

Академия управления МВД России

А. В. Безруков

**РОЛЬ ОРГАНОВ ВНУТРЕННИХ ДЕЛ
И ИНСТИТУТОВ ОБЩЕСТВЕННОСТИ
В ОБЕСПЕЧЕНИИ
КОНСТИТУЦИОННОГО
ПРАВОПОРЯДКА В РОССИИ**

Монография

Москва • 2022

УДК 351.74
ББК 67.401.213
Б40

*Одобрено редакционно-издательским советом
Академии управления МВД России*

Рецензенты:

А. С. Прудников, профессор кафедры конституционного и муниципального права Московского университета МВД России имени В. Я. Кикотя, Заслуженный юрист Российской Федерации, доктор юридических наук, профессор;

С. А. Пунтус, начальник учебного отдела Сибирского юридического института МВД России, кандидат юридических наук, доцент.

Б40

Безруков А. В.

Роль органов внутренних дел и институтов общест-
венности в обеспечении конституционного правопорядка
в России : монография / А. В. Безруков. – Москва, 2022. –
116 с.

ISBN 978-5-907530-26-3

В монографии главного научного сотрудника научно-исследовательского центра Академии управления МВД России, доктора юридических наук А. В. Безрукова исследуются теоретико-правовые основы и выявляются практические проблемы обеспечения конституционного правопорядка органами внутренних дел и общественными формированиями в России. Формируется комплексное научное представление, показано значение, роль и основные направления сотрудничества органов внутренних дел и институтов гражданского общества в механизме обеспечения конституционного правопорядка. Обращается внимание на основные направления и формы сотрудничества органов внутренних дел не только с общественностью, а также с иными органами публичной власти.

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

УДК 351.74
ББК 67.401.213

ISBN 978-5-907530-26-3

© Безруков А. В., 2022.
© Академия управления МВД России, 2022.

Оглавление

Введение	4
Глава 1. Теоретико-методологическая парадигма и конституционно-правовая основа обеспечения конституционного правопорядка	8
1.1. Правопорядок и конституционный правопорядок: юридическая природа и соотношение со смежными категориями ..	8
1.2. Конституционно-правовое и административно-правовое регулирование обеспечения конституционного правопорядка: современное состояние и межотраслевой подход	29
1.3. Воплощение идеи конституционализации правопорядка	38
Глава 2. Органы внутренних дел и общественные формирования как субъекты обеспечения конституционного правопорядка в России	57
2.1. Место и роль органов внутренних дел в механизме обеспечения конституционного правопорядка в России	57
2.2. Место и роль институтов общественности в механизме обеспечения конституционного правопорядка в России	72
Глава 3. Совершенствование и основные направления взаимодействия органов внутренних дел с общественными формированиями и иными органами публичной власти	86
3.1. Совершенствование взаимодействия органов внутренних дел с иными органами публичной власти в сфере обеспечения конституционного правопорядка	86
3.2. Основные направления и модернизация сотрудничества органов внутренних дел и общественных формирований в сфере обеспечения конституционного правопорядка в России ...	99
Заключение	112
Список сокращений	114

Введение

Конституционный принцип признания человека, его прав и свобод высшей ценностью (ст.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 институты общественности, которые в различных формах в той или иной мере участвуют в обеспечении конституционного правопорядка.

Проводимые конституционно-правовые преобразования в Российской Федерации характеризуются повышенной значимостью осуществления различных государственных функций, включая функцию обеспечения правопорядка, в реализации которой активно участвуют как органы государственной власти, так и институты гражданского общества. При этом важное значение в доктрине занимают вопросы оптимизации сотрудничества органов публичной власти с институтами гражданского общества¹.

Между тем основными субъектами обеспечения конституционного правопорядка выступают правоохранительные органы, и в первую очередь органы внутренних дел, на которые ложится основная нагрузка по его обеспечению. И реальное привлечение институтов общественности формирует в этом направлении конструкцию оптимального механизма сотрудничества полиции и общественности, которые совместно достигают эффективных результатов в обеспечении конституционного правопорядка. О необходимости развития такого сотрудничества неоднократно отмечал и Президент Российской Федерации².

¹ *Безруков А. В.* Роль органов публичной власти и институтов общественности в обеспечении конституционного правопорядка в России: монография. Красноярск, 2019; *Безруков А. В.* Общественные формирования и органы публичной власти в обеспечении конституционного правопорядка: основные направления деятельности и формы сотрудничества // Конституционное и муниципальное право. 2020. № 1. С. 21–25; *Никитина Е. Е., Гаунова Ж. А.* Взаимодействие органов публичной власти с институтами гражданского общества при реализации государственной национальной политики РФ // Журнал российского права. 2021. № 10. С. 5–18; и др.

² Выступление Президента Российской Федерации В. В. Путина на расширенном заседании коллегии МВД России 28 февраля 2019 г., 17 февраля 2022 г. // Официальный сайт Президента РФ. URL: <http://www.kremlin.ru> (дата обращения: 17.02.2022).

Действительно, ощутимую помощь органам внутренних дел в обеспечении конституционного правопорядка оказывают представители различных общественных формирований правоохранительной направленности и граждане. Министр внутренних дел России генерал полиции Российской Федерации В. А. Колокольников на расширенной коллегии МВД России, отмечая роль общественности, подчеркнул, что в 2020 г. к мероприятиям по обеспечению правопорядка привлекалось почти 2 млн человек. В сфере безопасности дорожного движения – благодаря поступившей от граждан информации пресечена 361 тыс. правонарушений, задержано 28 тыс. водителей с признаками опьянения. При непосредственном участии граждан и волонтерских организаций установлена судьба более восемнадцати с половиной тыс. безвестно отсутствующих, в том числе свыше пяти тыс. несовершеннолетних¹.

Выявление роли и значения полиции и институтов общественности в механизме обеспечения правопорядка на основе системного анализа положений Конституции РФ, законодательства, практики их функционирования и сотрудничества предопределяет необходимость формирования оптимальной модели обеспечения конституционного правопорядка органами внутренних дел и институтами гражданского общества в России.

При этом важно заметить, что именно органы внутренних дел занимают особое место в механизме обеспечения конституционного правопорядка, 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.

Акцент на консолидацию усилий государственных органов и общественности просматривается и в выступлениях руководителей иных правоохранительных структур. Так, Генеральный прокурор России в докладе перед сенаторами Российской Федерации в 2021 г. подчеркнул, что в 2020 г. граждане России столкнулись с негативными последствиями распространения коронавирусной инфекции, однако благодаря скоординированной работе и моби-

¹ Выступление Министра внутренних дел РФ В. А. Колокольцева на расширенном заседании коллегии МВД России 3 марта 2021 г. URL: <https://mvd.ru/document> (дата обращения: 05.03.2021).

лизации усилий соблюдение законности и правопорядка в стране в целом удалось обеспечить.

Характеризуя состояние правопорядка и преступности в целом, глава надзорного ведомства обратил внимание на тенденцию незначительного увеличения числа зарегистрированных преступлений в 2020 г. и заметный рост тяжких и особо тяжких преступлений (+ 14 %). Особенно угрожающим выглядит рост числа преступлений, совершенных с использованием информационно-коммуникационных технологий. Их количество увеличилось с 294 до 510 тыс., или на 74 %, в структуре преступности они сегодня уже занимают 25 %¹.

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

Таким образом, в современных условиях качественного установления и эффективного обеспечения конституционного правопорядка возможно достичь путем консолидации усилий правоохранительных органов и институтов общественности, при условии функционирования первых в рамках собственной компетенции и недопущения нарушения самостоятельности и инициативности государственными органами – вторых.

Для этого, а также для достижения органичного сопряжения ценностей сильного государства и приоритета человека, его прав и свобод в условиях внешних и внутренних вызовов необходимо комплексное исследование конституционного правопорядка, определение места, роли, основных направлений и форм сотрудничества органов внутренних дел и институтов общественности в сфере его обеспечения.

Научная новизна исследования выражается в том, что в рамках современной конституционной доктрины представлено комплексное научное исследование роли и значения, основных направлений и форм

¹ Доклад Генерального прокурора РФ на заседании Совета Федерации Федерального Собрания РФ 23 апреля 2021 г. // Официальный сайт Генеральной прокуратуры РФ. URL: <http://genproc.gov.ru/smi/news/genproc/news-972030> (дата обращения: 25.04.2021).

