

Научная статья
УДК/UDC 340.1; 342
DOI: 10.21779/2224-0241-2024-52-4-29-39

Проблемы нормативно-правового обеспечения верховенства права как основы правозащитной деятельности в современной России

А.М. Муртазалиев¹, Н.А. Газимагомедова²

^{1,2} Дагестанский государственный университет, г. Махачкала, Российская Федерация

¹ amuslim@mail.ru

² nimfea88@gmail.com

Аннотация. В статье анализируются теоретические и прикладные аспекты нормативно-правового обеспечения верховенства права как основы правозащитной деятельности и сформулировано в этой связи несколько выводов: верховенство права как теоретическая категория играет важную роль в правовом развитии современного российского общества и всего цивилизованного мирового сообщества, так как создает единую концептуальную основу для нормативно-правового закрепления его идей в различных государствах и реализации их в жизнедеятельности общества; проблемы нормативно-правового обеспечения верховенства права следует изучать на теоретико-методологическом, нормативно-правовом (законодательном) и правореализационном уровнях; на теоретико-методологическом уровне проблемы обеспечения верховенства права требуют рассмотрения с учетом имеющихся подходов к правопониманию и, прежде всего, интеграционного и социологического; нормативно-правовой уровень обеспечения верховенства права в современной России связан, преимущественно, с дальнейшим совершенствованием конституционно-правовых основ законодательства на федеральном уровне и соответствующим развитием нормативно-правовой основы на региональном и местном уровнях.

Ключевые слова: верховенство права, правовое государство, права человека

Для цитирования: Муртазалиев А.М., Газимагомедова Н.А. Проблемы нормативно-правового обеспечения верховенства права как основы правозащитной деятельности в современной России // Юридический вестник ДГУ. 2024. Т. 52, № 4 (72). С. 29–39. DOI: 10.21779/2224-0241-2024-52-4-29-39

Original article

Problems of Normative and Legal support of the Rule of Law as the basis of human rights activity in Modern Russia

Abulmuslim M. Murtazaliev¹, Naida A. Gazimagomedova²

^{1,2} Dagestan State University, Makhachkala, Russian Federation,

¹ amuslim@mail.ru

² nimfea88@gmail.com

Abstract. The article analyzes the theoretical and applied aspects of the normative and legal provision of the rule of law as the basis of human rights activities and formulates several conclusions in this regard: the rule of law as a theoretical category plays an important role in the legal development of modern Russian society and the entire civilized world community, as it creates a unified conceptual framework for the normative and legal consolidation of its ideas in various states and their implementation in the life of society; the problems of normative and legal support for the rule of law should be studied at the theoretical and methodological, normative and legal (legislative) and legal implementation levels; at the theoretical and methodological level, the problems of ensuring the rule of law require consideration, taking into account existing approaches to legal understanding and, above all, integration and sociological; the regulatory level of ensuring the rule of law in modern Russia is mainly associated with further improvement of the constitutional and legal foundations of legislation at the federal level and the corresponding development of the regulatory framework at the regional and local levels.

Keywords: rule of law, rule of law, human rights

For citation: Murtazaliev A.M., Gazimagomedova N.A. Problems of Normative and Legal support of the Rule of Law as the basis of human rights activity in Modern Russia. *Yuridicheskii vestnik DGU = Law Herald of DSU*, 2024, vol. 52, no. 4 (72), pp. 29–39. DOI: 10.21779/2224-0241-2024-52-4-29-39. (In Russ.).

Вводная часть. На каждом историческом этапе развития общества и государства, как правило, выдвигаются на передний план определенные социальные проблемы. Однако есть проблемы, ко-

торые извечно актуальны и, очевидно, останутся таковыми, пока будет существовать человеческая цивилизация. Одной из наиболее важных из них является проблема обеспечения верховенства пра-

ва. Отмечая важность этого положения для современного мира, совершенно обоснованно отмечается, что верховенство права лежит в основе прочного мира и безопасности, поскольку имеет фундаментальное значение для предотвращения конфликтов, миротворчества, сохранения мира и устранения несправедливости и неравенства в мире¹.

Вопросы обеспечения верховенства права и укрепления на этой основе законности и защиты прав человека выступают одной из наиболее актуальных и, вместе с тем, сложных теоретических и практических проблем развития и современной России. Актуальность этой проблемы для России обусловлена и тем, что ее решение органически связано с реализацией закрепленного в ст. 1 Конституции РФ курса государственно-политического развития России как демократического правового государства, основополагающую роль в котором играет обеспечение верховенства права.

Хотя вопросы нормативно-правового обеспечения верховенства права систематически и достаточно активно обсуждаются в юридической литературе, их актуальность в научном плане отнюдь не снижается, поскольку в условиях кардинальных социально-экономических преобразований переходного периода и быстро меняющихся общественных отношений они во многом определяют судьбу проводимых в стране реформ во всех сферах жизнедеятельности общества и, прежде всего, в государственно-правовой. Относительно низкая эффективность некоторых разработанных в этой связи юридической наукой и закрепленных в законодательстве мер на практике нередко объясняется необходимостью их критической оценки, рассчитанных на идеальные условия общества, таких как: развитая экономика и благополучная социальная среда, высокий уровень правосознания и правовой культуры населения и, прежде всего, работников органов власти.

С учетом этих предпосылок в данной статье предпринята попытка проанализировать проблемы теоретического и нормативно-правового обеспечения верховенства права как основы правозащитной деятельности в современной России с учетом состояния отечественного законодательства и практики его реализации. При этом предпринят подход к решению вопросов нормативно-правового обеспечения верховенства права путем последовательного освещения их на научно-теоретическом (теоретико-методологическом), нормативно-правовом (законодательном) и практическом (реализация нормативно-правовых предписаний) уровнях. Указанные три уровня изучения и анализа проблем

обеспечения верховенства права следует рассматривать как единый взаимосвязанный и последовательный процесс: от разработки научно обоснованных теоретических идей, концепций и методологических средств их реализации (первый уровень) к закреплению в действующем законодательстве основных их требований (второй) и реализации требований законодательства на практике (третий).

