Безруков Андрей Викторович. Конституционно-правовой механизм обеспечения правопорядка органами публичной власти в Российской Федерации.: диссертация ... доктора Юридических наук: 12.00.02 / Безруков Андрей Викторович;[Место защиты: ФГБОУ ВО Уральский государственный юридический университет], 2017.- 470 с.

**Содержание к диссертации**

Введение

**ГЛАВА 1. Теоретико-методологическая и конституционно правовая парадигма обеспечения правопорядка 28**

1.1 Теор етико-правовая характеристика единства публичной власти как основы обеспечения правопорядка 28

1.2 Реализация конституционного принципа разделения властей как условие обеспечения правопорядка 50

1.3 Сущность правопорядка: теоретико-методологические основы и конституционно-правовое измерение 78

**ГЛАВА 2. Конструкция консгигуционно-правового механизма обеспечения правопорядка 110**

2.1 Понятие, структура н содержание конституционно-правового механизма обеспечения правопорядка 110

2.2 Конституционно-правовая основа обеспечения правопорядка в России: современное состояние и значение 130

2.3 Конституционно-правовые поощрение и принуждение как средства обеспечения правопорядка 166

**ГЛАВА 3. Роль конституционных органов публичной власти в консттггупионно-правовом механизме обеспечения правопорядка в России 194**

3.1 Президент Российской Федерации в механизме обеспечения единства государственной власти и правопорядка 196

3.2 Федеральное Собрание и законодательные (представительные) органы государственной власти субъектов РФ в конституционно-правовом механизме обеспечения правопорядка 213

3.3 Правительство Российской Федерации и органы исполнительной власти в конституционно-правовом механизме обеспеченияправопорядка 234

3.4 Судебные органы и прокуратура в конституционно-правовом механизме обеспечения правопорядка 250

3.5 Органы местного самоуправления в конституционно-правовом механизме обеспечения правопорядка 275

**ГЛАВА 4. Органы внутренних дел в конституционно-правовом механизме обеспечения правопорядка: проблемы функционирования и взаимодействия с иными субъектами 299**

4.1 Конституционно-правовые основы деятельности органов внутренних дел как субъектов обеспечения правопорядка в Российской Федерации 299

4.2 Взаимодействие органов внутренних дел с другими органами публичной власти в сфере обеспечения правопорядка: общая характеристика и формы реализации 322

4.3 Конституционно-правовые аспекты сотрудничества органов внутренних дел с общественными формированиями в сфере обеспечения правопорядка: основные направления и формы осуществления 341

Заключение 375

Список сокращений 385

Список литературы

* [Реализация конституционного принципа разделения властей как условие обеспечения правопорядка](http://www.dslib.net/konstitucion-pravo/konstitucionno-pravovoj-mehanizm-obespechenija-pravoporjadka-organami-publichnoj.html#7646361)
* [Конституционно-правовая основа обеспечения правопорядка в России: современное состояние и значение](http://www.dslib.net/konstitucion-pravo/konstitucionno-pravovoj-mehanizm-obespechenija-pravoporjadka-organami-publichnoj.html#7646362)
* [Правительство Российской Федерации и органы исполнительной власти в конституционно-правовом механизме обеспеченияправопорядка](http://www.dslib.net/konstitucion-pravo/konstitucionno-pravovoj-mehanizm-obespechenija-pravoporjadka-organami-publichnoj.html#7646363)
* [Взаимодействие органов внутренних дел с другими органами публичной власти в сфере обеспечения правопорядка: общая характеристика и формы реализации](http://www.dslib.net/konstitucion-pravo/konstitucionno-pravovoj-mehanizm-obespechenija-pravoporjadka-organami-publichnoj.html#7646364)

**Введение к работе**

**Актуальность темы диссертационного исследования.** Концепция формирования России 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 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 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 Конституцией Российской Федерации и должным образом обеспечены органами публичной власти, в сочетании закладывают программно-целевую основу для эффективного функционирования и развития целостного государственного механизма в России.

Современный этап конституционно-правовых преобразований в

Российской Федерации характеризуется повышенной значимостью

осуществления различных государственных функций, включая функцию обеспечения правопорядка, в реализации которой активно задействованы органы публичной власти. Формирование целостного и эффективно функционирующего конституционно-правового механизма обеспечения правопорядка органами публичной власти можно отнести к наиболее значимым современным направлениям государственно-правового развития.

1 Послание Президента Российской Федерации Федеральному Собранию от 18 апреля  
2002 года «России надо быть сильной и конкурентоспособной» // Российская газета. 2002.  
19 апреля.

2 Послание Президента Российской Федерации Федеральному Собранию от 3 декабря  
2015 года // Российская газета. 2015. 4 декабря.

Тенденции централизации и децентрализации публичной власти, укрепления единства ее системы, реализации конституционного принципа разделения властей существенно влияют на эффективность установления и обеспечения конституционного правопорядка в целом, предопределяя основные направления формирования, развития и функционирования рассматриваемого механизма.

Конституционный принцип признания прав и свобод человека высшей  
ценностью (ст. 2, 18 Конституции РФ) ориентирует органы публичной власти  
на эффективную защиту личности, обеспечение общественной безопасности  
и укрепление конституционного правопорядка. Рассмотрение системы  
органов публичной власти, прямо указанных в Конституции РФ  
(конституционных органов публичной власти, в числе которых - Президент  
РФ, Федеральное Собрание, Правительство РФ, 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 правопорядка органами публичной власти, непосредственно обеспечивают охрану правопорядка и защиту 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 России В.А. Колокольцев, отметив, что мероприятия по укреплению правопорядка, защите прав и свобод граждан осуществляются в условиях нарастания факторов криминогенного риска1.

Характеризуя состояние правопорядка и уровень преступности в целом, Генеральный прокурор России Ю.Я. Чайка подчеркнул, что ранее

1 Выступление Министра внутренних дел Российской Федерации генерала полиции Российской Федерации В.А. Колокольцева на расширенном заседании коллегии МВД России 15 марта 2016 года. Эл. ресурс: Официальный сайт МВД России. URL: (дата обращения 23 мая 2016 г.).

отмечавшаяся тенденция по снижению преступности сменилась на противоположную. В 2015 г. зарегистрировано 2 млн. 388 тыс. преступлений, что на 9% больше, чем в 2014 г. В основном такой рост произошел за счет регистрации преступлений небольшой и средней тяжести. Отмечено выявление прокурорами фактов укрытия от учета преступлений. В 2015 г. установлено свыше 165 тыс. криминальных посягательств, по разным причинам не учтенных, что на 6,5% больше, чем в 2014 г. Увеличился процент нераскрытых преступлений (+7% в сравнении с 2014 г.)1. Вместе с тем, отмечая за последние годы сокращение уличной преступности, грабежей (43%) и разбойных нападений (30%), убийств и умышленного причинения тяжкого вреда здоровью (21%), Министр внутренних дел России обратил внимание на возрастание мошенничества (9,5%) и вымогательства (11,5%)2.