² Выступление Президента Российской Федерации В. В. Путина на расширенном заседании коллегии МВД России 28 февраля 2019 г. // Официальный сайт Президента РФ. URL: <http://www.kremlin.ru> (дата обращения: 28.05.2021); Выступление Президента Российской Федерации В. В. Путина на расширенном заседании коллегии МВД России 17 февраля 2022 г. // Официальный сайт Президента РФ. URL: <http://www.kremlin.ru> (дата обращения: 17.02.2022).

сотрудничества органов внутренних дел и институтов общественности в системе обеспечения конституционного правопорядка в России.

В частности:

– проведено соотношение и представлен авторский подход к пониманию ключевых категорий: «правопорядок», «конституционный правопорядок», «публичный правопорядок», «обеспечение правопорядка», установлена интеграционная и фундаментально-ценностная роль конституционного правопорядка по отношению к правопорядку;

– рассмотрены основные направления деятельности, соответствующие полномочия и показана роль органов внутренних дел и институтов общественности в системе обеспечения конституционного правопорядка;

– освещены основные направления и формы сотрудничества полиции и общественности, сформирована оптимальная модель их сотрудничества;

– определены основные направления и формы взаимодействия органов внутренних дел с другими органами публичной власти, показана их роль и значение в механизме обеспечения конституционного правопорядка.

Таким образом, в современных условиях качественного установления и эффективного обеспечения конституционного правопорядка возможно достичь путем консолидации усилий правоохранительных органов и общественности, при условии недопущения нарушения самостоятельности и инициативности общественных формирований. Для этого необходимо комплексное исследование конституционного правопорядка, места, роли, основных направлений и оптимальных форм сотрудничества органов внутренних дел и институтов общественности в сфере его обеспечения.

Глава 1. Теоретико-методологическая парадигма и конституционно-правовая основа обеспечения конституционного правопорядка

1.1. Правопорядок и конституционный правопорядок: юридическая природа и соотношение со смежными категориями

Понятие правопорядка достаточно давно вошло в категориальный аппарат юридической науки. Уже мыслители античности рассуждали об идеальном устройении государства и общества, порядке общественной жизни, основанном на справедливых, правовых законах. Широкое употребление данного термина связывается с развитием немецкой классической философии (с именами И. Канта, Г. В. Ф. Гегеля, К. Маркса), отражавшей общие черты юридизации европейской культуры XVIII–XIX вв., активного формирования национальных правовых систем. Пристальное внимание правопорядку уделяет в своей «чистой теории права» Г. Кельзен¹. В условиях современной социальной реальности, характеризующейся усложнением и поляризацией социальных связей, нелинейностью, а зачастую и непредсказуемостью общественного развития, потребность в изучении категории, выступающей антитезой хаосу в правовой сфере, символизирующей стабильность и правовую определенность, безусловно, возрастает.

Следует отметить, что категория правопорядка находит отражение не только на доктринальном уровне, но и в законодательстве. Действующие правовые нормы оперируют либо непосредственно данным термином, либо смежными понятиями – публичный порядок, общественный порядок. Так, в п. «б» ч. 1 ст. 72 Конституции РФ среди предметов совместного ведения Российской Федерации и ее субъектов упоминается обеспечение законности и правопорядка. В п. «м» ч. 1 ст. 102 Конституции РФ к ведению Совета Федерации относится заслушивание ежегодных докладов Генерального прокурора Российской Федерации о состоянии законности и право-

¹ Кельзен Г. Чистое учение о праве. / пер. с нем. М. В. Антонова и С. В. Лезова. 2-е изд. Санкт-Петербург, 2015. С. 352–353.

порядка. Пункт «б» ч. 5.1. ст. 125 Конституции РФ относит к полномочиям Конституционного суда РФ решение вопроса об исполнении решений иностранных и международных судов и арбитражей, если они возлагают на Российскую Федерацию обязательства и противоречат основам публичного правопорядка. Категория публичного порядка давно известна международному частному праву. Оговорка о публичном порядке подразумевает возможность неприменения нормы иностранного права или иностранного судебного решения в случае противоречия таких норм (решений) публичному порядку (ст. 1193 ГК РФ, ст. 167 Семейного кодекса РФ, ст. 244 АПК РФ, ст. 412, 417 ГПК РФ). Обеспечение общественного порядка относится к традиционной сфере деятельности полиции (п. 5 ч. 1 ст. 12 Федерального закона «О полиции») и является объектом административно-правовой охраны (ст. 1.2, гл. 20 КоАП РФ).

При этом легальной дефиниции указанных понятий законодательство не содержит, а правоприменительная практика и юридическая доктрина трактует их преимущественно в позитивистском ключе с учетом того, в каком конкретном контексте использует законодатель соответствующее понятие.

Например, в Указе Президента РФ от 18 сентября 1993 г. № 1390 «О дополнительных мерах по укреплению правопорядка в Российской Федерации» меры по укреплению правопорядка сводятся к противодействию преступности. В таком же контексте правопорядок раскрывается в упомянутом выше ежегодном докладе Генерального прокурора РФ о состоянии законности и правопорядка. Иными словами, в данном случае правопорядок сводится к отсутствию (минимизации) правонарушений.

В ином смысле трактуется категория публичного порядка. Судебная практика нередко данным понятием охватывает основополагающие нормы и принципы российского права, отраженные в Конституции РФ и других законодательных актах. Такой подход нашел отражение в постановлении Президиума Верховного Суда РФ от 2 июня 1999 г. № 19ПВ-99ПР. В определении Судебной коллегии по гражданским делам Верховного Суда РФ от 25 сентября 1998 г. дается более расширительное толкование данного термина: «Под публичным порядком Российской Федерации понимаются основы общественного строя Российского государства. Оговорка о публичном порядке возможна лишь в тех отдельных случаях, когда применение иностранного закона могло бы породить результат, недопустимый с точки зрения российского правосознания».

В данном разъяснении высшей судебной инстанции содержится некая двусмысленность. С одной стороны, публичный порядок сво-

дится к основам общественного строя. При этом, что понимать под этими основами, сводится ли данное понятие к основам конституционного строя, закрепленным в гл. 1 Конституции РФ, остается непонятным. С другой стороны, в указанном разъяснении содержится цель установления оговорки о публичном порядке – не допустить применение иностранного права, которое противоречит основополагающим ценностям ориентирам и представлениям, составляющим ядро правосознания. В таком контексте понятие публичного порядка расширяется путем наполнения его правокультурным содержанием. Оговорка о публичном порядке в таком контексте обеспечивает не только охрану позитивного права, но и иных социальных ценностей, опосредуемых правом и другими социальными регуляторами (морально-нравственными, религиозными нормами).

Интерес представляет информационное письмо ВАС РФ от 26 февраля 2013 г. № 156 «Обзор практики рассмотрения арбитражными судами дел о применении оговорки о публичном порядке как основания отказа в признании и приведении в исполнение иностранных судебных и арбитражных решений». В п. 1 данного обзора дается более развернутое определение публичного порядка, которое включает в себя «фундаментальные правовые начала (принципы), которые обладают высшей императивностью, универсальностью, особой общественной и публичной значимостью, составляют основу построения экономической, политической, правовой системы государства. К таким началам, в частности, относится запрет на совершение действий, прямо запрещенных сверхимперативными нормами законодательства Российской Федерации (ст. 1192 ГК РФ), если этими действиями наносится ущерб суверенитету и безопасности государства, затрагиваются интересы больших социальных групп, нарушаются конституционные права и свободы частных лиц»¹.

Цивилистическая наука в целом разделяет подходы судебной практики к трактовке понятие «публичный порядок». Однако иногда высказываются суждения о необходимости преодолеть позитивистский подход и расширить понимание публичного порядка до наиболее значимых социальных ценностей, к которым относится мораль и нравственность².

¹ Обзор практики рассмотрения арбитражными судами дел о применении оговорки о публичном порядке как основания отказа в признании и приведении в исполнение иностранных судебных и арбитражных решений: Информационное письмо Президиума ВАС РФ от 26 февраля 2013 г. № 156 // Вестник ВАС РФ. 2013. № 5.

² *Мартынюк С. В.* Институт оговорки о публичном порядке в международном авторском праве // Актуальные проблемы российского права. 2011. № 1. С. 276–277.

Необходимо осознавать, что введение понятия публичного порядка в законодательство преследует утилитарные цели охраны публичных интересов и полностью собой понятие «правопорядок» не заменяет. В теоретико-правовой литературе исследуемая нами категория трактуется существенно шире и выполняет свое самостоятельное назначение в понятийном аппарате юридической науки, которое не может быть сведено к указанной охранительной функции.

