

Федеральное государственное казенное образовательное
учреждение высшего образования
«СИБИРСКИЙ ЮРИДИЧЕСКИЙ ИНСТИТУТ
МИНИСТЕРСТВА ВНУТРЕННИХ ДЕЛ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ»

А.В. Безруков

**РОЛЬ ОРГАНОВ ПУБЛИЧНОЙ ВЛАСТИ
И ИНСТИТУТОВ ОБЩЕСТВЕННОСТИ
В ОБЕСПЕЧЕНИИ КОНСТИТУЦИОННОГО ПРАВОПОРЯДКА
В РОССИИ**

Монография

Красноярск
СибЮИ МВД России
2019

УДК 342.4
ББК 67.400

Рецензенты С.А. Авакьян – доктор юридических наук, профессор,
Заслуженный юрист Российской Федерации,
Заслуженный деятель науки Российской Федерации (г. Москва);
А.Н. Кокотов – доктор юридических наук, профессор,
Заслуженный юрист Российской Федерации (г. Санкт-Петербург);
А.Т. Карасев – доктор юридических наук, профессор (г. Екатеринбург);
А.А. Кондрашев – доктор юридических наук, профессор (г. Красноярск)

Монография подготовлена профессором кафедры государственно-правовых дисциплин Сибирского юридического института МВД России, профессором кафедры конституционного, административного и муниципального права юридического института Сибирского федерального университета доктором юридических наук А.В. Безруковым.

Безруков, А.В.

Роль органов публичной власти и институтов общественности в обеспечении конституционного правопорядка в России : монография / А.В. Безруков. – Красноярск : СибЮИ МВД России, 2019. – 268 с. – ISBN 978-5-7889-0286-9.

В монографии исследуются теоретико-правовые основы и выявляются практические проблемы обеспечения конституционного правопорядка органами публичной власти и общественными формированиями в России. Формируется комплексное научное представление и показано значение, роль и основные направления взаимодействия органов публичной власти и институтов гражданского общества в механизме обеспечения конституционного правопорядка. Особое внимание обращается на органы внутренних дел, выполняющих основную нагрузку по его обеспечению. Раскрываются формы и модели их сотрудничества с общественностью и иными органами публичной власти в сфере обеспечения конституционного правопорядка.

Издание предназначено для научных и практических работников, преподавателей, аспирантов, адъюнктов, студентов и слушателей образовательных учреждений, обучающихся по юридическим специальностям, а также для заинтересованного круга читателей.

ISBN 978-5-7889-0286-9

© СибЮИ МВД России, 2019
© А.В. Безруков, 2019

О Г Л А В Л Е Н И Е

ВВЕДЕНИЕ	5
ГЛАВА 1. ТЕОРЕТИКО-МЕТОДОЛОГИЧЕСКАЯ ПАРАДИГМА И КОНСТИТУЦИОННО-ПРАВОВАЯ ОСНОВА ОБЕСПЕЧЕНИЯ КОНСТИТУЦИОННОГО ПРАВОПОРЯДКА.....	9
1.1. Понятие, сущность и соотношение правопорядка и конституционного правопорядка	9
1.2. Конституционно-правовая основа обеспечения право- порядка в России: современное состояние и значение.....	40
1.3. Развитие идеи конституционализации правопорядка	62
ГЛАВА 2. ОРГАНЫ ПУБЛИЧНОЙ ВЛАСТИ И ОБЩЕСТВЕННЫЕ ФОРМИРОВАНИЯ В МЕХАНИЗМЕ ОБЕСПЕЧЕНИЯ КОНСТИТУ- ЦИОННОГО ПРАВОПОРЯДКА В РОССИИ	80
2.1. Президент Российской Федерации в механизме обеспе- чения государственного единства и конституционного правопорядка	81
2.2. Федеральное Собрание и законодательные (предста- вительные) органы государственной власти субъектов Российской Федерации в обеспечении конституционного правопорядка	97
2.3. Правительство Российской Федерации и органы исполнительной власти в обеспечении конституционного право- порядка	114
2.4. Судебные органы и прокуратура в обеспечении конститу- ционного правопорядка.....	129
2.5. Органы местного самоуправления в обеспечении консти- туционного правопорядка	155
2.6. Участие общественных формирований в обеспечении конституционного правопорядка	173
ГЛАВА 3. РОЛЬ ОРГАНОВ ВНУТРЕННИХ ДЕЛ В СИСТЕМЕ ОБЕСПЕЧЕНИЯ КОНСТИТУЦИОННОГО ПРАВОПОРЯДКА: ПРОБ- ЛЕМЫ ФУНКЦИОНИРОВАНИЯ И ВЗАИМОДЕЙСТВИЯ С ОРГАНАМИ ПУБЛИЧНОЙ ВЛАСТИ И ОБЩЕСТВЕННЫМИ ФОРМИРОВАНИЯМИ	194
3.1. Конституционно-правовые основы деятельности органов внутренних дел в системе обеспечения конституционного правопорядка в России	194
3.2. Взаимодействие органов внутренних дел с другими органами публичной власти в сфере обеспечения конституционного правопорядка: общая характеристика и формы реализации	215
3.3. Конституционно-правовые аспекты сотрудничества органов внутренних дел с общественными формированиями в сфере обеспечения конституционного правопорядка: основные направления и формы осуществления	232
ЗАКЛЮЧЕНИЕ	262

СПИСОК СОКРАЩЕНИЙ

АПК РФ	Арбитражный процессуальный кодекс Российской Федерации
ВС РФ	Верховный Совет Российской Федерации
ГК РФ	Гражданский кодекс Российской Федерации
ГПК РФ	Гражданский процессуальный кодекс Российской Федерации
ЕСПЧ	Европейский суд по правам человека
Конституция РФ	Конституция Российской Федерации
Конституция РСФСР	Конституция Российской Советской Федеративной Социалистической Республики
КС РФ	Конституционный Суд Российской Федерации
КАС РФ	Кодекс административного судопроизводства Российской Федерации
КоАП РФ	Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях
Конвенция	Конвенция о защите прав человека основных свобод
МВД	Министерство внутренних дел
НК РФ	Налоговый кодекс Российской Федерации
СЗ РФ	Собрание законодательства Российской Федерации
СК РФ	Семейный кодекс Российской Федерации
СК	Следственный комитет
СНД СССР	Съезд народных депутатов Союза Советских Социалистических Республик
СНД РФ	Съезд народных депутатов Российской Федерации
ССП	Служба судебных приставов
УК РФ	Уголовный кодекс Российской Федерации
УПК РФ	Уголовно-процессуальный кодекс Российской Федерации
ФКЗ	Федеральный конституционный закон
ФЗ	Федеральный закон
ФСБ	Федеральная служба безопасности
ФСВНГ	Федеральная служба войск национальной гвардии
ФРГ	Федеративная Республика Германия
ЦИК	Центральная избирательная комиссия

ВВЕДЕНИЕ

Концепция формирования Российской Федерации (далее – РФ, Россия, Федерация) в качестве демократического правового федеративного государства как основа конституционного строя России и ориентир конституционно-правового развития предполагает построение государства, в котором установлен прочный конституционный правопорядок и должным образом обеспечены права и свободы человека. Консолидированное и эффективное функционирование органов публичной власти в продуктивном сотрудничестве общественностью является основой установления, поддержания и укрепления такого правопорядка. Как известно, еще Ж.Ж. Руссо считал, что только сильное государство обеспечивает свободу своим гражданам. Президент Российской Федерации (далее – Президент РФ, Президент, глава) В.В. Путин обозначил этот важнейший стратегический ориентир в заглавии одного из первых своих посланий парламенту Российской Федерации¹. В дальнейшем глава государства, в направлении реализации обозначенного вектора государственно-правового развития, подчеркнул, что в условиях проводимых преобразований Россия проходит испытания, которые может преодолеть только по-настоящему суверенное и сильное государство².

Следовательно, сильное государство и признание высшей ценностью человека, его прав и свобод, которые гарантированы

¹ Послание Президента Российской Федерации Федеральному Собранию от 18.04.2002 «России надо быть сильной и конкурентоспособной» // Российская газета. 2002. 19 апреля.

² Послание Президента Российской Федерации Федеральному Собранию от 03.12.2015 // Российская газета. 2015. 4 декабря.

Конституцией Российской Федерации (далее – Конституция РФ, Конституция, федеральная Конституция) и должным образом обеспечены органами власти, в сочетании закладывают программно-целевую основу для эффективного функционирования и развития целостного государственного механизма.

Современный этап конституционно-правовых преобразований в Российской Федерации характеризуется повышенной значимостью осуществления различных государственных функций, включая функцию обеспечения правопорядка, в реализации которой активно участвуют как органы публичной власти, так и институты гражданского общества.

Конституционный принцип признания человека, его прав и свобод высшей ценностью (ст. 2, 18 Конституции РФ) ориентирует органы публичной власти на эффективную защиту личности, обеспечение общественной безопасности и укрепление конституционного правопорядка, предопределяет условия для привлечения в этом направлении институтов общественности, которые в различных формах в той или иной мере участвуют в обеспечении конституционного правопорядка.

Рассмотрение системы органов публичной власти, прямо указанных в Конституции РФ (конституционных органов публичной власти, в числе которых Президент РФ, Федеральное Собрание РФ и законодательные органы власти субъектов РФ, Правительство РФ и иные органы исполнительной власти, судебные органы и прокуратура, органы местного самоуправления), участвующих в установлении и обеспечении правопорядка, предполагает обращение и к государственным органам, напрямую не указанным в Конституции РФ, но наличие и функционирование которых следует из системного анализа положений Конституции РФ и ее реализации.

В первую очередь, это касается органов исполнительной власти, которые несут основную нагрузку по обеспечению правопорядка. При этом важно обратить внимание на роль органов внутренних дел, которые занимают особое место в механизме обеспечения и охраны правопорядка органами публичной власти, защиты прав граждан в различных (зачастую экстремальных, чрезвычайных) условиях: при пресечении противоправных деяний и задержании правонарушителей, проведении операций по противодействию терроризму и экстремизму, обеспечении правопорядка при организации и проведении публичных манифестаций, избирательных кампаний и т. п. На тенденцию нарастания угроз правопорядку и

соответствующих рисков обратил внимание и Министр внутренних дел РФ В.А. Колокольцев, отметив, что мероприятия по укреплению правопорядка, защите прав и свобод граждан осуществляются в условиях нарастания факторов криминогенного риска¹.

Между тем среди положительных тенденций за последние годы на расширенной коллегии МВД России глава государства В.В. Путин отметил сокращение общего количества преступлений, расширение участия граждан в оказании содействия полиции в обеспечении правопорядка и в целом общую тенденцию укрепления конституционного правопорядка².

Характеризуя состояние правопорядка и преступности в целом, выступая в Совете Федерации Федерального Собрания РФ, Генеральный прокурор РФ Ю.Я. Чайка подчеркнул, что деятельность правоохранительных органов в 2018 году осуществлялась в условиях ее снижения на 3% (учтено почти 2 млн преступлений). С начала следственной реформы 2007 года она снизилась почти в два раза (-44,4%, или на 1,6 млн), соответственно и число принятых к производству уголовных дел всеми органами также сократилось (на 1,32 млн). Среди причин снижения преступности следует отметить как усиление профилактической работы уполномоченными субъектами обеспечения правопорядка, так и декриминализацию ряда уголовно-правовых деяний.

Вместе с тем в структуре преступности возросла доля тяжких и особо тяжких деяний, экономических преступлений, а также совершенных лицами, ранее уже привлекавшимися к уголовной ответственности. Второй год фиксируется двукратное увеличение преступлений, совершенных с использованием информационных технологий³.

¹ Выступление министра внутренних дел Российской Федерации В.А. Колокольцева на расширенном заседании коллегии МВД России 15.03.2016 // Официальный сайт МВД России. URL: <https://mvd.ru/document> (дата обращения: 23.05.2018).

² Выступление Президента Российской Федерации В.В. Путина на расширенном заседании коллеги МВД России 28.02.2019. Официальный сайт Президента РФ. URL: <http://www.kremlin.ru> (дата обращения: 28.02.2019).

³ Доклад Генерального прокурора РФ на заседании Совета Федерации Федерального Собрания РФ 10.04.2019. Официальный сайт Генеральной прокуратуры РФ. URL: <http://genproc.gov.ru/smi/news/genproc/news-972030> (дата обращения: 13.04.2019).

На расширенной коллегии Генпрокуратуры РФ руководитель ведомства подчеркнул, что органы прокуратуры осуществляли постоянный мониторинг состояния законности, оперативно реагировали на возникающие проблемы именно во взаимодействии с органами публичной власти и общественными институтами. При осуществлении надзора за исполнением законов, соблюдением прав и свобод человека и гражданина в 2018 году прокурорами выявлено и пресечено более четырех миллионов нарушений, в связи с чем приняты все необходимые меры реагирования¹.

Таким образом, в современных условиях качественного установления и эффективного обеспечения конституционного правопорядка возможно достичь путем консолидации усилий органов публичной власти и общественности при условии соблюдения собственной компетенции муниципальных органов и недопущения нарушения самостоятельности и инициативности общественных формирований органами публичной власти.

Для этого, а также для достижения органичного сопряжения ценностей сильного государства и приоритета человека, его прав и свобод в условиях внешних и внутренних вызовов, функционирования современного общества как сложного идеологически многообразного и многонационального организма необходимо комплексное исследование конституционного правопорядка, определение места, роли, основных направлений и форм сотрудничества органов публичной власти и институтов общественности в сфере его обеспечения в Российской Федерации.

¹ Доклад Генерального прокурора РФ на расширенном заседании коллегии 19 марта 2019 года по итогам работы в 2018 году и задачам по укреплению законности и правопорядка в 2019 году. Официальный сайт Генеральной прокуратуры РФ. URL: <http://genproc.gov.ru/smi/news/genproc/news> (дата обращения: 20.03.2019).

ГЛАВА 1. ТЕОРЕТИКО-МЕТОДОЛОГИЧЕСКАЯ ПАРАДИГМА И КОНСТИТУЦИОННО-ПРАВОВАЯ ОСНОВА ОБЕСПЕЧЕНИЯ КОНСТИТУЦИОННОГО ПРАВОПОРЯДКА

1.1. Понятие, сущность и соотношение правопорядка и конституционного правопорядка

Приступая к рассмотрению сущности и конституционно-правовой природы правопорядка, в обеспечении которого в той или иной мере участвуют все органы публичной власти, следует обратить внимание на конституционно-правовые основы правопорядка, которые заложены в Конституции РФ и действующем, прежде всего в конституционном, законодательстве. Несмотря на то что в Конституции РФ термин «правопорядок» упоминается лишь в п. «б» ч. 1 ст. 72, а в п. «е» ч. 1 ст. 114 Конституции РФ в числе конституционных функций Правительства РФ и в ч. 1 ст. 132 Конституции РФ среди функций органов местного самоуправления указана охрана «общественного порядка», имеются основания для его введения в конституционную доктрину.

Поэтому представляется необходимым: во-первых, разработать и сформулировать авторский подход к пониманию ряда ключевых категорий: «порядок», «правопорядок», «общественный порядок», «конституционный правопорядок», «публичный порядок», «обеспечение правопорядка»; во-вторых, исходя из достижений социологии, истории, философии, политологии опираясь на положения общей теории права раскрыть их сущностную характеристику, выявить их значение в конституционно-правовом понимании; в-

третьих, установить их соотношение, выделить интеграционную и фундаментально-ценностную роль конституционного правопорядка по отношению к правопорядку в целом, что сформирует основания для конституционализации правопорядка и рассмотрении его в конституционно-правовом измерении в последующем.

В современной конституционной доктрине базовые явления конституционного правопорядка рассматриваются с позиций относительно новых научных направлений исследования. В их числе: доктрина и практика конституционализации права и правопорядка, концепт судебного конституционализма, теория и практика конституционной телеологии¹.

Истоки формирования правопорядка во многом заложены законодательной властью, органы которой устанавливают правовые предписания, необходимые для организации и обеспечения правопорядка. Именно качественная разработка законов является важнейшим условием эффективного обеспечения правопорядка органами публичной власти, способствующим как консолидации анализируемого механизма, так и повышенной ответственности законодателя и правоприменителя за надлежащую реализацию своих полномочий в сфере обеспечения правопорядка.

Несмотря на значительное число работ по вопросам правопорядка, многие аспекты этого политико-правового и социально-философского феномена все еще остаются малоисследованными или дискуссионными.

Словарь современного русского литературного языка определяет термин «порядок» как состояние благоустроенности, надежности и организованности, противопоставляя его «беспорядку, хаосу»². Это универсальная характеристика социальной реальности³. Являясь универсальным определением, порядок есть выражение социальной необходимости.

¹ См.: Кравец И.А. Конституционная телеология и основы конституционного строя : научно-практическое издание. Издательские решения, 2016; Бондарь Н.С. Аксиология судебного конституционализма: конституционные ценности в теории и практики конституционного правосудия. М., 2013. Ранее эта проблематика также разрабатывалась, и прежде всего в работах теоретиков (А.Ф. Черданцев) и конституционалистов (Т.Я. Хабриева).

² Словарь современного русского литературного языка. Т. 10. Л., 1960. С. 234.

³ См.: Сауляк О.П. Парадигма правопорядка: современное прочтение // Правоведение. 2006. № 3. С. 174.

С учетом изложенного базовой категорией является социально-правовой порядок как определенная последовательность и упорядоченность деятельности, явлений, событий, что предполагает существование, коллективное признание и поддержание системы норм, ценностей и институтов, регулирующих действие и опыт членов социальной организации. Таким образом, социальный порядок предполагает наличие правового порядка, который является его частью¹.

Этимология слова «правопорядок» означает упорядоченность не только в самой системе права, но и в системе правоохранительных органов². Правопорядок есть реальное состояние правовой жизни общества, обуславливающее необходимость правомерного поведения всех участников общественных отношений.

Правопорядок определяется как одна из основных составных частей общественного порядка, складывающегося в результате реализации различных видов социальных норм, регулирующих разнообразные сферы общественной жизни и различающихся между собой характером и несовпадающим способом воздействия на поведение людей. Правопорядок регламентируется правовыми нормами, принятыми в установленном порядке³.

В литературе термин «правопорядок» появился в первой половине XX века. Так, в 1949 году известный философ И.А. Ильин, оценивая роль русского народа в возрождении России, отмечал: «Мы верим в русский народ не только потому, что он доказал свою способность к государственной организации... и что он создал правопорядок для 160 различных племен – разноязычных и разноверных меньшинств, столетиями проявляя ту благодушную гибкость и миролюбивую уживчивость, перед которой с таким радостным чувством преклонился однажды Лермонтов («Герой нашего времени»,

¹ Коробов В.Б. Социальные технологии и государственное управление : монография. М., 2001. С. 167-170.

² Привезенцев Ю.Н. Законность и правопорядок в условиях формирования гражданского общества и правового государства в России : автореф. дис. ... канд. юрид. наук. СПб, 1997. С. 8.

³ См.: Юридический энциклопедический словарь / гл. ред. А.Я. Сухарев. М., 1984. С. 278.

глава 1)¹. Роль населения в обеспечении правопорядка актуальна и в современных условиях².

В философской науке доказывается, что гуманизация общественных отношений является определяющим фактором формирования правопорядка, а его становление и укрепление законности – необходимое условие утверждения в общественных отношениях гуманистических принципов, безопасности и охраны общественного порядка. Правопорядок, основанный на институциональных правовых началах, является важнейшим средством утверждения в общественных отношениях общечеловеческих, гуманистических ценностей³.

Альтернативной категорией является национальный правопорядок, который представляет собой не только правовой, но и социально-культурный и цивилизационный феномен. Он получает от национального уклада, ценностей, обычаев традиций и в целом от мировоззренческой системы свое определенное социально-культурное содержание и качество, социальное значение и легитимность⁴.

В действительности правопорядок имеет социально-философскую, политическую и правовую природу, а при его исследовании и практической реализации в зависимости от различных условий наблюдается многообразное и неравномерное сочетание этих, а также других компонентов (экономических, духовно-культурных, политико-властных и пр.).

В социально-философской литературе правопорядок находит свою особую, отличающуюся от юридической, интерпретацию⁵. Под ним понимается способ бытия права в социальном пространстве, в котором обеспечивается доминирование юридических

¹ Ильин И.А. О русском национализме : сборник статей. М., 2007. С. 18.

² См., напр.: Мулукаев Р.С. К вопросу об историческом опыте участия населения в охране общественного порядка // Труды Академии управления МВД России. 2014. № 4.

³ Некишев В.Л. Гуманизм и правопорядок : дис. ... канд. филос. наук. М., 1993. С. 16, 138.

⁴ Пакус О.М. Юридические технологии обеспечения российского национального правопорядка : дис. ... канд. юрид. наук. Ростов н/Д. 2006. С. 88-89.

⁵ См., напр.: Артемов В.М. Правопорядок в современном российском обществе: социально-философский анализ : дис. ... докт. филос. наук. М., 1999; Сердобинцев К.С. Гражданское общество и государственный правопорядок: социально-философский анализ : дис. ... докт. филос. наук. М., 2013.

принципов и норм в процессах функционирования и развития социума, способность его устойчивости и интеграции, позволяющий разрешить социальные конфликты правовыми средствами¹.

Исследователи социально-философского понимания правопорядка предпринимают попытки восстановления социально-философского исследования такого феномена, дистанцируются от традиционного понимания социального и идейно-политологического контекста видения правовой сферы. Критикуя сугубо юридическое понимание правопорядка, что не позволяет выявить его социальные и технологические аспекты, а также сформулировать и реализовать социальные стратегии по его упрочению, авторы предлагают основания для дифференциации категорий правопорядок (юридический порядок) в правоведении и социальной философии².

Интересен взгляд на правопорядок как философско-правовую категорию, включающую в себя не только юридический, но и политико-философский и социально-культурный аспекты. Предлагаемый мировоззренческий взгляд на правопорядок во взаимосвязи с федерализмом позволяет рассмотреть правопорядок как цель правового регулирования федеративных отношений и отличительную черту правового федерализма и свидетельствует о том, что обеспечение правопорядка в федеративном государстве – важнейшее условие сохранения федерации³.

Заслуживает внимания идея интегрировать понимание правопорядка как результат действия права (Г. Еллинек, Н.М. Коркунов) и как продукт естественного развития общества (П. Сорокин), где правопорядок представлен в виде институционального образования, которое включает в себя элементы как объективного, так и субъективного. С одной стороны, правопорядок есть продукт естественного развития социального организма, способствующий или не способствующий функционированию общества как целого, с другой – объект государственного управления, подлежащий своевременной коррекции и регулированию⁴.

¹ Артемов В.М. Указ. соч. С. 53-55.

² Там же. С. 20-21.

³ Колосов В.В. Философско-политические проблемы федерализма и правопорядка (на примере России и США) : автореф. дис. ... канд. филос. наук. М., 2000. С. 8-10, 14-19.

⁴ См.: Коробов В.Б. Указ. соч. С. 172-173.

Понимание правопорядка как социально-правового явления находит отражение в юридических исследованиях, где признается, что правопорядок в обществе может иметь как правовую, так и не правовую характеристику, потому правопорядок возможен не только в условиях правовой формы¹. Социальная значимость правопорядка формирует основания для разработки соответствующих критериев (легитимность, гармоничность, стабильность правопорядка), комплексная реализация которых возможна только в условиях существования сильного реального демократического государства и развитого гражданского общества².

В теории права правопорядок изначально определялся как результат реализации правовых норм. Так он понимался как отечественными дореволюционными государствоведами (Н.М. Коркунов, Г.Ф. Шершеневич), так и зарубежными учеными (Р. Иеринг, Г. Елинек).

В современной отечественной юридической литературе существуют различные концепции в понимании и определении термина «правопорядок». Однако при всем своем значении и обширном использовании термин «правопорядок» в современном понимании не имеет ни нормативного, ни законодательного, ни единого научного определения. Тем не менее этот термин широко используется в законодательных актах, относящихся к разным отраслям российского права (ст. 167, 169, 181.5 ГК РФ, ст. 2 ГПК РФ, ст. 167 Семейного кодекса РФ, ст. 13.5 КоАП РФ, ч. 4 ст. 374 Налогового кодекса РФ). Следовательно, являясь одним из универсальных понятий юриспруденции, категория «правопорядок» находит отражение в правовой доктрине, где нет единства в его дефиниции.

Правовой порядок как юридическая категория еще более многозначна, чем собственно «право», поскольку к неопределенности последнего термина добавляется множественность понимания слова «порядок», а прилагательное «правовой» может пониматься как юридически закрепленный, соответствующий правоположениям или современным социально-правовым принципам, или основан-

¹ Алексеев С.Н. Эффективность институционально-правового механизма обеспечения правопорядка : автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Нижний Новгород, 2011. С. 14.

² Папрыгин Е.С. Правопорядок в государствах с различными формами политико-правового режима : дис. ... канд. юрид. наук. М., 2009. С. 61-68.

ный на соответствующих им правоположениях¹. Некоторые исследователи предлагают единообразно использовать термин «правопорядок» для характеристики множества норм позитивного права, по сути, отождествляя его с системой права², что весьма спорно.

Между тем категория «право» изначально отождествлялась с правопорядком. Так, Р. Иеринг отмечал, что «право – это понятие не логическое, а понятие силы ..., право есть законом установленный порядок»³. Поэтому, рассматривая правопорядок в современном понимании, нельзя не согласиться с тем, что главной целью понимания истинной сущности правопорядка является уяснение природы и сущности самого права: «Только выяснив природу и сущность права, можно вести речь о содержательной, сущностной характеристике правопорядка и правоохранительной деятельности»⁴.

В юридической литературе рассмотрение правопорядка проводится многообразно. Правопорядок рассматривается как состояние упорядоченности, урегулированности общественных отношений⁵, как система общественных отношений, урегулированных правом⁶, как реализация норм права, право в действии⁷, а также как завершающий этап всех юридических форм и процессов⁸.

Правопорядок – это объективно и субъективно обусловленное состояние социальной жизни, которое характеризуется внутренней согласованностью, урегулированностью системы правовых отношений, основанных на нормативных требованиях, принципах права

¹ См.: Лексин И.В. Основы теории права : учебное пособие. М., 2011. С. 84-85.

² Антонов М.В. О системности права и «системных» понятиях в правове-
дении // Правоведение. 2014. № 1. С. 24-25.

³ См.: Иеринг Р. Борьба за право. М., 1874. С. 12-14. В свою очередь
Г. Кельзен идентифицировал правопорядок с государством. См.: Kelsen, Begriff-
der Rechtsordnung, 1958, С. 157.

⁴ Федоров В.П. Человек и правоохранительная деятельность (философско-
правовой аспект) : дис. ... докт. юрид. наук. СПб., 1997. С. 260-261.

⁵ Алексеев С.С. Теория государства и права. М., 1986. С. 307.

⁶ Рабинович П.М. Упрочение законности – закономерность социализма.
Львов, 1975. С. 67-68.

⁷ Явич Л.С. Социалистический правопорядок. Л., 1972. С. 8, 16-23.

⁸ Борисов В.В. Общая теория государства и права. Академический курс.
3 т. / отв. ред. М.Н. Марченко. М., 2010. С. 217.

и законности¹. Тем самым при рассмотрении правопорядка вырисовываются два основных подхода: как явление, состояние, совершенствование общественных отношений и как результат нормотворческого и правореализационного процессов, право в действии². Следует заметить, что и сегодня понятийная конкретизация правопорядка раскрывается посредством смежных категорий: правотворчество, источники права, система права³.

Иногда правопорядок трактуется в относительно узком плане – в соотношении с законностью⁴. Законность и правопорядок рассматриваются как два взаимозависимых и взаимообусловленных среза урегулированных соответствующими нормативными правовыми актами состояния общественных отношений, отражающих их правомерность и упорядоченность. При этом законность является разновидностью правомерности, вытекающей из объективной необходимости правопорядка⁵.

Выступая составной частью общественного порядка, правопорядок возникает в результате действия правовых норм и представляет собой определенное состояние упорядоченности регулируемых правом общественных отношений, в этом смысле тяготеет к понятию «режим законности»⁶. Как определенное состояние регулируемых правом общественных отношений правопорядок характеризуется реальным уровнем соблюдения законности, обеспечения субъективных прав и выполнения юридических обязанностей всеми субъектами правоотношений.

Вместе с тем законность есть качественная составляющая правовой деятельности субъектов права, а правопорядок представ-

¹ Борисов В.В. Правовой порядок развитого социализма. Саратов, 1977. С. 83-84.

² Степанов А.В. Правопорядок: понятие, анализ точек зрения. Миграционный порядок как один из видов правопорядка // Вестник Владимирского юридического института ФСИН России. 2014. № 4. С. 186.

³ Свинин Е.В. Теоретико-методологические вопросы разработки понятийного ряда абстракции «правопорядок» // Государство и право. 2019. № 2. С. 9-10.

⁴ Васильев А.М. Правовые категории. Методологические аспекты разработки системы категорий теории права. М., 1976. С. 180.

⁵ Хесина Н.М. Административно-правовое обеспечение механизма формирования и функционирования реализации законности и правопорядка в Российской Федерации : дис. ... канд. юрид. наук. М., 2005. С. 7-8, 14-15.

⁶ См.: Короткова О.И. Правопорядок как базис социального правового государства // Российская юстиция. 2009. № 6. С. 6-7.

ляет собой состояние правовой жизни, упорядоченную систему правоотношений, регламентированных правом. Поэтому их необходимо рассматривать как причину и следствие, где одно предопределяет другое, и связь между ними причинно-следственная, при которой законность предопределяет состояние правопорядка, который является результатом законности¹.

Именно через законность происходит перевод всех норм права в правопорядок, обоснованно подчеркивает В.С. Афанасьев, создается единство таких правовых явлений как законодательство, законность и правопорядок². Соответственно, конституционная законность, являясь основой законности в целом, предопределяет качественное состояние конституционного правопорядка³.

Следовательно, можно выстроить логический ряд категорий: право (закон, принимаемый законодательными органами) – законность – правопорядок, которые взаимосвязаны, последовательно перетекают из одного в другое. Верно отмечает И.А. Краснов, что законность переходит в правопорядок, она является функциональной характеристикой реализации правовых норм, а правопорядок – статичной характеристикой правореализации⁴. Иными словами, правопорядок есть практически воплощенная законность. Между тем наряду с законностью предлагается категория необходимости,

¹ См.: Бредихин И.Д. О проблеме соотношения общественного порядка, правопорядка, законности, общественной безопасности и общественного благоустройства: административно-правовой аспект // Вестник Воронежского института МВД России. 2010. № 4. С. 188; Лялякин Ю.А. К дискуссии о сущности законности и взаимосвязи с категориями правопорядка и дисциплины // Проблемы обеспечения законности, правопорядка, прав граждан в современных условиях: сборник трудов межвузовского научно-практического семинара. М., 2015. С. 97-98; Овсянников В. Правопорядок – оазис благополучия в государстве. // ЭЖ-Юрист. 2011. № 45. С. 3-8.

² См.: Афанасьев В.С. Современные проблемы теории законности. М., 1993. С. 10-11.

³ О конституционной законности см.: Афанасьев В.С. Указ. соч. С. 19-20; Евдокимов В.Б. Конституция как нормативная основа конституционной законности в Российской Федерации // Вестник Академии Генеральной прокуратуры Российской Федерации. 2015. № 1. С. 10-14; Хабриева Т.Я. Конституция и законность // Законность в Российской Федерации. М., 2008. С. 63-66.

⁴ Краснов И.А. Специфика законности в федеративном государстве: на примере Российской Федерации : дис. канд. юрид. наук. Казань, 2007. С. 7-8.

что показывает единство и противоречие социально-правовой природы правопорядка¹.

Правопорядок составляет основу общественного порядка, проявляясь в правомерном поведении субъектов общественных отношений. Однако правопорядок не охватывает сферу общественного порядка целиком, он составляет его сердцевину, определяет сущность и содержание общественного порядка². Поэтому верно отмечалось еще в советское время, что образующие правопорядок и общественный порядок сферы совпадают лишь в той части, в которой общественный порядок регулируется нормами права³. И в отличие от правопорядка общественный порядок образуется под воздействием не только правовых, но и иных видов социальных норм (морали, обычаев и др.).

Следовательно, если общественный порядок есть состояние урегулированности общественных отношений, основанное на реализации всех социальных норм и принципов, то правопорядок есть состояние упорядоченности общественных отношений, которое достигается в результате действия норм права. Причем в международном праве общественный порядок отождествляется с категорией «публичный порядок»⁴, которую трудно обнаружить в справочных и энциклопедических источниках, хотя в российском законодательстве такой термин используется (п. 5 ч. 1 ст. 412 ГПК РФ, п. 2 ч. 1 ст. 417 ГПК РФ, ст. 167 СК РФ).

В таком случае возникает вопрос о соотношении правопорядка с публичным порядком, который в основном рассматривается в международном и международном частном праве, определяется как интегративные правила, служащие регуляции соотношения частных и публичных интересов и сохранению целостности социальной

¹ Свинин Е.В. Правопорядок как воплощение идей законности и необходимости // Журнал российского права. 2017. № 9. С. 33-38.

² См.: Бельский С.К. Полицейское право : лекционный курс. М., 2004. С. 241.

³ Веремеенко И.И. Сущность и понятие общественного порядка // Советское государство и право. 1982. № 3. С. 18.

⁴ Хасянов Р.Ш. Европейский публичный порядок, европейское правовое пространство и Европейская Конвенция о защите прав человека и основных свобод: их соотношение и взаимодействие : дис. ...канд. юрид. наук. СПб., 2005. С. 20.

общности¹. Как и правопорядок, получая различные классификации (международный, национальный и др.), публичный порядок государства рассматривается сквозь категорию публичность с позиции поддержания правопорядка в целях соблюдения государственных суверенных интересов². Причем международный публичный порядок носит соподчиненное отношение к внутреннему публичному порядку, так как зависит от воли государств его поддерживать³. Вместе с тем нельзя не признать, что обеспечение правопорядка внутри государства и в отношениях между государствами осуществляется различно, поэтому и аналогии здесь не всегда уместны⁴.

Таким образом, публичный порядок выступает основой правопорядка, а государственный правопорядок определяет содержание и необходимость установления правопорядка.

Обозначенный подход подтверждается в отраслевом законодательстве. Так, в ст. 167 Семейного кодекса РФ установлено, что нормы иностранного семейного права не применяются в случае, если такое применение противоречило бы основам *правопорядка (публичному порядку)* Российской Федерации. Статья 1193 Гражданского кодекса РФ закрепляет оговорку о публичном порядке, согласно которой иностранный закон на территории Российской Федерации не применяется, если последствия его применения будут противоречить *основам правопорядка (публичному порядку)*. Такие приемлемые законодательные конструкции приводят и международников, и цивилистов к аналогичному выводу о том, что суть публичного порядка России составляют основы правопорядка страны⁵.

Между тем рассмотрение правопорядка в глобальном измерении приводит ученых к определению категории «мировой правопорядок», под которым понимается упорядоченная правом фактиче-

¹ Гизетдинова И.Ю. «Публичный порядок» в международном частном праве : дис. ... канд. юрид. наук. М., 2009. С. 6-7.

² Гизетдинова И.Ю. Указ. соч. С. 9-14.

³ Хасянов Р.Ш. Указ. соч. С. 53.

⁴ Лексин И.В. Обеспечение международной безопасности: современные правовые проблемы // Роль России в формировании системы международной безопасности: история и современность (к 200-летию Венского конгресса) : сборник трудов Всероссийской научно-практической конференции в Академии управления МВД России М., 2015. С. 33-34.

⁵ См.: Хасянов Р.Ш. Указ. соч. С. 16; Касьянов Р.А. Понятие публичного порядка в правовых системах государств (на примере России и Франции) // Цивилист. 2013. № 4. С. 23-33.

ски сложившаяся система отношений между государствами, транснациональными субъектами и организациями, результат претворения международно-правовых требований и предписаний в искомые отношения. При этом в соотношении глобальной безопасности и мирового правопорядка первая выступает элементом системы второй, то есть они соотносятся как часть и целое¹. Формулируется вывод о том, что мировой правопорядок служит основой порядка во всех сферах цивилизационной жизнедеятельности². И весьма значима степень включенности Российской Федерации в такие процессы³.

Тогда возникает вопрос соотношения мирового правопорядка и международного правопорядка, которые родственно взаимосвязаны, их основу составляют общепризнанные нормы и принципы международного права⁴. Следует разделить мнение о том, что международный правопорядок есть основа, главное содержание мирового порядка⁵.

Исследователи проводят диалектическую связь правопорядка и национальной безопасности, обращая внимание на совпадение их предметных сфер и пространственно-объективных уровней, практическую тождественность субъектов их обеспечения, невозможность нормального существования социума без таковых. Вместе с тем между правопорядком и национальной безопасностью выявляются различия в их содержательных характеристиках (правапорядок – юридическое оформление упорядоченности социальной жизни, безопасность – степень и качество ее защищенности от реальных и потенциальных угроз), формах и методах обеспечения, источниках возникновения угроз при их возможных сочетаниях (основная угроза правопорядку – ненадлежащее обеспечение режима

¹ Гордиенко В.В. Безопасность России в условиях глобализации (криминологические и социально-правовые проблемы) : автореф. дис. ... докт. юрид. наук. М., 2005. С. 10-11.

² Гордиенко В.В. Указ. соч. С. 20.

³ См.: Шалягин Д.Д. Включенность Российской Федерации в процесс по обеспечению международной законности и правопорядка (на примере Европола) // Государство и право. 2016. № 9. С. 68-75.

⁴ См., напр.: Каламкарян Р.А., Мигачев Ю.И. Международная нормативная система как институционально-правовая составляющая современного мирового порядка // Государство и право. 2015. № 6. С. 62-70.

⁵ Хазиме М.А. Новый международный правопорядок и региональные конфликты на Ближнем Востоке : дис. ... канд. юрид. наук. М., 1997. С. 14-15.

законности; угрозы безопасности могут носить природный (объективный) характер, проистекать из экономической конкуренции, военной или идеологической интервенции и т.д.)¹.

Между тем в конституционной доктрине в числе угроз конституционному строю упоминаются риски избыточной безопасности. Есть мнение, что, оставаясь в системном расхождении с идеалистическими ожиданиями всеобщей сплошной безопасности, конституционный правопорядок не поддерживает их, ограничивает расточительность и держит охранительные системы, функции и ресурсы в отведенных рамках, подчиняя их своим установлениям и ценностям². Такой подход близок к пониманию конституционного правопорядка в широком значении, вбирающем в себя идеальную модель и фактическое состояние правовой жизни.

Проблематика безопасности и механизмов ее обеспечения рассматривается не только в юридической науке³, но и в других отраслях гуманитарного знания (философии, политологии)⁴.

В науке выстроено множество теоретических концепций, однако нет единого подхода к понятию безопасности, ее видам, механизмам. Этимология термина «безопасность» означает положение,

¹ См.: Сыдорук И.И. Государственно-правовой механизм обеспечения правопорядка в Российской Федерации: теоретическое административно-правовое исследование : дис. ... докт. юрид. наук. М., 2002. С.12-13; Сыдорук И.И. Государственно-правовое обеспечение правопорядка в Российской Федерации : монография. М., 2003. С. 33-34.

² См.: Арановский К.В., Князев С.Д. Конституция и безопасность // Государство и право. 2018. № 1. С. 17-28.

³ См., напр.: Гончаров И.В. Федеральное вмешательство в дела субъектов Федерации как средство обеспечения конституционной безопасности России : монография. М., 2003; Гордиенко В.В. Указ. соч.; Мамонов В.В. Конституционные основы национальной безопасности : дис. ... докт. юрид. наук. Саратов, 2004; Прудников А.С. Безопасность личности и ее обеспечение органами внутренних дел : дис. ... докт. юрид. наук. М., 1999; Степашин С.В. Безопасность человека и общества. СПб., 1994. и др.

⁴ См.: Антюшин С.С. Военная безопасность как фактор стабильности российского общества: социально-философский анализ : дис. ... докт. филос. наук. М., 2005; Соколова С.Н. Философия государственного регулирования безопасности в российском обществе : дис. ... докт. филос. наук. М., 2011; Рукинов В.А. Социализация безопасности и политической безопасности в современной России : дис. ... докт. полит. наук. СПб, 2010.

при котором кому-чему-нибудь не угрожает опасность¹, т.е. рассматривать категорию «безопасность» необходимо как состояние вне опасности и относительно какого-либо объекта или субъекта.

Потому и основная масса дискуссий сводится к соотношению безопасности с ее предметно-видовыми формами (национальная, международная, общественная, конституционная, государственная, безопасность личности и пр.). Хотя иногда проводится и отождествление видов безопасности. Например, исходя из содержания преамбулы Конституции РФ некоторые авторы отождествляют категории «общественная безопасность» и «национальная безопасность», полагая, что общественная безопасность в широком смысле – это безопасность того многонационального народа Российской Федерации, который: в рамках ограниченного пространства («соединенные общей судьбой на своей земле») и общей цели («утверждая права и свободы человека, гражданский мир и согласие, сохраняя исторически сложившееся государственное единство, исходя из общепризнанных принципов равноправия и самоопределения народов, чтя память предков, передавших нам любовь и уважение к Отечеству, веру в добро и справедливость, возрождая суверенную государственность России и утверждая незыблемость ее демократической основы, стремясь обеспечить благополучие и процветание России, исходя из ответственности за свою Родину перед нынешним и будущими поколениями, сознавая себя частью мирового сообщества»), взаимодействуя друг с другом, 12 декабря 1993 года принял Конституцию Российской Федерации².

Более того, безопасность рассматривается как институт конституционного права в виде совокупности конституционно-правовых норм, закрепляющих основы обеспечения различных видов безопасности³.

Исходя из нормативной регламентации, закрепленной в Федеральном законе от 28 декабря 2010 года № 390-ФЗ «О безопасно-

¹ Ожегов С.И. Словарь русского языка / под общ. ред. С.П. Обнорского. М., 1953. С. 33.

² См.: Плетников В.С., Федоров А.Ю., Плетникова М.С. Обеспечение общественной безопасности (теоретико-прикладные аспекты) : монография. Екатеринбург, 2012. С. 4-5.

³ Пантелеев В.Ю. Конституционно-правовые основы обеспечения безопасности в сфере потребительского рынка в Российской Федерации // Российский юридический журнал. 2015. № 3. С. 151.

сти» и Стратегии национальной безопасности Российской Федерации¹, утвержденной Указом Президента РФ от 31 декабря 2015 года № 683, национальная безопасность включает в себя: безопасность государства, безопасность общества и безопасность личности, иные виды безопасности. Такая последовательность видов безопасности определена и в предмете указанного федерального закона «О безопасности»², что не вполне отвечает конституционным принципам о приоритете и высшей ценности человека, его прав и свобод (ст. 2, 18 Конституции РФ). В связи с этим следует поддержать предложение ученых о постановке безопасности личности на первое место³. Сторонники такого подхода полагают, что государственная и общественная безопасность являются прямым продолжением безопасности личности, которая является исходным началом и относительной конечной целью общественной безопасности и государственной безопасности⁴.

Действительно, Конституция РФ не устанавливает четких приоритетов среди указанных видов безопасности, что дает основания отдельным исследователям рассматривать обеспечение безопасности человека и общества исключительно через безопасность институтов государства⁵. Однако системный анализ Конституции РФ, в частности основ конституционного строя (ст. 1, 2), показывает очевидный приоритет личной безопасности.

Интересен подход, отличающий понятия «безопасности» и «обеспечение безопасности». Если в первом приоритет принадлежит личности, затем обществу и государству, то во втором – обеспечении безопасности – приоритет принадлежит государству, ко-

¹ О Стратегии национальной безопасности Российской Федерации : Указ Президента РФ от 31.12.2015 № 683 // Официальный интернет-портал правовой информации. URL: <http://www.pravo.gov.ru> (дата обращения: 11.01.2018).

² О безопасности : Федеральный закон от 28.12.2010 № 390-ФЗ (в ред. от 05.10.2015) // Официальный интернет-портал правовой информации. URL: <http://www.pravo.gov.ru> (дата обращения: 21.05.2017).

³ Пантелеев В.Ю. Указ. соч. С. 152.

⁴ Кардашова И.Б. Укрепление конституционных основ общественной безопасности // Законы России: опыт, анализ, практика. 2010. № 4. С. 23-25.

⁵ См.: Казаков Н.Д. Безопасность и синергетика (опыт философского осмысления). М., 1994. С. 62-63; Основы теории национальной безопасности : учебное пособие / под ред. доц. Е.А. Матвиенко. М., 2014. С. 54-55.

торое координирует усилия общества и государства в деле преодоления угроз безопасности¹.

Другие ученые выделение разновидностей безопасности личности, государства и общества считают искусственным и неоправданным, полагая, что обеспечение безопасности государства одновременно предполагает безопасность и общества, и личности², а государство выступает средством обеспечения различных видов безопасности³.

Между тем есть мнение, что, обеспечивая государственную безопасность, государственные органы обеспечивают безопасность личности, а обеспечение безопасности и защита прав и свобод личности способствует предупреждению, предотвращению и пресечению угроз государственной безопасности⁴.

Тем не менее последовательное перечисление видов безопасности, исходя из конституционных приоритетов, представляется правильным и не ослабит, а напротив, только укрепит их взаимобусловленный характер.

Национальная безопасность есть состояние защищенности личности, общества и государства от внутренних и внешних угроз, которое позволяет обеспечить конституционные права, свободы, достойные качество и уровень жизни граждан, суверенитет, территориальную целостность и устойчивое развитие Российской Федерации, оборону и безопасность государства.

Исходя из указанного нормативного определения, многие ученые делают вывод о понимании безопасности как состоянии защищенности⁵. Однако достоин научного осмысления и подход, связанный с триединым пониманием безопасности (как отсутствие

¹ Идрисов Р.Ф. Теоретические и правовые проблемы обеспечения национальной безопасности Российской Федерации : дис. ... докт. юрид. наук. М., 2002. С. 11-12.

² Кожевников В.В. Безопасность территории российского государства: понятие и виды // Современное право. 2015. № 7. С. 12.

³ Бабурин С.Н. Территория государства: правовые и геополитические проблемы. М., 1997. С. 65-66.

⁴ Федотова Ю.Г. Обеспечение безопасности государства через обеспечение безопасности личности // Государственная власть и местное самоуправление. 2015. № 8. С. 54-58.

⁵ Ирошников Д.В. Правовая политика Российской Федерации в сфере государственной безопасности (теоретический аспект) : автореф. дис. ... канд. юрид. наук. М., 2011. С. 13.

опасности, как состояние защищенности, как устойчивое развитие), который комплексно способствует обеспечению безопасности как целостного явления в единстве и многообразии его проявлений¹.

Общественная безопасность рассматривается в литературе как основа национальной безопасности, урегулированная правовыми нормами в целях обеспечения безопасности личности, общности, благоприятных условий для граждан и органов публичной власти, общественных объединений, защищенность от угроз и явлений негативного социального, природного и техногенного характера².

Безусловно, что конституционная безопасность составляет основу правопорядка и целостности всей государственно-правовой системы³. Нельзя не согласиться и с тем, что конституционная безопасность выступает в качестве основы внутренней безопасности государства⁴ и представляет собой состояние защищенности конституционного строя от угроз различного характера⁵. Вместе с тем логичным представляется конституционную безопасность рассматривать как важнейший элемент правовой безопасности⁶.

В то же время в современных условиях термин «безопасность» интегрируется понятием конституционной безопасности, способным заменить понятие национальной безопасности. Конституционная безопасность включает в себя безопасность личности, общества и государства, обеспечивающая стабильность конститу-

¹ Там же. С. 13; Пожарский Д.В. Охранительная функция государства (вопросы теории) : монография. Владимир, 2014. С. 151-152.

² Кондрашев Б.П. Общественная безопасность и административно-правовые средства ее обеспечения : дис. ... докт. юрид. наук. М., 1998. С. 10-11.

³ Пожарский Д.В. Охранительная функция государства (вопросы теории) : монография. Владимир, 2014. С. 156-157.

⁴ Гончаров И.В. Конституционно-правовые основы обеспечения внутренней безопасности Российской Федерации / Органы внутренних дел и безопасность государства: история и современность. М., 2006. С. 40-41.

⁵ Гончаров И.В. Федеральное вмешательство в дела субъектов Федерации как средство обеспечения конституционной безопасности России : монография. М., 2003. С. 10-11.

⁶ Арутюнян Г.Г. Правовая безопасность страны в призме системного конституционного мониторинга // Журнал конституционного правосудия. 2017. № 5. С. 12-14.

ционного строя и безопасность фактической конституции страны¹. Сторонники такого подхода исходят из того, что конституционная безопасность обеспечивает охрану юридической конституции, а национальная безопасность – фактической конституции страны².

Предлагается и другой, более содержательный термин «юридическая безопасность», охватывающий не только правоотношения, но и другие общественные отношения (религиозные, политические, социальные) в сфере безопасности³.

Проведение соотношения правопорядка со смежными категориями влечет потребность обратить внимание и на его классификации. Выделяют различные разновидности правопорядка: международный, государственный, конституционный – как результат действия государства и конституционного законодательства, гражданский (социальный, неофициальный) – как результат массовой стихийной социальной деятельности людей по установлению правоотношений⁴. Также выделяют воинский, миграционный правопорядок⁵, достаточно оригинальна классификация правопорядка на естественный и искусственный⁶.

Государственный правопорядок есть порядок властеотношений, который складывается по поводу организации и функционирования государственной власти⁷. Еще Н.М. Коркунов существенное свойство государственного правопорядка усматривал «в за-

¹ Федотова Ю.Г. Конституционный строй Российской Федерации и достижение его стабильности путем обеспечения конституционной безопасности // Современное право. 2015. № 3. С. 27.

² Мамонов В.В. Понятие и место национальной безопасности в системе конституционного строя России // Журнал российского права. 2007. № 6. С. 26-27; Галузин А.Ф. Правовая безопасность как самостоятельный вид безопасности // Право и политика. 2007. № 12. С. 117-121.

³ См.: Федотова Ю.Г. Безопасность конституционного строя Российской Федерации : монография. М., 2015.

⁴ Казаков В.Н. Правопорядок в юридической теории и практике : дис. ... докт. юрид. наук. М., 2003. С. 17-18.

⁵ Степанов А.В. Правопорядок: понятие, анализ точек зрения. Миграционный порядок как один из видов правопорядка // Вестник Владимирского юридического института ФСИН России. 2014. № 4. С. 191.

⁶ Аврутин Ю.Е., Кикоть В.Я., Сыдорук И.И. Правопорядок: организационно-правовое обеспечение в Российской Федерации: теоретическое административно-правовое исследование : монография. М., 2003. С. 55.

⁷ Казаков В.Н. Правопорядок в юридической теории и практике. С. 189.

прещении принуждения частными лицами, в монополизации принудительного властвования государством»¹.

Конституционный правопорядок есть состояние существующих общественных отношений конституционной модели общественного и государственного устройства, заложенных в Конституции и развивающие ее положения конституционного законодательства².

Поэтому следует различать государственный и конституционный правопорядок, поскольку первый обеспечивается за счет и в сфере реализации государственных функций, а второй устанавливается Конституцией РФ и нормами действующего законодательства, конкретизирующими конституционные положения в различных сферах общественной жизни.

Видится, что «правопорядок» и «конституционный правопорядок» – понятия близкие, но не вполне тождественные. Конституционный правопорядок зачастую рассматривается как ядро, сердцевина правопорядка, который характеризует собой состояние упорядоченности общественных отношений³, с чем трудно согласиться. Хотя нельзя не согласиться с тем, что не может быть конституционного правопорядка в условиях несоблюдения правопорядка в обществе⁴.

Представляется, что понятие «конституционный правопорядок» не следует отделять от категории «правопорядок». Отдельные авторы конституционный правопорядок рассматривают как высший уровень правопорядка. Однако конституционный правопорядок не может и не должен занимать обособленное «надправопорядковое» место, «отрываясь» от сущности правопорядка. Напротив, если конституционный правопорядок рассматривать как социальный порядок, то он является фундаментально-ценностной основой правопо-

¹ Коркунов Н.М. Русское государственное право. Т. 1. Введение и общая часть. СПб., 1914. С. 27-47.

² Басиев М.С. Институт федерального вмешательства как чрезвычайный механизм обеспечения конституционного правопорядка на территории федерального государства: сравнительно-правовой анализ : дис. ... канд. юрид. наук. М., 2007. С. 14-15.

³ См.: Нурадинов Ш.М., Червонюк В.И., Курбанов Б.М. Конституция и конституционная законность // Вестник Московского университета МВД РФ. 2013. № 6. С. 38.

⁴ Ястребова А.И. Соотношение понятий «общественный порядок», «правопорядок», «конституционный порядок» // Закон и право. 2013. № 12. С. 15-18.

рядка, которая определяет и развивает его ключевые характеристики как социально-правового явления. Разумеется, что такой подход приемлем при принятии концепции «живой конституции» и ее понимании как политического, юридического и социального явления.

Конституция РФ устанавливает основные характеристики конституционного правопорядка, упоминает об обеспечении правопорядка (ст. 72, 114), охране общественного порядка (ст. 132). Вместе с тем следует согласиться с тем, что конституционный порядок, являясь ядром общественного порядка, содержательно шире, чем правопорядок, поскольку основополагающие конституционные положения и принципы (ст. 7, 8, 10, 11, 13, 14, 17, 21, 22 и др. Конституции РФ) конкретизируются и развиваются в системе различных общественных отношений¹. Следовательно, конституционный правопорядок не только практически совпадает с правопорядком, но и выступает его фундаментально-правовой основой.

Таким образом, категория «конституционный правопорядок» должна рассматриваться в широком смысле и вбирать в себя все проявления, соответствующие и не соответствующие действующим правовым актам, первоосновой для которых выступают нормы конституционного законодательства. Иными словами, любое противоправное проявление (нарушение правопорядка) необходимо рассматривать как нарушение конституционного правопорядка в широком его понимании. Поэтому конституционный правопорядок необходимо рассматривать не только шире, чем правопорядок, но и в контексте социального порядка в обществе².

С учетом изложенного нарушением конституционного правопорядка следует считать не только непосредственно конституционные правонарушения (например, не приведение изданного полномочным органом правового акта в соответствии с Конституцией РФ или законом; неконституционное провозглашение субъектом РФ независимости от России), а также любые правонарушения и/или нарушения конституционных прав и свобод человека, со-

¹ См.: Ястребова А.И. К вопросу о взаимодействии общественных организаций и органов полиции в сфере охраны общественного порядка в Российской Федерации // Вестник Московского университета МВД РФ. 2016. № 3. С. 92-93.

² См.: Прудников А.С. Конституционный порядок и национальная безопасность – базовые основы жизнедеятельности государства // Вестник Московского университета МВД РФ. 2008. № 10. С. 139-140.

вершаемые в Российской Федерации, поскольку они также нарушают установленный конституционный правопорядок.

Представляется, что и в первом, и во втором случае происходит нарушение конституционного правопорядка. Если в первом случае такое правонарушение непосредственно подрывает основы конституционного строя и нарушает конституционный порядок в первостепенном, сущностном значении, то и во втором случае происходит опосредованное нарушение конституционных или других правовых норм, в той или иной мере конкретизирующих положения Конституции РФ. Тем не менее иные подходы имеют определенное научно-практическое значение и могут существовать, хотя зачастую сводят конституционный правопорядок к ограниченному пониманию, снижая его социально-ценностную роль.

Предложенный подход понимания конституционного правопорядка подтверждает и анализ сферы конституционно-правового регулирования, позволяя прийти к выводу, что имеются существенные правовые дефекты, которые негативно влияют на конституционный правопорядок в России. Например, положения о суверенитете субъектов РФ продолжают сохраняться в Конституции Республики Татарстан, а также в преамбуле к Конституции Республики Башкортостан. Конституции некоторых республик нарушают конституционные основы равенства при избрании на пост высших должностных лиц субъектов РФ требованиями обязательного знания второго (республиканского) государственного языка (Конституция Республики Башкортостан)¹.

Таким образом, сущность конституционного правопорядка представляется правильным понимать в широком значении, интегрирующем все социально-правовые характеристики и черты правопорядка в целом, с опорой на приоритетность положений Конституции РФ и конституционного законодательства, конкретизирующихся в различных направлениях, формах и средствах обеспечения правопорядка в целом.

Конституционный правопорядок является необходимым условием и основой для развития правовой системы России, способствует реализации принципов гарантированности конституци-

¹ Конституция Республики Татарстан от 06.11.1992 (с изм. и доп.), Конституция Республики Башкортостан от 24.12.1993 (с изм. и доп.) // Официальный интернет-портал правовой информации. URL: <http://www.pravo.gov.ru> (дата обращения: 11.05.2017).

онных прав и свобод человека и верховенства права, и прежде всего Конституции РФ, ее высшей юридической силы и прямого действия. Представляется, что такой подход поспособствует как обеспечению верховенства и расширению практики прямого применения Конституции РФ, так и повышению качественного состояния правопорядка в целом.

Таким образом, конституционализация правопорядка не ограничивается рамками конституционного регулирования и органически встраивается в конструкцию механизма обеспечения правопорядка органами публичной власти в Российской Федерации в целом.

Между тем конституционализация правопорядка как относительно новое направление в конституционной доктрине и практике реализации конституционных норм предполагает использование различных интерпретационных методологий в процессе судебного толкования и применения Конституции, осуществления судебного конституционного контроля¹, что предполагает анализ и контроль состояния правопорядка.

Анализ качественного состояния и устойчивости конституционного правопорядка как фундаментально-ценностной основы правопорядка в целом должен проводиться исходя из следующих критериев: качество и полнота правового регулирования; уровень и динамика противоправных проявлений; эффективность деятельности органов публичной власти по обеспечению конституционного правопорядка.

Вместе с тем нужно понимать, что правопорядок не существует произвольно, он отражает качественное состояние государственно-правовой жизни общества, и проводимые процессы реформирования государственной власти не могут не отразиться на стабильности и эффективном обеспечении правопорядка, ключевую роль в механизме обеспечения и поддержания которого выполняет государство в лице уполномоченных органов публичной власти. В условиях стабильного правопорядка эффективно и гармонично функционируют все ветви государственной власти, активизируются институты гражданского общества.

В связи с этим интересна идея поликонтекстуальной природы правопорядка. Предлагаемые взаимосвязанные категории «закон-

¹ Кравец И.А. Конституционная телеология и основы конституционного строя: научно-практическое издание. Издательские решения, 2016. С. 3-4.

ность» и «необходимость» показывают единство и противоречие социально-правовой природы правопорядка, позволяя выработать критерии его качественного состояния. Многообразие форм, их взаимодействие и конфликт свидетельствуют, что количественные и качественные показатели состояния правопорядка находятся одновременно как в правовой, так и социальной сферах. Тем самым разработка системы критериев и показателей оценки правопорядка приобретает прикладное значение, поскольку позволяет использовать правопорядок как реальное средство совершенствования правового регулирования и государственного управления¹.

С учетом того, что правопорядок определяется не только правовыми нормами, установленными государством, выделяют государственный (официальный) и гражданский (неофициальный) правопорядок. Различение правопорядка как итога деятельности государства и как результата социальной деятельности граждан на основе правового плюрализма имеет важное методологическое значение². В идеале, общество оптимизировано, когда официальный и неофициальный порядки согласованы как на уровне принципов, так и на уровне конкретного поведения людей. Их расхождение влечет раскол общества, стимулирует конфликтность в обществе и криминализирует общественную жизнь³. Иногда гражданский правопорядок называют социальным, по сути, сохраняя суть первого⁴.

Некоторые ученые-теоретики полагают, что правопорядок в меньшей степени сотворен государством. И правопорядок, и право, и государство рассматриваются ими как основа саморазвития общества. Правопорядок образует правовую основу гражданского общества, на которой базируются все его сферы (политическая, экономическая, социально-культурная), но и в таком случае признается, что он является правовой основой всей государственной

¹ Свинин Е.В. Правопорядок как воплощение идей законности и необходимости // Журнал российского права. 2017. № 9. С. 33-38.

² Бондарев А.А., Клевцов С.В. Правое поведение и правопорядок: учебное пособие. Орел, 2013. С. 56-57.

³ Там же. С. 59-60; Малахов В.П. Правовая политика и правопорядок // Правовая политика и пути совершенствования правотворческой деятельности в РФ. М., 2006. С. 264-265.

⁴ Поляков А.В. Общая теория права : курс лекций. СПб., 2001. С. 632.

деятельности¹. Истоки такого подхода лежат в теории «чистого права» Г. Кельзена, который полагал, что корни правопорядка уходят глубже, чем государственность, до появления которой существует так называемая основная норма (*grundnorm*), предписывающая соблюдение еще не писанной конституции, положенная в основу государственности в целом².

На современном этапе развития России предназначение правопорядка заключается в консолидации общественных и государственных усилий в направлении его установления и укрепления, что должно способствовать реализации конституционных принципов федерализма и государственной целостности России, демократии, народовластия, разделения властей и единства государственной власти, снижению уровня преступности и эффективному обеспечению прав и свобод граждан.

Правопорядок рассматривается исследователями в соотношении с государственной властью и политико-правовым режимом как элементом формы государства, который выступает в качестве детерминанты правового порядка. Именно политико-правовой режим в значительной степени определяет существующий правовой порядок, а не наоборот, что доказывают исследователи³. Как государственно-правовое явление правопорядок возникает и существует там и тогда, где возникает и функционирует государственная власть. Именно государство в лице государственной власти устанавливает и поддерживает правопорядок. Государство создает правопорядок, обеспечивает его реальность и придает ему все государственно-правовые свойства⁴. С такой позиции правопорядок есть состояние урегулированности и упорядоченности общественных отношений, складывающихся в результате правомерной деятельности субъектов права и обеспечиваемых государственными органами и иными субъектами⁵.

¹ Спиридонов Л.И. Теория государства и права : учебник. М., 1999. С. 252-253.

² Кельзен Г. Чистая теория права. М., 1987. С. 195.

³ Папрыгин Е.С. Правопорядок в государствах с различными формами политико-правового режима : дис. ... канд. юрид. наук М., 2009. С. 10-11.

⁴ См.: Борисов В.В. Указ. соч. С. 56-67; Папрыгин Е.С. Указ. соч. С. 56-57.

⁵ См.: Виссаров А.В. Правопорядок и субъекты его обеспечения (теоретико-правовой аспект) : автореф. дис.... канд. юрид. наук. М., 2003. С. 14.

Проводя обобщенное рассмотрение сущности правопорядка, воспримем за основу следующую группировку основных подходов к его правовой природе¹.

Первый подход: правопорядок – система правоотношений (П.Е. Недбайло, Л.И. Спиридонов, Н.А. Стручков, И.Ф. Рябко)². Такой подход понимания правопорядка как системы правоотношений не учитывает то, что правопорядок выходит за рамки правоотношений, характеризует состояние правовой действительности в системе развития общественных связей.

Второй подход: правопорядок – состояние урегулированности общественных отношений на основе права и законности, при котором фактически происходит отождествление понятий права и правопорядка (Б.Г. Баланик, А.М. Васильев, П.М. Рабинович, И.С. Самощенко, Ю.А. Соколов, Р.Т. Мухаев)³. Однако правопорядок появляется вслед за правом вследствие взаимодействия участников правоотношений (органов публичной власти, институтов гражданского общества, населения).

Третий подход: правопорядок – это упорядоченность общественных отношений, выраженная в правомерном поведении (В.Н. Казаков, Г.С. Котляревский, А.Б. Лисюткин, И.В. Тимошенко)⁴. Такой подход сводится к идеальной модели правопорядка,

¹ См.: Карасев А.Т., Литвинова А.В., Пивоваров А.С., Савоськин А.В. Обеспечение правопорядка депутатами представительных (законодательных) органов государственной власти в Российской Федерации : монография. Челябинск, 2013. С. 7-10.

² Недбайло П.Е. Применение советских правовых норм. М., 1960. С. 125; Спиридонов Л.И. Теория государства и права. М., 1999. С. 252-257; Стручков Н.А. Советская исправительно-трудовая политика и ее роль в борьбе с преступностью. Саратов, 1970. С. 22.

³ См.: Баланик Б.Г. Теория государства и права. М., 1963. С. 173; Васильев А.М. Правовые категории. М., 1976. С. 181; Рабинович П.М. Упрочение законности – закономерность социализма. Львов, 1975. С. 67-68; Самощенко И.С. Понятие правонарушения по советскому законодательству. М., 1963. С. 47-51; Соколов Ю.А. Участие трудящихся в охране советского общественного порядка. М., 1962. С. 12.; Мухаев Р.Т. Теория государства и права. М., 2005. С. 508.

⁴ См.: Казаков В.Н. Правопорядок в юридической теории и практике : дис. ... докт. юрид. наук. М., 2003. С. 97; Котляревский Г.С., Назаров Б.Л. Проблемы общей теории права : учебное пособие по спецкурсу. Вып. 1. М., 1973. С. 22; Теория государства и права : курс лекций / под ред. Н.И. Матузова, А.В. Малько. М., 1997. С. 522; Тимошенко И.В. Законность и правопорядок /

исключающей такие правовые явления, как преступность, правонарушения, злоупотребления правом, которые заметно влияют на состояние правопорядка. Вместе с тем правопорядок необходимо рассматривать не только с правомерным, но и с противоправным поведением в обществе. Более того, обеспечение правопорядка во многом зависит от степени реализации норм права в правомерном поведении людей¹.

Четвертый подход: правопорядок – прочный и устойчивый режим законности, по сути, тождественный правопорядку (А.И. Денисов, М.С. Строгович)². Однако, как уже отмечалось, законность является одним из условий, этапов формирования правопорядка на основе норм права.