Основная часть. Практика многих современных государств мира показывает, что теоретически обоснованный подход к обеспечению верховенства права, как своеобразная модель управления демократическим обществом, в полной мере не отражается в действующем законодательстве и не реализуется на практике, так как «дает сбой» на том или ином участке. Изучение этих проблем относительно национальных государств и их регионов представляет значительный научный интерес, поскольку он связан с выявлением всех факторов, оказывающих негативное влияние на этот процесс в рамках всего государства и/или в отдельных его территориальных образованиях. Основной целью такого анализа является разработка адекватных мер по обеспечению верховенства права в современной России.

Верховенство права как теоретическая категория. Изучение проблем нормативно-правового обеспечения верховенства права необходимо начать с теоретической характеристики содержания идеи верховенства права, а также методологических средств их обеспечения. Как известно, идея "верховенства права" рассматривалась на протяжении многих веков и уходит своими корнями в античность. Ещё в глубокой древности древнегреческий философ Платон (427–347 гг. до н.э.) отметил: *«Я вижу близкую гибель того государства, где закон не имеет силы и находится под чьей-либо властью. Там же, где закон – владыка над правителями, а они – его рабы, я усматриваю спасение государства и все блага, какие только могут даровать государствам боги»* [1, с. 473].

На теоретическом уровне проблемы обеспечения верховенства права и методологические средства их решения обусловлены, прежде всего, понятием права, с подходами его познания, которые выступают одними из наиболее актуальных в юридической науке [2]. Познание права через раскрытие его сущностных свойств связано практически со всеми правовыми и государственными институтами, которые оказывают определяющее воздействие на правотворческий процесс и правоприменительную практику, выполняя, тем самым, главную роль в обеспечении требований верховенства права. В отечественной юридической науке понятие «верховенство права» и его содержание рассматривают в современный период также в зависимости от существующих основных подходов к пониманию права, которые опираются на разные теоретические концепции, каждая из которых от-

¹ Новая концепция верховенства права, предлагаемая Генеральным секретарем ООН. URL: <https://www.un.org/ruleoflaw/wp-content/uploads/2023/10/Rule-of-Law-New-Vision-Russian.pdf> (дата обращения: 23.09.2024).

ражает различные аспекты правовой реальности. Отметим основные подходы к пониманию права: нормативный, естественно-правовой, психологический, исторический, интегративный. Все указанные подходы и образующие их концепции сущности права [3, с. 10] функционируют в юриспруденции совместно, и каждая из них как теория по-своему обогащает общее понимание природы права и механизмов обеспечения его верховенства в социальной жизни общества.

С учетом теоретической обоснованности и роли каждого из приведенных подходов к правопониманию [4, с. 24] для обеспечения верховенства права и выделения наиболее значимых на практике методологических приемов и средств достаточно, на наш взгляд, выделить три из них, различающиеся в принципиальном плане: нормативный, который приравнивает право с законом; философский — дает оценку праву с учетом содержащихся в его требованиях идей добра, справедливости и разумности; социологический — связывает право и следовательно механизм обеспечения его верховенства с состоянием реальной практики и действующих правил, фактически регулирующих общественные отношения. Но при этом суть сводится к признанию господства права (закона) с его ценностями для человека, общества и государства.

Поскольку право рассматривается как сложное многомерное явление, в методологическом плане важно обратить внимание и на то, что в теории его изучение связывают также с многоуровневостью его познания в рамках нескольких отраслевых направлений познания права: истории права, общей теории права, социологии права, сравнительного права, философии права, практической юриспруденции. Каждый из них имеет свои относительно обособленные предмет, методы и задачи, которые осуществляются в рамках отдельных юридических наук. При этом в литературе рассматриваются различные модели верховенства права, ввиду чего доктрина верховенства права, как сложившаяся и признанная система научных взглядов, как правильно отмечает В.В. Ершов, еще не выработана и в настоящее время необходимо рассматривать как потенциально глубокую и плодотворную научную концепцию, требующую дальнейшего развития с позиции интегративного понимания права [5].

Анализируя в целом состояние современной теории по вопросам обеспечения верховенства права можно заключить, что по сути своей закон, как принятый от имени общества государством нормативный акт, должен соответствовать идеям права и выступать высшим (главным) инструментом регулирования общественных отношений, а все граждане, государственные органы и должностные лица обязаны подчиняться ему. Этот принцип верховенства права (закона) предусматривает ряд теоретических положений:

1. Все равны перед законом — независимо от социального статуса, положения или власти

каждый человек должен соблюдать закон и нести ответственность за его нарушение.

2. Закон должен быть ясен, известен и предсказуем: правовые нормы четко определены, доступны для понимания и применяться последовательно.

3. Независимость судебной власти означает, что она должна действовать беспристрастно и быть независимой от политического и государственного влияния, обеспечивая справедливость и защиту прав граждан.

4. Ограничение власти означает, что власть должна действовать только в рамках закона и не превышать своих полномочий, что также включает контроль за использованием власти со стороны общества.

В результате соблюдения этих положений верховенство права (закона) должно, в конечном счете, обеспечивать надежную защиту основных прав и свобод каждого человека.

Характеризуя соотношение близких по своему социальному назначению понятий «верховенство права», «законность» и «правопорядок», следует отметить, что эти понятия хотя в теоретическом плане используются как близкие и играют ключевую роль в функционировании правовой системы общества, но по своему содержанию не совпадают.

Верховенство права — это принцип, согласно которому закон является высшей властью в государстве, и все — от обычных граждан до государственных органов — обязаны подчиняться закону. Этот принцип включает в себя несколько ключевых аспектов, а именно: 1) равенство всех перед законом: граждане, независимо от их статуса или положения, должны быть равны перед законом; 2) независимость судебной власти: обеспечивая справедливость в решении правовых споров, суды должны быть независимыми и беспристрастными; 3) принцип правовой определенности: законы должны быть четкими, понятными и предсказуемыми, чтобы граждане могли понимать свои права и обязанности; 4) ограничение власти законом: власть не может действовать произвольно поскольку её действия должны быть основаны на законе.