Таким образом, в современных условиях качественного установления и  
эффективного обеспечения правопорядка возможно достичь путем  
консолидации усилий государственных и муниципальных органов власти с  
активным участием общественности, при условии соблюдения собственной  
компетенции муниципальных органов и недопущения нарушения

самостоятельности 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 фундаментальное комплексное  
исследование конституционно-правового механизма обеспечения

правопорядка органами публичной власти в Российской Федерации.

На основе анализа теоретико-правовой основы обеспечения

правопорядка выявлена необходимость сформировать архитектонику и раскрыть основные направления функционирования и совершенствования предлагаемого механизма.

Обоснование, разработка и исследование предложенного механизма является решением важнейшей современной конституционно-правовой проблемы. От степени ее разрешения в значительной мере зависит эффективность функционирования Российского государства, его публично-

1 Доклад Генерального прокурора РФ Российской Федерации на заседании Совета  
Федерации Федерального Собрания РФ 27 апреля 2016 г. Эл. ресурс: Официальный сайт  
Генеральной прокуратуры РФ. URL: genproc.gov.ru/smi/news/genproc/news-972030  
(дата обращ. 28 октября 2016 г.).

2 Колокольцев В.А. Преступность уходит с улиц // Российская газета. 2016. 7 ноября. С. 7.

территориальных образований и публично-властного аппарата, качественное состояние конституционного правопорядка в целом.

**Степень** **разработанности** **темы** **исследования.** Проблемы

установления и обеспечения правопорядка, организации и

функционирования публичной власти, становления и развития федерализма, российской государственности всегда находились в центре внимания юридической доктрины и исследовались представителями различных юридических наук на разных этапах государственно-правового развития России. Особое значение имеют труды российских дореволюционных государствоведов, изучавших проявления государственности и правопорядка (А.С. Алексеев, Н.Н. Алексеев, А.Д. Градовский, Н.М. Коркунов, С.А. Котляревский, Ф.Ф. Кокошкин, Н.И. Лазаревский, Б.Н. Чичерин, Г.Ф. Шершеневич и др.), а так же зарубежных авторов (Г. Елинек, Р. Иеринг, Г. Кельзен и др.).

Теоретико-правовым и социально-философским вопросам сущности и значения правопорядка посвятили свои труды представители теории и истории государства и права, социологии и философии права. Среди них такие ученые, как: С.С. Алексеев, В.М. Артемов, В.С. Афанасьев, В.М. Баранов, В.В. Борисов, А.Б. Венгеров, В.В. Лазарев, А.Я. Малыгин, А.В. Малько, М.Н. Марченко, Н.И. Матузов, Р.С. Мулукаев, В.Н. Казаков, Д.А. Керимов, В.Н. Корнев, С.В. Кодан, В.Б. Коробов, В.Д. Перевалов, О.П. Сауляк, Н.Н. Тарасов, Ю.А. Тихомиров, В.М. Шафиров, К.Л. Яковлев, Л.С. Явич и многие другие.

Конституционно-правовым основам организации и деятельности государственных и муниципальных органов власти, сущности и обеспечению правопорядка и национальной безопасности посвящено множество трудов современных ученых, представителей конституционно-правовой науки. В их числе: С.А. Авакьян, П.А. Астафичев, И.В. Бабичев, В.В. Барбин, Н.А. Богданова, Н.С. Бондарь, В.Н. Бутылин, И.В. Выдрин, И.В. Гончаров, И.Г. Дудко, В.Б. Евдокимов, В.Д. Зорькин, В.В. Игнатенко, К.А. Ишеков, А.Т. Карасв, В.В. Киреев, Е.В. Киричк, А.А. Клишас, С.Д. Князев, О.А. Кожевников, Е.И. Колюшин, В.В. Комарова, А.Н. Кокотов, A.M. Кононов, А.А. Кондрашев, А.Н. Костюков, И.А. Кравец, В.И. Крусс, В.А. Кряжков, М.И. Кукушкин, О.Е. Кутафин, В.А. Лебедев, И.В. Лексин, С.Э. Либанова, А.А. Ливеровский, М.А. Митюков, В.В. Невинский, С.Э. Несмеянова, А.С. Прудников, В.Н. Руденко, П.И. Савицкий, М.С. Саликов, Ю.И. Скуратов, В.И. Фадеев, Г.Н. Чеботарев, Н.Н. Черногор, В.Е. Чиркин, Е.Н. Хазов, Е.С. Шугрина, Б.С. Эбзеев и многие другие.

Ряд научных исследований сущности правопорядка и различных социально-правовых механизмов его обеспечения проведен представителями смежных юридических наук (административное право, правоохранительная деятельность и др.). Среди них: Л.И. Беляева, В.А. Бублик, В.В. Гордиенко, А.Г. Елагин, В.В. Круглов, П.У. Кузнецов, В.И. Майоров, Д.В. Осинцев, Г.Ф. Скрипкин, И.И. Сыдорук, Ю.П. Соловей, М.Ю. Федорова и другие.

Труды перечисленных и многих других ученых заложили теоретико-  
правовые и конституционно-правовые основы, фундамент для современного  
понимания характера и специфики правопорядка, различных социально-  
правовых механизмов его обеспечения. Они раскрывают проблематику  
укрепления и единства публичной власти, разделения властей как основы  
обеспечения правопорядка, освещают социально-правовую природу

правопорядка и механизм его обеспечения. Анализ современных научных работ показывает, что исследование обозначенных проблем остается востребованным и актуальным.

Основные направления организации и деятельности органов внутренних дел, вопросы их взаимодействия с другими органами публичной власти в сфере обеспечения правопорядка рассматривались в трудах многих ученых, среди них: Ю.Е. Аврутин, А.В. Борисов, Б.Я. Гаврилов, И.Н. Зубов, И.Б. Кардашова, В.Я. Кикоть, Р.С. Мулукаев, И.А. Ревин и др.

Таким образом, основополагающие теоретико-методологические и конституционно-правовые вопросы сущности и обеспечения правопорядка, единства публичной власти и разделения властей, системы субъектов обеспечения правопорядка, взаимодействия органов внутренних дел с другими участниками его обеспечения предметно исследовались в соответствующих научных работах.

Отмечая несомненную полезность и ценность проведенных

исследований, следует обратить внимание на то, что конструкция конституционно-правового механизма обеспечения правопорядка органами публичной власти в России, именно в рамках конституционной доктрины, до настоящего времени не предложена. Комплексной научной разработке, обоснованию и системному научному осмыслению такой механизм в юридической науке не подвергался.

