

## СТРОИТЕЛЬСТВО ЭФФЕКТИВНОГО ГОСУДАРСТВА: ПОЛИТИКО-ПРАВОВЫЕ МЕХАНИЗМЫ И ЦИФРОВЫЕ ТЕХНОЛОГИИ

***Аннотация.** В статье раскрываются основные потребности России в модернизации: в создании эффективного государства, строительстве мощной экономики и формировании сильного гражданского общества. Показывается роль правящей элиты в проведении модернизации страны. Строительство эффективного государства призвано обеспечить соблюдение законов всеми без исключения и компетентное решение возникающих социально-экономических и других вопросов. Именно эффективное государство является главным инструментом элиты в проведении модернизации страны. Для его строительства автор предлагает правящей элите ввести в государственно-властные отношения политико-правовые механизмы прозрачности и ответственности и широко использовать цифровые технологии, которые позволят обществу осуществлять результативный контроль над деятельностью власти, что, в свою очередь, настроит государство действовать эффективно. Важную роль цифровые технологии играют в деятельности судов и правоохранительных органов, от которых зависит обеспечение соблюдения закона всеми участниками общественных отношений.*

***Ключевые слова:** модернизация страны, правящая элита, эффективное государство, политико-правовые механизмы прозрачности и ответственности, цифровые технологии.*

## CONSTRUCTION OF AN EFFECTIVE STATE: POLICY AND LEGAL MECHANISMS AND DIGITAL TECHNOLOGIES

***Abstract.** The article reveals the main needs for the modernization of Russia, analyzes its components—the creation of an effective state, the construction of a powerful economy, and the formation of a strong civil society. The role of the ruling elite in the modernization of the country is shown. The beginning of Russia's modernization is the construction of an effective state designed to ensure compliance with laws by all, without exception, and competent solutions to emerging socio-economic and other issues. It is an effective state that is the main tool of the elite in modernizing the country. To build an effective state, the author suggests that the ruling elite introduce political and legal mechanisms of transparency and responsibility into state-power relations and make extensive use of digital technologies. They will allow citizens and the entire society to exercise effective control over the activities*

*of the government, which will set the state to act effectively. Digital technologies play a particularly important role in the activities of courts and law enforcement agencies, which are responsible for ensuring compliance with the law by all participants in public relations.*  
**Keywords:** *modernization of the country, the ruling elite, an effective state, political and legal mechanisms of transparency and responsibility, digital technologies.*

## К постановке проблемы

В настоящее время российская правящая элита, чтобы обеспечить мощный социально-экономический подъем страны и достойно ответить на внешние вызовы, связанные с ускорением технологического развития мировой экономики и обострением геополитических проблем, должна решить масштабные задачи. Они заключаются, с одной стороны, в создании высокопроизводительной экономики, обеспечивающей высокий уровень благосостояния народа и укрепляющей государственный суверенитет и национальную безопасность страны, с другой, — в закреплении геополитической роли России как гаранта мира и одного из лидеров, определяющих глобальную политическую повестку.

Единственным возможным способом решения этих задач является масштабная модернизация, сущность которой состоит в построении эффективного государства, гарантирующего соблюдение закона всеми без исключения и результативно решающего возникающие социально-экономические и иные проблемы. Именно эффективное государство — главный инструмент правящей элиты во-первых, в создании высокопроизводительной экономики, обеспечивающей высокий уровень жизни народа и формирующей массовый средний класс, который выступает социальной основой сильного гражданского общества, во-вторых, в строительстве мощных вооруженных сил, способных дать отпор любому агрессору.

Сегодня российское государство практически неэффективно: оно не обеспечивает равные права гражданам страны и соблюдение ее законов всеми членами общества; чиновники чуть ли ни в основном некомпетентны и коррумпированы; народ, в свою очередь, пассивен; а представители правящей элиты в большинстве своем эгоистичны, жадны и невежественны, что препятствует социально-экономическому подъему Российской Федерации.

В то же время, в многовековой истории России никогда не было эффективного государства, обеспечивающего верховенство права, всемерное соблюдение закона участниками общественных отношений, гарантирующего достойную жизнь и свободное развитие человека. С принятием Конституции Российской Федерации в декабре 1993 года появилась задача строительства правового социального государства, которая в 1990-е годы не могла быть решена по объективным причинам. Только с 2000-х годов появились определенные возможности строительства эффективного государства.

Как справедливо замечает В.Д. Зорькин, «Правовой барьер наша страна еще не взяла, а это значит, что переход к верховенству права и правовому социальному государству далеко не завершен» [1, с. 5]. Достижение этой цели требует концентрации сил не только правящей элиты, но и всего российского общества. В связи с изложенным автор ставит перед собой ряд задач: во-первых, вскрыть причины неполной реализации стратегических планов и национальных проектов в Российской Федерации; во-вторых, показать значение эффективного государства в модернизации страны; в-третьих, подчеркнуть роль правящей элиты в модернизации России; в-четвертых, разработать для национально ориентированной российской элиты предложения по применению политико-правовых механизмов прозрачности и ответственности, цифровых технологий, необходимых для строительства эффективного государства.

### **Беспомощное государство — препятствие к подъему страны**

В отсутствие максимально эффективного государства попытки правящей элиты и российского общества создать в 2000–2019 годы мощную экономику, достичь высокого уровня жизни народа, сформировать массовый средний класс не имели желаемых результатов. Практически все планы по темпам экономического роста и повышения жизненного уровня народа, содержащиеся в стратегических программных документах и национальных проектах, не были полностью реализованы. «Стратегия 2010» — программа социально-экономического развития Российской Федерации на период 2000–2010 годы<sup>1</sup>, созданная в Центре стратегических разработок, была осуществлена, по оценкам экспертов, только на 39 процентов. В экономике наиболее худшими результатами отличилась структурная политика. Поскольку государство не гарантировало соблюдение закона всеми участниками общественно-экономических отношений, в стране так и не заработал конкурентный рынок как главный регулятор экономического развития; не были обеспечены свобода предпринимательства и защита частной собственности; некомпетентность чиновников не позволила осуществлять качественное государственное регулирование экономики; административная реформа привела в целом к отрицательному результату; а в области социальной политики практически полный провал потерпела пенсионная реформа.

Итоги программы «Стратегия–2020»<sup>2</sup>, смысл которой состоял в создании инновационной экономики за 2009–2020 годы, оказались не лучшими: разрыв между ожиданиями и реальностью был удручающим; производительность труда в основных отраслях экономики должна была вырасти за 12 лет по меньшей мере в четыре раза [2, с. 18], однако, вместо ежегодного

<sup>1</sup> <https://web.archive.org/web/20100918062948/http://budgetrf.ru/Publications/Programs/Government/Gref2000/Gref2000000.htm>.

<sup>2</sup> Стратегия инновационного развития Российской Федерации на период до 2020 года // <https://digital.gov.ru/common/upload/2227-pril.pdf>.

роста в 30 процентов она увеличилась за весь период 2009–2018 годы только на 9,9 процента<sup>3</sup>; отсутствие необходимых условия для ее увеличения на основе современных, передовых технологий, роста квалификаций и новых компетенций ни к чему другому привести и не могли. Другой показательный пример неудовлетворительного исполнения программы связан с ростом среднего класса. К 2020 году доля среднего класса в общей структуре населения Российской Федерации должна была вырасти минимум до 60, а максимум до 70 процентов [2, с. 17], — в реальности число представителей среднего класса едва достигло половины минимального уровня.

Низким уровнем реализации отличается и «Прогноз долгосрочного социально-экономического развития Российской Федерации на период до 2030 года<sup>4</sup>, разработанный Министерством экономического развития в 2011 году. Основные показатели роста ВВП, промышленности, инвестиций в основной капитал, реальной заработной платы в течение 2012–2019 годов оказались в реальности значительно ниже прогнозируемых цифр.