Обращая внимание на практическую тождественность первого и второго подходов, следует согласиться с авторами коллективной монографии, что приведенные выше разноплановые дефиниции правопорядка объединяет один общий момент – в каждой из них правопорядок предстает как некое идеальное образование, поскольку за его пределами остаются все противоправные явления³. Он выступает как результат неукоснительной реализации юридических норм, исключительно правомерного поведения субъектов права, реализованная законность⁴.

Между тем сторонники достаточно распространенного в теории права подхода рассматривают правопорядок и правомерное поведение в неразрывной связи, как итог действия права и всей системы социальных условий, факторов, закономерностей, включая в

В.Я. Любашиц, А.Ю. Мордовец, И.В. Тимошенко. Теория государства и права. Ростов н/Д, 2002. С. 484.

¹ См.: Привезенцев Н.И. Указ. соч. С. 8; Казаков В.Н. Правомерное поведение и правопорядок : автореф. дис. ... канд. юрид. наук. М., 1999. С. 3.

² См.: Денисов А.И. Развитие советской демократии и укрепление правопорядка на современном этапе. М., 1967. С. 9; Строгович М.С. Социалистическая законность, правопорядок и применение советского права. М., 1966. С. 27-28; Общая теория права : учебник для юридических вузов / под общ. ред. А.С. Пиголкина. М., 1996. С. 262.

³ Карасев А.Т., Литвинова А.В., Пивоваров А.С., Савоськин А.В. Указ. соч. С. 9-10.

⁴ Сауляк О.П. Конституция Российской Федерации и укрепление правопорядка // Российский судья. 2006. № 3. С. 2; Виссаров А.В. Правопорядок и субъекты его обеспечения (теоретико-правовой аспект) : автореф. дис. ... канд. юрид. наук. М., 2003. С. 8-9.

структуру правопорядка ряд последующих категорий: юридические факты (правовые действия) – правосубъектность – правоотношение – правомерное поведение¹. Поэтому не без оснований многие ученые ставят в основу правопорядка именно правомерное поведение².

При таком подходе правопорядок предстает идеальной моделью, которая не согласуется с объективной реальностью³. Поэтому обоснованным представляется правопорядок понимать как цель и как итог правового регулирования с учетом действия социально-экономических, политических, историко-цивилизационных, духовно-культурных и иных факторов, определяющих направления, формы и пределы качественного его обеспечения. Такой подход дает основания исследователям для дифференциации правопорядка на идеальный и реальный⁴.

Методологически оптимальным представляется выделение промежуточного подхода к правопорядку, который находится между подходом аксиологическим и социологическим, является реалистическим. Реальная модель правопорядка должна включать в себя то, что заложено в Конституции и законодательстве, и то, что реализуется на практике, а также то, что идет вразрез с правовыми предписаниями. То есть реальная модель правопорядка отражает его фактическое состояние, является социальным проявлением правовой действительности.

На реальность правопорядка обращал внимание С.С. Алексеев, понимая под правопорядком состояние фактической упорядоченности общественных отношений, выражающее реальное, практическое осуществление требований законности⁵. И другие исследователи приходят к выводу о невозможности рассмотрения право-

¹ Казаков В.М. Правовой порядок в юридической теории и практике. С. 18, 59.

² Котляревский Г.С., Назаров Б.С. Проблемы общей теории права : учебное пособие по спецкурсу. Вып. 1. М., 1973. С. 21-22.

³ Карасев А.Т., Литвинова А.В., Пивоваров А.С., Савоськин А.В. Указ. соч. С. 10.

⁴ Назаров П.С. Правопорядок в условиях правового государства : автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Саратов, 2005. С. 6-7.

⁵ Алексеев С.С. Общая теория права: учебник. 2-е изд. М., 2008. С. 164-165.

порядка как социальной структуры и общественного состояния, абстрагируясь от реальности¹.

С учетом изложенного правопорядок необходимо рассматривать как межотраслевое образование и междисциплинарный предмет исследования. В его исследовании конституционная доктрина призвана не только соединить собственные достижения с наработками смежных научных дисциплин, но и показать конституционно-правовую природу правопорядка.

В Конституции РФ, как упоминалось, категория «правопорядок» встречается лишь в п. «б» ч. 1 ст. 72, где закреплено положение, что защита прав и свобод человека и гражданина, прав национальных меньшинств, обеспечение законности, правопорядка, общественной безопасности находятся в совместном ведении Российской Федерации и ее субъектов. Также в п. «е» ч. 1 ст. 114 Конституции РФ в числе основных функций Правительства РФ закрепляется принятие мер по охране собственности и общественного порядка, а в ст. 132 Конституции РФ в числе функций органов местного самоуправления определена охрана общественного порядка.

Представляется, что такой подход конституционного законодателя не исключает конституционно-правовую природу категории «правопорядок» и не отводит ее на второстепенное место. Напротив, анализ действующего законодательства позволяет утверждать, что вопросам правопорядка в современном конституционном законодательстве и российском обществе уделяется достаточно значительное внимание². По сути, практически любое теоретическое исследование прямо или косвенно затрагивает вопросы совершенствования правопорядка в Российской Федерации.

В теории права правопорядок изначально определялся как результат реализации правовых норм. В современной доктрине к исследованию правопорядка предлагается применить методологические принципы постклассической юриспруденции, в том числе конструктивизм и антропоцентризм. С этих позиций правопорядок рассматривается как динамически развивающаяся сконструирован-

¹ См., напр.: Юдин А.В. Формы правопорядка в современном обществе : дис. ... канд. юрид. наук. М., 2009. С. 24.

² См.: Карасев А.Т., Литвинова А.В., Пивоваров А.С., Савоськин А.В. Обеспечение правопорядка депутатами представительных (законодательных) органов государственной власти в Российской Федерации : монография. Челябинск, 2013. С. 6-7.

ная модель, содержание которой определяется правосознанием и правовой традицией. Соответственно, правопорядок понимается как постоянная деятельность субъектов права по реализации правовых норм, построенная на внешнем и внутреннем диалоге и ориентированная на представление социума о должной модели правового поведения¹. В связи с этим справедливо отмечается в правовой доктрине об изменении не только подходов, но и «идеологии» восприятия рассматриваемого понятия и явления, концептуальное значение которого рассматривается посредством триады категорий: норма – процесс – результат².

Действительно, исследование правопорядка выступает одной из важных точек соприкосновения разных наук и носит междисциплинарный характер³. Несмотря на то, что основной задел по изучению категории «правопорядок» разработан в теории права, в отраслевых дисциплинах (конституционное, международное, административное право), такое понятие периодически исследуется с разных углов зрения. Рассмотрение правопорядка как надотраслевого (межотраслевого) явления, цементирующего ведущие отрасли национального права и определенное проникновение категории «правопорядок» в конституционно-правовую материю позволяют выявить его конституционно-правовое содержание⁴. Общетеоретическая характеристика правопорядка не полностью раскрывает его содержание, имеются основания для его конституционно-правовой характеристики, хотя, возможно, следует ставить вопрос о его межотраслевом (надотраслевом) интегративном значении в системе национального права.

Правопорядок является первоосновой для качественной реализации положений Конституции РФ, законодательства и эффективного функционирования государственных и негосударственных структур, выполняющих правотворческие, правоприменительные и

¹ Черногор Н.Н., Пашенцев Д.А. Правовой порядок: доктринальные подходы, методы и актуальные направления исследования // Журнал российского права. 2017. № 8. С. 5-13.

² Свинин Е.В. Теоретико-методологические вопросы разработки понятийного ряда абстракции «правопорядок» // Государство и право. 2019. № 2. С. 8-10.

³ Бондарев А.А., Клевцов С.В. Правовое поведение и правопорядок. С. 4-5.

⁴ Особое значение конституционного права для характеристики правопорядка постепенно признается в общетеоретической доктрине. См., напр.: Свинин Е.В. Теоретико-методологические вопросы разработки понятийного ряда абстракции «правопорядок» // Государство и право. 2019. № 2. С. 9.

правоохранительные функции. Реализация положений федеральной Конституции и обеспечение конституционной законности предполагает наличие определенной стабильности и надлежащего правового порядка в ключевых сферах общественной жизни. Только при таких условиях действуют конституционные механизмы, обеспечивающие правопорядок и эффективную реализацию правовых норм.

Для конституционного государства характерны две главные особенности, имеющие качественное значение для понимания правопорядка: народовластие, т.е. участие народа непосредственно или опосредованно в правотворчестве и контроле за выполнением правовых актов, и ограничение государственной власти Конституцией Российской Федерации и закрепленными в ней правами и свободами человека и гражданина¹. Именно эти признаки конституционного государства, осознание которых происходит постепенно, являются отражением всей истории человеческой цивилизации, как истории поиска механизмов соотношения и взаимодействия коллективного и индивидуального начал организации социума².

Универсальное значение правопорядка сближает его с категорией законности, как отмечалось, конституционный правопорядок является следствием установления конституционной законности.

Применительно к современным конституционно-правовым условиям России можно заключить, что эффективная реализация положений Конституции РФ формирует конституционную законность, а законодательная власть конструирует соответствующие Конституции РФ и конкретизирующие ее положения правила поведения, создает условия для обеспечения правопорядка как должного. Гарантиями должного, как подчеркивает Б.С. Эбзеев, выступают власть, действующая в установленных Конституцией границах, народный суверенитет, осуществляемый в конституционных формах и пределах, и суд, являющийся живым органом конституционного правопорядка³.

В случаях различных правонарушений и отклонений от установленного конституционного правопорядка в тех или иных территориальных единицах государства, органы государственной власти принимают комплексные меры, направленные на его восстановле-

¹ См.: Сыдорук И.И. Государственно-правовое обеспечение правопорядка в Российской Федерации : монография. М., 2003. С. 60-61.

² См.: Момджян К.Х. Введение в социальную философию. М., 1997. С 98-99.

³ Эбзеев Б.С. Указ. соч. С. 139.

ние: от законодательных решений до федерального вмешательства в дела субъектов Федерации. В последнем случае общим основанием будет невозможность восстановления конституционного правопорядка без вмешательства Федерации¹. В таком случае важно уточнить, что в предложенном понимании правопорядка правильнее вести речь о восстановлении отдельных элементов правопорядка, которым причинен вред противоправными проявлениями и существует реальная угроза его причинения.

Конституционно-правовое осмысление правопорядка предполагает многосторонний подход, предполагающий исследование сущности и структуры конституционно-правового механизма его обеспечения органами публичной власти. Важнейшим условием обеспечения правопорядка, как отмечалось, является эффективная реализация конституционного принципа разделения властей. Без участия законодательной власти невозможно сформировать правопорядок надлежащего качества, деятельность исполнительной власти должна быть строго регламентирована законодательством, подконтрольна парламенту и обеспечена судебными гарантиями. В противном случае возникает опасность расширения усмотрения и произвола, что может повлечь риски и угрозы правопорядку.

Предупредить такие негативные социально-правовые явления, обеспечить эффективную деятельность органов государства по обеспечению правопорядка призван комплексно и эффективно работающий механизм обеспечения правопорядка, в котором законодательная власть занимает предопределяющее место, задает вектор его развития в направлении установления и укрепления правопорядка².

Обозначенный подход постепенно находит поддержку в конституционной доктрине. Качественная и своевременная разработка законов, высокий уровень правосознания и компетентность законодателей, правоприменителей и других субъектов обеспечения правопорядка являются важнейшими условиями его эффективного обеспечения³.

¹ См.: Басиев М.С. Указ. соч. С. 9-14.

² См.: Безруков А.В. Конституционно-правовой механизм обеспечения правопорядка органами публичной власти в России : монография. М., 2018.

³ Духно Н.А. Сущность правопорядка // Право и государство: теория и практика. 2014. № 10. С. 6-7.

Таким образом, правопорядок есть состояние упорядоченности общественных отношений, результат действия права. Как ядро социального порядка его развивает и конкретизирует конституционный правопорядок, который необходимо рассматривать в контексте социального порядка, в целом покрывающий правопорядок.

Качественное состояние и эффективность обеспечения конституционного правопорядка формируется посредством консолидированного функционирования и слаженного сотрудничества органов публичной власти и общественных формирований, которые в той или иной мере участвуют в его обеспечении.

1.2. Конституционно-правовая основа обеспечения правопорядка в России: современное состояние и значение

Важнейшим элементом системы обеспечения конституционного правопорядка является конституционно-правовая основа его обеспечения, которая представлена положениями конституционного законодательства. Конституционно-правовую основу обеспечения правопорядка составляют: Конституция Российской Федерации, конституционные законы (Законы РФ о поправках к Конституции РФ и федеральные конституционные законы), федеральные законы и подзаконные акты конституционного значения, решения Конституционного Суда РФ, иные акты конституционно-правового регулирования. Качественное содержание, полнота, порядок принятия конституционных актов, эффективность их реализации имеют первостепенное значение, поскольку определяют содержание как всей системы российского законодательства, так и обуславливают эффективность работы взаимосвязанных элементов механизма обеспечения правопорядка в целом.

Конституция формирует основу построения и функционирования правовой системы, закладывает конституционно-правовые основы для консолидации органов публичной власти и эффективного обеспечения ими конституционного правопорядка.

Конституция Российской Федерации является не только приоритетной фундаментально-ценностной и нормативно-правовой основой обеспечения конституционного правопорядка, его скрепой

и социально-правовым ориентиром¹. Эффективная реализация Конституции РФ способствует конституционализации правопорядка, которая не ограничивается рамками конституционного регулирования и органически встраивается в целостный механизм обеспечения правопорядка. Соответственно, установление и укрепление конституционного правопорядка достигается посредством эффективной работы конституционно-правового механизма его обеспечения², где конституционно-правовая основа имеет фундаментально-ценностное значение.

Представляется, что среди приоритетных конституционных рисков и угроз для правопорядка в России является нарушение конституционной стабильности. Конституция РФ как ключевой правовой документ государства должна быть стабильной и изменяться в тех случаях, когда иного варианта решения вопроса не находится.

История знает немало примеров того, как нестабильность Конституции в государстве становится отражением деструктивных, хаотичных общественно-политических процессов. В связи с этим следует разделить весьма осторожное отношение к изменениям Конституции РФ, высказываемое в конституционной доктрине³.

Поэтому важно правильно понимать, какую роль играет стабильность и сбалансированность конституционного текста и насколько осторожно необходимо подходить к возможным изменениям Конституции РФ⁴. Как подчеркнул Ю. Хабермас, что устой-

¹ Рассмотрение Конституции как ценностно-нормативной системы, обладающей своего рода духовной сакральностью, активно проводится в конституционной доктрине. См., напр.: Бондарь Н.С. Гармонизация юридических и нравственно-этических начал Конституции: практика конституционного правосудия // Журнал конституционного правосудия. 2018. № 1. С. 10-11.

² См.: Безруков А.В. Конституционно-правовой механизм обеспечения правопорядка органами публичной власти в России : монография. М., 2018.

³ См., напр.: Хабриева Т.Я., Чиркин В.Е. Теория современной конституции // Хабриева Т.Я. Избранные труды: в 10 т. Т. 2 М., 2018; Хабриева Т.Я. Конституционная реформа в современном мире. М., 2016.

⁴ Между тем позиция о возможных точечных изменениях Конституции последовательно признается взвешенной и сбалансированной в конституционно-правовой доктрине. См.: Зорькин В.Д. Буква и дух Конституции // Российская газета. 2018. 09 октября. С. 1-2; Хабриева Т.Я. Конституция Российской Федерации в фокусе современной конституционно-правовой доктрины // Журнал российского права. 2018. № 12. С. 10-12.

чивость права является одним из решающих факторов легитимности правовой системы в массовом сознании. И развивая такой постулат, В.Д. Зорькин обоснованно отмечает, что устойчивый Основной закон постепенно становится одним из ключевых символов правовой идентичности нации¹. Справедливо отмечает и Н.С. Бондарь, что конституционализм есть объективно складывающийся порядок реальных общественных отношений. Основой конституционного правопорядка является стабильность и отсутствие противоречий между властью, свободой и собственностью².

Таким образом, конституционную стабильность можно рассматривать не только как цель, но и как конституционную ценность³, поскольку она призвана поддерживать стабильность не только правовой системы и государственной власти, но и обеспечивать последовательное конституционное развитие и стабильность конституционного правопорядка.

Разделяя подход о том, что конституционные реформы необходимо осуществлять последовательно и без изменения основ конституционного строя России⁴, представляется, что конституционные преобразования в основном следует проводить без изменения текста Конституции РФ⁵.

Поэтому нельзя согласиться с учеными, которые изначально выступали и сегодня являются активными сторонниками измене-

¹ Зорькин В.Д. Проблемы конституционно-правового развития России (к 20-летию Конституции Российской Федерации) // Вестник Московского университета. Серия 11. Право. 2014. № 1. С. 4-5. Хотя в преддверии 25-летия Конституции РФ В.Д. Зорькин допустил точечные изменения Конституции РФ. См.: Зорькин В.Д. Буква и дух Конституции // Российская газета. 2018. 9 октября. С. 1-2.

² Бондарь Н.С. Стратегия российского конституционализма: от политических иллюзий к правовому реализму // Журнал российского права. 2015. № 11. С. 5.

³ О ценности стабильности Конституции также см.: Хабриева Т.Я. Конституционная реформа в современном мире : монография. М., 2016. С. 5-7.

⁴ Скуратов Ю.И. Развитие Конституции Российской Федерации 1993 года: поправки в Конституцию или конституционная реформа // *Российский юридический журнал*. 2009. № 3. С. 45-47.

⁵ Возможно, следует вести речь об исключительном характере внесения поправок к Конституции РФ, что отмечено в доктрине. См., напр.: Аничкин Е.С. «Преобразование» Конституции Российской Федерации и развитие конституционного законодательства в конце 20 – начале 21 вв. : автореф. дис. ... докт. юрид. наук. Тюмень, 2010. С. 12, 38.

ния действующей Конституции РФ¹, поскольку динамичные преобразования Конституции РФ и отсутствие конституционной стабильности лишь негативно отразятся на установлении и поддержании конституционного правопорядка. Неспроста в конституционной доктрине предметом дискуссий остается вопрос о соотношении юридических и политических технологий в трансформации российского конституционного правопорядка².

Представляется, что оптимальными способами развития и конкретизации положений Конституции РФ должны оставаться качественное и своевременное наполнение российским парламентом действующего законодательства и официальная интерпретация Конституционным Судом РФ отдельных положений Конституции РФ. Соответственно, нельзя не согласиться с тем, что трансформация Конституции РФ и конституционного правопорядка должна идти по пути развития конституционных норм при помощи конституционного правосудия, правоприменительной практики, развития правовой доктрины³.

Таким образом, конституционная стабильность есть важнейшее условие установления и эффективного обеспечения конституционного правопорядка, а нарушение стабильности Конституции РФ является конституционным риском, препятствует его установлению и поддержанию.

Поэтому совершенно обоснованы опасения ученых, что на этапе подготовки и принятия конституционных поправок крайне сложно предвидеть, как они скажутся на состоянии конституционного правопорядка и не повлекут ли за собой непрогнозируемых

¹ См., напр.: Исаков В.Б. Конституция, по которой невозможно жить // Конституционный Вестник. 1994. № 1. С. 33-35; Кондрашев А.А. Пробелы в Конституции России: понятие, классификации и отграничение от смежных явлений // Российский юридический журнал. 2014. № 2. С. 34-38; Кондрашев А.А. Конституция России: дефекты принятия и содержания. Преобразования, поправки или пересмотр? // Государство и право. 2016. № 2. С. 32-35; Лукьянова Е.А. Конституционные риски. М., 2015. С. 65.

² Конституционные принципы и пути их реализации: российский контекст : аналитический доклад / отв. ред. А.Н. Медушевский. М., 2014. С. 70-71.

³ Хабриева Т.Я. Конституция Российской Федерации в фокусе современной конституционно-правовой доктрины // Журнал российского права. 2018. № 12. С. 10.

последствий, что диктует необходимость бережного и максимально уважительного отношения к тексту Конституции¹.

С учетом изложенного подчеркнем, что предложения об изменении действующей Конституции РФ на современном этапе не могут приниматься. Обеспечение стабильного конституционного развития должно достигаться в том числе путем официального толкования Конституции РФ Конституционным Судом РФ, который принял ряд таких решений, без которых конституционный текст не может считаться полным (например, дела о толковании положений ст.ст. 136, 137 Конституции РФ)². При этом из правовых позиций Конституционного Суда РФ должен исходить и законодатель, осуществляя переработку конституционного законодательства.

Другой путь конкретизации положений Конституции РФ – конституционные преобразования, которые должны соответствовать духу и букве Конституции РФ, развивать ее положения. Конституционные преобразования понимаются как политико-правовой процесс полного или частичного реформирования Конституции³.

Представляется, что такие преобразования следует рассматривать в широком смысле, включая различные конституционные реформы, текстуальное изменение Конституции РФ и законодательства. Поэтому конституционные преобразования следует отличать от преобразования Конституции РФ, которое осуществляется посредством развивающих ее положений федерального законодательства и решений Конституционного Суда РФ⁴. Однако соотно-

¹ См.: Князев С.Д. Стабильность Конституции и ее значение для современного российского конституционализма // Конституционное и муниципальное право. 2015. № 1. С. 7-8.

² См.: По делу о толковании статьи 136 Конституции РФ : постановление Конституционного Суда РФ от 31.10.1995 № 12-П ; По делу о толковании части 2 статьи 137 Конституции РФ : постановление Конституционного Суда РФ от 28.11.1995 № 15-П // Вестник Конституционного Суда РФ. 1995. № 6.

³ См.: Киреев В.В. К вопросу о понятии и методологии исследования конституционной реформы // Конституционное и муниципальное право. 2005. № 4. С. 7-9. Киреев В.В. Теоретические проблемы реформирования Конституции Российской Федерации : автореф. дис. ... докт. юрид. наук. Челябинск, 2010. С. 10, 19.

⁴ Аничкин Е.С. Преобразование Конституции Российской Федерации и конституций (уставов) субъектов Российской Федерации : монография. Барнаул, 2008. С. 4-5, 18.

сить их следует как общее и частное, а не как параллельные процессы.

Что касается идеи преобразования Конституции как совокупности факторов существенного изменения смысла ее отдельных положений без текстуальной модификации¹, то видится необходимым ее дальнейшее развитие в конституционной доктрине и практике. Заслуживает внимания и концепция динамичного развития федеральной Конституции в текстуальной (ее поправки и пересмотр) и нетекстуальной формах (реализация и «преобразование» Конституции РФ)². Однако важно обратить внимание на преимущественное применение второй формы.

Таким образом, явление «конституционные преобразования» имеет более содержательное наполнение, включает в себя как преобразование самой Конституции РФ, не связанное с ее текстуальными изменениями (развитие конституционных положений в законодательстве и их интерпретация Конституционным Судом РФ), так и текстуальную модификацию конституционного законодательства, включая пересмотр и внесение поправок в текст Конституции Российской Федерации.

Всегда ли проведение таких конституционных преобразований имеет позитивное влияние на качественное состояние правопорядка и эффективность его обеспечения в целом?

Представляется, что, во-первых, проводимые конституционные реформы могут осуществляться лишь в рамках конституционности и не должны нарушать стабильность Конституции РФ, и, во-вторых, их продуктивность должна быть обусловлена как выбором оптимальных средств реализации, так и прогнозированием и минимизацией возможных правовых рисков и угроз конституционному правопорядку.

Мало того, конституционные реформы в правовой доктрине не без оснований рассматриваются как проявление правотворческого риска. Среди рисков таких реформ выделяют риск блокирования функционирования государства (принятие конституции, устанавливающей новую систему устройства и организации власти); риск ослабления позиций других органов публичной власти (нарушения

¹ Аничкин Е.С. «Преобразование» Конституции Российской Федерации и развитие конституционного законодательства в конце 20 – начале 21 вв. : автореф. дис. ... докт. юрид. наук. Тюмень, 2010. С. 9-10.

² Там же. С. 12, 36.

баланса системы сдержек и противовесов, положенных в основу разделения властей); включение в текст конституции принципов и правовых конструкций, не свойственных государству¹.

Применительно к российским реалиям, с учетом неоднократно внесенных конституционных поправок, можно уже вести речь о наметившейся рискованной тенденции допустимости изменений текста Конституции РФ. Такая тенденция неблагоприятно влияет на состояние конституционного правопорядка, который предполагает стабильное конституционно-правовое регулирование и развитие. Справедливо отмечается в литературе, что проводимые в российском обществе преобразования нуждаются в надежном правовом обеспечении, но оно не может быть чисто волевым². И действительно, Конституция РФ и законы должны эффективно работать, иначе в обществе к ним будет безразличное отношение, что повлечет правовой нигилизм, а со снижением их престижа будет падать престиж и степень доверия населения к власти, что лишь воспрепятствует укреплению правопорядка.

Безусловно, Конституция должна развиваться и конкретизироваться в действующем законодательстве, способствуя укреплению правопорядка. Цель конституционной науки состоит в исследовании закономерностей конституционных правоотношений, в том числе применительно к такой черте Конституции, как ее стабильность. Думается, что достижение такой цели является важнейшим условием эффективного обеспечения правопорядка органами публичной власти, последовательно реализующим конституционные ценности и приоритеты в своей практической деятельности. Однако недостижение оптимального сочетания стабильности и динамизма в конституционном развитии³, так же как и политизация конституционных процессов, способствуют противоположной тенденции, что влечет ослабление и снижение прочности конструкции

¹ См. подр.: Масловская Т.С. Риски в конституционном праве // Журнал российского права. 2016. № 12. С. 21-24.

² Матузов Н.И. Правовой идеализм как оборотная сторона правового нигилизма // Государство и право. 2013. № 10. С. 8-9.

³ Такое сочетание отмечают и сторонники допустимости текущих конституционных поправок, подчеркивая, что динамизм должен сочетаться со стабильностью, не «опрокидывая» ее. См.: Авакьян С.А. Практика конституционных реформ: некоторые проблемы // Вестник Московского университета. Серия 11. Право. 2011. № 1. С. 24-25.

правопорядка, которая в положениях российского конституционного законодательства закреплена весьма обтекаемо.

Действительно, и в федеральной Конституции, и в действующем законодательстве не определены в полной мере конституционно-правовые основы обеспечения правопорядка. Поэтому совершенствование качественного состояния и корреляция положений конституционного законодательства во многом обуславливает не только эффективность его реализации, но и должно установление конституционного правопорядка.

Структура законодательства в Российской Федерации разнообразна, но предопределяющее место в ней занимают акты конституционного значения. Анализ правовой природы федеральной Конституции, «поправочных» и федеральных конституционных законов показывает, что в формально-юридическом аспекте структура Конституция РФ, в отличие от советских Конституций, более компактна и лаконична. Прежнее конституционное законодательство не использовало упомянутые разновидности законов, в современных условиях содержательно наполняющих текст Конституции РФ и конкретизирующих ее положения, способствуя укреплению конституционного правопорядка в целом.

Разработчики Конституции РФ 1993 года сконструировали вполне оптимальную конституционную модель. В то же время действующая Конституция РФ не называется Основным законом, как прежние советские Конституции. Может конституционный законодатель упустил такой термин? Отнюдь, категория Основной закон в Конституции РФ используется, но только во втором ее разделе, где речь идет о Конституции РСФСР 1978 года.

Что это – издержки юридической техники или же кардинально новый подход к юридической природе Конституции РФ? В связи с этим возникают и другие вопросы: какими особенностями характеризуется Конституция РФ, насколько она юридически безупречна и может ли считаться Основным законом? Обозначенные вопросы имеют непосредственное отношение к качественному процессу установления, поддержания и укрепления конституционного правопорядка в России.

Конституция – универсальный правовой документ, обладающий юридическим верховенством и высшей юридической силой. Смысл юридического верховенства Конституции обусловлен ее высшей юридической силой, прямым действием и центральным местом в правовой системе. Когда система общественных отношений

пронизана смыслом и духом Конституции, реальной конституционностью, тогда можно утверждать как о реальности Конституции, так и ее фактическом верховенстве и признании исходной общественно-правовой ценностью, предопределяющей качественное установление и обеспечение правопорядка.

Правовая характеристика Конституции РФ развивается в решениях Конституционного Суда РФ. В числе ключевых правовых позиций: признание высшей юридической силы Конституции исключает право законодателя принимать решения, парализующие конституционную норму (постановление КС РФ от 28.10.1999 № 14-П); отдельные положения Конституции также имеют верховенство, высшую юридическую силу, прямое действие и применяются на всей территории РФ (постановление КС РФ от 09.01.1998 № 1-П); в отсутствие специального правового регулирования должны непосредственно применяться нормы Конституции и тем самым приниматься все надлежащие меры к реализации решений Конституционного Суда РФ (определение КС РФ от 27.05.2004 № 210-О); все суды обязаны непосредственно применять Конституцию РФ в пределах своей компетенции и в порядке судопроизводства, определенного Конституцией (постановление КС РФ от 16.06.1998 № 19-П); Президент РФ при пробельности, противоречивости и/или установлении недействующего законодательства непосредственно руководствуется положениями Конституции РФ (постановление КС РФ от 31.07.1995 № 10-П)¹.

Таким образом, принцип верховенства Конституции РФ показывает как высшую политико-правовую ценность Конституции РФ и ее место в правовой системе, так и конституционную приоритетность в обществе и государстве, ориентированную на уважение, признание и соблюдение Конституции всеми участниками общественных отношений.

Что касается высшей юридической силы (ст. 15 Конституции РФ), то именно она четко показывает место и роль Конституции в системе законодательства, ее прямое действие. Представляется, что эти юридические свойства помогут отличить понятия Конституции и Основного закона. Многие ученые обозначают Конституцию РФ как Основной закон или называют ее законом зако-

¹ См.: Проблемы законодательных пробелов в конституционной юриспруденции. Национальный доклад XIV Конгрессу Конференции европейских конституционных судов. Вильнюс, июнь 2008 г. С. 15-16.

нов. Однако еще дореволюционные государствоведы отмечали, что Конституцию необходимо рассматривать несколько больше, чем Основной закон¹.

Представляется, что вряд ли можно ставить знак равенства между этими понятиями по следующим причинам.

Во-первых, понятия «основной закон» и «конституция» не всегда совпадают. В Германии действует с массой изменений Основной закон 1949 года, а конституции как таковой нет, хотя государство конституционное и немцы свой Основной закон называют конституцией, хоть и неофициально. В свою очередь Великобритания – конституционная монархия, но основного закона не имеет, как не имеет и писаной конституции. Основные законы Российской империи от 23 апреля 1906 года также конституцией не назывались, но закрепляли конституционную монархию. Основной закон мусульман – Коран – также не является конституцией. Следовательно, Основной закон – универсальная, но не единственная форма конституции, конституция важнее по содержанию и выше по значимости.

Во-вторых, в наименовании Конституции РФ, в отличие от Конституций РСФСР 1918, 1925, 1937, 1978 гг., отсутствует понятие «основной закон», как уже упоминалось. Вместе с тем в Конституции РФ в различных словосочетаниях проводится разграничение между собственно Конституцией и законами как самостоятельными источниками права. Таким образом, понятие «законы», использованное в ч. 4 ст. 15 Конституции РФ, охватывает группу законодательных актов и на федеральную Конституцию не распространяется. И по всей видимости, это не издержки юридической техники, а осознанная позиция законодателя, который отличает Конституцию и законы и при этом целенаправленно не обозначает Конституцию в качестве Основного закона. Следовательно, используемый в ней термин «закон» на саму Конституцию не распространяется (ч. 1, 2, 4 ст. 15, ч. 1 ст. 72 Конституции РФ).

В-третьих, Основной закон как юридический документ показывает место Конституции в системе правовых актов, в то время как сама Конституция занимает доминирующее место не только в системе права, но и в общественно-политической жизни. Ключевое

¹ См.: Алексеев Н.Н. Очерки по общей теории государства. Основные предпосылки и гипотезы государственной науки. М., 2008. С. 112-140; Хрестоматия по Конституционному праву. Том 1: История, теория и методология. Учения о Конституции / сост. Н.А. Богданова, Д.Г. Шустов. М., 2012. С. 40-83.

отличие Конституции от Основного закона состоит в том, что первая обладает и юридическим верховенством, и высшей юридической силой, в то время как Основной закон может обладать лишь высшей юридической силой.

В-четвертых, признавая Конституцию РФ Основным законом, Конституция, попадая в разряд законов по юридической силе (по смыслу ч. 4 ст. 15)¹, будет вынуждена уступить место международным договорам, что недопустимо.

Справедливо отмечается, что соотношения между Конституцией РФ и законами, а также Конституцией РФ и международными договорами определяются по отдельности: законы не должны противоречить Конституции РФ (ч. 1 ст. 15 ч. 2-4 ст. 125 Конституции РФ), а международные договоры должны ей соответствовать (ч. 1 ст. 15, п. «г» ч. 2 и ч. 6 ст. 125 Конституции РФ)². Следовательно, Конституция РФ обладает верховенством и высшей юридической силой по отношению и к международным договорам, и к законам.

Иначе следует ответить на два важных вопроса, имеющих значение для адекватной характеристики конституционно-правовой основы обеспечения правопорядка: 1) относится ли Конституция к числу законодательных актов или она является учредительным актом? 2) выступая в качестве хоть Основного закона, Конституция, попадая в число законов по юридической силе (по смыслу ч. 4 ст. 15 Конституции РФ), не должна ли будет уступить место международным договорам?

Первое. Общепризнанно в науке конституционного права и практически не отрицается учредительный характер Конституции РФ.

По второму вопросу ситуация сложнее. Конституция РФ 1993 г. впервые закрепила приоритет в применении правил между-

¹ Иногда исследователями в ч. 4 ст. 15 Конституции РФ просматривается признание международного и внутригосударственного права двумя различными правовыми системами. См., напр.: Барбин В.В. Конституция России и общепризнанные принципы и нормы международного права: соотношение и развитие // Труды Академии управления МВД России. 2011. № 3 (19). С. 24-25; Выдрин И.В. Европейские стандарты права и российская правовая система // Конституционное и муниципальное право. 2016. № 8. С. 21-27; Интернационализация конституционного права: современные тенденции : монография / под ред. Н.В. Варламовой, Т.А. Васильевой. М., 2017. С. 90-91.

² Гюлумян В.Г. Принципы толкования Европейской конвенции прав человека (критика и защита) // Журнал конституционного правосудия. 2015. № 3. С. 9.

народного договора по отношению к закону. Однако такого приоритета специально по отношению к ней конституционно не установлено.

Между тем принципиальное уточнение юридической силы таких договоров осуществил Пленум Верховного Суда РФ в 2013 году, подчеркнув, что правила действующего международного договора, согласие на обязательность которого было принято в форме федерального закона, имеют приоритет в отношении законов Российской Федерации. Международные договоры, согласие на обязательность которых было принято подзаконным актом, имеют приоритет в отношении подзаконных нормативных правовых актов, изданных органом власти или уполномоченной организацией, заключившими такой договор (ст. 15, 90, 113 Конституции РФ)¹.

Таким образом, Пленум Верховного Суда РФ ограничил безусловную приоритетность международных договоров РФ над законами РФ, уточнил и конкретизировал виды международных договоров Российской Федерации, имеющих приоритет над законами Российской Федерации и соответствующими подзаконными правовыми актами, тем самым исключая возможность надконституционного характера таких договоров.

Не вдаваясь в детальный анализ международно-правового регулирования и не уходя в дискуссию о размытости самой правовой конструкции «общепризнанные принципы и нормы международного права»², об отсутствии четких критериев отнесения той или иной нормы к таковым, обратим внимание на объективную потреб-

¹ О применении судами общей юрисдикции общепризнанных принципов и норм международного права и международных договоров Российской Федерации : постановление Пленума Верховного Суда РФ от 10.10.2003 № 5 (в ред. 05.03.2013) // Официальный интернет-портал правовой информации. URL: <http://www.pravo.gov.ru> (дата обращения: 23.01.2018).

² Хотя Пленум Верховного Суда РФ определил под общепризнанными принципами международного права основополагающие императивные нормы международного права, принимаемые и признаваемые международным сообществом государств в целом, отклонение от которых недопустимо. К таковым он, в частности, относит принцип всеобщего уважения прав человека и принцип добросовестного выполнения международных обязательств. См.: О применении судами общей юрисдикции Конвенции о защите прав человека и основных свобод от 4 ноября 1950 года и Протоколов к ней : постановление Пленума Верховного Суда РФ от 27.06.2013 № 21 // Российская газета. 2013. 5 июля.

ность официального толкования статьи 15 Конституции РФ, что не раз предлагалось исследователями¹.

Такое конституционное положение в системе с положениями ч. 1 ст. 17, ч. 3 ст. 46, ч. 1 ст. 55 Конституции РФ позволяет некоторым ученым утверждать о приоритете международных договоров по отношению к Конституции РФ. Ими приводятся следующие аргументы: закрепление прав и свобод в Конституции производится согласно общепризнанным принципам и нормам международного права; право каждого в соответствии с международным договором обратиться в межгосударственный орган по защите прав и свобод (ч. 3 ст. 46 Конституции РФ); положения международных договоров имеют большую территориальную распространенность и составляют нормы международного права, которое превалирует над нормами национального права².

Российская Федерация – это единое целостное государство, основным документом которого является Конституция РФ, а не международный договор. В случае образования союзного государства или конфедерации признание международного договора как основополагающего документа выглядит обоснованно. Но поскольку Россия – федеративное государство, приоритетными для него являются принципы национального, в первую очередь конституционного, права.

Конституционный акт по своей природе обладает большей юридической силой, чем международный договор, являющийся актом международного, но не учредительного характера. И если вступивший в силу международный договор Российской Федерации противоречит федеральной Конституции, то он должен быть приведен в соответствие с ней посредством устранения соответ-

¹ См.: Вишняков В.Г. О соотношении норм международного и конституционного права (на примере Белоруссии и России) // Журнал российского права. 2002. № 9. С. 12-13; Бутусова Н.В. О модернизации российской Конституции (цели, задачи, пути осуществления) // Конституционное и муниципальное право. 2013. № 1. С. 5-11.

² См., напр.: Игнатенко Г.В. Конституция и международное право: как упорядочить неадекватные нормы? // Конституционное развитие России: история и современность : материалы Всероссийской научной конференции. Екатеринбург, 2003; Иваненко В.С. Конституции государств СНГ и международное право // Правоведение. 2002. № 2.

ствующих противоречий, приостановления или прекращения его действия, либо применения процедуры его денонсации¹.

Поэтому мнения правоведов о приоритетности норм международного договора над Конституцией РФ следует поставить под сомнение, в том числе и по следующим причинам:

1. Действующая Конституция РФ, в отличие от предшествующих Конституций (Основных законов) РСФСР, официально Основным законом не обозначена. Следовательно, анализируемый документ не подпадает под действие ч. 4 ст. 15 Конституции РФ, провозглашающей приоритет международного договора над законом.

2. Сомнительна возможность юридического приоритета международных договоров, установленного в Конституции РФ, над самой Конституцией РФ. Представляется, что правовой акт, устанавливающий доминирующее положение международных договоров над законами, вряд ли может допускать такой приоритет над собой.

3. Из анализа положений ч. 4 ст. 15 Конституции РФ следует, что международный договор, являющийся правовым актом, действующим на территории России, не может противоречить федеральной Конституции.

С учетом изложенного, а также положения п. «г» ч. 2 ст. 125 Конституции РФ, предусматривающего проверку не вступивших в силу международных договоров на соответствие Конституции РФ, и ч. 6 ст. 125 Конституции, «блокирующей» введение и применение неконституционных международных договоров, следует признать безусловный приоритет Конституции РФ над положениями международных договоров.

При этом следует иметь в виду безусловность приоритета международных актов над законами России. Так, например, в 2013 году Пленум Верховного Суда РФ подтвердил в определенных случаях возможность приоритетности положений российского законодательства над нормами Конвенции о защите прав человека и основных свобод. Верховный Суд РФ обратил внимание судов на то, что законодательство РФ может предусматривать более высокий уровень защиты прав и свобод человека в сравнении со стан-

¹ О проверке конституционности международных договоров см., напр.: Саликов М.С. Международные договоры РФ как объекты конституционного судебного контроля // Российский юридический журнал. 2014. № 6. С. 21-26. Несмеянова С.Э. Международные договоры как объект конституционного судебного контроля // Российский юридический журнал. 2015. № 3.

дартами, гарантируемыми Конвенцией и Протоколами к ней в толковании ЕС. В таких случаях судам, руководствуясь ст. 53 Конвенции, необходимо применять положения, содержащиеся в законодательстве России (п. 3 постановления).¹

В том же решении Пленум Верховного Суда РФ установил, что во избежание нарушения прав и свобод человека, в том числе необоснованного их ограничения, правовые позиции Европейского Суда по правам человека (далее – ЕСПЧ) учитываются при применении не только Конвенции и Протоколов к ней, но и иных международных договоров Российской Федерации (пп. «с» п. 3 ст. 31 Венской конвенции о праве международных договоров от 23 мая 1969 года) (п. 4 постановления)², тем самым расширяя пределы международно-правового регулирования.

Другая проблема заключается в выявлении соотношения Конституции РФ и международных документов, в частности Конвенции о защите прав человека и основных свобод (далее – Конвенция). Для установления конституционного правопорядка в условиях интеграции в европейское правовое пространство важно обеспечить гармоничное, согласованное и единообразное их понимание и применение. Необходимость такого согласования в структуре национального правопорядка неоднократно отмечалась в доктрине³. Некоторые исследователи отмечают тенденцию конституционализации международного права и интернационализацию конституционной науки⁴.

При этом следует не упускать, что именно Конституция РФ является тем важнейшим правовым актом, посредством которого нормы международного права входят в национальную правовую систему и именно Конституцией установлен приоритет применения международных договоров над российскими законами в случае их

¹ О применении судами общей юрисдикции Конвенции о защите прав человека и основных свобод от 4 ноября 1950 года и Протоколов к ней : постановление Пленума Верховного Суда РФ от 27.06.2013 № 21 // Российская газета. 2013. 5 июля.

² Там же.

³ См., напр.: Барбин В.В. Конституция России и общепризнанные принципы и нормы международного права: соотношение и развитие // Труды Академии управления МВД России. 2011. № 3 (19). С. 25.

⁴ См.: Хижняк В.С. Конституционно-правовой механизм взаимодействия внутригосударственного права Российской Федерации и международного права : дис. ... докт. юрид. наук. Саратов, 2004. С. 5-6.

коллизий. Следовательно, обоснован вывод о том, что развитие правового потенциала Конституции РФ осуществляется и сквозь призму общепризнанных принципов и норм международного права¹.

Одной из важнейших задач, подчеркнул Председатель Конституционного Суда РФ В.Д. Зорькин, является гармонизация России с общеевропейским правовым пространством и защита своей конституционной идентичности. Выявляя в числе опасных тенденций политизацию применения Конвенции и сползанию к «холодной войне», Валерий Дмитриевич определяет магистральную цель – сохранение взаимного доверия России и Европы и минимизация политических и правовых рисков².

Под риском в праве понимается явление, сопутствующее правовому развитию, модель альтернативно-негативной реализации права, реальность которой грозит деформацией конечных правовых результатов и снижением качества правового регулирования³. Применительно к рискам юридической науки риск определяется как совершение действия под угрозой наступления неблагоприятных последствий, причем накопление в науке неопределенностей рассматривается учеными как позитивный момент, ведущий к новизне выводов и рекомендаций⁴.

Таким образом, нейтрализация угроз и минимизация рисков нарушения правовых предписаний есть важнейшая составляющая обеспечения конституционного правопорядка. При этом верно обращено внимание, что необходимо четко соотносить прогнозы и риски, где первоочередной задачей прогнозирования является выявление степени вероятности наступления тех и или иных рисков⁵.

¹ Морозов А.Н. Конституционное отражение общепризнанных принципов и норм международного права // Журнал российского права. 2018. № 7. С. 33-35.

² Зорькин В.Д. Россия и Страсбург // Российская газета. 2015. 22 октября С. 10; Зорькин В.Д. Конвенция о правах человека в российской правовой системе: проблемы имплементации // Журнал конституционного правосудия. 2016. № 1. С. 1-8.

³ См.: Тихомиров Ю.А. Право. Прогнозы и риски. М., 2015. С. 175-177; Тихомиров Ю.А. Прогнозы и риски в правовой сфере // Журнал российского права. 2014. № 3. С. 5-17.

⁴ Лазарев В.В. К вопросу о рисках юридической науки // Журнал российского права. 2019. № 3. С. 5-13.

⁵ См.: Запольский С.В. Рецензия на книгу Тихомирова Ю.А. Право. Прогнозы и риски. М., 2015. // Государство и право. 2016. № 6. С. 116. О социальных и конституционных рисках также см.: Киреев В.В. Конституционные риски

Общеправовой институт риска развивается не только в общетеоретической доктрине¹, но и постепенно становится предметом отраслевой правовой науки. Развиваясь в цивилистике, он представляется особым интерес и для конституционного права. Сам по себе конституционный риск как разновидность правового риска имеет комплексный характер и несет серьезную угрозу правопорядку².

В числе конституционных рисков и угроз современному правопорядку выделяются такие, как: дефицит конституционного равенства, деформация социально-культурных начал в праве и отрыв системы нормативно-правового регулирования от нравственно-этических основ³; опасность подмены народовластия государственным усмотрением⁴, или подмена народовластия всевластием олигархов, утверждение бюрократического капитализма, незрелость гражданского общества, что сделало государство главным

современной России в сфере обеспечения идеологического многообразия // Проблемы права. 2014. № 1. С. 22-26; Киреев В.В. Конституционные риски, обусловленные особенностями разделения властей в современной России // Правопорядок: история, теория, практика. 2015. № 1. С. 152-154; Лукьянова Е.А. Конституционные риски : учебно-методическое пособие. М., 2015; Бублик В.А., Козаченко И.Я., Губарева А.В. Своеобразие внешнеэкономических рисков: антикриминальные модели // Всероссийский криминологический журнал. 2014. № 3. С. 63-70; Масловская Т.С. Риски в конституционном праве // Журнал российского права. 2016. № 12. С. 17-25; Федорова М.Ю. Конституционная коррекция правового механизма управления социальными рисками // Российский юридический журнал. 2016. № 6. С. 143-154.

¹ См., напр.: Степаненко Р.Ф. Правовые риски как предмет исследования общей теории права: проблемы и перспективы методологии междисциплинарности // Государство и право. 2018. № 6. С. 13-22; Тихомиров Ю.А. Указ. соч.

² Справедливо отмечается, что конституционный риск имеет более значимый характер и может спровоцировать появление других рисков в различных сферах жизни общества и государства. См.: Масловская Т.С. Риски в конституционном праве // Журнал российского права. 2016. № 12. С. 18-20.

³ Бондарь Н.С. Конституция России в современную эпоху глобальных перемен: от политических иллюзий к юридическому реализму. Серия «Библиотека судебного конституционализма». Вып. 9. М., 2018. С. 29-37; Бондарь Н.С. Конституция России в условиях глобальных перемен правовой жизни: от политических иллюзий к юридическому реализму // Журнал российского права. 2018. № 12. С. 22-27.

⁴ Тимофеев Н.С. Местное самоуправление как ожидание новогодней ночи (к 150-летию земства) // Конституционное и муниципальное право. 2014. № 5. С. 55-56.

партийным строителем¹, и другие. И действительно, нельзя не согласиться с тем, что из народного суверенитета и демократического правления вытекают связанные с ними идеи: ограниченное правительство; разделение властей или иная система сдержек-противовесов; гражданский контроль за вооруженными силами; полиция, подчиняющаяся закону и судебному контролю; независимая судебная власть².

Ключевыми разновидностями рисков в конституционном праве признаются риски в правотворческой деятельности («инструментального», «излишнего», «изолированного», нестабильного законотворчества) и риски в правоприменительной практике (институциональные риски и риски, относящиеся к юридической безопасности). Особое место занимает анализ рисков в законотворческой деятельности в силу их существенного характера, что связано с общими проблемами правового регулирования³.

Трудно не согласиться и с тем, что важнейшими факторами, обуславливающими динамику права и качественное состояние конституционного правопорядка, предопределяющими снижение для него рисков и угроз, являются глобализация, межгосударственная интеграция, возрастание роли межгосударственных институтов, а в последнее время цифровизация, которая оказывает влияние на многие сферы общественных отношений⁴.

Вместе с тем, видится, что конституционные риски и угрозы правопорядку изначально следует выявлять, предупреждать, минимизировать и устранять, обеспечивая качественное, полное и адекватное конституционно-правовое регулирование. Поэтому среди рассматриваемых рисков приоритетно следует выделить: дефектное конституционно-правовое регулирование, несогласованность

¹ Лебедев В.А., Киреев В.В. Главное – конституционализм! (пути развития российской демократии) // Конституционное и муниципальное право. 2012. № 2. С. 2-5.

² Хенкин Л. Новое рождение конституционализма: генетическое влияние и генетические дефекты // Кененова И.П., Троицкая А.А., Шустров Д.Г. Сравнительное конституционное право в доктрине и судебных решениях. М., 2015. С. 99.

³ Масловская Т.С. Указ. соч. С. 17-25.

⁴ См.: Хабриева Т.Я. Право перед вызовами цифровой реальности // Журнал российского права. 2018. № 9. С. 10-11; Пашенцев Д.А. Российская законотворческая традиция перед вызовом цифровизации // Журнал российского права. 2019. № 2. С. 5-15.

и/или расхождение в понимании уполномоченными субъектами положений Конституции РФ и международно-правовых норм, игнорирование конституционных ценностей, верховенства Конституции РФ и нарушение конституционной стабильности.

Обращая внимание на расхождение положений Конвенции и Конституции РФ и их интерпретации Конституционным Судом РФ и Европейским судом по правам человека, заметим, что зачастую такие расхождения обусловленными конституционными конфликтами, перерастающими в таковые из различных публично-правовых или политико-правовых конфликтов, имеющих ощутимый масштаб и посягающих на существующий конституционный правопорядок, сторонами которого становятся обширные социальные группы¹.

В рассматриваемом контексте весьма значимо решение Конституционного Суда РФ, который, признавая взаимосвязанные положения действующего законодательства не противоречащими Конституции РФ, сформулировал следующие ключевые правовые позиции.

Во-первых, обязанность российских судов приостановить производство по делу и обратиться с запросом в Конституционный Суд РФ при пересмотре вступившего в законную силу судебного акта по заявлению лица, по жалобе которого ЕСПЧ было принято постановление, констатирующее нарушение Конвенции положениями законодательства России, примененными в деле этого лица.

Во-вторых, возможность государственных органов, на которые возложено исполнение решений ЕСПЧ, если они пришли к выводу о невозможности исполнить вынесенное по жалобе против России постановление ЕСПЧ вследствие того, что в части, обязывающей Российскую Федерацию к принятию мер индивидуального и общего характера, оно основано на положениях Конвенции в истолковании, приводящем к их расхождению с Конституцией РФ, обратиться в Конституционный Суд РФ для решения вопроса о

¹ Маврин С.П. Роль Конституционного Суда Российской Федерации в урегулировании конституционных конфликтов // Журнал конституционного правосудия. 2018. № 1. С. 1-3. О конституционных конфликтах также см., напр.: Никитина А.В. Конституционно-правовые споры : автореф. дис. ... докт. юрид. наук. Омск, 2019; Чертова Н.А., Тетерин А.В. Конституционный суд как сторона конституционного конфликта: причины вовлечения в конфликтное взаимодействие // Государственная власть и местное самоуправление. 2017. № 1. С. 44-48; Тетерин А.В. Конституционно-правовой конфликт: теоретические проблемы и пути преодоления : автореф. дис. ... канд. юрид. наук. М., 2018.

возможности исполнения данного постановления и принятия мер индивидуального и общего характера, направленных на обеспечение выполнения данной Конвенции. В случае, если Конституционный Суд РФ придет к выводу, что постановление ЕСПЧ, поскольку оно основано на Конвенции в истолковании, противоречащем Конституции РФ, не может быть исполнено, такое постановление в этой части не подлежит исполнению.

В-третьих, Президент России и федеральное Правительство как субъекты обеспечения реализации международных договоров, придя к аналогичному выводу о невозможности исполнить вынесенное по жалобе против России постановление ЕСПЧ, правомочны обратиться в Конституционный Суд РФ с запросом о толковании соответствующих положений Конституции РФ в целях устранения неопределенности в их понимании с учетом выявившегося противоречия и международных обязательств России применительно к возможности исполнения постановления ЕСПЧ, принятия мер индивидуального и общего характера, направленных на обеспечение выполнения Конвенции.

В-четвертых, Конституционный Суд РФ не исключил правомочие федерального законодателя предусмотреть не противоречащий юридической природе суда и его предназначению как высшего судебного органа конституционного контроля специальный правовой механизм разрешения им вопроса о возможности или невозможности с точки зрения принципов верховенства и высшей юридической силы Конституции РФ исполнить вынесенное по жалобе против России постановление ЕСПЧ¹.

Таким образом, Конституционный Суд РФ принципиально определил приоритетность норм Конституции РФ в случаях расхождения ее понимания с международными нормами, в частности с Конвенцией, а также в определенных случаях взял на себя «миссию» блокирования решений ЕСПЧ. И законодатель поддержал Конституционный Суд РФ, соответственно, расширив его компетенцию в этой части, а именно, закрепив правомочие суда разре-

¹ По делу о проверке конституционности положений статьи 1 ФЗ «О ратификации Конвенции о защите прав человека и основных свобод и Протоколов к ней», п. 1 и 2 статьи 32 ФЗ «О международных договорах Российской Федерации», отдельных положений ГПК РФ, АПК РФ, КоАП РФ, УПК РФ : постановление КС РФ от 14.07.2015 № 21-П // Официальный интернет-портал правовой информации. URL: <http://www.pravo.gov.ru> (дата обращения: 23.10.2018).

шать вопрос о возможности исполнения решения межгосударственного органа по защите прав и свобод человека с точки зрения принципов верховенства и высшей юридической силы Конституции РФ¹. И практика имеет примеры, когда Конституционный Суд РФ, исходя из верховенства и высшей юридической силы Конституции РФ, приходил к выводу о невозможности исполнения постановления Европейского Суда по правам человека².

Представляется, что сложившийся подход обеспечивает полноценную реализацию важнейших юридических свойств Конституции РФ, способствует ее реализации и прямому применению органами власти, позитивно влияет на укрепление правопорядка в целом. Исследователями обоснован такой подход³, справедливо признается недопустимость ситуации, когда решение ЕСПЧ предполагает внесение изменений в Конституцию РФ⁴. Достаточно убедительны и суждения о том, что речь должна идти об исключительных случаях, когда Конституционный Суд РФ обеспечивает реализацию верховенства и высшей юридической силы Конститу-

¹ О внесении изменений в Федеральный конституционный закон «О Конституционном Суде Российской Федерации» : ФКЗ от 14.12.2015 № 7-ФКЗ // Официальный интернет-портал правовой информации. URL: <http://www.pravo.gov.ru> (дата обращения: 17.12.2018).

² См.: По делу о разрешении вопроса о возможности исполнения в соответствии с Конституцией Российской Федерации постановления Европейского Суда по правам человека от 4 июля 2013 года по делу «Анчугов и Гладков против России» в связи с запросом Министерства юстиции РФ : постановление Конституционного Суда РФ от 19.04.2016 № 12-П; По делу о разрешении вопроса о возможности исполнения в соответствии с Конституцией Российской Федерации постановления Европейского Суда по правам человека от 31 июля 2014 года по делу «по делу «ОАО «Нефтяная компания «ЮКОС» против России» в связи с запросом Министерства юстиции РФ : постановление Конституционного Суда РФ от 19.01.2017 № 1-П // Официальный интернет-портал правовой информации. URL: <http://www.pravo.gov.ru> (дата обращения: 24.01.2017).

³ См.: Клишас А.А. Конституционный Суд Российской Федерации как гарант стабильного развития российской государственности // Журнал конституционного правосудия. 2016. № 5. С. 13-16.

⁴ См., напр.: Клишас А.А. Конституционные реформы на современном этапе правового развития // Журнал зарубежного законодательства и сравнительного правоведения. 2016. № 1 (56). С. 134-135; Карасев Р.Е. Верховенство Конституции РФ при исполнении решений Европейского суда по правам человека: теория и практика // Государство и право. 2016. № 4. С. 123.

ции РФ¹. Справедливо обращается внимание и на то, что реализация таких полномочий должна быть умеренной, ориентирована на продвижение более высоких стандартов прав и свобод человека в сочетании с поиском способов учета и возможности исполнения решений ЕСПЧ².

Обозначенная позиция Конституционного Суда РФ и российского законодателя показала, что примат международного права над российским законодательством не абсолютен и не распространяется на Конституцию РФ. Признание приоритета Конституции РФ перед решениями ЕСПЧ, которые могут при определенных обоснованиях и обстоятельствах «блокироваться» решениями Конституционного Суда РФ рассматривается в литературе как развитие принципа правового суверенитета и утверждение тезиса о приоритете Конституции РФ в иерархии норм права, действующих в правовом пространстве России³.

Между тем практикующими исследователями подчеркивается, что ЕСПЧ при принятии своих решений в основном удается избегать прямых коллизий с российским конституционным правопорядком. Однако активное использование ЕСПЧ таких инструментов, как эволютивное толкование, европейский консенсус, пределы национального усмотрения и т.д. приводит к тому, что его отдельные позиции и постановления вступают в противоречие с Конституцией РФ либо правовыми позициями Конституционного Суда РФ.

Поэтому нельзя не согласиться с признанием необходимости изыскания всех доступных российским властям средств для поддержания согласованного взаимодействия европейского (конвенционного) и национального (конституционного) правопорядков. Отступление от правовой обязательности постановлений ЕСПЧ допустимо в исключительных случаях и может быть продиктовано

¹ Лихачев М.А. Место решений Европейского суда по правам человека в контексте постановлений Конституционного Суда РФ 2013 и 2015 гг. и последующих законодательных изменений // Российский юридический журнал. 2016. № 2. С. 48-55.

² Кряжков В.А. Конституционный Суд РФ как участник процесса исполнения решений межгосударственного органа по защите прав и свобод человека // Государство и право. 2017. № 5. С. 32-33.

³ См.: Правовое пространство: границы и динамика : монография / отв. ред. Ю.А. Тихомиров. М., 2019. С 123-124; Хабриева Т.Я. Конституция Российской Федерации в фокусе современной конституционно-правовой доктрины // Журнал российского права. 2018. № 12. С. 7-8.

только целями защиты государственного суверенитета и верховенства Конституции РФ¹. Многие исследователи аналогично обращают внимание на необходимость поиска компромисса при разрешении противоречий между этими судами в целях сохранения трансграничной защиты прав человека без ущерба суверенитету и национальным интересам России².

Однако трудно согласиться с критикой указанных решений Конституционного Суда РФ и федерального законодателя. Отдельные исследователи полагают, что такие решения обеспечивают верховенство Конституционного Суда РФ, а не Конституции РФ³, или утверждают о противоречивости его методологии и об отсутствии угрозе конституционных ценностей, которые суд защищает⁴.

Представляется, что именно Конституционный Суд РФ изначально должен обеспечить единообразное понимание Конституции РФ, в том числе посредством установления возможности исполнения решения межгосударственного органа по защите прав и свобод человека, имея возможность оценить его с позиций верховенства и высшей юридической силы Конституции РФ, что способствует воплощению идеи конституционализации правопорядка.

1.3. Развитие идеи конституционализации правопорядка

Термин «конституционализация» применяется в различных гуманитарных исследованиях (конституционном, международном, европейском праве), международных отношениях и работах, по-

¹ Князев С.Д. Обязательность постановлений ЕСПЧ в правовой системе России (на основе практики Конституционного Суда Российской Федерации) // Журнал российского права. 2016. № 12. С. 5-17.

² Шевченко Т.Н., Зарубенко С.А. Взаимоотношения между национальными конституционными судами и судами международных организаций // Журнал конституционного правосудия. 2017. № 6. С. 1-7.

³ Варламова Н.В. Проблемы конституционализации правопорядка в условиях современных интеграционных процессов // Конституционное и муниципальное право. 2016. № 2. С. 13-14.

⁴ Вайпан Г. Трудно быть богом: Конституционный Суд России и его первое дело о возможности исполнения решения Европейского Суда по правам человека // Сравнительное конституционное обозрение. 2016. № 4.

священных европейской интеграции¹. В конституционном праве о конституционализации идет речь при рассмотрении тех или иных правовых институтов, например правосудия и судебной практики².

Конституционализация может иметь широкое и узкое понимание. В узком значении под ней понимается возведение правовой нормы на уровень конституционного регулирования. Широкое понимание такого термина может использоваться не только в юриспруденции, но и в смежных науках как развитие взаимосвязанных средств и методов юридизации общественных отношений. Процесс юридизации общественных отношений рассматривается как постепенное развитие конституционализации правопорядка в целом³.

В современной доктрине конституционализация правопорядка на основе судебной интерпретации конституционных положений и законодательного обеспечения их реализации рассматривается в рамках конституционной телеологии как науки о целях и задачах конституционного регулирования. Конституционная телеология базируется на конституционных ценностях и принципах, а также выводимых через интерпретацию конституционных положений в практике конституционного правосудия⁴.

Конституционализация рассматривается и в таких срезях, как: «идеологическая» конституционализация, означающая восприятие законодателем конституционных принципов, ценностей и целей, конструирование и интерпретацию отраслевых норм в их духе; «нормативная» конституционализация как обеспечивающая соответствие отраслевого законодательства положениям Конституции РФ, которые в нем развиваются и конкретизируются; «практическая» конституционализация, включающая конституционализа-

¹ См.: Lemley Mark A. The Constitutionalization of Technology Law // Berkeley Technology Law Journal. Spring 2000. Vol. 15. Lssue 2; Schepel Harm. Reconstructing Constitutionalization: Law and Politics in the European Court of Justice // Oxford Journal of Legal Studies. Autumn 2000. Vol. 20. Lssue 3. P. 457-468.

² См.: Кузьмин А.Г. Конституционализация правосудия и арбитражная судебная практика в Российской Федерации : дис. ... докт. юрид. наук. Челябинск, 2016.

³ См.: Кравец И.А. Формирование российского конституционализма (проблемы теории и практики) : монография. М., 2002. С. 154-156.

⁴ Кравец И.А. Конституционная телеология и основы конституционного строя : научно-практическое издание. Издательские решения, 2016. С. 8-9.

цию правоприменения и конституционализацию политики¹. В доктрине встречаются и иные взгляды на понимание конституционализации, ее отражения в законодательстве².

Развивать основные направления конституционализации позволяет интеграционный подход к пониманию конституции как фактора интеграции правовой системы. Сторонники такого подхода целевым предназначением конституции выдвигают идею интеграции всех отраслей национального права в единое иерархическое организованное целое. При этом задачей конституционного права остаются постановка целей для национального права, общеправовое целеполагание, закрепление базовых для всех отраслей права ценностей³. В современной доктрине идея интеграционной роли конституционного права как ключевой и системообразующей отрасли права находит поддержку и развитие⁴. Особенно значимо осмысление и реализация идеи конституционализации правосознания и формирования конституционно ориентированного професси-

¹ Лексин И.В. Конституционное право и конституционный судебный процесс в свете представлений о конституционализации отраслей российского права // Развитие российского права: новые контексты и поиски решения проблем. III Московский юридический форум. X Международная научно-практическая конференция (Кутафинские чтения) : материалы конференции. Ч. 1. М., 2016. С. 228-229.

² См.: Крусс В.И. Конституционализация права: основы теории. М., 2016; Кравец И.А. Конституционная телеология и основы конституционного строя; Алешкова И.А. Интегративная функция конституционных предписаний как основа конституционализации отраслей российского права; Варламова Н.В. Принципы права как основа его конституционализации; Невинский В.В. Конституционализация российского права: сущность, пределы // Развитие российского права: новые контексты и поиски решения проблем. III Московский юридический форум. X Международная научно-практическая конференция (Кутафинские чтения). Ч. 1. М., 2016.

³ См.: Кокотов А.Н. Конституционное право в российском праве: понятие, назначение и структура // Правоведение. 1998. № 1. С. 15-16; Кравец И.А. Конституционное право как метаотрасль: роль конституции и основ конституционного строя в межотраслевой гармонизации // Конституционное и муниципальное право. 2017. № 11. С. 6-7.

⁴ См., напр.: Добрынин Н.М. Конституционная юстиция как гарант очевидности политико-правовой модернизации государства // Государство и право. 2017. № 11. С. 50-51; Зорькин В.Д. Конституционный Суд России: доктрина и практика : монография. М., 2017. С. 287-310.

онального сознания юристов как необходимой базы укрепления конституционного правопорядка и конституционного правосудия¹.

Таким образом, эффективная реализация конституционных принципов интегрируется в отраслевом законодательстве в рамках единого правового пространства, укрепляя взаимосвязь конституции и правовой системы, гармонично выстраивая структуру, содержание и обеспечивая корреляцию федерального и регионального законодательства, тем самым цементируя конституционный правопорядок.

Подчеркнем, что в современных российских условиях конституционализация предполагает формирование такого правопорядка, при котором обеспечивается господство права и верховенство Конституции РФ. Степень реализации Конституции РФ и конституционного законодательства показывает качественное состояние конституционного правопорядка в государстве. Последовательная реализация конституционализации влечет укрепление конституционного правопорядка, предопределяет и связывает эффективность реализации конституционного законодательства и деятельности органов публичной власти по обеспечению правопорядка.

Проблема обеспечения конституционализации обращена не только к национальному законодательству, но и к содержанию и обоснованию решений международных органов (включая межгосударственные органы по защите прав человека), которые не могут не считаться с положениями Конституции РФ, что способствует как усилению конституционализации, так и укреплению российского конституционного правопорядка в целом.