Законность же рассматривается по большей части как принцип, который заключается в строгом и неукоснительном соблюдении закона всеми субъектами права, включая государственные органы и граждане. Теоретически и на практике в государстве может существовать высокий уровень законности, когда все строго соблюдают законы, но при этом сами законы могут быть несправедливыми, дискриминационными или противоречащими правам человека. В этом случае можно говорить о соблюдении законности, но не о верховенстве права. Теоретически верховенство права предполагает, что законы сами по себе соответствуют высоким стандартам справедливости и прав человека и их соблюдение обеспечивает защиту этих принципов.

Вопросы обеспечения верховенства права и становления правового государства в современной России активно обсуждаются в философской, юридической, политологической литературе и в других социальных науках. В контексте исследования проблем обеспечения прав человека они находятся в фокусе постоянного научного внимания работников вузов, академических организаций и НИИ. В их числе: Институт государства и права РАН, МГУ, МГЮА, РУДН, Высшая школа экономики, Институт законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве РФ и многие другие ведущие юридические научные и учебные заведения. С учетом этого рассматриваемая проблематика активно отражается и в юридической литературе. Так, согласно данным российской информационной системы научного цитирования проблемы верховенства права (закона) и правового государства, основным принципом которого оно выступает, освещались с начала 2000-х годов почти в 300 тысячах публикациях отечественных и зарубежных изданий.

В контексте решения проблем формирования правового государства, укрепления законности и правопорядка вопросы обеспечения верховенства права имеют в современной России не только общенациональное, но и важное региональное значение. Поэтому с охватом различных сфер жизнедеятельности общества в той или иной степени они обсуждаются практически во всех субъектах РФ и наиболее активно проявляют себя те регионы, где сложились свои теоретические школы по правам человека, формирования правовой государственности и по другим близким государственно-правовым темам. Так, не считая Москву, Санкт-Петербург и некоторые другие экономические и политические центры страны, среди региональных школ необходимо выделить Уфимскую научную школу правового государства, на базе которой с 2005 г. издается журнал «Правовое государство: теория и практика». Не снижая роли и значения правовых исследований на федеральном уровне в решении общегосударственных проблем, на наш взгляд, необходимо обратить особое внимание на развитие правовых исследований в каждом из субъектов РФ с учетом их особенностей в социально-экономической и государственно-политической жизни, основанных на анализе местной правовой практики и действительности, поскольку региональная жизнь российского права более содержательна и специфична в оценке реальной картины осуществляемых в стране реформ.

Вместе с тем, несмотря на обилие научных публикаций в отечественной юридической науке по рассматриваемой проблематике, осталось немало вопросов, связанных с реализацией идеи правового государства и ее основного принципа – верховенства права относительно России в целом и ее регионов – субъектов РФ, все ещё недостаточно изу-

ченных и дискуссионных. В определенной мере это происходит из-за чрезмерной политизированности этих вопросов и декларативности предлагаемых мер для их решения, которые в ряде случаев не отражают реальных потребностей местной практики. Поэтому, характеризуя сегодняшнюю ситуацию, можно отметить недостаток региональных исследований по вопросам формирования правовой государственности и обеспечения верховенства права (закона).

Некоторая региональная практика проведения этих исследований накоплена и в Республике Дагестан на базе Дагестанского государственного университета. Так, с целью изучения региональных особенностей формирования гражданского общества и правового государства, а также факторов, влияющих на реализацию основного принципа – верховенства права, кафедра теории государства и права ещё с середины 1990-х годов совместно с другими профильными подразделениями проводила исследования по вопросам формирования правовой государственности на региональном уровне. В результате этого в начале 2000-х годов нами были проведены более десятка международных и всероссийских конференций с обсуждением проблем формирования гражданского общества и правового государства, рекомендации которых, по нашему мнению, не теряют своей актуальности по настоящее время. Достаточно отметить, что в тесном взаимодействии с республиканскими органами власти – Народным Собранием Республики Дагестан были подготовлены и проведены в начале 2000-х годов, притом одними из первых среди регионов России: республиканские научно-практические конференции в 2001 г. «Актуальные проблемы формирования гражданского общества и правового государства», в 2003 г. «Проблемы становления гражданского общества в Республике Дагестан», в 2005 г. «Социально-экономические основы формирования гражданского общества в Дагестане», в 2007 г. – «Актуальные проблемы противодействия религиозно-политическому экстремизму», 2008 г. «Актуальные проблемы противодействия политическому и национальному экстремизму». Кроме этого, начиная с 2007 по 2020 г. кафедрой теории государства и права в тесном взаимодействии с заинтересованными республиканскими организациями были проведены также 14 международных научно-практических конференций «Актуальные проблемы укрепления российской государственности: теория и практика», а также с 2009 по 2020 гг. – 13 всероссийских научно-практических конференций «Проблемы юридической науки глазами молодых учёных и студентов» с принятием рекомендаций и изданием соответствующих материалов.

В ходе подготовки и проведения конференций была обобщена достаточно большая по объёму и обширная практика, характеризующая процесс

реализации конституционных основ по формированию гражданского общества и правового государства, обеспечению верховенства права и основанных на нем законности и правопорядка. Эти и другие достаточно представительные в региональном масштабе научные форумы проводились на актуальные темы государственно-правового развития, с обсуждением проблем формирования правовой государственности как основной конституционной задачи России на современном этапе, обеспечения конституционной законности и порядка в жизненно важных сферах жизни дагестанского и российского общества в целом.