Используемое в законодательстве понятие «общественный порядок» также имеет ограничительную интерпретацию. Чаще всего в административно-правовом смысле оно характеризует систему урегулированных различными социальными нормами общественных отношений, складывающихся в общественных местах, которая обеспечивает личную безопасность, обстановку спокойной общественной жизни, нормальное функционирование органов публичной власти, предприятий и организаций¹.

При этом необходимо учитывать и более широкое понимание общественного порядка (или социального порядка), характеризующее степень стабильности и организованности общественной жизни, которая достигается путем воздействия на общественные отношения всех социальных регуляторов. Учитывая, что право является только одним из множества социальных регуляторов, в таком контексте закономерно рассматривать правопорядок как часть общественного порядка.

Необходимо отметить, что социальные нормы действуют не изолированно, а тесно взаимодействуют между собой, поэтому правопорядок не может быть рассмотрен как нечто совершенно обособленное от иных социальных процессов. В этой связи справедливо замечание В. М. Артемова о необходимости разграничивать понятие правопорядка в узкоюридическом значении и в более широком социально-философском, которое учитывает социокультурный контекст развития права, социальные, временные, технологические аспекты правовой определенности². Исходя из этого, с позиции социальной философии под правопорядком предлагается понимать «способ бытия права в социальном пространстве, в котором совокупность его объективных проявлений и субъективных форм обеспечивает доминирование юридических принципов и норм

¹ *Адилов А. Н.* Понятие, содержание и сущность системы охраны общественного порядка // *Административное право и процесс.* 2009. № 4. С. 9.; *Административная деятельность органов внутренних дел: учебник. Часть общая / под ред. А. П. Коренева.* Москва, 2000. С. 24.

² *Артемов В. М.* Правопорядок в современном российском обществе: социально-философский анализ: дис. ... д-ра филос. наук. Москва, 1999.

в процессе функционирования и развития социума, способствует его устойчивости и интеграции, позволяет разрешать возникающие социальные конфликты правовыми средствами»¹.

Правопорядок всегда отражает в себе как общие закономерности социального развития, так и логику развития самого права. В нем отражаются как объективные факторы и тенденции нормального или ненормального функционирования общества, так и субъективные факторы государственного воздействия. Когда речь заходит о любом порядке, в том числе и правовом, необходимо учитывать, что это понятие во многом является управленческим. Любое управление представляет собой целенаправленную деятельность по приведению тех или отношений в упорядоченный характер.

Социально-правовая природа правопорядка раскрывается и через такие общие критерии его измерения, как легитимность, гармоничность, стабильность, при этом реализация этих критериев возможна лишь в условиях существования реального демократического государства и развитого гражданского общества².

Социальная характеристика правопорядка позволяет не замыкать его лишь в правовую форму³. Он может существовать и вне правовой формы («теневое», «криминальное» право и пр.).

Если говорить о собственно юридическом понимании правопорядка, необходимо отметить многообразие определений данного понятия в теоретико-правовой литературе.

Сторонники первого подхода апеллируют к родовому понятию «порядок», которое рассматривается как «состояние благоустроенности, надежности и организованности»⁴. Исходя из этого правопорядок рассматривается как состояние упорядоченности нормами права общественных отношений (С. С. Алексеев, А. М. Васильев, И. С. Самощенко). Нормы права, регулируя общественные отношения, вносят в них организованность, устойчивый характер, в результате чего образуется такой режим общественной жизни, для обозначения которого и используется понятие «правопорядок».

Поскольку под воздействием правовых норм общественные отношения приобретают юридическую форму, становятся «право-

¹ *Артемов В. М.* Указ. соч. С. 21.

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

³ *Алексеев С. Н.* Эффективность институционально-правового механизма обеспечения правопорядка: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Нижний Новгород, 2011. С. 14.

⁴ Словарь современного русского литературного языка. Ленинград, 1960. Т. 10. С. 234.

отношениями», в юридической литературе была представлена интерпретация правопорядка как системы правоотношений¹.

Сторонники третьего подхода (В. Н. Казаков, Г. С. Котляревский, А. Б. Лисюткин, И. В. Тимошенко) обращают внимание на то, что фактическая упорядоченность общественных отношений достигается путем претворения в жизнь правовых предписаний через правомерное поведение их адресатов². Иными словами, именно правомерное поведение является единственным критерием и мерилом правопорядка. Все случаи «патологий» в праве, выражаясь терминологией В. Н. Кудрявцева, исследуемым понятием не охватываются.

Поскольку правопорядок, как мы отмечали, является управленческой категорией, важной его характеристикой является системность. Если исходить из буквального значения слова «порядок» (то есть «по рядам»), это понятие предполагает, в первую очередь, последовательное расположение элементов, наличие прямых и обратных взаимосвязей между ними. Однако было бы неверно сводить понятие правопорядка только лишь к системе права, хотя системные свойства права, безусловно, являются важным детерминантом установления правопорядка.

Приращение научного знания о категории правопорядка может происходить не путем отрицания имеющихся подходов, а посредством их интегрирования, с учетом новых методологических средств постнеклассической науки. Обозначенные выше подходы, с одной стороны, раскрывают различные содержательные стороны исследуемого понятия, с другой стороны, в известной степени носят односторонний характер.

Понятие правопорядка невозможно рассматривать в отрыве от самого понятия права. Правопонимание во многом предопределяет и определение понятия правопорядка и его содержательное наполнение. Если исходить из позитивистского понимания права как совокупности правовых норм, то закономерно рассматривать правопорядок как результат реализации данных норм. Такая точка зрения была высказана еще классиками немецкой юриспруден-

¹ *Недбайло П. Е.* Применение советских правовых норм. Москва, 1960. С. 125; *Стридонов Л. И.* Теория государства и права. Москва, 1999. С. 252–257; *Стручков Н. А.* Советская исправительно-трудовая политика и ее роль в борьбе с преступностью. Саратов, 1970. С. 22.

² *Казаков В. Н.* Правопорядок в юридической теории и практике: дис. ... д-ра юрид. наук. Москва, 2003; *Котляревский Г. С., Назаров Б. Л.* Проблемы общей теории права: учебное пособие по спецкурсу. Москва, 1973. Вып. 1. С. 22; Теория государства и права: курс лекций / под ред. Н. И. Матузова, А. В. Малько. Москва, 1997. С. 522; *Тимошенко И. В.* Законность и правопорядок / В. Я. Любашиц, А. Ю. Мордовец, И. В. Тимошенко. Теория государства и права. Ростов-на-Дону, 2002. С. 484.

ции Р. Иерингом, Г. Елинеком, отечественными дореволюционными юристами Г. Ф. Шершеневичем, Н. М. Коркуновым и нередко встречается в современной теоретико-правовой литературе¹.

Позитивистское понимание правопорядка неразрывно связано с понятием законности. Традиционно в юридической литературе законность определяется как требование соблюдения предписаний закона и подзаконных нормативных правовых актов, адресованное всем субъектам права. Законность представляет собой триединство: основополагающий принцип права, метод государственной деятельности и особый режим жизни общества. Законность и правопорядок находятся между собой в причинно-следственной связи. Реализация требований законности является необходимым условием установления режима законности и правопорядка. Как отмечает В. С. Афанасьев, именно через законность происходит перевод всех норм права в правопорядок². И. А. Краснов обращает внимание на то, что законность является функциональной, а правопорядок – статичной характеристикой правореализации³.

Еще в советское время помимо нормативистского подхода было предложено более широкое понимание права как единства трех категорий – норм права, правоотношений и правового поведения. По мнению болгарского ученого Н. Неновски, право как духовно-практическое и ценностно-нормативное средство овладения миром имеет два уровня бытия: абстрактно-общий, на котором формируются нормы права как общие образцы поведения; конкретно-практический, воплощаемый в поведении людей⁴. С точки зрения механизма правового регулирования данный ряд может быть дополнен и иными категориями – юридические факты (правовые действия), правосубъектность и пр⁵.

Интерес представляют воззрения Д. А. Пашенцева и Н. Н. Черногора, которые, опираясь на постнеклассическую методологию плюрализма, антропоцентризма и диалогичности, предлагают центральной категорией, описывающей суть правопорядка, рассматривать человеческую деятельность. В таком контексте правопорядок понимается как «постоянная деятельность субъектов права по реализации право-

¹ *Борисов В. В.* Общая теория государства и права. Академический курс / отв. ред. М. Н. Марченко. Москва, 2010. Т. 3. С. 217.