Поэтому и деятельность органов публичной власти по обеспечению правопорядка содержит ряд концентрированных направлений, способствующих установлению конституционного правопорядка в целом. В их числе:

- 1) обеспечение конституционализации действующего законодательства (восполнение законодательных пробелов, обеспечение иерархичности правовых актов, качественного законодательного регулирования при сохранении целостной правовой стабильности);
- 2) обеспечение верховенства права и Конституции РФ, в том числе посредством обеспечения единства нормативно-правового пространства;

¹ Зорькин В.Д. Указ. соч. С. 63-65.

3) надлежащий контроль и надзор за реализацией правовых предписаний;

4) противодействие правонарушениям и т.д.

Таким образом, важнейшую роль в обеспечении верховенства Конституции РФ и конституционализации правопорядка выполняет Конституционный Суд РФ, осуществляющий нормативное и казуальное толкование Конституции РФ, а также функцию конституционного контроля, тем самым выступая одним из гарантов верховенства Конституции РФ. Некоторые ученые вообще называют такой суд единственным легитимным субъектом конституционализации права¹.

Действительно, роль конституционных (уставных) судов, как и иных судов, особо значима в установлении конституционализации правопорядка. Обоснованно отмечается, что конституционализация правосудия многогранна: применяя конституционные нормы, российские суды обеспечивают прямое действие Конституции РФ, выявляя законодательные пробелы, чем побуждают законодателя к принятию актов, соответствующих Конституции РФ. Формулируя свои позиции по тем или иным вопросам, суды фактически восполняют пробелы в правовом регулировании².

Интересен взгляд Б.С. Эбзеева, что современный конституционализм не есть замкнутый в себе позитивный правопорядок, он дополняется надпозитивными конституционными принципами³. И среди них не только положенные в качестве теоретико-методологической основы настоящего исследования конституционные принципы разделения властей и единства публичной власти, но и принципы верховенства права, верховенства Конституции, предопределяющие фундаментально-ценностную основу конституционного правопорядка в целом.

Таким образом, конституционализация правопорядка как *процесс претворения конституционных принципов и ценностей в*

¹ См.: Крусс В.И. Конституционализация права: основы теории : монография. М., 2016. С. 86-87.

² Кузьмин А.Г. Конституционализация правосудия и арбитражная судебная практика в Российской Федерации : дис. ... докт. юрид. наук. Челябинск, 2016. С. 8-9.

³ Эбзеев Б.С. Современный конституционализм как синтетическое единство естественного и позитивного права // Государство и право. 2015. № 12. С. 8-9.

механизме установления и реализации правовых предписаний всеми субъектами правоотношений, участвующими в обеспечения правопорядка, складывается из трех составляющих элементов:

1) правотворческий, который проявляется в конкретизации и развитии в действующем законодательстве ценностей и положений Конституции РФ;

2) организационно-функциональный, предполагающий реализацию и применение правовых предписаний всеми субъектами обеспечения правопорядка, исходя из принципов верховенства Конституции РФ, ее высшей юридической силы и прямого действия;

3) институциональный, предусматривающий включение в механизм обеспечения правопорядка всех субъектов правовых отношений в качестве составляющей процесса конституционализации правопорядка.

Таким образом, конституционализация правопорядка является необходимым условием его эффективного обеспечения. Она обуславливает предупреждение и минимизацию конституционных рисков, среди которых, как уже отмечалось, дефектное конституционно-правовое регулирование, несогласованность и/или расхождение в понимании уполномоченными субъектами положений Конституции РФ и международно-правовых норм, а также игнорирование конституционных ценностей, верховенства Конституции РФ и нарушение конституционной стабильности.

Конституционализация правопорядка не ограничивается рамками конституционного регулирования и органически встраивается в целостный механизм обеспечения правопорядка. Степень реализации Конституции РФ и конституционного законодательства является одним из индикаторов состояния конституционного правопорядка в государстве в целом. Последовательное проведение конституционализации влечет укрепление конституционного правопорядка, предопределяет и связывает эффективность реализации конституционного законодательства и деятельности органов публичной власти по обеспечению правопорядка.

Конституционализация правопорядка предполагает следующие направления ее реализации:

1) обеспечение верховенства права и высшей юридической силы Конституции РФ, ее прямого действия и повышенной стабильности;

2) активное претворение конституционных принципов и ценностей в отраслевом законодательстве и национальной правовой системе в целом¹;

3) установление единства правового пространства, что в комплексе является необходимым условием качественного установления и эффективного обеспечения конституционного правопорядка в России.

Указанные направления реализации конституционализации правопорядка весьма взаимосвязаны. Обеспечение верховенства права, и в первую очередь верховенства Конституции РФ, осуществляется в том числе посредством установления единства правового пространства, что является одним из важнейших условий конституционализации правопорядка и направлений его обеспечения в целом².

Обеспечение единства нормативно-правового пространства представляет собой комплексный конституционно-правовой механизм, включающий в себя ряд сфер деятельности уполномоченных субъектов в направлении обеспечения полноты и своевременности правового регулирования тех или иных общественных отношений; консолидации законодательства и согласованности нормативных

¹ В современной конституционной доктрине развивается идея конституционализации отраслевого законодательства. См.: Крусс В.И. Конституционализация права: основы теории. М., 2016; Кравец И.А. Конституционная телеология и основы конституционного строя. Издательские решения, 2016; Алешкова И.А. Интегративная функция конституционных предписаний как основа конституционализации отраслей российского права; Варламова Н.В. Принципы права как основа его конституционализации; Лексин И.В. Конституционное право и конституционный судебный процесс в свете представлений о конституционализации отраслей российского права; Невинский В.В. Конституционализация российского права: сущность, пределы // Развитие российского права: новые контексты и поиски решения проблем. III Московский юридический форум. X Международная научно-практическая конференция (Кутафинские чтения) : материалы конференции. Ч. 1. М., 2016.

² Об обеспечении единства правового пространства см.: Аничкин Е.С. «Преобразование» Конституции Российской Федерации и развитие конституционного законодательства в конце 20 – начале 21 вв. : дис. ... докт. юрид. наук. Тюмень, 2010; Анциферова О.В. Обеспечение единства законодательной системы Российской Федерации : дис. ... канд. юрид. наук. Челябинск, 2003; Филиппов А.Н. Конституционно-правовой механизм обеспечения единства правового пространства Российской Федерации : автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Казань, 2013.

правовых актов, их иерархичности, соответствия Конституции РФ и актам большей юридической силы; совершенствования законодательства о нормативно-правовых актах, порядке их принятия и вступления в силу.

Наличие в России двухуровневой системы законодательства актуализирует проблему об их соотношении, о способах преодоления противоречий и обеспечения эффективного применения законов и иных правовых актов. Только при решении возникающих проблем возможно повышение общей эффективности законодательного регулирования, обеспечения правопорядка. Для достижения такой задачи нужно знать, каковы основы законодательной компетенции федерации и ее субъектов, как с ними соотносится реальное законодательство, каким образом оценивать законодательные массивы, какие при этом возникают коллизии, как устранить нарушения конституционного порядка правотворчества¹.

Федеральное и региональное законодательство между собой тесно взаимосвязаны, что проявляется в общих принципах законотворчества, иерархии правовых актов, механизме преодоления дефектов, пробелов и коллизий в системе законодательства Российской Федерации как средств обеспечения его единства. Потому попытки их изолированного развития нарушают конституционное единство правовой системы и законодательства, препятствуют укреплению конституционного правопорядка². В связи с этим заслуживают внимания предложения о формировании коллизионного права³.

Таким образом, важнейшими средствами эффективного установления конституционного правопорядка в государстве в рамках обеспечения единства правового пространства являются повышение качества подготовки нормативных правовых актов всеми участниками нормотворческого процесса и обеспечение консоли-

¹ См.: Тихомиров Ю.А., Котелевская И.В. Правовые акты : учебно-практическое и справочное пособие. М., 1999. С. 119.

² Лебедев В.А. Роль органов законодательной власти в обеспечении правопорядка в Российской Федерации // Проблемы права. 2016. № 1. С. 11-12.

³ См.: Тихомиров Ю.А. Коллизионное право : учебное и научно-практическое пособие. М. 2000; Стародубцева И.А. Конституционные основы формирования коллизионного права как комплексной отрасли // Конституционное и муниципальное право. 2016. № 6. С. 11-15.

дации системы законодательства в целом при условии обеспечения верховенства права.

Верховенство права предполагает деятельность государства в лице его органов и должностных лиц, негосударственных структур и граждан в соответствии с правовыми предписаниями при условии реализации конституционного принципа верховенства Конституции. В связи с этим заслуживает поддержки тезис о том, что высший уровень верховенства права обеспечивается верховенством Конституции¹. Между тем трудно согласиться с усеченным пониманием принципа верховенства Конституции РФ (ч. 2 ст. 4), связанным с ее приоритетом по отношению к другим нормативным правовым актам². Представляется, что такой приоритет обусловлен другим принципом – высшей юридической силой Конституции РФ (ст. 15), а верховенство Конституции РФ означает ее доминирование в общественно-политической жизни государства, общества и граждан.

Действительно, на подконституционный и подзаконный характер государственной власти в свое время обращали внимание еще дореволюционные отечественные государствоведы (А.Д. Градовский, Б.А. Кистяковский, Н.М. Коркунов). Определенное видение верховенства права существует и в зарубежной доктрине, например, при акцентировании деятельности по защите прав и свобод независимыми судами, выносящими решения на основе закона³.

Принцип верховенства Конституции РФ впервые в истории конституционного развития получил в ней юридическое закрепление (ч. 2 ст. 4), предполагает не только ее приоритетное место в иерархии правовых актов и правовой системе России. Верховенство Конституции РФ означает также доминирование Конституции РФ в государственно-политической и общественно-правовой жизни страны и ее граждан и конституционализацию всех отраслей российского права, и верховенство федерального законодательства над законодательством субъектов РФ, что способствует установлению

¹ См.: Шафиров В.М. Конституция, отраслевое право, правоприменение // Российская юстиция. 2016. № 3. С. 2-3.

² Чиркин В.Е. Правовое государство и верховенство права: язык и содержание // Государство и право. 2016. № 9. С. 6-7.

³ См., напр.: Дж. Н. Мур. Верховенство права : обзор // Верховенство права. Сборник. Пер. с англ. М., 1992. С. 13-14.

конституционного правопорядка и модернизации механизма его обеспечения.

При этом весьма интересна постановка вопроса о возможности Конституции РФ одновременно олицетворять верховную власть и непосредственно регулировать общественные отношения. Представляется, что сочетание принципов верховенства и прямого действия Конституции РФ обусловлено особой природой конституционных норм, которые содержат конституционные принципы и выступают регуляторами общественных отношений в системе установления конституционного правопорядка¹.

Таким образом, важнейшими условиями конституционализации правопорядка является верховенство Конституции РФ и ее прямое применение органами публичной власти. И в современных исследованиях ряд ученых рассматривают проблемные вопросы прямого действия Конституции РФ (А.Б. Венгеров, И.А. Кравец, Б.С. Эбзеев и др.).

Между тем необходимость непосредственного применения конституционных норм вызревала длительное время. Весьма показательно в этом отношении отсутствие за длительный период действия советских конституций юридического комментария для правоприменительной практики. Первый комментарий к Конституции СССР, изданный в 1982 году², имел в основном политико-идеологическое значение, однако он не представлял собой научно-практического инструментария применения Конституции СССР при разрешении судами и правоохранительными органами конкретных дел³.

Вместе с тем при исследовании судебной практики учеными изредка выявлялись случаи прямого применения Конституции СССР 1936 года.⁴ Но в то время господствовала позиция прямого применения конкретизирующего законодательства, а не норм Кон-

¹ См.: Кравец И.А. Право конституции в действии: соотношение законодательной и судебной конституционализации правопорядка, обеспечения международных обязательств, прав и свобод // Конституционное и муниципальное право. 2015. № 12. С. 13.

² См.: Конституция СССР. Политико-правовой комментарий / под общ. ред. Б.Н. Пономаревой. М., 1982.

³ См.: Кравец И.А. Формирование российского конституционализма (проблемы теории и практики) : монография. М., 2002. С. 233-237.

⁴ Венгеров А.Б. О применении конституционных норм судебными органами СССР // Советское государство и право. 1969. № 10. С. 42-51.

ституции, что весьма ограничивало, если не отрицало, ее нормативный характер. И одним из первых государствоведов, которые отстаивали правомерность прямого применения Конституции в судебной практике, был А.Б. Венгеров¹.

Таким образом, историческое значение закрепления и гармоничное сочетание относительно новых юридических свойств Конституции РФ – ее верховенства, высшей юридической силы и прямого действия является важнейшим условием сближения конституционного регулирования и правоприменительной практики, способствующим качественному установлению и эффективному обеспечению конституционного правопорядка в целом.

Обращаясь к национальному законодательству, а точнее к законам, заметим, что Конституция РФ в их числе называет федеральные конституционные законы, федеральные законы и законы субъектов РФ, которые обладают разной юридической силой, но в той или иной мере закладывают правовые основы для обеспечения правопорядка, развивая положения Конституции РФ и идею конституционализации правопорядка. Однако существует более мощный и максимально приближенный по содержанию и юридической силе к Конституции РФ правовой акт – Закон РФ о поправке к Конституции РФ. Другой вопрос – почему процедура его принятия регламентирована актом, имеющим меньшую юридическую силу? Такой вопрос остается одним из загадочных в логике конституционного регулирования² и показывает неполную упорядоченность конституционного законодательства.

В конституционной доктрине проводится основательный и критический анализ действующего порядка внесения поправок к Конституции РФ³. Справедливо поднимается вопрос о необходимости

¹ См.: Венгеров А.Б. Конституционные нормы в судебной практике // Судебная практика в советской правовой системе. М., 1975; Также см.: Кравец И.А. Указ. соч. С. 234-235.

² См. подр. об этом напр.: Страшун Б.А. Федеральное конституционное право России. Вступ. ст. М., 1996. С. VII; Кокотов А.Н. О понятии «закон» в Конституции Российской Федерации // Lex Russica. 2009. № 2. С. 355-357.

³ См., напр.: Астафичев П.А. Особенности процедуры внесения изменений и дополнений в Конституцию Российской Федерации // Среднерусский вестник общественных наук. 2014. № 2. С. 131-135; Евдокимов В.Б., Тухватуллин Т.Д. Некоторые проблемы внесения поправок в Конституцию Российской Федерации (теория и практика) // Государственная власть и местное самоуправление. 2014. № 4. С. 15-19; Киреев В.В. Теоретические проблемы реформирова-

сти проверки соответствия Конституции РФ (ее 1, 2, 9 главам) законов РФ о поправках к Конституции РФ, например, после одобрения парламентами субъектов РФ до подписания Президентом Российской Федерации¹. Обоснованным видится предложение Конституционному Суду РФ занять более активную позицию, осуществляя содержательную проверку законов РФ о поправках к Конституции РФ².

Анализируемые законы, как уже упоминалось, в конституционной практике неоднократно принимались и вносили изменения в Конституцию РФ в 2008 и 2014 гг.³ Закон РФ о поправке к Конституции РФ содержит непосредственно конституционный текст, служит средством инкорпорации правовых норм в содержание положений глав 3-8 федеральной Конституции. В связи с этим важно определить правовую природу такого правового акта, является ли он самостоятельным источником конституционного права или его действие прекращается с внесением содержащихся в нем изменений в Конституцию РФ? Обладает ли он свойством нормативности в части регулируемых им переходных положений, включая установление конституционного порядка, или же является ненормативным документом?

При анализе конституционного законодательства, в том числе «поправочных» законов следует, что другие их положения, не содержащие непосредственно конституционный текст, связаны с пере-

ния Конституции Российской Федерации : автореф. дис. ... докт. юрид. наук. Челябинск, 2010. С. 26-27; Кряжков В.А. Поправки к Конституции Российской Федерации: правовые основы, пределы и их обеспечение // Государство и право. 2016. № 1. С. 5-12; Скуратов Ю.И. Развитие Конституции Российской Федерации 1993 года: поправки в Конституцию или конституционная реформа // Российский юридический журнал. 2009. № 3. С. 40-47.

¹ См.: Кравец И.В. Ограничения судебного гарантирования конституции и право на конституционно-правовую защиту основных прав и свобод в Российской Федерации // Право и политика. 2013. № 13 (168). С. 1834-1835; Кряжков В.А. Указ. соч. С. 9-10.

² См.: Троицкая А.А. Российский Конституционный Суд и проверка поправок к Конституции: как распахнуть приоткрытую дверь // Сравнительное конституционное обозрение. 2016. № 2. С. 96-99.

³ О конституционных преобразованиях и влиянии Конституции РФ на укрепление конституционного правопорядка см., напр.: Безруков А.В. Конституция Российской Федерации в правовой системе и правоприменительной практике обеспечения конституционного правопорядка // Российская юстиция. 2014. № 12. С. 2-6.

ходными и оговорочными положениями о вступлении в силу соответствующих поправок к Конституции РФ и их применении (например, в ст. 2 Закона РФ о поправке к Конституции РФ от 30 декабря 2008 года, изменяющего сроки полномочий Президента РФ и Государственной Думы Федерального Собрания РФ оговаривалось, что этот закон применяется в отношении Президента РФ и Государственной Думы, которые избраны после его вступления в силу).

Следовательно, после выполнения своей «миссии» внесения соответствующих норм в текст Конституции РФ, Закон РФ о поправке к Конституции РФ может продолжать действовать, но в качестве самостоятельного документа или неотъемлемой части Конституции РФ? Предназначение свое он выполнил – его нормы «перекочевали» в текст Конституции РФ, переходные положения реализованы, может ли он как ФКЗ, ФЗ в дальнейшем регулировать конституционные отношения? Трудно найти основания для положительного ответа на поставленные вопросы. К тому же этот вид правового акта не предусмотрен напрямую в Конституции РФ.

Нельзя не согласиться с тем, что после введения в Конституцию РФ новых поправок соответствующие законы о поправках, оставаясь формально действующими, не утрачивают юридическую силу, но утрачивают значение прямых регуляторов общественных отношений, отходят на периферию законодательной системы¹. Между тем следует уточнить, что указанные законы как прямые регуляторы зачастую продолжают действовать и после внесения соответствующей поправки в Конституцию РФ до полной реализации всех переходных и оговорочных положений, предусмотренных в таком законе.

Другими словами, содержательно инкорпорируясь в текст Конституции РФ, иные положения такого закона (переходные положения и нормы о его вступлении в силу) продолжают свое действие до того, пока не будут полностью претворены в жизнь. В упомянутом примере положения обновленной редакции Конституции РФ «заработали», а нормы закона о сроках полномочий были реализованы одновременно с проведением выборов Президента РФ и Государственной Думы в 2011-12 гг.

Таким образом, с началом применения обновленной редакции Конституции РФ, установившей новые сроки полномочий главы

¹ Кокотов А.Н. О понятии «закон» в Конституции Российской Федерации // Lex Russica. 2009. № 2. С. 360-361.

государства и депутатов Государственной Думы, действие «поправочного» закона прекращается и юридическая сила его как самостоятельного документа теряет значение, поскольку все процедуры, предусмотренные таким законом, юридически реализованы и оформлены, а содержащийся в нем конституционный текст перемещен в действующую редакцию федеральной Конституции, начиная полноценно претворяться в конституционную практику.

Из анализа принятых на сегодня четырех Законов РФ о поправке к Конституции РФ следует, что первые статьи таких Законов содержат непосредственно конституционный текст, включаемый в содержание соответствующих положений Конституции РФ, а вторые статьи связаны с вступлением в силу таких правовых актов, где указано, что соответствующий Закон РФ о поправке к Конституции РФ вступает в силу со дня его официального опубликования после одобрения органами законодательной власти не менее чем двух третей субъектов Российской Федерации.

Однако практика пошла по пути как расширения переходных положений, так и установления переходного периода для такого закона. Весьма «нагруженным» в этой части явился Закон РФ о поправке к Конституции РФ от 5 февраля 2014 года «О Верховном Суде Российской Федерации и прокуратуре Российской Федерации», его статья 2 содержит 10 пунктов, связанных не только со вступлением этого Закона в силу, но и установлением шестимесячного переходного периода, предусмотренного для упразднения Высшего Арбитражного Суда РФ, передачи дел в юрисдикцию объединенного Верховного Суда РФ, вопросы формирования которого также регламентированы в этой статье закона. И если все положения ст. 2 указанного закона носят индивидуальный, переходный характер, связанный с формированием, отбором кандидатов на должности судей Верховного Суда РФ, то возникает вопрос о положении п. 4 ст. 2 Закона, где установлено, что Верховный Суд РФ, образованный в соответствии с настоящим Законом РФ о поправке к Конституции РФ, формируется в составе 170 судей. Имеет ли такое положение нормативный характер или оно распространяется на первоначальный состав Верховного Суда РФ, работая только на стадии его создания?

Федеральный конституционный закон от 5 февраля 2014 года о Верховном Суде РФ устанавливает нормативное предписание – Верховный Суд РФ состоит из 170 судей (ст. 3). Учитывая, что законодатель делает акцент на «поправочном» законе, который после

реализации всех мероприятий в установленный им шестимесячный период исчерпал свое самостоятельное юридическое значение, представляется, что и положения п. 4 ст. 2 указанного Закона о численном составе судей Верховного Суда РФ распространяют свою силу только на первоначальный состав Верховного Суда РФ, который в дальнейшем законодателем может быть изменен в соответствующем ФКЗ. Если же принять подход, что рассматриваемые положения Закона РФ о поправке имеют нормативный характер, продолжают действовать, то при необходимости изменения численного состава Верховного Суда РФ может встать вопрос об изменении Закона РФ о поправке к Конституции РФ, что сегодня реализовать практически весьма затруднительно¹.

Обозначенный подход подтверждает системный анализ и других положений ст. 2 указанного Закона, из которых следует, что они распространяются на первоначальный состав Верховного Суда РФ. В частности, в п. 8 ст. 2 предусматривалось, что прием квалификационного экзамена на должность судьи Верховного Суда РФ, образованного в соответствии с законом, при формировании его первоначального состава, осуществляет Специальная экзаменационная комиссия по приему квалификационного экзамена на должность судьи Верховного Суда РФ.

Изложенное приводит к выводу, что при возникновении вопроса об изменении численного состава Верховного Суда РФ он решается путем внесения изменений в ФКЗ о Верховном Суде РФ, а положение п. 4 ст. 2 Закона РФ о поправке к Конституции РФ может рассматриваться не просто как индивидуальное, а как первичное нормативное предписание для однократного применения (ограниченно нормативное предписание), связанное с образованием нового объединенного Верховного Суда РФ на определенном этапе конституционного развития.

Насколько это способствует установлению конституционного правопорядка, покажет время, но в любом случае такая неопределенность вряд ли полезна для устойчивого конституционного регулирования и установления правопорядка. В связи с этим возникает другой вопрос: «Всегда ли обладают равной юридической силой

¹ Между тем, чтобы изменить численный состав судей Конституционного Суда РФ, который определен в ст. 125 Конституции РФ, законодателям потребуется приложить более серьезные усилия путем внесения соответствующих поправок к Конституции РФ.

нормы, содержащиеся в федеральных конституционных законах?». Анализ конституционного законодательства показывает, что не всегда. Например, в ст. 1 ФКЗ о Верховном Суде РФ устанавливается предмет его регулирования данным ФКЗ в соответствии с Конституцией РФ и ФКЗ от 31 декабря 1996 года «О судебной системе Российской Федерации»¹, которым определяются полномочия, порядок образования и деятельности Верховного Суда РФ. Следовательно, нормы ФКЗ о Верховном Суде РФ не могут противоречить как Конституции РФ, так и «базовому» ФКЗ о судебной системе России, который имеет приоритетную силу как правовой акт, устанавливающий общие параметры судебной системы России. И законодатель может изменить конкретные статусные характеристики Верховного Суда РФ в законе о нем, изначально или одновременно соответственно скорректировав положения ФКЗ «О судебной системе Российской Федерации».

В таком случае следует взять на вооружение подход А.Н. Кокотова, который различает юридическую силу правовых актов – видовую, которая значима для правотворчества и правоприменения, и правоприменительную, которая проявляется в правовом регулировании. Все ФКЗ по своей видовой юридической силе равны, но различается их правоприменительная юридическая сила применительно к регулируемым ими отношениям, в пределах предмета своего регулирования они обладают приоритетом, часто прямо зафиксированным в них. Такую дифференциацию юридической силы ученый проецирует и на другие виды законов (ФЗ, Кодексы и др.), а также на разные виды правовых норм, включая конституционные положения. Так, нормы главы 1 Конституции РФ в силу предписания ч. 2 ст. 16 Конституции РФ обладают большей юридической силой, чем нормы иных ее глав².

Что делать в случае противоречия одного федерального конституционного закона другому? Необходимо опираться на общий подход – применять в случае коллизии разных правовых актов одного вида тот, который принят позднее или является применительно к регулируемым отношениям более специальным.

¹ О судебной системе Российской Федерации» // Официальный интернет-портал правовой информации : Федеральный конституционный закон от 31.12.1996. URL: <http://www.pravo.gov.ru> (дата обращения: 25.02.2019).

² Кокотов А.Н. Указ. соч. С. 354-355.

Но в любом случае законодателю следует корректировать такие акты. Практика принятия нового субъекта в состав Российской Федерации показала такой пример. При принятии нового субъекта РФ в марте 2014 года были совмещены две различаемые законодателем процедуры – принятия нового субъекта Республики Крым и образования в составе России двух новых субъектов РФ – Республики Крым и города федерального значения Севастополь. При этом возможность наделения последнего статусом города федерального значения в базовом ФКЗ от 17 декабря 2001 года не предусмотрена¹. Увы, законодатель до сих пор не отреагировал и не внес необходимые изменения в указанный ФКЗ в целях корреляции положений конституционного законодательства России.

Итак, Конституция РФ и конституционные законы занимают ведущее место в системе национального права, предопределяя и качественно наполняя нормативную основу для эффективного функционирования органов публичной власти и институтов общественности в системе обеспечения конституционного правопорядка. Правовая природа указанных законов имеет особое значение, что вовсе не умаляет значение других правовых актов, обеспечивающих реализацию положений федеральной Конституции и конституционных законов, способствующих эффективному укреплению конституционного правопорядка в России.

Что касается содержания действующих федеральных конституционных законов, федеральных законов и иных правовых актов, регламентирующих те и иные вопросы обеспечения правопорядка, то они будут проанализированы и в последующем при рассмотрении и выявлении роли органов публичной власти и общественности в механизме обеспечения конституционного правопорядка.

Если говорить о консолидации законодательства в сфере обеспечения правопорядка, такие предложения выдвигаются в правовой доктрине. Они сводятся к необходимости принятия ФЗ «О концепции и механизме обеспечения единого национального правового по-

¹ См.: О порядке принятия в Российскую Федерацию и образования в ее составе нового субъекта Российской Федерации : Федеральный конституционный закон от 17.12.2001 № 6-ФКЗ (в ред. 31.10.2005); О принятии в Российскую Федерацию Республики Крым и образовании в составе Российской Федерации новых субъектов Республики Крым и города федерального значения Севастополя : Федеральный конституционный закон от 21.03.2014 (в ред. 25.12.2018) // Официальный интернет-портал правовой информации. URL: <http://www.pravo.gov.ru> (дата обращения: 30.12.2018).

рядка в Российской Федерации», институционально представлены в следующем виде: Президент РФ осуществляет общее руководство государственными органами по обеспечению правопорядка; Правительство РФ организует и контролирует разработку и реализацию мероприятий по обеспечению правопорядка ведомствами, которые разрабатывают необходимые правовые акты по его обеспечению¹. Такой подход приемлем, поспособствует консолидации компетентных субъектов в деле обеспечения правопорядка.

Таким образом, важной составляющей теоретико-методологической парадигмы обеспечения правопорядка выступает его конституционно-правовая основа и последовательно развиваемая в конституционной доктрине идея конституционализации правопорядка. Качественное состояние, согласованность, системность и упорядоченность конституционного законодательства есть первостепенное и необходимое условие эффективного обеспечения конституционного правопорядка в целом.

Степень реализации Конституции РФ и конституционного законодательства является индикатором состояния конституционного правопорядка. Последовательное проведение конституционализации влечет укрепление конституционного правопорядка, предопределяет и связывает эффективность реализации законодательства и деятельности органов публичной власти и общественности, их консолидации и продуктивного сотрудничества в направлении укрепления конституционного правопорядка.

¹ Пакус О.М. Юридические технологии обеспечения российского национального правопорядка : автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Ростов н/Д. 2006. С. 26-27.

ГЛАВА 2. ОРГАНЫ ПУБЛИЧНОЙ ВЛАСТИ И ОБЩЕСТВЕННЫЕ ФОРМИРОВАНИЯ В МЕХАНИЗМЕ ОБЕСПЕЧЕНИЯ КОНСТИТУЦИОННОГО ПРАВОПОРЯДКА В РОССИИ

Обеспечение правопорядка находится в совместной компетенции Российской Федерации и ее субъектов (п. «б» ч. 1 ст. 72 Конституции РФ) и предполагает эффективное функционирование и взаимодействие федеральных, региональных и муниципальных органов публичной власти посредством качественного правового регулирования общественных отношений, эффективных организационно-правовых и контрольно-надзорных мероприятий, системных мер по профилактике и противодействию правонарушениям, практической реализации конституционно-правовых приоритетов и ценностей.

Конституционные органы публичной власти занимают исходное место в системе обеспечения конституционного правопорядка. Их организационно слаженная и эффективная деятельность создает необходимые условия, формирует содержание и направления деятельности всех органов публичной власти в сфере обеспечения правопорядка, а также стимулирует общественность к участию в охране правопорядка. Поэтому и рассмотрение конституционных органов должно занимать стержневое место в проводимом научном исследовании обеспечения конституционного правопорядка органами публичной власти и институтами общественности в России.

В целом же система всех органов публичной власти, участвующих в обеспечении правопорядка, весьма обширна и разнообразна, и комплексное рассмотрение их деятельности потребует проведения не одного, а нескольких исследований, проводимых на

стыке различных юридических наук (теория права, конституционное право, административное право, правоохранительная деятельность). Поэтому в настоящем исследовании акцент сделан на рассмотрении именно конституционных органов публичной власти. В их числе – Президент РФ, Федеральное Собрание РФ, Правительство РФ, иные федеральные исполнительные органы, судебные органы, прокуратура, законодательные и исполнительные органы государственной власти субъектов Российской Федерации, муниципальные органы.

В обеспечении конституционного правопорядка участвуют и государственные органы с особым статусом, в основном указанные в Конституции РФ. Среди них: Уполномоченный по правам человека в РФ, должность которого учреждена в соответствии с Конституцией РФ в целях обеспечения гарантий государственной защиты прав и свобод граждан; Центральная избирательная комиссия РФ как федеральный государственный орган, организующий подготовку и проведение выборов, референдумов в России; Счетная палата РФ как орган финансово-парламентского контроля, Центральный банк РФ как финансовый регулятор обеспечения защиты и устойчивости рубля и др.

Круг субъектов, участвующих в обеспечении конституционного правопорядка, не ограничивается органами публичной власти, включает и иные государственные структуры и общественные формирования, роль и значение которых в обеспечении конституционного правопорядка также рассматриваются в последующем.

2.1. Президент Российской Федерации в механизме обеспечения государственного единства и конституционного правопорядка

Система современных государственно-правовых отношений претерпевает постоянные преобразования, связанные оптимизацией механизма разграничения полномочий, изменением субъектного состава России, реформированием властной вертикали, в организации и проведении которых ключевую роль играет глава российского государства – Президент РФ, обеспечивающий единство государственной власти и организационно-правовую основу укрепления правопорядка в России.

Ключевое место Президента РФ в системе обеспечения конституционного правопорядка предопределено ведущей ролью гла-

вы государства в механизме обеспечения единства государственной власти. Исходя из проведенной теоретико-правовой характеристики единства публичной власти как основы обеспечения правопорядка, представляется также необходимым показать роль главы.

Президент является исходным организационно-координационным началом в деятельности конституционных органов публичной власти, консолидирует работу всех государственных органов в направлении *обеспечения единства государственной власти и конституционного правопорядка*. Именно обеспечение единства государственной власти и укрепление правопорядка являются взаимосвязанными функциями Президента, закрепленными в системе конституционного законодательства России. Эти два ключевых направления деятельности главы государства предметно во многом совпадают, органично взаимосвязаны и системно взаимообусловлены, что дает основания для их взаимосвязанного рассмотрения.

Рассмотрение роли Президента в обеспечении единства государственной власти особо значимо в связи с наличием внутренних и внешних угроз единству современного российского государства. Эффективное обеспечение безопасности и правопорядка в пределах России возможно только посредством слаженной работы всего государственного механизма, скрепой и координатором которого является глава государства.

Именно перед ним, исходя из положений Конституции РФ и конституционного законодательства, стоит задача обеспечивать устойчивость государства, его суверенитет, территориальную целостность, безопасность и конституционный правопорядок. В рамках реализации этих полномочий Президент осуществляет координацию и вправе использовать различные согласительные процедуры в случае разногласий в конституционных взаимоотношениях различных органов государственной власти, что позитивно сказывается на укреплении конституционного правопорядка в целом. Соответственно, укрепление единства государственной власти и конституционного правопорядка – это взаимосвязанные и взаимообусловленные функции главы государства, которые необходимо рассматривать в сочетании.

Президенту принадлежит решающая роль в обеспечении не только единства государственной власти, но и единства Российского государства в целом. Исследователями обращается внимание на то, что Президент как гарант государственного единства:

- 1) обеспечивает верховенство федеральной Конституции и законов, единство правового пространства России;
- 2) руководит органами обеспечения обороны, правопорядка и безопасности;
- 3) координирует взаимодействие органов публичной власти федерального, регионального и муниципального уровней, обеспечивает их системное единство,
- 4) играет ключевую роль в определении стратегического курса развития Российского государства,
- 5) обеспечивает консолидацию основных общественных сил вокруг базовых общенациональных ценностей¹.

Однако государственное единство и единство государственной власти не вполне совпадают. Единство государственной власти, наряду с общенациональным единством и территориальной целостностью государства, комплексно образуют систему государственного единства в целом.

Принцип единства системы государственной власти как составляющая принципа российского федерализма (ч. 3 ст. 5 Конституции РФ) означает ее единый источник (народ), единые цели, систему и принципы организации и функционирования государственного аппарата, который цементируется единством и слаженностью работы всех государственных органов.

Между тем единство государственной власти выражается в формировании магистральных направлений внутренней и внешней политики, которые определяет глава государства, последовательно реализуют органы государственной власти.

Единство государственной власти выражается в наличии государственного аппарата, включающего в себя законодательные, исполнительные и судебные органы, компетенция которых охватывает все полномочия, необходимые для осуществления внутренних и внешних функций государства. Федеральные и региональные государственные органы качественно цементируют единство государственной власти. Это достигается единством основных принципов, производностью полномочий, наличием организационно-правовых сдержек и противовесов, при которых все органы сообразно своим функциям участвуют в выработке государственной политики, принятии законов и их реализации; политика и законы

¹ Панов А.А. Президент Российской Федерации как гарант государственного единства : автореф. дис. ... канд. юрид. наук. М., 2008. С. 10-11.

отражают общую позицию единой государственной власти¹. Обосновано отмечается, что характер взаимоотношений между Президентом РФ, Федеральным Собранием РФ, Правительством РФ, органами государственной власти субъектов РФ свидетельствует о высокой степени внутривластной стабильности в обществе, что не влечет угроз серьезной общественной дестабилизации и конституционному правопорядку в целом².

Президент РФ как гарант Конституции РФ призван обеспечить единство государственной власти и согласованное функционирование и взаимодействие органов государственной власти (ч. 2 ст. 80 Конституции РФ)³. Для этого он наделен обширными конституционными полномочиями, позволяющими ему оказывать существенное влияние на состав, структуру, организацию и деятельность органов государственной власти в России, отменять (ч. 3 ст. 115 Конституции РФ) или приостанавливать (ч. 2 ст. 85 Конституции РФ) действие актов органов исполнительной власти. Причем последние «образуют единую систему исполнительной власти в Российской Федерации» (ч. 2 ст. 77 Конституции РФ), федеральные органы исполнительной власти могут создавать свои территориальные органы, по соглашению друг с другом федеральные и региональные исполнительные органы государственной власти могут делегировать осуществление части своих полномочий с одного уровня государственной власти на другой (ст. 78 Конституции РФ).

Из положений Конституции РФ следует, что Президент занимает особое место в системе органов государственной власти, не входит непосредственно ни в одну из ее ветвей, а скорее условно становится над ними⁴. Доминирующее положение Президента РФ в

¹ См.: Андреев А.Ф. Российская Федерация как суверенный субъект международных отношений // Государство и право. 2014. № 9. С. 71-72.

² Лебедев В.А. Конституционное развитие России // Lex Russica. 2018. № 11. С. 16-18.

³ См. подр.: Левакин И.В. Государственное единство России: теоретико-правовое исследование : дис. ... докт. юрид. наук. М., 2003; Панов А.А. Указ. соч.; Радченко В.И. Конституционные основы государственной целостности Российской Федерации : дис. ... докт. юрид. наук. М., 2003; Государственное единство и целостность Российской Федерации (конституционно-правовые проблемы) /отв. ред. Б.С. Эбзеев. М., 2005.

⁴ О конституционно-правовом статусе Президента РФ см., напр.: Суворов В.Н. Конституционный статус Президента Российской Федерации : дис. ... докт. юрид. наук. М., 2000; Колобаева Н.Е. Конституционно-правовой статус

системе разделения властей позволяет некоторым ученым говорить о президентском конституционализме, определяя Президента РФ в качестве фактора осуществления и развития конституционализма в стране, что в сочетании с функцией гаранта Конституции придает ему роль сильного государственно-правового инструмента конституционных преобразований¹.

Современная конституционная модель закрепляет приоритетное положение Президента РФ в механизме разделения властей, хотя он и не является главой исполнительной власти, а фактически выполняет координационно-согласительные функции в системе взаимодействия органов государственной власти (ч. 2 ст. 80 Конституции РФ). Вместе с тем, как упоминалось, в конституционной доктрине имеется точка зрения о том, что Президент РФ, осуществляющий согласно ст. 11 Конституции РФ государственную власть, не может не входить в одну из трех ветвей государственной власти, он относится к исполнительной власти, частью которой является президентская власть². Встречается и принципиальное несогласие ученых с концепцией главы государства как арбитра, координатора всех иных органов государственной власти³.

Однако такие позиции ученых не являются доминирующими в доктрине и вряд ли могут быть положены в основу конституционной характеристики главы современного Российского государства. Между тем значительное влияние Президента РФ на исполнительную власть действительно формирует определенные основания для такой небесспорной научной позиции. Так, Президент РФ самостоятельно формирует Правительство РФ, ему непосредственно подчинены правоохранительные структуры (он назначает и освобождает от должности их руководителей, осуществляет организационно-правовую регламентацию их деятельности) и только Председатель Правительства РФ назначается с согласия Государствен-

Президента Российской Федерации (вопросы теории и практики) : дис. ... канд. юрид. наук. Екатеринбург, 2007.

¹ Кравец И.А. Конституционное право как метаотрасль: роль конституции и основ конституционного строя в межотраслевой гармонизации // Конституционное и муниципальное право. 2017. № 11. С. 6-7.

² О палитре мнений по этому вопросу см.: Современные проблемы организации публичной власти : монография / рук. авт. колл. и отв. ред. проф. С.А. Авакьян. М., 2014. С. 140-142; Кутафин О.Е. Глава государства. М., 2012. С. 315-321.

³ Краснов М.А. Указ. соч. С. 6.

ной Думы РФ. Причем такое согласие можно признать формальным, поскольку в случае трехкратного отклонения предложенной или предложенных кандидатур Президент РФ распускает Государственную Думу РФ и назначает новые выборы. Тем не менее представляется, что обозначенное значительное влияние Президента РФ на исполнительную власть свидетельствует о сильной президентской власти, однако не означает вхождение Президента РФ в систему исполнительной власти Российской Федерации.

Следовательно, конституционная конструкция сильной президентской власти позволяет Президенту РФ обеспечить единство исполнительной власти и осуществление полномочий федеральной государственной власти на всей территории России (ч. 4 ст. 78 Конституции РФ), что выполняется посредством издания его указов и распоряжений, принятия оперативно-распорядительных решений.

Таким образом, конституционные функции главы государства конкретизируют его полномочия, при этом важно обратить внимание на два момента. Во-первых, Конституция РФ содержит лишь основные полномочия Президента РФ, которые существенно расширены законодателем и президентскими указами. Во-вторых, Президент обладает так называемыми «скрытыми», дискреционными полномочиями, которые прямо не закреплены в Конституции РФ, имплицитно содержатся в ней и вытекают из смысла президентских функций, которые проявляются в непредвиденных экстраординарных условиях, что подтвердил Конституционный Суд РФ в решении по «чеченскому» делу¹. Принципиально, что Конституционный Суд РФ установил, что применение «скрытых» полномочий возможно только в условиях соответствия Конституции РФ и федеральным законам и только в рамках принципа разделения властей, что означает их функциональное предназначение для главы государства и исключает его вторжение в компетенцию других государственных органов.

¹ По делу о проверке конституционности Указа Президента РФ от 30.11.1994 № 2137 «О мероприятиях по восстановлению конституционной законности и правопорядка на территории Чеченской Республики», Указа Президента Российской Федерации от 9 декабря 1994 года № 2166 «О мерах по пресечению деятельности незаконных вооруженных формирований на территории Чеченской Республики и в зоне осетино-ингушского конфликта» : постановление Конституционного Суда РФ от 31.07.1995 № 10-П // Вестник Конституционного Суда РФ. 1995. № 4.

Неоднозначность такого решения Конституционного Суда РФ подтверждается критикой не только известных ученых¹, но и тем, что семь конституционных судей выразили особое мнение по данному делу. Представляется, что опасность такой правовой позиции Суда заключается в том, что субъект права сам уточняет и устанавливает пределы своей компетенции.

Думается, что многообразие конкретных жизненных ситуаций и роль Президента как гаранта Конституции, прав и свобод человека предопределяют ответственность главы государства за конституционный порядок, выступающий основой правопорядка в целом, что дает основания для признания возможности «скрытых» полномочий главы государства. Очень точно замечено, что подразумеваемые полномочия Президента РФ предполагают его подразумеваемые обязанности². К таким конституционным обязанностям Президента РФ, в первую очередь, относятся гарантирование Конституции РФ, прав и свобод человека, обеспечение конституционного правопорядка.

Между тем следует закрепить конституционно-правовые средства ограничения таких «скрытых» полномочий главы государства со стороны других ветвей государственной власти. Судебная власть устанавливает их конституционность, а законодательная и исполнительная власти в лице руководителей палат российского парламента, председателя Правительства РФ проводят с Президентом РФ официальные консультации относительно возможности их реализации, как, к примеру, предусмотрено в Конституции Франции (ст. 16).

С учетом обозначенной роли главы России в механизме государственного единства, а также в системе обеспечения конституционного правопорядка, Президент РФ занимает ключевое место, исходя из его конституционных характеристик как гаранта Конституции, прав и свобод человека и гражданина (ст. 80 Конституции РФ). Обеспечение конституционного правопорядка выражается в слаженной и консолидированной работе государственного аппа-

¹ См., напр.: Краснов М.А., Шаблинский И.Г. Российская система власти: треугольник с одним углом. М., 2008. С. 46-48; Лучин В.О. «Указное право» в России. М., 1996. С. 38-40.

² Киреев В.В. Конституционные риски, обусловленные особенностями разделения властей в современной России // Правопорядок: история, теория, практика 2015. № 1. С. 153.

рата, эффективной реализации Конституции РФ и законодательства. И с учетом того, что именно Президент РФ оказывает существенное влияние на органы исполнительной власти, которые максимально задействованы в обеспечении правопорядка, то и в таком механизме их взаимодействия заметно возрастает роль главы государства как арбитра и координатора их функционирования.

Помимо оказания воздействия на различные органы государственной власти, Президент РФ как гарант Конституции РФ непосредственно участвует в обеспечении конституционного правопорядка посредством: собственной нормотворческой и организационно-управленческой деятельности¹; разрешения правовых споров между органами государственной власти (ч. 1 ст. 85 Конституции РФ); осуществления конституционного контроля посредством отмены (ч. 3 ст. 115 Конституции РФ) или приостановления действия актов органов исполнительной власти (ч. 2 ст. 85 Конституции РФ); реализации права законодательной инициативы (ч. 1 ст. 104 Конституции РФ) и отклонения федеральных законов, в том числе в случае, если, по его мнению, они не соответствуют Конституции РФ или повлекут нарушение правопорядка (ч. 3 ст. 107 Конституции РФ).

Кроме того, в соответствии с Конституцией РФ и действующим законодательством Президент РФ обеспечивает конституционный правопорядок в целом посредством реализации следующих полномочий:

- обеспечивает осуществление полномочий федеральных органов государственной власти на всей территории Российской Федерации;
- формирует Правительство РФ и принимает решение о его отставке;
- формирует и возглавляет Совет Безопасности, который определяет стратегию обеспечения национальной безопасности, контролирует и координирует деятельность органов государственной власти в сфере обеспечения безопасности и правопорядка;

¹ Например, издание президентских указов, направленных на обеспечение правопорядка и/или защиту прав и свобод граждан или их отдельных категорий. См.: О дополнительных мерах по обеспечению правопорядка : Указ Президента РФ от 11.12.2010 № 1535; О создании Фонда поддержки и защиты прав соотечественников, проживающих за рубежом : Указ Президента РФ от 25.05.2011 № 678 // Официальный интернет-портал правовой информации. URL: <http://www.pravo.gov.ru> (дата обращения: 28.10.2015).

- назначает высшее командование Вооруженных Сил РФ и утверждает военную доктрину Российской Федерации;
- назначает и освобождает полномочных представителей Президента РФ в федеральных округах и органах государственной власти;
- представляет Совету Федерации кандидатуры для назначения на должность судей высших федеральных судов Российской Федерации; назначает судей других федеральных судов;
- представляет Совету Федерации кандидатуры для назначения и инициирует освобождение от должности Генпрокурора России и его заместителей; назначает на должность и освобождает от должности прокуроров субъектов Российской Федерации, иных приравненных к ним прокуроров;
- обращается к Федеральному Собранию РФ с ежегодными посланиями об основных направлениях внутренней и внешней политики государства;
- вводит режим военного и чрезвычайного положения на территории Российской Федерации или в отдельных ее местностях;
- принимает решение об отрешении от должности высшего должностного лица субъекта Российской Федерации в случае нарушения им Конституции РФ и законодательства, в связи с выражением ему недоверия законодательным органом субъекта РФ; утратой доверия Президента РФ; в иных случаях, предусмотренных федеральным законом;
- распускает законодательный (представительный) орган субъекта Российской Федерации в порядке и по основаниям, установленным законом;
- в порядке, установленном уголовно-процессуальным законодательством РФ, по представлению Генерального прокурора Российской Федерации временно отстраняет высшее должностное лицо субъекта Российской Федерации от исполнения обязанностей в случае предъявления указанному лицу обвинения в совершении преступления;
- обращается в Конституционный Суд РФ с запросом о толковании отдельных положений Конституции РФ, о проверке конституционности нормативных правовых актов, разрешении споров между органами государственной власти.

Введение чрезвычайного положения является исключительной прерогативой Президента РФ (ст. 88 Конституции РФ) и признается одним из действенных средств обеспечения конституцион-

ной безопасности и правопорядка. Между тем иногда даже такой конституционно-правовой инструмент оказывается недостаточным для наведения конституционного порядка на территории государства, когда политические силы, стремящиеся к захвату власти, создают собственные вооруженные формирования и ведут боевые действия против правительственных войск¹.

Особо значимо своевременное и конструктивное реагирование главы государства на внезапно возникающие внешние угрозы национальной безопасности и конституционному правопорядку, при их возникновении Президент РФ действует оперативно и решительно, как например ряд принятых мер и издание соответствующих указов Президента РФ, направленных на обеспечение национальной безопасности России и ее граждан в связи с авиапроисшествиями в Египте и Турции в октябре-ноябре 2015 года².

Проведенный анализ компетенции Президента РФ показал, что основная часть его полномочий реализуется в сфере обеспечения конституционного правопорядка, что особенно проявляется при установлении системы и формировании федеральных органов исполнительной власти, а также формировании, нормативном регулировании и общем руководстве Президентом РФ правоохранительными органами. В конституционной доктрине неоднократно поднимался вопрос о необходимости принятия федерального конституционного закона «О Президенте Российской Федерации». Представляется целесообразным принять такой закон, закрепив в отдельной его главе основные полномочия Президента РФ в сфере обеспечения национальной безопасности и правопорядка.

Особенно значима и роль полномочных представителей Президента РФ в федеральных округах. В соответствии с Указом Пре-

¹ См.: Гончаров И.В. Федеральное вмешательство в дела субъектов Федерации как средство обеспечения конституционной безопасности России : монография. М., 2003. С. 58-59.

² Об отдельных мерах по обеспечению национальной безопасности Российской Федерации и защите граждан Российской Федерации от преступных и иных противоправных действий : Указ Президента РФ от 08.11.2015 № 553; О мерах по обеспечению национальной безопасности Российской Федерации и защите граждан Российской Федерации от преступных и иных противоправных действий и о применении специальных экономических мер в отношении Турецкой Республики : Указ Президента РФ от 28.11.2015 № 583(в ред. 30.06.2016) // Официальный интернет-портал правовой информации. URL: <http://www.pravo.gov.ru> (дата обращения: 30.07.2016).

зидента РФ «О полномочном представителе Президента Российской Федерации в федеральном округе»¹ основными его задачами являются: организация работы по реализации региональными органами государственной власти основных направлений внутренней и внешней политики государства; организация контроля за исполнением в федеральном округе решений федеральных органов государственной власти; обеспечение реализации кадровой политики главы государства; представление Президенту РФ регулярных докладов об обеспечении национальной безопасности в федеральном округе, а также о политическом, социальном и экономическом положении.

Для выполнения указанных задач и обеспечения конституционного правопорядка полномочный представитель Президента в федеральном округе реализует следующие функции:

- обеспечивает координацию деятельности федеральных органов исполнительной власти в соответствующем федеральном округе;
- анализирует эффективность деятельности правоохранительных органов в федеральном округе, а также состояние с кадровой обеспеченностью в указанных органах, представляя Президенту РФ соответствующие предложения;
- организует взаимодействие федеральных и региональных органов исполнительной власти с муниципальными органами, политическими партиями, иными общественными и религиозными объединениями;
- разрабатывает совместно с межрегиональными ассоциациями экономического взаимодействия субъектов Российской Федерации программы социально-экономического развития территорий;
- согласовывает кандидатуры для назначения на должности федеральных государственных служащих и кандидатуры для назначения на иные должности в пределах федерального округа;
- организует контроль за исполнением федеральных законов, указов и распоряжений Президента РФ, постановлений и распоряжений Правительства РФ, за реализацией федеральных программ в округе;

¹ О полномочном представителе Президента Российской Федерации в федеральном округе : Указ Президента РФ от 13.05.2000 № 849 «» // Официальный интернет-портал правовой информации. URL: <http://www.pravo.gov.ru> (дата обращения: 23.03.2019).

– согласовывает проекты решений федеральных органов государственной власти, затрагивающих интересы федерального округа или субъекта Российской Федерации, находящегося в пределах этого округа и др.

Для реализации таких функций полномочный представитель может осуществлять по поручению Президента РФ согласительные мероприятия для разрешения разногласий между государственными органами; вносить Президенту РФ соответствующие предложения, инициировать приостановление действия актов исполнительных органов субъектов РФ в случаях, предусмотренных ч. 2 ст. 85 Конституции РФ; осуществлять иные организационно-координационные, представительские и контрольные функции.

Анализ полномочий и практики деятельности полномочных представителей Президента РФ в федеральных округах показывает, что введение такого института показало востребованность, способствовало эффективности управляемости государством и гармонизации взаимоотношений федерации и ее субъектов и оказало позитивное влияние на укрепление законности и правопорядка в субъектах РФ.

Президент является гарантом конституционного правопорядка, проводимых преобразований, в том числе в правоохранительной сфере. Ему непосредственно подчинены правоохранительные структуры (МВД, ФСБ, СК, ФСВНГ и др.), как уже отмечалось, руководство которых он назначает и освобождает от должности, осуществляет нормативно-правовую регламентацию их организации и деятельности¹. По сути, все стратегические организационно-правовые преобразования отдельных правоохранительных структур санкционированы указами Президента РФ. Целый комплекс президентских указов направлен на обеспечение стабильности функционирования государства, обеспечение и укрепление национальной безопасности и конституционного правопорядка².

¹ См.: Хесина И.М. Указ. соч. С. 69-70.

² В числе таких актов: Военная доктрина Российской Федерации, утв. Президентом РФ от 25.12.2014 № Пр-2976; Доктрина информационной безопасности Российской Федерации, утв. Указом Президента РФ от 05.12.2016 № 646; Стратегия национальной безопасности Российской Федерации, утв. Указом Президента РФ от 31.12.2015 № 683 // Официальный интернет-портал правовой информации. URL: <http://www.pravo.gov.ru> (дата обращения: 08.12.2018).

Расширяются кадровые полномочия Президента РФ в правоохранительной сфере и системе обеспечения правопорядка непосредственно в Конституции РФ. В обновленной редакции гл. 7 Конституции РФ «Судебная власть и прокуратура» к компетенции Президента РФ отнесены вопросы назначения и освобождения от должности прокуроров субъектов Российской Федерации (по представлению Генерального прокурора РФ), а также иных прокуроров (ст. 129 Конституции РФ). Следует разделить мнение ученых о том, что такой подход свидетельствует не о причислении прокуратуры к системе власти Президента РФ, а об усилении гарантий подчиненности руководящего состава органов прокуратуры публичным (всеобщим) интересам в противовес определенным образом понимаемым ведомственным, служебным интересам¹.

Осуществляя непосредственное руководство органами правопорядка, глава государства единолично принимает оперативные решения, направленные на устранение внутренних и внешних угроз конституционному правопорядку и национальной безопасности. Обеспечивая единство государственной власти, Президент РФ определяет стратегию и основные направления развития государства, консолидирует общественные силы в направлении обеспечения правопорядка и конституционной законности.

Однако на первых этапах деятельность первого Президента РФ в направлении обеспечения правопорядка порой подвергалась конструктивной критике, например, создание единого министерства безопасности и внутренних дел РСФСР². Не нашло поддержки такое решение и у Конституционного Суда РФ, который признал такой указ неконституционным³. Из этого следует два вывода: во-первых, Президент РФ должен действовать строго в рам-

¹ См.: Бондарь Н.С., Джагарян А.А. Конституционализация прокурорского надзора в Российской Федерации: проблемы теории и практики // Конституционное и муниципальное право. 2015. № 5. С. 16-17.

² Об образовании Министерства безопасности и внутренних дел РСФСР : Указ Президента РСФСР от 19.12.1991 № 289 // Российская газета. 1991. 25 декабря.

³ О мерах по защите конституционного строя Российской Федерации : постановление Конституционного Суда РФ от 12.02.1993 № 3-П по делу о проверке конституционности Указа Президента РФ от 28.10.1992 № 1308 // Вестник Конституционного Суда РФ. 1993. № 1. Также см.: Сыдорук И.И. Государственно-правовое обеспечение правопорядка в Российской Федерации. М., 2003. С. 78-79.

ках конституционного поля; во-вторых, организация работы, структура и полномочия правоохранительных органов должны определяться главой государства с учетом их функционального предназначения и распределения предметной компетенции.

Возглавляя Совет Безопасности РФ (далее – Совет), он занимает ключевое место в государственном механизме, консолидирует органы государственной власти, включая правоохранительные структуры, в направлении обеспечения правопорядка и безопасности (ст. 80 Конституции РФ). Справедливо замечено, что Совет выступает как стратегический центр разработки государственной политики, в котором представителями различных ветвей власти (законодательной, исполнительной), а также президентских структур коллегиально подготавливаются решения Президента РФ по вопросам стратегии развития государства и обеспечения национальной безопасности¹.

Совет Безопасности РФ образован Указом Президента от 3 июня 1992 года № 547 для обеспечения реализации функций Президента РФ по управлению государством, формированию внутренней, внешней и военной политики в области безопасности, сохранению государственного суверенитета Российской Федерации, поддержанию социально-политической стабильности в обществе, защите прав и свобод граждан².

С течением времени структура и состав Совета изменялись, исходя из характера угроз национальной безопасности. Действующее Положение о Совете Безопасности РФ утверждено Указом Президента РФ от 11 мая 2011 года № 590 в соответствии с п. «ж» ст. 83 Конституции РФ и Федеральным законом от 28 декабря 2010 года № 390 «О безопасности». В Совете образованы и функционируют аппарат, ряд Межведомственных комиссий (по общественной, информационной, экологической безопасности и др.), научный совет.

Помимо Совета Безопасности РФ как конституционного органа, консультативно-совещательными органами при Президенте РФ в сфере обеспечения правопорядка являются: Совет по вопросам совершенствования правосудия, Совет по противодействию

¹ Панов А.А. Указ. соч. С. 24

² Об образовании Совета безопасности Российской Федерации : Указ Президента РФ от 03.06.1992 № 547 // Ведомости Съезда НД РФ и ВС РФ. 1992. № 24. Ст. 1323.

коррупции, Совет по вопросам кадровой политики в правоохранительных органах, Комиссия по предварительному рассмотрению кандидатур на должность судей федеральных судов. Именно слаженная организационно-координационная работа всех государственных органов позволяет достичь намеченных целей и реализовать определенные Президентом РФ стратегические приоритеты, в том числе в направлении укрепления конституционного правопорядка.

Если говорить о правоохранительных органах, подчиненных Президенту РФ, то здесь значима роль «силовиков» по обеспечению конституционной законности и правопорядка, особенно важна роль органов внутренних дел, о чем подробнее пойдет речь в дальнейшем.

Важным условием эффективного обеспечения правопорядка является слаженная и скоординированная работа правоохранительных органов, что обеспечивается также Президентом РФ. Такие органы должны согласованно функционировать и взаимодействовать не только между собой, но и с другими органами публичной власти. Во исполнение этой задачи Указом Президента РФ «О координации деятельности правоохранительных органов по борьбе с преступностью»¹ определен примерный перечень правоохранительных органов, а также основные направления координационной деятельности таких органов: совместный анализ состояния преступности; выполнение федеральных и региональных программ борьбы с преступностью; подготовка и направление информационных материалов по вопросам борьбы с преступностью Президенту РФ, Федеральному Собранию РФ и Правительству РФ, органам государственной власти субъектов РФ, органам местного самоуправления.

Одной из основных форм координационной деятельности правоохранительных органов являются координационные совещания, созываемые под руководством соответствующих прокуроров (ч. 1 ст. 8 Федерального закона «О прокуратуре Российской Федерации» от 17.01.1992 № 2202-1). По особо резонансным делам такие совещания проводятся под руководством Президента РФ, что свидетельствует о его ключевой роли в укреплении правопорядка.

¹ О координации деятельности правоохранительных органов по борьбе с преступностью : Указ Президента РФ от 18.04.1996 № 567 // Официальный интернет-портал правовой информации. URL: <http://www.pravo.gov.ru> (дата обращения: 08.12.2018).

Такие совещания периодически проводятся не только в Генпрокуратуре РФ, но и в рамках Совета, о чем упоминалось выше.

Таким образом, прямая взаимосвязь между Президентом РФ и подведомственными ему правоохранительными органами, непосредственно обеспечивающими конституционный правопорядок, наиболее явственно показывает его консолидирующую роль в системе обеспечения конституционного правопорядка.

В системе действующего законодательства также регламентированы полномочия Президента РФ, связанные с обеспечением им конституционного правопорядка. Так, например, Федеральный закон «О противодействии терроризму»¹ (ст. 5) в числе организационных основ противодействия терроризму закрепляет полномочия Президента РФ по определению основных направлений государственной политики в области противодействия терроризму; установлению компетенции федеральных органов исполнительной власти в этой сфере; принятие решений об использовании за пределами территории Российской Федерации регулярных воинских формирований и подразделений специального назначения для борьбы с террористической деятельностью, осуществляемой против страны и ее граждан.

В соответствии со ст. 5 Федерального закона «О противодействии коррупции»² Президент РФ определяет основные направления государственной политики в области противодействия коррупции; устанавливает компетенцию федеральных органов исполнительной власти, руководство деятельностью которых он осуществляет, в области противодействия коррупции. Аналогичные полномочия Президент РФ осуществляет в сфере противодействия экстремистской деятельности (ст. 4 Федерального закона «О противодействии экстремистской деятельности»³).

Таким образом, деятельность Президента РФ создает достаточные конституционно-правовые основания и условия для консо-

¹ О противодействии терроризму : Федеральный закон от 06.03.2006 № 35-ФЗ // Официальный интернет-портал правовой информации. URL: <http://www.pravo.gov.ru> (дата обращения: 13.02.2019).

² О противодействии коррупции : Федеральный закон от 25.12.2008 № 273-ФЗ // Официальный интернет-портал правовой информации. URL: <http://www.pravo.gov.ru> (дата обращения: 05.07.2018).

³ О противодействии экстремистской деятельности : Федеральный закон от 25.07.2002 № 114-ФЗ // Официальный интернет-портал правовой информации. URL: <http://www.pravo.gov.ru> (дата обращения: 30.05.2018).

лидирующей работы всех органов государственной власти, включая правоохранительные структуры, в направлении обеспечения единства государственной власти и конституционного правопорядка. Обозначенные направления предметно во многом совпадают, органично взаимосвязаны и взаимообусловлены, системно определяют магистральные направления деятельности главы государства, способствуя совершенствованию конституционно-правового механизма обеспечения правопорядка в целом.

2.2. Федеральное Собрание и законодательные (представительные) органы государственной власти субъектов РФ в обеспечении конституционного правопорядка

В системе законодательной власти функционируют множество законодательных органов (парламентов), которые, реализуя правотворческую функцию, принимают общеобязательные правовые предписания, обязательные для всех участников общественных отношений, в том числе субъектов обеспечения правопорядка. Тем самым законодательные органы непосредственно устанавливают и определяют качественное состояние правопорядка в государстве.

Результатом деятельности законодательных органов является действующее законодательство, которое:

- а) подразделяется на федеральный и региональный уровни;
- б) строится на основе Конституции РФ и качественно развивает ее положения;
- в) должно иметь системный и консолидированный характер, что способствует установлению конституционного правопорядка.

Федеральное законодательство принимается как в рамках исключительной компетенции Федерации, так и в рамках совместной компетенции с ее субъектами. Законодательство субъектов Федерации формируется в пределах совместной компетенции, а также остаточных полномочий субъектов РФ.

Система законодательства в Российской Федерации строится на таких конституционных принципах, как: верховенство Конституции РФ, ее высшая юридическая сила и прямое действие (ст. 3, 15 Конституции РФ), иерархичности правовых актов, федерального и совместного с субъектами РФ правового регулирования (ст. 71-72 Конституции РФ), самостоятельности собственного правового ре-

гулирования субъектов РФ и его приоритета при условии соблюдения положений ч. 4, 6 ст. 76 Конституции РФ.

Законодательную власть в Российской Федерации осуществляют Федеральное Собрание – парламент Российской Федерации и законодательные (представительные) органы власти субъектов Российской Федерации, которые определяют качественное состояние правопорядка в соответствующих публично-территориальных образованиях. На возращение роли российского парламента и укрепление авторитета законодательной власти в современной политической системе обратил внимание глава государства в своем Послании Федеральному Собранию РФ¹.

В Конституции Федеральное Собрание характеризуется как представительный и законодательный орган Российской Федерации. Также Собрание выполняет некоторые контрольные функции, в первую очередь за исполнительными органами государственной власти. Контроль осуществляется посредством принятия федерального бюджета, а также выражения недоверия или отказа в доверии Правительству РФ, которое в таком случае может быть отправлено Президентом в отставку. Палаты парламента РФ формируют орган парламентарского контроля – Счетную палату РФ, которая контролирует исполнение федерального бюджета. Парламентарии могут создавать и специальные парламентарские комиссии для расследования тех или иных событий, связанных с восстановлением и/или обеспечением конституционного правопорядка.

Таким образом, наличие контрольных полномочий является неотъемлемым признаком законодательных органов власти, включая палаты Федерального Собрания, которые непосредственно участвуют в установлении и укреплении правопорядка в России.

Палаты парламента России – Государственная Дума и Совет Федерации – самостоятельно и раздельно решают в соответствии с федеральной Конституцией вопросы, относящиеся к их компетенции. Конституция РФ устанавливает (ст. 100), что палаты парламента могут собираться совместно для заслушивания посланий Президента РФ, посланий Конституционного Суда РФ и выступлений руководителей иностранных государств.

¹ См.: Послание Президента РФ Федеральному Собранию от 01.12.2016 // Российская газета. 2016. 2 декабря.

Конституция РФ предусматривает различные полномочия для каждой из палат российского парламента¹. В связи с этим справедливо обращается внимание на необходимость четкого разграничения законодательной компетенции, тем более что в предметном смысле в Конституции зафиксированы: во-первых, отрасли законодательства, отнесенные к ведению только Федерации и совместно-му ведению; во-вторых, определены объекты законодательного регулирования по линии Федерации (ст. 71) и по линии Федерации и ее субъектов (ст. 72). Поэтому важно умело вычленив из общих предметов ведения те, которые допускают и управленческие, и контрольные, и организационные, и иные средства установления и обеспечения конституционного правопорядка².