Как показывают материалы региональных конференций, большинство проблем обеспечения верховенства права на практике стали хроническими не только в региональном аспекте, но и, прежде всего, в общероссийском масштабе. По сути, проблемы обеспечения верховенства права (закона) остаются актуальными на протяжении всего постсоветского периода, поскольку Россия за 2015-2023 гг. занимала с 75 по 113 места среди 102-142 стран мира по индексу верховенства права [6, 12], который осуществляется ежегодно по 8 показателям: ограничение власти государства, отсутствие коррупции, порядок и безопасность, фундаментальные права, открытость правительства, правоприменение, гражданское правосудие и уголовное правосудие¹. При этом в международной практике, начиная с 2015 г., индекс верховенства права измеряется по шкале 100 баллов, из которых наши общие показатели колеблются в районе 45-47 единиц и известно, по каким параметрам Россия отстает от других стран ещё более заметно (ограничение государственной власти, уголовное правосудие, состояние соблюдения основных прав и свобод и другие). Конечно, эти показатели для нашей огромной страны дают лишь общую сравнительную картину и далеко не полностью характеризуют ситуацию в каждой из территорий из-за серьезной диспропорции в социально-экономическом развитии регионов России, которая по данным Всемирного банка занимает 3 место в мире по региональному неравенству [7].

Поэтому необходимо отметить, что многие теоретические и методологические вопросы по рассматриваемым вопросам, на наш взгляд, не решены в практическом плане не только в конкретных регионах, но и в России в целом, что создает сложности общего характера при оценке правовой ситуации и разработке мер по решению проблем. Среди них, прежде всего, назовем вопросы определения социально-экономических параметров, по которым необходимо оценивать состояние обеспечения верховенства права и решения проблем становления правовой государственности. Хотя на международ-

ном уровне для определения верховенства права есть соответствующие показатели, и на их базе сложилась определенная практика оценки, активному их использованию в отечественной государственно-правовой практике препятствуют, на наш взгляд, псевдопатриотические политические факторы, обусловленные исторически сложившимся желанием власти не замечать и, следовательно, не устранять недостатки в жизни общества и преувеличивать роль мнимых социальных достижений.

Обобщая сложившуюся на современном этапе ситуацию с освещением и решением проблем обеспечения верховенства права на теоретико-методологическом уровне, можно отметить, что Россия хотя и ориентируется на ряд национально привязанных теоретических концепции, но не имеет для закрепления на нормативно-правовой основе предметно разработанных методик и средств их реализации для обеспечения верховенства права, обусловленных нашей исторической спецификой и региональными особенностями. Поэтому при благоприятной политической ситуации в мире и в частности в Европейском континенте можно и нужно активно использовать в национальных целях – для формирования и развития нормативно-правовой базы в рассматриваемой сфере уже апробированные на практике методики рейтинговой оценки верховенства права, предусмотренные ещё в 2011 г. решением от 25 марта 2011г. Европейской Комиссии за демократию через право (Венецианской комиссией)².

Надо признать, что вопросы обеспечения верховенства права в современной России являются достаточно сложными не только в теоретическом плане, но и политизированными в практическом аспекте, поскольку связаны с оценкой деятельности органов публичной власти и их представителей. Поэтому, учитывая политическое влияние на решение этих проблем, отметим, что необоснованно растягивая во времени внедрение в отечественное законодательство и практику методики оценки соблюдения верховенства права, мы, по сути, оттягиваем процессы реального становления правовой государственности, использования передовых теоретических идей верховенства права и предусмотренных Основным законом положений о правовом государстве. Происходит это иногда из-за бесконечных, а порой и беспредметных теоретических дискуссий по вопросам о национальной идее России и путей конституционно-политического ее развития на современном этапе,

¹ Россия опустилась на 113-е место в рейтинге верховенства права. URL: <https://pravo.ru/news/249513/> (дата обращения: 23.09.2024).

² См.: Контрольный список вопросов для оценки соблюдения верховенства права принятый на 106-м пленарном заседании Венецианской комиссии (Венеция, 11-12 марта 2016 г.), одобрена на совещании № 1263 Комитета министров совета Европы (6-7 сентября 2016 г.) Страсбург, 18 марта 2016 г. URL: [https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD\(2016\)007-rus](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD(2016)007-rus) (дата обращения 20.09.2024).

не имеющих под собой конкретных методологически обоснованных механизмов и средств их реализации взамен закреплённых ее Основным законом идеям формирования правового государства.

Исходными для рассмотрения этих вопросов являются конституционные положения, закрепляющие верховенство права как один из основополагающих принципов современного российского государства. Так, основополагающие положения верховенства права нашли закрепление в статье 15 Основного закона: «Конституция Российской Федерации имеет высшую юридическую силу, прямое действие и применяется на всей территории Российской Федерации. Законы и иные правовые акты, принимаемые в Российской Федерации, не должны противоречить Конституции Российской Федерации. Органы государственной власти, органы местного самоуправления, должностные лица, граждане и их объединения обязаны соблюдать Конституцию Российской Федерации и законы».

В настоящее время идеи правового государства и его основного принципа – верховенства права признаны мировым сообществом, которое не только стремится закрепить его на уровне конституционного законодательства демократических государств современного мира, но и обеспечить на практике государственно-правового развития с учетом их особенностей. Как показывает более чем 30-летний исторический опыт реализации Конституции РФ, особенности в этой сфере характерны и для современной России. Вместе с тем, анализ актуальной региональной практики, в частности, материалов деятельности социально наиболее активных общественных организаций, показывает, что проблемы обеспечения верховенства права в современной России носят общегосударственный характер и связаны в основном:

1. С обеспечением независимости судебной системы от исполнительной власти, поскольку нередко в практической деятельности судьи сталкиваются с давлением со стороны государственных органов с целью вынесения решений, выгодных власти, а не на основе закона. Отдельную часть этой проблемы составляют политически ангажированные дела, связанные с крупными экономическими интересами, которые нередко рассматриваются с явным уклоном в пользу государственных интересов.

2. С недостаточным противодействием коррупции, проникшей практически во все слои и сферы деятельности органов публичной власти, включая правоохранительные органы и суды, что препятствует обоснованному и справедливому применению закона. При этом коррупция также усиливает социальное неравенство, поскольку доступ к правосудию может зависеть от финансовых возможностей человека или его связей.

3. С нарушениями прав и свобод граждан, поскольку на практике реализация не только соци-

ально-экономических прав, но и таких, как свобода слова, собраний и выражения мнений нередко ограничивается. К тому же принятие законов, ужесточающих контроль за общественными и политическими организациями, ограничивает возможность гражданского общества влиять на политические процессы. В средствах массовой информации немало материалов об уголовном преследовании по политически мотивированным статьям, таким как экстремизм или несанкционированные митинги, что зачастую имеет место на практике.