Отсутствие комплексных исследований конституционно-правового механизма обеспечения правопорядка органами публичной власти в Российской Федерации может негативно отразиться на качественном развитии основных направлений и форм обеспечения правопорядка. Их эффективная реализация в свою очередь позволит гармонично развиваться

государственно-правовым отношениям, качественно обеспечивать права и свободы человека, устанавливать конституционный правопорядок в целом.

Таким образом, установление и укрепление конституционного  
правопорядка достигается посредством формирования и эффективного  
функционирования конституционно-правового механизма его обеспечения.  
Целостная картина формирования, развития и функционирования

предложенного механизма раскрывает перспективу дальнейшего

совершенствования взаимодействия его отдельных элементов, включая органы публичной власти, способствует достижению качественного состояния правопорядка в России.

**Объектом исследования** является совокупность общественных отношений, складывающихся в сфере формирования, функционирования и развития конституционно-правового механизма обеспечения правопорядка органами публичной власти в Российской Федерации.

**Предметом** исследования являются содержание, структура и взаимообусловленные элементы конституционно-правового механизма обеспечения правопорядка органами публичной власти в России, его особенности и эффективность функционирования, основные направления и формы деятельности органов публичной власти по обеспечению правопорядка в России.

**Цель** диссертационного исследования заключается в выделении,  
обосновании и разработке конструкции конституционно-правового

механизма обеспечения правопорядка органами публичной власти, его

структурных элементов, особенностей функционирования, конституционно-правовой основы и практики обеспечения конституционного правопорядка государственными и муниципальными органами власти в Российской Федерации.

В соответствии с указанной целью поставлены и решены **следующие задачи**:

сформировать комплексное научное представление о структуре и содержании конституционно-правового механизма обеспечения правопорядка органами публичной власти в Российской Федерации, выявить его конструктивные особенности, охарактеризовать взаимообусловленные и взаимосвязанные его составляющие (блоки);

выявить теоретико-методологические и конституционно-правовые характеристики единства публичной власти как фундаментальной основы обеспечения правопорядка;

- рассмотреть основные направления реализации конституционного  
принципа разделения властей как важнейшего условия эффективного  
обеспечения правопорядка; показать сочетание единства публичной власти и  
разделения властей как необходимого условия обеспечения правопорядка;

- раскрыть социально-правовую природу, генезис, сущность  
правопорядка, выявить его разновидности и показать конституционное  
содержание, установить его соотношение со смежными понятиями –  
«общественный порядок», «публичный правопорядок», «конституционный  
правопорядок», «международный правопорядок», «мировой порядок» и др.;

- проанализировать правовую природу, показать место и значение  
Конституции Российской Федерации и конституционного законодательства  
как фундаментально-ценностной нормативной основы обеспечения  
правопорядка, предопределяющей систему и содержание правовых актов,  
регламентирующих установление, поддержание и обеспечение правопорядка  
органами публичной власти в России;

- выделить среди множества конституционно-правовых средств  
обеспечения правопорядка и охарактеризовать в их взаимосвязи  
конституционно-правовое поощрение и конституционно-правовое  
принуждение, рациональное применение мер которых способно существенно  
повысить эффективность функционирования предложенного механизма;

- раскрыть конституционно-правовую природу органов публичной  
власти, обеспечивающих правопорядок в России, обратив особое внимание  
на конституционные органы публичной власти (Президент РФ,  
законодательные, исполнительные и судебные органы государственной  
власти, органы местного самоуправления), а также отдельные  
правоохранительные структуры (прокуратура, полиция), исследовать их  
основные полномочия и направления сотрудничества с другими субъектами  
обеспечения правопорядка;

показать роль и значение органов внутренних дел в анализируемом механизме как одного из основных субъектов, непосредственно обеспечивающих правопорядок в России;

раскрыть конституционно-правовые основы, принципы и основные направления деятельности органов внутренних дел, формы и способы их взаимодействия с другими государственными и муниципальными органами власти, а также с общественными формированиями, участвующими в обеспечении правопорядка;

- исследовать судебную и правоприменительную практику, выявить  
степень ее единства и влияния на качественное состояние правопорядка;

- разработать предложения и рекомендации по дальнейшему  
формированию и совершенствованию конституционно-правового механизма  
обеспечения правопорядка органами публичной власти в России.

**Методологическую основу** диссертационного исследования составили  
всеобщий диалектический метод познания и основанные на нем  
общенаучные и частно-научные **методы** исследования. В ходе исследования  
применялись историко-правовой, сравнительно-правовой, формально-

юридический, статистический методы, а также методы системно-структурного и структурно-функционального анализа. В работе также использованы методологические приемы формальной логики (дедукция, индукция, анализ, синтез, аналогия и др.).

Особенности объекта и предмета исследования, а также поставленные  
задачи предопределили выбор системного подхода к изучению правовых  
понятий в качестве ведущего частно-научного метода, позволяющего  
установить взаимосвязь отдельных элементов единого целого -

конституционно-правового механизма обеспечения правопорядка.

Системный подход использовался при исследовании сущности и  
формировании конструкции конституционно-правового механизма

обеспечения правопорядка. При анализе теоретической базы, взглядов различных ученых применялись методы обобщения и моделирования. Комплексное использование различных методов позволило решить поставленные задачи и достичь цели исследования.

**Теоретической основой** исследования являются труды отечественных ученых в области общей теории права, конституционного и муниципального права, административного права, правоохранительной деятельности, научные издания и публикации по проблемам правопорядка и различных правовых средств его обеспечения. Выводы и рекомендации диссертанта основаны на системном анализе обширного количества нормативных правовых актов, в первую очередь Конституции Российской Федерации, международно-правовых актов и конституционного законодательства.

**Эмпирическую основу диссертации** составили:

- нормативные правовые акты - Конституция Российской Федерации,  
конституционные законы, иные федеральные, региональные и  
муниципальные нормативные правовые акты;

- правоприменительные и распорядительные акты в сфере обеспечения  
конституционного правопорядка, принятые органами публичной власти,  
функционирующими на федеральном, региональном и муниципальном  
уровнях, включая решения высших федеральных и иных судов;

- политико-правовые документы, информационно-аналитические материалы и статистические сведения, характеризующие эффективность обеспечения конституционного правопорядка органами публичной власти, включая результаты деятельности Конституционного Суда России и Верховного Суда России;

- результаты социологических исследований, материалы обзоров,  
стенограмм заседаний и парламентских слушаний по проблемам обеспечения  
правопорядка, официальных интернет-сайтов органов публичной власти,  
средств массовой информации, иных ресурсов;

- научная литература и доктринальные позиции ученых,  
специализирующихся по проблемам обеспечения правопорядка.