Палаты парламента Российской Федерации принимают законодательные предписания, обязательные для всех участников общественных отношений в разных сферах общественной жизни, включая обеспечение правопорядка. Органы законодательной власти и депутатский корпус в разных формах реагируют на нарушение прав граждан и конституционного правопорядка, выполняя контрольные и иные организационно-правовые мероприятия, принимают меры по обеспечению конституционной законности и установлению надлежащего правопорядка (ст. 101-105 Конституции РФ). Вопросам укрепления конституционного правопорядка палаты федерального парламента уделяют пристальное внимание, начиная с 1990-х гг., считая их оценку, выводы и рекомендации официальной позицией палаты парламента³.

¹ Предполагалось, что Совет Федерации будет выступать сдерживающим фактором и балансировать принятие решений Государственной Думой, однако практика показала несколько иное. Так, из 2200 принятых законов Государственной Думой шестого созыва (2012-2016 гг.) лишь 23 были отклонены Советом Федерации, а 29 июня 2016 года Совет Федерации совершил «прорыв» в законотворчестве: за 8 часов рассмотрел 160 законов. Эл. ресурс: Официальный сайт Государственной Думы Федерального Собрания РФ. URL: <http://www.duma.gov.ru/systems/law/?section=0&federal-subject=6230800&sort=date> (дата обращения: 28.10.2017).

² Лебедев В.А. Роль органов законодательной власти в обеспечении правопорядка в Российской Федерации // Проблемы права. 2016. № 1. С. 10-11.

³ См.: О парламентских слушаниях «Борьба с преступностью и укрепление правопорядка в Российской Федерации»: постановление Совета Федерации Федерального Собрания РФ от 08.04.1994. URL: <http://council.gov.ru/activity/documents/6709> (дата обращения: 11.12.2018).

В соответствии с Конституцией РФ к основным полномочиям палат парламента России в сфере обеспечения правопорядка относятся законодательные полномочия, в рамках которых парламент осуществляет правовое регулирование по вопросам организации деятельности и реализации полномочий органов публичной власти, участвующих в обеспечении правопорядка.

В рамках установления и поддержания конституционного правопорядка к ведению Совета Федерации относятся:

- утверждение указов Президента РФ о введении военного или чрезвычайного положения;
- решение вопроса о возможности использования Вооруженных Сил РФ за пределами территории Российской Федерации;
- назначение выборов Президента РФ;
- отрешение Президента РФ от должности;
- назначение на должность судей высших федеральных судов Российской Федерации;
- назначение на должность и освобождение от должности Генерального прокурора РФ и его заместителей;
- назначение на должность и освобождение от должности заместителя Председателя Счетной палаты РФ и половины состава ее аудиторов.

К ведению Государственной Думы РФ относятся следующие вопросы, в той или иной степени связанные с установлением и обеспечением конституционного правопорядка:

- согласование кандидатуры Председателя Правительства РФ;
- решение вопроса о доверии Правительству РФ;
- заслушивание ежегодных отчетов федерального Правительства о результатах его деятельности, в том числе по вопросам, поставленным Государственной Думой;
- назначение и освобождение от должности руководителей должностных лиц государственных органов с особым статусом (Центрального банка РФ, Счетной палаты РФ и половины состава ее аудиторов, а также Уполномоченного по правам человека в РФ);
- объявление амнистии;
- выдвижение обвинения против Президента РФ для отрешения его от должности Советом Федерации.

Однако такие полномочия палат парламента не исчерпывающие, важна также персональная роль парламентариев, в том числе при выполнении контрольных функций, работе с гражданами, по-

средством участия в различных публично-правовых форумах, включая парламентские слушания.

Российские парламентарии неоднократно уделяли внимание и вырабатывали конструктивные рекомендации в сфере обеспечения правопорядка при проведении парламентских слушаний. Так, например, при обсуждении вопроса правового регулирования участия граждан в обеспечении правопорядка участники таких слушаний отмечали, что одним из отличительных признаков гражданского общества является участие населения в обеспечении общественного порядка, а участие граждан в правоохранительной деятельности выступает самостоятельной формой их конституционного волеизъявления¹.

Таким образом, Конституция РФ предусматривает самостоятельный статус и различную компетенцию для каждой из палат российского парламента, что не исключает различных форм их совместной деятельности и сотрудничества, в том числе в направлении установления и укрепления конституционного правопорядка в Российской Федерации.

Законодательные (представительные) органы государственной власти субъектов РФ также участвуют в установлении и поддержании конституционного правопорядка в пределах своих полномочий и территорий. Основы правового статуса законодательного органа власти того или иного субъекта Российской Федерации определены в Конституции РФ, Федеральном законе «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации»², а также в соответствующем учредительном акте субъекта Российской Федерации и региональном законодательстве.

¹ См.: Рекомендации парламентских слушаний Государственной Думы Федерального Собрания РФ «Правовое регулирование участия граждан в обеспечении правопорядка» от 22.03.2007. Официальный сайт Государственной Думы ФС РФ. URL: <http://iam.duma.gov.ru/node/8/4593/16107><http://iam.duma.gov.ru/node/8/4593/16107> (дата обращения: 01.12.2018).

² Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации : Федеральный закон от 06.10.1999 № 184-ФЗ // Официальный интернет-портал правовой информации. URL: <http://www.pravo.gov.ru> (дата обращения: 10.05.2019).

Законодательный (представительный) орган государственной власти субъекта Российской Федерации определяется в законе как постоянно действующий высший и единственный орган законодательной власти субъекта Российской Федерации, избираемый населением соответствующего субъекта Федерации.

Можно ли назвать законодательный (представительный) орган государственной власти субъекта РФ парламентом? Представляется, что для этого имеются достаточные основания, с учетом того, что многие конституции (уставы) субъектов РФ характеризуют свои законодательные органы как парламенты, а то и называют его именно парламентом (Кабардино-Балкарская Республика) или дают двойное название (Народное Собрание (Парламент) Карачаево-Черкесской Республики)¹.

По структуре теперь все парламенты субъектов России однопалатные. В недавнем прошлом завершены процедуры возврата (перехода) от двухпалатной к однопалатной структуре регионального законодательного органа (Республики Адыгея, Карелия, Башкортостан, Тыва, Чеченская и Кабардино-Балкарская республики, Свердловская область), что на региональном уровне видится оптимальным и правильным.

Законодательный орган субъекта Российской Федерации осуществляет две важные функции, во многом предопределяющие качественное состояние правопорядка:

- принимает учредительный акт субъекта Российской Федерации и поправки к нему, если иное не установлено конституцией республики в составе Российской Федерации;
- осуществляет законодательное регулирование по предметам региональной и совместной компетенции в пределах полномочий соответствующего субъекта Российской Федерации.

Таким образом, главным предназначением регионального парламента является качественное законотворчество, что способствует упорядоченности законодательства и, как следствие, установлению конституционного порядка. Законодательный орган субъекта РФ самостоятелен в реализации своих полномочий. Однако законодательная компетенция представительного органа не абсолютна, так как возможно принятие законов и на референдуме, а

¹ См.: Лебедев В.А. Законодательная и исполнительная власть субъектов Российской Федерации в теории и практике государственного строительства : монография. М., 2015. С. 140-142.

по ряду вопросов имеются процедурные ограничения (например, при рассмотрении финансовых законопроектов необходимо наличие инициативы или заключения главы региона).

Разумеется, принятие качественных законов предопределяет ориентир и условия для созидания и качественного установления конституционного правопорядка. Во многом региональный парламент участвует в его обеспечении посредством контрольных полномочий, которые регулируются учредительными актами субъектов РФ, которые к числу таковых относят:

- заслушивание ежегодных докладов главы субъекта РФ о его деятельности и деятельности высшего исполнительного органа, в том числе эффективность координации им территориальных подразделений правоохранительных органов в сфере обеспечения правопорядка в регионе;

- общий контроль за деятельностью органов исполнительной власти субъекта РФ, включая территориальные правоохранительные органы, обеспечивающие правопорядок в субъекте РФ;

- финансовый контроль (контроль исполнения бюджета субъекта РФ, использованием бюджетных кредитных ресурсов);

- контроль выполнения программ и планов программ социально-экономического развития, соблюдением установленного порядка управления и распоряжения региональной собственностью¹.

Важно отметить, что заслушивание докладов главы субъекта Российской Федерации не должно превращать данную процедуру в общую подотчетность исполнительной власти по вопросам ее компетенции законодательной², а для эффективного финансового контроля многие субъекты образуют контрольно-счетные палаты, что повышает качество проводимого контроля и способствует обеспечению законности и правопорядка на территории соответствующего субъекта РФ.

Реализуя функцию участия в установлении правопорядка, законодательные органы активно взаимодействуют с другими органами государственной власти.

¹ Конституционное право субъектов Российской Федерации / отв. ред. В.А. Кряжков. М., 2002. С. 432-435.

² По делу о проверке конституционности ряда положений Устава (Основного Закона) Алтайского края : постановление Конституционного Суда РФ от 18.01.1996 № 2-П // Вестник Конституционного Суда РФ. 1996. № 1.

Среди основных направлений взаимодействия законодательных органов с другими органами государственной власти, включая правоохранительные органы, в сфере обеспечения правопорядка, как упоминалось, можно выделить следующие:

- принятие законов и проведение парламентско-контрольных мероприятий в сфере обеспечения правопорядка;

- обращение палат федерального парламента в Конституционный Суд РФ с запросами о толковании Конституции, а также законодательных органов субъектов РФ с запросами о проверке конституционности правовых актов, связанными с обеспечением и поддержанием правопорядка;

- назначение по представлению Президента РФ на должность судей и руководства высших федеральных судов, Генерального прокурора РФ и его заместителей, формирование Счетной палаты РФ, ЦИК России и т.д.;

- утверждение указов Президента РФ о введении военного или чрезвычайного положения, а также решение вопроса о возможности использования Вооруженных Сил РФ за пределами ее территории;

- направление депутатских и парламентских запросов в соответствующие органы конституционной юстиции на предмет проверки конституционности (уставности) тех или иных нормативных правовых актов;

- рассмотрение обращений и личный прием граждан депутатами по вопросам обеспечения правопорядка и их конституционных прав;

- реагирование на поступившие обращения граждан путем направления парламентских и депутатских запросов в компетентные органы власти, обращений в суд с заявлениями о защите прав и законных интересов граждан;

- заслушивание отчетов руководителей федеральных, региональных исполнительных (правоохранительных) органов о состоянии законности и правопорядка в соответствующих публично-территориальных образованиях;

- рассмотрение, назначение (согласование) кандидатур соответствующих руководителей исполнительных и территориальных правоохранительных органов, функционирующих соответственно на федеральном и/или региональном уровнях.

Из представленного перечня видно, что многие из таких форм взаимодействия законодательных органов власти с другими орга-

нами государственной власти в сфере обеспечения правопорядка осуществляются именно посредством не законотворческой, а парламентско-контрольной и организационно-правовой деятельности.

Безусловно, принятие качественных законов формирует необходимые условия для установления правопорядка. Однако не менее значима роль контрольных полномочий парламента. Основными целями парламентского контроля являются: обеспечение соблюдения Конституции РФ, исполнения федеральных конституционных законов, федеральных законов; защита гарантированных Конституцией РФ прав и свобод человека и гражданина; укрепление законности и правопорядка; выявление ключевых проблем в деятельности государственных органов Российской Федерации, повышение эффективности системы государственного управления и привлечение внимания соответствующих государственных органов и должностных лиц к выявленным в ходе осуществления парламентского контроля недостаткам в целях их устранения; противодействие коррупции; изучение практики применения законодательства Российской Федерации, выработка рекомендаций, направленных на совершенствование законодательства Российской Федерации и повышение эффективности его исполнения¹.

Рассматривая сущность парламентского контроля, важно обратить внимание, что важнейшей особенностью законодательных органов власти является комплексный характер их деятельности, которая не ограничивается законотворчеством, а предполагает и организационно-контрольные функции, которые зачастую выступают средствами обеспечения правопорядка.

Становление и развитие парламентаризма в России идет не только путем совершенствования парламентских процедур и статуса палат парламента, но и через применение наиболее рациональных и продуктивных форм парламентского контроля, которые выработаны мировой практикой и нашли отражение в российской практике.

В Конституции РФ не содержится определения и полного перечня форм парламентского контроля. Однако анализ законодательства и регламентов палат российского парламента позволяет определить парламентский контроль как урегулированную конституционными нормами деятельность уполномоченных органов,

¹ См.: Лебедев В.А. Роль органов законодательной власти в обеспечении правопорядка в Российской Федерации // Проблемы права. 2016. № 1. С. 11-13.

направленную на проверку и оценку соответствия и реализации законодательных актов в целях устранения выявленных нарушений и предупреждения возможных противоречий в системе действующего законодательства¹.

В литературе можно встретить и другие определения парламентского контроля, суть которых сводится к проверке реализации законов и соответствия им правовых актов меньшей юридической силы².

Целями парламентского контроля являются проверка не только законности действий органов власти и должностных лиц, но и целесообразности их действий по исполнению законодательства, что и отличает парламентский контроль от надзора, который ограничен проверкой законности действий и решений соответствующих органов и должностных лиц, а также обладает определенными мерами принуждения.

Важно отметить, что осуществление парламентского контроля не должно оправдывать вмешательство законодательного (представительного) органа в деятельность иных органов государственной власти. Парламентский контроль, органично вписываясь в концепцию разделения властей, с одной стороны, препятствует возможному вмешательству других органов власти в деятельность парламента, а с другой – позволяет эффективно реализовать принцип «сдержек и противовесов», ограничивая потенциальную гегемонию исполнительной власти в государстве³.

Порядок осуществления и формы парламентского контроля в России установлены Федеральным законом от 07.05.2013 № 77-ФЗ «О парламентском контроле»⁴, субъектами которого являются па-

¹ См.: Парламентское право России : учебник / под ред. О.Н. Булакова. М., 2006. С. 135-138.

² См.: Парламентское право России / под ред. О.Н. Булакова С. 135-140; Коврякова Е.В. Парламентский контроль: зарубежный опыт и российская практика М., 2005. С. 12-13; Корнилаева А.А. Теория парламентского контроля в контексте принципа разделения властей : автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Уфа, 2002. С. 25-27.

³ Гиздатов А.Р. Парламентский контроль за деятельностью полиции (конституционно-правовой аспект) : дис. ... канд. юрид. наук. Екатеринбург, 2015. С. 83-84.

⁴ О парламентском контроле : Федеральный закон от 07.05.2013 № 77-ФЗ // Официальный интернет-портал правовой информации. URL: <http://www.pravo.gov.ru> (дата обращения: 20.05.2018).

латы Федерального Собрания, их комитеты и комиссии, члены Совета Федерации и депутаты Государственной Думы, Счетная палата РФ, а также парламентская комиссия по расследованию соответствующих фактов и обстоятельств.

Вместе с тем представляется целесообразным наряду с палатами Федерального Собрания включить в число субъектов такого контроля и законодательные (представительные) органы власти субъектов РФ, их комитеты (комиссии) и депутатов, а также подумать над возможностью включения в число таких субъектов и представительных органов муниципальных образований, тем более что региональные и муниципальные представительные органы, их депутаты активно взаимодействуют с территориальными правоохранительными органами, в частности, заслушивают отчеты руководителей территориальных органов внутренних дел регионального и районного уровней о состоянии законности и правопорядка в пределах соответствующей публично-территориальной единицы.

Законодатель в числе целей парламентского контроля определяет обеспечение соблюдения Конституции РФ и законов, укрепление законности и правопорядка; противодействие коррупции, выявление ключевых проблем в деятельности государственных органов. Кроме того, изучается практика применения законодательства России, вырабатываются рекомендации по его совершенствованию.

Законодатель закрепил и принципы осуществления парламентского контроля, в их числе: законности; соблюдения прав и свобод человека и гражданина; разделения властей; самостоятельности и независимости субъектов парламентского контроля; системности; гласности.

В числе законодательно установленных форм парламентского контроля многие в той или иной мере охватывают сферу обеспечения правопорядка. Так, Государственная Дума рассматривает вопрос о доверии Правительству РФ, заслушивает его ежегодные отчеты, а также доклады Председателя Центрального Банка Российской Федерации о деятельности банка. В числе других форм контроля – парламентские слушания, парламентские расследования, депутатские и парламентские запросы и вопросы. Представители палат федерального парламента могут привлекаться к работе правительственной комиссии по расследованию причин возникновения чрезвычайных ситуаций и ликвидации их последствий. Государственный и местные органы власти, организация или соответствующие должностные лица обязаны рассмотреть предложения

соответствующей палаты федерального парламента, подготовленные по итогам проведения парламентского контроля, и в определенный срок уведомить ее о принятых мерах.

Правительство РФ должно ежеквартально информировать парламент России о ходе разработки и предполагаемых сроках принятия нормативных правовых актов, предусмотренных федеральными законами. Парламентский контроль осуществляется гласно. Информация о нем должна быть открытой для общества и средств массовой информации. Общее руководство организацией и проведением парламентского контроля возлагается на председателей палат федерального парламента и их заместителей.

Обратим внимание на отдельные формы парламентского контроля, значимые для установления и обеспечения правопорядка. Правовое регулирование такой формы парламентского контроля, как парламентские расследования, нашло отражение в Федеральном законе от 27 декабря 2005 года №196-ФЗ «О парламентском расследовании Федерального Собрания Российской Федерации», где установлены предмет, основания, порядок проведения и организационные формы парламентского расследования.

После принятия Федерального закона о парламентском расследовании федерального парламента, приняты аналогичные законы в некоторых субъектах РФ. Так, в 2006 году принят Закон о парламентском расследовании Народного Собрания (Парламента) Карачаево-Черкесской Республики. Государственное Собрание Республики Саха (Якутия) постановлением от 15 июня 2005 года утвердило Положение о депутатском расследовании. Ряд субъектов РФ внесли соответствующие изменения об усилении парламентского контроля в законы о законодательном органе власти или в регламенты таких органов (республики Адыгея, Башкортостан, Калмыкия)¹.

Особыми формами парламентского контроля, непосредственно связанными с обеспечением правопорядка, являются парламентские и депутатские запросы, обращения и вопросы депутатов, а также «правительственный час», когда члены Правительства РФ, в том числе министры «силового блока», выступают в Госдуме и Совете Федерации, отвечают на вопросы парламентариев. Такие фор-

¹ См.: Лебедев В.А. Законодательная и исполнительная власть субъектов Российской Федерации в теории и практике государственного строительства: монография. М., 2015. С. 170-171.

мы, предусмотренные и регламентами палат, и Федеральным конституционным законом о Правительстве РФ, позволяют депутатам обратиться к чиновникам по наиболее значимым вопросам и получить обстоятельное разъяснение или ориентировать компетентные органы на принятие соответствующим мер¹.

Так, в положениях Регламента Государственной Думы (ст. 41) и Регламента Совета Федерации (ст. 77) предусмотрено, что правительственный час – это время, предоставляемое для ответов федерального министра либо иного должностного лица на вопросы парламентариев. Таким образом, в рамках «правительственного часа» у парламентариев есть реальная возможность путем диалога с руководителями соответствующих органов исполнительной власти получить информацию о положении дел, в том числе в сфере обеспечения правопорядка, с целью последующего возможного парламентского реагирования. И парламентарии активно используют предоставленное им право приглашения на «правительственный час» должностных лиц. Причем для ответов на вопросы депутатов приглашаются, как правило, руководители федеральных исполнительных органов власти.

Особое значение имеет осуществление парламентского контроля за правоохранительными структурами, непосредственно обеспечивающими правопорядок. В первую очередь, это касается органов внутренних дел. Так, например, 22 апреля 2015 года в рамках заседания Государственной Думы проведен «правительственный час» с участием министра внутренних дел РФ В.А. Колокольцева, который показал результативность работы ведомства: увеличилась раскрываемость отдельных видов преступлений, улучшились показатели работы органов предварительного следствия, повысился уровень соблюдения законности на всех стадиях предварительного расследования. Приоритетными направлениями работы остаются предупреждение и пресечение экстремизма, противодействие коррупции².

¹ См.: Парламентское право России: учебник / под ред. О. Н. Булакова. С. 188-190.

² См.: Стенограмма заседания Государственной Думы Федерального Собрания РФ . 22.04.2015. Официальный сайт Государственной Думы Федерального Собрания РФ. URL: <http://transcript.duma.gov.ru/node/4272/> (дата обращения: 05.06.2018).

Не меньше внимания вопросам обеспечения правопорядка и общественной безопасности уделяют члены Совета Федерации. Так, 20 ноября 2013 года прошел «правительственный час» с участием министра внутренних дел РФ В.А. Колокольцева. Итогом обсуждений явилось принятие Советом Федерации постановления «О мерах по обеспечению общественной безопасности и правопорядка в Российской Федерации», где отмечен вклад МВД России в обеспечение общественной безопасности и правопорядка в Российской Федерации, разработаны практические рекомендации¹.

Другой пример – 25 марта 2015 года в ходе заседания Совета Федерации в рамках «правительственного часа» состоялось выступление министра внутренних дел РФ В.А. Колокольцева на тему: «О мерах по противодействию экстремизму и обеспечению общественной безопасности», в ходе которого поднимались практические проблемы эффективного обеспечения правопорядка и общественной безопасности, а также вопросы совершенствования деятельности органов внутренних дел².

Среди проблем эффективного осуществления парламентского контроля за правоохранительными органами, обеспечивающими правопорядок, являются ограничение сведений об отдельных направлениях их деятельности и отсутствие возможности участия палат федерального парламента в назначении и освобождении от должности их руководства. В то же время, например, отдельные руководители министерств (управлений) МВД России по субъектам РФ проходят согласование с органами государственной власти соответствующего субъекта Российской Федерации, периодически отчитывается перед депутатами законодательного органа субъекта РФ. Следовательно, есть основания для проработки вопроса о расширении полномочий палат Федерального Собрания в направлении его участия в формировании персонального состава Правительства РФ, в частности согласовании министров «силового» блока.

¹ О мерах по обеспечению общественной безопасности и правопорядка в Российской Федерации : постановление Совета Федерации Федерального Собрания РФ от 20.11.2013 № 438-СФ // СЗ РФ. 2013. № 47. Ст. 6004.

² См.: Стенограмма заседания Совета Федерации Федерального Собрания РФ. 25.03.2015. Официальный сайт Совета Федерации Федерального Собрания РФ. URL: <http://council.gov.ru/activity/meetings/51008/transcript> (дата обращения: 30.05.2018).

Таким образом, парламентский контроль позволяет повысить эффективность и организацию работы специализированных органов обеспечения правопорядка, включая органы внутренних дел. Наибольший эффект в парламентско-контрольной деятельности по обеспечению правопорядка достигается посредством реализации полномочий не парламента в целом или его палат, функционирующих коллегиально, где требуется наличие кворума и соблюдение процедуры для принятия решения, а отдельных парламентариев.

В число правомочий депутата по обеспечению правопорядка входят: депутатские обращения, депутатские запросы и вопросы, требования принять меры по немедленному пресечению обнаружившегося нарушения прав граждан, предложения парламентариев по совершенствованию правопорядка, направление обращений в органы судебной власти, инициирование парламентских запросов и расследований, посещение государственных и муниципальных органов, организаций и многие другие¹.

Особенно это проявляется при взаимодействии депутатов с судебными и правоохранительными органами, обеспечивающими режим конституционной законности и правопорядка.

Среди основных форм обеспечения правопорядка депутатами в правоохранительной сфере предлагаются

- а) обращения депутатов в судебные органы;
- б) направление парламентариями в органы конституционной юстиции запросов о конституционности (уставности) правового акта;
- в) обращение депутатов в суд с заявлениями о защите прав и законных интересов граждан².

Другим важнейшим инструментом парламентского контроля над исполнительной властью, оказывающим ощутимое воздействие на укрепление правопорядка, является заслушивание ежегодных отчетов о деятельности Правительства РФ и высших исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации. На заседаниях парламентов также заслушиваются руководи-

¹ См.: Карасев А.Т., Литвинова А.В., Пивоваров А.С., Савоськин А.В. Обеспечение правопорядка депутатами представительных (законодательных) органов государственной власти в Российской Федерации : монография. Челябинск, 2013. С. 52-53.

² Карасев А.Т., Литвинова А.В., Пивоваров А.С., Савоськин А.В. Указ. соч. С. 55-71.

тели федеральных и территориальных правоохранительных органов, где дается соответствующая оценка состоянию законности и правопорядка в пределах Российской Федерации или субъекта РФ. В связи с этим следует позитивно оценить внесение поправки в Конституцию РФ, которой изменены положения ч. 1 ст. 103 и ч. 1 ст. 114 Конституции, установившие обязанность Правительства РФ ежегодно отчитываться перед Государственной Думой, в том числе по вопросам, поставленным Государственной Думой.

На основании этих конституционных изменений в законодательство субъектов РФ внесены соответствующие коррективы, в результате которых в субъектах РФ сформирована практика заслушивания отчетов и докладов руководства исполнительных органов регионов о состоянии государственных дел и правопорядка, что способствует усилению контрольной функции парламента и укреплению конституционного правопорядка в целом. К сожалению, институт парламентского контроля не нашел отражения ни в Конституции РФ, ни в большинстве учредительных актов субъектов РФ¹.

Таким образом, практика парламентского контроля в субъектах Российской Федерации представляет особую значимость. Парламентарии в отдельных субъектах Российской Федерации достаточно активно направляют депутатские (парламентские) запросы и вопросы различным должностным лицам органов исполнительной власти, включая руководителей территориальных правоохранительных органов.

Весьма значимой формой парламентского контроля в субъектах Российской Федерации являются не только отчеты (доклады) главы субъекта Российской Федерации и должностных лиц исполнительной власти, но и упоминаемые отчеты руководителей территориальных правоохранительных органов. Особое значение имеют отчеты руководителя территориального органа внутренних дел перед депутатами регионального законодательного органа.

Исходя из положений Конституции РФ и ст. 8 Федерального закона от 7 февраля 2011 года № 3-ФЗ «О полиции»² (далее – ФЗ о полиции), предусматривающей обязанность должностных лиц органов внутренних дел отчитываться о деятельности полиции перед

¹ См.: Лебедев В.А. Указ. соч. С. 168-169.

² О полиции : Федеральный закон от 07.02.2011 № 3-ФЗ // Официальный интернет-портал правовой информации. URL: <http://www.pravo.gov.ru> (дата обращения: 08.05.2019).

депутатами парламентов субъектов Федерации, представительных органов муниципальных образований, а также перед гражданами, издан приказ МВД России от 30 августа 2011 года № 975 «Об организации и проведении отчетов должностных лиц территориальных органов МВД России»¹, в котором установлены порядок отчетности должностных лиц органов внутренних дел перед депутатами и гражданами, перечень должностных лиц, уполномоченных отчитываться, а также форма таких отчетов. И парламентская практика таких отчетов весьма разнообразна².

К особым формам парламентского контроля, которые в определенной мере связаны с установлением и обеспечением конституционного правопорядка, можно отнести отрешение Президента РФ от должности (ст. 93 Конституции РФ), хотя законодатель ее к таковым не относит, а также отрешение от должности Президентом РФ главы субъекта РФ в случае выражения ему недоверия законодательным органом субъекта РФ (п. «б» ч. 1 ст. 19 Федерального закона «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации»). Причем по прежнему законодательству такое полномочие по отрешению главы региона относилось непосредственно к компетенции парламента субъекта Российской Федерации, что в современных условиях в определенной мере ослабляет эффективность парламентского контроля на региональном уровне.

В конституциях (уставах) субъектов Российской Федерации содержатся нормы, посвященные контрольным полномочиям. В ряде субъектов Российской Федерации приняты и действуют в этой сфере специальные законы. Например, в Сахалинской области действует Закон Сахалинской области «О контрольной деятельности Сахалинской областной думы»³. В Хабаровском крае – Закон «Об осуществлении Законодательной думой Хабаровского края контроля за соблюдением и исполнением законов Хабаровского

¹ Об организации и проведении отчетов должностных лиц территориальных органов МВД России : приказ МВД России от 30.08.2011 № 975 // Российская газета. 2011. 30 сентября; 2013. 15 марта.

² См., напр.: Гиздатов А.Р. Указ. соч. С. 134-141.

³ О контрольной деятельности Сахалинской областной думы : Закон Сахалинской области от 18.10.2002 № 366 // Губернские ведомости. 2002. 23 октября.

края»¹. Устав города Москвы определяет, что Московская городская дума осуществляет контроль за соблюдением и исполнением законов города Москвы и своих постановлений, исполнением бюджета, бюджетов территориальных государственных внебюджетных фондов, соблюдением установленного порядка распоряжения собственностью города Москвы (ст. 38). Устав Псковской области (ст. 32) и другие конституции (уставы) субъектов РФ включают аналогичную норму².

Таким образом, эффективная реализация законодательной и представительной функции парламента во многом направлены на созидание и качественное обеспечение правопорядка всеми органами публичной власти. Такие функции современного парламента неразрывно связаны с его парламентско-контрольной деятельностью, которая особенно продуктивно реализуется депутатами в отношении правоохранительных органов, исполнительной власти, непосредственно обеспечивающих правопорядок.

Следовательно, народ делегирует законодателю не только установление правовых предписаний, но и поручает компетентным субъектам (депутатам) осуществлять парламентский контроль за исполнением и соблюдением законодательства, участвовать в установлении и поддержании конституционного правопорядка.

2.3. Правительство Российской Федерации и органы исполнительной власти в обеспечении конституционного правопорядка

В условиях проводимых государственно-правовых преобразований несомненный интерес представляют собой вопросы функционирования органов исполнительной власти, на которые в соответствии с Конституцией РФ и действующим законодательством ложится основная нагрузка обеспечивать конституционный правопорядок.

¹ Об осуществлении Законодательной думой Хабаровского края контроля за соблюдением и исполнением законов Хабаровского края : закон Хабаровского края от 30.05.2007 № 121 // Собрание законодательства Хабаровского края. 2003. № 4.

² См.: Лебедев В.А. Роль органов законодательной власти в обеспечении правопорядка в Российской Федерации // Проблемы права. 2016. № 1. С. 12; Ишеков К.А. Механизм реализации конституций и уставов субъектов Российской Федерации // Государство и право. 2016. № 4. С. 63-71.

Правовую основу деятельности Правительства РФ составляют Конституция РФ, Федеральный конституционный закон от 17 декабря 1997 года «О Правительстве Российской Федерации»¹, федеральные законы, Регламент Правительства РФ и нормативные указы Президента РФ.

В ст. 10 Конституции РФ установлено, что исполнительную власть осуществляет Правительство РФ, которое на федеральном уровне возглавляет всю систему органов исполнительной власти, обеспечивая их согласованную деятельность. Вместе с тем Правительство осуществляет исполнительную власть в тесной взаимосвязи и взаимодействии с другими ветвями государственной власти.

В науке подвергается сомнению фактическое высшее место Правительства РФ в системе исполнительной власти. Серьезное оказание воздействия Президента на Правительство РФ (его формирование и отставка, непосредственное руководство рядом министерств, возможность председательствовать на заседаниях Правительства РФ, отмена его актов) дает основания для такой дискуссии. С учетом положений конституционных предписаний следует заключить, что формально Правительство *возглавляет исполнительную власть* в России, а Президент РФ условно стоит над ним, оказывая на него огромное влияние.

Правительство России и федеральные органы исполнительной власти посредством качественной и своевременной организационно-распорядительной деятельности по исполнению законодательных положений непосредственно участвуют в системе обеспечения правопорядка (п. «е» ч. 1 ст. 114 Конституции РФ, ст. 19 ФКЗ о Правительстве РФ).

Особая роль Правительства РФ в обеспечении конституционного правопорядка определяется тем, что согласно Конституции РФ его полномочия распространяются на все ключевые сферы жизни общества и государства. Правительство РФ является общегосударственным политическим органом, руководящим практически всеми отраслями хозяйства. В соответствии со ст. 13 ФКЗ от 17 декабря 1997 года № 2-ФКЗ «О Правительстве Российской Федерации» (далее – ФКЗ о Правительстве) Правительство Российской

¹ Федеральный конституционный закон от 17.12.1997 «О Правительстве Российской Федерации» // Собрание законодательства РФ. 1997. № 51. Ст. 5712. Официальный интернет-портал правовой информации. URL: <http://www.pravo.gov.ru> (дата обращения: 30.11.2018).

Федерации в пределах своих полномочий организует реализацию внутренней и внешней политики Российской Федерации, включая обеспечение конституционного правопорядка.

Полномочия Правительства РФ в сфере правопорядка конституционно закреплены в ст. 114 Конституции РФ и конкретизированы в ст. 19 ФКЗ о Правительстве, в соответствии с которым Правительство РФ:

- участвует в разработке и реализации государственной политики в области обеспечения безопасности личности, общества и государства;
- осуществляет меры по обеспечению законности, прав и свобод граждан, по противодействию преступности и обеспечению общественного порядка;
- разрабатывает и реализует меры по укреплению кадров, развитию и укреплению материально-технической базы правоохранительных органов;
- осуществляет меры по обеспечению деятельности органов судебной власти.

Правительство РФ является основным инициатором законопроектов в парламенте России, включая сферу обеспечения правопорядка¹.

Кроме того, в системе действующего законодательства можно обнаружить полномочия Правительства РФ в сфере обеспечения правопорядка, дополняющие его полномочия. Так, в Федеральном законе от 25.12.2008 №273-ФЗ «О противодействии коррупции» в числе субъектов обеспечения мер по профилактике коррупции указано Правительство РФ, которое распределяет функции между федеральными органами исполнительной власти, руководство деятельностью которых оно осуществляет, по противодействию коррупции (ст. 5-6).

В Федеральном законе от 25 июля 2002 года №114-ФЗ «О противодействии экстремистской деятельности» одной из организационных основ противодействия экстремистской деятельности является Правительство РФ, которое определяет компетенцию фе-

¹ За период 2012-2016 гг. в Государственную Думу шестого созыва Правительством России внесено 3584 из 7129 поступивших законопроектов. Официальный сайт Государственной Думы Федерального Собрания РФ. URL: <http://www.duma.gov.ru/systems/law/?section=0&federal-subject=6230800&sort=date> (дата обращения: 28.10.2016).

деральных органов исполнительной власти, руководство деятельностью которых оно осуществляет, в области противодействия экстремистской деятельности; организует разработку и осуществление мер по предупреждению экстремистской деятельности, минимизацию последствий ее проявлений; организует обеспечение деятельности федеральных органов исполнительной власти по противодействию экстремистской деятельности необходимыми силами, средствами и ресурсами (ст. 4).

Федеральный закон от 6 марта 2006 года № 35-ФЗ «О противодействии терроризму» в числе организационных основ противодействия терроризму определяет, что Правительство Российской Федерации определяет компетенцию федеральных органов исполнительной власти, руководство деятельностью которых оно осуществляет, в области противодействия терроризму; организует разработку и осуществление мер по предупреждению терроризма и минимизацию (ликвидацию) последствий проявлений терроризма; организует обеспечение деятельности федеральных и региональных органов исполнительной власти, муниципальных органов по противодействию терроризму необходимыми силами, средствами и ресурсами; устанавливает обязательные для выполнения требования к антитеррористической защищенности объектов (территорий), категории объектов (территорий), порядок разработки указанных требований и контроля за их выполнением, порядок разработки и форму паспорта безопасности таких объектов (территорий); устанавливает порядок взаимодействия федеральных органов исполнительной власти, органов государственной власти субъектов РФ и органов местного самоуправления, физических и юридических лиц при проверке информации об угрозе совершения террористического акта, а также информирования субъектов противодействия терроризму о выявленной угрозе совершения террористического акта (ст. 5).

В соответствии с ч. 2 ст. 77 Конституции РФ в пределах федерального ведения и совместной компетенции Федерации и ее субъектов федеральные и региональные органы исполнительной власти образуют единую систему исполнительной власти в Российской Федерации. Такое единство исполнительных органов предполагает их тесные организационно-правовые связи, иерархичность и обязательность предписаний вышестоящих органов для нижестоящих.

Исходя из указанного конституционного принципа, в соответствии со ст. 72 Конституции РФ, согласно которой вопросы: обеспечения соответствия учредительных и нормативных правовых актов субъектов РФ Конституции РФ и федеральным законам; защиты прав и свобод человека и гражданина; обеспечение законности, правопорядка и общественной безопасности, находятся в совместном ведении Российской Федерации и ее субъектов, Правительство РФ:

- организует в каждом субъекте РФ работу по реализации органами исполнительной власти основных направлений внутренней и внешней политики;
- осуществляет систематический контроль за исполнением в субъектах РФ решений федеральных органов исполнительной власти;
- обеспечивает координацию деятельности федеральных органов исполнительной власти в соответствующем субъекте РФ;
- вносит предложения Президенту РФ о приостановлении действия актов органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации, в случае их противоречия Конституции РФ, федеральным конституционным законам, федеральным законам, международным обязательствам Российской Федерации или нарушения прав и свобод человека и гражданина.

Важную роль в механизме обеспечения правопорядка выполняют органы, функционирующие при Правительстве РФ. Так, в целях изучения фактического положения дел в сфере обеспечения правопорядка и профилактики правонарушений в 2013 году при Правительственной комиссии по профилактике правонарушений были сформированы рабочие группы из числа представителей МВД России, Минздрава России, Минтруда России, Минспорта России, ФМС России и ФСИН России, которыми осуществлены выезды в ряд субъектов РФ. Выявлен наиболее существенный недостаток – отсутствие комплексных программ по профилактике правонарушений либо сокращение объемов финансирования мероприятий на указанные цели. Вывод комиссии сводился к тому, что в целях совершенствования системы профилактики правонарушений, повышения её эффективности на региональном уровне необходимо активизировать работу по принятию региональных (муниципальных) государственных программ (подпрограмм), обеспечить контроль за

деятельностью комиссий по профилактике правонарушений районного и муниципального уровней¹.

Важнейшими полномочиями Правительства РФ при обеспечении конституционной безопасности и правопорядка являются полномочия, реализуемые в условиях действия на территории Российской Федерации или ее отдельных местностях режима чрезвычайного положения в случаях, предусмотренных Федеральным конституционным законом «О чрезвычайном положении в Российской Федерации»².

Справедливо обращается внимание учеными на необходимость реагирования Правительства РФ на нарушение конституционного порядка в субъекте РФ, когда создаются незаконные вооруженные формирования, противостоящие федеральным силам и посягающие на территориальную целостность, что также следует из постановления Конституционного Суда РФ от 31 июля 1995 года № 10-П, который подчеркнул, что Правительство РФ в соответствии с п. п. «д», «е» ч. 1 ст. 114 Конституции РФ вправе использовать все имеющиеся у государства средства для обеспечения государственной безопасности, законности, прав и свобод граждан, правопорядка, борьбы с преступностью, в том числе и Вооруженные силы РФ³.

В системе обеспечения конституционного правопорядка задействованы и иные федеральные исполнительные органы. В Конституции РФ не предусмотрено закрепление системы федеральных органов исполнительной власти в федеральном законе. Практика пошла по пути установления системы федеральных органов исполнительной власти посредством принятия указов Президента РФ. За период с 1996 года были приняты несколько таких указов, каждый

¹ См.: Обзор о результатах проверок, проведенных межведомственными рабочими группами при Правительственной комиссии по профилактике правонарушений в 2013 году. Официальный сайт Правительства РФ. URL: https://upload/site1/Obzor_viezdi2013.doc (дата обращения: 05.05.2016).

² См.: О чрезвычайном положении в Российской Федерации : Федеральный конституционный закон от 30.05.2011 № 3-ФКЗ // Официальный интернет-портал правовой информации. URL: <http://www.pravo.gov.ru> (дата обращения: 18.07.2018).

³ Гончаров И.В. Федеральное вмешательство в дела субъектов Федерации как средство обеспечения конституционной безопасности России : монография. М., 2003. С. 34-35.

из которых различно определял систему федеральных органов исполнительной власти.

В соответствии с Указами Президента РФ от 9 марта 2004 года № 314 «О системе и структуре федеральных органов исполнительной власти»¹ и от 21 мая 2012 года № 636 «О структуре федеральных органов исполнительной власти»² установлена трехблочная система федеральных исполнительных органов, в которую входят федеральные министерства, федеральные службы и федеральные агентства.

Исполнительные органы власти активно обеспечивают правопорядок посредством как собственного нормотворчества, так и участия в законодательном процессе (законодательная инициатива, экспертиза проектов правовых актов, дача заключений, отзывов), а также посредством повседневной исполнительно-распорядительной деятельности.

Однако и в нормотворческой деятельности федеральных исполнительных органов государственной власти не решен ряд проблем, связанных с обеспечением надлежащей правовой основы такой деятельности и надлежащего качества, корреляции издаваемых нормативных правовых актов различными органами исполнительной власти. Справедливо отмечается, что юридические коллизии препятствуют эффективной работе органов публичной власти и установлению законности и правопорядка³.

До настоящего времени в действующем законодательстве не закреплено понятие и признаки нормативного правового акта федерального органа исполнительной власти, их юридическая сила, иерархия и структура. Постановление Правительства РФ от 13 августа 1997 года № 1009 «Об утверждении Правил подготовки нор-

¹ О системе и структуре федеральных органов исполнительной власти : Указ Президента РФ от 09.03.2004 № 314 // Официальный интернет-портал правовой информации. URL: <http://www.pravo.gov.ru> (дата обращения: 08.05.2019).

² О структуре федеральных органов исполнительной власти : Указ Президента РФ от 15.05.2018 № 215 // Официальный интернет-портал правовой информации. URL: <http://www.pravo.gov.ru> (дата обращения: 30.04.2019).

³ Комбарова Е.В. Конституционно-правовой механизм разрешения разногласий в системе органов публичной власти РФ : дис. ... канд. юрид. наук. Саратов, 2009. С. 24.

мативных правовых актов федеральных органов исполнительной власти»¹ не дает ответа на поставленные вопросы².

Вместе с тем порядок подготовки правовых актов усложнен и дополнен новыми процедурами (антикоррупционная экспертиза, мониторинг правоприменительной практики, обязательное предварительное обсуждение проектов на заседании общественных советов и др.), что позитивно отражается на качестве их подготовки и проработки, но не в полной мере позволяет определить их юридическую природу и место в системе источников права, что не способствует полноценному укреплению конституционного правопорядка.

И здесь важна роль Минюста, который осуществляет правовую и антикоррупционную экспертизу нормативных правовых актов, регистрацию и контроль за опубликованием зарегистрированных им нормативных правовых актов исполнительной власти, регистрацию и контроль за деятельностью общественных формирований³.

Между тем исполнительная власть реализует наибольший объем правоприменительных полномочий в сфере обеспечения правопорядка в различных формах и методах именно посредством правоохранительных органов, для которых основной задачей являются правоохранительная деятельность и обеспечение правопорядка.

До настоящего времени законодательно и доктринально четко не определена система правоохранительных органов, что свидетельствует о достаточной размытости и свободной трактовке такой категории. В юридической литературе под ними в целом понимаются государственные органы, «...наделенные властными полномочиями, которые в соответствии с конституцией и законодатель-

¹ Об утверждении Правил подготовки нормативных правовых актов федеральных органов исполнительной власти и их государственной регистрации : постановление Правительства РФ от 13.08.1997 № 1009 // Официальный интернет-портал правовой информации. URL: <http://www.pravo.gov.ru> (дата обращения: 28.10.2018).

² См.: Комовкина Л.С., Власенков В.С. Актуальные проблемы принятия нормативных правовых актов федеральных органов исполнительной власти // Вестник Московского университета МВД России. 2015. № 6. С. 105-106.

³ Положение о Министерстве юстиции РФ, утв. Указом Президента РФ от 13.10.2004 № 1313 // Официальный интернет-портал правовой информации. URL: <http://www.pravo.gov.ru> (дата обращения: 15.01.2018).

ством осуществляют правоохранительную деятельность в пределах своей компетенции»¹.

Правоохранительные органы занимают ключевое место в деятельности по обеспечению правопорядка, основная их часть (МВД РФ, ФСБ РФ, ФСВНГ РФ и др.) находится в системе исполнительной власти. Их особо значимая роль проявляется в обеспечении правопорядка и безопасности в ситуациях чрезвычайного характера (теракты, аварии, катастрофы, массовые беспорядки), когда прямой угрозе подвергаются жизнь, здоровье, права и свободы граждан, что влечет необходимость правоохранительным органам компетентно и своевременно принять меры по защите конституционных прав граждан и установлению правопорядка. Качественно и согласованно выполненный комплекс мероприятий правоохранительными органами в различно складывающихся ситуациях позволяет обеспечить реализацию положений Конституции РФ, гарантирующих соответствующие права и свободы личности, обеспечение законности и правопорядка. В дальнейшем рассмотрим отдельные правоохранительные органы (полицию, прокуратуру).

С учетом изложенного подчеркнем, что в системе обеспечения конституционного правопорядка основную нагрузку по его обеспечению несут органы исполнительной власти, включая правоохранительные структуры.

Таким образом, Правительство РФ и иные исполнительные органы государственной власти выполняют важное предназначение в качестве субъектов обеспечения правопорядка, взаимодействуя между собой по вертикали и горизонтали, а также с иными органами государственной власти, они играют значимую роль в обеспечении конституционного правопорядка в России.

Не менее значимым направлением является деятельность органов исполнительной власти субъектов РФ по обеспечению конституционного правопорядка. В регионах борьба с преступностью рассматривается как одно из средств обеспечения безопасности и правопорядка и включает в себя:

- общую организацию борьбы с правонарушениями (профилактика и правоохранительная деятельность);
- предупреждение преступности;

¹ Аврутин Ю.Е., Зубов И.Н. Органы внутренних дел в государственном механизме Российской Федерации М., 2000. С. 16.

– правоохранительную деятельность (обеспечение правопорядка, раскрытие и расследование преступлений)¹.

В субъекте Российской Федерации устанавливается система органов исполнительной власти во главе с высшим исполнительным органом государственной власти субъекта РФ. Структура исполнительных органов государственной власти субъекта РФ определяется руководителем субъекта Российской Федерации в соответствии с конституцией (уставом) субъекта РФ, а система таких органов устанавливается законом субъекта РФ. Тем самым в отличие от федеральных органов исполнительной власти, систему и структуру которых определяет Президент РФ, в субъектах РФ установлен водораздел между законодательным органом и главой региона в установлении первым системы и определении вторым структуры органов исполнительной власти соответствующего субъекта РФ.

Какие органы исполнительной власти субъектов РФ участвуют в обеспечении правопорядка? В первую очередь, это высшие должностные лица субъектов РФ (руководители высших исполнительных органов власти субъектов) и непосредственно высшие исполнительные органы государственной власти субъектов РФ (правительства, администрации).

Среди функций главы субъекта РФ в сфере обеспечения правопорядка законодатель закрепил за ним обязанность представлять в законодательный (представительный) орган субъекта Российской Федерации ежегодные отчеты о результатах деятельности высшего исполнительного органа власти субъекта РФ, а также координировать деятельность органов исполнительной власти субъекта РФ с иными региональными органами государственной власти.

В соответствии с законодательством Российской Федерации глава субъекта РФ может организовывать (хотя правильнее закрепить – организует – А.Б.) взаимодействие органов исполнительной власти субъекта РФ с федеральными органами исполнительной власти и их территориальными органами, органами местного самоуправления и общественными объединениями (ст. 18 Федерального закона от 6 октября 1999 года № 184-ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных

¹ Андреев Н.А., Коробов В.Б. Стратегическое управление в правоохранительной сфере: учебник / под ред. проф. В.В. Гордиенко Ч. 2 М., 2014. С. 91-92.

органов государственной власти субъектов Российской Федерации» (далее – ФЗ № 184-ФЗ)).

В свою очередь в числе полномочий высшего исполнительного органа субъекта РФ закреплено осуществление в пределах своих полномочий мер по реализации, обеспечению и защите прав и свобод человека и гражданина, охране собственности и общественного порядка, противодействию терроризму и экстремизму, борьбе с преступностью (ст. 21 ФЗ № 184-ФЗ). Между тем законодательно следует закрепить координацию такой деятельности именно за главой (руководителем) субъекта РФ.

Следовательно, ключевая роль в обеспечении правопорядка на территории того или иного субъекта РФ остается за высшим должностным лицом субъекта РФ, возрастает его роль и в осуществлении координационной функции территориальных исполнительных и правоохранительных органов Российской Федерации в обеспечении правопорядка. В чем это проявилось?

Во-первых, в соответствии с Указом Президента РФ от 2 июля 2005 года №773 «Вопросы взаимодействия и координации деятельности органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации и территориальных органов федеральных органов исполнительной власти»¹ Президент наделил главу субъекта РФ полномочиями по организации взаимодействия и координации деятельности органов исполнительной власти соответствующего субъекта РФ и территориальных органов МВД России, МСЧ России, Минюста РФ, Федеральной службы исполнения наказаний, Федеральной службы судебных приставов, федеральных министерств и иных федеральных органов исполнительной власти, руководство которыми осуществляет Правительство РФ, федеральных служб и федеральных агентств, подведомственных этим министерствам.

Президент РФ предоставил главе субъекта РФ право вносить руководителю федерального органа исполнительной власти предложение о дисциплинарной ответственности руководителя соответствующего территориального органа за ненадлежащее исполнение им должностных обязанностей.

¹ Вопросы взаимодействия и координации деятельности органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации и территориальных органов федеральных органов исполнительной власти : Указ Президента РФ от 02.07.2005 № 773 // Официальный интернет-портал правовой информации. URL: <http://www.pravo.gov.ru> (дата обращения: 08.12.2018).

Кроме того, указом установлено согласование с главой субъекта РФ кандидатур руководителей территориальных органов ряда федеральных органов исполнительной власти, а также необходимость согласования с высшим должностным лицом субъекта РФ для назначения отдельных должностных лиц (министр внутренних дел РФ согласует кандидатуру заместителя начальника полиции по охране общественного порядка территориального органа МВД России по субъекту Российской Федерации и начальника подразделения ГИБДД территориального органа МВД России по субъекту Российской Федерации). Однако в установленной процедуре последнее слово остается за руководителем федерального исполнительного органа власти, который также наделен правом инициировать отставку главы региона за ненадлежащее исполнение полномочий Российской Федерации, переданных для осуществления органам исполнительной власти субъекта Российской Федерации.

Во исполнение данного указа принято постановление Правительства РФ «О взаимодействии и координации деятельности органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации и территориальных органов федеральных органов исполнительной власти»¹, которым утверждено Положение о взаимодействии и координации деятельности органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации и территориальных органов федеральных органов исполнительной власти, предусматривающее основные сферы, формы и направления такого сотрудничества.

В целях оптимизации организации такого взаимодействия и координации деятельности исполнительных органов субъектов РФ и территориальных органов руководители субъектов РФ могут проводить совещания и создавать консультативно-совещательные и (или) координационные органы с участием представителей территориальных органов, что особенно значимо для эффективности обеспечения правопорядка в том или ином регионе.

Во-вторых, Президентом РФ издан Указ от 11 декабря 2010 года № 1535 «О дополнительных мерах по обеспечению правопо-

¹ О взаимодействии и координации деятельности органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации и территориальных органов федеральных органов исполнительной власти : постановление Правительства РФ от 05.12.2005 № 725 // Официальный интернет-портал правовой информации. URL: <http://www.pravo.gov.ru> (дата обращения: 20.05.2016).

рядка»¹, в соответствии с которым руководителям субъектов Федерации в целях совершенствования деятельности по обеспечению правопорядка предписано создать постоянно действующие координационные совещания по обеспечению правопорядка в субъектах Федерации и утвердить их состав.

В числе основных задач таких совещаний – анализ и обобщение сведений о состоянии правопорядка и прогнозирование тенденций развития ситуации в соответствующем субъекте РФ; анализ эффективности деятельности и организации взаимодействия территориальных органов «силовиков», региональных исполнительных органов и муниципальных органов по обеспечению правопорядка; разработка мер, направленных на обеспечение правопорядка в субъектах Российской Федерации.

Практика реализации указанного документа выявила позитивные аспекты, которые выразились в том, что координационные совещания по обеспечению правопорядка вырабатывают и принимают решения стратегического характера в сфере обеспечения правопорядка в субъектах РФ, совершенствуют взаимодействие государственных и муниципальных органов, повышают эффективность организационно-системных мер к решению задач в сфере борьбы с преступностью².

Вместе с тем рассматриваемый документ не унифицирует и не конкретизирует состав участников координационных совещаний, тем самым предоставляет главам субъектов РФ обширные возможности по определению состава участников этих совещаний. И практика показала разнообразие подходов на местах при определении состава их участников, в некоторых регионах органам прокуратуры приходилось отстаивать позицию по решению вопроса о включении в состав таких совещаний как руководителя территориальной прокуратуры, так и руководителей иных правоохранительных органов. Так, в Нижегородской области, по мнению правительства области, включение прокурора в состав координационно-

¹ О дополнительных мерах по обеспечению правопорядка : Указ Президента РФ от 11.12.2010 № 1535 // Официальный интернет-портал правовой информации. URL: <http://www.pravo.gov.ru> (дата обращения: 02.05.2019).

² Совместное информационное письмо Генеральной прокуратуры России, МВД России, ФСБ России, Следственного комитета России, ФСКН России и ФТС России от 05.10.2012 № 32/1/9016/8/К/8-4451/208-35208/ВИ-4351/01-40/50159 // Официальный интернет-портал правовой информации. URL: <http://www.pravo.gov.ru> (дата обращения: 20.05.2015).

го совещания не было обязательным, и только по настоянию Генеральной прокуратуры РФ указом губернатора области прокурор был введен в состав координационного совещания по обеспечению правопорядка¹.

Таким образом, в субъектах РФ вопрос формирования персонального состава участников постоянно действующих координационных совещаний по обеспечению правопорядка решается неоднозначно и требует унификации в виде нормативной конкретизации состава участников таких совещаний. Особое значение приобретает роль главы субъекта РФ по формированию и руководству координационными совещаниями по обеспечению правопорядка в период проведения избирательных кампаний. В такие периоды предлагается составление Комплексного плана по обеспечению правопорядка и безопасности, формирование единого оперативного штаба сил правопорядка, состав которого утверждает глава субъекта РФ, включая в него представителей МВД, ФСБ, Минюста, прокуратуры, СК, ФМС, что позволит скоординировать деятельность территориальных подразделений правоохранительных органов, избирательных комиссий, своевременно реагировать на нарушения правопорядка².

Признавая необходимость создания таких штабов, которые бы оптимизировали и скоординировали взаимодействие избирательных комиссий, государственных и муниципальных органов власти, правоохранительных структур и общественных формирований, трудно согласиться с необходимостью создания «Единого органа управления силами правопорядка»³, что повлечет подмену и пересечение полномочий органов государственной власти субъектов РФ и правоохранительных органов. Каждый из них должен действовать в пределах собственной компетенции, исходя из согласованных решений, достигнутых в рамках координационно-организационной работы под руководством главы субъекта РФ, но

¹ См.: Ступаченко Е.В. Состав участников постоянно действующих координационных совещаний по обеспечению правопорядка в субъектах РФ // Законность. 2014. № 7.

² См.: Чистобородов И.Г. Органы внутренних дел как субъект административно-правового обеспечения правопорядка и общественной безопасности в период подготовки и проведения избирательных кампаний : монография. М., 2014. С. 147-148.

³ Чистобородов И.Г. Указ. соч. С. 102.

не управленческой функции, которой последний по отношению к правоохранительным структурам не обладает.

Как показывает исторический опыт, практика создания подобных структур, укрепляющих взаимодействие государственных органов общей компетенции и правоохранительных органов, появилась еще в советское время. Обратившись к недавнему советскому прошлому, можно обнаружить, что помимо правоохранительных органов определенные обязанности по противодействию преступности и обеспечению правопорядка возлагались на органы власти на местах с активным участием партийных органов¹.

Так, постановление ЦК КПСС и Совета Министров СССР от 23 июля 1966 года № 571 «О мерах по усилению борьбы с преступностью» прямо обязывало ЦК компартий союзных республик, крайкомы и обкомы партии, Советы министров союзных и автономных республик принимать решительные меры к наведению образцового общественного порядка в населенных пунктах, систематически и всесторонне анализировать положение и динамику преступности, улучшать руководство деятельностью органов охраны общественного порядка, прокуратуры и суда, осуществлять общественный контроль за выполнением решений об усилении борьбы с преступностью². Причем эти решения получали конкретную реализацию на практике³.

Такой опыт имеет несомненную ценность и должен в позитивных моментах, в частности в вопросах взаимодействия различных ведомств в деле укрепления правопорядка, проецироваться на современные правоотношения, нацеленные на эффективное обеспечение конституционного правопорядка.

Таким образом, Правительство РФ и иные федеральные и региональные исполнительные органы государственной власти, включая правоохранительные структуры, выполняют важное предназначение в качестве субъектов обеспечения правопорядка, взаимодействуя между собой, а также с иными органами государствен-

¹ См.: Ступаченко Е.В. Исторические и правовые аспекты создания постоянно действующих координационных совещаний по обеспечению правопорядка в субъектах Российской Федерации // Государственная власть и местное самоуправление. 2014. № 11. С. 40-41.

² Сборник приказов и инструкций Генерального прокурора СССР. Часть 1. М., 1976. С. 37.

³ См. подр.: Ступаченко Е.В. Указ. соч. С. 41-42.

ной власти, играют значимую роль в обеспечении конституционного правопорядка.

2.4. Судебные органы и прокуратура в обеспечении конституционного правопорядка

Важнейшим условием эффективного обеспечения конституционного правопорядка является не только надлежащим образом сформированная правовая основа, в первую очередь в виде качественного и эффективно работающего основного документа государства – Конституции, но и системно и эффективно функционирующая правоприменительная деятельность органов государственной власти, где судебные и правоохранительные органы занимают ведущее место в обеспечении конституционного правопорядка.

Исходя из предметной компетенции, места в системе органов государственной власти, представляется оптимальным рассмотрение участия судебных органов и прокуратуры в системе обеспечения конституционного правопорядка в едином ключе. Несмотря на то что судебные органы функционируют в рамках самостоятельной ветви государственной власти, а прокуратура представляет собой государственный орган с особым статусом, не входящий ни в одну из ветвей государственной власти, у этих двух условно автономных государственно-правовых института имеются два ключевых интегрирующих фактора: и судебная власть, и прокуратура конституционно закреплены в единой главе 7 Конституции РФ, которая имеет одноименное название; и судебные органы, и прокуратуру сближает общее предназначение – государственная защита прав и свобод личности, и государственный надзор за законностью, которые являются важнейшими составляющими обеспечения конституционного правопорядка в целом.

Кроме того, у рассматриваемых органов единые правовые основы деятельности, помимо Конституции РФ, они руководствуются едиными кодифицированными законодательными актами (УК РФ, УПК РФ, ГК РФ, ГПК РФ и т.д.), федеральными конституционными и федеральными законами¹.

¹ См.: Коробейников Б.В. Государственная политика в правовом регулировании прокурорской деятельности // Публичное и частное право. 2015. Вып. 2 (XXV1). С. 30-31.

Судебные органы занимают особое место в обеспечении конституционного правопорядка, объективно, независимо и компетентно разрешая правовые споры и обеспечивая судебную защиту конституционных прав граждан, они непосредственно влияют на степень эффективности укрепления правопорядка и конституционной законности (глава 7 Конституции РФ, Федеральный конституционный закон от 31 декабря 1996 года «О судебной системе Российской Федерации» №1-ФКЗ).

В соответствии со ст. 118 Конституции РФ и ст. 4 ФКЗ «О судебной системе Российской Федерации» в России действуют федеральные суды, конституционные (уставные) суды и мировые судьи субъектов Российской Федерации, осуществляющие судебную власть посредством конституционного, гражданского, административного и уголовного судопроизводства.

В рамках обеспечения конституционного правопорядка российские судебные органы выполняют следующие общие и специальные функции:

- осуществление правосудия по рассмотрению в установленном законом порядке конституционных, гражданских, уголовных и административных дел;
- осуществление судебного контроля (надзора) за законностью и обоснованностью применения мер процессуального принуждения органами, осуществляющими предварительное расследование, дознание, оперативно-розыскную деятельность;
- толкование положений Конституции РФ Конституционным Судом РФ и интерпретация правовых норм в форме постановлений Пленума Верховного Суда РФ;
- принятие решения об избрании меры пресечения в виде заключения под стражу, залога, домашнего ареста;
- обращение суда общей юрисдикции или арбитражного суда в Конституционный Суд РФ с запросом о проверке конституционности закона, подлежащего применению при рассмотрении конкретного дела;
- принятие решения уполномоченным судом о соответствии (несоответствии) Конституции РФ федеральным законам, учредительным актам и законам субъекта РФ нормативного правового акта, принятого высшим должностным лицом субъекта РФ;
- принятие решения уполномоченным судом о соответствии (несоответствии) Конституции РФ федеральным законам, учредительным актам и законам субъекта РФ нормативного правового ак-

та, принятого законодательным (представительным) органом власти субъекта РФ;

– принятие решения уполномоченным судом о подтверждении уклонения главы субъекта РФ или законодательного органа власти региона от приведения в соответствие с Конституцией РФ, федеральным законом, учредительным актом и/или законом субъекта РФ принятого им нормативного правового акта.

В рамках установления конституционного правопорядка судебные органы обеспечивают: защиту конституционного строя в России; осуществляют правосудие по делам о преступлениях и административных правонарушениях, посягающих на общественный порядок, безопасность личности, общества и государства; обеспечивают судебную защиту граждан, общественных формирований¹.

Как отмечалось, конституционализация правосудия многогранна: применяя конституционные нормы, российские суды обеспечивают прямое действие Конституции РФ, выявляя законодательные пробелы, чем побуждают законодателя к принятию актов, соответствующих Конституции РФ. Формулируя свои позиции по тем или иным вопросам правоприменения, суды фактически восполняют пробелы в механизме правового регулирования². И нельзя не признать ключевую роль конституционного правосудия в обеспечении прямого действия Конституции РФ, формировании режима судебного гарантирования конституционных ценностей³.

Соответственно, воплощением судебной власти является судебная практика, основанная на конституционных принципах и ценностях, которая обеспечивает реализацию в жизнь конституционных и законодательных предписаний, тем самым ориентируя законодателя на своевременную разработку и корректировку нормативных предписаний, а правоприменителя на единообразное и квалифицированное применение законодательства.

¹ См. подр.: Кивич Ю.В. Проблемы административно-правовой охраны отношений в сфере общественной безопасности и общественного порядка // Вестник Московского университета МВД России. 2015. № 6. С. 91-92.

² См.: Кузьмин А.Г. Конституционализация правосудия и арбитражная судебная практика в Российской Федерации: дис. ... докт. юрид. наук. Челябинск, 2016. С. 8-9.

³ См.: Бондарь Н.С., Джагарян А.А. Прямое действие Конституции: генерация и гарантирование конституционным правосудием // Сравнительное конституционное обозрение. 2016. № 3. С. 52-53.

Во многом именно судебная практика предопределяет место и роль федеральной Конституции в правовой системе России, которая закладывает необходимые правовые основы для обеспечения конституционного правопорядка в целом. Следовательно, суды общей юрисдикции и арбитражные суды, применяя в той или иной мере непосредственно положения Конституции РФ, способствуют обеспечению конституционного правопорядка. При этом суды в основном (в 80 % случаев) ссылаются на нормы Конституции РФ одновременно с применением действующего законодательства, в подтверждение необходимости применения соответствующих законодательных положений¹. В остальных случаях суды принимают решения на основе норм Конституции РФ и, как правило, не обосновывают невозможность применения акта, исходя из обстоятельств конкретного дела, но аргументируют его применение общей, абстрактной неконституционностью².

Проблема прямого применения Конституции РФ судами действительно обширнее привлекает научно-практическое внимание, при этом в литературе предлагаются дифференциации применения конституционных норм на две разновидности: *прямое (основное)* и *косвенное (производное)* применение конституционных норм судами. Первое осуществляется в рамках процессуальной деятельности и представляет собой как применение конкретной конституционной нормы (конституционных норм) – *непосредственное* применение Конституции РФ (реализуется не часто на практике), так и применение конкретной конституционной нормы (конституционных норм) совместно с нормами отраслевого законодательства, конкретизирующего положения Конституции РФ при обосновании и вынесении судебного решения – *опосредованное* применение Конституции РФ (находит широкое применение в судебной практике). Второе осуществляется судами в рамках процессуальной деятельности и представляет собой применение нормы закона, в которой конституционная норма была конкретизирована законодате-

¹ См.: Белов С.А. Непосредственное применение судами Конституции в Российской Федерации // Государство и право. 2014. № 1. С. 45-46.

² Там же. С. 50-51.

лем в совокупности с правовой позицией (позициями) Конституционного Суда РФ¹.

Важнейшую роль в обеспечении верховенства Конституции РФ и конституционализации правопорядка, как уже обращалось внимание, выполняет Конституционный Суд РФ, осуществляющий нормативное и казуальное толкование Конституции РФ, а также функцию конституционного контроля. Исследователи с деятельностью Конституционного Суда РФ обоснованно связывают преимущественно решение таких задач, как укрепление правопорядка и конституционной законности в деятельности органов государственной власти², а конституционный контроль рассматривают как форму охраны конституционного правопорядка³. Одновременно обращается внимание на ответственность Конституционного Суда РФ за поддержание общественного консенсуса как фактора конституционной устойчивости, адекватную защиту конституционных прав граждан⁴, что ощутимо отражается на качественном состоянии конституционного правопорядка в целом.

Действительно, очевидна значимость роли органов конституционной юстиции в установлении, обеспечении и конституционализации правопорядка. Особая роль Конституционного Суда РФ в обеспечении конституционного правопорядка ориентирует его на приоритетную защиту основ конституционного строя Российской Федерации, обеспечение верховенства и прямого действия Конституции РФ.