Далеко не в полной мере выполнены указы Президента Российской Федерации от 7 мая 2012 года, посвященные социальной политике, совершенствованию здравоохранения, образования и науки, обеспечению россиян доступным и комфортным жильем и повышению качества жилищно-коммунальных услуг. Относительно Указа «О долгосрочной государственной экономической политике<sup>5</sup>, направленного на повышение темпов обеспечения устойчивости экономического роста, увеличение реальных доходов граждан и достижение технологического лидерства отечественной экономики можно сказать, что за 2012–2018 годы он не был выполнен ни по одному из целевых показателей. К примеру, к 2020 году предполагалось создать и модернизировать 25 млн высокопроизводительных рабочих мест — в России насчитывалось около 75 млн рабочих мест, треть из них предполагалось преобразовать в новые высокотехнологичные рабочие места путем реконструкции предприятий и модернизации производства. Однако решение этой задачи закончилось практической неудачей<sup>6</sup>.

К 2018 году намечалось увеличить долю продукции высокотехнологичных и наукоемких отраслей экономики в валовом внутреннем продукте в 1,3 раза относительно уровня 2011 года, но этот показатель вырос только

<sup>3</sup> Росстат: Индексы производительности труда в экономике Российской Федерации // [http://www.gks.ru/wps/wcm/connect/rosstat\\_main/rosstat/ru/statistics/economydevelopment/#](http://www.gks.ru/wps/wcm/connect/rosstat_main/rosstat/ru/statistics/economydevelopment/#)

<sup>4</sup> См.: <http://static.government.ru/media/files/41d457592e04b76338b7.pdf>.

<sup>5</sup> ВВП России по годам: 1991–2018 <http://global-finances.ru/vvp-rossii-po-godam/>.

<sup>6</sup> Методика определения высокопроизводительных рабочих мест вызвала много критики. До появления майских указов 2012 г. Росстат вообще не считал число таких рабочих мест, а необходимую методику разработал только в 2013 г. Но в ее основу легли не квалификация сотрудников и не качество производимых ими товаров или услуг, а средняя зарплата на предприятии в случаях, когда она превышает определенное пороговое значение, установленное с учетом отрасли, размера организации и региона, все рабочие места на предприятии автоматически зачисляются в «высокопроизводительные». Подробнее на РБК: <https://www.rbc.ru/economics/07/09/2018/5b922cc39a7947303d97b35c>.

на 1,6 процента (в 81,2 раза меньше)<sup>7</sup>. Рост производительности труда планировалось увеличить в 1,5 раза, в действительности она выросла лишь на 7 процентов<sup>8</sup> (в 21,4 раза меньше). Предполагался существенный рост реальных доходов населения, но они снизились за последние пять лет на 11 процентов, а по ощущениям граждан — в разы больше. В результате в 2008–2019 годы страна жила с темпами роста экономики всего 1,3 процента в год<sup>9</sup>, что свидетельствует о серьезных проблемах в ее стимулировании. Прирост цены на нефть, которая всегда была стимулом развития российской экономики, даже не останавливает дальнейшее снижение темпов роста. Это говорит о необходимости использования иных, более действенных, стимулов.

Отсутствие эффективного государства тормозит реализацию национальных проектов, сформулированных 7 мая 2018 года Президентом России в Указе «О национальных целях и стратегических задачах развития Российской Федерации на период до 2024 года». Неопределенная ответственность и некомпетентность отдельных чиновников предопределили неудовлетворительную координацию между органами исполнительной власти разных уровней и плохую организацию в реализации национальных проектов. Как следствие, медленно осваиваются финансовые средства, выделенные из бюджета на их выполнение. В результате тормозится процесс реализации национальных проектов.

По национальному проекту «Цифровая экономика» за 2019 год было освоено лишь 15 процентов из выделенных 108 млрд рублей. Так и не были начата реализация таких направлений деятельности, как «Цифровые технологии», «Информационная безопасность» и «Кадры для цифровой экономики». По проекту «Экология» под руководством Минприроды израсходована лишь четвертая часть доведенных до его исполнителей бюджетных средств<sup>10</sup>.

Успешной реализации национальных проектов препятствует нарушение законов. В 2019 году в рассматриваемой сфере Генеральной прокуратурой Российской Федерации было выявлено 2500 нарушений законов, из которых наибольшее число совершено в ходе осуществления проектов «Демография», «Здравоохранение», «Образование» и «Жилье и городская среда». Нарушения в основном касались вопросов предоставления мер государственной

---

<sup>7</sup> Росстат: Доля высокотехнологичных и наукоемких отраслей экономики в ВВП // [http://www.gks.ru/wps/wcm/connect/rosstat\\_main/rosstat/ru/statistics/economydevelopment](http://www.gks.ru/wps/wcm/connect/rosstat_main/rosstat/ru/statistics/economydevelopment).

<sup>8</sup> Росстат: Индекс производительности труда // [http://www.gks.ru/wps/wcm/connect/rosstat\\_main/rosstat/ru/statistics/efficiency/#](http://www.gks.ru/wps/wcm/connect/rosstat_main/rosstat/ru/statistics/efficiency/#).

<sup>9</sup> ВВП России по годам: 2008–2018 // <http://global-finances.ru/vvp-rossii-po-godam/>; Министрство экономического развития оценило рост экономики в 2019 году <https://www.rbc.ru/economics/28/01/2020/5e30563f9a7947d6bd91d57a>.

<sup>10</sup> Заседание президиума Совета при Президенте Российской Федерации по стратегическому развитию и национальным проектам. 11 ноября 2019 г. // <http://government.ru/news/38310/>.

поддержки, строительства объектов социальной инфраструктуры, проведения конкурсных процедур, регионального и муниципального нормотворчества<sup>11</sup>.

Неудовлетворительный уровень реализации масштабных задач федерального значения в 2018–2019 годах была обусловлена и тем, что правительство, разрабатывая нормативно-правовые акты, регулирующие сферу национальных проектов, не сформировало завершённую систему стратегического планирования. По данным Счетной палаты Российской Федерации, они не были согласованы в соответствии с документами, определяющими национальные цели и стратегические задачи социально-экономического развития страны. В результате ни один из утвержденных планов деятельности федеральных органов исполнительной власти — федеральных министерств и ведомств, на 2019–2024 годы не соответствовал установленным требованиям. В планы их деятельности было включено только 26 процентов показателей государственных программ и подпрограмм; в планах было учтено только 55 процентов показателей национальных и федеральных проектов<sup>12</sup>.

Получается, что служащие министерств и ведомств, занимающиеся реализацией национальных проектов, включили в свои планы работы только половину задач, а остальные проигнорировали. В интервью ТАСС В.В. Путин сказал: «Я должен всегда держать не просто руку на пульсе, я должен держать их всех под напряжением — тех, кто выполняет эти задачи... Нужно, чтобы люди чувствовали свою ответственность. Должны быть под постоянным административным давлением и напряжением»<sup>13</sup>.

15 января 2020 года Правительство Российской Федерации ушло в отставку. Новый состав правительства под руководством М.В. Мишустина активно включился в процесс реализации национальных проектов. Логично, что Президент России установил персональную ответственность должностных лиц по каждому вопросу исполнения национальных проектов. Но нельзя забывать о том, что без создания эффективного государства главные экономические и социальные цели национальных проектов не могут быть достигнуты. Об этом свидетельствует как исторический, так и современный опыт государственного и экономического строительства.

Россия, не обеспечив темпы роста ВВП выше мировых, не войдет в пятерку крупнейших экономик мира. Нереальным представляется двукратное снижение к 2024 году уровня бедности и тесно связанная с этим задача устойчивого роста реальных доходов россиян: маловероятно обеспечение

---

<sup>11</sup> Там же.

<sup>12</sup> Причину внезапной отставки правительства Медведева прояснил отчет Счетной палаты [https://www.mk.ru/politics/2020/02/06/prichinu-vnezapnoy-otstavki-pravitelstva-medvedeva-proyasnil-otchet-schetnoy-palaty.html?utm\\_referrer=https%3A%2F%2Fzen.yandex.com&utm\\_campaign=dbr](https://www.mk.ru/politics/2020/02/06/prichinu-vnezapnoy-otstavki-pravitelstva-medvedeva-proyasnil-otchet-schetnoy-palaty.html?utm_referrer=https%3A%2F%2Fzen.yandex.com&utm_campaign=dbr).