Эмпирическая основа диссертации позволила обеспечить необходимую репрезентативность и достоверность результатов исследования. При этом, несмотря на комплексность темы и обширность рассматриваемых проблем, диссертация имеет конституционно-правовое содержание, основывается на фундаментальных положениях общей теории права с использованием других юридических наук (муниципальное право, административное право).

**Научная новизна диссертации** выражается в том, что в рамках современной отечественной конституционной доктрины представлено комплексное научное исследование конституционно-правового механизма обеспечения правопорядка органами публичной власти в Российской Федерации, разработаны и сформулированы теоретические положения, совокупность которых можно квалифицировать как решение научной проблемы, имеющей важное социально-правовое значение.

В диссертации, исходя из положений общей теории права, достижений конституционно-правовой науки с привлечением материала других отраслей права (муниципального, административного права и др.) разработаны новые научно обоснованные идеи и предложения, позволившие сформулировать ряд умозаключений, теоретических положений и обобщающих выводов, переосмыслить значительное количество теоретико-правовых и научно-практических проблем в сфере обеспечения правопорядка.

В частности:

– разработана, обоснована и предложена для использования в научном обороте категория «конституционно-правовой механизм обеспечения правопорядка», что является принципиально новым в конституционной доктрине;

– представлен авторский подход к пониманию ключевых определений:  
«правопорядок», «общественный порядок», «конституционный

правопорядок», «публичный правопорядок», «обеспечение правопорядка»,  
«механизм обеспечения правопорядка»; определено их соотношение,  
установлена интеграционная и фундаментально-ценностная роль

конституционного правопорядка по отношению к правопорядку;

– показано сочетание единства публичной власти и разделения властей как необходимое условие качественного обеспечения правопорядка;

– доказано, что наиболее значимыми условиями эффективного функционирования изучаемого механизма являются конституционализация правопорядка, предупреждение и минимизация конституционных рисков; обеспечение верховенства Конституции РФ, ее высшей юридической силы, прямого действия и повышенной стабильности является важнейшим проводником конституционализации правопорядка, способствующим его эффективному установлению и обеспечению;

– выявлено и показано значение конституционно-правовых поощрения и принуждения как универсальных и наиболее эффективных среди множества конституционно-правовых средств (инструментов) обеспечения правопорядка, применяемых в рамках исследуемого механизма;

– рассмотрены основные направления деятельности, соответствующие полномочия и показана роль конституционных органов публичной власти в рассматриваемом механизме; особое внимание обращено на отдельные правоохранительные органы - прокуратуру и органы внутренних дел России;

– исследованы наиболее значимые аспекты взаимодействия органов внутренних дел с другими органами публичной власти, общественными формированиями, определены основные направления и формы такого сотрудничества, показана их роль и значение в предложенном механизме.

**Положения, выносимые на защиту:**

**1.** Авторское определение конституционно-правового механизма

обеспечения правопорядка как комплексного конституционно-правового  
явления, включающего систему правовых норм и исходных ценностных  
установок, цели, задачи и содержание организационно-правовой

деятельности уполномоченных субъектов, которые самостоятельно и во взаимодействии друг с другом в определенных формах и посредством применения различных конституционно-правовых средств (инструментов) участвуют в обеспечении правопорядка.

При этом конституционно-правовой механизм обеспечения

правопорядка состоит из совокупности взаимосвязанных и

взаимообусловленных элементов, состояний и процессов, между которыми существуют системно-структурные и системно-функциональные связи.

Обширное содержание исследуемого механизма влечет необходимость упорядоченного взаиморасположения его составных частей (блоков) посредством формирования его конструкции.

**2.** Под конструкцией конституционно-правового механизмаобеспечения правопорядка понимается формируемая на основе и в пределах  
конституционно-правового регулирования целостная система  
взаимосвязанных элементов, которые консолидируются в динамично  
развивающиеся и органично взаимосвязанные составляющие (блоки),  
функционально ориентированы на достижение общей магистральной цели -  
эффективное обеспечение правопорядка.

Предложенная конструкция является универсальной основой для последующего научного осмысления различных социально-правовых механизмов обеспечения правопорядка, а также конкретизации основных направлений, совершенствования форм, оптимизации выбора и применения социально-правовых средств установления и обеспечения правопорядка.

**3.** Конституционно-правовой механизм обеспечения правопорядка  
конструктивно представлен в виде трех взаимосвязанных блоков, имеющих  
подвижные границы и содержание:

- нормативно-ценностный блок (конституционно-правовая основа и  
мотивация), состоящий из конституционно-правовых норм и социально-  
правовых условий, которые, формируя конституционно-ценностные  
установки, ориентируют участников правоотношений на надлежащее  
правомерное поведение и уполномоченных субъектов на эффективное  
обеспечение правопорядка. Такие нормы могут быть регулятивными  
(установление предписаний) и охранительными (устанавливать запреты,  
ответственность), императивными и диспозитивными, материальными и  
процессуальными и т.д.;

- институциональный блок, представленный в виде субъектов  
обеспечения правопорядка, в число которых входят органы публичной  
власти (государственные и муниципальные органы), негосударственные  
формирования (общественные объединения, советы и др.) и граждане;

- инструментально-функциональный блок, выражающийся в  
установлении на нормативно-правовой основе полномочий субъектов  
обеспечения правопорядка и формировании связей между ними. Каждый из  
таких субъектов выполняет возложенные на него задачи и функции во  
взаимодействии с другими субъектами, реализует согласованно принятые с  
ними решения в различных формах, используя различные конституционно-  
правовые средства (инструменты) обеспечения правопорядка. Этот блок

охватывает взаимосвязи между указанными субъектами по поводу объекта, представляющего собой систему общественных отношений, направленных на качественное установление правопорядка как социально-правового явления.

**4**. Исходные ценностные установки рассматриваемого механизма -  
сильное государство и признание высшей ценностью человека, его прав и  
свобод, которые гарантированы Конституцией РФ и обеспечены эффективно  
функционирующими органами публичной власти. Такие исходные установки  
в сочетании предопределяют нормативно-правовое, институциональное и  
инструментально-функциональное содержание конституционно-правового  
механизма обеспечения правопорядка, основные направления его  
функционирования и перспективы развития. Их эффективная реализация  
способствует снижению (нейтрализации) конституционных рисков и  
геополитических угроз конституционному правопорядку.