В числе его основных полномочий в сфере обеспечения конституционного правопорядка можно выделить такие, как:

¹ См.: Алешкова И.А. Применение Конституции РФ судами общей юрисдикции: тенденции, практика и перспективы развития // Государство и право. 2014. № 9. С. 32-33.

² См.: Малюшин А.А. Конституционно-судебное правотворчество в Российской Федерации: проблемы теории и практики : монография. М., 2015. С. 279-280; Митюков М.А. Главный итог – стабильность Конституции // Российская юстиция. 2001. № 10. С. 30-31.

³ См., напр.: Пожарский Д.В. Охранительная функция государства (теоретико-методологические проблемы) : автореф. дис. ... докт. юрид. наук. М., 2015. С. 34.

⁴ См.: Зорькин В.Д. Конституционный Суд на переходном этапе исторического развития России // Журнал конституционного правосудия. 2016. № 4. С. 1-3.

– проверка конституционности федеральных законов и иных нормативных актов, учредительных актов и законов субъектов РФ, принятых по вопросам федеральной и совместной компетенции; договоров между федеральными и региональными органами государственной власти, а также между последними; не вступивших в силу международных договоров Российской Федерации;

– разрешение споров о компетенции между федеральными органами государственной власти; федеральными и региональными органами государственной власти; между высшими государственными органами субъектов Российской Федерации;

– проверка конституционности закона, примененного или подлежащего применению в конкретном деле по жалобам на нарушение конституционных прав и свобод граждан и по запросам судов в порядке, установленном федеральным законом.

Как следует из практики Конституционного Суда РФ, поддержание конституционного правопорядка требует, в частности: гарантирования каждому государственной защиты его прав и свобод (см. абз. 2 п. 3.2 мотивировочной части постановления от 13 декабря 2001 года № 16-П¹); эффективного правосудия и восстановления в правах (см. абз. 1 п. 2 мотивировочной части постановления от 14 июля 2005 года № 8-П²); установление принципов справедливой юридической ответственности, которые относятся к самим основам правопорядка (см. абз. 1 п. 1 мотивировочной части постановления от 27 апреля 2001 года № 7-П³; абз. 2 п. 3.2 мотивировочной части постановления от 11 марта 2008 года № 4-П⁴)⁵.

По результатам деятельности Конституционного Суда РФ можно судить о состоянии конституционного правопорядка, в том числе по объему рассмотренных дел. Так, в 2017 году Конституционным Судом РФ принято 40 постановлений (из них 23 в порядке письменного судопроизводства, предусмотренном ст. 47.1 Федерального конституционного закона от 21 июля 1994 года № 11-ФКЗ «О Конституционном Суде Российской Федерации») и 3197 опре-

¹ Собрание законодательства РФ. 2001. № 52. Ч. 2. Ст. 5014.

² Собрание законодательства РФ. 2005. № 30. Ч. 2. Ст. 3199.

³ Собрание законодательства РФ. 2001. № 23. Ст. 2409.

⁴ Собрание законодательства РФ. 2008. № 11. Ч. 2. Ст. 1073.

⁵ См.: Лебедев В.А. Роль органов законодательной власти в обеспечении правопорядка в Российской Федерации // Проблемы права. 2016. № 1. С. 10-11.

делений¹. Просматривается продолжающийся рост количества постановлений. Если в 2017 году было принято 40 постановлений, и это стало заметным событием на фоне 28 постановлений 2016 году, то в 2018 году их уже 47. Таким образом, прирост составил 17,5 % (в 2017 году – 42,86 %).

Особое внимание Конституционный Суд РФ уделяет проверке регионального законодательства, которое отличается разнообразием и ощутимо обуславливает качественное состояние конституционного правопорядка. По состоянию на 1 января 2019 года, Конституционный Суд РФ исследовал положения 365 законов субъектов РФ, из них 33 учредительных правовых акта (12 конституций, 21 устав); по итогам такого рассмотрения принято 73 постановления².

Показателем качественного состояния конституционного порядка является, к примеру, количество признанных неконституционными норм и неисполненных решений Конституционного Суда РФ. Так, в период с 2010 по 2017 годы в 138 постановлениях Конституционного Суда РФ содержалась резолюция о признании оспариваемых правовых норм неконституционными, в 117 – о необходимости осуществления правового регулирования. По состоянию на 12 апреля 2018 года, по сведениям Секретариата Конституционного Суда РФ, федеральным законодателем в порядке ст. 80 Федерального конституционного закона от 21 июля 1994 года № 11-ФКЗ «О Конституционном Суде Российской Федерации» (далее – ФКЗ о КС РФ) не исполнено 28 постановлений Конституционного Суда РФ, из них 11 относятся к 2017 году. Всего в 2017 году были приняты 19 федеральных законов во исполнение решений Конституционного Суда РФ. В настоящее время по 10 решениям Конституционного Суда РФ Правительством Российской Федерации даны поручения соответствующим федеральным органам государственной власти. Прослеживаемая тенденция дисквалификации оспоренных нормативных положений (признания неконституционными) сохранилась и в 2017 году (принято 26 постановле-

¹ См.: Информационно-аналитический отчет об исполнении решений Конституционного Суда РФ в 2017 году. Официальный сайт Конституционного Суда РФ. URL: <http://www.ksrf.ru/ru/Info/Maintenance/Informationks/Pages/ReportKS2016.aspx> (дата обращения: 28.04.2018).

² См.: Соболева Е.А. Законы субъектов Российской Федерации в нормоконтрольной деятельности Конституционного Суда РФ: теория и практика : автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Ростов н/Д, 2019. С. 4-5.

ний, предполагающих необходимость осуществления дополнительного правового регулирования в порядке ст. 80 ФКЗ о КС РФ)¹.

Между тем проблема неисполнения решений Конституционного Суда РФ органами публичной власти и их должностными лицами обоснованно рассматривается в конституционной доктрине как угроза правопорядку, препятствующая обеспечению верховенства Конституции РФ и ее прямому действию, является основанием для применения мер уголовной ответственности, предусмотренной ст. 315 УК РФ². При этом, зачастую не исполняются решения Конституционного Суда РФ, содержащие прямое указание на возобновления производства по делу в целях пересмотра состоявшихся правоприменительных актов. Так, проведенный Секретариатом Конституционного Суда РФ анализ практики пересмотра судами общей юрисдикции уголовных дел участников конституционного судопроизводства в 1995-2016 годах показал, что решения Суда исполнены лишь в делах 124 заявителей, что составило 51,23%, по остальным 118 делам решения оставались неисполненными³.

Поэтому обосновано внесение изменений в законодательство, направленных на обеспечение обязательного учета правоприменительными органами правовых позиций Конституционного Суда РФ⁴, что является необходимым элементом поддержания режима законности и конституционного правопорядка. По сути, законода-

¹ См.: Информационно-аналитический отчет об исполнении решений Конституционного Суда России в 2017 году. Официальный сайт Конституционного Суда РФ. URL: <http://www.ksrf.ru/ru/Info/Maintenance/Informationks/Pages/ReportKS2016.aspx> (дата обращения: 28.04.2018); Информация Конституционного Суда РФ. Конституционно-правовые аспекты совершенствования правоприменительной деятельности (на основе решений Конституционного Суда РФ 2016-2018 гг.) Официальный сайт Конституционного Суда РФ. URL: http://www.ksrf.ru/ru/Info/Maintenance/Informationks/Pages/AspektsKS_2018.aspx (дата обращения: 18.02.2019).

² См.: Бондарь Н.С. Судебный конституционализм в России в свете конституционного правосудия. М., 2011. С. 154; Евдокимов В.Б. Об исполнении решений Конституционного Суда Российской Федерации // Государственная власть и местное самоуправление. 2017. № 11. С. 35-37.

³ Бондарь Н.С., Джагарян А.А. Правосудие: ориентация на Конституцию : монография. М., 2018. С. 146.

⁴ О внесении изменений в ФКЗ «О Конституционном суде Российской Федерации» : ФКЗ от 28.12.2016 № 11-ФКЗ // Официальный интернет-портал правовой информации. URL: <http://www.pravo.gov.ru> (дата обращения: 30.12.2018).

телем введен новый вид решений суда – постановление о признании нормативного акта или договора либо отдельных их положений соответствующими Конституции в данном Конституционном Судом РФ истолковании (ст. 87 ФКЗ о КС РФ).

В целом же решения Конституционного Суда РФ имеют нормативно-доктринальный характер, концентрируя в себе сплав научно-теоретических подходов с реальной юридической практикой, во многом приобретают признаки конституционной доктрины, имеющей межотраслевое значение. С учетом характерного для таких решений единства нормативных и доктринальных начал возрастает их значение и роль в правовой системе, обеспечивается «сцепка» конституционно-правовых и норм отраслевого законодательства, укрепление нормативно-правового единства¹.

На уровне субъектов РФ важнейшим звеном, обеспечивающим правопорядок и осуществляющим конституционный контроль, являются конституционные (уставные) суды субъектов РФ. Такие суды созданы менее чем в четверти субъектов Российской Федерации, хотя необходимость их формирования и функционирования в каждом субъекте РФ обосновывалась в юридической литературе многократно². Конституционные (уставные) суды, интерпретируют положения учредительных актов субъектов РФ, проверяют конституционность (уставность) различных правовых актов, разрешают споры о компетенции между органами публичной власти в субъекте РФ, принимают решения, не подлежащие пересмотру другими органами государственной власти, включая Конституционный Суд РФ.

В связи с этим возникает вопрос: не противоречит ли существование Конституционного Суда РФ и конституционных (устав-

¹ См. подр: Бондарь Н.С., Джагарян А.А. Правосудие: ориентация на Конституцию : монография. М., 2018. С. 66-71, 110-111.

² См., напр.: Безруков А.В., Казанцев А.О. О необходимости создания и совершенствования компетенции конституционных (уставных) судов субъектов Российской Федерации // Журнал конституционного правосудия. 2012. № 2. С. 41-44; Митюков М.А., Безруков А.В. Проблемы конституционной юстиции субъектов Российской Федерации (беседа) // Российский юридический журнал. 2009. № 4. С. 32-35; Саликов М.С. Региональные конституционные (уставные) суды: место в судебной системе России // Российское право: образование, практика, наука. 2013. № 2-3 (80-81). С. 18-22; Цалиев А.М. Образование конституционных (уставных) судов субъектов Российской Федерации: состояние и перспективы // Журнал российского права. 2013. № 10. С. 14-18.

ных) судов регионов принципу единства судебной системы?¹ Конституционный Суд РФ представляет собой судебный орган конституционного контроля, самостоятельно и независимо осуществляющий судебную власть посредством конституционного судопроизводства (ст. 1 ФКЗ о КС РФ). Занимая обособленное положение не только в судебной системе, но и в системе разделения властей, Конституционный Суд РФ формально не является вышестоящим (инстанционным) судом для конституционных (уставных) судов субъектов РФ, которые в свою очередь должны опираться и на его правовые позиции. Тем не менее в Конституции РФ и законодательстве напрямую он не обозначен высшим судом, в отличие от Верховного Суда РФ (ст. 126 Конституции РФ, ст. 19 ФКЗ о судебной системе, ст. 2 ФКЗ о Верховном Суде РФ).

Однако это не лишает оснований считать Конституционный Суд РФ высшим судом и не свидетельствует о выведении его из единой судебной системы РФ, что обусловлено спецификой его компетенции и особым конституционно-правовым положением в системе органов государственной власти России, участвующих в обеспечении конституционного порядка.

Особое положение Конституционного Суда РФ как конституционного органа государственной власти ставит его на одном уровне с другими федеральными органами государственной власти. И с учетом того, что Конституционный Суд РФ ставит окончательную точку в правовых спорах и между ними, корректирует деятельность законодателя и правоприменителя (органов исполнительной власти, других судов), то его можно определить как первый среди федеральных органов законодательной, исполнительной и судебной ветвей государственной власти.

Представляется обоснованным различать его конституционные характеристики с институциональной и функциональной позиций. В первом случае Конституционный Суд РФ можно определить как один из высших органов государственной власти, независимо и самостоятельно осуществляющий государственную власть наряду с другими высшими федеральными органами власти России. Во вто-

¹ В конституционной доктрине обоснованно ставится вопрос о выделении органов конституционного контроля в отдельную ветвь судебной власти, характеризующуюся особой правовой природой принимаемых решений. См., напр.: Ливеровский А.А. Уточнение смысловых представлений о конституционном контроле // Журнал конституционного правосудия. 2016. № 6. С. 7-8.

ром случае, с позиции функциональной характеристики, Конституционный Суд РФ представляет собой судебный орган, осуществляющий свою деятельность посредством конституционного судопроизводства¹.

Развивая такой постулат, следует согласиться с Н.С Бондарем в том, что Конституционный Суд РФ, обладая конституционными характеристиками высшего органа конституционного контроля в России, «больше, чем суд» выполняет, по существу, *функции суда над властью*². Следовательно, занимая обособленное положение в системе разделения властей и являясь судебными органами конституционного контроля, органы конституционной юстиции участвуют в установлении и обеспечении конституционного порядка, осуществляют конституционное правосудие в рамках единой судебной системы Российской Федерации, занимая в ней обособленное место.

Констатация факта существования в России судебной власти как самостоятельной и независимой государственной власти в сочетании с конституционными гарантиями является значимой предпосылкой эффективной защиты судебной системой публичных и частных интересов в обеспечении правопорядка и режима конституционной законности. При этом, как отмечалось, важно обеспечить установление единства судебной практики конституционных (уставных), общеюрисдикционных и арбитражных судов, что способствует как реализации принципа единства судебной системы, так и укреплению конституционного правопорядка.

Судебные органы за последние годы подвергается реформированию. Верховный Суд РФ законодательно определен в качестве высшего судебного органа по гражданским делам, делам по разрешению экономических споров, уголовным, административным и иным подсудным ему делам. Он осуществляет судебный надзор за деятельностью, как судов общей юрисдикции, так и арбитражных

¹ Эбзеев Б.С. Конституционный Суд России: правовая природа и функции // Конституционное правосудие в Российской Федерации и Германии : материалы круглого стола 9-10.10.2012 / под общ. ред. В.И. Фадеева. М., 2013. С. 24-25.

² Бондарь Н.С. Конституционный Суд России: не «квазисуд», а «больше, чем суд» // Журнал конституционного правосудия. 2010. № 3. С. 28-32; Бондарь Н.С. Концепция «живого» судебного конституционализма: методология исследования в свете практики конституционного правосудия // Теория и практика российского конституционализма : сборник докладов научной конференции, посвященной 75-летию академика О.Е. Кутафина / отв. ред. В.И. Фадеев. М., 2013. С. 27-28.

судов, выведен из системы судов общей юрисдикции, занимая обособленное место в судебной системе России¹.

Следует поддержать такие преобразования с позиции создания единой судебной практики и формирования своеобразной единой судебной политики². И в целом действующее законодательство ориентировано на реализацию принципа единства судебной власти. Так, в числе полномочий Верховного Суда РФ (п. 1 ч. 7 ст. 2, п. 1 ч. 3 ст. 5 ФКЗ «О Верховном Суде Российской Федерации»³ (далее – ФКЗ о Верховном Суде РФ)) в целях обеспечения единообразного применения законодательства Российской Федерации закрепляется дача судам разъяснений по вопросам судебной практики. Президиум Верховного Суда РФ обеспечивает единство судебной практики посредством процессуальной проверки судебных актов (ч. 1 ст. 7 ФКЗ о Верховном Суде РФ).

С другой стороны, конституционные преобразования, связанные с упразднением Высшего Арбитражного Суда РФ, ослабили конституционную стабильность и повлекли определенные кадровые, организационно-правовые издержки, что вряд ли способствует укреплению правопорядка. Остается надеяться, что такой точечный политический ход будет исключением из общего формирующегося правила – установления конституционной стабильности. А правила формирует опять же законодательная власть, реализующая и развивающая положения Конституции РФ. Конституция и законы должны эффективно работать, иначе в обществе к ним будет безразличное отношение, что повлечет правовой нигилизм, а со снижением их престижа будет падать престиж и доверие населения к власти, что снизит качественное состояние правопорядка.

¹ См.: О внесении изменений в ФКЗ «О судебной системе Российской Федерации» и ФКЗ от 05.02.2014 «О Верховном Суде Российской Федерации» : федеральный конституционный закон от 05.02.2014 // Российская газета. 2014. 7 февраля.

² См.: Алисултанов В.С. Конституционно-правовые основы деятельности Верховного Суда РФ как субъекта взаимодействия судов общей юрисдикции и арбитражных судов // Современное право. 2016. № 6. С. 24-25.

³ Федеральный конституционный закон от 05.02.2014 (в ред. 15.02.2016) «О Верховном Суде Российской Федерации» // Официальный интернет-портал правовой информации. URL: <http://www.pravo.gov.ru> (дата обращения: 20.05.2016).

Другим важнейшим условием формирования конституционного правопорядка является участие судебных органов в выявлении, преодолении и восполнении правовых пробелов.

В общей теории права преобладает понимание пробела в праве как правовой неопределенности. При этом правовая неопределенность оценивается в конституционной доктрине негативно¹, как технико-юридический дефект, который представляет собой логико-языковые отступления, деформации в построении и выражении правовых норм, проявляющиеся в отсутствии полного и точного нормативно-правового установления, что снижает эффективность правового регулирования².

В конституционной доктрине обращается внимание на разнообразную реакцию Конституционного Суда РФ на обнаруженную правовую неопределенность, когда в одних случаях Конституционный Суд РФ признает нормы, не отвечающие критерию правовой неопределенности (пробельности), неконституционными, в других – восполняет правовую неопределенность путем их конституционного толкования, а иногда признает оценку и восполнение пробелов в законе неподведомственными Конституционному Суду РФ³. В связи с этим весьма интересна и полезна для развития конституционной науки попытка обоснования проблемы установления пробелов в конституционном праве и ограничения их от смежных правовых явлений (мнимого пробела, сферы саморегулирования, концептуально оправданного допущения усмотрения органов власти)⁴.

Определяя правильное понимание смежных правовых явлений, представляется необходимым различать категории «правовой пробел», «конституционный пробел» и «пробел в Конституции». Хотя иногда в доктрине «конституционный пробел» и «пробел в

¹ См., напр.: Лучин В.О. Конституция Российской Федерации. Проблемы реализации. М., 2002. С. 102; Матейкович М.С. Дефекты конституционно-правового регулирования в Российской Федерации // Государство и право. 2007. № 12. С. 14; Шарнина Л.А. Проблемы установления пробелов в конституционном праве // Конституционное и муниципальное право. 2018. № 1. С. 17-18 и др.

² Чепенко Я.К. Конституционные пробелы и их категориальное обоснование в соотношении с правовой неопределенностью // Конституционное и муниципальное право. 2016. № 12. С. 18-21.

³ Шарнина Л.А. Проблемы установления пробелов в конституционном праве // Конституционное и муниципальное право. 2018. № 1. С. 17-18.

⁴ Там же. С. 17-21.

Конституции РФ» отождествляются¹, или отмечается изначальная противоречивость и пробельность отдельных положений Конституции РФ². Под конституционным пробелом понимается отсутствие соответствующих конституционно-правовых норм в тех или иных нормативных правовых актах, предназначенных для регулирования конкретных общественных отношений³.

Представляется, что конституционный пробел не сводится лишь к дефектам конституционно-правового регулирования, его следует рассматривать в более широком ракурсе. Так, обоснованно он рассматривается в доктрине как дефект, изъян всей системы правового регулирования, выявляется по содержательным характеристикам и юридическим последствиям. Например, в случае отсутствия регламентации конституционного требования равенства в отраслевом (гражданском, уголовном, налоговом) законодательстве⁴.

В правовой доктрине не сложилось единого мнения о том, что следует понимать под пробелом в Конституции, и возможны ли в ней пробелы? Сложность поставленных проблем обусловлена также вопросами правовой природы Конституции и установлением пределов конституционно-правового регулирования общественных отношений. Нельзя не учитывать и то, что подходы к пробелам в позитивном праве неприменимы к Конституции, которая позволяет использовать надпозитивные подходы, выводить правовые принципы из смысла конституционных положений. Поэтому в конституционной доктрине складывается устойчивый подход, что в Кон-

¹ Кондрашев А.А. Пробелы в Конституции России: понятие, классификации и отграничение от смежных явлений // Российский юридический журнал. 2014. № 2. С. 22.

² Аничкин Е.С. «Преобразование» Конституции Российской Федерации и конституций (уставов) субъектов Российской Федерации : монография. Барнаул, 2008. С. 4-5.

³ Авакьян С.А. Пробелы и дефекты в конституционном праве и пути их устранения // Пробелы и дефекты в конституционном праве и пути их устранения : материалы международной научной конференции / под ред. С.А. Авакьяна М., 2008. С. 11-12.

⁴ См.: Бондарь Н.С., Чепенко Я.К. Пробелы в конституционно-правовом механизме реализации прав и свобод (практика Конституционного Суда Российской Федерации по их преодолению) // Журнал конституционного правосудия. 2016. № 4. С. 8-9; Гунич С.В. Нарушение принципа равенства прав граждан при поступлении на службу в органы внутренних дел // Государство и право. 2016. № 9. С. 95-98.

ституции, в отличие от обычных законов, пробелов нет и быть не может¹. И с учетом того, что Конституция РФ есть нормативный правовой акт основополагающего и исходного правового регулирования, ее положения получают последующее нормотворческое, интерпретационное и правоприменительное развитие, имеются достаточные основания для признания преобладающей концепции отсутствия пробелов в Конституции.

В то же время имеется и противоположное мнение и модификации обеих точек зрения, сводящиеся к неполной реализации демократического потенциала Конституции, текстуально-правовым конфликтам в Конституции и т.п. При господствующем в литературе объективизме причин пробелов в праве, тем не менее, более распространенной является негативная оценка последних, отмечаются отрицательные последствия пробелов. Справедливо замечено, что эти последствия тормозят развитие общественных отношений, препятствуют эффективной реализации правовых норм, прав и свобод человека и гражданина, дестабилизируют существующий правопорядок².

Конституционный Суд РФ многократно высказывался по вопросам пробела в законодательстве. Его основная правовая позиция состоит в том, что оспаривание пробела в законе не отвечает критерию допустимости обращений (определение от 11 июля 1996 года № 94-О). Такая позиция воспроизводилась и развивалась в решениях Конституционного Суда РФ в различных вариациях, сводящихся к констатации невозможности подмены Конституционным Судом РФ законодателя, поскольку устранение законодательных пробелов является прерогативой последнего (определения от 4 декабря 1995 года № 133-О; от 5 ноября 1998 года № 166-О и др.)³.

Вместе с тем Конституционным Судом РФ была сформулирована правовая позиция, допускающая возможность исследования и оценки им пробела в праве: неясность формулировок, понятий, терминологий, а также пробельность закона могут являться основанием проверки конституционности закона по жалобе гражданина

¹ Бондарь Н.С., Чепенко Я.К. Указ. соч. С. 8-11.

² См.: Проблемы законодательных пробелов в конституционной юриспруденции : национальный доклад XIV Конгрессу Конференции европейских конституционных судов. Вильнюс, 2008 г., июнь. С. 7-9, 16-17.

³ Проблемы законодательных пробелов в конституционной юриспруденции. С. 18-19.

лишь при условии, что это приводит в процессе правоприменения к такому толкованию норм, которое нарушает или влечет угрозу нарушения конкретных конституционных прав человека и гражданина (определение от 4 декабря 1995 года № 116-О)¹.

В целом же Конституционный Суд РФ выработал ряд правовых позиций, определяющих порядок и способы преодоления пробельности в процессе правоприменительной деятельности. Среди них: устранение противоречивой пробельности законодательства путем прямого применения Конституции РФ и норм международно-правовых актов; преодоление пробелов путем толкования или применения аналогии; признано Судом допустимым и «указное» нормотворчество при определенных условиях².

Таким образом, однозначность, полнота и эффективность правового регулирования приводит к установлению и надлежащему обеспечению правопорядка. В случае выявления законодательных пробелов их преодоление и восполнение осуществляют органы публичной власти. Безусловно, законодатель не может предусмотреть все жизненные ситуации, и судебные органы, включая органы конституционного правосудия, выявляя, преодолевая и устраняя законодательные пробелы, активно способствуют качественному укреплению конституционного правопорядка³.

Между тем следует определить и разграничить смежные категории. Под выявлением законодательного пробела следует понимать деятельность заинтересованных субъектов, участвующих в обеспечении правопорядка, прежде всего органов публичной власти, в результате которой происходит обнаружение неполноты и/или неточности предмета правового регулирования того или иного вопроса.

Восполнение законодательного пробела – это деятельность компетентных субъектов, выражающаяся в формировании или изменении (уточнении) нормативно-правовых предписаний в целях

¹ Там же. С. 18-19.

² См.: Бондарь Н.С. Законодательные пробелы – категория конституционно-правовой дефектологии: методология исследования, практика преодоления // Журнал конституционного правосудия. 2017. № 3. С. 8-9.

³ В связи с этим следует задуматься над предложением активизации права законодательной инициативы высшими судами России. См.: Лазарев В.В. Право законодательной инициативы высших судов и проблемы его реализации // Журнал российского права. 2017. № 3. С. 5-12.

регламентации не охваченных законодательством общественных отношений, подлежащих правовому регулированию.

Таким образом, выявление и восполнение законодательного пробела в правовом регулировании осуществляется в рамках модели обеспечения конституционного правопорядка и представляет собой необходимые процедуры, ориентированные на установление и поддержание конституционного правопорядка.

Несомненно, выявление и восполнение законодательного пробела – две взаимосвязанных и взаимообусловленных процедуры, однако первая всегда предшествует второй. Кроме того, в определенных случаях правоприменительные органы используют процедуру преодоления пробелов, выступающую промежуточной стадией между выявлением и устранением пробелов. При преодолении пробелов правоприменитель (судебный орган) может создавать правила поведения. Вместе с тем вряд ли можно согласиться с тем, что судебные постановления, преодолевающие юридические лакуны, не образуют правотворчества, так как судьи пытаются разрешить дело, а не сконструировать правило поведения¹. Думается, что конструкция нового правила поведения может явиться результатом преодоления и (или) восполнения правового пробела в результате разрешения судебного дела, а полученный результат не идет вразрез, а следует целевой установке правильного разрешения дела. Действительно, суды не ставят перед собой задачу выявления и восполнения правового пробела, но столкнувшись с отсутствием или неопределенностью правовой нормы, и решая задачу правильного разрешения дела, они вынуждены преодолеть (восполнить) законодательный пробел в конкретном случае.

Представляется, что основную сложность в преодолении и восполнении и законодательных пробелов испытывают судебные органы. В том случае, если вынести законное и обоснованное решение по делу не представляется возможным ввиду наличия пробела в правовом регулировании, суд обязан приостановить производство по делу и обратиться в орган конституционной юстиции с соответствующим запросом.

Исследователями обоснованно ставится вопрос и о предотвращении (минимизации) законодательных пробелов органами конституционной юстиции, где предотвращением пробела может

¹ Дробышевский С.А., Тихонравов Е.Ю. Способы преодоления пробелов в праве : монография. М., 2014. С. 66-67.

быть названа деятельность уполномоченных органов и организаций (в частности, организаций, осуществляющих правовую экспертизу проектов нормативных правовых актов), направленная на недопущение возникновения законодательного пробела. О такой превентивной деятельности можно говорить в тех случаях, когда законодательный пробел еще не возник, а значит и не может быть выявлен, однако имеется вероятность его возникновения в последующем, например в связи с признанием конституционным (уставным) судом нормы не соответствующей конституции (уставу)¹.

Таким образом, деятельность по предотвращению, выявлению и восполнению законодательных пробелов взаимообусловлена и интегрирована единой задачей – обеспечение согласованности и полноты правового регулирования, что является важнейшим фактором укрепления конституционного правопорядка.

Вместе с тем необходимо разграничить понятия «устранение», «восполнение» и «преодоление» пробела. Ученые вкладывают в данные понятия различный смысл. Критерием разграничения указанных понятий могут выступать, во-первых, субъекты, уполномоченные на осуществление указанной деятельности, и, во-вторых, последствия осуществляемой деятельности. По первому критерию: устранение пробелов может производиться только законодательными органами, в то время как восполнение и преодоление – также правоприменительными, в том числе судебными органами². Другие исследователи полагают, что восполнение пробела, как и его устранение, может осуществляться только правотворческими органами, а прерогативой правоприменительных органов является преодоление пробела для конкретного случая³. Есть мнение, что восполнение пробела в основном осуществляется путем его устранения, а преодоление пробела относится к судебной интерпретационной форме воздействия на дефекты правового регулирования⁴. Между тем нельзя не признать, что важнейшим

¹ См.: Кузнецова Е.В. Выявление, преодоление и устранение законодательных пробелов органами конституционной юстиции в Российской Федерации : дис. ... канд. юрид. наук. Екатеринбург, 2015. С. 62-73.

² Уранский Ф.Р. Пробелы в праве и способы их восполнения в правоприменительной деятельности : дис. ... канд. юрид. наук. М., 2005. С. 67-68.

³ Боннер А.Т. Законность и справедливость в правоприменительной деятельности. М., 1992. С. 230.

⁴ Бондарь Н.С., Чепенко Я.К. Указ. соч. С. 11.

средством преодоления законодательных пробелов является конституционализация права¹.

По юридическим последствиям несложно отграничить деятельность по преодолению пробелов от деятельности по их устранению: устранение пробела приводит к созданию новой нормы права или дополнению существующей, тем самым исключает пробел из правового поля. Деятельность по преодолению пробела имеет последствием «устранение» законодательного пробела только для конкретного случая. Тем не менее в отдельных случаях, в частности в деятельности органов конституционной юстиции, первоначальное преодоление пробела в дальнейшем может привести к его фактическому устранению. Такая ситуация складывается тогда, когда законодательный орган в течение длительного срока не принимает действий, направленных на устранение пробела².

Таким образом, выявление пробелов в праве, как правило, осуществляется в ходе реализации и применения норм права. Субъекты, реализующие правовые нормы, особенно судебные органы, зачастую не ставят перед собой цели выявить законодательный пробел, но при решении конкретных вопросов сталкиваются с проблемой отсутствия нормы права для их урегулирования. В том случае, если, например, гражданин, столкнувшийся с пробелом, не обращается в уполномоченные органы с требованием разрешить проблемный вопрос, выявленный пробел продолжает существовать без дальнейших правовых последствий. Если же за выявлением законодательного пробела следует обращение в компетентные органы, тогда запускается механизм, который может привести, во-первых, к установлению пробела, во-вторых, к его преодолению в конкретном случае либо восполнению в правовом регулировании³.

Преодоление пробелов судебными органами зачастую осуществляется посредством применения аналогии закона или права. По сути, функцией аналогии «является заполнение пробелов в пра-

¹ Крусс В.И. Указ. соч. С. 130-132.

² См., напр.: По делу о проверке конституционности положений пункта 2 статьи 278 и статьи 279 Трудового кодекса РФ и абзаца второго пункта 4 статьи 69 Федерального закона «Об акционерных обществах» в связи с запросами Волховского городского суда Ленинградской области, Октябрьского районного суда города Ставрополя и жалобами ряда граждан : постановление Конституционного Суда РФ от 15.03.2005 № 3-П // СЗ РФ. 2005. № 13. Ст. 1209. Также см.: Кузнецова Е.В. Указ. соч. С. 61-63.

³ См.: Кузнецова Е.В. Указ. соч. С. 61-63.

ве путем создания новых норм из принципов, на которых основано существующее право»¹. Однако создаваемые в ходе применения аналогии положения не являются нормами права ввиду того, что их использование возможно только в рамках одного конкретного дела. Созданное положение не будет распространяться на аналогичные дела в дальнейшем. Следовательно, пробел в праве устранен не будет, и правоприменительные органы при разрешении подобных дел вынуждены будут вновь обращаться к аналогии права или закона². В настоящее время невозможен отказ в правосудии на основе отсутствия норм права, необходимых для разрешения конкретного дела, что ощутимо повышает значение судебных органов в системе обеспечения конституционного правопорядка. Поэтому верно замечено, что право, раскрытое в судебных решениях, является основой правопорядка³.

Таким образом, судебные органы непосредственно участвуют в процессе выявления, преодоления и восполнения законодательных пробелов, тем самым способствуют обеспечению и поддержанию надлежащего уровня конституционного правопорядка.

Другим важнейшим условием эффективного обеспечения правопорядка является слаженная и скоординированная работа правоохранительных органов, которые должны согласованно функционировать и взаимодействовать как между собой, так и с другими органами публичной власти. Правовой основой является Указ Президента РФ «О координации деятельности правоохранительных органов по борьбе с преступностью»⁴, где определен примерный перечень правоохранительных органов и основные направления их координационной деятельности.

¹ Кауфман М.А. Пробелы в уголовном праве и способы их преодоления : дис. ... докт. юрид. наук. М., 2009. С. 323.

² См.: Кутафин О.Е. Источники конституционного права Российской Федерации. М., 2002. С. 146; Алексеев С.С. Общая теория права. М., 2009. С. 246; Кузнецова Е.В. Указ. соч. С. 72-73; Лазарев В.В. Пробелы в праве и пути их устранения. М., 1974. С. 172.

³ См.: Лазарев В.В., Фурсов Д.А. Установление содержания права в судебных решениях // Журнал российского права. 2016. № 5. С. 5.

⁴ О координации деятельности правоохранительных органов по борьбе с преступностью : Указ Президента РФ от 18.04.1996 № 567 (в ред. 07.12.2016) // Официальный интернет-портал правовой информации. URL: <http://www.pravo.gov.ru> (дата обращения: 08.12.2017).

Важнейшей формой координационной деятельности правоохранительных органов, как отмечалось, являются координационные совещания, созываемые под руководством соответствующих прокуроров (ч. 1 ст. 8 ФЗ о прокуратуре). Законом установлено, что деятельность правоохранительных органов по борьбе с преступностью координируют Генеральный прокурор РФ и подчиненные ему прокуроры¹.

Однако координация правоохранительных органов не влечет подчинение других правоохранительных структур прокуратуре. Каждый правоохранительный орган действует в рамках собственных полномочий, но исходя из согласованно принятых решений и планируемых мероприятий. Такая совместная согласованная работа правоохранителей осуществляется на основе принципов законности, открытости (в пределах допустимого законом), паритета и равенства, самостоятельности и ответственности каждого правоохранительного органа за качественное и эффективное выполнение согласованных решений.

Анализ законодательства, практики и доктринальных источников позволяет выделить следующие основные формы такой координации:

- организация и проведение координационных совещаний руководителей правоохранительных органов;
- разработка планов координационной деятельности, как при расследовании отдельных преступлений, так и проведении отдельных следственных действий и оперативно-розыскных мероприятий;
- обмен информацией и проведение совместных проверок, оказание помощи подразделениям;
- изучение и распространение положительного опыта по вопросам обеспечения правопорядка и борьбы с преступностью;
- создание следственно-оперативных групп для расследования преступлений;

¹ Например, 25 ноября 2015 года в Генеральной прокуратуре РФ состоялось Координационное совещание руководителей правоохранительных органов, посвященное вопросам исполнения Национального плана по борьбе с коррупцией на 2014-2015 годы, 26 апреля 2016 года проведено заседание межведомственной рабочей группы по противодействию коррупции. Официальный сайт Генеральной прокуратуры РФ. URL: <http://genproc.gov.ru/smi/news/genproc/news-972030> (дата обращения: 03.05.2016).

– проведение совместных целевых мероприятий по выявлению и пресечению преступлений, устранению причин и условий, способствующих их совершению;

– издание совместных приказов, инструкций, рекомендации по вопросам обеспечения правопорядка и противодействия преступности¹.

Выбор той или иной формы совместной деятельности определяется состоянием правопорядка и уровнем преступности в том или ином регионе, сложившейся оперативной обстановкой и практикой совместной деятельности. Основной планово-регулярной формой является проведение координационных совещаний руководителей правоохранительных органов под председательством прокурора.

С учетом изложенного ведущим в модели обеспечения конституционного правопорядка правоохранительным органом принято считать прокуратуру, которая осуществляет надзор за законностью деятельности правоохранительных органов и координацию их деятельности в сфере обеспечения правопорядка.

Конституция РФ обособляет институт прокуратуры в общей системе государственных органов и одновременно обозначает некоторые ориентиры для определения его функциональных задач, что отражается в совместном участии Совета Федерации и Президента РФ в процедуре назначения Генерального прокурора РФ и его заместителей (ст. ст. 83, 102, 129); закрепление за Генеральным прокурором РФ полномочия по инициированию лишения парламентского иммунитета парламентария (ч. 2 ст. 98); взаимосвязи прокуратуры и правосудия в рамках их совместного фиксирования в главе 7 Конституции РФ при сохранении самостоятельности и независимости судебной власти (ст. 118)².

Конституционно-правовой статус прокуратуры модернизирован в обновленной главе 7 Конституции РФ «Судебная власть и прокуратура», где конституционный законодатель на первое место поставил определение полномочий, организации и порядка деятельности прокуратуры федеральным законом и отказался от ха-

¹ Сыдорук И.И. Государственно-правовое обеспечение правопорядка в Российской Федерации. С. 172-173.

² См. подр.: Бондарь Н.С., Джагарян А.А. Конституционализация прокурорского надзора в Российской Федерации: проблемы теории и практики // Конституционное и муниципальное право. 2015. № 5. С. 15.

рактеристики прокуратуры как единой централизованной системы с подчинением нижестоящих прокуроров вышестоящим, регламентировал порядок назначения прокуроров (ст. 129).

Между тем федеральный законодатель сохранил прежние конституционные характеристики российской прокуратуры. В соответствии с Федеральным законом «О прокуратуре Российской Федерации»¹ прокуратура РФ определяется как единая федеральная централизованная система органов, осуществляющих от имени Российской Федерации надзор за соблюдением Конституции РФ и исполнением законов, действующих на территории России, что предопределяет главные задачи прокуратуры.

В целях обеспечения верховенства закона, единства и укрепления законности, защиты прав и свобод человека и гражданина, а также охраняемых законом интересов общества и государства, прокуратура осуществляет и иные функции (надзор за исполнением законов; за соблюдением прав и свобод человека и гражданина; за исполнением законов органами, осуществляющими оперативно-розыскную деятельность, дознание и предварительное следствие; за исполнением законов судебными приставами; участие в судебных процессах и правотворчестве и др.).

Значимость прокуратуры в механизме обеспечения конституционного правопорядка заметно проявляется в роли Генерального прокурора РФ, который в установленном законом порядке принимает участие в заседаниях Верховного Суда РФ и вправе обращаться в Конституционный Суд РФ по вопросу нарушения конституционных прав и свобод граждан законом, примененным или подлежащим применению в конкретном деле². Это выражается и в подотчетности Генпрокурора РФ, который ежегодно представляет палатам парламента и Президенту РФ доклад о состоянии законности

¹ О прокуратуре Российской Федерации : Федеральный закон от 17.01.1992 // Официальный интернет-портал правовой информации. URL: <http://www.pravo.gov.ru> (дата обращения: 18.01.2018).

² По сведениям Секретариата КС РФ такое обращение имело единичный случай. См.: Определение Конституционного Суда РФ от 16.12.2004 № 394-О «По жалобе Генерального прокурора Российской Федерации на нарушение конституционных прав граждан пунктом 3 статьи 26 Федерального закона «Об органах судейского сообщества в Российской Федерации». Официальный сайт Конституционного Суда РФ. URL: <http://www.ksrf.ru/ru/Decision/Pages/extsearch.aspx> (дата обращения: 28.10.2016).

и правопорядка в Российской Федерации и о проделанной работе по их укреплению¹.

Следовательно, приоритетными направлениями прокурорского надзора являются обеспечение конституционной законности, правопорядка и защита прав и свобод человека и гражданина. Особо значим надзор за законностью в деятельности правоохранительных органов, осуществляющих оперативно-розыскную деятельность, предварительное следствие и дознание, и участвующих в обеспечении правопорядка, что расширяет горизонты их сотрудничества и взаимодействия.

Эффективным средством обеспечения правопорядка и профилактики правонарушений являются меры прокурорского реагирования на нарушения законности и совершение правонарушений. Мерами прокурорского реагирования законодатель определяет предостережение о недопустимости нарушения закона, представление, протест (ст. 23-25, 25.1 ФЗ о прокуратуре) Основная цель таких мер заключается в пресечении (прекращении), предупреждении, недопущении противоправных деяний и соответственно укреплении правопорядка в целом.

Законодательно закрепленные статусные характеристики подвергаются периодической корректировке, продолжаются научные дискуссии относительно обособленного статуса прокуратуры, исключения из компетенции прокурора полномочий по процессуальному руководству следствием² и др.

В конституционной доктрине периодически выдвигаются предложения о возможности правового регулирования статуса прокуратуры в отдельной главе Конституции РФ и федеральным кон-

¹ См., напр.: Доклад Генерального прокурора РФ на заседании Совета Федерации Федерального Собрания РФ 27.04.2016; Доклад Генерального прокурора РФ на заседании Совета Федерации Федерального Собрания РФ 10.04.2019 Официальный сайт Генеральной прокуратуры РФ. URL: [http:// genproc.gov.ru/smi/news/genproc/news-972030](http://genproc.gov.ru/smi/news/genproc/news-972030) (дата обращения: 13.04.2019).

² См., напр.: Гаврилов Б.Я. Перераспределение процессуальных и надзорных полномочий между прокурором и руководителем следственного органа: объективная необходимость или волюнтаризм в праве? // Уголовное судопроизводство. 2009. № 4; Махов В.Н. Роль прокурора в уголовном преследовании в России и зарубежных государствах // Законность. 2014. № 8; Ткачев И.В. О необходимости расширения полномочий по надзору за процессуальной деятельностью Следственного комитета // Рос. юстиция. 2014. № 9.

ституционным законом¹, что на современном этапе представляется преждевременным. Вместе с тем наделение Генерального прокурора РФ правом законодательной инициативы (ст. 104 Конституции РФ) и включение его в число субъектов, уполномоченных обращаться с запросом в Конституционный Суд РФ (в ч. 2 ст. 125 Конституции РФ), необходимо произвести в обозримой перспективе, тем более что Конституционным Судом РФ подтверждена возможность Генерального прокурора РФ обращаться в Конституционный Суд РФ с запросом о проверке соответствия федеральной Конституции учредительных актов субъектов Федерации², а в п. 6 ст. 35 ФЗ «О прокуратуре Российской Федерации» предусмотрено его право обращаться в указанный суд по вопросам нарушения конституционных прав и свобод граждан законом, примененным или подлежащим применению в конкретном деле.

В своих решениях Конституционный Суд РФ неоднократно обращался к различным аспектам организации и деятельности прокуратуры³, сформулировал определенные правовые позиции, уточ-

¹ См., напр.: Шобухин В.Ю. К вопросу о конституционно-правовом регулировании статуса российской прокуратуры // Российское право: образование, практика, наука. 2015. № 4. С. 74-75; Кожевников О.А. О направлениях деятельности прокуратуры // Российский юридический журнал. 2016. № 1. С. 109-114.

² По делу о проверке конституционности положений статей 115 и 231 ГПК РСФСР, статей 26, 251 и 253 ГПК Российской Федерации, статей 1, 21 и 22 Федерального закона «О прокуратуре Российской Федерации» в связи с запросами Государственного Собрания – Курултая Республики Башкортостан, Государственного Совета Республики Татарстан и Верховного Суда Республики Татарстан : постановление Конституционного Суда РФ от 18.07.2003 № 13-П // Вестник Конституционного Суда РФ. 2003. № 4.

³ См., напр.: По спору о компетенции между Советом Федерации и Президентом Российской Федерации относительно принадлежности полномочия по изданию акта о временном отстранении Генерального прокурора Российской Федерации от должности в связи с возбуждением в отношении него уголовного дела : постановление Конституционного Суда РФ от 01.12.1999 № 17-П // СЗ РФ. 1999. № 51. Ст. 6364; По делу о проверке конституционности отдельных положений статей 342, 371, 373, 378, 379, 380 и 382 УПК РСФСР, статьи 41 УК РСФСР и статьи 36 Федерального закона «О прокуратуре Российской Федерации» в связи с запросом Подольского городского суда Московской области и жалобами ряда граждан : постановление Конституционного Суда РФ от 17.07.2002 № 13-П // СЗ РФ. 2002. № 31. Ст. 3160; Определения Конституционного Суда РФ от 06.07.2000 № 121-О; от 03.10.2002 № 233-О; от 20.02.2003 № 86-О // Архив КС РФ. 2000, 2002, 2003. и др.

няющие конституционно-правовой статус прокуратуры. В одном из своих решений Суд сделал особый акцент на том, что при определении статусных характеристик прокуратуры законодатель не обладает полной свободой усмотрения и должен учитывать конституционно-правовую природу этого органа. Возложенные на прокуратуру публичные функции по осуществлению надзора за соблюдением Конституции РФ и исполнение законов, могут рассматриваться как характеризующие основы конституционно-правового статуса прокуратуры, который тесно связан с конституционными ценностями верховенства закона, единства правового пространства, укрепления законности, защиты прав и свобод человека и гражданина¹.

Упомянутое дело особо значимо в плане обеспечения конституционного правопорядка при организации и проведении прокурорских проверок в отношении некоммерческих организаций. Конституционный Суд РФ выявил ряд законодательных дефектов, связанных с тем, что Федеральный закон «О прокуратуре Российской Федерации» не устанавливал ни общий (предельный) срок проведения проверки, ни срок исполнения обращенных к таким организациям требований прокурора. Исправление таких недостатков, свидетельствующих о нарушении конституционного принципа формальной определенности закона, Суд адресовал законодателю², способствуя полноценному регулированию деятельности прокуратуры в системе обеспечения конституционного правопорядка.

Таким образом, деятельность судебных органов и прокуратуры весьма взаимосвязана, взаимообусловлена и значима среди субъектов обеспечения конституционного правопорядка. Выполняя каждый свое предназначение, функции и задачи, судебные органы и прокуратура консолидируются в достижении единой цели – укреплении конституционного правопорядка и обеспечении законности.

¹ По делу о проверке конституционности отдельных положений Федерального закона «О прокуратуре Российской Федерации» : постановление Конституционного Суда РФ от 17.02.2015 № 2-П // Собрание законодательства РФ. 2015. № 9. Ст. 1389. Также см.: Бондарь Н.С., Джагарян А.А. Конституционализация прокурорского надзора в Российской Федерации: проблемы теории и практики // Конституционное и муниципальное право. 2015. № 5. С. 16-17.

² Бондарь Н.С., Джагарян А.А. Указ. соч. С. 22-23.

2.5. Органы местного самоуправления в обеспечении конституционного правопорядка

Местное самоуправление является одной из основ конституционного строя, формой демократии, позволяющей населению в муниципальных образованиях самостоятельно и под свою ответственность решать вопросы местного значения, включая обеспечение правопорядка на своей территории.

Федеральным законом от 6 октября 2003 года № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» местное самоуправление определяется как форма осуществления народом своей власти, обеспечивающая в пределах, установленных Конституцией и законами, самостоятельное и под свою ответственность решение населением непосредственно и (или) через муниципальные органы вопросов местного значения, исходя из интересов населения, с учетом исторических и иных местных традиций.

Статья 130 Конституции РФ закрепляет, что местное самоуправление обеспечивает самостоятельное решение населением вопросов местного значения, владение, пользование и распоряжение муниципальной собственностью. Согласно Конституции (ч. 1 ст. 131) структуру *органов местного самоуправления* население муниципального образования определяет самостоятельно.

Несмотря на то, что согласно ст. 12 Конституции РФ органы местного самоуправления не входят в систему органов государственной власти, с учетом их публично-властного характера деятельности представляется необходимым их отнесение к органам обеспечения правопорядка. Необходимость такого отнесения очевидна, поскольку функция охраны правопорядка закреплена в ст. 132 Конституции РФ именно за органами местного самоуправления, что включает в орбиту реализации такого полномочия не только государственные, но и муниципальные органы публичной власти.

Охрана правопорядка – необходимое условие поддержания на территории муниципального образования режима законности и обеспечения общественной безопасности, которую обеспечивают соответствующие правоохранительные во взаимодействии с муниципальными органами.

Возложение Конституцией РФ функции обеспечения правопорядка и общественной безопасности на муниципальные органы

влечет необходимость наделения их эффективным инструментом для ее реализации. При этом вопросы охраны правопорядка имеют местное значение лишь в том смысле, что решаются конкретными субъектами и на конкретной территории, оставаясь в целом безусловной частью общегосударственной деятельности по обеспечению правопорядка в целом в России.

Вместе с тем ст. 132 Конституции РФ, которая относит охрану правопорядка к вопросам местного значения, не предусматривает изменения перечня вопросов местного значения в зависимости от вида муниципального образования, в частности, двухуровневую систему местного самоуправления. Тем не менее вряд ли есть основания ставить под сомнение соответствие двухуровневой системы местного самоуправления Конституции РФ¹, которая не запрещает таковой и одновременно не устанавливает другой (одноуровневой, многоуровневой) системы местного самоуправления, оставляя такой вопрос на усмотрение законодателя.

В литературе обобщенно характеризуется деятельность по обеспечению безопасности, законности и правопорядка на территории муниципального образования в следующих формах:

- контроля и надзора за соблюдением законности на территории муниципального образования;
- применения мер государственного принуждения, в том числе за правонарушения, связанные с осуществлением местного самоуправления;
- охраны общественного порядка, которая осуществляется преимущественно полицией;
- обеспечения безопасности граждан².

Однако многие полномочия в данной сфере осуществляют государственные (правоохранительные) органы, поэтому и сложно относить их к полномочиям органов местного самоуправления, хотя можно вести речь об их участии в реализации таковых.

В общем же виде функции муниципальных органов по обеспечению правопорядка сводятся к следующим:

- создание условий для работы полиции;
- определение задач и разработка программ по обеспечению безопасности и правопорядка;

¹ См.: Пивоваров А.С., Андреева И.А. Охрана общественного порядка в системе местного самоуправления : монография. Челябинск, 2012. С 46-47.

² Пивоваров А.С., Андреева И.А. Указ. соч. С. 130-131.

- согласование и участие в организации публичных манифестаций;
- участие в обеспечении безопасности дорожного движения;
- участие в обеспечении правопорядка, привлечение граждан для охраны общественного порядка¹.

Таким образом, обеспечение правопорядка является важнейшей конституционной задачей органов местного самоуправления, причем такая задача для них является одной из главных во многих зарубежных странах². Однако представляется преждевременным перенимать западный опыт, где в обеспечении правопорядка ведущая роль принадлежит органам местного самоуправления, которые выполняют функцию обеспечения правопорядка как часть общегосударственной задачи, но в пределах конкретного муниципального образования³.

Фадеев В.И. справедливо обращал внимание на необходимость реализации нормы ст. 132 Конституции РФ: органы местного самоуправления самостоятельно осуществляют охрану общественного порядка, что на практике реализуется полицией⁴. Тем не менее органы местного самоуправления прилагают усилия для реализации своей конституционной функции: оказывают финансовую помощь полиции; создают фонды укрепления законности и правопорядка; формируют локальные и добровольные отряды охраны порядка, которые участвуют в мероприятиях по обеспечению правопорядка и профилактике преступности (включая проявления экстремизма, терроризма, коррупции)⁵; предоставляют служебные по-

¹ Баликоева Л.М. Полномочия органов местного самоуправления по обеспечению правопорядка : дис... канд. юрид. наук. М., 2013. С. 31-32.

² См. напр.: Кононов А.М. Теоретические основы организации муниципальных органов охраны общественного порядка в Российской Федерации : автореф. дис. ... докт. юрид. наук. М., 2000. С. 14-15, 24-26; Дотдаев М.А. Полномочия органов местного самоуправления в сфере обеспечения законности и правопорядка : автореф. дис. ... канд. юрид. наук. М., 2013. С. 17.

³ Переверзев Е.А. Правовые и организационные основы взаимодействия органов внутренних дел и органов местного самоуправления : дис. ... канд. юрид. наук. М., 2001. С. 99-106.

⁴ Фадеев В.И. Стабильность и развитие Конституции Российской Федерации // Вестник Московского университета. Серия 11. Право. 2014. № 1. С. 52-53.

⁵ Колесников А.В. Проблемы осуществления функции охраны общественного порядка в системе местного самоуправления // Научный портал МВД России. 2015. № 2 (30). С. 67-69.

мещения участковым уполномоченным полиции для работы на обслуживаемом административном участке (ч. 7 ст. 48 ФЗ о полиции), в определенных законом случаях участковому уполномоченному полиции и совместно проживающим с ним членам его семьи предоставляют жилое помещение муниципального жилищного фонда (ч. 2 ст. 9 ФЗ о социальных гарантиях сотрудникам ОВД¹).

Положение ст. 132 Конституции РФ о том, что органы местного самоуправления осуществляют охрану общественного порядка, конкретизируется в Федеральном законе от 6 октября 2003 года №131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» (далее – ФЗ №131-ФЗ), согласно которому организация охраны общественного порядка на территории муниципального района и городского округа муниципальной милицией отнесена к числу вопросов местного значения муниципального района (п. 8 ч. 1 ст. 15) и городского округа (п. 9 ч. 1 ст. 16 Закона). Однако такие полномочия органов местного самоуправления пока «заморожены», поскольку в силу п. 3 ст. 83 ФЗ №131-ФЗ указанные положения закона вступают в силу в сроки, установленные федеральным законом, определяющим порядок организации и деятельности муниципальной милиции, который до сих пор не принят, что, по сути, блокирует реализацию положений ст. 132 Конституции РФ.

ФЗ №131-ФЗ устанавливает обширные полномочия органов местного самоуправления, связанных с обеспечением общественной безопасности и охраной правопорядка в муниципалитетах, что во многом относится к вопросам местного значения (ст. 14 ФЗ №131-ФЗ), в их числе:

- участие в профилактике терроризма и экстремизма, а также в минимизации и/или ликвидации последствий их проявлений (п. 7.1);

- создание условий для реализации мер, направленных на укрепление межнационального и межконфессионального согласия, сохранение и развитие языков и культуры народов Российской Федерации, проживающих на территории поселения, социальную и

¹ О социальных гарантиях сотрудникам органов внутренних дел Российской Федерации и внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации : Федеральный закон от 19.07.2011 № 247-ФЗ (в ред. от 29.07.2017) // Официальный интернет-портал правовой информации. URL: <http://www.pravo.gov.ru> (дата обращения: 08.12.2017).

культурную адаптацию мигрантов, профилактику межнациональных (межэтнических) конфликтов (п. 7.2);

- участие в предупреждении и ликвидации последствий чрезвычайных ситуаций (п. 8);

- обеспечение первичных мер пожарной безопасности в границах населенных пунктов поселения (п. 9);

- организация и осуществление мероприятий по территориальной обороне и гражданской обороне, защите населения и территории поселения от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера (п. 23);

- создание, содержание и организация деятельности аварийно-спасательных служб и (или) аварийно-спасательных формирований на территории поселения (п. 24);

- осуществление мероприятий по обеспечению безопасности людей на водных объектах, охране их жизни и здоровья (п. 26);

- оказание поддержки гражданам и их объединениям, участвующим в охране общественного порядка, создание условий для деятельности народных дружин (п. 33);

- предоставление помещения для работы на обслуживаемом административном участке поселения сотруднику, замещающему должность участкового уполномоченного полиции (п. 33.1);

В реализации задач охраны правопорядка и обеспечения законности, защиты прав граждан на территории муниципалитетов участвуют различные комиссии (административные, по делам несовершеннолетних, по профилактике правонарушений и др.), которые создаются и функционируют при осуществлении муниципальными органами отдельных государственных полномочий, а в отдельных случаях для решения соответствующего вопроса местного значения.

Вместе с тем ФЗ №131-ФЗ не закрепляет такие полномочия исчерпывающим образом. В системе действующего законодательства можно встретить обширное количество федеральных законов, дополняющих полномочия органов местного самоуправления в сфере обеспечения правопорядка. Так, Федеральный закон от 24 июня 1999 года № 120-ФЗ «Об основах системы профилактики безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних»¹ в ч. 2

¹ Об основах системы профилактики безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних : Федеральный закон от 24.06.1999 № 120-ФЗ // Офици-

ст. 25 закрепляет обязательность передачи материальных и финансовых средств, необходимых для реализации органами местного самоуправления, наделенными государственными полномочиями, осуществлять отдельные виды деятельности по профилактике безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних. Федеральный закон от 8 января 1998 года № 3-ФЗ «О наркотических средствах и психотропных веществах»¹ возлагает на органы местного самоуправления в пределах своей компетенции организацию исполнения законодательства Российской Федерации о наркотических средствах, психотропных веществах и их прекурсорах (ст. 7).

Федеральный закон от 15 июля 1995 года № 103-ФЗ «О содержании под стражей подозреваемых и обвиняемых в совершении преступлений»² закрепляет возможность установления режимных требований на прилегающих к местам содержания под стражей территориях, границы которых определяются органами местного самоуправления по представлению органов внутренних дел, территориальных органов уголовно-исполнительной системы и федеральной службы безопасности (ст. 35).

Федеральный закон «О противодействии коррупции» муниципальные органы вводит в механизм обеспечения мер по профилактике коррупции (ст. 6). Федеральный закон «О противодействии экстремистской деятельности» муниципальные органы включает в систему профилактики экстремистской деятельности, которые в пределах своей компетенции в приоритетном порядке осуществляют профилактические, в том числе воспитательные, пропагандистские, меры, направленные на предупреждение экстремистской деятельности (ст. 5).

Федеральный закон «О противодействии терроризму» в числе организационных основ противодействия терроризму определяет, что органы местного самоуправления осуществляют противодействие терроризму в пределах своих полномочий, а в целях свое-

альный интернет-портал правовой информации. URL: <http://www.pravo.gov.ru> (дата обращения: 13.01.2019).

¹ О наркотических средствах и психотропных веществах : Федеральный закон от 08.01.1998 № 3-ФЗ // Официальный интернет-портал правовой информации. URL: <http://www.pravo.gov.ru> (дата обращения: 03.05.2019).

² О содержании под стражей подозреваемых и обвиняемых в совершении преступлений : Федеральный закон от 15.07.1995 № 103-ФЗ // Официальный интернет-портал правовой информации. URL: <http://www.pravo.gov.ru> (дата обращения: 10.05.2019).

временного информирования населения о возникновении угрозы теракта и организации деятельности по противодействию его совершению, муниципальными органами могут устанавливаться уровни террористической опасности, предусматривающие принятие дополнительных мер по обеспечению безопасности личности, общества и государства (ст. 5).

Важно заметить, что органы местного самоуправления законодательно закреплены в качестве субъектов профилактики правонарушений (ст. 5 ФЗ № 182-ФЗ «Об основах системы профилактики правонарушений в Российской Федерации»)¹ и определены их права в этой сфере (ст. 12 ФЗ № 182-ФЗ), а охрана общественного правопорядка является одним из основных направлений профилактики правонарушений (ст. 6 ФЗ № 182-ФЗ).

Таким образом, исходя из обозначенного конституционного и законодательного регулирования, в сложившейся ситуации муниципальные органы реализуют указанное конституционное полномочие по охране правопорядка в основном во взаимодействии с правоохранительными органами, в первую очередь с полицией.

Представляется необходимым усилить реализацию конституционной функции органов местного самоуправления в направлении превентивной составляющей посредством активизации и расширения участия муниципальных органов в мероприятиях, способствующих минимизации (нейтрализации) угроз и снижающих риски нарушения правопорядка, прав и свобод граждан (программы «Безопасный город», обеспечение должной благоустроенности территории, участие в профилактике правонарушений, правовом воспитании, правовой пропаганде и обучении граждан и т.д.).

Такая идея должна получить развитие при реализации положений упомянутого ФЗ «Об основах системы профилактики правонарушений в Российской Федерации», где в числе прав органов местного самоуправления в сфере профилактики правонарушений закреплены: разработка муниципальных программ, принятие муниципальных правовых актов в сфере профилактики правонарушений; создание соответствующих координационных органов; принятие мер по устранению причин и условий, способствующих совер-

¹ Об основах системы профилактики правонарушений в Российской Федерации : Федеральный закон от 23.06.2016 № 182-ФЗ // Официальный интернет-портал правовой информации. URL: <http://www.pravo.gov.ru> (дата обращения: 30.06.2018).

шению правонарушений; обеспечение взаимодействия лиц, участвующих в профилактике правонарушений; осуществление профилактики в определенных формах профилактического воздействия: правовое просвещение и информирование, социальная адаптация, ресоциализация, социальная реабилитация, помощь лицам, пострадавшим от правонарушений или подверженным риску стать таковыми (ч. 2 ст. 7, ст. 12, ч. 1 ст. 17 ФЗ №182-ФЗ).

Таким образом, с реализацией данного закона заметно возрастает профилактическая деятельность муниципальных органов, что способствует эффективной реализации их конституционной функции по обеспечению правопорядка.

Кроме того, следует активизировать работу комиссий по профилактике правонарушений. В России созданы почти 4 тысячи таких комиссий, в том числе в 83 субъектах РФ, 323 городах с районным делением, 656 городах без районного деления, 2596 сельских муниципалитетах. В 2012 году профинансировано 4 547 региональных и местных программ профилактики правонарушений на общую сумму 17,5 млрд рублей¹.

При этом органы местного самоуправления активно взаимодействуют не только с органами внутренних дел, но и с другими правоохранительными органами. Так, к примеру, правовые основы взаимодействия муниципальных органов с прокуратурой заложены в Федеральном законе о прокуратуре, основными формами такого взаимодействия, наряду с проведением совещаний, семинаров, консультационно-экспертной работой, являются надзор за исполнением законов, соблюдением прав и свобод человека и гражданина муниципальными органами и их должностными лицами; за соответствием законам издаваемых органами местного самоуправления правовых актов. Соответственно, и взаимоотношения между ними группируются на профилактические (превентивные) и реакционные (меры реагирования в целях устранения совершенных правонарушений). В целом же наметилась тенденция к снижению давления прокуратуры на органы местного самоуправления, уста-

¹ См.: Журавлев Р.А., Гончаров И.В., Яковлев К.Л., Бок А.А., Бокарева Т.С. Правовые основы деятельности органов местного самоуправления в сфере обеспечения общественной безопасности: история, современность, перспективы: монография. М., 2016. С. 111-112.

новлению между ними во многом паритетных, партнерских отношений¹.

В действительности, непосредственное обеспечение правопорядка осуществляется подразделениями полиции. Фактическая отстраненность муниципальных органов от участия в обеспечении охраны правопорядка в условиях современной России приводит к тому, что федеральный центр несет всю полноту ответственности за обеспечение правопорядка на всех уровнях территориальной организации государства – от городов федерального значения до небольших сельских поселений и межселенных территорий. Это порождает далеко не всегда оправданный перенос негативного восприятия населением качества обеспечения правопорядка только на федеральную власть, сохранение патерналистской модели российской государственности, стагнацию организационно-правовых форм обеспечения правопорядка на территории муниципальных образований².

Между тем сегодня представляется преждевременным включать вопросы по охране общественного порядка и профилактике преступлений в число вопросов местного значения. Однако заслуживает внимания законодателя предложение закрепить за представительным органом муниципального образования полномочие ставить вопрос о недоверии уполномоченному участковому полиции или руководителю органа внутренних дел на районном уровне, что не подрывает идею централизации полиции, поскольку окончательное решение остается за руководителем вышестоящего органа внутренних дел³. Интересно и предложение предусмотреть ответственность для территориального органа внутренних дел за ненадлежащее обеспечение правопорядка в виде отставки всего коллектива (более правильно – ответственных руководителей – А.Б.) в связи с утратой доверия со стороны населения той или иной терри-

¹ См. подр.: Земеров Н. Взаимодействие прокуратуры с органами местного самоуправления при осуществлении надзора за законностью нормативных правовых актов // Законность. 2015. № 9. С. 32-33.

² Скрипкина Ю.Г. Взаимодействие органов местного самоуправления с органами внутренних дел по охране общественного порядка на территории муниципального образования (конституционно-правовые и организационные основы) : автореф. дис. ... канд. юрид. наук. СПб., 2009. С. 24-25.

³ Баликоева Л.М. Полномочия органов местного самоуправления по обеспечению правопорядка : дис... канд. юрид. наук. М., 2013. С. 9-12.

тории, что повысит уровень персональной ответственности сотрудников за надлежащий уровень обеспечения правопорядка¹.

Действительно, такие меры позволят обеспечить реальный контроль населения за эффективностью деятельности полиции в пределах муниципалитета, учитывать общественное мнение. Централизация полиции, как показывает практика, не препятствует ей взаимодействовать с муниципальными органами, на что еще будет обращено внимание в последующем.

На практике функциональная деятельность органов местного самоуправления в правоохранительной сфере в настоящее время сводится к организационному обеспечению деятельности по охране правопорядка, что проявляется в том, что они: принимают участие в координации деятельности правоохранительных органов; создают правоохранительным органам необходимые условия для более результативной работы; формируют в соответствии с законодательством муниципальные органы охраны общественного порядка; принимают участие в комплексном планировании противодействия преступности; формируют правоохранительные комиссии и контролируют их деятельность; через общественные советы осуществляют контроль за деятельностью территориальных органов внутренних дел (ч. 7 ст. 9 и ч. 4 ст. 50 ФЗ о полиции)².

С учетом этого становится значимой роль органов местного самоуправления в организационно-координационной деятельности территориальных подразделений правоохранительных органов на муниципальном уровне (прокуратуры, полиции и др.).