² *Афанасьев В. С.* Современные проблемы теории законности. Москва, 1993. С. 10–11.

³ *Краснов И. А.* Специфика законности в федеративном государстве: на примере Российской Федерации: дис. ... канд. юрид. наук. Казань, 2007. С. 7–8.

⁴ *Неновски Н.* Право и ценности; пер. с болг., вступит. ст. и пер. В. М. Сафронова / под ред. В. Д. Зорькина. Москва: Прогресс, 1987.

⁵ *Казаков В. М.* Правовой порядок в юридической теории и практике. С. 18, 59.

вых норм, построенная на внешнем и внутреннем диалоге и ориентированную на существующие представления социума о должной модели поведения»¹. Авторы справедливо отмечают, что правопорядок представляет собой динамичное состояние правовой действительности, которое изменчиво во времени и детерминировано различными социокультурными, экономическими, политическими факторами, социальными интересами, господствующими правовыми практиками, правовыми традициями и правовым менталитетом².

Если исходить из наиболее широкого понимания права как феномена и продукта культуры, то следует отметить, что сам процесс созидания культуры включает в себя зарождение идеи и ее материальное воплощение. Процесс правообразования включает в себя три этапа: формирование правовой идеи (идеологический уровень), формальное отражение данной идеи в правовых нормах (формально-юридический, нормативный уровень), практическая реализация правовых норм в правовом поведении (деятельный, социологический уровень)³. При этом социокультурный подход позволяет пойти еще дальше и отнести к праву не только правовые понятия в собственном смысле слова, но также материальные артефакты культуры, относящиеся к правовой сфере. Так, П. В. Крашенинников предлагает достаточно широкую трактовку права, включая в его содержание: различные виды юридической деятельности (юридическую науку, подготовку юридических кадров, законотворчество, законодательство, правоохранительную, правоприменительную, правозащитную и просветительскую деятельность), продукты этой деятельности (юридические тексты, понятийный аппарат, юридические техники, соответствующие правовые структуры и организации (суд, полиция, уголовно исполнительная система и т. д.), профессиональные юристы и их сообщества и т. д.) и результаты деятельности (правовой порядок в государстве и правовая культура населения)⁴.

О. П. Сауляк рассматривает правовой порядок в качестве особой формы социального порядка, которая характеризуется степенью подчиненности общественных отношений действующим правовым нормам, устойчивости государственно-правовых институтов, гарантированности субъективных прав и надлежащего исполнения

¹ Пашенцев Д. А., Черногор Н. Н. Правовой порядок: доктринальные подходы, методы и актуальные направления исследования // Юридическая наука. 2017. № 1. С. 24.

² Там же.

³ Матаицев Д. А., Пахомов В. Г. О природе правовых ценностей и уровня ценностного восприятия права // Закон и право. 2020. № 5. С. 23.

⁴ Крашенинников П. В. Времена и право. Москва: Статут, 2016.

юридических обязанностей, возможностью индивидов адаптироваться без серьезного ущерба для собственных интересов к изменяющимся условиям общественной жизни¹.

Таким образом, широкий социокультурный подход к пониманию права позволяет в содержание правопорядка включить различные уровни правового бытия: идеологический, нормативный, деятельный, институциональный и др. Нетрудно заметить, что в таком случае правопорядок практически отождествляется с понятием «правовая система». И здесь возникает другой вопрос – зачем юридическая наука оперирует различными терминами для обозначения одних и тех же явлений. Полагаем, что каждое понятие, каждая категория должна иметь свое функциональное назначение в понятийном ряду науки, чтобы соблюдался принцип Оккамы о недопустимости умножения сущностей без необходимости.

Из анализа обозначенных подходов к пониманию правопорядка можно увидеть, что большинство из них под правопорядком понимают некое идеальное состояние правовой действительности, при котором неукоснительно соблюдается требование законности, деятельность субъектов права имеет правомерный характер. Если рассматривать правопорядок как составной компонент механизма правового регулирования, то исследуемая категория выполняет телеологическую роль, определяет цель правового регулирования общественных отношений. В этом случае правопорядок относится к области должного, а не сущего, фиксирует желаемую идеальную модель права в широком смысле слова.

С другой стороны, рассмотрение правопорядка как состояния общественных отношений, результата правореализации смещает акцент в область сущего. В таком случае правопорядок выступает измерительной категорией, которая позволяет определить степень соответствия реальной правовой действительности тем идеальным нормативным моделям, которые предполагались в процессе правотворчества изначально. В последнем случае правопорядок не может фиксировать лишь нормальные правовые процессы, правомерные действия, но должен учитывать всю палитру правового поведения, в том числе и его отклоняющиеся разновидности, а также состояние иных компонентов правовой системы.

Будучи определенной лакмусовой бумагой, он должен демонстрировать качество законотворчества, юридической техники, уровень системности и согласованности правовых норм, степень гаран-

¹ Сауляк О. П. Законность и правопорядок: на пути к новым парадигмам. Москва, 2009. С. 52–53.

тированности прав и свобод человека и гражданина, эффективности функционирования органов публичной власти. Показателями правопорядка являются сформировавшиеся в обществе ценности и правовые традиции, развитость юридической науки и образования, степень вовлеченности населения в процесс государственного управления и пр. Состояние правопорядка демонстрируют и такие «симптомы» патологии, как уровень преступности, уровень коррупции и пр.

О важности обращения внимания на реальное воплощение правопорядка говорил С. С. Алексеев, понимая под последним «состояние фактической упорядоченности общественных отношений, выражающее реальное, практическое осуществление требований законности»¹. А. В. Юдин также приходит к выводу о невозможности рассмотрения правопорядка как состояния общественной жизни в отрыве от реальности².

В этой связи интерес вызывает предложение дифференцировать правопорядок на идеальный и реальный³. В целом признавая данную позицию методологически верной, считаем необходимым ее уточнить. Обозначенная дифференциация способна сформировать представление о существовании двух самостоятельных видов правопорядка, что, на наш взгляд, приводит к нарушению внутреннего единства исследуемой категории. Более верным представляется рассмотрение правопорядка как сложного комплексного понятия, который охватывает идеальный и реальный уровни (стороны) его проявления.

Говоря об идеальном уровне правопорядка, следует обратить внимание на методологию конструктивизма. И. Л. Честнов отмечает, что в условиях позднеклассической рациональности конструктивизм выступает и в качестве эпистемологической парадигмы, и общего методологического ориентира, и в качестве конкретной научно-исследовательской программы, действующей на уровне конкретного исследования⁴. Правовой конструктивизм ключевую роль в процессе правового регулирования отводит человеку с его творческим потенциалом. Он отходит от традиционных воззрений на пра-

¹ Алексеев С. С. Общая теория права: учебник. 2-е изд. Москва, 2008. С. 164–165.

² Юдин А. В. Формы правопорядка в современном обществе: дис. ... канд. юрид. наук. Москва, 2009.

³ Назаров П. С. Правопорядок в условиях правового государства: дис. ... канд. юрид. наук. Саратов, 2005.

⁴ Честнов И. Л. Конструктивистская парадигма в историко-правовой науке // Права и свободы человека и гражданина: теоретические аспекты и юридическая практика: материалы ежегодной научной конференции памяти проф. Ф. М. Рудинского. Москва: АПКиППРО, 2013. С. 209.

во как результат объективного закономерного развития социальных отношений, акцентируя внимание на конструирование правовой реальности по воле и в соответствии с интересами субъектов права.

Применяя принципы правового конструктивизма к исследованию правопорядка, Д. А. Пашенцев и Н. Н. Черногор приходят к выводу, что «сконструированный характер правопорядка позволяет говорить о том, что наше представление о нем зависит от задаваемой нами же системы координат, в рамках которых и существует модель правопорядка. При желании можно создать и иной конструкт, опирающийся на иную систему координат, другую научную терминологию»¹. Конструирование правовой реальности включает в себя три этапа. На первом этапе формируется знаковая форма, то есть создаются правовые нормы. На втором формируется ментальный образ, представления субъектов правореализации о функционировании правопорядка, основанные на их собственном опыте, получающие отражение в правосознании. На третьем этапе правовые нормы, пройдя через сознание субъектов права, воплощаются в повседневном массовом правовом поведении.

Если принять за основу, что правопорядок начинает конструироваться в результате создания правовых норм, это приходит в противоречие с ранее высказанными суждениями о более широкой социально-правовой природе правопорядка, который может существовать как в правовой, так и в неправовой формах. При этом не совсем понятно, что является истоком правовой нормы. Ведь она не может выступать только лишь результатом умозрительной деятельности субъектов правотворческого процесса.