4. С избирательным правоприменением, суть которого сводится к тому, что в ряде случаев законы в зависимости от политической или экономической целесообразности могут применяться избирательно. При этом оппозиционные активисты, журналисты и правозащитники могут стать объектами для репрессивных мер, в то время как нарушения, совершаемые лояльными к власти лицами, остаются иногда безнаказанными.

5. С отсутствием правовой определенности, так как законодательство в России нередко меняется с целью удовлетворения краткосрочных политических интересов, что создает правовую неопределенность и нестабильность. При этом противоречивость и многозначность законов позволяют властям в ряде случаев интерпретировать их в свою пользу, что создает почву для произвола.

6. С ограничением деятельности общественных организаций оппозиционного характера, введением ограничений законодательства, регулирующего их деятельность, включая закон о "иностранных агентах" и "нежелательных организациях", что значительно ограничивает возможности гражданского общества. Эти законы используются для подавления независимых организаций и контроля за их деятельностью.

7. С политизацией правоохранительных органов, поскольку полиция и другие правоохранительные структуры нередко используются в политических целях для подавления протестов или преследования оппозиции, что подрывает их роль как гарантов правопорядка и безопасности граждан.

По мнению общественности, эти и некоторые другие проблемы создают серьезные препятствия для реализации принципа верховенства права в современной России и требуют принятия комплексных мер государственного характера для их решения, приведения деятельности органов власти в установленные законодательством правовые рамки и пространство.

Нормативно-правовой уровень изучения проблем обеспечения верховенства права выступает вторым по процессу этапом, в составе которого необходимо определить как международный, так и национально-государственный уровень с выделением, в том и в другом случае, регионального уровня.

Характеризуя международный уровень освещения рассматриваемых проблем, следует отметить, что ещё в 2004 г. Генеральный секретарь ООН Коффи Аннан определил верховенство права как принцип управления, в соответствии с которым все лица, учреждения и структуры, государственные и частные, в том числе государство, должны функционировать только на основе законов, которые были приняты публично, в равной степени исполняются и независимо реализуются судебными органами и совместимы с международными нормами и стандартами в области прав человека [8].

Теоретические, нормативно-правовые и практические аспекты обеспечения верховенства права отражены в Докладе о верховенстве права Венецианской комиссии¹, которая выделила восемь составляющих верховенства права: 1) открытый доступ к закону (положения которого должны быть понятными и предсказуемыми); 2) решение вопросов юридических прав, как правило, на основании закона, а не по усмотрению; 3) равенство перед законом; 4) осуществление власти в соответствии с законом, справедливо и разумно; 5) защита прав человека; 6) предоставление средств для урегулирования споров без неоправданных издержек или отсрочек; 7) справедливый суд; 8) соблюдение государством своих обязательств в рамках как международного, так и национального права. Основные его положения используются в мировой практике при оценке индекса верховенства права уже с 2015 года.

По содержанию вопросы нормативно-правового обеспечения той или иной сфере деятельности государства охватывают проблемы, которые возникают в процессе теоретического обоснования, разработки, внедрения и применения нормативно-правовых актов. Поэтому они могут касаться как содержания нормативных правовых актов, так и процесса их реализации. С учетом этого основные проблемы нормативно-правового обеспечения включают такие вопросы, как:

— Неполнота и несоответствие нормативной базы состоянию общественных отношений, поскольку она может не охватывать всех актуальных аспектов регулирования либо устаревать, не успевая за развитием общественных отношений.

— Коллизии и противоречия между законами, поскольку разные нормативные акты могут содержать противоречащие друг другу нормы, что создает трудности при их применении.

— Избыточное регулирование: существование большого числа правовых актов, регулирующих одну и ту же сферу, может привести к бюро-

кратическим барьерам и снижению эффективности правоприменения.

— Пробелы в законодательстве, связанные с отсутствием четких правовых норм в определенных сферах деятельности, которые могут привести к неопределенности и затруднить как соблюдение закона, так и контроль за его выполнением.

— Низкое качество нормотворчества, связанное с тем, что некоторые нормативные акты могут быть плохо проработаны или содержать неконкретные формулировки, которые делает их неэффективными или трудно применимыми на практике.

— Ограниченная публичная доступность и прозрачность правотворчества в результате недостатка информации о процессе разработки и принятия нормативных актов, что снижает уровень доверия к правовой системе.

— Недостатки правоприменения, поскольку применение нормативных актов может быть неэффективным из-за отсутствия механизмов контроля, коррумпированности, бюрократических барьеров со стороны органов власти, в том числе из-за правовой неграмотности их работников.

— Отсутствие механизмов эффективного обновления законодательства и правовой системы в целом, так как они не успевают обновляться в соответствии с новыми вызовами (например, в сферах цифровых технологий, защиты данных, биомедицинских инноваций).

Эти и другие проблемы могут быть устранены, в основном, путем проведения реформы в законодательстве, повышения уровня юридической экспертизы и правовой грамотности населения, улучшения контроля за исполнением законов, совершенствования процедур правотворчества.

Оценивая состояние нормативной правовой базы для обеспечения верховенства права, можно отметить, что для современной России основные проблемы в рассматриваемой сфере связаны, прежде всего, с дальнейшим совершенствованием Конституции РФ и соответствующей трансформации ее положений в действующее законодательство на всех уровнях, включая региональный и местный.

В связи с принятыми поправками в 2020 г. Конституция РФ, как и ранее, сохраняя приоритет норм международного права, закрепляет в статье 15 положение о том, что общепризнанные принципы и нормы международного права и международные договоры РФ являются составной частью ее правовой системы и если международным договором РФ установлены иные правила, чем предусмотренные законом, то применяются правила международного договора. Данная правовая ситуация дает надежду на дальнейшее совершенствование национального законодательства России в русле общемировых позитивных тенденций правового развития. Критически обострившиеся в настоящее

¹ Доклад о верховенстве права, утвержденный Венецианской комиссией на 86-й пленарной сессии (Венеция, 25-26 марта 2011 года). URL: [chrome-extension://efaidnbmnnnibpcajpcglclefindmkaj/https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD\(2011\)003rev-rus](chrome-extension://efaidnbmnnnibpcajpcglclefindmkaj/https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD(2011)003rev-rus) (дата обращения 20.09.2024).