Законодателем и в прежнем, и действующем ФЗ-131 закреплена возможность создания муниципальной милиции, но для этого до сих пор не принимаются соответствующие законодательные акты, хотя такая идея, как идея обеспечения рационального перераспределения функций и правомочий в сфере управления системы МВД России на федеральном, региональном и муниципальном

¹ Адмиралова И.А. Статус субъектов административной деятельности полиции и проблемы его реализации в сфере обеспечения прав и свобод граждан // Государство и право. 2015. № 8. С. 12.

² См.: Скрипкин Г.Ф. К вопросу об охране общественного порядка органами местного самоуправления в свете принятия Закона о полиции // Вестник Московского университета МВД России. 2012. № 1. С. 165–166.

уровнях выдвигается не первый десяток лет¹. Мало того, уже в середине 1990-х годов некоторые ученые предлагали принять федеральный закон о полиции и создать региональные и муниципальные органы охраны правопорядка².

В доктрине рассматриваются перспективы создания муниципальной милиции и сегодня³. Хотя предложение создать муниципальные органы охраны общественного порядка как основной инструмент и наиболее действенное средство обеспечения правопорядка органами местного самоуправления⁴ на современном этапе требует серьезного осмысления.

Муниципальные органы охраны правопорядка в литературе предлагается рассматривать как структуры, создаваемые и формируемые органами местного самоуправления, основным предназначением которых является выполнение решений муниципальных органов по вопросам обеспечения правопорядка и безопасности. Их следует включать в систему единой дислокации сил и средств, участвующих в охране правопорядка и обеспечении общественной безопасности на территории соответствующего муниципального образования⁵. Такие органы отдельные ученые определяют как правоохранительные формирования, призванные в пределах своей компетенции осуществлять защиту прав и свобод граждан, интере-

¹ См.: Зубов И.Н. Государственно-правовые и организационные проблемы функционирования и развития системы МВД России: дис. ... докт. юрид. наук. СПб, 1999. С. 13, 288–289; Миньковский Г.М. О понятии и структуре муниципальной милиции // Муниципальная милиция: проблемы организации и правового обеспечения, зарубежный опыт. М., 1991. С. 35–37; Роша А.Н. Функции и структура муниципальной милиции // Муниципальная милиция: проблемы организации и правового обеспечения, зарубежный опыт. М., 1991. С. 25–26; Старостин С.А. Нужна ли муниципальная милиция Российской Федерации // Научный портал МВД России. 2014. № 4. С. 80–82; Шихов Е.Ю. Организация местной (муниципальной) милиции в системе управления (по материалам города Москвы) : дис. ... канд. юрид. наук. М., 1995. С. 7–10.

² См.: Харитонов А.Н. Государственный контроль над преступностью: вопросы теории : дис... докт. юрид. наук. Нижний Новгород, 1997. С. 310–311.

³ См., напр.: Кононов А.М. Конституционные основы, законодательные предпосылки и правовые перспективы создания муниципальной милиции // Закон и право. 2015. № 12. С. 18–22.

⁴ Кононов А.М. Теоретические основы организации муниципальных органов охраны общественного порядка в Российской Федерации : дис. ... докт. юрид. наук. М., 2000. С. 7–9.

⁵ Пивоваров А.С., Андреева И.А. Указ. соч. С. 133.

сы населения соответствующего муниципального образования от противоправных посягательств, тем самым участвуя в обеспечении конституционного правопорядка¹.

С учетом изложенного представляется возможным включать такие органы в систему правоохранительных органов, которые наряду с общественными формированиями правоохранительной направленности следует относить к числу негосударственных правоохранительных структур. В таком случае муниципальные органы охраны правопорядка можно отнести к исполнительно-распорядительным муниципальным органам, которые, разумеется, не входят в систему государственных органов.

Обозначенный вопрос напрямую связан с проблемой формирования муниципальной милиции. Современные исследователи, предлагая формировать муниципальную милицию на основе существующих объединений по охране общественного порядка, подчеркивают, что муниципальная милиция не может и не должна подменять собой федеральную полицию, ее основными функциями должны быть охрана общественного порядка и профилактика правонарушений на территории муниципального образования. Деятельность муниципальной милиции должна регламентироваться Федеральным законом «О муниципальной милиции» и законами субъектов РФ².

Другими авторами обоснованно указывается на необходимость дополнения Федерального закона об общих принципах местного самоуправления положениями, раскрывающими содержание основных полномочий органов местного самоуправления в сфере обеспечения правопорядка как вопросов местного значения, а конкретные полномочия органов местного самоуправления в сфере обеспечения правопорядка предлагается закреплять в уставах муниципальных образований в соответствии с федеральными законами и законами субъектов РФ³.

¹ Кононов А.М. Роль и место органов местного самоуправления в осуществлении охраны общественного порядка // Государство и право. 2007. № 12. С. 33-35.

² Баликоева Л.М. Указ. соч. С. 9-10.

³ См.: Скрипкин Г.Ф. К вопросу об охране общественного порядка органами местного самоуправления в свете принятия Закона о полиции // Вестник Московского университета МВД России. 2012. № 1. С. 163-164.

Многими исследователями последовательно доказывается необходимость принятия такого закона, очевидные преимущества создания муниципальной милиции заключаются в отсутствии вышестоящих органов, требующих показателей, отчетности; подчинение муниципальной милиции закону и подотчетность перед населением, которое и будет оценивать эффективность ее работы. Удовлетворенность населения должно стать главным показателем работы местной милиции¹.

Однако с учетом того, что в ФЗ о полиции развивается идея централизации полиции (ч. 1 ст. 4 ФЗ о полиции) с переходом всей полиции на федеральное бюджетное финансирование (ч. 1 ст. 47 ФЗ о полиции), что исключает двойное подчинение полиции, на современном этапе такой подход означает отказ законодателя от идеи создания муниципальной полиции². Тем не менее в дальнейшей перспективе потребуется корректировка закона в целях формирования возможности создания муниципальной милиции, воздержание от таких преобразований не должно затягиваться на десятилетия. В таком случае органы местного самоуправления действительно смогут стать основными субъектами обеспечения правопорядка, а население муниципалитетов получит возможность самостоятельно реализовать свою конституционную функцию – участвовать в обеспечении правопорядка, на что неоднократно обращалось внимание исследователями³.

В современных условиях органы местного самоуправления осуществляют координационную функцию, принимают меры по обеспечению правопорядка в ходе массовых мероприятий, заслушивают отчеты руководителей территориальных районных органов

¹ См.: Казанник А.И. Муниципальная полиция в системе органов местного самоуправления России // Государственная власть и местное самоуправление. 2013. № 6. С. 21-22; Колесников А.В. Проблемы осуществления функции охраны общественного порядка в системе местного самоуправления // Научный портал МВД России. 2015. № 2 (30). С. 66-67.

² См. подр.: Скрипкин Г.Ф. Указ. соч. С. 165-166.

³ См.: Годунин Р.С. Роль органов местного самоуправления в обеспечении правопорядка : дис. ... канд. юрид. наук. М., 2005. С. 75-83; Казанник А.И. Муниципальная полиция в системе органов местного самоуправления России // Государственная власть и местное самоуправление. 2013. № 6. С. 23; Адамян А.А. Конституционно-правовые основы деятельности органов местного самоуправления в сфере обеспечения правопорядка в Республике Армения : дис. ... канд. юрид. наук. М., 2019.

о состоянии правопорядка, участвуют в обеспечении правопорядка и общественной безопасности при чрезвычайных ситуациях. Однако трудно не согласиться с тем, что они не реализуют свои полномочия по самостоятельному обеспечению общественного порядка также и по причине централизации построения системы МВД России, которая не в полной мере отражает реалии федеративного устройства и фактически игнорирует местное самоуправление как основу конституционного строя¹.

В целях создания правовых, организационных и материальных условий для реализации органами местного самоуправления конституционного права на самостоятельное осуществление охраны общественного порядка в соответствии с Указом Президента РФ от 17 сентября 1998 года № 1115 «О проведении в ряде муниципальных образований эксперимента по организации охраны общественного порядка органами местного самоуправления» был проведен эксперимент по организации охраны общественного порядка органами местного самоуправления.

Результаты эксперимента показали, что к выполнению функций по охране общественного порядка оказались не готовы ни субъекты Российской Федерации, ни муниципальные образования. Абсолютное большинство муниципальных органов не смогли обеспечить содержание подразделений муниципальной милиции на уровне расчетных нормативов. Формирование на базе подразделений милиции силовой структуры, подчиненной органам местного самоуправления, в сложившейся общественно-политической и экономической обстановке было признано преждевременным. Указом Президента РФ от 2 июня 2000 года № 1011 «О завершении эксперимента по организации охраны общественного порядка органами местного самоуправления» проведение эксперимента завершено. При этом подготовка в ходе эксперимента проекта федерального закона «О муниципальных органах охраны общественного порядка» была признана нецелесообразной. Организаторы эксперимента пришли к выводу, что реализация полномочий по осуществлению охраны общественного порядка, предоставленных органам местного самоуправления Конституцией РФ и Федеральным законом «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации», возможна путем создания условий для деятель-

¹ Казанник А.И. Указ. соч. С. 22-23.

ности добровольных формирований населения по охране общественного порядка¹.

Хотя после этого вносились законопроекты в Государственную Думу. Так, в 2014 году группой депутатов (С.М. Миронов, Т.Н. Москалькова и др.) был внесен законопроект о муниципальной милиции, который направлен на реализацию положений ст. 132 Конституции РФ и рассматривал муниципальную милицию как самостоятельный муниципальный орган, подчиненный главе муниципалитета. Однако такие инициативы не получили поддержку и были сняты с рассмотрения².

Таким образом, практика формирования муниципальных органов охраны правопорядка прошла несколько этапов, однако не была доведена до логического завершения. При проведении таких преобразований следует исходить из необходимости формирования муниципальной милиции как обособленной структуры, порядок формирования, компетенция, структура, штатная численность должны регламентироваться уставом муниципального образования в соответствии с федеральным и региональным законодательством. Зарубежный опыт многоуровневого построения полицейской системы (США, Германия, Франция, Япония, Италия) не только повышает эффективность обеспечения правопорядка, но и становится гарантом развития демократии в соответствующей стране³.

Важнейшим средством установления конституционного правопорядка на территории муниципальных образований является государственный контроль. Он осуществляется федеральными и региональными органами государственной власти, в зависимости от объекта может быть подразделен на два вида: контроль соблю-

¹ Обеспечение правопорядка в общественных местах // Официальный сайт МВД России. URL: <https://mvd.ru/document/1764405> (дата обращения: 05.05.2018).

² См.: Журавлев Р.А., Гончаров И.В., Яковлев К.Л., Бок А.А., Бокарева Т.С. Правовые основы деятельности органов местного самоуправления в сфере обеспечения общественной безопасности: история, современность, перспективы: монография. М., 2016. С. 122-123; О муниципальной милиции в Российской Федерации : пояснительная записка к проекту Федерального закона № 621910-6 // Официальный сайт Государственной Думы ФС РФ. URL: <http://iam.duma.gov.ru> (дата обращения: 01.05.2016).

³ См.: Осипов Ю.И. Зарубежный опыт муниципальной полиции // Муниципальная полиция: проблемы организации и правового обеспечения, зарубежный опыт. М., 1991.

дения законов и законности в деятельности муниципальных органов и контроль осуществления органами местного самоуправления отдельных государственных полномочий. Причем в последнем случае органы государства вправе отменять акты органов МСУ, что иногда вызывает сомнения в конституционности такой нормы¹.

В общем виде государственный контроль в отношении местного самоуправления осуществляется в таких формах:

– судебный контроль, осуществляемый посредством конституционного, административного, гражданского и уголовного судопроизводства. При рассмотрении сущности дел суды оценивают правомерность деятельности и решений муниципальных органов и должностных лиц, что может являться определенной стадией в механизме наложения ответственности, рассматривают жалобы в отношении них;

– прокурорский надзор в соответствии с ФЗ «О прокуратуре» в отношении исполнения муниципальными органами законодательства²;

– административный контроль и надзор. Для контроля используются различные формы деятельности – проверки, получение объяснений, различные формы надзора и мониторинга. Административный контроль и надзор позволяют проверить эффективность исполнения законов и принимаемых решений, обеспечивают принцип обратной связи, дисциплину и ответственность. Однако следует учесть, что такой контроль в отношении местного самоуправления ограничен требованиями законности, должен носить преимущественно превентивный характер, связан с реализацией местными органами переданных государственных полномочий и использованием материальных ресурсов для их реализации³.

Исследователями обоснованно отмечается необходимость усиления прокурорского надзора при осуществлении уполномо-

¹ См.: Гусенбеков И.И. Указ. соч. С. 40.

² Первостепенность прокурорского надзора за органами местного самоуправления неоднократно отмечалась в литературе. См., напр.: Шугрина Е.С. Контроль за органами местного самоуправления и их должностными лицами // Конституционное и муниципальное право. 2007. № 6. С. 32; Евдокимов А.С. Актуальные проблемы прокурорского надзора в системе местного самоуправления // Правовая культура. 2010. № 1. С. 92.

³ См.: Кашо В.С. Ответственность в системе местного самоуправления : монография. Красноярск, 2005. С. 88-100.

ченными органами государственной власти государственного контроля (надзора) за органами местного самоуправления¹.

Однако воздействие государства на местное самоуправление не остается односторонним, поскольку эти два уровня публичной власти не являются субъектом и объектом отношений, они являются субъектами взаимоотношений, потому ориентированы на взаимодействие и совместное сотрудничество в различных сферах.

Местное самоуправление, будучи самостоятельным институтом, оказывает влияние на государство и его структуру, взаимодействуя с ним в следующих формах:

- участие в реализации решений муниципальных органов всеми предприятиями, организациями, учреждениями независимо от их организационно-правовых форм;
- взаимное обращение государственных и местных органов друг к другу, создание согласительных комиссий, обращение в суд для разрешения спорных вопросов;
- участие местных представительных органов в законодательном процессе, обращение с правом законодательной инициативы в парламент субъекта РФ;
- активная деятельность различных объединений муниципальных образований (Конгресса муниципальных образований, Союза российских городов и др.) и предписанная в новом законе необходимость создания Советов глав муниципальных образований для координации и повышения эффективности их деятельности;
- участие муниципальных органов в организации и проведении федеральных и региональных выборов и референдумов;
- реализация муниципальными органами переданных им федеральным и/или региональным законом отдельных государственных полномочий.

Однако следует согласиться с И.В. Выдриным, что в системе «государство – местное самоуправление» первому отводится ведущая роль, поскольку государство определяет в законодательстве статус и место местного самоуправления; выступает гарантом реализации местного самоуправления и обеспечивает ему право на судебную защиту; привлекает к реализации государственных планов

¹ См. напр: Кожевников О.А. Регламентация контроля и надзора за деятельностью органов местного самоуправления и должностных лиц местного самоуправления (конституционно-отраслевой аспект) // Административное и муниципальное право. 2016. № 6. С. 507-510.

и реформ (ЖКХ); содержание и объем полномочий органов местного самоуправления определяется государством; органы местного самоуправления наделяются отдельными государственными полномочиями¹.

Исходя из положений ст. 133 Конституции РФ, предусматривающих гарантированность местного самоуправления, Российская Федерация берет на себя обязанность обеспечить судебную защиту местного самоуправления, возмещение дополнительных расходов, возникших вследствие решений, принятых муниципальными органами; установление конституционного запрета на ограничение его прав, установленных Конституцией РФ и законами. Тем самым федеральные и региональные органы власти определенным образом ограничивают свои полномочия в пользу расширения прав народа на самоуправление².

Таким образом, самоуправление не означает обособление, выход из системного единства публичной власти, освобождение от влияния государства и субординационных связей.

Другими авторами обоснованно указывается на необходимость дополнения ФЗ-131 об общих принципах местного самоуправления положениями, раскрывающими содержание основных полномочий органов местного самоуправления в сфере обеспечения правопорядка как вопросов местного значения, а конкретные полномочия органов местного самоуправления в сфере обеспечения правопорядка предлагается закреплять в уставах муниципальных образований в соответствии с федеральными законами и законами субъектов РФ³.

Представляется, что с возрастанием ответственности муниципалитетов за состояние правопорядка и законности, в дальнейшем целесообразно принятие ФЗ «О муниципальной милиции», в котором следует определить формы участия муниципальных органов в обеспечении правопорядка.

Соответственно следует организовать эффективное взаимодействие полиции с муниципальными органами, их конструктивное

¹ Выдрин И.В. Муниципальное право России М., 2004. С.80-81.

² См.: Таболин В.В. Самоуправление в крупных городах: монография. М., 1999. С. 90-92.

³ См.: Скрипкин Г.Ф. К вопросу об охране общественного порядка органами местного самоуправления в свете принятия Закона о полиции // Вестник Московского университета МВД России. 2012. № 1. С. 163–164.

сотрудничество, направленное на обеспечение безопасности, правопорядка и реализацию конституционных прав граждан, проживающих в пределах соответствующих муниципальных образований. С учетом этого правовую характеристику взаимодействия органов МВД России и муниципальных органов в системе обеспечения правопорядка следует выстраивать исходя из того, что первые являются государственными органами и входят в исполнительную власть, а вторые, в соответствии с Конституцией РФ, не входят в систему органов государственной власти, но являются органами публичной власти, осуществляя ее на муниципальном уровне, в том числе в сфере обеспечения правопорядка.

Таким образом, в обеспечении правопорядка задействованы не только государственные органы, но и муниципальные. Несмотря на то что многие из таких органов являются органами общей компетенции и не относятся к числу правоохранительных органов, в определенных случаях они самостоятельно, а в основном во взаимодействии с другими органами публичной власти и институтами общественности, оказывают определенное воздействие на установление и укрепление конституционного правопорядка.

2.6. Участие общественных формирований в обеспечении конституционного правопорядка

Эффективное обеспечение конституционного правопорядка требует скоординированных и согласованных усилий, сотрудничества и партнерства различных государственных и негосударственных структур. Игнорирование ресурсов и полезных инициатив со стороны общественности снижает эффективность и системность мер по его качественному обеспечению конституционного правопорядка. Состояние конституционного строя и защиты прав граждан обуславливает необходимость организации конструктивного сотрудничества общественности и государства.

Устойчивость конструктивного сотрудничества органов публичной власти и институтов гражданского общества основывается на взаимной согласованности и понимании общих публичных интересов, своевременном выявлении, устранении и/или минимизации рисков и угроз конституционному правопорядку. В рассматриваемой конструкции значимое место занимают такие институты, как: общественный контроль, информационная прозрачность и от-

крытость управленческой системы, предсказуемость политических и организационных решений. Особое значение здесь должно уделяться также правопорядку как состоянию общественных отношений, складывающемуся в результате системного, последовательного и реального действия нормативных правовых положений и государственного руководства данной областью правовой системы общества¹.

Парадигма правопорядка в современной юриспруденции выступает весьма универсальной категорией, рассматриваемой через призму различных параметров своего проявления и существования. Прежде всего, это юридическая и неюридическая характеристика социального порядка, объективно и субъективно обусловленное состояние социальной жизни, фактическое и номинальное отражение установленных требований, фактическая и теоретическая категория. Являясь одним из универсальных понятий юриспруденции, правопорядок рассматривается посредством общеправового, юридического отраслевого и межотраслевого измерения, и первую очередь конституционного. В связи с этим следует отстаивать идею конституционной стабильности, рассматривать ее нарушение как угрозу и препятствие укреплению конституционного правопорядка, минимизировать проведение конституционных реформ, на что обращается внимание выше и что убедительно доказывается в конституционной доктрине².

Как отмечалось, в современном конституционно-правовом осмыслении категория «конституционный правопорядок» последовательно находит свое понимание в широком смысле. Такой порядок вбирает в себя все проявления, соответствующие и не соответствующие действующим правовым актам, первоосновой для которых выступают нормы конституционного законодательства. Любое противоправное проявление (нарушение правопорядка) необходимо рассматривать как нарушение установленного конституционного правопорядка. Такое видение дает основания исследователям

¹ См. подр.: Безруков А.В., Тепляшин И.В. Конституционный правопорядок как условие развития гражданского общества современной России // Современное право. 2018. № 12. С. 33-39.

² См.: Безруков А.В. Конституционно-правовой механизм обеспечения правопорядка органами публичной власти в России: монография. М., 2018; Скуратов Ю.И. Конституционная реформа в Российской Федерации (варианты развития конституционного процесса) // Вестник Саратовской государственной юридической академии. 2018. № 3. (122). С. 53-55.

рассматривать конституционный правопорядок в контексте социального порядка в целом¹.

С учетом изложенного под конституционным правопорядком следует понимать систему общественных отношений, сложившуюся на основе соблюдения требований норм конституционного законодательства. Востребованным представляется формирование концепции конституционного правопорядка, где важно учитывать систему требований и принципов конституционного характера. Конституционный правопорядок характеризуется необходимым условием и основой для развития правовой системы России, что способствует реализации принципов гарантированности конституционных прав и свобод человека и верховенства Конституции РФ, ее высшей юридической силы и прямого действия. При этом идея верховенства Конституции как основы конституционного правопорядка развивается в конституционной доктрине и наряду с участием общественности в обеспечении конституционного правопорядка рассматривается в качестве одного из критериев рассматриваемого правопорядка².

В свою очередь, общественность следует рассматривать как совокупность негосударственных структур (общественные объединения, молодежное сообщество, трудовые коллективы, научное сообщество и пр.), которые реализуют свои инициативы, активно участвуют в решении общественных вопросов и в силу этого взаимодействуют с государственными органами и учреждениями.

В соответствии со ст. 3, 30, ч. 1 ст. 32 Конституции РФ граждане Российской Федерации и их объединения имеют право участвовать в работе государственных органов, создавать и принимать участие в деятельности общественных формирований, в том числе правоохранительной направленности. В современных условиях укрепления правовой государственности, реализации принципов конституционного строя и развития новых форм взаимодействия общественности и государства важнейшим направлением пред-

¹ См.: Безруков А.В. Указ. соч. С. 75-77; Нарутто С.В. Верховенство Конституции как основа конституционного правопорядка в России // Российское право: образование, наука, практика. 2018. № 3. С. 30-31; Прудников А.С. Конституционный порядок и национальная безопасность – базовые основы жизнедеятельности государства // Вестник Московского университета МВД России. 2008. № 10. С. 139-140.

² Нарутто С.В. Указ. соч. С. 30-31

ставляется исследование демократических правовых средств и явлений с учетом их междисциплинарного взаимодействия.

Согласно ст. 30 федеральной Конституции государство является гарантом свободной деятельности общественных объединений и обеспечивает право граждан на объединение. Конституционный Суд РФ в своих решениях в сфере защиты конституционного права граждан на объединение пришел к выводам о том, что:

1) право граждан на объединение может быть ограничено только решением суда на основании закона;

2) Конституция не запрещает государству передавать отдельные полномочия исполнительных органов негосударственным организациям при проведении соответствующего контроля;

3) свобода вероисповедания включает как коллективный, так и индивидуальный аспекты;

4) невозможно лишить правоспособности объединение, если его деятельность не соответствует требованиям нового закона;

5) законодатель вправе определять не только условия, порядок создания и деятельности, но объем и содержание прав общественного объединения (впрочем, следует признать, что данный вывод весьма спорен)¹.

Эффективность участия общественных формирований в обеспечении конституционного правопорядка достигается путем осуществления общественного контроля, а также создания специальных общественных формирований, деятельность которых ориентирована на обеспечение конституционного правопорядка в России.

Основным каналом участия общественности в государственном механизме выступает общественный контроль. Общественный контроль является не только институциональной категорией, позволяющей претворить в правовую жизнь возможности общественности, связанные с мониторингом деятельности государственных структур и нахождению упущений и недостатков в работе органов управления в целом. Общественный контроль способен выступить новой формой демократии, а также критерием эффективности государственного механизма, показателем доверия принимаемых и реализуемых решений со стороны государства. И в таком случае общество должно обретать необходимый опыт, знания, умения, позволяющие формировать реальную, а не фиктивную модель обще-

¹ См.: Захаров В.В. Решения Конституционного Суда РФ как источник конституционного права. М., 2005. С. 162-163.

ственного присутствия и законного влияния на государственный механизм. Справедливо отмечается, что власть не сможет стать сильнее, не укрепляя гражданское общество, не помогая ему сорганизоваться экономически, духовно¹. Видится, что система взаимодействия государства и гражданского общества основывается на определенной модели взаимной ответственности и понимания интересов обеих сторон. В формируемой модели определенное место занимают такие институты, как: общественный контроль, прозрачность политических и организационных решений, информационная открытость состояния управленческой системы.

В свою очередь, институт общественного контроля при четко организационно-системном его использовании может быть эффективно реализован в правоохранительной сфере. При этом значимо формирование концепции конституционного правопорядка, где важно учитывать систему требований и принципов конституционного характера.

Исходя из концепции конституционного правопорядка как необходимого условия и основы для развития правовой системы России, способствующего реализации принципов гарантированности конституционных прав и свобод человека и верховенства Конституции РФ, ее высшей юридической силы и прямого действия², необходимость участия общественных формирований в обеспечении конституционного правопорядка посредством осуществления общественного контроля, участия граждан в деятельности общественных советов и т.д., следует из положений Конституции РФ и действующего законодательства. В этом плане конституционность правопорядка может легализоваться с участием всей системы государственных и общественных средств и форм публичного сопровождения.

Правовые основы общественного контроля в России установлены в Федеральном законе от 21 июля 2014 года №212-ФЗ «Об основах общественного контроля в Российской Федерации», который определил правовые основы организации и осуществления общественного контроля над деятельностью органов государственной власти, органов местного самоуправления, государственных и муниципальных организаций, иных органов и организаций, осу-

¹ Кокотов А.Н. Доверие. Недоверие. Право. М., 2004. С. 155-156.

² См.: Безруков А.В. Конституционно-правовой механизм обеспечения правопорядка органами публичной власти в России : монография. С. 77-78.

шествующих в соответствии с федеральными законами отдельные публичные полномочия.

Под общественным контролем законодатель определил деятельность субъектов общественного контроля, осуществляемую в целях наблюдения за деятельностью органов государственной власти, органов местного самоуправления, государственных и муниципальных организаций, иных органов и организаций, осуществляющих в соответствии с федеральными законами отдельные публичные полномочия, а также в целях общественной проверки, анализа и общественной оценки издаваемых ими актов и принимаемых решений.

Граждане Российской Федерации вправе участвовать в осуществлении общественного контроля как лично, так и в составе общественных формирований на добровольной основе в качестве общественных инспекторов и общественных экспертов.

Среди *целей общественного контроля* законодатель определил:

1) обеспечение реализации и защиты прав и свобод человека и гражданина, прав и законных интересов общественных объединений и иных негосударственных некоммерческих организаций;

2) обеспечение учета общественного мнения, предложений и рекомендаций граждан, общественных объединений и иных негосударственных некоммерческих организаций при принятии решений органами государственной власти, органами местного самоуправления, государственными и муниципальными организациями, иными органами и организациями, осуществляющими в соответствии с федеральными законами отдельные публичные полномочия;

3) общественная оценка деятельности органов государственной власти, органов местного самоуправления, государственных и муниципальных организаций, иных органов и организаций, осуществляющих в соответствии с федеральными законами отдельные публичные полномочия, в целях защиты прав и свобод человека и гражданина, прав и законных интересов общественных объединений и иных негосударственных некоммерческих организаций.

Задачами общественного контроля законодателем определены:

– формирование и развитие гражданского правосознания;
– повышение уровня доверия граждан к деятельности государства, а также обеспечение тесного взаимодействия государства с институтами гражданского общества;

– содействие предупреждению и разрешению социальных конфликтов;

– реализация гражданских инициатив, направленных на защиту прав и свобод человека и гражданина, прав и законных интересов общественных объединений и иных негосударственных некоммерческих организаций;

– обеспечение прозрачности и открытости деятельности органов государственной власти, органов местного самоуправления, государственных и муниципальных организаций, иных органов и организаций, осуществляющих в соответствии с федеральными законами отдельные публичные полномочия;

– формирование в обществе нетерпимости к коррупционному поведению;

– повышение эффективности деятельности органов государственной власти, органов местного самоуправления, государственных и муниципальных организаций, иных органов и организаций, осуществляющих в соответствии с федеральными законами отдельные публичные полномочия.

Общественный контроль основан на общетеоретических и конституционных принципах, среди которых:

а) приоритет прав и законных интересов человека и гражданина; добровольность участия в осуществлении общественного контроля;

б) самостоятельность субъектов общественного контроля и их независимость от органов публичной власти, иных органов и организаций, осуществляющих отдельные публичные полномочия;

в) публичность и открытость осуществления общественного контроля и общественного обсуждения его результатов;

г) законность деятельности субъектов общественного контроля;

д) объективность, беспристрастность и добросовестность субъектов общественного контроля, достоверность результатов осуществляемого ими общественного контроля;

е) обязательность рассмотрения органами власти и уполномоченными субъектами итоговых документов, подготовленных по результатам общественного контроля, учет ими предложений, рекомендаций и выводов, содержащихся в этих документах;

ж) многообразие форм общественного контроля;

з) недопустимость необоснованного вмешательства субъектов общественного контроля в деятельность органов публичной власти и иных организаций, осуществляющих отдельные публичные полномочия и презумпция добросовестности последних;

и) недопустимость вмешательства в сферу деятельности политических партий и соблюдение нейтральности субъектами общественного контроля, исключающей возможность влияния решений политических партий на осуществление общественного контроля.

Общественный контроль осуществляется в формах общественного мониторинга, общественной проверки, общественной экспертизы, в иных формах, не противоречащих ФЗ, а также в таких формах взаимодействия институтов гражданского общества с государственными органами и органами местного самоуправления, как общественные обсуждения, общественные (публичные) слушания и другие формы взаимодействия.

Субъектами общественного контроля являются:

- 1) Общественная палата РФ;
- 2) общественные палаты субъектов Российской Федерации;
- 3) общественные палаты (советы) муниципальных образований;
- 4) общественные советы при федеральных органах исполнительной власти, общественные советы при законодательных (представительных) и исполнительных органах государственной власти субъектов Российской Федерации.

Для осуществления общественного контроля в случаях и порядке, которые предусмотрены законодательством Российской Федерации, могут создаваться общественные наблюдательные комиссии, общественные инспекции, группы общественного контроля, иные организационные структуры общественного контроля.

Особым субъектом общественного контроля и видом негосударственных формирований, связывающих институты гражданского общества с государством, является *Общественная палата РФ*, статус которой регламентирован Федеральным законом от 4 апреля 2005 года №32-ФЗ «Об общественной палате Российской Федерации» (далее – ФЗ об Общественной палате).

Общественная палата РФ обеспечивает взаимодействие граждан Российской Федерации, общественных объединений, профессиональных союзов, творческих союзов, объединений работодателей и их ассоциаций, профессиональных объединений, а также иных некоммерческих организаций с федеральными и региональными органами государственной власти, органами местного самоуправления в целях учета потребностей и интересов граждан, защиты прав и свобод граждан и прав общественных структур при формировании и реализации государственной политики в целях

осуществления общественного контроля над деятельностью федеральных и региональных органов исполнительной власти, органов местного самоуправления, а также в целях содействия реализации государственной политики в области обеспечения прав человека в местах принудительного содержания.

Общественная палата формируется из сорока граждан Российской Федерации, утверждаемых Президентом РФ, восьмидесяти пяти представителей общественных палат субъектов Российской Федерации и сорока трех представителей общероссийских общественных объединений, иных некоммерческих организаций (ст. 6 ФЗ об Общественной палате РФ).

Основными формами работы Общественной палаты РФ являются пленарные заседания, заседания совета, комиссий и рабочих групп.

В целях реализации своих функций Общественная палата РФ вправе:

- проводить гражданские форумы, слушания и иные мероприятия по общественно важным проблемам;
- давать заключения о нарушениях законодательства Российской Федерации федеральными и региональными органами исполнительной власти и органами местного самоуправления, а также о нарушениях свободы слова в средствах массовой информации и направлять указанные заключения в компетентные государственные органы или должностным лицам;
- проводить экспертизу проектов законов Российской Федерации о поправках к Конституции Российской Федерации, проектов федеральных конституционных законов и федеральных законов, проектов нормативных правовых актов Правительства РФ и федеральных органов исполнительной власти, проектов законов субъектов Российской Федерации и нормативных правовых актов органов государственной власти субъектов Российской Федерации, проектов правовых актов органов местного самоуправления и др.

В юридической литературе нет единого мнения относительно природы общественной палаты. Одними авторами данный институт гражданского общества характеризуется как исключительно общественный, который создается для согласования интересов общества и государственной власти¹. Другие исследователи характеризует

¹ Христич А.С. Понятие и политико-правовая природа Общественной палаты Российской Федерации // Юрист-Правоведъ. 2012. №. 5 (54). С. 12-18.

общественные палаты как представительные учреждения¹, которые, по мнению В.В. Гриба, призваны стать одним из средств коммуникации между обществом и властью².

По мнению Ю.А. Тихомирова, правовая природа такого смешанного института гражданского общества, как общественные палаты, обусловлена конституционными принципами народовластия, приоритета прав и свобод человека и гражданина и представляет собой структурно-правовой способ легального самовыражения и социализации личности; способ непосредственного выражения мнений, предложений, позиций граждан по вопросам общественной жизни; способ прямого участия в принятии социально значимых решений³.

Уникальность данного института заключается в том, что при отсутствии развитого гражданского общества он позволяет наиболее активной его части реализовать свои потребности в оказании влияния на государственную власть. Вместе с тем своей реальной работой (своим примером) данный институт подхлестывает отстающую (аморфную) часть общества к активной деятельности в указанном направлении. Это как раз и позволит ускорить процесс становления и развития гражданского общества в России»⁴. Между тем есть мнение, что Общественная палата является не сугубо общественным, а государственно-общественным органом, что аппарат Палаты, созданный в форме государственного учреждения, практически является составным элементом единого государственного аппарата⁵.

В действительности, такие формирования способны выполнять функцию переговорной площадки для осуществления гражданского диалога, что в итоге будет способствовать поиску и

¹ Астафичев П.А. Общественная палата России в механизме общественно-политического представительства: проблемы правового регулирования // Государство и право. 2007. № 1. С. 5.

² Гриб В.В. Историческая роль и значение общественных формирований в России в развитии гражданского общества // История современного государства и права. 2010. № 10. С. 35

³ Тихомиров Ю.А. Гражданское общество в фокусе права // Журнал российского права. 2013. №. 10. С. 38.

⁴ Курмаев Р.М. Общественная палата Российской Федерации как институт гражданского общества: дис. ... канд. юрид. наук. Коломна, 2006. С. 143.

⁵ Руденко В.Н. Консультативные общественные советы: особенности организации и деятельности // Политэкс. 2006. № 3. С. 45.

нахождению компромиссных решений, в том числе в законодательном процессе¹.

После учреждения Общественной палаты РФ, аналогичные формирования – общественные палаты созданы и функционируют во всех субъектах Российской Федерации, а также во многих муниципальных образованиях.

Вопрос о природе таких формирований остается открытым и пока окончательно не решен. Несмотря на то что Общественная палата РФ и общественные палаты субъектов РФ не составляют единую иерархическую систему, можно согласиться с утверждением о том, что они обладают единством своей общественно-политической и правовой природы².

В региональных законах статус общественных палат до вступления в силу Федерального закона № 183-ФЗ «Об общих принципах организации и деятельности общественных палат субъектов Российской Федерации» определялся различно: в одних субъектах они определялись «совещательным органом», в других – «коллегиальным совещательным (консультативным) и организационным органом», в третьих – «общественным совещательным органом». Федеральный закон не содержит дефиниции «общественная палата субъекта Российской Федерации» и умалчивает о месте палаты в системе публичных институтов регионального уровня. Законодатель лишь указывает на предназначение палаты – учет потребностей и интересов, защита прав граждан, профессиональных и социальных групп, осуществляющих деятельность на территории субъекта РФ.

В связи с этим важно определить оптимальные организационно-правовые формы взаимодействия общественных палат с органами публичной власти, в числе которых выделяют: общественный контроль; проведение гражданских форумов и иных мероприятий по общественно важным проблемам; участие членов общественных палат в заседаниях государственных и местных органов власти; направление запросов общественных палат в органы публичной

¹ См. подр.: Титова Е.В., Дубровин О.В. Общественные палаты в Российской Федерации как институты гражданского общества // Современная модель государственной власти в Российской Федерации. Вопросы совершенствования и перспективы развития: коллект. монография / под ред. докт. юрид. наук, проф. А.Т. Карасева. М., 2019. С. 173-185.

² См.: Титова Е.В., Дубровин О.В. Указ. соч. С. 177-180.

власти; реализация права законодательной инициативы в парламенте субъекта РФ; участие в формировании общественных советов при органах публичной власти¹.

Не менее значимы вопросы взаимодействия органов внутренних дел с общественными формированиями, которым уделено достаточно внимания в научной литературе, где показана значимость такого взаимодействия как условия эффективного осуществления своих функций правоохранными органами и общественными формированиями в сфере обеспечения правопорядка². Причем создание общественных объединений правоохранительной направленности, активное привлечение граждан к охране общественного порядка (добровольные народные дружины, казачество, волонтерство и др.) и эффективное взаимодействие полиции с общественными формированиями различной направленности способствует как повышению профилактики противоправных проявлений и преступности, так и минимизации условий и сокращению количества правонарушений в целом.

Активнее к обеспечению правопорядка следует привлекать добровольческие объединения³, среди целей которых необходимо законодательно закрепить наряду с правовым просвещением и охраной окружающей среды, также и обеспечение конституционного правопорядка.

Министром внутренних дел РФ В.А. Колокольцевым на расширенной коллегии МВД России в 2019 году отмечено активное участие в розыскных и поисковых мероприятиях волонтерских организаций. С их помощью обнаружено порядка 3 тысяч человек. В настоящее время добровольческие отряды сформированы в 76

¹ См.: Чеботарев Г.Н. Организационно-правовые формы взаимодействия общественных палат с органами публичной власти // Государство и право. 2018. № 12. С. 151-159.

² Киричѐк Е.В. Взаимодействие полиции и институтов гражданского общества в Российской Федерации // Административное право и процесс. 2015. № 7. С. 28-29.

³ См.: О благотворительной деятельности и добровольчестве (волонтерстве) : Федеральный закон от 11.08.1995 // СЗ РФ. 1995. № 33. Ст. 3340. Также см.: Киселева Н.А. Правовые основы регулирования деятельности добровольческих объединений в Забайкальском крае // Государственная власть и местное самоуправление. 2019. № 1. С. 3-6.

субъектах, почти в каждом втором заключены соглашения о сотрудничестве с полицией¹.

Исследуя вопросы взаимодействия органов полиции и общественных объединений в сфере обеспечения общественного порядка, необходимо сконцентрировать внимание на возможности рационального использования различных форм и способов их сотрудничества, его эффективности². Необходимо определить оптимальные направления и формы взаимодействия органов внутренних дел с общественными структурами в сфере обеспечения правопорядка, в их числе:

- совместный анализ и регулярный обмен сведениями относительно состояния правопорядка и динамики правонарушений в конкретном регионе (районе, территории);
- соответствующее участие в экспертизе правовых документов, информационно-аналитических обзоров, иных правовых актов;
- разработка и реализация совместных мероприятий (семинаров, конференций, круглых столов и пр.) по значимым вопросам в сфере обеспечения правопорядка и профилактики правонарушений;
- специальное обучение членов общественных структур в части эффективного применения средств и методов по обеспечению правопорядка, использования информационно-идеологических форм и способов воздействия на правонарушителя;
- проведение мероприятий по осуществлению мониторинга мнения общественности относительно деятельности органов внутренних дел;
- информирование общественности о результатах деятельности правоохранительных органов в сфере обеспечения законности и борьбы с преступностью;
- системное и последовательное осуществление правовой, информационно-воспитательной и профилактической работы с населением;

¹ Выступление Министра внутренних дел РФ генерала полиции Российской Федерации В.А. Колокольцева на расширенном заседании коллегии МВД России 28.02.2019 // Официальный сайт МВД России. URL: <https://mvd.ru/document/7393866/> (дата обращения: 02.03.2019).

² Ястребова А.И. К вопросу о взаимодействии общественных организаций и органов полиции в сфере охраны общественного порядка в Российской Федерации // Вестник Московского университета МВД России. 2016. № 3. С. 91-92.

- рекрутирование новых членов добровольных народных дружин и их подготовка;

- работа с молодежью, учебными заведениями, в целях осуществления профессиональной ориентационной работы, подготовки для участия в охране общественного порядка и общественной социализации в целом;

- разработка и реализация поощрительных мероприятий по отношению к общественным объединениям и гражданами, которые отличились в охране общественного порядка, формирование общественного долга как особого качества их деятельности.

Могут быть реализованы и иные формы сотрудничества органов внутренних дел, специализированных органов с институтами общественности в направлении укрепления конституционного правопорядка.

Между тем следует обратить внимание, что в настоящее время сформирован и реализуется комплекс мер, направленных на развитие конструктивного сотрудничества между органами публичной власти и общественностью, что находит отражение в конституционном, избирательном, законодательном процессах. Так, в конституционном процессе это выражается в участии представителей общественности в работе Конституционного Собрания, в случае его созыва и установления такой регламентации в соответствующем федеральном конституционном законе, который, увы, пока не принят. В избирательном процессе такое сотрудничество наиболее явно проявляется во взаимодействии политических партий с избирательными комиссиями, привлечении наблюдателей, установлении видеотрансляции хода голосования и возможности гражданам реагирования на возможные нарушения избирательного законодательства.

Другим эффективным инструментом в рассматриваемом сотрудничестве общественности и публичной власти выступает общественный запрос как обращенное к органам публичной власти пожелание разрешения той или иной проблемы, возникшей в сфере социального взаимодействия. В таком контексте следует поддерживать идею о том, что, являясь отражением видения той или иной проблемы населением, общественный запрос может выступать драйвером развития конституционного правопорядка при условии, что реализация такого запроса будет гармонично вписана в ком-

плекс мер, принимаемых органами публичной власти¹. Тем самым общественный запрос может явиться также основанием для принятия органами публичной власти соответствующих решений, что ощутимо предопределяет уровень доверия граждан государству.

Общественный запрос эффективно реализуется в законодательном процессе, что выражается в нормативно установленном обязательном проведении депутатами Государственной Думы РФ встреч с избирателями, проведении личного приема граждан, рассмотрении их обращений. Регламентом Государственной Думы предусмотрена возможность направления поступивших законопроектов в Общественную палату РФ, в том числе для предоставления ею по ним заключений². Палаты российского парламента активно привлекают общественность при проведении различных обсуждений законодательных инициатив, парламентских слушаний и т.д.

С учетом изложенного следует выделить основные направления взаимодействия общественности и органов публичной власти в сфере обеспечения конституционного правопорядка. Представляется, что с учетом разнообразия форм и направлений взаимодействия полиции и общественности, затруднительно выработать унифицированную модель и определить четкий алгоритм их сотрудничества, что не лишает возможности конструирования различных форм, моделей и направлений такого сотрудничества.

Особыми формами осуществления общественного контроля в сфере обеспечения конституционного правопорядка являются следующие.

1. Формирование и деятельность общественных советов при органах государственной власти. Данная форма правовой деятельности является достаточно распространенной и классической. В современный период основным общественным институтом в этом плане является Общественная палата Российской Федерации, которая, по мнению видных специалистов, выступает главным институтом гражданского общества и осуществляет претворение в правовую жизнь реальных интересов граждан³.

¹ См.: Клишас А.А. Общественный запрос в законодательном процессе // Конституционное и муниципальное право. 2018. № 12. С. 53-54.

² См. подр.: Клишас А.А. Указ соч. С. 51-54.

³ Гриб В.В. Общественная палата Российской Федерации как элемент политико-правовой институционализации гражданского общества. М., 2010. С. 6-7.

Заметим, что в рамках формирования общественных советов при органах государственной власти нередко создаются экспертные советы. Также органы власти привлекают независимых экспертов, представителей образовательных организаций, общественных объединений, научно-исследовательских организаций, а также других заинтересованных субъектов, которые осуществляют разного рода аналитическую деятельность, вырабатывают соответствующие рекомендации. В целом, институт формирования общественных советов при органах государственной власти, в том числе правоохранительных органах, на сегодняшний день является относительно новым и нуждается в дальнейшем развитии.

2. Участие граждан в охране общественного порядка. Представленная общественная деятельность сегодня закреплена в Федеральном законе от 2 апреля 2014 года «Об участии граждан в охране общественного порядка» и достаточно активно начинает реализовываться во многих регионах России. В свою очередь в специальной литературе указывается на необходимость конкретизации основ правового статуса народной дружины, народного дружинника, общественного объединения правоохранительной направленности. Но в современный период в этом направлении правоохранительной деятельности не сложилось стройной системы правоприменения и малозаметен положительный опыт. Тем не менее охрана общественного порядка как форма сотрудничества граждан с органами правопорядка может выступить перспективной и в некоторых случаях востребованной формой эффективного обеспечения правопорядка.

3. Нештатное сотрудничество граждан с правоохранительными органами. Эта деятельность выступает вспомогательной и относительно легализованной формой участия граждан в осуществлении относительно управленческих функций. Нештатное сотрудничество является допустимым и вполне эффективным видом включения граждан в правоохранительную деятельность в условиях демократического государства. Данная форма сотрудничества правоохранительных органов и общественности нуждается в системном и качественно новом нормативном оформлении.

4. Активное привлечение средств массовой информации в процесс популяризации особой роли общественности в укреплении конституционного правопорядка, развития интереса со стороны различных общественных структур в работе государственных органов. В данном случае может идти речь о проведении телевизион-

ных передач различного формата с участием общественников с целью обсуждения вопросов, проблем, общественно значимых и интересных ситуаций, имеющих место в сфере укрепления основ конституционного правопорядка и принципов конституционного строя в целом.

5. Участие научного сообщества в работе правоохранительных органов. Очень важно определить статус научно-консультативных общественных структур (советов, бюро), участвующих в реализации и совершенствовании организационно-правовой технологии практического претворения правопорядка в общественных отношениях. В этом плане совместная работа общественных организаций и групп с государственными структурами требует постоянного организационного анализа и юридического оформления.

6. Вовлечение молодежного сообщества в антикоррупционную политику и развитие соответствующих общественных институтов, способствующих установлению и укреплению конституционного правопорядка. Важно увидеть наиболее очевидные и значимые стороны частно-государственного партнерства, при котором, например, молодежь могла бы получать опыт, знания и иные необходимые качества общественного присутствия. Такими механизмами могут быть молодежные парламенты, молодежные правительства, а также иные формы вовлечения молодежи в решение вопросов государственного и муниципального характера¹.

Специальными принципами сотрудничества государственного механизма и институтов гражданского общества являются:

1) социально-правовая, организационно-управленческая зависимость и взаимодействие гражданского общества и государства. Согласимся, что данные субъекты социума существуют как парные категории, при этом под гражданским обществом понимается качественная ступень развития общества². В нашем случае характер участия институтов гражданского общества в осуществлении общественного контроля и укреплении правопорядка может служить показателем «правовой зрелости» российской общественности;

¹ См.: Безруков А.В., Тепляшин И.В. Указ соч. С. 33-40.

² Никитина Е.Е. Институционализация гражданского общества в России: историко-теоретический аспект // Журнал российского права. 2017. № 2. С. 30-41.

б) недопустимость необоснованного вмешательства субъектов общественного контроля в деятельность органов государственной власти и оказания неправомерного воздействия на указанные органы и организации. При формировании целей и задач общественных структур (общественных советов, групп народного контроля, народных дружин и пр.) важно установить пределы воздействия на органы государственной власти. Здесь также может формироваться практика участия общественности в решении вопросов государственного устройства и принятии управленческих решений;

в) презумпция добросовестности деятельности органов публичной власти, за деятельностью которых осуществляется общественный контроль. Органы государственной и муниципальной власти, должностные лица, а также иные представители государства осуществляют свою деятельность в соответствии с Конституцией Российской Федерации и российским законодательством. Предполагается, что правовая деятельность осуществляется исключительно с требованиями данных нормативных требований и направлена на укрепление основ правового государства и демократии;

г) формирование высокого уровня правовой культуры и правосознания субъектов общественного контроля в сфере укрепления конституционного правопорядка. Участники общественного контроля приобретают необходимые знания, навыки, опыт в сфере реализации законодательства Российской Федерации об участии граждан в управлении делами государства;

д) эффективность (оперативность) общественного контроля в сфере укрепления правопорядка. Важно установить систему критериев действенности общественного контроля при обеспечении (претворении в социальную и правовую жизнь) идей правопорядка и законности. Среди таких критериев можно предложить следующие: уровень преступности и динамика правонарушений в соответствующем регионе, количество и качество принятых и реализованных решений со стороны общественных советов при органах публичной власти, периодичность и эффективность участия граждан в охране правопорядка;

е) своевременность законодательного закрепления института общественного контроля в сфере укрепления конституционного правопорядка. Справедливо подчеркивается, что сегодня продуктивным представляется формирование и развитие процессуального

регулирования деятельности органов исполнительной власти¹. В этом плане важно законодательно закрепить процессуальные основы участия общественников в контрольной деятельности и взаимодействии с государственным аппаратом. Законодателю предстоит системная и масштабная работа по нормативной правовой регламентации общественного контроля в сфере укрепления конституционного правопорядка;

ж) учет прогрессивного характера института общественного контроля. Следует признать, что в обозримой перспективе модель реального взаимодействия правоохранительных органов и общественных структур будет реальной и практически востребованной. Институт общественного контроля в укреплении конституционного правопорядка должен проецироваться в организационную, социальную и идеологическую сферы. В этом плане на роль общественников в укреплении конституционного правопорядка необходимо обратить внимание со стороны телевидения, радио, прессы, кинематографии².

Таким образом, общественные структуры и государственный аппарат способны соединить и образовать единую систему обеспечения конституционного правопорядка, а также выступить организационно-оперативной составляющей укрепления основ законности и конституционного строя в целом. В этой связи важно продолжить законодательную работу по установлению конституционно-правового статуса субъектов общественного контроля, определение их реальных правовых возможностей в укреплении конституционного правопорядка. При этом значительная роль может возлагаться на органы внутренних дел, которые самостоятельно и в сотрудничестве с общественностью, непосредственно обеспечивают общественную безопасность и конституционный правопорядок на всей территории Российской Федерации.

Таким образом, аккумулируя основные положения представленной главы исследования, подчеркнем, что системообразующей составляющей обеспечения правопорядка являются конституцион-

¹ Лукьянова Е.Г. Правовая система России: современные тенденции развития // Труды Института государства и права Российской академии наук. 2016. № 6 (58). С. 6-23.

² См. подр.: Безруков А.В., Тепляшин П.В. Роль общественности в укреплении конституционного правопорядка в России // Российское право: образование, наука, практика. 2018. № 3. С. 36-40.

ные органы публичной власти. Именно слаженная и эффективная деятельность конституционных органов публичной власти создает необходимые условия, предопределяет содержание и направления деятельности всех субъектов обеспечения правопорядка в целом. Основная часть функций органов публичной власти в России в той или иной мере реализуются в сфере обеспечения конституционного правопорядка.

Исходным организационно-координационным началом в деятельности конституционных органов публичной власти по обеспечению правопорядка является Президент РФ, который консолидирует работу всех государственных органов в направлении обеспечения как единства государственной власти, так и конституционного правопорядка. Важно заметить, что эти два ключевых направления деятельности главы государства предметно во многом совпадают, органично взаимосвязаны и системно взаимообусловлены, что повлекло необходимость их взаимосвязанного рассмотрения; основная часть полномочий Президента РФ относится к сфере обеспечения конституционного правопорядка, что проявляется в том числе при установлении системы и формировании федеральных органов исполнительной власти; прямая взаимосвязь между Президентом РФ и подведомственными ему специализированными органами обеспечения правопорядка наиболее явственно показывает его консолидирующую роль в организационно-координационной деятельности государственных органов.

Различная роль государственных органов общей и специальной компетенции обусловлена их собственными задачами и предметной компетенцией. Основную нагрузку по обеспечению правопорядка выполняют исполнительные органы власти, особенно органы обеспечения правопорядка (полиция, Росгвардия, органы гос. безопасности и др.). Эффективность их функционирования достигается посредством: 1) качественного, своевременного и исчерпывающего правового регулирования их организации и деятельности; 2) высокопрофессиональной подготовки компетентных сотрудников, способных должным образом выполнять возложенные на них задачи; 3) возможности их самостоятельно и в конструктивном взаимодействии с другими органами публичной власти и институтами общественности обеспечить надлежащий уровень правопорядка.

Особую роль в обеспечении конституционного правопорядка играют судебные органы, и в первую очередь Конституционный Суд РФ. Разрешая правовые споры и обеспечивая судебную защиту конституционных прав граждан, участвуя в выявлении, преодолении и восполнении законодательных пробелов, суды существенно влияют на состояние конституционного правопорядка в целом.

Установление согласованных правовых позиций высших федеральных судов и обеспечение единства судебной практики конституционных (уставных) судов субъектов РФ, судов общей юрисдикции и арбитражных судов является важнейшим условием как реализации принципа единства судебной системы, так и укрепления правопорядка в целом.

Исходя из положений ст. 132 Конституции РФ, осуществление конституционной функции охраны общественного порядка органами местного самоуправления выступает необходимым условием для поддержания и укрепления конституционного правопорядка на территории муниципальных образований во взаимодействии с другими органами публичной власти и общественностью.

Таким образом, в современных условиях эффективность реализации такой функции муниципальными органами достигается не самостоятельно, а в организационно-слаженном сотрудничестве с государственными органами, в том числе с полицией, что особенно явно проявляется при организации и проведении публичных манифестаций, избирательных кампаний, профилактике и пресечении правонарушений, ЧС.

Представляется, что на современном этапе необходимо усилить реализацию конституционной функции органов местного самоуправления в направлении превентивной составляющей посредством активизации участия муниципальных органов в мероприятиях, способствующих нейтрализации угроз и минимизации рисков нарушения правопорядка, прав и свобод граждан (программы «Безопасный город», обеспечение должной благоустроенности территории, участие в профилактике правонарушений, правовом воспитании, правовой пропаганде, правовом обучении граждан, разработкой и принятием иных мер).

ГЛАВА 3. РОЛЬ ОРГАНОВ ВНУТРЕННИХ ДЕЛ В СИСТЕМЕ ОБЕСПЕЧЕНИЯ КОНСТИТУЦИОННОГО ПРАВОПОРЯДКА: ПРОБЛЕМЫ ФУНКЦИОНИРОВАНИЯ И ВЗАИМОДЕЙСТВИЯ С ОРГАНАМИ ПУБЛИЧНОЙ ВЛАСТИ И ОБЩЕСТВЕННЫМИ ФОРМИРОВАНИЯМИ

3.1. Конституционно-правовые основы деятельности органов внутренних дел в системе обеспечения конституционного правопорядка в России

Важнейшей задачей Российского государства является установление, поддержание и обеспечение конституционного правопорядка. В системе обеспечения конституционного правопорядка в той или иной мере участвуют все органы публичной власти, но основную нагрузку по его непосредственному обеспечению несут, как уже отмечалось, исполнительные органы власти, и в первую очередь правоохранительные структуры.

Во многих работах правопорядок рассматривается как состояние общественных отношений, качественно характеризующее важнейшее направление правоохранительной функции государства, что позволяет его рассматривать как сложное социально-правовое и политико-государственное явление в единстве институционального, функционального и социально-правового аспектов¹. В институциональном – через систему правоохранительных органов. В

¹ Шинкарев А.В. Социальный контроль в системе обеспечения правопорядка органами внутренних дел : автореф. дис. ... канд. юрид. наук. М., 2006. С. 15-16.

функциональном – как целенаправленную организационно-управленческую деятельность органов публичной власти в направлении обеспечения правопорядка. В социально-правовом – посредством юридического оформления и организации взаимодействия правоохранительных органов с другими органами публичной власти, общественными формированиями, гражданами по реализации правоохранительной функции государства.

Исходя из того, что конституционный порядок выступает фундаментально-ценностной категорией по отношению к правопорядку в целом, конституционализация правопорядка не ограничивается рамками конституционного регулирования и органически встраивается в целостный механизм его обеспечения органами публичной власти. Как отмечалось, последовательное осуществление конституционализации влечет укрепление конституционного правопорядка, повышает эффективность правового регулирования и деятельности государственного аппарата, включая специализированные органы обеспечения правопорядка. Следовательно, конституционализация отраслевого законодательства, регламентирующего деятельность государственных органов, включая органы внутренних дел, способствует повышению эффективности обеспечения конституционного правопорядка.

Правоохранительные органы, представленные в основном органами исполнительной власти, взаимодействуя друг с другом, в процессе достижения общей цели и решения собственных задач, образуют единую систему обеспечения правопорядка в целом.

Несмотря на то, что Конституция РФ не устанавливает систему исполнительных органов государственной власти и перечень правоохранительных органов, включая органы внутренних дел, тем не менее отдельные положения Конституции РФ относят кадры судебных и правоохранительных органов к совместной компетенции Российской Федерации и ее субъектов (п. «л» ч. 1 ст. 72); закрепляют единство системы федеральных и региональных органов исполнительной власти, предусматривают возможность передачи им друг другу осуществление части своих полномочий (ч. 2 ст. 77, ст. 78), а федеральным органам исполнительной власти – возможность создавать свои территориальные органы и назначать соответствующих должностных лиц (ч. 1 ст. 78).

Таким образом, положения Конституции РФ в определенной мере аккумулируют в себе исходные конституционные основы деятельности тех или иных органов исполнительной власти, включая

органы внутренних дел, которые конкретизируются в положениях действующего законодательства. Следовательно, органы внутренних дел пусть и завуалированно, но присутствуют в Конституции РФ в качестве элемента исполнительной ветви власти (ст. 10, 72, 77, 78 Конституции РФ). Мало того, в конституционной доктрине уже проводились исследования организации и деятельности полиции с позиции методов и инструментария конституционного права, что способствует формированию качественно новых подходов в сфере обеспечения конституционного правопорядка¹.

Потому представляется логичным рассмотрение органов внутренних дел в системе обеспечения конституционного правопорядка осуществить сквозь призму Конституции РФ и развивающих ее положения нормативных правовых актов.

В предшествующих структурных частях исследования обращалось внимание на то, что правоохранительные органы, включая органы внутренних дел, непосредственно обеспечивают конституционный правопорядок в различных условиях. Их особая роль проявляется при обеспечении правопорядка и безопасности в ситуациях чрезвычайного характера, когда прямой угрозе подвергаются жизнь, здоровье, права и свободы граждан, что влечет необходимость таким органам компетентно и своевременно принимать меры по защите прав и свобод граждан и обеспечению конституционного правопорядка. Именно профессионально, качественно и согласованно выполненный комплекс мероприятий органами обеспечения правопорядка в различно складывающихся ситуациях позволяет должным образом установить и обеспечить конституционный правопорядок.

Таким образом, особым субъектом обеспечения конституционного правопорядка является полиция, которая создается и функционирует в качестве основной составной части единой централизованной системы федерального органа исполнительной власти в сфере внутренних дел – Министерства внутренних дел Российской Федерации. Сегодня предельная штатная численность сотрудников

¹ См.: Астапенко П.Н. Конституционно-правовые основы деятельности полиции (милиции) стран Европейского союза и Российской Федерации (сравнительно-правовой анализ) : дис. ... докт. юрид. наук. М., 2009; Евдокимова Т.Л. Конституционно-правовые основы деятельности органов внутренних дел по ограничению основных прав и свобод человека и гражданина в условиях противодействия экстремизму : дис. ... канд. юрид. наук. М., 2010.

органов внутренних дел составляет 746 859 человек¹. Полиция является основным элементом системы обеспечения общественного порядка и противодействия преступности. Основные принципы и направления ее деятельности определены в Федеральном законе «О полиции»².

Полиция в России представляет собой организационную структуру, в которой формируются и функционируют различные структурные подразделения, организации и службы, призванные выполнять возложенные на нее задачи по обеспечению правопорядка и общественной безопасности, а также защиту прав и свобод граждан. Каждое подразделение полиции имеет свою структуру, цели и задачи, компетенцию, специальный статус.

Российская полиция определяется в доктрине как исполнительно-распорядительный орган государственной власти, который организационно входит в систему МВД России, а сотрудник полиции, соответственно, является представителем государственной власти, имеющий специальный статус, позволяющий ему соответствующими средствами обеспечивать правопорядок и защиту прав и свобод граждан³. Однако такое определение требует как минимум два уточнения. Во-первых, применительно к системе МВД России полиция является все же не органом государственной власти, а структурным подразделением федерального органа исполнительной власти в сфере внутренних дел. Во-вторых, полиция в России существует не только в системе МВД России – также действует военная полиция Вооруженных Сил РФ, которая находится в ведении Минобороны России⁴. В составе войск национальной гвардии

¹ См.: О некоторых вопросах Министерства внутренних дел Российской Федерации : Указ Президента РФ от 05.05.2014 № 300 (в ред. 01.10.2018) // Официальный интернет-портал правовой информации. URL: <http://www.pravo.gov.ru> (дата обращения: 01.05.2019).

² О полиции : Федеральный закон от 07.02.2011 № 3-ФЗ // Официальный интернет-портал правовой информации. URL: <http://www.pravo.gov.ru> (дата обращения: 18.04.2019).

³ См.: Адмиралова И.А. Статус субъектов административной деятельности полиции и проблемы его реализации в сфере обеспечения прав и свобод граждан // Государство и право. 2015. № 8. С. 5-6.

⁴ См.: Об утверждении Устава военной полиции Вооруженных Сил Российской Федерации и внесении изменений в некоторые акты Президента Российской Федерации : Указ Президента РФ от 25.03.2015 № 161 (в ред.

Российской Федерации функционируют подразделения (органы), в которых проходят службу лица, имеющие специальные звания полиции (ст. 5 Федерального закона «О войсках национальной гвардии Российской Федерации»¹).

Положения Конституции РФ ориентируют полицию на реализацию важнейших конституционных принципов, которые развиваются в действующем законодательстве. В ст. 1 ФЗ о полиции установлено, что полиция предназначена для защиты жизни, здоровья, прав и свобод граждан, для противодействия преступности, обеспечения общественной безопасности и правопорядка, охраны собственности. Точно замечено, что вне прав и свобод конституционный правопорядок, где протекает жизнь граждан и который служит общему благу, действительно немислим².

С учетом этого защита человека, его прав и свобод, обеспечение правопорядка – не только базовые конституционные ценности, но и наиболее характерный типологический постоянно действующий признак полиции. На протяжении истории человечества изменялись социально-экономические, политические и иные условия общественной жизни. Однако охранительное предназначение полиции, включая охрану правопорядка, остается неизменным. Проблема охраны общественного порядка сопровождала человечество с момента зарождения государства, когда утвердилось деление населения по территориальному принципу, возникли города, развивались ремесло, торговля. Именно тогда обеспечение порядка и стабильности жизнедеятельности городов стало составной частью государственного управления. Закономерным явлением стало возрастание этой функции государства, развитие правовых и организационных инструментов ее реализации³.

22.01.2018) // Официальный интернет-портал правовой информации. URL: <http://www.pravo.gov.ru> (дата обращения: 25.01.2018).

¹ См.: О войсках национальной гвардии Российской Федерации : Федеральный закон от 03.07.2016 № 226-ФЗ (в ред. 05.12.2017) // Официальный интернет-портал правовой информации. URL: <http://www.pravo.gov.ru> (дата обращения: 18.01.2018).

² Эбзеев Б.С. Конституционный правопорядок и основные права: юридическая природа и особенности государственной защиты (О методологии научного поиска) // Государство и право. 2016. № 10. С. 8.

³ См. подр.: Борисов А.В., Власенков В.В., Малыгин А.Я., Мулукаев Р.С., Рыжова Ю.В. Развитие службы охраны общественного порядка в России (XVII-

На протяжении развития Российского государства постепенно возрастало значение полиции. Заметно повышается роль полиции в государственном механизме во второй половине XIX в. Ее деятельность концентрируется в основном на осуществлении функций по охране общественного порядка и борьбе с преступностью¹.

Роль МВД России в системе обеспечения правопорядка также predetermined решением Правительства Российской Федерации, в соответствии с которым МВД России является ответственным исполнителем государственной программы Российской Федерации «Обеспечение общественного порядка и противодействие преступности», утвержденной постановлением Правительства Российской Федерации от 15 апреля 2014 года № 345², и принимает участие в реализации еще четырех государственных программ Российской Федерации, из них в двух – посредством выполнения мероприятий трех федеральных целевых программ³.

Роль Министерства внутренних дел России высокого оценивает и глава государства. «Без структуры, подобной МВД России, ни одно государство существовать не может, – подчеркнул Президент РФ В.В. Путин, – в МВД России много сложных задач, поставленных обществом и государством, и в целом оно с ними справляется». Таким образом, полиция рассматривается как особый орган, являющийся составной частью единой централизованной системы федерального органа исполнительной власти в сфере внутренних дел, осуществляющий профессиональную государственно-властную (управленческую) деятельность по защите жизни, здоровья, прав и свобод личности, противодействию преступ-

XX вв.). Правовые и организационные основы : научно-практическое пособие. М., 2014. С. 3-4.

¹ См.: Борисов А.В., Малыгин А.Я., Мулукаев Р.С. Полиция Российской империи : монография М., 2013. С. 196.

² См.: Государственная программа РФ «Обеспечение общественного порядка и противодействие преступности», утверждена постановлением Правительства РФ от 15.04.2014 № 345 // Официальный интернет-портал правовой информации. URL: <http://www.pravo.gov.ru> (дата обращения: 28.04.2019).

³ Доклад о результатах и основных направлениях деятельности Министерства внутренних дел Российской Федерации в 2014 году // Официальный сайт МВД России. URL: https://mvd.ru/Deljatelnost/results/annual_reports (дата обращения: 28.04.2019).