**5**. Выявляя сущность правопорядка, диссертант рассматривает  
категорию «правопорядок» в конституционно-правовом измерении и наряду  
со смежной категорией «конституционный правопорядок» вводит их в  
конституционную доктрину, доказывая их практически тождественное  
значение. Сущность конституционного правопорядка раскрывается в работе  
в широком значении, интегрирующем социально-правовые характеристики  
правопорядка в целом, исходя из положений конституционного  
законодательства, конкретизирующихся в отраслевом законодательстве и  
реализующихся в различных направлениях, формах и средствах  
установления и обеспечения правопорядка.

Обосновано, что 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, поддержанию и укреплению конституционного правопорядка.

**6.** Необходимыми условиями эффективного функционирования  
исследуемого механизма являются конституционализация правопорядка, а  
также предупреждение и минимизация конституционных рисков, к числу  
которых диссертант относит 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 ее стабильности.

Конституционализация правопорядка как процесс претворения  
конституционных принципов и ценностей в 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, который включает в механизм обеспечения правопорядка всех субъектов правоотношений в качестве составляющей процесса конституционализации правопорядка.

**7**. 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 показателей  
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.

Показано, что 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 целом; 3) установление единства правового пространства. Реализация этих направлений в комплексе является необходимым условием качественного установления и эффективного обеспечения конституционного правопорядка в России.

**8.** Эффективность работы исследуемого механизма также  
предопределена слаженным функционированием и взаимодействием  
субъектов обеспечения правопорядка и рациональным применением ими  
конституционно-правовых средств (инструментов) обеспечения  
правопорядка. В качестве таких средств, прежде всего, выделяются меры

конституционно-правового поощрения и конституционно-правового

принуждения, которые применяются в целях обеспечения правопорядка и рассматриваются во взаимосвязи как наиболее существенная составляющая конструкции предложенного механизма.

**9.** В основу инструментально-функционального блока анализируемого  
механизма положена регламентированная действующим законодательством  
деятельность уполномоченных субъектов по обеспечению правопорядка,  
которая заключается в установлении правопорядка, его охране, защите и  
восстановлении. Изложенное позволило рассмотреть обеспечение  
правопорядка соответственно посредством четырех составляющих –  
установление, охрана, защита и восстановление правопорядка.

Доказано, что продуктивная реализация указанных составляющих обеспечения правопорядка возможна в рамках функционирования предложенного механизма, в котором ключевое место занимают органы публичной власти, обеспечивающие конституционный правопорядок.

**10.** Основная часть функций органов публичной власти в Россииреализуется в сфере установления и обеспечения конституционногоправопорядка, что влечет необходимость их системного рассмотрения врамках предложенного механизма. Системообразующей составляющей  
архитектоники конституционно-правового механизма обеспечения  
правопорядка являются конституционные органы публичной власти. Именнослаженная и эффективная деятельность конституционных органовпубличной власти в России не только создает необходимые условия,предопределяет содержание и основные направления деятельности всехорганов публичной власти, но и побуждает общественность к активномуучастию в обеспечении конституционного правопорядка.

**11.** Исходным организационно-координационным началом в  
деятельности конституционных органов публичной власти по обеспечению  
правопорядка является Президент РФ, который консолидирует работу всехгосударственных органов в направлении обеспечения, как единствагосударственной власти, так и конституционного правопорядка в целом.  
Доказано, что 1) эти два ключевых направления деятельности главы  
государства предметно во многом совпадают, органично взаимосвязаны и  
системно взаимообусловлены, что определило необходимость их  
совместного рассмотрения; 2) основная часть полномочий Президента  
России относится к сфере обеспечения конституционного правопорядка, что  
проявляется, в том числе при установлении системы федеральных органов  
исполнительной власти и их формировании; 3) прямая взаимосвязь между

Президентом Российской Федерации и подведомственными ему

специализированными органами обеспечения правопорядка наиболее явственно показывает его консолидирующую роль не только в организационно-координационной деятельности государственных органов, но и в конституционно-правовом механизме обеспечения правопорядка органами публичной власти в целом.

**12**. Важнейшим условием эффективного обеспечения правопорядкаявляется реализация конституционного принципа разделения властей, что  
предполагает активное и соразмерное участие органов законодательной,  
исполнительной и судебной ветвей власти в механизме обеспечения  
правопорядка. Последовательную реализацию механизма правовогорегулирования и эффективное обеспечение правопорядка органамипубличной власти предопределяет именно законодательная власть,занимающая первостепенное место не только в системе разделениявластей1, но и в конституционно-правовом механизме обеспеченияправопорядка, в котором такое место традиционно отводитсяисполнительной власти.

Предопределяющее влияние законодательных органов власти на  
состояние правопорядка проявляется: 1) в комплексной законотворческой  
работе, устанавливающей надлежащий правопорядок, результатом которой  
является принятие качественных законов, регламентирующих деятельность  
органов публичной власти, включая специализированные

правоохранительные структуры, по обеспечению правопорядка; 2) в  
эффективной реализации парламентско-контрольных полномочий по  
вопросам обеспечения и поддержания правопорядка; 3) в осуществлении  
депутатами работы с обращениями граждан, в том числе посредством  
направления запросов, обращений в государственные органы и

негосударственные структуры в целях защиты конституционных прав граждан и обеспечения конституционного правопорядка.

**13.** Различная роль государственных органов общей и специальной  
компетенции в анализируемом механизме обусловлена их собственными  
задачами и предметной компетенцией. Основную нагрузку по обеспечению  
правопорядка выполняют исполнительные органы власти, в первую очередь,  
специализированные органы обеспечения правопорядка (полиция,  
нацгвардия, органы госбезопасности и др.). Эффективность их

1 На возрастание роли парламента и укрепление авторитета законодательной власти обратил внимание глава государства. См.: Послание Президента Российской Федерации Федеральному Собранию от 1 декабря 2016 года // Российская газета. 2016. 2 декабря.

функционирования в направлении надлежащего обеспечения правопорядкадостигается посредством: 1) качественного, своевременного и

исчерпывающего правового регулирования их организации и деятельности, что во многом обеспечивается законодательными органами власти;

2) высокопрофессиональной подготовки компетентных сотрудников,способных должным образом выполнять возложенные на них задачи;

3) возможности их самостоятельно и в конструктивном взаимодействии сдругими органами публичной власти и институтами гражданскогообщества обеспечить надлежащий уровень правопорядка.

**14.** Особую роль в конституционно-правовом механизме обеспечения  
правопорядка играют судебные органы и, в первую очередь,  
Конституционный Суд России. Разрешая правовые споры и обеспечивая  
судебную защиту конституционных прав граждан, участвуя в выявлении,  
преодолении и восполнении законодательных пробелов в правовом  
регулировании, суды оказывают существенное влияние на степень  
эффективности обеспечения конституционного правопорядка в целом.

Обосновано, 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.