время взаимоотношения России с другими странами в регионе Европы не должны, на наш взгляд, негативно влиять на избранный и закреплённый в Конституции РФ курс правового развития России посредством обеспечения верховенства права и формирования на этой основе правового государства. На национально-государственном уровне для современной России ее Основной закон был и остается и после реформы 2020 г. документом, основанным на общемировых и европейских ценностях: права человека, демократия, гражданское общество, правовое государство, верховенство право и т.д. На наш взгляд, нет необходимости, да и принципиальной возможности из-за нынешней политической ситуации в мире радикально переориентировать Конституцию РФ на другие ориентиры. Вместе с тем, для обеспечения эффективной реализации конституционного курса на становление демократического правового государства и обеспечение верховенства права использовать национальные особенности, вытекающие из исторической специфики российского общества и ее культуры, как национальную идентичность, возможно и необходимо.

Хотя многие положения правовой государственности и, в частности, верховенства права уже отражены в нормах Конституции России, их реализация не обеспечена эффективными механизмами и средствами. В обсуждениях по дальнейшему совершенствованию конституционно-правовых основ реформирования современной России отмечается необходимость: рассмотрения Основного закона страны не только как нормативно-правового акта, юридического документа, но и, прежде всего, как фундамента будущего экономического, политического и идейного (идеологического) развития государства, общества, личности; проведения радикальной реформы в экономике; организации народовластия, публичной власти и ее системы; территориальной организации России и местного самоуправления; обеспечения прав и свобод человека и гражданина, гражданского общества и институтов непосредственной демократии; совершенствования организации и деятельности судебной и правоохранительной системы и другие направления [9, 10].

В целом можно отметить, что вопросы обеспечения верховенства права хотя и представлены в нормах Конституции РФ и развивающем ее законодательстве, однако не нашли достаточного развития в подзаконных нормативно-правовых актах, которые, по сути, определяют судьбу не только теоретических положений, но и закреплённых Основным законом норм и требований.

Проблемы нормативно-правового обеспечения верховенства права в целом касаются вопросов развития и поддержания постоянно в актуальном состоянии правовой системы, которая обеспечивает равенство всех перед законом, защиту прав и сво-

бод человека и гарантирует справедливое правосудие. Основные проблемы в этой сфере связаны со следующими обстоятельствами:

1. Низкое качество законодательства, в результате чего необоснованные и плохо проработанные законы могут затруднять их исполнение и открывать возможности для произвольного толкования, что создает правовую неопределенность и мешает эффективному функционированию правовой системы. Поэтому иногда законы принимаются не для защиты общественных интересов, а в интересах отдельных социальных или экономических групп, что создает дисбаланс и противоречит принципу справедливости.

2. Коллизии и противоречия между законами различных уровней (между федеральными и региональными, между законодательными и подзаконными актами), что приводит к затруднениям в правоприменении, снижению доверия населения к правовой системе в целом.

3. Неэффективность правоприменения, связанная с тем, что нормы, обеспечивающие верховенство права, применяются неэффективно из-за коррумпированности правоохранительных органов, недостатка ресурсов, низкого уровня профессионализма государственных служащих или политического давления на этот процесс.

4. Коррупция, поскольку она в корне подрывает верховенство права, при этом государственные органы действуют в интересах определенных лиц или групп, а не в соответствии с законом, чем нарушается принцип равенства перед законом и справедливости.

5. Для обеспечения верховенства права суды должны быть независимыми и объективными, а на практике в ряде случаев обнаруживается зависимость их от исполнительной или законодательной власти, что ставит под угрозу справедливость решений и верховенство закона.

6. Отсутствие механизмов контроля и подотчетности органов власти поскольку без действенных механизмов контроля за соблюдением закона со стороны властей и государственных органов верховенство права не может быть обеспечено. При этом недостаток подотчетности и прозрачности в работе государственных структур создает почву для злоупотреблений.

7. Нарушение прав человека, так как если законы не обеспечивают защиту прав и свобод граждан, это подрывает основы верховенства права. Ограничение свободы слова, произвольные аресты и другие нарушения прав человека противоречат принципу справедливости.

9. Низкий уровень правовой культуры, так как понимание верховенства права требует высокого уровня правовой грамотности у граждан и государственных служащих. И, напротив, низкий уровень правовой культуры может привести к тому, что граждане не станут требовать соблюдения сво-

их прав, а государственные служащие могут нарушать законы.

10. В условиях доминирования исполнительной власти и слабости независимых институтов (гражданского общества, парламента и региональных властей) правовая система России оказывается недостаточно защищенной от чрезмерного вмешательства государства, что связано с функционированием механизма сдержек и противовесов, который выступает ключевым элементом верховенства права.

11. Отсутствие реальной правовой подотчетности органов власти, поскольку в законодательстве, которое регулирует ответственность государственных служащих и органов власти, фактическое применение этих норм остается ограниченным. Привлечение чиновников к ответственности часто затруднено, что также снижает уровень доверия людей к правовой системе.

12. Затянувшиеся правовые реформы, в результате чего изменение законодательной базы для обеспечения верховенства права может происходить медленно из-за политической инерции или противодействия позитивным изменениям. Это особенно актуально в условиях перестройки общества, быстрого развития в нем социально-экономических процессов, когда законы не успевают за изменяющимися условиями общественной жизни.

Применительно к условиям современной России решение проблем нормативно-правового обеспечения верховенства права может быть связано также с:

— Избирательным правоприменением, поскольку нередко наблюдается такая практика, при которой одни и те же правонарушения, в зависимости от политической и социальной принадлежности нарушителя, могут караться по-разному, что приводит к тому, что закон перестает быть универсальным и равным для всех.