<sup>13</sup> Интервью Владимира Путина ТАСС «О первых шагах в реализации нацпроектов». 25 февраля 2020 года // <http://www.kremlin.ru/events/president/news/62854>.

устойчивого роста численности населения страны при нарастающих темпах его естественной убыли.

\* \* \*

Исходя из той очевидности, что созданию высокопроизводительной экономики, росту благосостояния народа, формированию массового среднего класса препятствуют коррупция, хищение государственных средств, безответственность и некомпетентность должностных лиц и служащих органов власти, а также беззаконие и безответственность представителей бизнеса и самих граждан, уместно «пройтись» по каждой ветви государственной власти и отдельно по крупному бизнесу.

*Исполнительная власть*, несмотря на административное давление Президента России, неспособна выполнять его распоряжения и указания по важнейшим вопросам социально-экономического развития. Многие чиновники, пытаясь избежать ответственности и скрыть свою некомпетентность, фактически действуют в режиме имитации. Многочисленные попытки внедрить механизм ответственности в систему исполнительной власти в 2000–2019 годы закончились неудачей. Установление главой государства во второй половине января 2020 года — после формирования нового состава правительства — персональной ответственности за каждым исполнителем национальных проектов, на мой взгляд, не повысит качество их работы без создания условий прозрачной деятельности всей системы исполнительной власти.

*Судебная власть*, будучи закрытой для общественного контроля и пользуясь конституционной защитой несменяемости судей и их неприкосновенностью, превратилась в замкнутое объединение, в котором часто выносятся неправосудные решения. Многие судьи из-за своей безответственности и коррупции неспособны действовать беспристрастно, то есть, на основе фактов и в соответствии с законом. Все это не только препятствует созданию эффективного государства, но и подрывает сами основы российского правосудия.

Недостаточно результативна и *законодательная власть*. Она зачастую принимает законы с двойным толкованием, способствующие созданию коррупционной ситуации. Некоторые члены Совета Федерации и отдельные депутаты Государственной Думы, занятые лоббированием интересов групп влияния, самоустранились от проведения строгого парламентского контроля над деятельностью исполнительной власти.

В свою очередь, *крупный бизнес* погрузился в офшоры. Выйдя из российской юрисдикции, он зарегистрировал за границей около половины своих производственных и иных активов. Большая часть прибыли частного сектора откровенным образом выводится из страны, что в сочетании со всем перечисленным противоречит ее национальным интересам.

Главным инструментом правящей элиты в решении вышеприведенных проблем может быть эффективное государство, призванное посредством всемерного, повсеместного и строгого соблюдения закона своевременно и качественно решать возникающие социально-экономические и иные вопросы. Очевидны два момента: с одной стороны, создание эффективного государства требует изменения системы функционирования государства, с другой, — только создание подобного государства может запустить механизм модернизации экономики и общества всей России.

### **Правящая элита — движущая сила преобразований в стране**

В сегодняшней России правящая элита — единственная реальная сила, способная к проведению нужных реформ, поскольку только она обладает значительными властно-организационными, финансовыми, материально-техническими, информационными, идейными и иными ресурсами. Обладая необходимым потенциалом для проведения обязательных реформ, элита возлагает на себя повышенную ответственность перед государством и народом, признание которой придает ей качество национально ориентированности.

Мотивацией к модернизации России для нее является строительство мощной страны, так как только в ней эта элита в своем нынешнем состоянии может чувствовать себя защищенной от внутренних и внешних конкурентов при изменениях политической обстановки. Сильная страна создается эффективно функционирующим государством, гарантирующим соблюдение законности и создание необходимых условий для стремления граждан к производительному труду, что, в свою очередь, формирует высокопроизводительную экономику, обеспечивающую высокий уровень жизни народа и развитое гражданское общество, опирающееся на массовый средний класс.

России необходима кардинальное совершенствование. Речь идет в основном о переустройстве системы общественно-государственных отношений. Придать максимальную эффективность государству и стать экономически сильной Россия может только с появлением национально ориентированной правящей элиты, обладающей соответствующими мотивами, необходимыми знаниями и достаточной политической волей. Ее просвещенной части, осознавшей насущную необходимость модернизации страны, предстоит выступить в качестве главной движущей силы этого процесса.

При этом элите следует придерживаться духовного закона, гласящего, что для получения чего-либо сначала нужно чем-то пожертвовать, и одновременно усвоить необходимость отказа от многих удобств привилегированного положения во имя сохранения своей легитимности (общественного доверия и поддержки): поделиться с народом частью властных полномочий; разделить с ним нагрузку от социально-экономических тягот реформ; поступиться частью получаемых доходов (прибыли). Для этого ей

придется научиться получению прибыли за счет роста производительности труда, а не через повышение тарифов на услуги ЖКХ, цен на авиационный и железнодорожный транспорт, электричество, газ и бензин, то есть, за счет обременения населения.

Конечной целью преобразований для элиты оказывается создание экономически сильной и конкурентоспособной страны, а главным инструментом, позволяющим этого достичь, — эффективное государство. Вследствие, с одной стороны, отсутствия условий для возникновения у нее мотивации к осуществлению необходимых преобразований, с другой, — присущей ей жадности, безответственности и некомпетентности российской правящей элите так и не удается сделать государство с мощнейшим потенциалом в полном смысле слова эффективным — главное средство по обеспечению устойчивого и благополучного развития страны.

Экскурс в недавнюю историю правящей элиты ее тоже мало чем красит. В условиях повышения экспортных цен на нефть и газ в 2000–2007 годах у российской элиты, занимавшейся первоначальным накоплением капиталов и стремившейся войти в элитный клуб Запада, не было особых стимулов проводить модернизацию страны, становиться суверенной и национально ориентированной. Подобные стимулы могли возникнуть в связи с мировым финансово-экономическим кризисом в 2008–2010 годы, но и тогда отечественная правящая элита не сумела отказаться от рентной экономики и собственного желания стать частью западного истеблишмента. После воссоединения Крыма с Россией у нее появился благоприятный шанс провести модернизацию страны, опираясь на патриотические настроения населения. Но в 2014–2019 годы большая часть правящей «верхушки» предпочла игнорировать этот момент и бездарно упустила возможность проведения масштабных изменений в государстве, экономике и обществе.

Все это было связано с тем, что интересы, с одной стороны, элиты и значительной части чиновников и, с другой стороны, граждан, то есть народа, различны; более того, они имеют внутригрупповые отличия и нередко противоречат друг другу; некоторые из подобных интересов, особенно у представителей правящей элиты (и у отдельных групп интересов и кланов), противоположны по отношению к национальным интересам страны. Исторический результат, по крайней мере на сегодня, получился нелогичным, в то же время в некотором смысле ожидаемым: глубоких перемен не захотели практически все группы российской правящей элиты.

Несмотря на многократные и прямые обращения главы государства, политическая элита оказалась неспособной идти на масштабную модернизацию. Ее относительно низкое качество, судя по всему, связано, прежде всего, с отсутствием знаний в отношении того, что, как и в какой последовательности надо делать при строительстве эффективного государства, мощной экономики и сильного гражданского общества. К тому же и как итог всего сказанного, у нее не оказалось воли к модернизации страны.

Недостаточно высокий профессиональный уровень значительной части представителей «верхушки» проявляется в нежелании идти на определенные жертвы — в данном случае, на существенные уступки народу. Национально ориентированная и просвещенная элита должна понимать: чтобы сохранить власть, капиталы и собственность, ей необходимо делиться с обществом некоторой частью государственной власти и полномочиями.

Нежелание перемен в деятельности судов и правоохранительных органов, по сути, означает отказ обеспечивать в стране строгое соблюдение закона всеми участниками общественных отношений. Между тем, без создания правового государства, особенно в долгосрочной перспективе, во-первых, не удастся защитить государственные интересы, во-вторых, невозможно создание высокопроизводительной экономики, обеспечивающей достойный уровень благосостояния народа и генерирующей массовый средний класс как социальную опору сильного гражданского общества.