**15.** Исходя из положений ст. 132 Конституции РФ, осуществление  
конституционной функции охраны общественного порядка органами  
местного самоуправления эффективно достигается в организационно-  
слаженном сотрудничестве с государственными органами, в том числе  
органами внутренних дел, что особенно явственно проявляется при  
организации и проведении публичных манифестаций, избирательных  
кампаний, профилактике и пресечении правонарушений, чрезвычайных  
ситуаций.

Показана необходимость развития реализации такой функции в направлении превентивной составляющей, посредством активизации участия муниципальных органов в мероприятиях, способствующих нейтрализации угроз и снижающих риски нарушения правопорядка, прав и свобод граждан (программы «Безопасный город», обеспечение должной благоустроенности территории, участие в профилактике правонарушений, правовом воспитании, правовом обучении граждан, правовой пропаганде и т.д.).

**16**. В предложенном механизме специализированные органы  
обеспечения правопорядка, функционирующие под общим руководством  
Президента России, образуют единую систему, выступающую

организационно-оперативной и силовой составляющей обеспечения

конституционного правопорядка. Наибольший удельный вес среди них занимают органы внутренних дел, которые в рассматриваемом механизме непосредственно реализуют положения главы 2 Конституции РФ, соблюдая и охраняя конституционные права и свободы 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).

**Теоретическая** **и** **практическая** **значимость** **исследования**

определяется тем, что разработанная конструкция конституционно-правового механизма обеспечения правопорядка органами публичной власти в Российской Федерации и совокупность доктринальных положений в комплексе формируют теоретико-методологические и конституционно-правовые основы для решения фундаментальной научной проблемы в направлении эффективного обеспечения правопорядка.

Рассмотренная на теоретическом уровне проблема установления, поддержания и укрепления правопорядка в виде разработанной конструкции конституционно-правового механизма его обеспечения относится к тем проблемам, решение которых существенно влияет на эффективность деятельности органов публичной власти, участия граждан и общественности в обеспечении конституционного правопорядка.

Предложенная конструкция конституционно-правового механизма  
обеспечения правопорядка обогащает конституционную доктрину, имеет  
существенное научно-практическое значение, формирует основу для  
последующих общеправовых, социально-философских, исторических,

политологических научных изысканий, а также системных межотраслевых правовых исследований в сфере обеспечения правопорядка, может способствовать совершенствованию законодательства и практической деятельности органов публичной власти по обеспечению правопорядка.

В диссертации представлены концептуальные основы и

конституционно-правовые характеристики деятельности органов публичной власти по обеспечению правопорядка, которая эффективно реализуется в рамках предложенного механизма, что дает основания для формирования нового научного направления в конституционной доктрине.

Практическое значение исследования заключается в выделении и  
разработке таких конструкций, которые бы обеспечивали комплексное  
решение насущных задач обеспечения правопорядка, обозначали

стратегические направления для правотворческих и правоприменительных органов, включая своевременное выявление, нейтрализацию и (или) минимизацию угроз и рисков установленному правопорядку.

Представленные в диссертационном исследовании положения могут  
быть использованы в учебном процессе при преподавании дисциплин:  
«Теория государства и права», «Конституционное право России»,  
«Муниципальное право России», «Административное право»,

«Правоохранительные органы», а также в системе повышения квалификации, правовой и служебной подготовки государственных и муниципальных служащих, в том числе сотрудников органов внутренних дел.

**Достоверность и апробация результатов исследования** обеспечена посредством анализа официально опубликованных правовых актов, иных сведений (обзоры, доклады, стенограммы, статистика, судебная и правоприменительная практика и др.), изучения и критического осмысления трудов ученых в различных сферах научного знания (философия, социология, право), в которых нашли отражение вопросы обеспечения правопорядка в деятельности органов публичной власти.

Диссертация подготовлена на кафедре государственно-правовых  
дисциплин Академии управления МВД России и по результатам обсуждения  
рекомендована к защите. Основные положения и выводы исследования  
рассмотрены на кафедре конституционного права Уральского

государственного юридического университета, изложены в выступлениях и  
докладах на более, чем 50-ти различных научных и научно-практических  
форумах. В числе основных из них: международная научно-практическая  
конференция Кутафинские чтения «Государственный суверенитет и  
верховенство права: международное и национальное измерения»

(Московский государственный юридический университет им. О.Е. Кутафина,  
2-3 апреля 2015 г.); международная научная конференция «Конституционная  
теория и практика публичной власти: закономерности и отклонения»  
(юридический факультет МГУ им. М.В. Ломоносова, 21-23 апреля 2015 г.);  
всероссийская научно-практическая конференция «Роль России в

формировании системы международной безопасности: история и

современность (к 200-летию Венского конгресса)» (Академия управления  
МВД России, 14 апреля 2015 г.); первый Уральский форум

конституционалистов, посвященный 75-летнему юбилею кафедры

конституционного права Уральского государственного юридического  
университета (8-9 октября 2015 г.); международная научно-практическая  
конференция юридического факультета МГУ им. М.В. Ломоносова и  
Кутафинские чтения Московского государственного юридического

университета им. О.Е. Кутафина «Стратегия национального развития и  
задачи российской юридической науки» (24-26 ноября 2015 г.);  
международная научно-практическая конференция Кутафинские чтения  
«Развитие российского права: новые контексты и поиски решения проблем»  
(Московский государственный юридический университет им. О.Е. Кутафина,  
7-8 апреля 2016 г.); международная научно-теоретическая конференция  
«Государство и право: эволюция, состояние, перспективы развития  
(навстречу 300-летию Российской полиции)» (Санкт-Петербургский

университет МВД России, 28-29 апреля 2016 г.); круглый стол «25 лет Конституционному Суду России: траектория развития» (Российский государственный университет правосудия, 12 декабря 2016 года).

Наиболее значимые результаты диссертационного исследования нашли отражение в 86 изданных работах общим объемом более 130 п.л., в том числе в 4 монографиях и 50 статьях, опубликованных в журналах, включенных в Перечень рецензируемых научных изданий, в которых должны быть опубликованы основные научные результаты диссертаций на соискание ученых степеней доктора и кандидата наук.

Основные положения диссертации внедрены в учебный процесс и (или)  
научно-исследовательскую деятельность образовательных и научно-  
исследовательских учреждений системы МВД России и иных  
правоохранительных ведомств (ФСИН России).

Отдельные материалы исследования нашли практическое применение в  
деятельности Администрации Президента Российской Федерации, Аппарата  
Государственной Думы Федерального Собрания и Комитета

Государственной Думы по конституционному законодательству и

государственному строительству, Уставного суда Свердловской области, Избирательной комиссии Томской области, Новосибирской городской муниципальной избирательной комиссии, Главного управления МВД России по Красноярскому краю, Главного управления МВД России по Свердловской области, Межмуниципального управления МВД России «Красноярское».