По мнению Л. И. Спиридонова, юридические нормы лишь фиксируют сложившийся общественный порядок, но не создают его. «Наделяя участников общественной жизни субъективными правами и обязанностями, они придают объективно сложившемуся общественному порядку юридические свойства и тем самым трансформируют его в правопорядок. Еще меньше оснований полагать, что правопорядок сотворен государством. Его роль ограничивается одним только обеспечением действительности норм права, если они по каким-то причинам не могут самоосуществиться»².

Полагаем, что процесс правообразования может предполагать как фиксацию нормами права уже сложившихся общественных отношений, так и создание (учреждение) новых общественных отношений. Например, частнопроводные отношения, возникая преимущественно

¹ Пашенцев Д. А., Черногор Н. Н. Указ. соч. С. 22.

² Спиридонов Л. И. Теория государства и права. Москва: Проспект, 2001. С. 260.

по инициативе физических и юридических лиц, складываются преимущественно естественным путем, право придает им лишь юридическую форму. При этом в силу диспозитивности правового регулирования чаще всего право лишь определяет общие контуры правового поведения, в пределах которых субъекты частного права наполняют его содержанием по своему усмотрению. Публично-правовые отношения, основным актором которых является государство, до выраженной в норме права государственной воли зачастую не существуют. Это в полной мере согласуется с требованиями законности.

Таким образом, идеальный уровень правопорядка находит свое выражение в действующих нормах права, которые фиксируют идеальную модель правовой действительности, конструируемую субъектами правотворчества. При этом данная идеальная нормативная модель может как фиксировать уже сложившийся реальный правопорядок, так и породить новый.

На реальном уровне нормативная модель, находя выражение в правореализационном процессе и воплощаясь в правовых действиях под воздействием различных факторов (экономических, политических, социокультурных), может трансформироваться и существенно отличаться от своего первоначального образа. В этом случае правопорядок, фиксируя данное состояние, отражает степень такого отклонения. Тогда правопорядок в реальном своем проявлении отражает степень соответствия или несоответствия правовой системы в целом идеальным представлениям о ней.

Рассматривая понятие правопорядка, нельзя обойти вниманием вопрос о соотношении его с категорией национальной безопасности.

Очевидно, что нормальное функционирование социума не может происходить как без достижения должного состояния правопорядка, так и обеспечения безопасности.

В юридической литературе предлагаются различные интерпретации термина безопасности. В самом общем виде данное понятие может быть охарактеризовано как состояние защищенности какого-либо субъекта либо объекта от определенных угроз. Данное понятие несет в себе негативную смысловую нагрузку, то есть раскрывается путем отрицания опасности и угроз. Вместе с тем, существует и более широкая трактовка данного понятия, которая сводится к трем его составляющим: отсутствие опасности, состояние защищенности, устойчивое развитие¹.

¹ *Ирошников Д. В.* Правовая политика Российской Федерации в сфере государственной безопасности (теоретический аспект): автореф. дис. ... канд. юрид. наук.

Легальная дефиниция понятия национальной безопасности содержится в утвержденной Указом Президента РФ Стратегии национальной безопасности Российской Федерации¹. Национальная безопасность – это состояние защищенности национальных интересов Российской Федерации от внешних и внутренних угроз, при котором обеспечиваются реализация конституционных прав и свобод граждан, достойные качество и уровень их жизни, гражданский мир и согласие в стране, охрана суверенитета Российской Федерации, ее независимости и государственной целостности, социально-экономическое развитие страны. В указанном определении фиксируется объект безопасности (национальные интересы), ее содержательный смысл (защищенность от внутренних и внешних угроз) и целевые установки (обеспечение прав и свобод, гражданского мира, охрана суверенитета и пр.). В Федеральном законе «О безопасности»² упоминаются различные ее виды: безопасность государства, общественная, экологическая безопасность, безопасность личности.

Справедливо мнение о необходимости рассмотрении безопасности в конституционно-правовом преломлении. В таком контексте, во-первых, следует отметить, что безопасность личности, с учетом положений ст. 2 Конституции РФ, должна рассматриваться в качестве приоритета, а безопасность общества и государства – как производные от нее³. При этом обеспечение всех видов безопасности находится во взаимосвязи между собой: обеспечение государственной безопасности обеспечивает личную безопасность, через обеспечение личной безопасности обеспечивается укрепление общественной и государственной безопасности. Во-вторых, безопасность и с точки зрения объекта, и с точки зрения целевой направленности охватывает фундаментальные конституционные ценности, а конституционно-правовые нормы выступают фундаментом реализации государственной политики в сфере безопасности. Поэтому в современных условиях построения правового государства вполне право-

Москва, 2011; *Пожарский Д. В.* Охранительная функция государства (вопросы теории): монография. Владимир, 2014. С. 151–152.

¹ О Стратегии национальной безопасности Российской Федерации [Электронный ресурс]: Указ Президента РФ от 2 июля 2021 г. № 400 // Официальный интернет-портал правовой информации. URL: <http://pravo.gov.ru> (дата обращения: 20.08.21).

² О безопасности: Федеральный закон от 28 декабря 2010 г. № 390 // СЗ РФ. 2011. № 1. Ст. 2.

³ *Кардашова И. Б.* Укрепление конституционных основ общественной безопасности // Законы России: опыт, анализ, практика. 2010. № 4. С. 23–25.

мерно использование применительно к термину «безопасность» предикатов «конституционная»¹, «правовая»².

Раскрыв понятие безопасности, мы можем обнаружить его общие черты с понятием правопорядка. В первую очередь следует отметить, что и то и другое понятие раскрываются через концепт «состояние», то есть отражают реальную действительность. Также они имеют схожую предметную сферу, пространственные уровни, субъектный состав, осуществляющий их обеспечение. При этом примечательно то, что в законодательстве нередко данные категории указываются как парные. Так, КоАП РФ упоминает про обеспечение общественной безопасности и общественного порядка (ст. 1.2, ст. 13.15., ст. 19.3. и др.), ГК РФ (п. 5 ч. 1 ст. 412) связывает суверенитет и безопасность государства с публичным порядком. Вместе с тем ранее мы уже отмечали, что законодательное использование данных терминов существенно уже по сравнению с доктринальным пониманием. Несмотря на имеющуюся схожесть, исследуемые категории нельзя отождествлять. Полагаем, что безопасность выступает необходимым условием, создает объективную внешнюю среду для достижения правопорядка.

В юридической литературе предлагаются различные подходы к видовой дифференциации правопорядка. Так, ряд авторов в качестве основы классификации использует отраслевой принцип³. Однако, на наш взгляд, такой подход нуждается в уточнении. Во-первых, следует учитывать, что содержание правопорядка шире его нормативного компонента, поэтому данный принцип не может иметь универсального характера. Во-вторых, нормы права различной отраслевой принадлежности являются в большей степени средствами, обеспечивающими единство правопорядка, а не его дифференциацию. В-третьих, если взять за основу отраслевой принцип, то непонятно, что будет являться критерием оценки различных правопорядков. Например, как оценивать состояние уголовно-правового или уголовно-процессуального порядка? В идеале нормы данных отраслей права, имея охранительный характер, должны оставаться, что называется, «на бумаге» и не иметь практической реализации.

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

² Галузин А. Ф. Правовая безопасность как самостоятельный вид безопасности // Право и политика. 2007. № 12. С. 117–121.

³ Духно Н. А. Теоретические проблемы обеспечения экологического правопорядка: дис. ... д-ра юрид. наук. Москва, 2000. С. 16.; *Он же*. Законность в сфере экономических отношений: теоретико-правовое исследование: дис. ... д-ра юрид. наук. Москва, 2001.

Широкая правоприменительная практика в данных отраслях вряд ли может свидетельствовать о высоком уровне развития правовой культуры и правопорядка.

Если и учитывать отраслевой критерий, то наиболее интересным является выделение категории конституционного правопорядка. В узком смысле конституционный порядок представляет собой результат действия государства и реализации конституционно-правовых норм. При этом, поскольку конституционно-правовые нормы обладают наиболее общим и универсальным характером и получают свое дальнейшее развитие в отраслевом законодательстве, можно сказать, что конституционный правопорядок в нормативном своем содержании не ограничивается нормами исключительного конституционного права.