ности, охране общественного порядка, собственности и обеспечению общественной безопасности¹.

Органы внутренних дел и их подразделения, как упоминалось, осуществляют различные виды деятельности (административная, оперативно-розыскная, предварительное следствие, дознание) как взаимосвязанные направления своего функционирования, общая цель которых сводится к обеспечению конституционного правопорядка, прав и свобод граждан². Поэтому весьма значимы фундаментальные исследования государственно-правовых и организационных аспектов функционирования МВД России как субъекта правоохранительной деятельности³, выявление роли полиции в обеспечении правопорядка⁴.

Органы внутренних дел – это один из важнейших инструментов государства, которому принадлежит особая роль в укреплении правопорядка. В современных условиях перед системой МВД России стоят сложнейшие проблемы в правоохранительной сфере, от их решения во многом зависит успех реализации планов социально-экономического развития России, построения демократического общества⁵.

Особое место МВД России в правоохранительной системе и обеспечении конституционного правопорядка обусловлено наличием исключительных сфер осуществляемой правоохранительной деятельности, многообразием функций, обширным объемом полномочий сотрудников органов внутренних дел, организационной территориальной структурой и определенным имиджем для населения,

¹ Латухина К. Дело было в полиции // Российская газета. 2012. 12 ноября. Цит. по: Киричѐк Е.В. Организационно-правовой механизм обеспечения конституционных прав и свобод человека и гражданина в условиях взаимодействия полиции и институтов гражданского общества в Российской Федерации : дис. ... докт. юрид. наук. М., 2014. С. 248.

² Виссаров А.В. Правопорядок и субъекты его обеспечения (теоретико-правовой аспект) : автореф. дис. ... канд. юрид. наук. М., 2003. С. 17-18.

³ См., напр.: Зубов И.Н. Государственно-правовые и организационные проблемы функционирования и развития системы МВД России: дис. ... докт. юрид. наук. СПб, 1999. С. 9-10.

⁴ Правовое положение полиции МВД России : учебник / под ред. Ф.П. Васильева. М., 2014. С. 258-268.

⁵ Шинкарев А.И. Социальный контроль в системе обеспечения правопорядка органами внутренних дел : автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Нижний Новгород, 2006. С. 3.

определяющих степень его доверия и общественной поддержки. Важно заметить, что повышение качества и результативности противодействия преступности и обеспечения правопорядка, а также повышение доверия к органам внутренних дел со стороны населения заложено в качестве цели, а повышение эффективности деятельности подразделений органов внутренних дел – в качестве ожидаемого результата, предусмотренного в Государственной программе РФ от 15 апреля 2014 года № 345 «Обеспечение общественного порядка и противодействие преступности».

Обратимся к нормативным правовым актам, которые регламентируют деятельность органов внутренних дел в сфере обеспечения правопорядка. Законодательно закреплены основные направления обеспечения правопорядка органами внутренних дел. Правовой основой для них являются основополагающие правовые акты – Федеральные законы «О полиции», «Об оперативно-розыскной деятельности»¹, «Об основах системы профилактики безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних»² и другие.

Действующее законодательство, регламентирующее деятельность органов внутренних дел, должно исходить из конституционных принципов и федеративных начал Российского государства, а также организационной структуры МВД России, охватывать все важнейшие направления его деятельности, ориентировать на повышение уровня правового регулирования, приближенного к требованиям международно-правовых стандартов, открыто и гармонично коррелировать со смежными нормативными документами³.

Основополагающим нормативным документом для системы МВД России является Положение о Министерстве внутренних дел Российской Федерации, утверждено Указом Президента РФ от 21

¹ Об оперативно-розыскной деятельности : Федеральный закон от 12.08.1995 № 144-ФЗ // Официальный интернет-портал правовой информации. URL: <http://www.pravo.gov.ru> (дата обращения: 10.07.2018).

² Об основах системы профилактики безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних : Федеральный закон от 24.06.1999 № 120-ФЗ // Официальный интернет-портал правовой информации. URL: <http://www.pravo.gov.ru> (дата обращения: 21.12.2018).

³ На это неоднократно обращалось внимание в литературе. См.: Кардашова И.Б. МВД России в системе обеспечения национальной безопасности Российской Федерации : дис. ... докт. юрид. наук М., 2006. С. 126-129; Харитонов А.Н. Государственный контроль над преступностью: вопросы теории : дис. ... докт. юрид. наук. Нижний Новгород, 1997. С. 234.

декабря 2016 года № 699¹, согласно которому МВД России является федеральным органом исполнительной власти, осуществляющим функции по выработке и реализации государственной политики и нормативно-правовому регулированию в сфере внутренних дел, в сфере контроля за оборотом наркотических средств, психотропных веществ и их прекурсоров, в сфере миграции, а также правоприменительные функции по федеральному государственному контролю (надзору) в указанных сферах.

Характерной особенностью статуса МВД России как федерального органа исполнительной власти является его подведомственность Президенту РФ (МВД России входит в первый блок структуры федеральных исполнительных органов), который назначает и освобождает от должности руководство Министерства, осуществляет нормативно-правовое регулирование его деятельности. Вместе с тем МВД России обладает признаками социальной системы – целостность, динамизм, многофункциональность, иерархичность, управляемость².

В числе основных задач МВД России – обеспечение защиты жизни, здоровья, прав и свобод граждан, противодействие преступности, обеспечение правопорядка и общественной безопасности.

Деятельность МВД России является открытой для общества и публичной в той мере, в какой это не противоречит требованиям Конституции РФ и законодательства Российской Федерации. В числе полномочий МВД России в сфере обеспечения правопорядка: формирование на основе анализа и прогнозирования состояния преступности, обеспечение охраны общественного порядка и собственности; разработка проектов нормативных правовых актов и осуществление совместно с подразделениями нацгвардии мер по реализации государственной политики по обеспечению правопорядка и общественной безопасности; организация и проведение мероприятий по обеспечению безопасности граждан и правопорядка в общественных местах; обеспечение участия органов внутрен-

¹ Об утверждении Положения о Министерстве внутренних дел Российской Федерации и Типового положения о территориальном органе Министерства внутренних дел Российской Федерации по субъекту Российской Федерации : Указ Президента РФ от 21.12.2016 № 699 // Официальный интернет-портал правовой информации. URL: <http://www.pravo.gov.ru> (дата обращения: 22.12.2018).

² См. подр.: Кардашова И.Б. Указ. соч. С. 223.

них дел в мероприятиях по противодействию терроризму, выполнении возложенных на них в соответствии с законодательством Российской Федерации обязанностей по обеспечению правопорядка при проведении публичных манифестаций, избирательных кампаний, при подготовке и проведении референдумов и др.

МВД России является федеральным органом исполнительной власти отраслевой компетенции, осуществляющим свою деятельность на всей территории России непосредственно, посредством подразделений центрального аппарата, территориальных органов внутренних дел, в отдельных зарубежных странах создаются и функционируют представительства Министерства. Соответственно, структура Министерства включает центральный аппарат, который состоит из главных управлений, департаментов, управлений, центров, представительств МВД России в зарубежных странах. Основными подразделениями МВД России и его опорой являются территориальные органы Министерства, которые функционируют на окружном, межрегиональном, региональном и районном уровнях.

Задачи территориальных подразделений органов внутренних дел в основном аналогичны задачам и функциям МВД России, однако их сфера деятельности ограничена пределами соответствующего федерального округа, субъекта Российской Федерации или их группы, муниципалитета или межмуниципального образования, иного территориального образования. Соответственно, основную организационно-управленческую нагрузку выполняют территориальные органы МВД России по субъектам Российской Федерации, их статус определен упоминаемым Указом Президента РФ от 21 декабря 2016 года № 699, которым утверждено Типовое положение о территориальном органе МВД России по субъекту РФ.

Первичным территориальным органом МВД России, максимально приближенным к населению и обеспечивающим правопорядок в местностях (городах, поселках, районах), выступает орган внутренних дел районного уровня, который функционирует в соответствии с приказом МВД России от 21 апреля 2011 года № 222 (в ред. от 2 июня 2014 года) «Об утверждении Типового положения о территориальном органе Министерства внутренних дел Российской Федерации на районном уровне»¹.

¹ Бюллетень нормативных правовых актов федеральных органов исполнительной власти. 2011. № 28; Официальный интернет-портал правовой информации. URL: <http://www.pravo.gov.ru> (дата обращения: 28.04.2018).

Основные направления деятельности органов внутренних дел весьма обширны, но в той или иной степени они в основном сводятся к сфере обеспечения правопорядка. Деятельность подразделений МВД России по обеспечению правопорядка представляет собой систему организационно-правовых форм, которые группируются в юридической литературе по нескольким (от трех¹ до семи²) сферам деятельности. Представляется оптимальным сгруппировать четыре основных блока такой деятельности органов внутренних дел, связанной с обеспечением правопорядка – административно-правовую, оперативно-розыскную, уголовно-процессуальную и организационно-правовую деятельность. Обобщенно охарактеризуем их.

1. Административно-правовая деятельность связана с проведением мероприятий административно-правового характера, реализуемыми органами внутренних дел. Такая деятельность наиболее обширна и объемна, связана с обеспечением правопорядка в общественных местах, безопасности дорожного движения, включает также производство по делам об административных правонарушениях; профилактику административных правонарушений и др. Особенно значима роль полиции по обеспечению правопорядка при организации и проведении публично-массовых мероприятий, выборов и референдумов, проводимых на федеральном, региональном и местном уровнях.

Первостепенно такая деятельность органов внутренних дел должна осуществляться исходя из принципов и предписаний, установленных Конституцией РФ, в первую очередь при условии обеспечения конституционных прав граждан, среди которых: право на охрану достоинства личности (ст. 21 Конституции РФ), свободу и личную неприкосновенность (ст. 22 Конституции РФ), свободу передвижения (ст. 27 Конституции РФ), свободу мысли и слова (ст. 29 Конституции РФ), право на объединение и манифестации (ст. 30, 31 Конституции РФ), избирательные права (ст. 32 Конституции РФ) и др.

¹ См.: Бутылин В.Н. Милиция в государственно-правовом механизме охраны конституционных прав и свобод граждан: монография. Тюмень, 2001. С. 132-136; Кардашова И.Б. Указ. соч. С. 219-220; Сыдорук И.И. Указ. соч. С. 99-120.

² Киричѐк Е.В. Полиция и институты гражданского общества в организационно-правовом механизме обеспечения конституционных прав и свобод человека и гражданина в Российской Федерации: устоявшиеся постулаты, реалии и перспективы взаимодействия : монография. М., 2015. С. 65-75.

Содержательно такая деятельность непосредственно обуславливает эффективность деятельности органов внутренних дел по обеспечению правопорядка, в том числе за счет применения мер административного принуждения. Исходя из целей, способов обеспечения правопорядка меры административного принуждения подразделяются на меры:

- а) административного предупреждения;
- б) административного пресечения;
- в) административно-процессуального обеспечения;
- г) административной ответственности¹.

Для эффективного обеспечения правопорядка и профилактики его нарушения особо значимы первая и вторая группы. Основанием для применения мер предупреждения является наличие потенциальной или реальной угрозы общественной безопасности и правопорядка, и цель применения таких мер – предотвратить возможное наступление вреда и/или предупредить совершение правонарушений. Среди таких мер: оцепление (блокирование) участков местности, жилых помещений, строений и других объектов, временное ограничение или запрет движения транспорта и пешеходов (ст. 16 ФЗ о полиции); удаление граждан с места совершения правонарушения или места происшествия (п. 7 ч. 1 ст. 13 ФЗ о полиции); предполетный досмотр пассажиров, ручной клади и багажа; изъятие предметов, средств и веществ при отсутствии законных оснований для их ношения или хранения (п. 16 ч. 1 ст. 13 ФЗ о полиции); личный досмотр граждан, находящихся при них вещей при проходе на определенные участки территории (п. 18 ч. 1 ст. 13 ФЗ о полиции); изъятие у граждан и должностных лиц документов, имеющие признаки подделки, а также вещи, изъятые из гражданского оборота (п. 37 ч. 1 ст. 12 ФЗ о полиции); вхождение (проникновение) в жилые и иные помещения, на земельные участки и территории (ст. 15 ФЗ о полиции); использование транспортных средств и средств связи в служебных целях (п. 36, 37 ч. 1 ст. 13 ФЗ о полиции)².

¹ Киричёк Е.В. Полиция и институты гражданского общества в организационно-правовом механизме обеспечения конституционных прав и свобод человека и гражданина в Российской Федерации: устоявшиеся постулаты, реалии и перспективы взаимодействия : монография. М., 2015. С. 65-75.

² Бецков А.В., Елагин А.Г., Николаев А.Г. Указ. соч. С. 37-44.

В числе мер административного пресечения, актуальных для обеспечения правопорядка, особо значимы такие, как: требование от граждан и должностных лиц прекращения противоправных действий, а равно действий, препятствующих законной деятельности государственных и муниципальных органов, депутатов и общественных объединений (п. 1 ч. 1 ст. 13 ФЗ о полиции); отстранение от управления транспортным средством и запрет его эксплуатации (п. 21 ч. 1 ст. 13 ФЗ о полиции, ч. ч. 1-5 ст. 27.12 КоАП РФ¹); задержание транспортного средства (ст. 27.13 КоАП РФ); доставление граждан, находящихся в состоянии опьянения, в медицинские организации (п. 14 ч. 1 ст. 13 ФЗ о полиции²).

2. Оперативно-розыскная деятельность должна осуществляться уполномоченными сотрудниками на основе Конституции РФ, положения которой конкретизируются в действующем законодательстве и реализуются оперативными подразделениями в системе обеспечения конституционного правопорядка.

Законодателем она определена как деятельность, осуществляемая гласно и негласно оперативными подразделениями государственных органов, включая органы внутренних дел, которые в соответствии с Федеральным законом «Об оперативно-розыскной деятельности» в пределах их компетенции осуществляют оперативно-розыскные мероприятия в целях защиты жизни, здоровья, прав и свобод человека и гражданина, собственности, обеспечения безопасности общества и государства от преступных посягательств.

Конституционное содержание оперативно-розыскной деятельности во многом обусловлено как системой конституционных принципов и задач, стоящих перед государственными органами в целом, так конституционно-правовой регламентацией охраны, защиты и допустимости ограничения прав и свобод человека правоохранительными органами. Поэтому особенно важно в этой сфере деятельности сотрудникам полиции обеспечить соблюдение гарантированных Конституцией РФ прав и свобод человека и гражданина, в частности право на свободу и личную неприкосновенность (ст. 22 Конституции РФ); неприкосновенность частной жизни и жилища (ст. 23, 25 Конституции РФ). Ограничение таких прав че-

¹ Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях от 30.12.2001 № 195-ФЗ // Официальный интернет-портал правовой информации. URL: <http://www.pravo.gov.ru> (дата обращения: 21.01.2019).

² См. подпр.: Бецков А.В., Елагин А.Г., Николаев А.Г. Указ. соч. С. 50-54.

ловека возможно, как правило, только по судебному решению, строго по основаниям и в порядке, установленном федеральным законом (ст. 22-25 Конституции РФ), что, безусловно, необходимо соблюдать органам обеспечения правопорядка.

Основными задачами полиции при осуществлении оперативно-розыскной деятельности являются: выявление, предупреждение, пресечение и раскрытие преступлений, а также выявление и установление лиц, их подготавливающих, совершающих или совершивших; осуществление розыска лиц, скрывшихся от органов дознания, следствия и суда, уклоняющихся от уголовного наказания, а также розыска без вести пропавших; добывание информации о событиях или действиях, создающих угрозу безопасности Российской Федерации (национальной, государственной, военной, экономической, экологической и др.); установление имущества, подлежащего конфискации.

Важно обратить внимание, что деятельность органов внутренних дел именно по раскрытию и расследованию преступлений и иных правонарушений непосредственно отражается на состоянии защищенности конституционных прав и свобод граждан, закрепленных и гарантированных Конституцией РФ. Это свидетельствует и о конституционном содержании такой деятельности, которая предопределяет основные направления и конкретизируется в административной, оперативно-розыскной и уголовно-процессуальной деятельности органов внутренних дел.

Результативность такой деятельности на практике подтверждается статистическими данными за прошлые годы. Так, на расширенном заседании коллегии МВД России 15 марта 2016 года Министр внутренних дел РФ В.А. Колокольников отметил положительную динамику раскрытия преступлений за последние годы¹. В 2019 году глава МВД России обратил внимание на тенденцию сокращения количества преступлений за 2018 год почти на 5 процентов, тяжких и особо тяжких преступлений – на 3 процента².

¹Выступление Министра внутренних дел Российской Федерации генерала полиции РФ В.А. Колокольцева на расширенном заседании коллегии Министерства 15.03.2016 // Официальный сайт МВД России. URL: <https://mvd.ru/document/7393866/> (дата обращения: 21.05.2016)

²Выступление Министра внутренних дел Российской Федерации генерала полиции РФ В.А. Колокольцева на расширенном заседании коллегии МВД России 28.02.2019 // Официальный сайт МВД России. URL: <https://mvd.ru/document/7393866/> (дата обращения: 02.03.2019).

Между тем, отмечая некоторое улучшение раскрываемости тяжких и особо тяжких преступлений, Генеральный прокурор РФ Ю.Я. Чайка на заседании Совета Федерации подчеркнул, что коренного перелома в данном вопросе не удастся добиться уже длительное время. Отмечена слабая реализация дел оперативного учета в большинстве регионов. В целом в деятельности оперативных подразделений прокурорами по-прежнему выявляется много недостатков¹.

Представляется, что для повышения эффективности оперативно-розыскной деятельности усиление прокурорского надзора за всеми составляющими работы правоохранительных органов на каждом этапе досудебного производства недостаточно. Необходима качественная консолидация правоохранительных органов, мотивация их на слаженное и конструктивное сотрудничество с другими органами публичной власти и общественностью, а также усиление прокурорской функции по координации деятельности органов обеспечения правопорядка.

3. Уголовно-процессуальная деятельность также во многом ориентирована на установление и обеспечение конституционного правопорядка органами власти, в том числе органами внутренних дел.

Рассматриваемая деятельность осуществляется многими органами государственной власти (судами, МВД, ФСБ, СК, ССП), в ней участвуют органы юстиции, прокуратура, иные органы. Органами внутренних дел уголовно-процессуальная деятельность осуществляется посредством предварительного расследования в двух формах: предварительного следствия и дознания, она реализуется в системе обеспечения конституционного правопорядка органами публичной власти, а именно – органами следствия, которые руководствуются Конституцией РФ и действующим законодательством.

Конституция РФ в главе 2 непосредственно закрепляет и содержит важнейшие принципы уголовного судопроизводства, имеющие прямое действие, которые нашли отражение в уголовно-процессуальном законодательстве и, безусловно, должны соблюдаться сотрудниками органов внутренних дел при осуществлении

¹ Доклад Генерального прокурора РФ на заседании Совета Федерации Федерального Собрания РФ 27.04.2016. Официальный сайт Генеральной прокуратуры РФ. URL: <http://genproc.gov.ru/smi/news/genproc/news-972030> (дата обращения: 28.04.2016).

процессуальных и следственных действий. В их числе: право на судебную защиту (ст. 46 Конституции РФ); право на получение квалифицированной юридической помощи (услуг защитника) (ст. 48 Конституции РФ); презумпция невиновности (ст. 49 Конституции РФ); недопустимость повторного осуждения за одно и то же преступление, а также использования доказательств, полученных с нарушением федерального закона (ст. 50 Конституции РФ); право не свидетельствовать против себя и своих близких (ст. 51 Конституции РФ).

Сущность предварительного расследования заключается в получении доказательств и объективном установлении обстоятельств конкретного дела, по результатам анализа которых уполномоченным органом или должностным лицом принимается правоприменительное решение по делу.

Исходя из подпрограммы «Предварительное следствие» Государственной программы РФ «Обеспечение общественного порядка и противодействие преступности», основной целью органов следствия является совершенствование деятельности следователей органов внутренних дел по расследованию преступлений. Данная цель достигается посредством решения следующих задач: обеспечение защиты прав и законных интересов лиц и организаций, потерпевших от преступлений; повышение качества и уровня объективности предварительного следствия; возмещение потерпевшим причиненного ущерба; защита личности от незаконного ограничения прав и свобод в ходе предварительного следствия.

Эффективность работы следственных подразделений МВД России за последние годы подтверждаются статистическими сведениями.

В 2016 году всеми правоохранительными органами было раскрыто почти один миллион двести тысяч преступлений. Более 80% из них приходится на долю сотрудников органов внутренних дел. Повысилась раскрываемость ряда наиболее опасных криминальных деяний. В первую очередь, убийств и покушений на убийство, умышленных причинений тяжкого вреда здоровью, похищений человека, изнасилований, разбоев, грабежей. Улучшились показатели работы следственных подразделений органов внутренних дел. Возросло число уголовных дел, направленных в суд. Почти в два раза

сократилось количество прекращенных дел.¹ Такая тенденция отмечена Министром внутренних дел РФ и по итогам 2017 года, повысилось качество предварительного расследования, улучшилось положение дел с соблюдением конституционных прав и свобод граждан при расследовании преступлений². Между тем по итогам 2018 года главой полицейского ведомства отмечена тенденция увеличения нагрузки на следователей при сокращении их численности в системе МВД России за последние годы с 54 до 46 тысяч, что требует соответствующего реагирования руководства государства и МВД России³.

В целом же общая оценка следственной работы правоохранительных структур Генпрокуратуры РФ за последние годы несколько иная. Несмотря на рост числа дел, направленных в суд и другие позитивные результаты, существенным недостатком остается затяжной характер следствия более чем по трети уголовных дел. Причем в последние годы в работе следователей наблюдается тенденция роста этого показателя⁴.

С учетом изложенного необходимо принимать меры по эффективному взаимодействию как правоохранительных структур, так и их отдельных подразделений (следствие, дознание, розыск). Исследователи не без оснований выявляют неразрывную взаимосвязь уголовно-процессуальной и оперативно-розыскной деятельности, которая максимально проявляется по делам о преступлениях, совершаемых организованными группами и преступными со-

¹Выступление Министра внутренних дел Российской Федерации В.А. Колокольцева на расширенном заседании коллегии МВД России 09.03.2017 // Официальный сайт МВД России. URL: <https://mvd.ru/document> (дата обращения: 10.05.2017).

²Выступление Министра внутренних дел Российской Федерации В.А. Колокольцева на расширенном заседании коллегии МВД России 28.02.2018 // Официальный сайт МВД России. URL: <https://mvd.ru/document> (дата обращения: 01.03.2018).

³Выступление Министра внутренних дел Российской Федерации В.А. Колокольцева на расширенном заседании коллегии МВД России 28.02.2019 // Официальный сайт МВД России. URL: <https://mvd.ru/document> (дата обращения: 01.03.2019).

⁴Доклад Генерального прокурора Российской Федерации на расширенном заседании коллегии 14.03.2017 по итогам работы в 2016 г. и задачам по укреплению законности и правопорядка в 2017 г. Официальный сайт Генеральной прокуратуры РФ. URL: <http://genproc.gov.ru/smi/news/genproc/news> (дата обращения: 15.06.2017).

обществами (преступными организациями), предлагается более активно использовать нормы УПК РФ для регулирования правовых отношений оперативно-розыскного характера¹. Изложенное свидетельствует о взаимообусловленном характере деятельности структурных подразделений органов внутренних дел в сфере обеспечения правопорядка.

4. Организационно-правовая деятельность заключается в проведении организационно-управленческой и правовой работы, направленной на слаженную организацию функционирования и качественную нормотворческую деятельность подразделений органов внутренних дел.

Органы внутренних дел осуществляют подзаконное нормотворчество посредством аналитико-творческой и практической деятельности, направленной на создание, изменение или отмену правовых предписаний в форме принятия нормативных правовых актов (приказов, распоряжений и др.). Ключевая роль в ведомственном нормотворчестве принадлежит правовым подразделениям, которые в рамках своей компетенции осуществляют ведомственное нормотворчество, правовую экспертизу и правовой мониторинг.

По официальным сведениям Договорно-правового департамента МВД России, Министерство не только разрабатывает нормативные правовые акты, но и активно проводит мониторинг практики применения законодательства Российской Федерации, регулирующего правоотношения в сфере административного, уголовного, гражданско-правового законодательства, противодействия экстремизму и терроризму, а также участвует в разработке законопроектов, нормативных правовых актов Президента РФ, Правительства РФ и федеральных органов исполнительной власти². Так, в 2011-2015 годах при участии Министерства внутренних дел РФ принято 485 федеральных законов, 90 актов Президента РФ, 311 актов Правительства РФ и 111 международных правовых документов. Издано 6452 приказов МВД России, в том числе 3900 содержащих нормативно-правовые предписания³.

¹ Зуев С.В. Указ. соч. С. 15.

² Доклад о результатах мониторинга правоприменения, осуществленного Министерством внутренних дел Российской Федерации в 2015 году // Официальный сайт МВД России. URL: https://мвд.рф/upload/site1/document_file/DOKLAD.pdf/ (дата обращения: 05.05.2017).

³ Авдейко А. История и современность юридической службы системы МВД России от века XVIII до XXI столетия // Проффессионал. 2016. № 3. С. 7.

Руководством МВД России обращено внимание на возрастающую активную роль Министерства в совершенствовании нормативно-правовых основ укрепления правопорядка. Так, за 2017 год при участии Министерства внутренних дел РФ принято 158 федеральных законов, 32 указа и распоряжения Президента РФ, 140 актов Правительства РФ¹.

Безусловно, такая системная и упорядоченная организационно-правовая деятельность МВД России в целом способствует установлению и укреплению конституционного правопорядка и законности.

Организационная деятельность в основном сводится к четкому выстраиванию работы подразделений, отбору кадров, расстановке сил и средств, в профессиональной подготовке и обучении сотрудников вопросам организации работы по охране правопорядка и обеспечении безопасности. При осуществлении кадровой политики руководителям подразделений МВД России следует также исходить из положений ч. 4 ст. 32 Конституции РФ о том, что граждане России имеют право участвовать в управлении делами государства и на равный доступ к государственной службе.

Правовой основой для правотворческой деятельности органов внутренних дел является Конституция РФ, действующее федеральное законодательство и подзаконные правовые акты. Так, в соответствии с п. 10 приказа МВД России от 27 июня 2003 года № 484 установлено, что «Министерством внутренних дел Российской Федерации нормативные правовые акты издаются в виде приказов, положений, уставов, инструкций, правил, наставлений и иных нормативных правовых актов»². В приказе установлена дифференциация таких правовых актов (п. 13-17).

Статусные документы органов внутренних дел, их структурных подразделений, учреждений и организаций издаются в виде положений и уставов. Положение издается также в целях нормативного регулирования конкретных видов деятельности. Инструк-

¹Выступление Министра внутренних дел Российской Федерации В.А. Колокольцева на расширенном заседании коллегии МВД России 28.02.2018 // Официальный сайт МВД России. URL: <https://mvd.ru/document> (дата обращения: 01.03.2018).

²Об утверждении Правил подготовки нормативных правовых актов в центральном аппарате МВД России : приказ МВД России от 27.06.2003 № 484 // Российская газета. 2003. 15 июля; Официальный интернет-портал правовой информации. URL: <http://www.pravo.gov.ru> (дата обращения: 28.04.2016).

ции и правила регулируют основные виды (формы) оперативно-служебной деятельности и порядок ее осуществления конкретными категориями сотрудников. Инструкция содержит нормы, устанавливающие, кем, в каком порядке, какими способами и методами должен осуществляться вид деятельности. Правила устанавливают порядок осуществления отдельного вида деятельности.

Вместе с тем в постановлении Правительства РФ от 13 августа 1997 года № 1009 закреплено, что нормативные правовые акты издаются федеральными органами исполнительной власти в виде постановлений, приказов, распоряжений, правил, инструкций и положений, а упоминание о возможности издания иных нормативных правовых актов отсутствует. Очевидно, что положение вышеупомянутого приказа МВД России не вполне коррелирует с постановлением Правительства РФ, что свидетельствует о необходимости совершенствования нормативно-правовой работы в системе МВД России. В условиях проводимых преобразований разработан комплекс первоочередных мер по реформированию МВД России, связанных с кадровым и профессиональным обеспечением полиции, предупреждению коррупции, укреплению дисциплины и законности среди личного состава.

Таким образом, в числе проблем организации нормативно-правовой деятельности органов внутренних дел остаются такие, как: обеспечение соответствия ведомственных правовых актов федеральному законодательству и правовым актам, имеющим большую юридическую силу; качества и своевременности правового регулирования; корреляции нормативных предписаний МВД России с предписаниями других государственных структур; недопущение ошибок в нормотворчестве.

Следует согласиться, что важным этапом ведомственного нормотворчества должны стать профессиональная правовая экспертиза проектов нормативных правовых актов. Обоснованы предложения о необходимости принятия федеральных законов «О нормативных правовых актах в Российской Федерации» и «Об экспертизе проектов нормативных правовых актов органов», а также законодательное закрепление ответственности органов и должностных лиц за издание нормативных правовых актов, противоречащих Конституции РФ и федеральным законам¹.

¹ См., напр.: Киричѐк Е.В. Указ. соч. С. 278-279; Комовкина Л.С., Власенков В.С. Актуальные проблемы принятия нормативных правовых актов феде-

Для эффективного обеспечения правопорядка важно обеспечить контроль и надзор за деятельностью государственных органов, в том числе полиции. Тем более что в системе конституционно-правовых средств обеспечения правопорядка контроль занимает далеко не последнее место.

В соответствии с ФЗ о полиции государственный контроль за деятельностью полиции осуществляют Президент РФ, палаты парламента РФ, Правительство РФ в пределах полномочий, определяемых Конституцией РФ и федеральными законами (ч. 1 ст. 49). Кроме этого за полицией устанавливается ведомственный и общественный контроль, судебный контроль и надзор, прокурорский надзор, а также возможность обжалования действий и решений ее сотрудников вышестоящим органам, в прокуратуру или суд (глава 10 ФЗ о полиции).

Все возможные виды контроля за деятельностью полиции имеют конституционный характер и, соответственно, контролирующие органы должны проверять соответствие деятельности полиции и решений должностных лиц как Конституции РФ, так и законодательству в целом. Подконтрольность полиции создает максимальные условия для обеспечения эффективной и законной ее деятельности, способствуя укреплению конституционного правопорядка в целом.

Таким образом, положения Конституции РФ, законодательный массив и предложенный комплекс мероприятий по оптимизации деятельности органов внутренних дел позитивно отразится на системе обеспечения правопорядка. Именно они непосредственно реализуют положения главы 2 Конституции РФ, соблюдая и охраняя конституционные права человека и гражданина (ст. ст. 20-27, 30-32), осуществляя их государственную защиту (ст. 45) и обеспечивая процессуальные права специальных субъектов (ст. ст. 47, 48, 49, 51, 52, 53 Конституции РФ).

**3.2. Взаимодействие органов внутренних дел
с другими органами публичной власти
в сфере обеспечения конституционного правопорядка:
общая характеристика и формы реализации**

Функции органов внутренних дел по обеспечению правопорядка реализуются не только в конструктивном взаимодействии их подразделений между собой, а также в сотрудничестве с другими органами публичной власти, включая иные правоохранительные структуры. Основной задачей правоохранительных органов является эффективное обеспечение правопорядка, именно поэтому различные подразделения органов внутренних дел и иных правоохранительных органов объединяют свои усилия в этом направлении.

Термин «взаимодействие» отражает характер совместных усилий различных подразделений органов внутренних дел при решении стоящих перед ними задач. В широком значении взаимодействие выступает как философская категория, отражающая процессы воздействия объектов друг на друга, их взаимную обусловленность. При этом взаимодействие выступает как объективная и универсальная форма движения, развития, определяющая существование и структурную организацию любой социальной системы¹.

Применительно к органам внутренних дел взаимодействие является одной из функций управленческой деятельности, означает совместную деятельность сотрудников, подразделений, правоохранительных органов, направленную на эффективное использование сил и средств, для достижения объединяющей цели. При этом координацию связывают с управленческой деятельностью субъекта по отношению к объектам управления, что ее отличает от организации взаимодействия, когда любой субъект, как и объект управления, может выступить инициатором взаимодействия².

Однако координация и взаимодействие отличаются тем, что при первом осуществляется функция управления в отношениях власти-подчинения, а второе формируется в отношениях равенства

¹ Философский словарь. М., 1978. С. 74.

² См. подр.: Алиуллов Р.Р., Саетгараев В.Ф. Сущность и основные принципы взаимодействия подразделений полиции в сфере реализации оперативно-служебных задач // Вестник Казанского юридического института МВД России. 2015. № 2 (20). С. 71-73; Яськов Е.Ф. Теория и практика управления : словарь-справочник. М. 1997. С. 31.

участников совместной работы¹. Следовательно, важно разграничить такие смежные категории следующим образом: понятия «координация» и «организация взаимодействия» следует отнести к управленческим, практически тождественным, предполагающим отношения власти-подчинения, а категорию «взаимодействие» отнести к партнерской, при которой осуществляется равноправное, партнерское сотрудничество субъектов.

Действительно, важнейшим условием эффективного обеспечения правопорядка является слаженная и скоординированная работа всех правоохранительных органов, которые должны согласованно функционировать и взаимодействовать как между собой, так и с другими органами публичной власти. Указом Президента РФ от 18 апреля 1996 года № 567² определены как примерный перечень правоохранительных органов, так и основные направления координационной деятельности таких органов, среди которых совместный анализ состояния преступности; выполнение федеральных и региональных программ борьбы с преступностью.

С учетом этого к основным направлениям взаимодействия органов внутренних дел с другими правоохранительными органами в сфере обеспечения правопорядка относятся:

- совместный анализ динамики преступной деятельности, прогнозирование дальнейших тенденций;
- рассмотрение и совершенствование практической деятельности по выявлению, раскрытию, расследованию, предупреждению преступных действий;
- совместная работа по выполнению региональных и федеральных программ по обеспечению общественной безопасности и правопорядка;
- использование положительного опыта взаимодействия и координационной деятельности правоохранительных органов;
- изучение международной практики противодействия преступности, разработка новых предложений в данной сфере;

¹ См.: Пожидаев С.Г. Управление органами внутренних дел при проведении крупномасштабных мероприятий в современных условиях : монография. М., 2015. С. 73.

² О координации деятельности правоохранительных органов по борьбе с преступностью : Указ Президента РФ от 18.04.1996 № 567 (в ред. 07.12.2016) // Официальный интернет-портал правовой информации. URL: <http://www.pravo.gov.ru> (дата обращения: 08.12.2016).

- рассмотрение практики применения законов, направленных на борьбу с преступностью, внесение новых предложений;
- поиск новых решений в области правового регулирования;
- подготовка и направление в необходимых случаях материалов по вопросам противодействия преступной деятельности Президенту РФ, Федеральному Собранию и Правительству РФ, органам государственной власти субъектов Российской Федерации, а также органам местного самоуправления.

Реализация указанных направлений взаимодействия органов внутренних дел и других правоохранительных органов в сфере обеспечения правопорядка осуществляется в определенных формах. Различают процессуальную и организационную формы их взаимодействия.

Если говорить об основных процессуальных формах взаимодействия органов внутренних дел и других правоохранительных органов, то к ним можно отнести:

1) образование совместных следственных групп. Такая форма обеспечивает правоохранительным органам несколько вариантов методов поиска и установления лиц, причастных или совершивших преступление, а также быстро реагировать на информацию о противоправных действиях и принимать корректные решения;

2) проведение оперативно-розыскных мероприятий, в их числе опросы, наведение справок, наблюдение, проверочная закупка, оперативное внедрение и масса других, определенных федеральным законом¹;

3) сообщение следователю итогов проведения розыскных действий по установлению лица, которое совершило преступление. Следователь несет персональную ответственность за результаты расследования, ограничение конституционных прав при задержании подозреваемых и предъявлении обвинения, строгое соблюдение Конституции РФ и законодательства (ст. ст. 45-51 Конституции РФ, УПК РФ);

4) взаимодействие следователя, дознавателя с сотрудником органа, осуществляющим оперативно-розыскную деятельность по разрешению и организации встречи последнего с подозреваемым, с целью проведения оперативно-розыскных мероприятий;

¹ Об оперативно-розыскной деятельности : Федеральный закон от 12.08.1995 № 144-ФЗ (в ред. 29.06. 2015) // Официальный интернет-портал правовой информации. URL: <http://www.pravo.gov.ru> (дата обращения: 30.05.2015).

5) действия следственного характера совместно с представителем оперативно-розыскного подразделения.

6) применение мер, направленных на обеспечение безопасности участников уголовного судопроизводства (защита потерпевших, свидетелей и др.)¹.

К основным организационным формам взаимодействия относятся:

- проведение координационных совещаний руководителей правоохранительных органов;

- обмен информацией по вопросам противодействия преступности и обеспечения правопорядка;

- проведение совместных целевых мероприятий для выявления и пресечения преступлений и нарушений правопорядка, а также устранения причин и условий, способствующих их совершению;

- проведение совместных семинаров, конференций, проведение курсов повышения квалификации;

- издание совместных приказов, инструкций, указаний, подготовка информационных писем и иных организационно-распорядительных документов;

- разработка и утверждение согласованных планов координационной деятельности;

- направление совместных информационных писем, справок, обзоров, выпуск совместных бюллетеней (сборников) и других изданий;

- формирование статистических данных и дальнейшее использование их по усилению борьбы с преступностью на территории РФ, что в комплексе повышает качество работы правоохранительных органов.²

Если говорить о реальном воплощении таких форм взаимодействия полиции с другими силовыми структурами в практиче-

¹ Зуев С.В. Уголовное преследование по делам о преступлениях, совершаемых организованными группами и преступными сообществами (преступными организациями) : монография. Челябинск , 2010. С. 24-27.

² См: Зуев С.В. Указ. соч. С. 28-33; Зуев С.В. Теоретические и прикладные проблемы совершенствования уголовного преследования по делам о преступлениях, совершаемых организованными группами и преступными сообществами : автореф. дис. ... докт. юрид. наук. М., 2010. С. 20-21; Прокурорский надзор / под ред. Ю.Е. Винокурова. М., 2005. С. 5. URL: <http://uristinfo.net/prokurorskij-nadzor/207-prokurorskij-nadzor-pod-red-juevinokurova.html> (дата обращения: 25.04.2015).

ской деятельности, то они используются неравномерно. Основными на практике являются обмен информацией и проведение совместных мероприятий. Реже создаются совместные следственно-оперативные группы и издаются совместные приказы и инструкции.

Невысокий уровень активности такого взаимодействия обусловлен рядом факторов. В их числе: конкуренция между правоохранительными органами, невысокое доверие и незаинтересованность их сотрудников в совместной работе. Все это приводит к тому, что их действия зачастую не согласованы и дублируются вследствие того, что недостаточно внимания уделяется совместной координации и организации взаимодействия, что не обеспечивает слаженной работы правоохранительных органов и негативно отражается на результатах их работы.

Органы внутренних дел осуществляют свою деятельность также во взаимодействии с другими федеральными, региональными и муниципальными органами власти, различными общественными формированиями. В свою очередь территориальные органы внутренних дел осуществляют свою деятельность во взаимодействии с соответствующими органами государственной власти и местного самоуправления.

Федеральный закон от 7 февраля 2011 года №3-ФЗ «О полиции» содержит правовые нормы, регламентирующие вопросы взаимодействия полиции с государственными и муниципальными органами власти. Во-первых, среди принципов деятельности полиции законодатель закрепляет принцип взаимодействия и сотрудничества (ст. 10), согласно которому полиция в пределах своих полномочий оказывает содействие государственным и муниципальным органам, общественным объединениям и организациям в обеспечении защиты прав и свобод граждан, соблюдении законности и правопорядка, а также оказывает поддержку развитию гражданских инициатив в сфере предупреждения правонарушений и обеспечения правопорядка (ч. 3 ст. 10). Органы же публичной власти, общественные объединения, организации и должностные лица должны оказывать содействие полиции при выполнении возложенных на нее обязанностей (ч. 4 ст. 10).

Во-вторых, на полицию возлагаются обязанности (ст. 12), которые ее ориентируют на сотрудничество с другими органами публичной власти, а также институтами общественности, в их числе:

– содействие органам публичной власти, депутатам представительных органов субъектов РФ и муниципальных образований, кандидатам на выборные должности, должностным лицам, членам избирательных комиссий, комиссий референдума, представителям общественных объединений и организаций в осуществлении их законной деятельности, если им оказывается противодействие или угрожает опасность;

– принятие мер по пресечению в ходе избирательных кампаний противоречащей закону предвыборной агитации, информирование избирательные комиссии о фактах выявленных нарушений и принятых в связи с этим мерах;

– предоставление по запросам избирательных комиссий, комиссий референдума сведений о наличии неснятой или непогашенной судимости у лиц, являющихся кандидатами на выборные должности;

– охрана помещений, где хранятся бюллетени для голосования;

– участие в обеспечении безопасности граждан и общественного порядка в помещениях для голосования и на территориях вокруг них;

– оказание по запросам избирательных комиссий иного содействия в целях обеспечения беспрепятственного осуществления этими комиссиями полномочий, возложенных на них федеральным законом;

– информирование руководителей субъектов Российской Федерации и выборных должностных лиц местного самоуправления (глав муниципальных образований) о состоянии правопорядка на соответствующей территории;

– обеспечение совместно с представителями органов исполнительной власти субъектов РФ, органов местного самоуправления и организаторами собраний, митингов, демонстраций, шествий и других публичных мероприятий безопасности граждан и правопорядка, оказание в соответствии с законодательством содействия организаторам спортивных, зрелищных и иных массовых мероприятий в обеспечении безопасности граждан и общественного порядка в местах проведения этих мероприятий.

В-третьих, органы государственной власти субъектов РФ и муниципальные органы в соответствии с законодательством РФ вправе осуществлять по предметам совместного ведения Российской Федерации и ее субъектов расходы на реализацию возложен-

ных на полицию обязанностей по охране общественного порядка и обеспечению общественной безопасности. Расходы региональных и местных бюджетов на указанные цели осуществляются в соответствии с бюджетным законодательством РФ (ст. 47 ФЗ о полиции).

Исходя из конституционного предназначения органов местного самоуправления в охране правопорядка (ст. 132 Конституции РФ), обратим особое внимание на взаимодействие полиции с муниципальными органами. Справедливо подчеркивается исследователями, что централизация системы полиции в соответствии с ФЗ о полиции не может и не должна означать отсутствие взаимодействия органов полиции с муниципальными органами, являющимися самыми приближенными органами публичной власти к населению. В целях укрепления такой взаимосвязи исследователи предлагают в ст. 8 ФЗ о полиции определить категории должностных, обязанных отчитываться перед законодательными органами субъектов РФ, представительными органами муниципальных образований и перед гражданами. В их числе: отчеты участковых уполномоченных полиции перед населением и представляемые лично ежегодные доклады руководителя МВД, ГУ МВД, УМВД по субъекту РФ – соответствующему региональному парламенту, а руководителя органа внутренних дел на районном уровне – представительному органу муниципального образования.¹

Другим моментом, обуславливающим значимость рассматриваемого вопроса, является отсутствие унифицированного нормативного правового акта, регулирующего вопросы взаимодействия территориальных подразделений органов внутренних дел с муниципальными органами. Помимо упомянутых федеральных законодательных актов, регулирующих деятельность полиции и организацию местного самоуправления в России, действует, как отмечалось, положение о Министерстве внутренних дел Российской Федерации (утверждено Указом Президента РФ от 21 декабря 2016 года № 699), согласно которому МВД России осуществляет свою деятельность во взаимодействии с другими федеральными и региональными органами исполнительной власти, муниципальными органами, общественными формированиями. В свою очередь территориальные органы внутренних дел осуществляют свою деятель-

¹ Баликоева Л.М. Полномочия органов местного самоуправления по обеспечению правопорядка : автореф. дис. ... канд. юрид. наук. М., 2013. С. 10.

ность во взаимодействии с различными публично-властными структурами, в том числе с муниципальными органами.

Вместе с тем нет четко нормативно установленных критериев оценки эффективности взаимодействия полиции и муниципальных органов. Основными критериями оценки эффективности рассматриваемой деятельности в настоящее время являются качественные и количественные показатели, отражающие реализацию отдельных форм и направлений их взаимодействия, которые складываются в определенных сферах. Среди таких сфер взаимодействия муниципальных органов и полиции можно выделить организационно-правовую, правоохранительную и консультативно-информационную сферы. Между тем эффективность такого взаимодействия зависит не только от его нормативно-правового регулирования, но и от организационно-аналитической подготовки и материально-технической оснащенности субъектов взаимодействия, способности руководителей подразделений полиции и должностных лиц муниципальных органов конструктивно организовать и выстроить сотрудничество между ними.

Среди основных направлений рассматриваемого взаимодействия выделяют: обмен информации о состоянии правопорядка и мероприятиях по его обеспечению; совместная разработка комплексных целевых программ и проведение отдельных мероприятий; формирование в полиции и муниципальных органах подразделений, ведающими вопросами их взаимодействия по обеспечению правопорядка на территории муниципалитета¹.

Также значимы такие формы сотрудничества, как:

участие представителей муниципальных органов в координационных совещаниях руководителей правоохранительных органов;

совместная подготовка и согласование проектов нормативных правовых актов;

взаимное участие в заседаниях и совещаниях, проводимых в муниципальных органах и органах внутренних дел;

участие представителей соответствующих органов в работе межведомственных комиссий и совещаний;

¹ Переверзев Е.А. Правовые и организационные основы взаимодействия органов внутренних дел и органов местного самоуправления : дис. ... канд. юрид. наук. М., 2001. С. 11.

проведение совместных мероприятий по повышению квалификации, профилактической работы, заслушивание отчетов должностных лиц по вопросам обеспечения правопорядка.

Однако в любом случае в современных условиях нельзя говорить о подчиненности органов внутренних дел, функционирующих на районном уровне главам муниципальных образований и муниципальным органам¹, следует вести речь о возможности их конструктивного взаимодействия и сотрудничества.

Взаимодействие между полицией и органами местного самоуправления в пределах муниципального образования позволяет достичь их согласованных действий и решений, консолидировать усилия и продуктивно использовать ресурсы в обеспечении правопорядка, привлечь общественность посредством органов местного самоуправления к обеспечению правопорядка и безопасности. Должным образом организованное взаимодействие полиции и муниципальных органов с привлечением общественности способствует информированию населения о состоянии правопорядка и системе мер, комплексно принимаемых органами местного самоуправления и полицией по его обеспечению, степени участия институтов гражданского общества в таких процессах, что качественно отразится на профилактике и способствует минимизации противоправных проявлений в целом.

Другой вопрос, который уже поднимался, в каком нормативном документе должно быть регламентировано такое взаимодействие? Иногда оно регулируется в уставах муниципалитетов, что влечет проблему, связанную с тем, что органы внутренних дел не могут руководствоваться муниципальными нормативными правовыми актами и не несут ответственность перед муниципальными органами. Возможно, следует реализовать давно предлагаемую идею о принятии Федерального закона «Об основах взаимодействия органов государственной власти и органов местного самоуправления»², в котором регламентировать основы рассматриваемого взаимодействия.

В практической реализации такого взаимодействия является разработка и принятие муниципальных программ в сфере обеспечения безопасности и правопорядка. Например, в Красногорском муниципальном районе Московской области принята Муниципаль-

¹ Переверзев Е.А. Указ. соч. С. 55-56, 62.

² Там же. С. 10, 24.

ная программа Красногорского муниципального района на 2014-2018 годы «Безопасность населения»¹.

Цель такой муниципальной программы – участие в формировании действенной системы профилактики преступлений и правонарушений на территории муниципального образования, в профилактике терроризма и экстремизма, а также в минимизации и (или) ликвидации последствий проявлений терроризма и экстремизма на территории муниципалитета; обеспечение безопасности и правопорядка на территории муниципалитета.

Условиями достижения цели муниципальной программы является решение следующих задач, связанных с обеспечением правопорядка и безопасности населения:

- предупреждение террористических акций и повышение степени защищенности объектов социальной сферы и мест с массовым пребыванием людей (действующих, строящихся, вводимых в эксплуатацию);
- внедрение современных средств наблюдения и оповещения о правонарушениях, обеспечение оперативного принятия решений в целях обеспечения правопорядка и безопасности граждан;
- профилактика и предупреждение проявлений экстремизма, расовой и национальной неприязни;
- обеспечение занятости несовершеннолетних в целях профилактики их противоправного поведения;
- обеспечение готовности сил и средств МЧС России к предупреждению и ликвидации чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера.

При этом особое внимание в таких программах должно обращаться на профилактику преступлений и иных правонарушений, формам и направлениям взаимодействия полиции и органов местного самоуправления в системе такой профилактики, привлечению общественности к обеспечению правопорядка.

В результате практической реализации таких программ полицией и органами местного самоуправления вырабатываются различные формы и модели их сотрудничества, что находит свое закрепление в определенных организационно-правовых документах (соглашениях о сотрудничестве, программах, концепциях, страте-

¹ Утверждена постановлением администрации Красногорского муниципального района от 07.04.2015 № 499/4. URL: http://www.krasnogorsk-adm.ru/doc/gl/post_736.html (дата обращения: 30.04.2015).

гиях, разрабатываемых муниципальными органами совместно с отдельными правоохранительными органами).

Актуален сегодня и тезис о том, что органы внутренних дел являются одним из инструментов реализации государственной политики в сфере обеспечения правопорядка, но без участия органов местного самоуправления система органов внутренних дел не способна эффективно осуществлять возложенные на нее функции, обеспечивающие безопасность и правопорядок¹.

Особо значима организация слаженного взаимодействия полиции и муниципальных органов в период проведения выборов и референдумов. В период избирательной кампании расширяются угрозы нарушения правопорядка, которые необходимо своевременно предупреждать и минимизировать.

Одним словом, согласованная деятельность и конструктивное сотрудничество полиции с органами местного самоуправления является объективной потребностью государственно-правового развития России, способствует укреплению правопорядка в России и эффективному обеспечению конституционных прав и свобод граждан, включая право на осуществление местного самоуправления и избирательные права.

Возвращаясь к основным постулатам взаимодействия органов внутренних дел с другими органами публичной власти, действующими на региональном и местном уровнях, общественностью, заметим, что наукой и практикой выработаны основополагающие принципы такого взаимодействия, правильная реализация которых позволит выстроить конструктивное сотрудничество территориальных органов внутренних дел с территориальными органами других ведомств, региональными и муниципальными органами власти, общественными формированиями, объединять и согласовывать их усилия для достижения общих интересов, успешно преодолевать возникающие противоречия.

Такие принципы группируют на принципы внутреннего взаимодействия (комплексное и целевое использование сил и средств; согласованности и компетентности участников; непрерывности и персональной ответственности) и внешнего взаимодействия (за-

¹Переверзев Е.А. Указ. соч. С. 74-75.

конности; направленности на достижение положительного результата; компетентности)¹.

Понимая условность такой классификации, следует подчеркнуть, что принципы взаимодействия органов внутренних дел с другими органами публичной власти, общественностью могут различаться и совпадать.

При этом особую значимость приобретает значение слаженного взаимодействия полиции с другими правоохранительными органами, исполнительными органами власти, избирательными комиссиями при обеспечении правопорядка в период проведения массовых мероприятий и избирательных кампаний.

Деятельность органов внутренних дел по обеспечению правопорядка в период подготовки и проведения крупных массовых мероприятий должна носить организационно-слаженный характер, сконцентрированный на достижении единой цели во взаимодействии с другими государственными и иными структурами. Для чего необходимо формирование полноценной группировки сил и средств органов внутренних дел (координационных центров, оперативных штабов), способной эффективно выполнить поставленные задачи при любом (в том числе и негативном) развитии событий.²

Сущность конструктивного взаимодействия при проведении таких мероприятий сводится к четкой организации сотрудничества, выраженного в их согласованных действиях и взаимопомощи при достижении общих целей.

В первом случае ключевая роль принадлежит организатору и координатору такого взаимодействия. Первый (организатор – руководитель органа внутренних дел или начальник штаба) выполняет организационно-управленческие функции (осуществляет руководство деятельностью комплексных сил, уточняет задачи, осуществляет планирование взаимодействия и осуществляет контроль за его

¹ Тулеев В.О. О некоторых аспектах организации взаимодействия в деятельности начальника территориального органа МВД России на районном уровне // Актуальные вопросы совершенствования деятельности служб и подразделений полиции в области охраны общественного порядка и обеспечения общественной безопасности : сборник материалов Всероссийской научно-практической конференции. Ч. 2. М., 2014. С. 133-134.

² См.: Пожидаев С.Г. Управление органами внутренних дел при проведении крупномасштабных мероприятий в современных условиях : монография. М., 2015. С. 27-36.

реализацией). Роль второго (координатора) сводится к совместно-му анализу оперативной обстановки и к своевременному и качественному информационному обеспечению руководителя и субъектов взаимодействия. Функции организатора и координатора в определенных ситуациях могут совпадать, в таких случаях руководитель органа внутренних дел осуществляет непосредственное руководство деятельностью взаимодействующих субъектов по обеспечению общественной безопасности и правопорядка в пределах определенной территории или в рамках проведения конкретного публичного мероприятия.

Руководитель органа внутренних дел в целях организации эффективного взаимодействия решает ряд задач (определяет проблему, требующую комплексного решения, задачи, субъектов, направления, формы и методы взаимодействия, механизм контроля за деятельностью группировки взаимодействия, критерии его эффективности и др.)¹.

Эффективность деятельности органов внутренних дел также во многом обусловлена качественно отлаженным сотрудничеством с избирательными комиссиями, включая муниципальные избирательные комиссии, при проведении выборов федерального, регионального и местного уровней. Так, в период избирательных кампаний особую значимость приобретает эффективно выстроенный механизм взаимодействия органов внутренних дел и избирательных комиссий, которые осуществляют совместную организационно-правовую деятельность по созданию «оперативного штаба сил правопорядка», участию в мероприятиях по технической обеспеченности и антитеррористической защищенности зданий и помещений избирательных участков и комиссий².

При этом взаимодействие полиции и избирательных комиссий должно строиться на принципах невмешательства полиции в избирательный процесс; безвозмездности; приоритетности прав и сво-

¹ См. подр.: Тулеев В.О. Указ. соч. С. 132-134.

² Чистобородов И.Г. Административно-правовое обеспечение органами внутренних дел правопорядка и общественной безопасности в период подготовки и проведения избирательных кампаний : дис. ... канд. юрид. наук. М., 2013. С. 13-14; Красинский В.В. Правовое обеспечение защиты конституционного строя России в избирательном процессе : монография. М., 2010. С. 161-162; Федотова Ю.Г. Контрольные полномочия избирательных комиссий в механизме обеспечения безопасности Российской Федерации // Государственная власть и местное самоуправление. 2015. № 2. С. 34-36.

бод граждан; учет общегосударственных и местных особенностей; своевременности и оперативности реагирования на избирательные правонарушения; согласованности действий органов внутренних дел и избиркомов¹.

Органами внутренних дел применяются разные правовые и не правовые формы обеспечения правопорядка при организации и проведении выборов и референдума (охрана правопорядка на избирательных участках, обеспечение сохранности и безопасности при перевозке избирательных документов, привлечение специалистов и экспертов полиции к работе в составе контрольно-ревизионных и рабочих групп избиркомов, участие в комиссиях по обследованию зданий и помещений участковых избиркомов, заключение соглашений с избирательными комиссиями, привлечение к юридической ответственности участников избирательного процесса за совершение правонарушений и др.)².

Основные направления деятельности органов внутренних дел сводятся к двум каналам их участия в избирательном процессе: 1) содействие избирательным комиссиям в реализации избирательных прав граждан (информирование по запросам, проверка сведений о привлечении кандидата к ответственности и др.); 2) обеспечение конституционного правопорядка, общественной безопасности на избирательных участках и при проведении избирательной кампании (предупреждение и пресечение незаконной агитации, подкупа избирателей, принуждения к голосованию, обеспечение безопасности всех участников избирательного процесса и правопорядка на избирательных участках и при проведении публичных мероприятий)³.

Особенно возрастает значение такого сотрудничества на отдельных стадиях избирательного процесса – предвыборной агитации и голосовании избирателей.

В период проведения предвыборной агитации многие проводимые публичные мероприятия носят агитационный характер, они являются одним из способов выражения политической платформы кандидатов и избирательных объединений. Порядок организации и проведения таких мероприятий регламентирован Федеральным законом от 19 июня 2004 года № 54-ФЗ «О собраниях, митингах, де-

¹ Чистобородов И.Г. Указ. соч. С. 34-36.

² Там же. С. 39-40.

³ Там же. С. 61-62.

монстрациях, шествиях и пикетированиях»¹, где предусмотрены права, обязанности, запреты и ограничения для организаторов и участников публичного мероприятия. Справедливо отмечается исследователями, что такие правовые установления направлены не только на реализацию прав граждан, но и на обеспечение правопорядка и общественной безопасности во время проведения публичных мероприятий².

Федеральный закон от 7 февраля 2011 года № 3-ФЗ «О полиции» (п. 6 ст. 12) возлагает обязанность на сотрудников полиции обеспечивать совместно с представителями исполнительных органов власти субъектов РФ, муниципальных органов и организаторами публичных мероприятий безопасность граждан и общественный порядок. Реализация этой обязанности осуществляется территориальным органом внутренних дел, на территории обслуживания которого проводится публичное мероприятие. Приказом (распоряжением) начальника этого органа назначается уполномоченный представитель органа внутренних дел, который вправе требовать от организаторов и участников соблюдения правопорядка и законности, а случае нарушений законодательства – устранения таких нарушений, в противном случае – требовать прекращения (приостановления) мероприятия. Справедливо отмечалась в литературе необходимость корректировки ст. 17 ФЗ «О собраниях, митингах, демонстрациях, шествиях и пикетированиях» в части уточнения срока для вручения и исполнения организатором мероприятия указания уполномоченного представителя компетентного органа о прекращении манифестации при возникновении угрозы правопорядку³.

Управление силами и средствами органов внутренних дел в период проведения публичных мероприятий осуществляется спе-

¹ О собраниях, митингах, демонстрациях, шествиях и пикетированиях : Федеральный закон от 19.06.2004 № 54-ФЗ (в ред. 07.06.2017) // Официальный интернет-портал правовой информации. URL: <http://www.pravo.gov.ru> (дата обращения: 15.01.2018).

² См. подр.: Елагин А.Г., Чистобородов И.Г. Деятельность органов внутренних дел по обеспечению правопорядка и безопасности в период подготовки и проведения избирательных кампаний : научно-практическое пособие. М., 2015. С. 72-75.

³ См.: Нудненко Л.А. Проблемы правового регулирования конституционного права гражданина на публичные мероприятия // Конституционное и муниципальное право. 2006. № 6. С. 11; Зеленский П.А. Формы гражданского участия в управлении обществом и возможности их воздействия на правовую систему России // Правовая культура. 2010. № 1. С. 23.

циально организуемыми штабами органов внутренних дел. Руководитель штаба организует и руководит работой штаба, который, как правило, располагается в районе проведения мероприятия, выступает организационно-правовым средством обеспечения правопорядка и общественной безопасности¹.

При проведении голосования обеспечение правопорядка и общественной безопасности осуществляется сотрудниками полиции посредством пеших и автопатрулей, контрольно-пропускных пунктов, постов охраны правопорядка и безопасности. В литературе выделяются зоны безопасности, имеющие различные режимы присутствия в них сотрудников полиции. Первая – в радиусе 200-400 метров от помещения для голосования – внешняя зона, где особое внимание уделяется выявлению фактов незаконной агитации, подкупа избирателей, пресечению проведения несогласованных публичных мероприятий, предотвращению других правонарушений. Вторая – непосредственно примыкает к помещению для голосования – сотрудниками обращается особое внимание на подозрительные предметы и пресечение попыток подкупа избирателей и проведения незаконной агитации. В третьей зоне обеспечение правопорядка осуществляется в форме контрольно-пропускного поста полиции с применением досмотровой техники с целью выявления запрещенных предметов. Четвертая зона располагается в зале для голосования, где сотрудник полиции не имеет права вмешиваться в избирательный процесс, но обязан пресекать правонарушения и задерживать правонарушителей для привлечения их к соответствующей юридической ответственности².

Сотрудничество полиции и избирательных комиссий в направлении обеспечения правопорядка при проведении выборов, референдумов осуществляется не только на муниципальном уровне. Взаимодействие между территориальными органами внут-

¹ См.: Организация служб и подразделений полиции по охране общественного порядка и обеспечению общественной безопасности : учебник / под ред. В.В. Гордиенко. М., 2012. С. 378-390; Елагин А.Г., Чистобородов И.Г. Указ. соч. С. 74-75.

² См. подр.: Елагин А.Г., Чистобородов И.Г. Деятельность органов внутренних дел по обеспечению правопорядка и безопасности в период подготовки и проведения избирательных кампаний : научно-практическое пособие. М., 2015. С. 80-82; Волков В.П., Дамаскин О.В., Шапиев С.М. Некоторые проблемы и пути их решения для законности избирательного процесса в Российской Федерации. М., 2009. С. 127-128.

ренных дел на региональном уровне и избирательными комиссиями субъектов РФ осуществляется в следующих основных организационно-правовых формах: заслушивание и совместное обсуждение информации органов внутренних дел, связанных с подготовкой и проведением выборов; работа в рамках Контрольно-ревизионной службы; сотрудничество в составе Рабочей группы по приему и проверке избирательных документов.¹

Итак, согласованная деятельность и конструктивное сотрудничество полиции с исполнительными органами власти, органами местного самоуправления и избирательными комиссиями при проведении публичных манифестаций и избирательных кампаний имеет особое значение, способствует укреплению правопорядка в России и эффективной реализации правоохранительной функции государства в целом.

В целом значение такого сотрудничества нельзя принижать, деятельность органов внутренних дел в системе обеспечения конституционного правопорядка становится более продуктивной при их взаимодействии с другими органами публичной власти, а также общественностью.

Таким образом, эффективное взаимодействие органов внутренних дел с другими органами публичной власти весомо в системе обеспечения конституционного правопорядка, способствует его укреплению. Результативность деятельности и слаженность такого взаимодействия определяют качественное состояние правопорядка и эффективность его обеспечения в целом.

¹Цыганков А.Н. Организация взаимодействия территориальных органов МВД России с избирательными комиссиями субъектов РФ в период подготовки и проведения выборов (на примере Республики Хакасия) // Актуальные вопросы совершенствования деятельности служб и подразделений полиции в области охраны общественного порядка и обеспечения общественной безопасности : сборник материалов Всероссийской научно-практической конференции в Академии управления МВД России (25.10.2013) Ч. 2. М., 2014. С. 159-162.

***3.3. Конституционно-правовые аспекты сотрудничества
органов внутренних дел с общественными формированиями
в сфере обеспечения конституционного правопорядка:
основные направления и формы осуществления***

Исходя из признания человека, его прав и свобод высшей ценностью (ст. 2, 18 Конституции РФ), органы внутренних дел занимают важнейшее место в государственно-правовом механизме, выполняя основные правоохранительные функции по обеспечению конституционной законности и правопорядка. В соответствии со ст. 3, 30, ч. 1 ст. 32 Конституции РФ граждане Российской Федерации имеют право участвовать в работе государственных органов, создавать и участвовать в деятельности общественных формирований, в том числе правоохранительной направленности.

Конституцией РФ на Правительство РФ возлагается функция по осуществлению мер по обеспечению и охране общественного порядка (п. «е» ч. 1 ст. 114), а на органы местного самоуправления – непосредственное осуществление охраны общественного порядка (ч. 1 ст. 132). Вместе с тем Конституция РФ (п. «б» ч. 1 ст. 72) защиту прав и свобод человека и гражданина и обеспечение правопорядка относит к совместному ведению Российской Федерации и ее субъектов, что предполагает совместное осуществление федеральными и региональными органами государственной власти деятельности по обеспечению конституционных прав граждан и правопорядка. Это должно эффективно осуществляться во взаимодействии государственных органов, в первую очередь правоохранительных структур с общественными формированиями, включая объединения правоохранительной направленности.

Соответственно, устойчивость правопорядка обеспечивается не только развитостью правового поля, четкой организацией работы государственного механизма, построением властных структур, эффективностью и слаженностью работы правоохранительных и судебных органов, но и степенью его поддержки и обеспечения гражданским обществом. Когда общество устойчиво и консолидировано, поддерживает и разделяет основные требования правопорядка, то в таких условиях состояние правопорядка может сохраняться на должном уровне. Но когда общество расколото и/или его основная часть не поддерживает устанавливаемые государством отношения, усилия государства по обеспечению правопорядка оказываются малоэффективными. Поэтому следует согласиться с тем,

что в демократическом обществе силовой метод поддержания правопорядка не способен обеспечить устойчивый правопорядок¹. Кроме того, исследователи справедливо обращают внимание на то, что реализация отдельных нормативных правовых актов не может быть обеспечена исключительно государственными ресурсами². Следовательно, необходима консолидация общественных и государственных институтов, активное привлечение общественности к обеспечению правопорядка, прежде всего в реализации его превентивной составляющей.

Обеспечение правопорядка требует скоординированных и согласованных усилий, сотрудничества и партнерства ключевых государственных и негосударственных субъектов его обеспечения. Игнорирование ресурсов и полезных инициатив общественности в русле укрепления правопорядка снижает эффективность и системность мер по его качественному обеспечению, негативно отразится на состоянии конституционной законности и защите прав граждан, что влечет необходимость организации взаимодействия государства и общественности.

Процесс взаимодействия государства и общественных формирований в сфере обеспечения правопорядка можно определить как организованную на основе Конституции РФ и законодательства систему взаимной помощи и партнерства между элементами государственного механизма и институтами гражданского общества, обеспечивающей должный уровень и состояние правопорядка на территории Российской Федерации.