— Ограниченным уровнем правовой грамотности населения, а также недостаточным информированием населения о правовых нормах и возможностях защиты своих прав, что усугубляют ситуацию с обеспечением верховенства права. Люди не всегда знают, как защищать свои интересы или добиваться справедливого судебного разбирательства.

— Неразвитостью гражданского общества, которое часто сталкивается с трудностями в деятельности, связанной с обеспечением прав и свобод граждан, контролем за властью и участием в законотворческом процессе. Необоснованные ограничения для некоммерческих организаций (НКО) и активистов снижают возможности для общественного контроля за соблюдением верховенства права.

— Ограниченными механизмами контроля за правоприменением, поскольку на практике не-

редко не хватает эффективных механизмов независимого контроля за правоприменительными органами (полиция, прокуратура, ФСБ), что делает возможными случаи злоупотребления властью и нарушения прав граждан без адекватной ответственности.

Решение вышеизложенных проблем на практике связано, в основном, с укреплением независимости судов: созданием правовых механизмов, исключающих влияние других ветвей власти на их работу; осуществлением антикоррупционных мер путем усиления контроля за государственными служащими и введения строгих мер ответственности за коррупцию; повышением правовой грамотности населения посредством реализации образовательных программ для граждан и государственных служащих; проведением реформы правоприменительных органов, ответственных за правопорядок и законность; укреплением институтов гражданского общества путем поддержки работающих в сфере защиты прав человека независимых НКО, мониторинга выборов и контроля за деятельностью государственных органов.

При этом, как правильно отмечается в литературе, верховенство права предполагает, прежде всего, наличие законов с правовым содержанием (правовых законов), а также связанность государственной власти с правовыми законами, то есть правом, а для обеспечения верховенства закона необходим комплекс действий: материальных, юридических, организационных, психологической перестройки [14, с. 205-207].

В целом отметим, что нормативно-правовое обеспечение верховенства права в современной России требует реформ по дальнейшему совершенствованию нормативно-правовой базы (законодательства) с учетом практики развитых стран в сфере обеспечения верховенства права, повышения эффективности правоприменительной деятельности посредством активной борьбы с коррупцией, обеспечения независимости судебной системы, укрепления институтов гражданского общества и механизмов их общественного контроля за властью, формирования правосознания общества и повышения правовой культуры населения.

Выводы. Исторически сформированные идеи верховенства права создают на современном этапе единую концептуальную основу для формирования нормативно-правовой основы для решения проблем цивилизованного развития всего мирового сообщества и в его составе современной России.

В целях разработки научно обоснованных мер по нормативно-правовому обеспечению верховенства права необходимо имеющиеся в этой сфере проблемы рассмотреть последовательно на теоретическом уровне, непосредственно на нормативно-правовом (законодательном) и в аспекте реализации требований законодательства на практике.

На теоретическом уровне проблемы обеспечения верховенства права необходимо изу-

чить с учетом имеющихся подходов к правопониманию и, прежде всего, интеграционного и социологического.

Нормативно-правовой уровень обеспечения верховенства права в современной России связан с дальнейшим развитием конституционно-правовых основ, которые определяют вектор развития законодательства в этой сфере на федеральном, региональном и местном уровнях.

На международном уровне усилиями Венецианской комиссии выработана теоретически обоснованная методика оценки состояния обеспечения верховенства права, которую с учетом региональных особенностей для разработки и осуществления текущей политики государства и общества в этой сфере необходимо использовать и в современной России.

Для современной России, которая исторически впитала в себя ценности разных культур и находится, по сути, на стыке западной и восточной цивилизаций, важно определить свой соб-

ственный вектор правового развития на основе национально-культурных и идейно-традиционных ценностей, который синтезировал бы на новой национально-культурной основе правовые идеи, включая идею правового государства и обеспечения верховенства права.

В национальной правовой системе современной России вопросы обеспечения верховенства права, в отличие от таких основополагающих категорий, как права человека и демократия, менее закреплены в законодательстве и неудовлетворительно реализуются на практике. При этом в основе обеспечения верховенства права лежит деятельность независимого суда, недостатки которой связаны с вопросами разделения властей и функционированием системы сдержек и противовесов на практике, что должно рассматриваться в качестве отправного положения для осуществления мер по нормативно-правовому обеспечению верховенства права, защите прав человека и становлению правовой государственности в современной России.

Список источников

1. Платон. Государство. Законы. Политик. М., 1998. 798 с.
2. Морозова Л. А. О содержании верховенства права // Государственный суверенитет и верховенство права: международное и национальное измерения: материалы круглых столов, Москва, 02–04 апреля 2015 года. Часть 1. Москва: ООО "Проспект", 2015. С. 13–18.
3. Черданцев А. Ф. Интегративное недопонимание права // Журнал российского права. 2016. № 10(238). С. 5–15.
4. Карнович В. С. Основные подходы к пониманию права в контексте сущностных его свойств как социального регулятора // Вестник Уфимского юридического института МВД России. 2021. № 2(92). С. 22–27.
5. Ершов В. В. Верховенство права – концепция или доктрина? // Российское правосудие. 2014. № 6 (98). С. 5–17.
6. Миклашевская А. Россия опустилась в рейтинге верховенства права // Коммерсант. 2023. 25 окт.
7. Батракова Л. Г. Региональное неравенство в социально-экономическом развитии России // Социально-политические исследования. 2021. № 4 (13). С. 61–84.
8. Виктовски В. Что представляет собой верховенство права? Организация Объединенных Наций и верховенство закона. URL: <https://www.un.org/ruleoflaw/ru/what-is-the-rule-of-law/> (дата обращения: 23.09.2024).
9. Авакьян С. А. О роли конституционного права в условиях новых задач и концептуальных решений для политического будущего России // Вестник Московского университета. Серия 11: Право. 2023. № 1. С. 3–21.
10. Муртазалиев А. М. Мысли о главном // Конституционное и муниципальное право. 2023. № 10. С. 3–9.
11. Россия опустилась на 113-е место в рейтинге верховенства права. URL: <https://pravo.ru/news/249513/> (дата обращения: 23.09.2024).
12. Интернет – ресурс: В Индексе верховенства права Российская Федерация 2023 г. занимает 113-е место из 142. URL: <https://worldjusticeproject.org/sites/default/files/documents/Russia - Russian.pdf> (дата обращения: 23.09.2024).
13. Сугак Е. В. Проблемы нормативно-правового обеспечения безопасности // Russian Studies in Law and Politics. 2024. Т. 8, № 1. С. 4–34.
14. Морозов Д. Г. О верховенстве права и правового закона // Ленинградский юридический журнал. 2011. № 3. С. 200–209.