Конституционный правопорядок зачастую рассматривается как основополагающая часть, ядро правопорядка в целом¹. С этим тезисом трудно поспорить, учитывая, что Конституция РФ закрепляет не только основополагающие правовые принципы, создающие каркас правового регулирования, но также фиксирует базовые социально-правовые ценности, правовые традиции, институциональные основы организации публичной власти – все те компоненты, которые образуют содержание правопорядка в идеальном и реальном его проявлении.

Представляется, что понятие «конституционный правопорядок» не следует отделять от категории «правопорядок». Высказывалась также точка зрения, что конституционный порядок образует высший уровень правопорядка и даже занимает «надпорядковое» место. Однако при такой интерпретации происходит разрыв между правопорядком и конституционным порядком.

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

¹ *Нуррадинов Ш. М., Червошток В. И., Курбанов Б. М.* Конституция и конституционная законность // Вестник Московского университета МВД России. 2013. № 6. С. 38.

Конституционный порядок может быть раскрыт и в наиболее общем плане как качественная характеристика в целом социального порядка. Основу такого подхода составляет концепция «живая конституция» как комплексного политического, юридического и социального явления. В этом случае конституционный порядок как социальная реальность может предшествовать и являться основой для правопорядка, формируемого на основании «буквы» Конституции.

Выделение отдельной категории конституционного порядка представляется важным не столько в целях определения его отраслевой специфики и отграничения от иных компонентов правопорядка, сколько в целях аксиологического измерения правопорядка. Ранее мы уже отмечали, что правопорядок де-факто может существовать и как правовое, и как неправовое состояние общественной жизни (концепт «правовое» в данном случае не сводится к позитивистскому правопониманию). Конституционализация правопорядка служит наиболее надежным критерием отграничения правового от неправового состояния. Такой прием уже использовался конституционалистами при описании сущностной стороны законности. Так, Н. В. Витрук говорит о необходимости соответствия законности правовой конституции, отвечающей фундаментальным правовым ценностям свободы, справедливости и предлагает для описания такой законности использовать понятие «правоконституционность»¹.

Таким образом, именно конституционный порядок представляет собой в ценностном плане наиболее оптимальное состояние правопорядка.

Конституция РФ устанавливает основные характеристики конституционного правопорядка, упоминает об обеспечении правопорядка (ст.ст. 72, 114). 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.ст. 7, 8, 10, 11, 13, 14, 17, 21, 22 и др. Конституции РФ) конкретизируются и развиваются в системе различных общественных отношений². Следовательно, конституционный правопорядок не только практически

¹ *Витрук Н. В.* Конституционное правосудие в России. Очерки теории и практики. Москва: Городец-издат, 2001. С. 58.

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. 92–93.

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 обществе¹.

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), но и любые правонарушения и/или нарушения конституционных прав и свобод человека, совершаемые 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 Респу-

¹ Прудников А. С. Конституционный порядок и национальная безопасность – базовые основы жизнедеятельности государства // Вестник Московского университета МВД России. 2008. № 10. С. 139–140.

блики 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, с опорой на приоритетность положений Конституции РФ и конституционного законодательства, конкретизирующихся в различных направлениях, формах и средствах обеспечения правопорядка в целом².

Конституционный правопорядок является необходимым условием и основой для развития правовой системы России, способствует реализации принципов гарантированности конституционных прав и свобод человека и верховенства права, и прежде всего Конституции РФ, ее высшей юридической силы и прямого действия.

Представляется, что такой подход способствует как обеспечению верховенства и расширению практики прямого применения Конституции РФ, так и повышению качественного состояния правопорядка в целом.

Отходя от отраслевого критерия классификации, считаем важным деление правопорядка на частноправовой и публично-правовой³. Наряду с этой классификацией используется схожее по смыслу подразделение правопорядка на государственный (официальный) и гражданский (неофициальный)⁴. При характеристике любого порядка необходимо учитывать специфику организующей силы. Когда мы говорим о правопорядке, роль такой организующей силы, безусловно, выполняет государство. Однако характер и инструментарий государственного воздействия на общественные отношения в сфере публичного и частного права существенно отличаются. Ранее отмечалось, что в области публичного права госу-

¹ Конституция Республики Татарстан [Электронный ресурс] от 6 ноября 1992 г. (с изм. и доп.), Конституция Республики Башкортостан [Электронный ресурс] от 24 декабря 1993 г. (с изм. и доп.) // Официальный интернет-портал правовой информации. URL: <http://www.pravo.gov.ru> (дата обращения: 11.05.2021).

² *Безруков А. В.* Конституционно-правовой механизм обеспечения правопорядка органами публичной власти в России: монография. Москва, 2018. С. 23–55.

³ Юридическая энциклопедия / под ред. Б. Н. Топорнина. Москва, 2001. С. 816–817.; *Сырых В. М.* Теория государства и права: учебник. Москва, 1998. С. 307.

⁴ *Бондарев А. А., Клевцов С. В.* Правовое поведение и правопорядок: учебное пособие. Орел, 2013. С. 56–57.

дарство является основным субъектом, задающим параметры идеального правопорядка. В области частного права государство лишь определяет границы, в пределах которых частные лица свободны в определении правил взаимодействия между собой.

Еще С. А. Муромцев отмечал, что «гражданско-правовой порядок заключается в том, что, соблюдая вполне интересы общечеловечности, он устраивает мир индивидуальной самостоятельности и индивидуального интереса»¹. Поэтому для публичного права в большей степени характерно нормативное регулирование, а в сфере частного права – саморегулирование. Исходя из этого, по-разному проявляется взаимосвязь с законностью у анализируемых видов правопорядка. Назначение категории «законность» видится в оценке эффективности именно нормативного (государственного) «среза» права². Интересны суждения Л. С. Явича, который отмечал, что законность является управленческой категорией, связанной с дисциплиной, тогда как правопорядок – понятие регулятивного свойства, связанное с демократией³.

Следует обратить внимание и на то, что в сфере частного права под воздействием глобализации наблюдается существенная трансформация нормативных, институциональных и правокультурных основ правопорядка. По сути, данные компоненты сохраняют свое определяющее значение в сфере публичного права. В области частного права, как справедливо отмечает Н. В. Варламова, происходит тенденция денационализации права. Благодаря действию «мягкого права» субъекты транснациональных правовых отношений, находясь в юрисдикции одного государства, могут подчинять свои взаимоотношения юрисдикции другого государства (широко применяемая в международном частном праве практика выбора «удобного флага»). «Современному правовому регулированию присущ «гетерархичный характер», подразумевающий, что признание деятельности правомерной с точки зрения одной системы норм не имеет безусловного характера и может быть обойдено посредством обращения к другой системе норм»⁴.

¹ Муромцев С. А. Определение и основное разделение права / С. А. Муромцев. Избранные труды. Москва, 2010. С. 469.

² Матанцев Д. А. Теоретико-методологические проблемы понимания законности и оценки ее состояния // Вестник Университета прокуратуры Российской Федерации. 2018. № 5. С. 119–120.

³ Явич Л. С. Социализм: право и общественный прогресс. Москва: Юридическая литература, 1990.

⁴ Варламова Н. В. Государство как правопорядок и правопорядок без государства // Труды Института государства и права РАН. 2016. № 2. С. 108.

Таким образом, современный гражданско-правовой порядок утрачивает национально-правовые черты, перестает выполнять интегрирующую и идентифицирующую роль, а представляет собой сетевое правовое явление, складывающееся из сети частных правопорядков. Каждый такой правопорядок «больше не конституирует относительно замкнутое, обособленное и единое сообщество, он просто регулирует определенную сферу общественных отношений, в поддержании которых заинтересованы их участники, будучи одновременно вовлечены и в другие отношения, и соответственно подчинены другим правопорядкам»¹.

Частноправовая и публично-правовая системы правопорядка, несмотря на свою специфику, тем не менее, должны гармонично сосуществовать, обеспечивая единство правопорядка. С этой целью в частное право вкрапляются элементы публично-правового регулирования, а в сфере публичного права частично используется диспозитивный метод правового регулирования.

С точки зрения различной организации общественных отношений, помимо частного и публичного права, можно также выделить национальный и международный правопорядок. Если национальный правопорядок формируется благодаря государственной властной деятельности, то в международных отношениях ключевую роль имеет договорное регулирование. Хотя с развитием международного права создано немало институциональных единиц (международных организаций, контрольных органов), призванных обеспечивать международно-правовой порядок, они не обладают той широтой властных полномочий и инструментарием принуждения, которым обладает государство при обеспечении национального правопорядка. Международный правопорядок отличается от национального по своим нормативным основам, субъектам, предмету регулирования и социальной сущности². В правокультурном плане национальный правопорядок отражает ценности, традиции, правовой менталитет конкретной социальной общности, тогда как международный правопорядок является результатом компромисса различных правовых культур и попытки определения универсальных правовых ценностей.

