077, Russia E-mail: omsk.post@gmail.com

644077, Россия, г. Омск, пр. Мира, 55а
E-mail: omsk.post@gmail.com
SPIN-код РИНЦ: 1428-1209; AuthorID: 353695

RSCI SPIN-code: 1428-1209; AuthorID: 353695

БИБЛИОГРАФИЧЕСКОЕ ОПИСАНИЕ СТАТЬИ

Костюков А.Н. Конституционное развитие современной России / А.Н. Костюков // Правоприменение. – 2025. – Т. 9, № 3. – С. 25–31. – DOI: 10.52468/2542-1514.2025.9(3).25-31.

BIBLIOGRAPHIC DESCRIPTION

Kostyukov A.N. The constitutional development of modern Russia. *Pravoprimerenie = Law Enforcement Review*, 2025, vol. 9, no. 3, pp. 25–31. DOI: 10.52468/2542-1514.2025.9(3).25-31. (In Russ.).