На современном этапе общественно-государственное развитие влечет потребность в обеспечении системного взаимодействия государственных органов и институтов гражданского общества, что будет способствовать эффективному достижению конституционно значимых целей, а также эффективному обеспечению прав человека и установлению (поддержанию) конституционного правопорядка. Такой подход соответствует общемировой тенденции к переориентации органов публичной власти, включая органы правопорядка, на интересы общества.

¹Зубков А.И. Геополитика и проблемы национальной безопасности России. СПб., 2004. С. 117-118.

²Принцип формального равенства и взаимное признание права : монография / под общ. ред. В.В. Лапаевой, А.В. Полякова, В.В. Денисенко. М., 2016. С. 34-35.

Происходящие преобразования становятся важнейшей предпосылкой для выстраивания новых моделей взаимоотношений власти и общества, в том числе между органами внутренних дел и общественными формированиями. Модернизация правоохранительных органов, в первую очередь полиции, обусловило формирование новой концепции эффективной деятельности полиции, предполагающей участие общественности в реализации правоохранительных функций, что находит поддержку у руководства страны и МВД России. В литературе признается, что без широкой общественной поддержки деятельность государства и его органов по укреплению правопорядка и законности не станет успешной и продуктивной.¹

Обеспечение правопорядка предполагает нормативно-правовое упорядочивание общественных отношений от явлений, создающих угрозу нарушению гарантированных государством прав и свобод человека и гражданина. Целевое предназначение конституционного правопорядка включает в себя обеспечение личной безопасности граждан и общественной безопасности, что предполагает участие в его обеспечении как государственных, так и негосударственных структур.

Современные преобразования предполагают наличие действенного механизма обеспечения конституционного правопорядка, в котором полиция занимает важнейшее место, выполняя одну из ключевых задач по обеспечению государственной защиты прав и свобод человека (ст. 45 Конституции РФ). В условиях проводимой модернизации органов внутренних дел обоснована постановка вопроса о создании качественно новых условий их взаимодействия с институтами гражданского общества, критерием которого выступает социальная стабильность общества, социализация личности². Следовательно, вполне закономерна постановка вопроса о степени готовности к конструктивному сотрудничеству полиции и институтов гражданского общества.³

¹ См., напр.: Усенбаев Д.М. Правовой порядок как условие развития демократического государства в Кыргызской Республике // Закон и право. 2015. № 8. С. 55-56.

² См.: Половинкин В.А. Перспективы социального механизма взаимодействия полиции и институтов гражданского общества // Вестник Санкт-Петербургского университета МВД России. 2012. № 3. С. 217.

³ См.: Киричѐк Е.В. Взаимодействие полиции и институтов гражданского общества в Российской Федерации // Административное право и процесс. 2015. № 7. С. 28-29.

Вместе с тем оптимальным представляется постановка вопроса именно о сотрудничестве полиции и общественности. В таком случае следует взять на вооружение подход, различающий взаимодействие и сотрудничество. Отдельные ученые среди форм взаимодействия выделяют: сотрудничество, противоборство, одностороннее воздействие, однонаправленное, контрастное и компромиссное взаимодействие. При этом сотрудничество признается перспективной формой взаимодействия.¹ Действительно, сотрудничество показывает паритетный и партнерский характер связи при осуществлении взаимоотношений полиции и общественности.

Представляется, что сотрудничество полиции и общественности должно осуществляться в опоре на конституционные принципы верховенства Конституции РФ, ее высшей юридической силы и прямого действия. Следовательно, заявленная в настоящем исследовании идея конституционализации правопорядка имеет предопределяющее и сквозное значение для всех направлений механизма обеспечения конституционного правопорядка. Справедливо отмечается исследователями, что при организации такого взаимодействия, конституционные принципы соблюдения и защиты прав и свобод человека, законности, гласности и др. должны реализовываться в действующем законодательстве (ФЗ о полиции, ФЗ об участии граждан в охране общественного порядка² и др.) и регулируемых ими правоотношениях³.

Заслуживает внимания предлагаемый проект Стратегии развития взаимодействия МВД России с институтами гражданского общества (далее – Стратегия)⁴, разработка которого предусмотрена Дорожной картой дальнейшего реформирования органов внутрен-

¹ Коробов В.Б., Благоразумный А.А. Концептуальные основы организации взаимодействия органов внутренних дел с общественными объединениями // Проблемы взаимодействия органов внутренних дел с общественными объединениями по охране правопорядка и обеспечению общественной безопасности : материалы круглого стола Академии управления МВД России. М., 2006. С. 137-138.

² Об участии граждан в охране общественного порядка : Федеральный закон от 02.04.2014 № 44-ФЗ // Официальный интернет-портал правовой информации. URL: <http://www.pravo.gov.ru> (дата обращения: 21.03.2019).

³ См.: Ястребова А.И. К вопросу о взаимодействии общественных организаций и органов полиции в сфере охраны общественного порядка в Российской Федерации // Вестник Московского университета МВД России. 2016. № 3. С. 92-93.

⁴ См.: Зимин А.В. Стратегия развития взаимодействия МВД России с институтами гражданского общества (проект) // Труды Академии управления МВД России. 2015. № 2 (34). С. 9-15.

них дел Российской Федерации, подготовленной расширенной рабочей группой при МВД России по дальнейшему реформированию органов внутренних дел¹. Выполнение Дорожной карты предполагает совершенствование организационных механизмов реализации государственной программы Российской Федерации «Обеспечение общественного порядка и противодействия преступности», утвержденной постановлением Правительства РФ².

Целью проекта Стратегии является определение магистральных направлений, цели, задач принципов такого взаимодействия, а также предложение его возможных и перспективных направлений и форм развития.

Стратегия исходит из необходимости системной организации прямой и обратной связи с институтами гражданского общества, способствующей максимальному использованию общего потенциала в сфере борьбы с преступностью, обеспечения правопорядка, прав и свобод граждан и установления общественного контроля за органами внутренних дел. В числе целевых ориентиров развития указанного взаимодействия в сфере обеспечения правопорядка предполагаются повышение уровня эффективности противодействия преступности и обеспечения правопорядка; формирование системы общественно-государственного партнерства и повышения уровня доверия граждан к органам внутренних дел; эффективное функционирование механизма общественного контроля за деятельностью полиции. Достижение таких целей обеспечивается посредством решения задач, связанных с совершенствованием организационно-правовых основ анализируемого взаимодействия; повышением уровня открытости и прозрачности деятельности полиции в допустимых законом пределах; информационным обеспечением процесса взаимодействия и его результатов с целью стимулирования к нему сотрудников органов внутренних дел и представителей общественности, а также граждан³.

¹ Дорожная карта дальнейшего реформирования органов внутренних дел Российской Федерации // Официальный сайт МВД России. URL: <https://mvd.ru/mvd/documents/829054> (дата обращения: 15.04.2018).

² Государственная программа РФ «Обеспечение общественного порядка и противодействие преступности», утвержденная постановлением Правительства РФ от 15.04.2014 № 345 // Официальный интернет-портал правовой информации. URL: <http://www.pravo.gov.ru> (дата обращения: 28.04.2018).

³ См. подр.: Зимин А.В. Указ. соч. С. 12-13.

В рамках решения таких задач следует активнее привлекать общественность к мероприятиям по обеспечению безопасности и правопорядка в общественных местах и в период проведения избирательных кампаний, различных массовых публичных мероприятий; оказанию содействия полиции в осуществлении розыска лиц, находящихся в розыске и пропавших без вести, включая несовершеннолетних; в предупреждении, выявлении и пресечении противоправной деятельности, в том числе экстремистского характера со стороны общественных формирований.

С учетом изложенного обоснованно отмечается исследователями, что государственная система обеспечения правопорядка не может успешно функционировать без помощи общественных объединений и граждан¹. Перед ними стоит задача занять собственное место среди политико-правовых институтов, с одной стороны, отвечающее внутренним потребностям и интересам, а с другой – потребностям и интересам всего общества. Такая двойственная задача позволяет отнести деятельность общественных объединений к политической системе, которая устанавливает рамки взаимодействия государственных органов с участниками общественно-политических отношений².

Классификация форм сотрудничества субъектов гражданского общества с государством проводится по следующим критериям: по степени участия субъектов гражданского общества в делах государства (непосредственное и опосредованное); по количеству участников взаимодействия (коллективные и индивидуальные формы взаимодействия); по направлениям реализации целей, лежащих в основе гражданского общества (сонаправленные – государственно-частное партнерство и разновекторные – индивидуальное предпринимательство); по направленности влияния на идеальные и материальные сферы бытия (материальные – финансовая поддержка, благотворительность и идеологические – пропаганда

¹ Герасименко А.Н. Информационное обеспечение взаимодействия органов внутренних дел с общественными объединениями по охране правопорядка (организационные и правовые вопросы) : автореф. дис. ... канд. юрид. наук. М., 2008. С. 14.

² Киричёр Е.В. Взаимодействие полиции с общественными объединениями и иными институтами гражданского общества в условиях реализации принципа соблюдения и уважения прав и свобод человека и гражданина в Российской Федерации // Административное и муниципальное право. 2013. № 12. С. 1139-1140.

здорового образа жизни, лекции, семинары)¹. Среди организационно-правовых форм участия субъектов гражданского общества в обеспечении правопорядка выделяют: нормотворчество (принятие законов на референдуме и нормотворчество органов местного самоуправления), правоохранительная деятельность (участие внештатных сотрудников, граждан в охране общественного порядка, защита имущества граждан работниками ЧОПов, защита прав граждан адвокатами и др.); осуществление правосудия судом с участием присяжных заседателей; общественный контроль, гражданская самозащита².

По сути, взаимодействие полиции с общественностью решает задачи расширения социальной базы правопорядка, круга субъектов обеспечения правопорядка, активизации различных форм самоуправления граждан в правоохранительной деятельности, а также способствует снижению криминальных проявлений. Предметом взаимодействия органов внутренних дел с общественными объединениями в сфере обеспечения правопорядка является организационно-правовое регулирование совместной деятельности данных структур по его обеспечению.³

Таким образом, эффективность обеспечения правопорядка правоохранительными органами (в первую очередь полицией) достигается, в том числе, посредством конструктивного сотрудничества с общественными формированиями. И для установления такого эффективного взаимодействия необходима соответствующая правовая база, которая в целом достаточно сформирована. Первостепенное место среди таких нормативных правовых актов занимает Конституция РФ, положения которой конкретизируются и развиваются в действующем законодательстве. В числе других нормативных правовых актов – ФЗ от 7 февраля 2011 года «О полиции», ФЗ от 19 мая 1995 года «Об общественных объединениях»⁴, ФЗ от 21 июля 2014 года «Об основах общественного контроля в Россий-

¹ См.: Кунаков П.А. Участие субъектов гражданского общества в обеспечении правопорядка как форма проявления социально-правовой активности : автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Владимир, 2007. С. 8, 13-14.

² Кунаков П.А. Указ. соч. С. 21-22.

³ См.: Герасименко А.Н. Указ. соч. С. 15-21.

⁴ Об общественных объединениях : Федеральный закон от 19.05.1995 № 82-ФЗ // Официальный интернет-портал правовой информации. URL: <http://www.pravo.gov.ru> (дата обращения: 13.01.2019).

ской Федерации»¹, ФЗ от 2 апреля 2014 года «Об участии граждан в охране общественного порядка», ФЗ от 4 апреля 2005 года «Об Общественной палате Российской Федерации»², Указ Президента РФ от 4 апреля 2006 года «О порядке образования общественных советов при федеральных министерствах, федеральных службах и федеральных агентствах, руководство деятельностью которых осуществляет Президент РФ, при федеральных службах и федеральных агентствах, подведомственных этим федеральным министерствам», Указ Президента РФ от 23 мая 2011 года «Об общественных советах при МВД и его территориальных органах»³ и др.

Безусловно, надлежащее правовое регулирование взаимодействия полиции и общественных формирований есть необходимое условие эффективного их сотрудничества в сфере обеспечения правопорядка, а до недавнего времени вообще отсутствовал единый правовой акт, регламентирующий участие общественности в охране правопорядка. Вместе с тем следует реализовать комплекс мер, направленных на эффективное привлечение общественности к обеспечению правопорядка, в частности, принять ряд подзаконных правовых актов, направленных на реализацию федерального законодательства в рассматриваемой сфере; в разрабатываемых федеральных, региональных и местных программах по укреплению правопорядка и обеспечению общественной безопасности уделять особое внимание сотрудничеству государственных и правоохранительных структур с общественными формированиями.

Конституция РФ (ст. 30) закрепляет право каждого на объединение и гарантирует свободу деятельности общественных объединений. Конституционные положения конкретизируются в действующем законодательстве.

¹ Об основах общественного контроля в Российской Федерации : Федеральный закон от 21.07.2014 № 212-ФЗ // Официальный интернет-портал правовой информации. URL: <http://www.pravo.gov.ru> (дата обращения: 31.12.2018).

² Об Общественной палате Российской Федерации : Федеральный закон от 04.04.2005 № 32-ФЗ // Официальный интернет-портал правовой информации. URL: <http://www.pravo.gov.ru> (дата обращения: 31.12.2018).

³ Об общественных советах при Министерстве внутренних дел Российской Федерации и его территориальных органах : Указ Президента РФ от 23.05.2011 № 668 // Собрание законодательства РФ. 2011. № 22. Ст. 3154. Официальный интернет-портал правовой информации. URL: <http://www.pravo.gov.ru> (дата обращения: 11.05.2019).

В соответствии с ФЗ от 19 мая 1995 года «Об общественных объединениях» (ст. 5-7) общественные объединения создаются на добровольной основе для реализации общих целей в различных организационно-правовых формах (общественная организация, общественное учреждение, общественный фонд, общественное движение, орган общественной самодеятельности, политическая партия). Заметное место среди них занимают общественные организации правоохранительной направленности, которые призваны активно сотрудничать с правоохранительными органами, в том числе в сфере обеспечения правопорядка. В России действуют более 43 тыс. таких объединений общей численностью свыше 412 тыс. человек¹. Деятельность таких общественных формирований гарантирована ст. 30 Конституции РФ.

Общественные объединения, участвующие в обеспечении правопорядка, законодатель подразделяет на две группы: первая – общественные объединения правоохранительной направленности как не имеющие членства общественные объединения, сформированные по инициативе граждан для участия в охране общественного порядка, вторая – народные дружины как основанные на членстве общественные объединения, участвующие в охране общественного порядка во взаимодействии с органами внутренних дел (полицией) и иными правоохранительными органами, органами государственной власти и органами местного самоуправления (ст. 2 ФЗ от 2 апреля 2014 года «Об участии граждан в охране общественного порядка»).

В целях реализации ст. 7 указанного закона приказом МВД России утвержден Порядок регистрации таких формирований, согласно которому Региональный реестр ведется территориальными органами МВД России на региональном уровне и формируется на основе информации, предоставляемой территориальными органами МВД России на районном уровне, которые ведут книгу учета заявлений о внесении народной дружины или общественного объединения правоохранительной направленности в региональный реестр².

¹ См.: Рязанова Н.А. Правомерность как характеристика деятельности сотрудников органов внутренних дел : монография. Белгород, 2015. С. 102-103.

² См.: О Порядке формирования и ведения регионального реестра народных дружин и общественных объединений правоохранительной направленности : приказ МВД России от 21.07.2014 № 599 «» // Российская газета. 2014. 29 августа.

По сведениям территориальных органов МВД России в 83 субъектах РФ сформированы региональные реестры народных дружин и общественных формирований правоохранительной направленности. В соответствующие учеты внесено порядка 8,5 тыс. народных дружин, в составе которых числится свыше 194 тыс. человек, в том числе 739 народных дружин из числа членов казачьих сообществ. С участием народных дружин в 2015 году раскрыто свыше 7 тыс. преступлений, выявлено более 372 тыс. административных правонарушений, задержаны 286 тыс. правонарушителей, в том числе около 5,5 тыс. лиц, подозреваемых в совершении преступлений.¹

На МВД России возложена функция контроля за деятельностью народных дружин. Соответственно, территориальные органы МВД России по субъектам РФ обеспечивают участие подчиненных органов внутренних дел в осуществлении контроля за деятельностью народных дружин. В соответствии с приказом МВД России № 597 от 21 июля 2014 года² руководители территориальных органов МВД России по субъектам РФ осуществляют согласование кандидатур командиров народных дружин, планов работы народных дружин, мест и времени проведения мероприятий по охране общественного порядка, количества народных дружинников, привлекаемых в соответствии с законодательством Российской Федерации к участию в охране общественного порядка.

Исторический опыт свидетельствует, что добровольные народные дружины были рождены творческим энтузиазмом масс и впервые возникли в Ленинграде в 1958 году. Это самые массовые общественные формирования, когда-либо существовавшие в нашей стране, осуществляющие охрану общественного порядка. Они пришли на смену Бригадмилу, ослабленному в период войны и не сумевшему восстановиться во многих регионах. Численность дружин интенсивно увеличивалась. Например, в Москве в начале 1960

¹ Доклад о результатах мониторинга правоприменения, осуществленного Министерством внутренних дел Российской Федерации в 2015 году // Официальный сайт МВД России. URL: <https://mvd.ru/document/6723290/> (дата обращения: 25.05.2018).

² Вопросы взаимодействия органов внутренних дел Российской Федерации и народных дружин : приказ МВД России от 21.07.2014 № 597 // Официальный интернет-портал правовой информации. URL: <http://www.pravo.gov.ru> (дата обращения: 17.12.2018).

года было зарегистрировано 1810 дружин, к началу 1962 года имелось уже 2107 добровольных народных дружин¹.

На расширенном заседании коллегии МВД России 4 марта 2015 года Президент РФ В.В. Путин подчеркнул, что следует активнее задействовать и распространять лучший опыт добровольных народных дружин, которые созданы во многих субъектах Федерации, эффективно дополняют возможности органов внутренних дел.² В дальнейшем глава государства неоднократно отмечал о необходимости в полной мере использовать помощь общественности в деле укрепления правопорядка, развития системы профилактики правонарушений³.

Необходимость дальнейшего развития и результаты сотрудничества полиции с общественностью отметил и Министр внутренних дел РФ В.А. Колокольцев, который обратил внимание на тенденцию сокращения количества преступлений за 2018 год почти на 5 процентов, тяжких и особо тяжких преступлений – на 3 процента, подчеркнул, что существенную помощь полиции в обеспечении правопорядка оказывали народные дружинники, представители объединений правоохранительной направленности. С их участием задержано около 10 тыс. лиц, совершивших уголовно наказуемые деяния, пресечено порядка 450 тыс. административных правонарушений. Активно использовались возможности правоохранительного сегмента аппаратно-программного комплекса «Безопасный город». С его применением раскрыто более 28 тысяч преступлений. Всего в населенных пунктах страны развернуто свыше 265 тысяч камер видеонаблюдения и почти 1200 терминалов экстренной связи «Гражданин – полиция».⁴

¹ См. подр.: Борисов А.В., Власенков В.В., Малыгин А.Я., Мулукаев Р.С., Рыжова Ю.В. Развитие службы охраны общественного порядка в России (XVII–XX вв.). Правовые и организационные основы : научно-практическое пособие. М., 2014. С. 114–117.

² Выступление Президента РФ В.В. Путина на расширенном заседании коллегии МВД России (04.03.2015) // Официальный сайт Президента РФ. URL: <http://www.kremlin.ru> (дата обращения: 18.03.2019).

³ Выступление Президента РФ В.В. Путина на расширенном заседании коллегии МВД России (15.03.2016); Выступление Президента РФ В.В. Путина на расширенном заседании коллегии МВД России (09.03.2017) // Официальный сайт Президента РФ. URL: <http://www.kremlin.ru> (дата обращения: 10.03.2017).

⁴ Выступление Министра внутренних дел РФ генерала полиции РФ В.А. Колокольцева на расширенном заседании коллегии МВД России 28.02.2019

Между тем необходимо установление законодательных критериев, определяющих принадлежность того или иного общественного объединения к субъектам обеспечения правопорядка. В числе таких критериев предлагаются определить следующие: репутационно-результативный (продолжительность функционирования, сложившийся имидж и результативность деятельности), кадровый (участие в формировании действующих или бывших сотрудников правоохранительных структур, отсутствие криминальных лиц), профессионально-специализированный (наличие практического потенциала компетентной деятельности в определенной сфере правопорядка), нормативно-правовой (деятельность в соответствии с нормами законодательства и качественно подготовленными, соответствующими законодательству учредительными документами), материально-технический (наличие материально-технической базы и потенциала для эффективного осуществления уставных задач).

Под участием граждан в охране общественного порядка законодатель определяет оказание гражданами помощи органам внутренних дел (полиции) и иным правоохранительным органам в целях защиты жизни, здоровья, чести и достоинства человека, собственности, интересов общества и государства от преступных и иных противоправных посягательств, совершаемых в общественных местах (ст. 2 ФЗ «Об участии граждан в охране общественного порядка»).

Среди форм участия граждан в охране общественного порядка законодатель на первое место отводит содействие органам внутренних дел (полиции) и иным правоохранительным органам, при осуществлении которого граждане вправе: информировать органы правопорядка о правонарушениях и угрозах общественному порядку; участвовать в мероприятиях по охране общественного порядка; участвовать в охране общественного порядка при проведении спортивных, культурно-зрелищных и иных массовых мероприятий по приглашению их организаторов; участвовать в работе координационных, консультативных, экспертных и совещательных органов (советов, комиссий) по вопросам охраны общественного порядка, создаваемых в органах внутренних дел (полиции) и иных правоохранительных органах, по их приглашению (ст. 8 ФЗ).

Наряду с этим в законе (ст. 9-12) установлены и иные формы содействия граждан полиции (участие граждан в поиске лиц, пропавших без вести; внештатное сотрудничество с полицией; участие граждан в создании и деятельности общественных объединений правоохранительной направленности, целью которых является участие в охране общественного порядка, а также их участие в создании и деятельности народных дружин).

Такой ориентир закреплён и в ст. 10 ФЗ о полиции, согласно которой полиция в своей деятельности взаимодействует с общественными объединениями, организациями, гражданами. При этом полиция и общественные формирования должны друг другу оказывать содействие и помощь в обеспечении законности и правопорядка.

На современном этапе в деятельности полиции одним из важнейших принципов, обеспечивающим вектор полиции к общественности и человеку, выступает общественное доверие и поддержка граждан (ч. 1 ст. 9 ФЗ о полиции). Реализация такого принципа нацелена на повышение доверия граждан к полиции и имиджа органов внутренних дел в целом. В законе о полиции установлено, что в случае нарушения сотрудником полиции прав и свобод граждан, полиция обязана в пределах своих полномочий принять меры по восстановлению нарушенных прав и свобод, в установленном порядке приносит извинения гражданину, права и свободы которого были нарушены сотрудником полиции. Основным критерием официальной оценки деятельности полиции является общественное мнение (ч. 6 ст. 9 ФЗ о полиции).

Министр внутренних дел России В.А. Колокольцев подчеркнул, что основным критерием эффективности деятельности органов внутренних дел является уровень доверия населения. Результаты изучения общественного мнения показывают, что сохраняется тенденция увеличения количества граждан, уверенных в своей защищённости от преступных посягательств¹.

Таким образом, законодатель ориентирует полицию в своей деятельности на сотрудничество с общественными объединениями, что находит также отражение в законодательно установленной си-

¹ Выступление Министра внутренних дел РФ генерала полиции РФ В.А. Колокольцева на расширенном заседании коллегии Министерства 15.03.2016 // Официальный сайт МВД России. URL: <https://mvd.ru/document/7393866/> (дата обращения 23.05.2016).

стеме принципов участия граждан в охране общественного порядка (ст. 4 ФЗ об участии граждан в охране общественного порядка). В их числе: принципы добровольности; законности; приоритетности защиты прав и свобод человека и гражданина; права каждого на самозащиту от противоправных посягательств всеми способами, не запрещенными законом; взаимодействия с органами внутренних дел, иными государственными, правоохранительными органами, муниципальными органами; недопустимости подмены полномочий полиции, иных правоохранительных, государственных и местных органов власти. Кроме того, органы внутренних дел в состоянии инициировать создание новых, развитие действующих общественных объединений, координировать объединение их усилий¹.

С учетом изложенного в числе принципов взаимодействия полиции с общественными структурами в системе обеспечения правопорядка можно определить следующие: системности и регулярности; открытости и доверительности; взаимопонимания, уважения и ответственности участников взаимодействия; паритета, согласованности и координации в совместной работе; научной обеспеченности, плановости и законности²; взаимопомощи, сотрудничества и поддержке при решении задач по обеспечению правопорядка. Из перечисленных принципов взаимодействия в качестве базовых следует определить такие, как доверие и партнерство, которые в комплексе формируют идеальную модель конструктивного сотрудничества органов внутренних дел и общественных объединений³.

Следовательно, полиция должна стремиться к формированию общественного доверия, поддержки ее населением, обеспечивая правопорядок и защищая конституционные права граждан, продук-

¹ См.: Ревин И.А. Взаимодействие органов внутренних дел с общественными формированиями правоохранительной направленности в обеспечении безопасности в Северо-Кавказском регионе : автореф. дис. ... канд. юрид. наук. М., 2004. С. 8-9.

² Об отличиях законности от правомерности см., напр.: Рязанова Н.А. Правомерность как характеристика деятельности сотрудников органов внутренних дел : монография. Белгород, 2015. С. 36-41.

³ Схожие соображения отмечались в правовой доктрине. См.: Овчинников О.А., Овчинникова Л.И. Осуществление охраны общественного порядка негосударственными субъектами правоохранительной направленности. М., 2008. С. 85-87; Усенов К.И. Организация взаимодействия органов внутренних дел с общественными объединениями Кыргызской Республики в сфере обеспечения правопорядка : дис. ... канд. юрид. наук. М., 2014. С. 161-162.

тивно осуществляя сотрудничество с общественными формированиями.

Среди факторов, обуславливающих низкую эффективность взаимодействия полиции и институтов гражданского общества выделяют резкое социальное расслоение общества, высокий уровень преступности и виктимизации населения, низкий уровень правовой культуры и образования населения, отсутствие государственной поддержки лицам, находящимся в социально опасном положении, нарастающее социальное напряжение в обществе в целом¹. И приоритетными направлениями минимизации указанных негативных проявлений должны стать активные действия государства, в частности полиции, суть которых должна сводиться к оказанию помощи, содействия, поддержке и стимулированию общественных формирований к их участию в проведении мероприятий по охране правопорядка и профилактике правонарушений.

Вопросам взаимодействия органов внутренних дел с общественными формированиями уделено достаточно внимание в научной литературе, где показана значимость такого взаимодействия как условия эффективного осуществления своих функций правоохранительными органами и общественными формированиями в сфере обеспечения правопорядка. Причем создание общественных объединений правоохранительной направленности, активное привлечение граждан к охране общественного порядка (добровольные народные дружины, казачество и др.) и эффективное взаимодействие полиции с общественными формированиями различной направленности способствует как повышению профилактики противоправных проявлений и преступности, так и минимизации условий и сокращению количества правонарушений в целом.

Исследователи зарубежного опыта взаимодействия органов внутренних дел с общественными формированиями приходят к еще более категоричным выводам о значимости участия общественности в деятельности полиции. Например, исследователь опыта Кыргызстана приходит к выводу, что органы внутренних дел Кыргыз-

¹ Киричѐк Е.В. Взаимодействие полиции и институтов гражданского общества в Российской Федерации. С. 31-32.

стана без опоры на общественность не в состоянии эффективно осуществлять свою служебную деятельность¹.

Исторический опыт² и анализ отечественной литературы показывает, что во многих современных странах отказ от военного стиля управления полицейскими структурами приближает полицию к гражданам, позволяя полиции гораздо эффективнее сотрудничать с различными социальными группами населения³. Мало того, активное привлечение населения к охране правопорядка, в том числе посредством создания добровольных общественных движений, как например в Индии «Друзья полиции», существенно способствует повышению доверия граждан к полиции и снижению преступности, для чего необходимы новые каналы для коммуникации и определенный запас доброжелательности, обратной связи и разума⁴.

Имеются достаточные основания для утверждения о том, что совместная деятельность граждан, общественных объединений и полиции в той или иной степени позволяет достичь положительного результата при комплексной оценке ситуации. С одной стороны, граждане доводят до сведения полиции свои соображения относительно того или иного события, дела, а с другой – сотрудники полиции с учетом всех обстоятельств дают конструктивную, компетентную оценку произошедшему событию. При этом процесс взаимодействия полиции с общественными формированиями предлагается выстраивать в несколько этапов⁵.

¹ Усенов К.И. Организация взаимодействия органов внутренних дел с общественными объединениями Кыргызской Республики в сфере обеспечения правопорядка : автореф. дис. ... канд. юрид. наук. М., 2014. С. 14.

² См. напр.: Гриб В.В. Историко-правовые этапы развития общественного контроля в дореволюционной России и СССР // История государства и права. 2015. № 20. С. 3-10; Овчинникова Л.И., Попова Н.Ф. К вопросу привлечения общественных объединений к охране общественного порядка // Российский следователь. 2006. № 10. С. 40-41.

³ Кобец П.Н. Особенности процесса реформирования полицейских органов в Республике Польша // Государственная власть и местное самоуправление. 2018. № 4. С. 59-62.

⁴ Кобец П.Н. Опыт полиции Республики Индия по взаимодействию с гражданским обществом в сфере поддержания правопорядка // Государственная власть и местное самоуправление. 2019. № 1. С. 59-63.

⁵ См.: Киричѣк Е.В. Взаимодействие полиции с общественными объединениями и иными институтами гражданского общества в условиях реализации

Представляется, что с учетом разнообразия форм и направлений взаимодействия полиции и общественности, затруднительно выработать унифицированную модель и определить четкий алгоритм их сотрудничества, что не лишает возможности конструирования различных форм, моделей и направлений такого сотрудничества.

В литературе выдвигается множество форм и направлений взаимодействия органов внутренних дел с общественными формированиями.

В числе оптимальных направлений и форм такого взаимодействия можно выделить следующие:

- совместный анализ состояния правопорядка и динамики правонарушений;
- регулярный обмен информацией и передовым опытом, содействие по информированию и повышению юридической грамотности населения;
- участие в подготовке и экспертизе документов, аналитических обзоров и проектов правовых актов;
- разработка и реализация совместных целевых программ в сфере обеспечения правопорядка;
- создание специальных советов, комитетов, комиссий, информационно-аналитических центров по взаимодействию полиции и общественных структур в сфере обеспечения правопорядка;
- планирование и проведение совместных мероприятий (семинаров, конференций, круглых столов) по вопросам обеспечения правопорядка и профилактике правонарушений;
- обучение членов общественных объединений эффективному применению средств и методов обеспечения правопорядка;
- привлечение общественных формирований к реализации целевых программ и проведению мероприятий по обеспечению правопорядка;
- мониторинг общественного мнения о деятельности полиции;
- содействие полиции в охране общественного порядка (проведение совместных рейдов, патрулирования, дежурство членов общественных объединений на избирательных участках при прове-

дении выборов), пресечении, раскрытии преступлений и административных правонарушений;

- осуществление общественного контроля за деятельностью органов внутренних дел (общественные советы при территориальных органах внутренних дел);

- информирование граждан о деятельности полиции и общественных объединений в сфере обеспечения правопорядка, в том числе с использованием возможностей сети Интернет;

- профилактика экстремизма, проведение профилактической работы с правонарушителями и лицами, находящимися в социально-негативной среде;

- участие в правовой и профилактико-воспитательной работе с сотрудниками полиции, комплектовании кадрового состава;

- поощрение членов общественных объединений, внештатных сотрудников полиции и граждан, отличившихся в охране общественного порядка;

- отчет полиции перед населением о проделанной работе и другие¹.

В определенной мере обозначенные направления и формы взаимодействия закреплены в ст. 8 ФЗ «Об участии граждан в охране общественного порядка» как возможности граждан оказания содействия органам обеспечения правопорядка (информирование о правонарушениях и об угрозах общественному порядку; участие в мероприятиях по охране общественного порядка; участие в работе координационных, консультативных, экспертных и совещательных органов (советов, комиссий) по вопросам охраны общественного порядка, создаваемых в соответствующих правоохранительных органах), о чем уже упоминалось.

На практике складываются различные формы совместной деятельности полиции и общественности по обеспечению правопо-

¹ Многие из указанных форм взаимодействия в том или ином виде предлагались в литературе. См. напр.: Герасименко А.Н. Указ. соч. С. 15-17, 46-47, 73-74; Стахов Я.Г. Организационно-правовой механизм взаимодействия органов внутренних дел с другими правоохранительными органами в городе, районе : автореф. дис. ... канд. юрид. наук. М., 1991. С. 7-8, 13-15; Калюжный А.Н. Административно-правовые основы взаимодействия органов внутренних дел со средствами массовой информации : дис. ... канд. юрид. наук. М., 2008. С. 118-123; Киричёк Е.В. Указ. соч. С. 1145-1147; Маслов А.Е. Взаимодействие негосударственных объединений граждан правоохранительной направленности с органами внутренних дел в охране общественного порядка. М., 2011.

рядка: добровольные народные и казачьи дружины, оперативные отряды и отряды содействия полиции, в том числе молодежные, внештатные подразделения дорожно-патрульной службы, например, дружины по охране общественного порядка, специализированные отряды дружинников (по линии ГИБДД), казачьи дружины («Казачья полиция»), студенческие отряды охраны общественного порядка и другие, которые формируются и функционируют во многих субъектах России¹. Именно с их помощью ежегодно раскрываются десятки тысяч преступлений, выявляются сотни тысяч административных правонарушений². Органами внутренних дел в России осуществляется тесное сотрудничество с сотнями общественных объединений, что в современных условиях обуславливает актуальность систематизации таких формирований общественных объединений³.

Законы об участии граждан в обеспечении правопорядка приняты в подавляющем большинстве субъектов РФ, изредка такие вопросы регламентированы постановлениями законодательных органов или высших исполнительных органов субъектов РФ. Как правило, порядок взаимодействия народных дружин с органами внутренних дел определяется совместным решением соответствующего органа внутренних дел и органа местного самоуправления.

Особую значимость приобретают казачьи общества, которые оказывают содействие не только полиции (ст. 10 ФЗ о полиции), но и ввиду отсутствия муниципальной милиции способствуют реализации конституционной функции муниципальных органов по обеспечению правопорядка (ст. 132 Конституции РФ) на основе заклю-

¹ Щелкунова М.В. Механизм взаимодействия органов внутренних дел с общественными объединениями // Стратегическое управление в правоохранительной сфере: проблемы теории и практики : сборник статей (по материалам Международной научно-практической конференции в Академии управления МВД России 31.10.2008). М., 2009. С. 350-351.

² Статистические данные и разновидности таких общественных формирований подр. см. : Герасименко А.Н. Указ. соч. С. 13-14; Киричѐк Е.В. Указ. соч. С. 1142-1144; Иванова В.С. Предупреждение преступлений негосударственными субъектами в России : автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Рязань, 2007. С. 18-19.

³ Грибакин В. Пресс-центр МВД России как источник объективной и своевременной информации для гражданского общества // Научно-практический альманах МВД России «Профессионал». 2012. № 1. С. 22-23.

чаемых с ними соглашений о взаимодействии для участия казачьих дружин в охране правопорядка¹.

Однако практика работы казачества имеет и негативный опыт. К примеру, в 2013 году группа казаков, которая впоследствии была представлена как казачий патруль, осуществляла охрану правопорядка в районе Белорусского вокзала города Москвы, выявляла места незаконной торговли. Казаки при их выявлении приступали к изъятию товара и погрузке его в заранее подготовленный автобус. Как утверждали казаки, автобус принадлежал ОБЭП, и все их действия с сотрудниками полиции были согласованы. Однако такой факт вызвал общественный резонанс и дал повод для суждения в прессе о том, что казаки стали инструментом для дележа рынка в весьма бойком для торговли месте столицы².

Роль муниципальных органов возрастает и при осуществлении их взаимодействия с народными дружинами, для оптимизации которого предлагается создание координационных органов (штабов) и установление за народными дружинами муниципального контроля при использовании ими муниципального имущества (помещений, материальных средств)³.

В ряде субъектов РФ (Краснодарский край, Ставропольский край, Ростовская область, Волгоградская область) казачьи формирования активно привлекаются к обеспечению правопорядка при проведении массовых мероприятий и религиозных праздников. Так, в Краснодарском крае в каждом муниципальном образовании действуют казачьи дружины, которые под руководством сотрудников полиции участвуют в проведении рейдов по профилактике правонарушений, привлекаются к совместным комплексным мероприятиям по противодействию терроризму, охране правопорядка при

¹ Ильин П.О. Правовые и организационные основы деятельности казачьих обществ Российской Федерации в охране общественного порядка // Вопросы совершенствования деятельности полиции по охране общественного порядка : сборник научных трудов ВНИИ МВД России. № 21. М., 2014. С. 35-37.

² См.: Цыбин Ю. Современное казачество России: «ряженная сотня» или опора для народа? URL: <http://www.liveinternet.ru/users/3019710/post262051009/> (дата обращения: 23.10.2018).

³ См. подр.: Шайхуллин М.С. Конституционно-правовые гарантии местного самоуправления в Российской Федерации : монография. М., 2016. С. 115-116.

проведении общественно-политических и иных массовых мероприятий¹.

Однако исследователями замечено, что, несмотря на принятый Федеральный закон от 5 декабря 2005 года № 154-ФЗ «О государственной службе Российского казачества»², не вполне отработан механизм привлечения членов казачьих формирований к обеспечению конституционного правопорядка и взаимодействию с органами внутренних дел. Обращается внимание и на то, что к охране правопорядка и общественной безопасности при проведении крупных массовых мероприятий в первую очередь привлекаются сотрудники частных охранных предприятий и служб безопасности и в значительно меньшей мере – члены общественных формирований.

Не менее значимая роль принадлежит добровольным молодежным дружинам, которые образованы более чем в половине субъектов РФ, активно содействуют полиции в обеспечении правопорядка и профилактике преступности, участвуют в мероприятиях по обеспечению безопасности и правопорядка при различных ЧС, распространяют правовые знания и осуществляют патриотическое воспитание молодежи, включая пропаганду правомерного поведения и здорового образа жизни. При этом вовлечение молодежи в правоохранительную деятельность рассматривается как форма содействия временной занятости молодых людей³.

Таким образом, многие формы участия общественности в обеспечении правопорядка предполагают коллективное участие граждан (участие в соответствующих общественных (молодежных, казачьих и пр.) формированиях, работа в составе народной дружины и т.д.).

Вместе с тем важно обратить внимание и на индивидуальное участие граждан в обеспечении правопорядка, что осуществляется посредством добровольного участия в социально значимых работах

¹ Ильин П.О. Указ. соч. С. 36-37.

² О государственной службе Российского казачества : Федеральный закон от 05.12.2005 № 154-ФЗ // Официальный интернет-портал правовой информации. URL: <http://www.pravo.gov.ru> (дата обращения. 13.01.2019).

³ См.: Вахитов А.К. Актуальные проблемы правового взаимодействия полиции с общественными объединениями правоохранительной направленности // Вопросы совершенствования деятельности полиции по охране общественного порядка. Сборник научных трудов ВНИИ МВД России. № 20. М., 2013. С. 40-41.

и мероприятиях по охране общественного порядка, содействия правоохранительным органам в профилактической работе с лицами, склонными к совершению правонарушений; внештатного сотрудничества с правоохранительными органами; участия в деятельности общественного пункта охраны правопорядка; оказание иной помощи органам внутренних дел в формах, не запрещенных законодательством.

В связи с этим важно правильно организовать работу участковых уполномоченных полиции по привлечению граждан к охране общественного порядка, которая в соответствии с п. 34 ч. 1 ст. 13 ФЗ о полиции и приказом МВД России № 1166¹ осуществляется в двух формах: участие в работе по подбору кандидатов в качестве внештатных сотрудников и руководство ими; взаимодействие с общественными объединениями и гражданами в сфере предупреждения правонарушений, обеспечении правопорядка и общественной безопасности².

В настоящее время формируются правовые основы, принципы и формы добровольного участия граждан в охране общественного порядка, оказании необходимого содействия органам внутренних дел.

На практике известны различного рода формы и методы данной работы:

- 1) непосредственная реализация гражданами своих прав на защиту от противоправных посягательств;
- 2) содействие органам внутренних дел в распространении правовых знаний и проведении профилактической работы по предупреждению правонарушений;
- 3) членство или участие в общественных объединениях, уставные цели которых предусматривают оказание содействия органам внутренних дел;

¹ Вопросы организации деятельности участковых уполномоченных полиции: приказ МВД России от 31.12.2012 № 1166 // Официальный интернет-портал правовой информации. URL: <http://www.pravo.gov.ru> (дата обращения: 30.09.2018).

² См.: Сандучий А.Н., Беликов А.П. Деятельность участковых уполномоченных полиции по привлечению граждан к охране общественного порядка. Вопросы организации деятельности участковых уполномоченных полиции: приказ МВД России от 31.12.2012 № 1166 // Официальный интернет-портал правовой информации. URL: <http://www.pravo.gov.ru> (дата обращения: 30.09.2018).

4) внештатное сотрудничество с органами внутренних дел в соответствии с законодательством Российской Федерации;

5) участие в деятельности общественных пунктов охраны порядка;

6) работа в составе возрождаемых народных дружинах.

В качестве передового зарубежного опыта обеспечения правопорядка и общественной профилактики в литературе отмечаются такие приоритетные формы правоохранительной деятельности, как:

– создание общественно-государственных организаций в Японии;

– «корпус добровольных помощников полиции» в Гессене (ФРГ);

– программа «Соседский присмотр», применяемая в США, Великобритании, Канаде, Франции;

– добровольные молодежные отряды по поддержанию правопорядка (Лондон)¹.

При всей условности возможности внедрения таких форм сотрудничества полиции и общественности в России следует согласиться с тем, что ощутимым препятствием в достижении эффективного взаимодействия полиции и общественности является так называемая палочная система, когда основным критерием работы сотрудников полиции является процент раскрываемости преступлений². Поэтому необходимо изменить критерии оценки работы органов внутренних дел, акцентировать их деятельность на профилактике правонарушений.

Некоторые авторы обращаются к перспективности форм взаимодействия общественных формирований с органами внутренних дел посредством местного самоуправления, акцентируя на подчинении правоохранительных структур органам местного самоуправления³. Однако в современных условиях такой исходный посыл вряд ли возможен с учетом централизации полиции и сомнительности перспектив создания муниципальной милиции. Другие исследователи, делая акцент на взаимодействии органов внутренних дел и средств массовой информации, обосновано замечают, что они

¹ Усенов К.И. Организация взаимодействия органов внутренних дел с общественными объединениями Кыргызской Республики в сфере обеспечения правопорядка : автореф. дис. ... канд. юрид. наук. М., 2014. С. 16-17.

² Усенов К.И. Указ. соч. С. 17.

³ Ревин И.А. Указ. соч. С. 21-22.

ориентированы на выполнение главной задачи – обеспечении конституционного правопорядка¹.

Обеспечение конституционного права свободно искать, получать, передавать, производить и распространять информацию и конституционное гарантирование свободы средств массовой информации (ст. 29 Конституции РФ) – важнейшая отправная точка для их деятельности и сотрудничества с государственными органами, включая органы внутренних дел. Законодательное регулирование деятельности средств массовой информации осуществлено в Законе РФ о средствах массовой информации, а также в ФЗ о порядке освещения деятельности органов государственной власти в государственных средствах массовой информации².

Действительно, роль средств массовой информации значима в механизме взаимодействия с органами внутренних дел, поскольку первые во многом оказывают влияние на общественное мнение населения о вторых. Средства массовой информации выступают инструментом профилактики преступности и правонарушений, информируют органы государственной власти, правоохранительные структуры и общественность о состоянии законности и правопорядка³. Механизм взаимодействия органов внутренних дел со средствами массовой информации определяется как совокупность взаимосвязанных компонентов управления: принципов, методов, организационной структуры и кадрового управления⁴. Специфика ведомственного нормативно-правового регулирования такого взаимодействия отмечена смещением обязанностей к полиции, а полномочий к средствам массовой информации, что не позволяет вести речь об их сбалансированном взаимодействии⁵.

¹ Калюжный А.Н. Указ. соч. С. 38.

² О средствах массовой информации : Закон РФ от 27.12.1991 № 2124-1, О порядке освещения деятельности органов государственной власти в государственных средствах массовой информации : Федеральный закон от 13.01.1995 № 7-ФЗ // Официальный интернет-портал правовой информации. URL: <http://www.pravo.gov.ru> (дата обращения: 18.01.2018).

³ См.: Калюжный А.Н. Указ. соч. С. 111-112.

⁴ Сочнев Д.В. Взаимодействие органов внутренних дел со средствами массовой информации в формировании правосознания молодежи : дис. ... докт. соц. наук. М., 2004. С. 7-8

⁵ См. подр.: Сочнев Д.А. Указ. соч. С. 20-21.

Среди основных направлений и организационно-правовых форм взаимодействия органов внутренних дел со средствами массовой информации выделяются:

- информационное просвещение и воспитательное воздействие;
- выявление и выражение общественного мнения;
- нормотворческая и правоохранительная деятельность;
- организация своевременного информирования общественности и сотрудников органов внутренних дел о результатах служебной деятельности и важнейших событиях жизни Министерства;
- формирование позитивного общественного мнения о деятельности органов внутренних дел;
- организация и координация работы ведомственных средств массовой информации, оказание им методической помощи;
- информирование руководства Министерства об освещении в средствах массовой информации деятельности органов внутренних дел¹.

Совместные усилия органов внутренних дел и средств массовой информации должны быть направлены на своевременное информирование населения о состоянии законности и правопорядка; опубликовании в средствах массовой информации сведений о состоянии преступности, своевременного опровержения недостоверной информации, проведение правовой агитации и пропаганды². Кроме того, проведение брифингов, пресс-конференций, подготовка пресс-релизов, проведение круглых столов, пресс-клубов, совместные рейды по охране правопорядка органично дополняют возможные формы их взаимодействия. И организация такого взаимодействия должна базироваться на принципах конституционной законности, уважении прав и свобод человека и гражданина, открытости и гласности, взаимоуважения и равноправия сторон сотрудничества и т.д.

¹ См.: Малушкина Н.С. Теоретико-правовые основы взаимодействия органов внутренних дел и средств массовой информации : автореф. дис. ... канд. юрид. наук. М., 1992. С. 9-10; Благодумный А.А., Коробов В.Б. Организация общественных связей органов внутренних дел. М., 2003. С. 76-77.

² Тагаева А.М. Организация взаимодействия органов внутренних дел со средствами массовой информации в сфере противодействия экстремизму : по материалам Кыргызской Республики : автореф. дис. ... канд. юрид. наук. М., 2011. С. 18-19.

Еще в советской государственно-правовой доктрине проводилась идея сочетания режима гласности с конфиденциальностью, которая связывалась такими ключевыми аспектами, как открытость органов власти, их активное информирование о своей деятельности, создание условий для всестороннего обсуждения тех или иных значимых общественно-политических вопросов¹.

И сегодня эти вопросы актуальны. В свою очередь оптимизация взаимодействия между органами внутренних дел и средствами массовой информации зависит от отношения сотрудничающих сторон друг к другу, наличия знаний, опыта, умений и навыков сотрудничества и, главное, – понимание его сути и значимости. Исследователи правосознания молодежи предлагают активнее включать в механизм такого сотрудничества молодежь, отмечая, что подразделения органов внутренних дел должны эффективнее использовать возможности средств массовой информации, способствуя повышению эффективности участия молодежи в охране правопорядка².

Важную роль в механизме взаимодействия полиции и общественных формирований в сфере обеспечения правопорядка выполняют общественные советы. В соответствии с ч. 2 ст. 20 ФЗ «Об Общественной палате Российской Федерации», ч. 8 ст. 9 ФЗ «О полиции», Указом Президента РФ от 23 мая 2011 года «Об общественных советах при МВД и его территориальных органах» установлено, что Общественный совет при Министерстве внутренних дел России и общественные советы при территориальных органах МВД России образуются в целях обеспечения согласования общественно значимых интересов граждан России, федеральных и региональных органов государственной власти, органов местного самоуправления, общественных формирований и решения наиболее важных вопросов деятельности органов внутренних дел, в том числе полиции.

Тем самым предназначением таких советов является согласование общественно значимых интересов государственных органов, включая органы внутренних дел, муниципальных органов, обще-

¹ См.: Кряжков В.А. Гласность в работе Советов: социология и право // Советское государство и право. 1986. № 12. С. 35-41; Кряжков В.А. Информационные связи советской представительной системы в условиях демократизации общества (правовые и организационные проблемы) : дис. ... докт. юрид. наук. Свердловск, 1989.

² См.: Сочнев Д.А. Указ. соч. С. 267-272.

ственности и граждан, что способствует созданию благоприятных условий для укрепления правопорядка и снижения социальной, религиозной и межнациональной напряженности. Задачей таких советов является обеспечение учета предложений и мнения общественности в решении вопросов, связанных с укреплением и поддержанием правопорядка.

Часть 7 ст. 9 ФЗ о полиции устанавливает, что общественные советы призваны обеспечить согласование общественно значимых интересов граждан, федеральных и региональных органов государственной власти, местных органов власти, общественных объединений, правозащитных, религиозных и иных организаций, в том числе профессиональных объединений предпринимателей, для решения наиболее важных вопросов деятельности полиции посредством:

1) привлечения граждан и общественных объединений к реализации государственной политики в сфере охраны общественного порядка, обеспечения общественной безопасности и противодействия преступности;

2) участия в разработке и рассмотрении концепций, программ, инициатив общественных объединений и граждан по наиболее актуальным вопросам деятельности полиции;

3) проведения общественной экспертизы проектов федеральных законов и иных нормативных правовых актов по вопросам деятельности полиции;

4) обсуждения вопросов, касающихся деятельности полиции, в средствах массовой информации;

5) осуществления общественного контроля за деятельностью полиции.

Для реализации таких форм сотрудничества организуются совместные семинары, круглые столы, занятия с представителями общественности, которые также приглашаются к участию в открытых совещаниях, коллегиях по подведению итогов работы подразделений органов внутренних дел, принимают участие в деятельности рабочих групп, советов, обсуждениях и разработке различных программ, концепций, связанных с вопросами эффективного обеспечения правопорядка.

Другой вопрос в эффективности функционирования таких советов, учеными вносятся конструктивные предложения по совер-

шенствованию контрольных механизмов как в целом¹, так и в системе МВД России, высказываются опасения, что общественный совет не должен быть «закрытым клубом» общественных деятелей, необходимо, чтобы каждый член общественного совета реально и продуктивно работал исходя из той компетенции, которая определена законодательно для Общественного совета при МВД России².

Между тем в ст. 2 ФЗ «Об основах общественного контроля в Российской Федерации» закреплено, что общественный контроль осуществляется за деятельностью в области обеспечения обороны страны и безопасности государства, общественной безопасности и правопорядка, за деятельностью полиции, других правоохранительных органов. Доктринальное понимание общественного контроля проводится с позиции его рассмотрения как функции гражданского общества, вида социального контроля и конституционно-правовой института³.

Как уже отмечалось, к формам общественного контроля законом относятся: осуществление общественного мониторинга, общественной проверки, общественной экспертизы, иные формы, а также закон предусматривает его проведение в таких формах взаимодействия институтов гражданского общества с государственными органами и органами местного самоуправления, как общественные обсуждения, общественные (публичные) слушания и др.

Субъектами общественного контроля за деятельностью полиции в соответствии со ст. 9 Закона являются: Общественная палата РФ; общественные палаты субъектов РФ; общественные палаты (советы) муниципальных образований; общественные советы при федеральных и региональных государственных органах, включая МВД России и его территориальные органы.

¹ См.: Гриб В.В. Общественные советы как элементы системы общественного контроля за деятельностью органов государственной власти РФ // Российская юстиция. 2015. № 5. С. 2-5.

² Гришкова А.А. Правовые и организационные проблемы работы Общественного совета при МВД России // Полицейская и следственная деятельность. 2015. № 2. С. 87-117.

³ См.: Бердникова Е.В. Правовые подходы к определению общественного контроля // Современное право. 2016. № 3. С. 29-35; Также см.: Шугрина Е.С. Возможные направления повышения эффективности деятельности субъектов общественного контроля в Российской Федерации // Государственная власть и местное самоуправление. 2016. № 3. С. 19-24.

Однако представляется необходимым включить в перечень таких субъектов (ст. 9) также негосударственные объединения и граждан, что следует из содержания и целей общественного контроля, а название закона, учитывая его достаточно детальное содержание, уточнить, исключив из него слово «основы». Для сравнения, например, ФЗ от 7 мая 2013 года «О парламентском контроле», фактически регламентируя такой контроль на федеральном уровне, вовсе не исключает осуществление такого контроля в субъектах РФ, которые принимают соответствующие законы, регулируя такие вопросы в регламентах своих законодательных органов, развивая положения федерального закона, что предполагает расширение числа и субъектов парламентского контроля в этом законе. Следует расширить и объекты общественного контроля, включив в их число не только публичные институты, а также коммерческие и некоммерческие организации, деятельность которых может причинить общественный вред.

Из анализа действующего законодательства и практики следует, что эффективное осуществление своих функций полицией и общественными формированиями во многом обусловлено их конструктивным сотрудничеством в различных формах, что позитивно отразится на качественном укреплении конституционного правопорядка и эффективности обеспечения прав человека и гражданина в России. Другой вопрос в том, что намечается необходимость принятия унифицированного законодательного акта, регулирующего взаимодействие правоохранительных органов и общественных формирований, которое пока регламентируется несколько разрозненно и со временем потребует консолидированной регламентации.

Таким образом, в современных условиях постепенно формируется конструктивный диалог взаимодействия полиции и общественности. Его востребованность обуславливается не только необходимостью повышения эффективности профилактики правонарушений, но и укреплением сотрудничества государственных и негосударственных структур в сфере обеспечения конституционного правопорядка. Современные тенденции общественно-государственного развития ориентируют публичную власть и общественные формирования находить точки соприкосновения и выработать эффективные формы и модели их конструктивного сотрудничества.

Для этого необходимо создавать условия посредством унифицированного законодательного регулирования вопросов сотрудни-

чества полиции и общественных организаций, установления четких критериев эффективности их взаимодействия, стимулирования участников механизма взаимодействия для совместного решения задач и осуществления функций, направленных на качественное обеспечение правопорядка в РФ.

Успешная реализация обозначенных мероприятий по оптимизации взаимодействия полиции и общественности позволит повысить эффективность обеспечения правопорядка публичными структурами в целом, а также повысить имидж и уровень доверия общественности к органам внутренних дел, оптимизировать механизм их взаимодействия, а также активизировать процессы самоорганизации институтов гражданского общества и развития общественного контроля в системе МВД России.

Таким образом, специализированные органы обеспечения правопорядка, функционирующие под общим руководством Президента РФ, образуют единую систему, выступающую организационно-оперативной и силовой составляющей обеспечения конституционного правопорядка. Наибольший удельный вес среди них занимают органы внутренних дел, которые самостоятельно и в сотрудничестве с другими субъектами непосредственно обеспечивают конституционный правопорядок на всей территории Российской Федерации.

В целом значение такого сотрудничества нельзя принижать, поскольку деятельность органов внутренних дел в системе обеспечения конституционного правопорядка становится более продуктивной при их взаимодействии с другими органами публичной власти и общественностью.

В современных условиях эффективность обеспечения конституционного правопорядка полицией имеет особое значение во взаимодействии органов внутренних дел с муниципальными органами, что наиболее ярко проявляется при организации и проведении публичных манифестаций, избирательных кампаний, профилактике правонарушений, чрезвычайных ситуаций. Именно органы внутренних дел непосредственно реализуют положения главы 2 Конституции РФ, соблюдая и охраняя конституционные права человека и гражданина (ст. 20-27, 30-32 Конституции РФ), осуществляя их государственную защиту (ст. 45 Конституции РФ) и обеспечивая процессуальные права специальных субъектов (ст. 47, 48, 49, 51, 52, 53 Конституции РФ).

ЗАКЛЮЧЕНИЕ

Проблема роли и места органов публичной власти и институтов общественности в системе обеспечения конституционного правопорядка в современных условиях является востребованной и актуальной. Концепция их участия в обеспечении конституционного правопорядка в конституционной доктрине предложена впервые, отличается определенной новизной.

Обобщая результаты исследования, сконцентрируемся на принципиальных выводах, которые отражают основное содержание научной работы, сориентированы на дальнейшее изучение и развитие различных элементов механизма обеспечения конституционного правопорядка в конституционной доктрине, в других отраслевых юридических и гуманитарных науках, направлены на принятие необходимых законодательных решений и совершенствование правоприменительной практики.

1. Исследование научной литературы по теории государства и права, конституционному праву и другим отраслям права, юридической практики свидетельствует о том, что в определении сущности ключевых для настоящего исследования категорий «конституционный правопорядок», «правопорядок», «обеспечение правопорядка» среди ученых и практиков нет единого мнения, соответственно, в работе проведено соотношение таких понятий со смежными категориями на основе их многообразных характеристик, представлена теоретико-методологическая парадигма и проанализирована конституционно-правовая основа обеспечения конституционного правопорядка.

2. Категория «правопорядок» рассмотрена в работе в конституционно-правовом измерении и наряду со смежной категорией «конституционный правопорядок» введена в конституционную доктрину. Сущность конституционного правопорядка раскрыта автором

в широком значении, интегрирующем социально-правовые характеристики и черты правопорядка в целом, в опоре на приоритетность положений конституционного законодательства, конкретизирующихся в различных направлениях, формах и средствах установления, обеспечения и укрепления правопорядка, что дало основание автору для развития идеи конституционализации правопорядка.

3. Анализ качественного состояния и устойчивости конституционного правопорядка как фундаментально-ценностной основы правопорядка в целом следует проводить исходя из следующих основных критериев: 1) качество и полнота правового регулирования; 2) уровень и динамика противоправных проявлений; 3) эффективность деятельности органов публичной власти по обеспечению и укреплению конституционного правопорядка.

4. Конституционализация правопорядка не ограничивается рамками конституционного регулирования, а органически встраивается в целостный механизм обеспечения правопорядка органами публичной власти в Российской Федерации. Степень реализации Конституции РФ показывает состояние и поддержание конституционного правопорядка в государстве в целом. Последовательное проведение конституционализации влечет укрепление конституционного правопорядка, предопределяет и связывает эффективность реализации конституционного законодательства, а также самостоятельной и совместной деятельности органов публичной власти и общественности в сфере обеспечения конституционного правопорядка.

5. Конституционализация правопорядка, предполагающая следующие направления ее реализации:

а) обеспечение верховенства права и высшей юридической силы Конституции РФ, ее прямого действия и повышенной стабильности;

б) активное претворение конституционных принципов и ценностей в отраслевом законодательстве и национальной правовой системе в целом;

в) установление единства правового пространства в комплексе является необходимым условием качественного установления и эффективного обеспечения конституционного правопорядка в России.

6. Важнейшими условиями конституционализации и эффективного обеспечения правопорядка органами публичной власти является системная реализация принципов разделения властей, единства публичной власти, верховенства и прямого действия Консти-

туции РФ. Конституционализация правопорядка складывается из трех составляющих:

а) правотворческий, который проявляется в конкретизации и развитии в действующем законодательстве ценностей и положений Конституции РФ;

б) организационно-функциональный, предполагающий реализацию и применение правовых предписаний всеми субъектами обеспечения правопорядка, исходя из принципов верховенства Конституции РФ, ее высшей юридической силы и прямого действия;

в) институциональный, предусматривающий включение в систему обеспечения правопорядка всех субъектов правовых отношений в качестве составляющей процесса конституционализации правопорядка.

7. Основная часть функций органов публичной власти в России реализуется в сфере установления и обеспечения конституционного правопорядка. Системообразующей составляющей системы обеспечения правопорядка являются конституционные органы публичной власти. Именно слаженная и эффективная деятельность конституционных органов публичной власти в России не только создает необходимые условия, предопределяет содержание и основные направления деятельности всех органов публичной власти, но стимулирует и побуждает общественность к активному участию в обеспечении конституционного правопорядка.

8. Исходным организационно-координационным началом в деятельности конституционных органов публичной власти по обеспечению правопорядка является Президент РФ, который консолидирует работу всех государственных органов в направлении обеспечения как единства государственной власти, так и конституционного правопорядка. Эти два ключевых направления деятельности главы государства предметно во многом совпадают, органично взаимосвязаны и системно взаимообусловлены, что повлекло необходимость их взаимосвязанного рассмотрения; основная часть полномочий Президента РФ относится к сфере обеспечения конституционного правопорядка, что проявляется в том числе при установлении системы и формировании федеральных органов исполнительной власти; прямая взаимосвязь между Президентом РФ и подведомственными ему специализированными органами обеспечения правопорядка наиболее явственно показывает его консолидирующую роль в организационно-координационной деятельности государственных органов в сфере обеспечения конституционного правопорядка.

9. Различная роль государственных органов общей и специальной компетенции обусловлена их собственными задачами и предметной компетенцией. Основную нагрузку по обеспечению правопорядка выполняют исполнительные органы власти, в первую очередь специализированные органы обеспечения правопорядка (полиция, Росгвардия, органы госбезопасности и др.). Эффективность их функционирования в направлении надлежащего обеспечения правопорядка достигается посредством: 1) качественного, своевременного и исчерпывающего правового регулирования их организации и деятельности; 2) высокопрофессиональной подготовки компетентных сотрудников, способных должным образом выполнять возложенные на них задачи; 3) возможности их самостоятельно и в конструктивном взаимодействии с другими органами публичной власти и институтами гражданского общества обеспечить надлежащий уровень правопорядка.

10. Доказано, что эффективность системы обеспечения конституционного правопорядка достигается не только в формате качественной и профессиональной работы компетентных государственных органов, но и посредством конструктивного взаимодействия органов государственной власти между собой (Президентом РФ, законодательными, исполнительными, судебными и иными правоохранительными органами), а также их продуктивного сотрудничества с муниципальными органами власти и институтами общественности.

11. Особую роль в обеспечении конституционного правопорядка играют судебные органы, и в первую очередь Конституционный Суд РФ. Разрешая правовые споры и обеспечивая судебную защиту конституционных прав граждан, участвуя в выявлении, преодолении и восполнении законодательных пробелов в правовом регулировании, суды существенно влияют на степень эффективности обеспечения конституционного правопорядка в целом.

Обоснованно, что установление согласованности правовых позиций высших федеральных судов и обеспечение единства судебной практики конституционных (уставных) судов субъектов Российской Федерации, судов общей юрисдикции и арбитражных судов является важнейшим условием как реализации принципа единства судебной системы, так и укрепления конституционного правопорядка в целом.

12. В современных условиях эффективность реализации функции охраны правопорядка муниципальными органами достигается не самостоятельно, а в организационно слаженном сотрудничестве с государственными органами, в том числе с полицией (при организации и проведении публичных манифестаций, избирательных кампаний, а также профилактике и пресечении правонарушений, чрезвычайных ситуаций).

Необходимо развитие реализации такой функции в направлении превентивной составляющей, посредством активизации участия муниципальных органов в мероприятиях, способствующих минимизации (нейтрализации) угроз и снижающих риски нарушения правопорядка, прав и свобод граждан (программы «Безопасный город», обеспечение должной благоустроенности территории, участие в профилактике правонарушений, правовом воспитании, правовой пропаганде и обучении граждан и т.д.).

13. Специализированные органы обеспечения правопорядка, функционирующие под общим руководством Президента РФ, образуют единую систему, выступающую организационно-оперативной и силовой составляющей обеспечения конституционного правопорядка. Наибольший удельный вес среди них занимают органы внутренних дел, именно они непосредственно реализуют положения главы 2 Конституции РФ, соблюдая и охраняя конституционные права человека и гражданина (ст. 20-27, 30-32 Конституции РФ), осуществляя их государственную защиту (ст. 45 Конституции РФ) и обеспечивая процессуальные права специальных субъектов (ст. 47, 48, 49, 51, 52, 53 Конституции РФ). Тем самым органы внутренних дел самостоятельно и в сотрудничестве с другими органами публичной власти и общественными формированиями непосредственно обеспечивают правопорядок на всей территории России.

Обозначенные концептуальные идеи проведенного исследования не являются безусловными и окончательными, они подлежат дальнейшему осмыслению и развитию в конституционной доктрине, а также могут быть использованы в качестве универсальной основы для социально-философских, теоретико-правовых, отраслевых и межотраслевых юридических исследований сущности конституционного правопорядка и различных общеправовых, отраслевых и межотраслевых механизмов его обеспечения.

ДЛЯ ЗАМЕТОК

Андрей Викторович Безруков

РОЛЬ ОРГАНОВ ПУБЛИЧНОЙ ВЛАСТИ И ИНСТИТУТОВ ОБЩЕСТВЕННОСТИ
В ОБЕСПЕЧЕНИИ КОНСТИТУЦИОННОГО ПРАВОПОРЯДКА В РОССИИ

Монография

ISBN 978-5-7889-0286-9



Подготовлено к изданию О.В. Сергиенко.

Подписано в печать 20.06.2019

Формат Р 60х84. Бумага типографская. Гарнитура Times, Arial Narrow.

Печать офсетная. 14,6 уч.-изд. л. (16,75 усл.печ.л.).

Тираж 100 экз. Заказ 263.

Научно-исследовательский и редакционно-издательский отдел.

Сибирский юридический институт МВД России.

660131, г. Красноярск, ул. Рокоссовского, 20.

Отпечатано в типографии НИРИО СибЮИ МВД России.

660050, г. Красноярск, ул. Кутузова, 6.