**Структура исследования** обусловлена его целью и задачами,  
диссертация состоит из введения, четырех глав, объединяющих

четырнадцать параграфов, заключения, списка сокращений, списка литературы, приложений.

## Реализация конституционного принципа разделения властей как условие обеспечения правопорядка

Государственная власть как система характеризуется наличием внутренней структуры, которая отражает координационные и субординационные связи, складывающиеся между государственными органами на федеральном и региональном уровнях. Следовательно, система органов государственной власти составляет центральное звено государственной власти. Однако тогда возникает вопрос: как соотнести понятие «государственной власти» с категорией «система государственной власти», которым оперирует ч. 3 ст. 5 Конституции РФ? Соглашаясь с тем, что последнее следует рассматривать как более широкое, чем понятия «государственная власть» и «система органов государственной власти»1, все же необходимо уточнить и выстроить в логический ряд указанные категории, где система государственной власти будет включать в себя государственную власть, в рамках которой функционирует система органов государственной власти.

Однако и такая характеристика будет не полной. Поэтому справедливо отмечается, что «система государственной власти есть структурно организованная целостность, обладающая интегративными свойствами, элементами которой выступают государственная власть и система субъектов ее осуществления»2. Однако круг последних не ограничивается органами государственной власти, в число ее субъектов входят, как население соответствующих публично-территориальных образований, так и органы местного самоуправления, реализующие отдельные государственные полномочия (ч. 2 ст. 132 Конституции РФ)1, а в отдельных случаях -общественные формирования и граждане, участвующие в осуществлении государственных функций, в том числе обеспечении правопорядка, безопасности и защите конституционных прав личности.

При этом в системе государственной власти следует выделить три вида связей: горизонтальные, например, отношения глав субъектов Российской Федерации, которые, как правило, следует рассматривать как координационно-партнерские; вертикальные, в основном связанные с субординационными отношениями вышестоящих и нижестоящих государственных органов, например, отношения Правительства России и высших исполнительных органов субъектов РФ; субординационно-координационные, обеспечивающие эффективное функционирование и взаимодействие ветвей государственной власти и муниципальной власти, органы которой реализуют отдельные государственные полномочия для достижения целей государственной власти.

Характеристика государственной власти связывается с ее основной функцией - государственным управлением. Управление неотделимо от категорий «власть» и «государственная власть».

Властность управления обуславливает возникновение организационных связей, обеспечивающих подчинение управляемых воле субъекта управления Именно власть формирует единую, отвечающую публичным интересам организационно-управленческую волю, регулирует социальные процессы и обеспечивает создание социального порядка. К числу признаков государств енно-правового характера управления относят: - осуществление функций государства при соблюдении его публичных интересов и обеспечении прав и свобод граждан; - функции управления осуществляются специально уполномоченными государством субъектами; - все субъекты государственного управления обязаны действовать в пределах компетенции, установленной для них законами и иными нормативными правовыми актами1.

Ключевое место в организации государственного управления занимает принцип разделения властей, главной задачей которого является создание эффективного и сбалансированного механизма государственной власти и исключение возможности ее узурпации.

Для эффективности государственного управления используется комплексный подход, который обеспечивается построением организационной структуры государственного управления и определением в ней правового статуса каждого органа государственного управления. Организация государственного управления должна осуществляться исходя из реализации принципа разделения властей как по горизонтали на законодательную, исполнительную и судебную, так и по вертикали - на федеральный и региональный уровни.

В центре комплексного подхода к государственному управлению лежит правовое регулирование. Следовательно, осуществление государственной власти должно быть прописано юридически. «В государственном управлении действует не свобода усмотрения, а императив долженствования, в соответствии с которым любой орган обязан активно реализовывать собственную компетенцию»

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

Что касается регламентарной власти, то ее суть заключается в ограничении нормотворческих полномочий парламента в пользу исполнительной власти, органы которой получают соответствующие нормотворческие полномочия в установленных сферах. В отличие от делегированного законодательства, которое, как правило, предполагает предварительное уполномочие парламента1, для регламентарной власти не требуется уполномочия со стороны парламента. Такая система используется в зарубежных странах (Франция, некоторые страны Африки). В России регламентарная власть пока не используется, хотя предпосылки к ее установлению имеются (например, право Президента РФ издавать указы по законодательным полномочиям при определенных условиях, о чем упоминалось).

Взаимодействуя с исполнительной властью, законодательная власть выполняет н контрольные полномочия, что находит отражение в различных формах парламентского контроля, зачастую выступающих средством обеспечения правопорядка. Среди форм парламентского контроля выделяют финансовый контроль, парламентские слушания, парламентские расследования, депутатские вопросы и запросы, отчеты правительства, выражение ему недоверия или отказ в доверии.

Не менее важным направлением в реализации конституционного принципа разделения властей в механизме обеспечения правопорядка является деятельность судебной власти, а так же взаимодействие судов с органами законодательной и исполнительной власти в сфере обеспечения правопорядка и конституционной законности.

Представляется, что при характеристике судебной власти необходимо исходить из того, что судебная впасть представляет собой конституционно обособленную и самостоятельную ветвь государственной власти, основным предназначением которой является разрешение правовых споров посредством деятельности судебных органов по осуществлению правосудия.

Судебная власть принимает на себя признание и восстановление субъективного права как результат действия правопорядка, констатирует наличие факта нарушения правопорядка и реагирует на конкретное правонарушение, выступает гарантом обеспечения конституционной законности, защиты конституционных прав и свобод личности, в том числе от возможного произвола исполнительной власти. Обосновано отмечается, что успешное государственное строительство зависит от эффективности работы судов, которые постепенно из объектов конституционных преобразований превращаются в их субъекты, двигатель1.

Важно обратить внимание и на то, что судебная власть в системе разделения властей занимает предельно обособленное положение, что обусловлено необходимостью обеспечения независимого и справедливого правосудия. В отличие законодательной и исполнительной ветвей власти, которые тесно связаны с политикой и поддаются политическому давлению (фракции в парламенте, политическая ответственность правительства), судебная власть находится (должна находиться) вне политики и не может (не должна) подвергаться никакому, в том числе политическому давлению.

Принимая судебное решение, суд, с одной стороны, независим от законодательной и исполнительной властей, органы и должностные лица которых не могут оказывать на суд давление или давать ему указания. С другой - принимая решение на основе законодательных актов, изданных законодательной властью, суд ограничен основаниями, рамками и процедурой, установленной законом. Поэтому, как уже отмечалось, в отношениях между тремя ветвями власти - законодательной, исполнительной и судебной - признается принцип первостепенности законодательной власти.