*Экономические группы элиты* также не использовали для проведения модернизации экономики патриотический подъем народа 2014 года. Не смогли мобилизовать их и санкции Запада, введенные в 2014–2019 годах. Живущие за счет ренты, многие из подобных групп не желали ничего менять в общественно-экономических отношениях, которые уже к 2010 году выработали свой ресурс; не захотели идти на перемены, а значит, признать свои ошибки предыдущего двадцатилетия по строительству неэффективной экономики. Они оказались неспособны на определенные жертвы в виде уступок обществу: не взяли на себя хоть какие-то тяготы социально-экономических реформ посредством введения моратория на повышение тарифов услуг ЖКХ, цен на топливо, электроэнергию, железнодорожные и авиаперевозки.

*Элиты специальных служб и вооруженных сил* также не потребовали необходимых реформ в государственно-властных, социально-экономических и общественно-политических отношениях. Имея большую поддержку народа после воссоединения Крыма с Россией и ее победы над террористами в Сирии, получая значительную материальную помощь от государства, они, по всей вероятности, не замечают стагнации экономики, высокий уровень бедности и сокращение населения.

Отставка правительства Д.А. Медведева показала, что время безответственной, некомпетентной деятельности чиновников прошло. Пришло время отвечать и не только членам правительства, но также судьям, депутатам, правоохранителям, губернаторам, руководителям органов местного самоуправления. В этой связи глава государства В.В. Путин, выступая с Посланием Федеральному Собранию 15 января 2020 года, предложил принять ряд поправок к Конституции Российской Федерации, которые должны установить для правящей элиты новые, строгие правила поведения — стать суверенной и национально ориентированной.

**Первая поправка** — Россия может существовать только как суверенное государство. Суверенитет российского народа должен быть безусловным. Поэтому «требования международного законодательства и договоров, а также решения международных органов могут действовать на территории России только в той части, в которой они не влекут за собой ограничения прав и свобод человека и гражданина, не противоречат нашей Конституции»<sup>14</sup>.

**Вторая поправка** связана с закреплением на конституционном уровне обязательных требований к лицам, которые занимают должности, критически важные для обеспечения безопасности и суверенитета страны. «А именно: главы субъектов Федерации, члены Совета Федерации, депутаты Государственной Думы, Председатель Правительства, его заместители, федеральные министры, руководители иных федеральных органов, а также судьи не могут иметь иностранное гражданство, вид на жительство либо иной документ, который позволяет постоянно проживать на территории другого государства. Смысл, миссия государственной службы именно в служении, и человек, который выбирает этот путь, должен прежде всего для себя решить, что он связывает свою жизнь с Россией, с нашим народом, и никак иначе, без всяких полутонов и допущений»<sup>15</sup>.

В ходе деятельности рабочей группы по поправкам в Конституцию 16 февраля это предложение было дополнено введением ограничения по обязательствам имущественного характера за рубежом, возможности иметь счета и вклады, хранить наличные денежные средства и ценности в иностранных банках, расположенных за пределами Российской Федерации. К вышеперечисленным лицам, на которых распространяются эти ограничения, были добавлены прокуроры и уполномоченные по правам человека<sup>16</sup>. 2 марта Президент России предложил прописать в Конституции запрет для муниципальных служащих иметь иностранное гражданство и счета за рубежом<sup>17</sup>.

Важную роль в строительстве суверенного правового государства должна сыграть **третья поправка** Президента, связанная с отрешением от должности судей. В частности, эта поправка гласит: «Предусмотреть в Конституции полномочия Совета Федерации по представлению Президента России отрешать от должности судей Конституционного и Верховного Судов в случае совершения ими проступков, порочащих честь и достоинство, а также в иных случаях, предусмотренных федеральным конституционным законом, свидетельствующих о невозможности сохранения лицом статуса судьи»<sup>18</sup>.

---

<sup>14</sup> Послание Президента России В.В. Путина Федеральному Собранию 15 января 2020 года // <http://www.kremlin.ru/events/president/news/62582>.

<sup>15</sup> Там же.

<sup>16</sup> Встреча Президента России с рабочей группой по подготовке предложений о внесении поправок в Конституцию 16 февраля 2020 года // <http://kremlin.ru/events/president/transcripts/62862>.

<sup>17</sup> Президент предложил новые поправки в Конституцию // Российская газета, 3 марта 2020.

<sup>18</sup> Послание Президента России В.В. Путина Федеральному Собранию 15 января 2020 года // <http://www.kremlin.ru/events/president/news/62582>.

Эти поправки, равно как и другие, вне всякого сомнения, будут приняты свободным голосованием российского народа 22 апреля 2020 года. В условиях действия новых конституционных норм, правящая элита будет вынуждена прекратить лицемерить, выдавая свои корыстные интересы за национальные страны. Элите предстоит сначала делать для страны и ее народа, а уже потом для себя. Проявить свою волю к служению народу элита может посредством возврата в Россию своих капиталов, снижения своих расходов и издержек, а также повышения эффективности государственных и корпоративных систем управления, в которых много некомпетентных, безответственных и коррумпированных служащих, сотрудников и топ-менеджеров. Этими действиями элита продемонстрирует свою способность служить стране — проводить необходимые реформы, укрепляющие Россию.

\* \* \*

Мировой опыт последнего столетия учит: благодаря осуществляемым преобразованиям элитные круги ведут за собой страну в течение в среднем 25–30 лет и перестают служить народу, когда исчерпывают реформаторский потенциал. Их сменяет новая сила, обладающая знаниями и волей к проведению насущных изменений, поднимающих благосостояние народа. Сегодня российская элита, сформировавшаяся примерно четверть века тому назад, несмотря на явную мотивацию — внешнее давление Запада и внутреннюю борьбу различных групп между собой, не стремится к проведению необходимых реформ. Она не знает, что надо делать, при этом не желает поступиться частью властных полномочий для вовлечения граждан в принятие государственных решений, организации действенного общественного контроля, в том числе с помощью цифровых технологий; также не склонна жертвовать сверхприбылью и отказаться от повышения различных тарифов на услуги и материальной выгоды от высоких цен; наконец, элита не хочет ради благополучия россиян взять на себя тяготы социально-экономических реформ.

На место нынешней, неспособной служить народу элиты к управлению страной неизбежным образом должны прийти новые и компетентные люди, защищающие национальные интересы России. Именно они сменят корыстную, невежественную, внутренне ориентированную на Запад элиту. *Только просвещенная, национально ориентированная правящая элита сможет провести в стране необходимые преобразования.*

Так как главным инструментом масштабной модернизации может выступить эффективное государство, то с его создания и нужно начинать. Для действенного функционирования системы власти новой элите придется кардинально изменить структуру и принципы государственно-властных отношений. Суть перемен состоит во внедрении в систему государственных отношений политико-правовых механизмов прозрачности, главную роль в

которых играют цифровые технологии, и неукоснительной личной ответственности исполнителей. Именно они позволяют устранить коррупцию и некомпетентность государственных и муниципальных служащих, неэффективность государственной системы в целом. В этом и состоит основной смысл модернизации государства.

### **Прозрачность как ресурс создания эффективного государства**

Добиться ответственности чиновников за принимаемые ими решения и осуществляемые действия можно только с помощью системы прозрачности всей их деятельности. При этом «под прозрачностью следует понимать свободный доступ граждан к полной, достоверной, своевременной и регулярной информации о деятельности государственных органов и органов местного самоуправления и их должностных лиц» [3, с. 38]. Главную роль здесь могли бы сыграть цифровые технологии, в сочетании с применением которых и с использованием политико-правовых механизмов транспарентности государственная власть под постоянным контролем общества сможет эффективно исполнять свои функции.