References

1. Platon. Gosudarstvo. Zakony. Politik Plato. State. Laws [Plato. State. Laws. Politician Book IV]. Moscow, 1998. 798 p. (In Russ.).

2. Morozova L. A. O sodержanii verhovenstva prava [On the Contents of the Rule of Law], *Gosudarstvennyj suverenitet i verhovenstvo prava [State Sovereignty and the Rule of Law]*: International and National Dimensions. Moscow, April 2-4, 2015. vol. 1. Moscow: OOO Prospect Publ., 2015, pp. 13–18. (In Russ.).
3. Cherdantsev A. F. Integrativnoe nedoponimanie prava [Integrative Misunderstanding of Law], *Zhurnal rossijskogo prava [Journal of Russian Law]*, 2016, no. 10 (238), pp. 5–15. (In Russ.).
4. Karnovich V. S. Osnovnye podhody k ponimaniju prava v kontekste sushhnostnyh ego svoystv kak social'nogo reguljatora [Basic Approaches to Understanding Law in the Context of Its Essential Properties as a Social Regulator], *Vestnik Ufinskogo juridicheskogo instituta MVD Rossii [Bulletin of the Ufa Law Institute of the Ministry of Internal Affairs of Russia]*, 2021, no. 2 (92), pp. 22-27. (In Russ.).
5. Ershov V. V. Verhovenstvo prava - koncepcija ili doktrina? [The Rule of Law - Concept or Doctrine?], *Rossiiskoe pravosudie [Russian Justice]*. 2014, no. 6 (98), pp. 5-17. (In Russ.).
6. Miklashevskaya A. Rossiya opustilas' v rejtinge verhovenstva prava [Russia Has Dropped in the Rule of Law Rankings], *Kommersant*. 2023. October 25. (In Russ.).
7. Batrakova L. G. Regional'noe neravenstvo v social'no-jekonomicheskom razvitii Rossii [Regional Inequality in the Socio-Economic Development of Russia], *Social'no-politicheskie issledovaniya [Social and political studies]*, 2021, no. 4 (13), pp. 61-84. (In Russ.).
8. Wiktowski V. Chto predstavljajet soboj verhovenstvo prava? Organizacija Ob#edinennyh Nacij i verhovenstvo zakona [What is the Rule of Law? The United Nations and the Rule of Law]. (In Russ.). Available at: <https://www.un.org/ruleoflaw/ru/what-is-the-rule-of-law/> (accessed 23.09.2024).
9. Avakyan S. A. [On the role of constitutional law in the context of new tasks and conceptual solutions for the political future of Russia], *Vestnik Moskovskogo universiteta [Bulletin of Moscow University]*. Series 11: Law. 2023, no. 1, pp. 3-21. (In Russ.).
10. Murtazaliev A. M. [Thoughts on the main thing], *Konstitucionnoe i municipal'noe parvo [Constitutional and municipal law]*. 2023, no. 10, pp. 3–9. (In Russ.).
11. Rossiya opustilas' na 113-e mesto v rejtinge verhovenstva prava [Russia dropped to 113th place in the rule of law ranking]. (In Russ.). Available at: <https://pravo.ru/news/249513/> (accessed 23.09.2024).
12. Internet – resurs: V Indekse verhovenstva prava Rossijskaja Federacija 2023 g. zanimaet 113-e mesto iz 142 [Internet resource: In the Rule of Law Index 2023, the Russian Federation ranks 113 th out of 142]. (In Russ.). Available at: <https://worldjusticeproject.org/sites/default/files/documents/Russia - Russian.pdf> (accessed 23.09.2024).
13. Sugak E. V. Problems of regulatory and legal security], *Russian Studies in Law and Politics [Russian Studies in Law and Politics]*, 2024, vol. 8, no. 1, pp. 4-34. (In Russ.).
14. Morozov D.G. [On the rule of law and the rule of law], *Leningradskij juridicheskij zhurnal [Leningrad Law Journal]*, 2011, no. 3, pp.200-209. (In Russ.).

Вклад авторов: все авторы сделали эквивалентный вклад в подготовку публикации. Авторы заявляют об отсутствии конфликтов интересов.

Authors' contribution: All authors have made an equivalent contribution to the preparation of the publication. The authors declare that there is no conflict of interest.

ИНФОРМАЦИЯ ОБ АВТОРАХ

Муртазалиев Абулмуслим Магомедович, заведующий кафедрой теории государства и права ФГБОУ ВО «Дагестанский государственный университет», доктор юридических наук, профессор, г. Махачкала, Российская Федерация. E-mail: amuslim@mail.ru

Газимагомедова Наида Абулмуслимовна, ст. преподаватель кафедры конституционного и муниципального права ФГБОУ ВО «Дагестанский государственный университет», г. Махачкала, Российская Федерация. E-mail: nimfea88@gmail.com

Поступила в редакцию 28.09.2024 г.; одобрена после рецензирования 01.11.2024 г.; принята к публикации 06.12.2024 г.

INFORMATION ABOUT THE AUTHORS

Murtazaliev Abulmuslim Magomedovich, Head of the Department2 of Theory of State and Law, FSBEI HE "Dagestan State University", Doctor of Law, Professor, Makhachkala, Russian Federation. E-mail: amuslim@mail.ru

Gazimagomedova Naida Abulmuslimovna, Senior Lecturer at the Department of Constitutional and Municipal Law, Dagestan State University, Makhachkala, Russian Federation. E-mail: nimfea88@gmail.com

Received 28.09.2024; approved after reviewing 01.11.2024; accepted for publication 06.12.2024