Кроме того, важно учитывать, как взаимосвязаны закон и правосознание судьи, который должен правильно отыскать нужную норму закона, оценить ее и закон в целом, затем квалифицированно его применить при рассмотрении конкретного дела. Поэтому отношения законодателя и судьи вовсе не однородны, они предполагают оценку конкретных действий законодательной власти со стороны судебной. Иными словами, деятельность и воля законодателя выявляется судом при разрешении конкретного спора, в ходе которого судебная власть должна правильно уяснить, интерпретировать и применить правовые предписания в конкретном деле.

Суд, действуя на основе закона, в то же время оценивает его положения и также определяет положения подзаконных актов на их соответствие актам большей юридической силы. И в случае выявления такого несоответствия суд общей юрисдикции признает такие акты недействующими.

Особую роль в проверке соответствия нормативных правовых актов конституции, следовательно, и в оценке качества работы законодательной власти играют органы конституционного контроля.

На федеральном уровне такую функцию выполняет Конституционный Суд РФ, в субъектах Федерации могут создаваться конституционные (уставные) суды (в настоящее время такие суды функционируют менее, чем в четверти субъектов РФ). Если конституционный (уставный) суд признает те или иные положения закона не соответствующим федеральной Конституции или учредительному акту субъекта РФ, то соответствующие положения закона утрачивают юридическую силу и не могут применяться на практике.

## Правительство Российской Федерации и органы исполнительной власти в конституционно-правовом механизме обеспеченияправопорядка

Подчеркнем, что 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. Соответственно, установление и укрепление конституционного правопорядка достигается посредством эффективной работы исследуемого механизма, 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 должен быть стабильным и изменяться в тех случаях, когда иного варианта решения вопроса не находится

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

Разделяя подход о том, что конституционные реформы необходимо осуществлять последовательно и без изменения основ конституционного строя России3, представляется, что конституционные преобразования в основном следует проводить без изменения текста Конституции РФ4.

Поэтому нельзя согласиться с учеными, которые изначально выступали и сегодня являются активными сторонниками изменения действующей Конституции РФ5, 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 правопорядка1.

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 России отдельных положений Конституции Российской Федерации.

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.

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 России, который принял ряд таких решений, 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 положения федерального законодательства и решений Конституционного Суда РФ1. Однако соотносить 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 модификации2, 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)3. 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.

## Взаимодействие органов внутренних дел с другими органами публичной власти в сфере обеспечения правопорядка: общая характеристика и формы реализации

В науке конституционного права дискуссионным является вопрос о самостоятельности данного правового института. В некоторых странах конституционно он отнесен к разновидности чрезвычайного положения (Индия, Бразилия), поэтому, является видом государственно-правово го института чрезвычайного положения в его мягкой (по характеру) и региональной (по типу) форме1. Другие ученые отмечают наличие сходства института президентского правления с режимом чрезвычайного положения2.

Представляется, что, несмотря на сходство рассматриваемых институтов, все же не следует их отождествлять или включать их в состав какого-то одного. Следует согласиться с тем, что вмешательство в дела субъектов есть особая процедура, отличная от объявления чрезвычайного положения3.

Действительно, федеральное принуждение, и по характеру, и по системе используемых средств не соответствует основным признакам института чрезвычайного положения, что их отличает: при чрезвыч айном положении органы государственной власти субъекта, как правило, не отстраняются от выполнения своих функций, в то время как в условиях федерального вмешательства эти органы либо распускаются, либо попадают в прямое подчинение Федерации; в случае введения мер федерального вмешательства временно меняется система разграничения предметов ведения и полномочия Федерации и субъектов, чего нет при чрезвычайном положении; характер мер, вводимых при федеральном вмешательстве, как правило, указывает на неспособность региональных властей осуществлять государственное управление либо на прямые нарушения федерального законодательства вследствие беспорядков, восстаний либо невыполнения субъектами предписания федерального законодательства1.

И потом, и чрезвычайное положение, и федеральное вмешательство имеют разные цели, первое направлено на устранение возникших неблагоприятных последствий, второе - на восстановление правопорядка и привлечение к ответственности виновных лиц2.

В юридической литературе не сложилось единодушного мнения в отношении федерального вмешательства. Так, В.Е. Чиркни отмечает, что даже если этот институт не применять, само его существование может оказать положительное влияние на упорядочение отношений Федерации и ее субъектов. Конечно, для этого нужно, прежде всего, чтобы сама федеральная власть соответствовала высоким критериям общечеловеческих ценностей3. М.С. Саликов федеральную интервенцию называет крайней формой федерального вмешательства4.

А.Н. Домрин отмечает, что содержание правового института федерального вмешательства определяется самой природой федеративного устройства, которая предполагает не только разделение предметов ведения, но и диктует необходимость обеспечения единства экономической и политико -правовой организации союзного государства, закрепление механизмов государственной интеграции, объединяющей субъектов Федерации. Данный институт, таким образом, является признаком подлинно федералистских отношений в федеративном государстве5. И, действительно, Конституцией России должен быть установлен действенный механизм реагирования на неадекватные действия, как составных частей Федерации, так и самой Федерации.

Можно согласиться с тем, что институт федерального вмешательства должен включать в себя целый комплекс мер (политического, экономического и др. воздействия), в том числе и такую исключительную меру, как федеральная интервенция, порядок реализации которой должен быть строго регламентирован федеральным законодателем1. В свое время предлагалось принятие федерального закона «О федеральном вмешательстве», предусматривающего: основания и порядок введения конкретных мер федерального вмешательства; перечень этих мер; орган, уполномоченный вводить названные меры; срок действия мер федерального вмешательства; ограничение правомочий региональных органов государственной власти; органы, образуемые для осуществления мер федерального вмешательства, их полномочия, подчиненность и отв етств енность2.

Признавая необходимость принятия названного федерального закона, подчеркнем, что федеральное вмешательство - это лишь одно из направлений конституционно-правового принуждения, где федеральные органы власти - субъекты применения конституционного принуждения, а законодательные и исполнительные органы субъектов РФ, претерпевающие неблагоприятные последствия - его объекты. Следует согласиться и с тем, что граждане не должны и не могут выступать в качестве объектов такого принуждения3. Если понимать под федеральным вмешательством такую крайнюю форму, как военное вмешательство, то ее нельзя поддержать.

Возможность введения чрезвычайного положения предусмотрена большинством конституций федеративных государств. Однако данный способ не является способом, связанным с установлением специфических отношений Федерации и субъектов. Он может применяться не только в

Федерациях и не обязательно в целом на территории всего субъекта Федерации. Остальные способы применяются только в Федерациях, связаны с федеративными отношениями и используются только в целом на территории одного или нескольких субъектов