Важно конкретизировать составные части прозрачности деятельности власти. Свободный доступ граждан к сообщениям о работе государственных органов подразумевает возможность получения информации с помощью Интернета и средств массовой информации. Достоверными являются те сведения, которые не вызывают сомнений и поступает своевременно — оперативно и в нужный момент. Регулярная информация — это сведения, предоставляемые равномерно и через определенные промежутки времени. 1 января 2010 года вступил в действие Федеральный закон «Об обеспечении доступа к информации о деятельности государственных органов и органов местного самоуправления» от 9 февраля 2009 г. № 8-ФЗ (далее — ФЗ-8), который существенно расширил возможности общественного контроля над деятельностью органов государственной власти и местного самоуправления. Однако, без механизма прозрачности ФЗ-8 не позволяет гражданам осуществлять действенный контроль и потому нуждается в значительных дополнениях [4, с. 14] и поправках.

*Первая* из поправок могла бы заключаться в установлении законодательной нормы, согласно которой все органы государственной власти и органы местного самоуправления обязаны сообщать для всеобщего сведения полную информацию о своей деятельности за исключением той, перечень которой определен законом о государственной тайне. Данная норма позволит: полнее раскрыть деятельность государственных органов и органов местного самоуправления и их должностных лиц; сделать размещаемую информацию об их деятельности императивной. В настоящее время ФЗ-8 не устанавливает ни полноты, ни обязательного характера размещаемой информации в Интернете и СМИ о деятельности государственных органов власти и органов местного самоуправления.

*Вторая возможная поправка* связана с обязательным упоминанием как авторов любых решений, то есть конкретных должностных лиц, подготовивших проекты этих решений, так и лиц, принявших их (в том числе, и коллегиально) в государственных органах исполнительной, законодательной и судебной власти и органах местного самоуправления, что повысило уровень ответственности должностных лиц и способствовало бы возрастанию их компетентности.

В качестве *третьей поправки* предлагается, чтобы все принимаемые органами государственной власти и органами местного самоуправления решения вступали в силу только после опубликования (размещения) их в Интернете и в соответствующих средствах массовой информации. Действие этих норм и публичность принимаемых решений повлекут за собой повышение персональной ответственности и, соответственно, уровня компетентности судей, депутатов, иных представителей органов государственной власти и органов местного самоуправления.

*Четвертая предлагаемая поправка* касается того, чтобы вся информация о деятельности государственных органов и органов местного самоуправления была достоверной, своевременной, регулярной и постоянно обновляемой. Действие этой нормы позволит гражданам, общественным организациям и всему обществу осуществлять повсеместный контроль над деятельностью органов власти [4, с. 15].

Прозрачность должна касаться не только органов государственной власти и органов местного самоуправления, но и бизнеса. Свободный доступ граждан к информации о деятельности органов власти сделает работу чиновников, депутатов, судей, прокуроров, сотрудников органов внутренних дел, муниципальных служащих открытой и, как следствие, ответственной, когда как закрытость их деятельности ведет к нарушению закона, коррупции, безответственности и некомпетентности.

Введение в ФЗ-8 данных норм укрепит правовое обоснование механизма прозрачности. В результате будут созданы новые возможности для осуществления эффективного общественного контроля над деятельностью публичной власти. Имея свободный доступ к информации о деятельности органов власти и должностных лиц, граждане и общественные организации могут оценивать качество их работы и легальным образом оказывать на них правовое воздействие путем подачи судебных исков; заявлений в прокуратуру; обращений в государственные органы и органы местного самоуправления; проведения журналистских расследований; выступлений в СМИ; организации публичных акций — митингов, шествий и демонстраций; избрания на выборах новых губернаторов, депутатов всех уровней, глав местного самоуправления. Кроме того, открытость с большой вероятностью может способствовать активному вовлечению простых граждан, Общероссийского народного фронта, Общественной палаты Российской Федерации, союзов предпринимателей и иных общественных организаций, а также полити-

ческих партий, профсоюзов и средств массовой информации в процесс модернизации страны.

Законодательное обеспечение механизма прозрачности создаст двойной контроль (государственный и общественный) над деятельностью служащих органов власти. Смысл государственного контроля состоит в том, что гражданские служащие будут вынуждены работать в условиях повышенной ответственности и внутренней конкуренции; значение общественного контроля заключается в наблюдении за их работой со стороны граждан, в целом общества в лице общественных организаций и средств массовой информации. То есть, с одной стороны, решается задача правового принуждения должностных лиц и служащих органов государственной власти, органов местного самоуправления к ответственности по обеспечению строгого соблюдения закона всеми без исключения, компетентному регулированию экономических, социальных, иных вопросов; с другой стороны, общественный контроль поможет государственным и муниципальным служащим навести порядок в своих рядах — быть ответственными, неподкупными и компетентными [5, с. 16].

### **Роль цифровых технологий в модернизации России**

Интенсивное развитие информационно-коммуникативных технологий в стране дает возможность результативно использовать цифровые технологии в модернизации России. В связи с этим предлагаем создать в Интернете прямой (непосредственный) электронный контроль граждан, общественных организаций и средств массовой информации с полным охватом страны от Камчатского и Приморского краев до Калининградской области в виде специального портала с цифровыми ресурсами {текстовые, звуковые (аудио), графические, числовые, демонстрационные (видео) и др.} по контролю граждан и общественных организаций над деятельностью органов власти.

На электронной платформе следует открыть «окно» по деятельности судов на федеральном, региональном и местном уровнях, принявших неправомерные решения и приговоры, вступившие в силу. Весьма востребованным может оказаться и «окно» по вопросам давления на предпринимателей и отъему собственности нечисто плотными чиновниками и сотрудниками правоохранительных органов. Такими же актуальными выступают «окна» по организации легитимных выборов, решению проблем экологии, образования, медицинского обслуживания, ремонта дорог, строительства жилья в Федерации, регионе и муниципалитетах.

Использование цифровых технологий позволят гражданам быстро и своевременно заявлять о нарушении закона, получать поддержку в случаях нарушения их прав и посягательства на их интересы. Речь здесь идет не о абстрактной системе народного контроля над тем, что происходит в различных сферах властной деятельности на уровне федерального центра, региона

и местного самоуправления, а о дополнительной помощи руководителям соответствующих министерств и органов государственной власти, которые будут поставлены в известность об имеющихся проблемах в непосредственных форматах: прямое электронное обращение к руководителям позволит миновать многочисленные фильтры их подчиненных.

*Всероссийский электронный общественный контроль даст обществу возможность сделать публичной информацию о нарушениях прав и свобод граждан и их интересов, а главное — добиться рассмотрения возникающих вопросов по существу.* Деятельность этого контроля, прежде всего, принудит государственных и муниципальных служащих ответственно и компетентно исполнять свои обязанности. Таким образом, она защитит граждан от вынесения неправосудных судебных решений, оградит предпринимателей от необоснованного давления и отъема собственности, обеспечит соблюдение избирательных прав граждан, уберезет окружающую среду от загрязнения и т.д.

Общероссийский цифровой портал под условным названием «Общественный контроль» может стать инструментом, *во-первых*, сетевого объединения и взаимодействия граждан; *во-вторых*, повышения их правовой и политической культуры, поскольку потребует соответствующих знаний как в процедурах прямого обращения в органы государственной власти и органы местного управления, так и в форме общественных проверок, мониторинга, экспертиз, обсуждений, опросов; *в-третьих*, организации конструктивного взаимодействия государства и общества, массовой подготовки общественных активистов по строительству правового государства и развития гражданского общества, *в-четвертых*, поддержки и продвижения общественно значимых инициатив и проектов. В результате всероссийский электронный общественный контроль, на мой взгляд, приведет к вовлечению россиян в процесс модернизации государства, экономики и общества.

Признавая существенную роль цифровых технологий в развитии общественного контроля над деятельностью судов и в проведении легитимных выборов, следует обратить внимание на их значение и в парламентской деятельности. Речь идет о законотворческой практике, где электронный контроль откроет новые горизонты для расширения прямой демократии, непосредственного и интерактивного участия граждан в принятии решений, формировании правовой базы от федерального до местного уровня.

В связи с этим сотрудникам и депутатам Комитета Государственной Думы по информационной политике, информационным технологиям и связи, служащим Министерства цифрового развития, связи и массовых коммуникаций Российской Федерации вместе с инициативными гражданами и общественными объединениями целесообразно проработать технологические решения и нормативную базу, которая позволит запустить механизм электронного общественного контроля. В свою очередь, правоохранительным институтам потребуется подготовить регламент работы с обращениями граждан и их

объединений для руководителей органов государственной власти, органов местного самоуправления, включая четкие сроки их рассмотрения. Представляется, что финансовое обеспечение функционирования цифрового портала «Общественный контроль» могут взять на себя общественные объединения предпринимателей — РСПП и «Деловая Россия».