Завершая исследование категории правопорядка, необходимо отметить, что раскрытие ее сущности не может опираться на какую-либо одну методологическую парадигму. Формально-юридический анализ законодательства, оперирующего категориями правопо-

¹ Там же. С. 110.

² Черногор Н. Н., Пашенцев Д. А. Правопорядок: доктринальные подходы, методы и направления исследования // Журнал российского права. 2017. № 8. С. 10.

рядка, публичного порядка, общественного порядка, не позволяет в полной мере раскрыть суть и назначение данной категории, поскольку контекст и цели использования данных понятий в законодательстве различаются.

В условиях позднеклассической рациональности, характеризующейся методологическим плюрализмом, антропоцентризмом, разворотом юридического познания в сторону социокультурных оснований права, познание сущности правопорядка необходимо осуществлять с учетом следующих методологических замечаний.

Правопорядок не может быть познан только в оппозиции «должное» – «сущее». Будучи сложным правовым феноменом, он отражает как идеальный образ правовой системы, так и реальное ее состояние в результате практической реализации норм права, которые конструируют этот идеальный образ.

Применяя методологию конструктивизма, мы пришли к выводу, что нормы права конструируют идеальную модель правопорядка. При этом правовые нормы либо фиксируют сложившийся де-факто порядок, либо учреждают новый.

Исходя из широкого понимания права как социокультурного явления, в содержательном плане правопорядок не может сводиться только к характеристике норм права и процессу их реализации в правомерном поведении. Содержание правопорядка охватывает собой различные компоненты: нормативный, деятельностный, институциональный, ценностный и пр.

На правовую систему в действии оказывают влияние различные факторы (экономические, политические, социокультурные), поэтому идеальный правопорядок и его реальное состояние зачастую не совпадают. В этом случае категория правопорядка призвана показать степень несоответствия между идеалом и реальностью. Поэтому реальный правопорядок фиксирует не только нормальное состояние компонентов правовой системы, но также патологическое (уровень преступности, коррупции, недостатки юридической техники и пр.)¹.

Понятие правопорядка тесно переплетено со смежными категориями – законностью, безопасностью. Однако они создают предпосылки и условия для формирования правопорядка и не могут быть отождествлены с ним.

¹ См. подр.: Безруков А. В., Матанцев Д. А. Правопорядок как юридическая категория: понятие, функциональное назначение // Правовая культура. 2021. № 4. С. 32–42; Правопорядок как юридическая категория: проблемы типологии // Правовая культура. 2022. № 1. С. 17–25.

Важное методологическое значение имеет классификация правопорядка на различные типы. С аксиологической точки зрения представляется оправданным использование категории конституционного правопорядка. Различный характер организации общественных отношений обнаруживается при выявлении специфики правопорядка в сфере частного и публичного права, национального и международного права.

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.

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-правовое и административно-правовое регулирование обеспечения конституционного правопорядка: современное состояние и межотраслевой подход

Важнейшим элементом системы обеспечения конституционного правопорядка является конституционно-правовая основа его обеспечения, которая представлена положениями конституционного законодательства России. Такую основу составляют: Конституция РФ, 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 имеет первостепенное значение, поскольку предопределяет содержание как всей системы российского законодательства, так и обуславливает эффективность работы взаимосвязанных элементов конституционно-правового и иных отраслевых механизмов 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 РФ является не только приоритетной фундаментально-ценностной и нормативно-правовой основой обеспечения конституционного правопорядка, его скрепой и социальным правовым ориентиром¹.

Эффективная реализация Конституции РФ способствует конституционализации правопорядка, которая не ограничивается рамками конституционного регулирования и органически встраивается в целостный механизм обеспечения правопорядка.

Конкретизация и развитие конституционных установлений в отраслевом законодательстве способствует конституционализации правопорядка, укрепляет межотраслевые связи. Соответственно, установление и укрепление конституционного правопорядка достигается посредством эффективной работы не только конституционно-правового механизма его обеспечения², но и различных отраслевых механизмов (административно-правового, уголовно-правового и т. д.). Следовательно, и соединение таких механизмов позволяет вести речь о комплексном (публично-правовом) механизме обеспечения правопорядка. И при условии принятия концепции «живой» Конституции таким может выступить конституционно-правовой механизм обеспечения правопорядка, интегрирующий в своей правовой основе нормы конституционного, административного и иного отраслевого законодательства.

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 помо-

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 *Безруков А. В.* Конституционно-правовой механизм обеспечения правопорядка органами публичной власти в России: монография. Москва, 2018.

щи конституционного правосудия, правоприменительной практики, развития правовой доктрины¹.

В таком случае развитие конституционного и отраслевого, и прежде всего административного законодательства, цементирует конструкцию публично-правового механизма обеспечения конституционного правопорядка, способствует развитию межотраслевых связей в правовой системе России и укреплению конституционного правопорядка в целом.

С учетом изложенного, подчеркнем, что предложения об изменении действующей Конституции РФ сегодня не приемлемы. 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 и отраслевого законодательства.

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 Конституции 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 консолидации национального законодательства и укреплению конституционного правопорядка в целом.

Структура административного законодательства базируется на иных принципиальных позициях: административное право влияет не на отношения, а на деятельность, где вычленяются объекты регламентации и регулирования, предметом правового влияния выступают методы воздействия (условия, ограничения, запреты и обязывания), официальным выражением которых являются юри-

¹ *Хабриева Т. Я.* Конституция Российской Федерации в фокусе современной конституционно-правовой доктрины // Журнал российского права. 2018. № 12. С. 10–11.

² Постановление Конституционного Суда РФ от 31 октября 1995 г. № 12-П по делу о толковании статьи 136 Конституции РФ; Постановление Конституционного Суда РФ от 28 ноября 1995 г. № 15-П по делу о толковании части 2 статьи 137 Конституции РФ // Вестник Конституционного Суда РФ. 1995. № 6.

дические акты разрешительного типа, последовательно раскрываемые в ходе юридического процесса, проходящего стадии стратегического планирования, государственного администрирования и в завершении – государственного регулирования, а источником права выступает официальная позиция правотворческой инстанции.

Конституционализация правопорядка предполагает наличие правопорядка как такового независимо от его отраслевой принадлежности, но в силу особого языкового стиля конституционных норм (его статутность, догматичность и манифестированность) сами по себе конституционные нормы не могут формировать целостный правопорядок в стране, то есть верным остается постулат о необходимости создания особого механизма, правил и процедур построения и поддержания правопорядка, что возможно через установление переходных элементов от конституционных норм к иным отраслевым регуляторам.

Наиболее близким, а по сути первым элементом обеспечения конституционного правопорядка выступает административно-правовой режим регламентации отдельных видов деятельности (иные эксперименты – приоритетной уголовно-правовой охраны или, в противовес ему, гражданско-правового регулирования влияния на общественные отношения – показали свою несостоятельность, привели к негативным последствиям).

Переходным элементом в создании данного отраслевого правопорядка является установление охраняемых законом ценностей. Статья 5 Федерального закона от 31 июля 2020 г. № 247-ФЗ «Об обязательных требованиях»¹ определяет, что они устанавливаются в целях защиты жизни, здоровья людей, нравственности, прав и законных интересов граждан и организаций, непричинения вреда (ущерба) животным, растениям, окружающей среде, обороне страны и безопасности государства, объектам культурного наследия, защиты иных охраняемых законом ценностей.

Так вот, сами по себе системные характеристики административно-правового порядка, базирующегося на обязательных требованиях, носят формальный характер, а вот что касается содержательной части указанных ценностей, то стоит констатировать, что они как не были раскрыты, так и не раскрываются в конституционно-правовых постулатах.

Все перечисленное – это естественные состояния человека, только дающие основания для формирования ценностей, ибо они

¹ Об обязательных требованиях: Федеральный закона от 31 июля 2020 г. № 247-ФЗ // СЗ РФ. 2020. № 31. Ст. 5007.

задаются не от природы, а от нравственности и духовности, в этой связи и возникают недоразумения, как сочетать неприкосновенность собственности с благотворительностью, свободу слова с оценками героических событий, религиозность с карикатурностью, — здесь баланса не бывает, либо то, либо другое, а третьего не дано.