### **Внедрение механизма прозрачности в деятельность судов**

Большое значение для создания и развития эффективного государства имеет внедрение в деятельность судов политико-правового механизма прозрачности, основой которого являются цифровые технологии. Суды выступают движущей силой создания правового государства, призванного обеспечить строгое соблюдение закона всеми участниками общественных отношений. По сути, судебная система — основа правового государства. Когда суды, призванные защищать права и свободы человека, работают эффективно, соблюдение законности становится делом каждого.

Именно судебная власть обеспечивает свободу предпринимательства, защиту частной собственности, недопущение монопольной экономической деятельности с недобросовестной конкуренцией, создавая тем самым условия для развития рыночной экономики, движущей силой которой является честная конкуренция, мотивирующая всю сферу бизнеса к увеличению роста производительности посредством новой организации труда и внедрения высоких технологий. Следовательно, беспристрастная, абсолютно соответствующая «букве» и «духу» закона работа судей гарантирует свободу рынка и создает условия для полноценного функционирования рыночной экономики, стимулирующей граждан заниматься производительным трудом, обеспечивающим рост уровня жизни народа.

Основная задача судебной власти как инструмента настройки деятельности работников правоохранительных органов тщательно исполнять свои обязанности по защите закона заключается в деятельности по осуществлению правосудия — единственной и исключительной деятельности судебных органов. Она не только реализует свои государственно-властные полномочия, играя роль средства обеспечения стабильности правового порядка в стране, но и оказывает огромное влияние на формирование у граждан правосознания.

Однако из-за безответственности отдельных судей, коррупции и зависимости от теневых групп влияния суды нередко осуществляют правосудие неудовлетворительно. Это препятствует становлению правового государства, формированию благоприятных условий для подъема экономики, роста уровня жизни народа и укрепления суверенитета страны. Создание эффективной судебной системы требует активного участия российских граждан в проведении общественного контроля над деятельностью судов.

Из-за ограниченности своей численности правящая элита без поддержки граждан и общественных союзов неспособна осуществлять результативный

контроль над деятельностью судебной власти. Проведение общественного контроля над этой ветвью власти посредством механизма прозрачности в форме мониторинга, обсуждения, проверки, экспертизы, опроса, во-первых, принудит судей добросовестно исполнять свои непосредственные обязанности; во-вторых, поможет судейскому сообществу навести порядок в своих рядах — быть ответственными и компетентными, остерегаться взяток, проводить справедливые, объективные и беспристрастные судебные разбирательства. В результате суд начнет гарантировать неукоснительное и всемерное соблюдение закона. Так, защита частной собственности и обеспечение свободного использования россиянами своих способностей для предпринимательской деятельности в сочетании с недопущением недобросовестной конкуренции стимулируют подъем предпринимательства, которое, в свою очередь, инициирует производство и создает рабочие места, а значит, обеспечивает повышение зарплат и доходов миллионов россиян. И чем больше будет динамичных, сильных компаний, тем устойчивым станет рост экономики Российской Федерации. Следствием обеспечения судами законности в стране явится также заинтересованность народа к занятию производительным трудом. Результатом станет формирование мощной экономики, обеспечивающей повышение уровня жизни народа, развитие образования, науки и здравоохранения, отвечающего современным вызовам, достойного развития культуры.

Чтобы работу судей поставить под общественный контроль, необходимо в их деятельность ввести политико-правовой механизм прозрачности, основой которого являются цифровые технологии. Определенные инструменты механизма прозрачности содержатся в статьях 14 и 15 Федерального закона «Об обеспечении доступа к информации о деятельности судов в Российской Федерации» от 22 декабря 2008 г. № 262-ФЗ (далее — ФЗ-262). Однако из-за отсутствия системы свободного доступа к ознакомлению с текстами судебных актов на практике эти инструменты работают формально. Поэтому гражданам, общественным организациям юристов и иным субъектам гражданского контроля сложно получить полную, объективную, своевременную и регулярную информацию по текстам судебных актов, которые по ФЗ-262 (п. 1 ст. 15) должны быть размещены в Интернете после их принятия, и текстов приговоров, подлежащих к опубликованию после вступления в силу.

Может вызвать возражение то обстоятельство, что размещение на сайтах судов текстов судебных актов угрожает безопасности участников судебного разбирательства. На мой взгляд, эти опасения мнимы, поскольку специально для этого ФЗ-262 в пункте 3 статьи 15 установил, что при размещении в Интернете текстов судебных актов обеспечивается безопасность участников судебного процесса; в той же норме подчеркивается, что при публикации из текстов судебных актов исключаются положения со сведениями, составляющими государственную или иную охраняемую законом тайну, и

дается исчерпывающий перечень текстов, не подлежащих размещению в виртуальном пространстве.

Следовательно, нет оснований для закрытия гражданам и иным субъектам народного контроля (кроме участников судебного разбирательства) доступа к текстам принятых судебных актов и вступивших в силу приговоров суда. Из-за ограниченного доступа к этой информации сегодня сложно организовать эффективный общественный контроль над деятельностью судебной власти. На сайте Верховного Суда Российской Федерации есть окно «Электронная справочная», в котором содержится раздел «Тексты судебных актов» с сотней тысяч документов. Но, не зная номера, даты и вида документа, тип дела и инстанции, нельзя ознакомиться с текстом судебного акта. Формально норма закона соблюдена, но информация остается доступной только для узкого круга лиц — участников судебного разбирательства. Получается, что гражданам, заинтересованным организациям и иным субъектам общественного контроля из-за недоступности материалов дела очень сложно проанализировать содержание судебных актов.

Этот недостаток относится и к другому разделу сайта — «Справочная информация по жалобам». В нем содержатся сведения по множеству жалоб, касающихся гражданских, административных и уголовных дел, а также экономических споров. Однако граждане, общественные юридические ассоциации и другие субъекты общественного контроля, не знающие заявителя и номера жалобы, не могут ознакомиться с этой информацией на сайте. Аналогичная ситуация сложилась и в субъектах Российской Федерации. Все это, конечно, ограничивает возможности общественного контроля над деятельностью судебной власти.

При создании всероссийского цифрового портала «Общественный контроль» можно открыть специальное окно, посвященное деятельности судов. К нему могут обращаться участники судебного разбирательства по всей стране, имеющие доказательные материалы по принятым неправосудным судебным решениям и вступившим в силу приговорам. *Общероссийский электронный общественный контроль может использовать все законные средства, необходимые для отмены неправосудных решений судов, введения механизма ответственности в деятельность судебной власти.* Таким образом, деятельность портала позволит заинтересованным гражданам обсудить проблему ограниченного доступа к текстам, принятых судебных решений и вступивших в силу приговоров, размещенных на сайтах Верховного Суда и судов субъектов Федерации. Результатом общественного обсуждения этой проблемы станет подготовка соответствующих поправок в 262-ФЗ, что улучшит дальнейшее внедрение электронных технологий в деятельность судов. *А ответственный, неподкупный, справедливый, равный для всех сторон, объективный и независимый от групп влияния суд создаст эффективное государство — главный инструмент правящей элиты в модернизации страны.*

## Цифровые технологии и правоохранительные органы

Исходя из вышеизложенного представляется интересным внести ряд поправок в федеральные законы «О прокуратуре Российской Федерации» от 17 января 1992 г. № 2202-1, «Об Общественной Палате Российской Федерации» от 4 апреля 2005 г. № 32-ФЗ, «Об Уполномоченном по правам человека в Российской Федерации» от 26 февраля 1997 г. № 1-ФКЗ и «О полиции» от 7 февраля 2011 г. № 3-ФЗ.

*Первая поправка.* «На сайтах общественных палат и уполномоченного по правам человека России и субъектов Российской Федерации публиковать все жалобы граждан в органы внутренних дел и прокуратуру по ненадлежащему исполнению сотрудниками полиции своих обязанностей. Руководство МВД и прокуратуры обязано отвечать на данные жалобы на этих же сайтах». Иначе говоря, граждане должны видеть, кто пострадал, кто виноват и как виновный ответил за нарушение закона. Действуя в условиях прозрачности, прокуроры, следователи, полицейские будут вынуждены ответственно и компетентно решать свою главную задачу: обеспечивать соблюдение законов, исполнять, охранять и защищать конституционные права и свободы граждан.

*Вторая поправка.* «На сайтах общественных палат, уполномоченного по правам человека России и субъектов Российской Федерации организовать рубрику обращений и жалоб сотрудников органов внутренних дел на произвол начальников. Обязать руководство МВД и прокуратуру отвечать на данные жалобы на этих же сайтах». Такие жалобы откроют для общества нарушения в деятельности должностных лиц в органах внутренних дел и покажут, насколько добросовестно и профессионально они исполняют свои служебные обязанности.

*Третья поправка.* «На сайтах общественных палат, уполномоченного по правам человека России и субъектов Российской Федерации публиковать данные народного контроля о деятельности дежурных частей ОВД и порядке содержания граждан в изоляторах временного содержания». Случаи унижения и издевательства над людьми при этом станут открытыми для должного реагирования прокуратуры и уполномоченного по правам человека [3, с. 111–112].

Для обеспечения эффективной работы системы правоохранительных органов — судов, прокуратуры, Следственного комитета и полиции необходимы постоянная поддержка и помощь народа. Социум поддержит их только в том случае, когда увидит в них защитников закона, прав и свобод граждан. А такими судебные органы (суды) и иные правоохранительные органы станут только тогда, когда их деятельность будет открытой и, как следствие, подконтрольной гражданам и общественным организациям, — значит, всему народу. Именно прозрачность деятельности судей, прокуроров и сотрудников органов внутренних дел поможет сформировать ответственные

государственно-властные отношения. Следовательно, судьи, прокуроры, следователи, полицейские начнут обеспечивать соблюдение закона всеми участниками общественных отношений — должностными лицами органов государственной власти и органов местного самоуправления, бизнесменами и обычными гражданами.

### **Роль механизма ответственности в модернизации государства**

Важная роль в создании эффективного государства принадлежит внедрению в государственно-властные отношения политико-правового механизма всеобщей и неукоснительной ответственности. Для его реализации в Федеральный закон «О противодействии коррупции» от 25 декабря 2008 г. № 273-ФЗ необходимо внести норму, не утвержденную Государственной Думой при ратификации «Конвенции ООН против коррупции» 17 февраля 2006 года. Речь идет о статье 20 «Незаконное обогащение» — о значительном увеличении активов публичного должностного лица, превышающем его законные доходы, которое оно не может разумным образом обосновать. Ратификация нормы «незаконного обогащения» и внедрение ее в российское законодательство позволит значительно повысить ответственность должностных лиц в государственных органах власти и органах местного самоуправления.

Наиболее действенным инструментом повышения уровня ответственности должностных лиц является конфискация доходов и имущества, нажитых преступным путем. Под конфискацией понимается принудительное безвозмездное изъятие и обращение в собственность государства на основании обвинительного приговора имущества. В настоящее время эта норма закреплена в статье 104.1 Уголовного кодекса Российской Федерации, согласно которой можно изъять в собственность государства только незаконные деньги или то имущество, что куплено на них. Однако конфискация имущества, как свидетельствует правоприменительная практика 2010–2019 годов, осуществляется закрытым для общества образом. Чтобы избежать злоупотреблений, необходимо законодательно обеспечить открытое проведение конфискации имущества коррупционеров. «Элите пора начать жертвовать своими одиозными коррупционерами и расхитителями бюджета, сдавая их в руки правосудия. В настоящее время коррупция, как никогда раньше, препятствует развитию эффективной экономики, поскольку она подрывает добросовестную конкуренцию, разрушает правосудие, которое не способно защитить частную собственность, свободу предпринимательства. Коррупция ведет к потерям бюджета, рождает некомпетентность, рушит право и государственные институты власти» [5, с. 17].

Существенную роль в механизме ответственности в государственно-властных отношениях может сыграть использование такого инструмента, как полиграф (детектор лжи). Практическая польза от применения полигра-

фа в органах государственной власти и органах местного самоуправления очевидна, так как он способен выявлять коррумпированных служащих, пресекать разворовывание государственного бюджета и так называемые «откаты», минимизировать риски, связанные с незаконными действиями недобросовестных чиновников. Применяя полиграф при отборе кадров, уже на начальном этапе можно отсеять тех, кто ранее совершал какие-либо преступления (в том числе, не выявленные правоохрнительными органами), имеет порочные наклонности (алкоголь, наркотики, морально-нравственная распущенность, азартные игры), или тех, кто на предыдущих местах работы использовал служебное положение для личного обогащения. Так как в настоящее время в России отсутствует правовое обеспечение использования полиграфа в органах власти, представляется актуальным установление законодательных норм, касающихся использования полиграфа как одного из инструментов укрепления ответственности государственных служащих.

### **Легитимные выборы — лучшая ответственность избранной власти**

Особое место в политико-правовом механизме ответственности в государственно-властных отношениях занимают легитимные выборы, значение которых *заключается в смене некомпетентных должностных лиц, органов государственной власти и органов местного самоуправления, не способных добиваться положительного результата*. Именно поэтому легитимные выборы — лучшая ответственность избранной публичной власти.

В настоящее время из-за некомпетентности и недобросовестности отдельных государственных и муниципальных служащих падает доверие граждан к институтам государства, в том числе и к выборам. Легитимные выборы играют большую роль в создании и функционировании эффективного государства. В связи с этим важно кратко остановиться и на раскрытии феномена легитимных выборов.

Конституция Российской Федерации установила выборы как императивный институт непосредственной демократии и тем самым наделила их легитимностью. Раскрывая общественно-юридическую природу выборов и их многочисленные функции, Б.С. Эбзеев пишет: «Выборы есть форма периодической легитимации волей народа конституционного строя России; именно на выборах находит свое воплощение социальный и юридический догмат верховенства воли народа, составляющий базовый принцип современной демократии; отсюда следует, что выборы являются способом передачи народом избранным им органам права на осуществление от его имени публичной власти — государственной и муниципальной; именно в процессе выборов осуществляется персонификация выборных органов и государственной, и муниципальных должностей, замещаемых посредством голосования» [6, с. 341].

Представляется, что суть легитимных выборов состоит в установлении общественного доверия к избирательному процессу, безусловном призна-

нии результатов выборов гражданами, отсутствии попыток их оспаривания как внутри, так и за рубежом [7, с. 77]. Именно доверие граждан к избирательному процессу, основанное на их правомерности, добросовестности и справедливости, признание избирателями итогов выборов предопределяют наличие или отсутствие общественного согласия и, как итог, порождают представление у избирателей о легитимности выборов.

Легитимные выборы проводятся в условиях, когда в стране есть, с одной стороны, общественное доверие: доверие между гражданами, между социальными группами, между обществом и государственной властью, в том числе к институту выборов; с другой стороны, когда государственная власть доверяет обществу, эффективно решает социально-экономические проблемы, обеспечивая соблюдение закона всеми без исключения и равенство избирательных прав для всех участников выборного процесса. Мировой и отечественный исторический опыт убедительно свидетельствует: невозможно добиться взаимного доверия, если интересы общества и государства разные.

Нет сомнения в том, что доверие станет движущей силой развития страны, когда оно будет охватывать все общество и государство. Взаимное доверие государства и общества предполагает общность их интересов и целей. На мой взгляд, таким общим делом выступают интересы России. Значит, *легитимность выборов обеспечивается тогда, когда интересы страны преобладают над интересами отдельных индивидов*. Очевидно, что интересы России заключаются в строительстве высокопроизводительной экономики, обеспечивающей подъем уровня жизни народа, создающей условия для качественного развития здравоохранения, образования, науки, культуры и укрепляющей государственный суверенитет и национальную безопасность.

Для взаимного доверия общества и государства на выборах важно, чтобы их деятельность была прозрачной. Когда информация недоступна для понимания того, что делают в избирательном процессе организаторы выборов (избирательные комиссии), представляющие государственную власть, а также представители общества (кандидаты, политические партии, общественные наблюдатели), тогда доверие, скорее всего, и не возникнет. Чтобы граждане доверяли выборам, необходимо наличие взаимного доверия не только между обществом и государственной властью, но и внутри самого социума. Поскольку выборы, как подчеркивает Е.И. Колюшин, «представляют собой совокупность всех фактических общественных отношений, которые возникают между избирателями и соискателями права осуществлять публичную власть от имени народа, в том числе отношений, возникающих при голосовании» [8, с. 13], постольку важно, чтобы граждане доверяли друг другу.

В связи с этим И.Б. Гасанов справедливо отмечает: «Доверие общества к выборам, по сути, зависит не от технического оснащения последних, не от количества видеокамер и общественных наблюдателей, и даже не от уровня организации избирательной кампании, хотя все перечисленное — важнейшие факторы укрепления доверия избирателей к избирательному процессу, а

от качества сложившихся взаимоотношений, взаимопонимания, общности интересов и целей, уровня причастности членов общества к государственным делам» [9, с. 554].

Легитимность выборов депутатов, представительных органов и выборных должностных лиц государственной власти и местного самоуправления в Российской Федерации зависит от качества избирательного законодательства (доверия власти к обществу) и добросовестного его применения всеми участниками выборного процесса (доверия общества к власти). Доверие общества к выборам и безусловное признание избирателями их результатов определяют легитимацию избранной публичной власти большинством граждан, их согласия ей подчиняться при проведении нужных, но нередко непопулярных у народа реформ, цель которых — укрепление устоев страны. Легитимные выборы нужны, прежде всего для критической оценки социально-экономической ситуации в стране, регионах, на уровне местного самоуправления, что позволяет выявить и исправить совершенные властью ошибки. Легитимная публичная власть с ротацией кадров на основе ответственности и компетентности, опираясь на поддержку граждан, может провести преобразования, направленные на преодоление стагнации российской экономики и повышение жизненного уровня народа. Следовательно, легитимные выборы способствуют строительству эффективного государства, и как результат, созданию сильной и благополучной страны, что отвечает ее национальным интересам.

### **Механизм ответственности в судах и правоохранительных органах**

В создании эффективного государства принципиальное значение имеет внедрение механизма ответственности в деятельность судей, прокуроров, сотрудников полиции, Следственного комитета и Российской гвардии. В самом деле, чего можно ждать от безответственного судьи, не требующего ни верного правосознания от себя самого, ни объективности в изучении факта, ни точного знания закона? «Такой судья, — писал И.А. Ильин в 1950-е годы, — не ведающий ни предстояния, ни призвания, ни желания осуществить "наилучше наилучшее", создаст режим произвола, коррупции и кумовства» [10, с. 407].

Действенным инструментом механизма ответственности является, как говорилось выше, конфискация имущества. Однако принудительное безвозмездное изъятие и обращение в доход государства имущества, полученного в результате совершения преступлений судьями, прокурорами, следователями и полицейскими осуществляется редко. Значит, правящей элите необходимо начать решительно избавляться от коррумпированных судей, прокуроров и любых иных сотрудников правоохранительных органов.

Одна из составляющих механизма ответственности заключается в размещении полной и достоверной информации о доходах, имуществе и обя-

зательствах имущественного характера ответственных должностных лиц, а также членов их семей на официальных сайтах соответствующих органов. В настоящее время из-за отсутствия всеобщей и регулярной проверки достоверности, представленных сведений, этот механизм не работает должным образом.

В целях повышения ответственности в деятельности судей представляется целесообразным отмена норм, позволяющих им выносить субъективные решения, следуя так называемым «личным убеждениям» и тому подобным положениям. Необходимо руководствоваться только статьями действующего законодательства с обязательным детальным правовым обоснованием выносимых ими решений, чтобы сразу становились видны их некомпетентность или коррупционный интерес. Разумеется, следует совершенствовать законодательство, имеющее нормы двойного толкования, которые открывают коррупционные возможности для недобросовестных судей.

Результативным инструментом повышения ответственности судей, прокуроров, сотрудников Следственного комитета и полиции может быть тот же полиграф. Процедура проверки на детекторе лжи должна стать обязательной для любого судьи, прокурора, следователя и сотрудника полиции; начиная от студентов юридических вузов, курсантов образовательных учреждений МВД и рядовых сотрудников правоохранительных органов и заканчивая старшими офицерами. В настоящее время процедура обследования сотрудников органов внутренних дел на полиграфе проводится выборочно и не имеет правового закрепления. Судьи, прокуроры и сотрудники Следственного комитета практически не проходят такую проверку. Исходя из сказанного, проверка полиграфе должна проводиться регулярно, записываться на видео и храниться в соответствующем архиве.

Итак, совершенствование деятельности судов, прокуратуры и полиции посредством внедрения в их работу механизма ответственности мотивирует их обеспечивать соблюдение закона всеми участниками общественных отношений, что приведет к созданию эффективного государства — главного инструмента правящей элиты в проведении модернизации России.

### **Подводя итоги**

В настоящее время перед правящей элитой и гражданским обществом России стоит неотложная задача модернизации страны. Ее решение может начаться с создания эффективного государства посредством политико-правовых механизмов прозрачности и ответственности, цифровых технологий. Именно эффективное государство является движущей силой перехода Российской Федерации на качественно новый путь развития, основанного на мотивации россиян к производительному труду, их ответственном отношении за свободный выбор своего жизненного пути, полной реализации

их способностей благодаря неукоснительному соблюдению закона всеми без исключения.

Следствием этого процесса станет создание и развитие высокопроизводительной экономики, обеспечивающей массовый рост среднего класса, достойный уровень жизни российского народа, достижение качественного образования и здравоохранения, развитие науки и культуры, строительство сильных вооруженных сил. В итоге на мировой арене Россия будет проявлять еще больше решимости в отстаивании своих национальных интересов, культурной самобытности, традиционных ценностей. Выступая гарантом мира, Россия получит доверие мирового сообщества. Без участия или согласия нашей страны не будут приниматься никакие важные международные решения.

### Список литературы

1. Зорькин В.Д. Конституционно-правовое развитие России: монография. М.: Норма, 2019. 448 с.
2. Выступление Владимира Путина на расширенном заседании Государственного совета 8 февраля 2008 г. «О стратегии развития России до 2020 года» // Россия 2020. Главные задачи развития страны. М.: Издательство «Европа», 2008. С. 5–29.
3. Модернизация России как условие ее успешного развития в XXI веке / отв. ред. А.Н. Аринин. М.: Российская политическая энциклопедия (РОССПЭН), 2010. 319 с.
4. Аринин А.Н. О задачах Президента России в модернизации страны // Новейшая история России. 2012. № 1 (03). С. 7–34.
5. Аринин А.Н. Крым как механизм запуска реформ в России и роль правящей элиты в их проведении // Гуманитарные науки. Вестник Финансового университета. 2019. Том 9. № 2. С. 11–18.
6. Эбзеев Б.С. Человек, народ, государство в конституционном строе Российской Федерации: монография. М.: Проспект, 2017. 656 с.
7. Электоральные процессы в России и Европе: новые практики, институты и технологии: монография / коллектив авторов; под общ. ред. М.Е. Родионовой, С.Ю. Белоконева, П.С. Селезнева, Д.А. Ежова. М.: КНОРУС, 2018. 344 с.
8. Колюшин Е.И. Выборы и избирательное право в зеркале судебных решений: монография. М.: Норма: ИНФРА — М, 2017. 384 с.
9. Гасанов И.Б. Новый Вавилон. Эволюция государства — от единовластия к двоевластию. М.: МедиаПресс, 2019. 816 с.
10. Ильин И.А. Путь к очевидности // Собрание сочинений: В 10 т. Т. 3. М.: Русская книга, 1994. 592 с.