Одно из удачных определений ценности заложено в небольшой работе Н. О. Лосского «Ценность и бытие»: «Ценности возможны лишь в том случае, если основы бытия идеальны и притом духовны... Эти духовные основы бытия обуславливают идеальную, то есть непространственную и невременную взаимоимманентность, даже и таких сторон бытия, как реальные процессы, события, совершающиеся в разных местах пространства и в разные времена»¹.

Можем ли мы обнаружить подобный подход в действующих конституционных нормах? Очевидно, что нет, ценностно-содержательная сторона конституционного правопорядка отчасти формируется, особенно учитывая конституционные поправки 2020 г., но целостной структуры еще не имеет. Поэтому административный правопорядок может устанавливаться через формальную систему юридических инструментов и технологий, элементарную базу которых составляют обязательные требования:

1) пределами их распространения выступают отдельные направления предпринимательской и иной экономической деятельности, а кроме них иные виды деятельности, связанные с государственной тайной, информацией ограниченного доступа, в сфере обороны, государственного оборонного заказа, военно-технического сотрудничества, государственной безопасности, государственной охраны, внутренних дел (за исключением требований в части обеспечения безопасности дорожного движения), гражданской обороны, противодействия преступности (в том числе противодействия терроризму), оперативно-розыскной деятельности, охраны общественного порядка, обеспечения общественной безопасности, противодействия легализации (отмыванию) доходов, полученных преступным путем, финансированию терроризма и финансированию распространения оружия массового уничтожения, оборота оружия, обеспечения безопасности объектов топливно-энергетического комплекса и антитеррористической защищенности объектов (территорий), деятельности подразделений охраны, частной охранной деятельности и частной детективной деятельности и ряд других.

В этой части законодатель допускает логическую неточность, так как в отраслях предпринимательской и иной экономической

¹ Лосский Н. О. Ценность и бытие. Москва: Республика, 1994. С. 285.

деятельности самой по себе обязательные требования не устанавливаются, там присутствуют технико-экономические нормативы, а обязательные требования устанавливают особые способы ведения экономической деятельности, классификационные группы обязательных требований сформулированы в исключениях ст.1 Федерального закона № 247-ФЗ о социальных гарантиях сотрудников ОВД;

2) такого рода исключения могут носить различные наименования: валютное регулирование и валютный контроль, таможенное регулирование, ядерная и радиационная безопасность, охрана важных государственных объектов, клинические рекомендации, стандарты аудита и прочее, – но как бы то ни было, все они – конкретизация и специализация методов административно-правового воздействия (формальная их номинация применительно к различным отраслям деятельности), содержательно наполненных обязательными требованиями. К таким методам относятся: направления государственного контроля (надзора), муниципального контроля, привлечения к административной ответственности, предоставления лицензий и иных разрешений, аккредитации, оценки соответствия продукции, иных форм оценки и экспертизы;

3) перечисленные методы носят устойчивый и стабильный характер, выступают трафаретом для любых обязательных требований, но требуется выработка единого подхода, когда являются необходимым и достаточным применение определенного метода администрирования. Допустим, административная ответственность может быть установлена за нарушение любого обязательного требования, но законодатель и уполномоченные на формирование перечней правовых актов органы исполнительной власти не придерживаются такого подхода¹.

Например, обязательные требования установлены, но государственный контроль (надзор) не осуществляется в рамках выдачи официального утверждения типа контрольного устройства (его компонентов), регистрационных листков, карточек (карт), используемых в цифровых контрольных устройствах, устанавливаемых на транспортных средствах (не относится к виду госконтроля, Минтранс России, 22.29.2, 22.29.9, 63.11 ОКВЭД)².

¹ См. подр.: *Безруков А. В., Осинцев Д. В.* Конституционно-правовое и административно-правовое регулирование обеспечения конституционного правопорядка: современное состояние и межотраслевой подход // *Юридический мир.* 2021. № 12. С. 16–18.

² Перечень нормативных правовых актов (их отдельных положений), содержащих обязательные требования, оценка соблюдения которых осуществляется в рамках предоставления лицензий и иных разрешений, аккредитации (утв. Минтранс России) [Электронный ресурс]. URL: <https://mintrans.gov.ru> (дата обращения: 20.02.2021).

В рамках федерального государственного контроля в сфере образования все акты Минпросвещения России, Минобразования России подкреплены административной ответственностью по ст.ст. 5.57, 19.30 КоАП РФ, а за неисполнение в рамках одного и того же перечня правовых актов, содержащих обязательные требования, никакая ответственность за неисполнение приказа Минтранса России Порядок подготовки сил обеспечения транспортной безопасности от 31 июля 2014 г. № 212 вовсе не установлена.

В целях устранения названного пробела в части установления критериев оценки соблюдения обязательных требований необходимо руководствоваться иной системной частью административного правопорядка – это функции по нормативно-правовому регулированию, государственному контролю (надзору), предоставлению государственных услуг, перечень которых носит закрытый характер, а их регламентация не существует вне реестровой формы¹.

Третьим элементом выступает экзemplифицированный перечень органов и организаций, которые могут выступать носителями подобных функций, преобладающее большинство из них – органы исполнительной власти, но могут быть госучреждения (Гохран России, учреждения по сбору регистрационной и дактилоскопической информации), госкорпорации (Росатом, Роскосмос) и другие структуры, наделенные полномочиями по государственному контролю (надзору) или предоставлению государственных услуг.

Следует отметить, что иерархическая структура построения субъектов-носителей государственных функций не ограничивается ведомственными «пирамидами», но в текущей ситуации носит сетевой характер, когда появляются мегадисциплинарные связи между центральным аппаратом административного ведомства и всеми организациями, осуществляющими свою деятельность на основании разрешительных, легализационных и иных административных актов, создающих линейные связи между разрешающим ведомством и подчиненным исполнителем соответствующей функции. Таким образом, создаются дисциплинарно-административные отношения между органами управления образованием и образовательными организациями, органами по техническому регулированию и подведомственными испытательными лабораториями, органами внутренних дел, экспертными организациями и т. п.

¹ О федеральных государственных информационных системах, обеспечивающих предоставление в электронной форме государственных и муниципальных услуг (осуществление функций) [Электронный ресурс]: Постановление Правительства РФ от 24 октября 2011 г. № 861. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

При этом должен последовать серьезный вывод, что подведомственные организации (ИП) не могут выступать субъектами административной ответственности, так как связи между ними и административными органами носят линейный характер, зачастую основанные на технико-эксплуатационных нормативах, но не на обязательных требованиях. Тем самым сфера применения административной ответственности должна быть серьезно сокращена, виды административных наказаний трансформированы на организационно-сдерживающий характер взамен превалирующему карательнo-фискальному подходу.

Следующий элемент административного правопорядка – это его процессуальная составляющая, представляющая собой последовательное прохождение стадий:

1) стратегического планирования. Ключевым и первичным звеном в системе управленческих (административных) правил выступают решения Государственного Совета¹, реализуемые через поручения и указания Президента РФ, Основные направления деятельности Правительства РФ, государственные программы². К отраслевым документам относятся отраслевые стратегии, в том числе схемы и стратегии развития отраслей экономики и сфер государственного управления, стратегии отдельных сфер социально-экономического развития и иные документы (ст. 19 ФЗ от 28 июня 2014 г. № 172-ФЗ «О стратегическом планировании в РФ»), планы деятельности³, планы-графики; документы поднормативного характера, издаваемые административными ведомствами, их структурными подразделениями, принимаемые межведомственными и совещательными комиссиями и советами; протокольные решения, выводы коллегий и объединенных заседаний на уровне полпредств могут выступать императивными ориентирами в деятельности множества административных органов и служащих (сотрудников);

2) государственного администрирования, в основе которого заложены Методические рекомендации по составлению перечня правовых актов и их отдельных частей (положений), содержащих обязательные требования, соблюдение которых оценивается при проведении мероприятий по контролю в рамках отдельного вида

¹ Статья 14 Федерального закона от 8 декабря 2020 г. № 394.

² О системе управления государственными программами Российской Федерации: постановление Правительства РФ от 26 мая 2021 г. № 786 // СЗ РФ. 2021. № 23. Ст. 4042.

³ О порядке разработки, корректировки, осуществления мониторинга и контроля реализации планов деятельности федеральных органов исполнительной власти, руководство деятельностью которых осуществляет Правительство РФ: Постановление Правительства РФ от 26 декабря 2015 г. № 1449 // СЗ РФ. 2016. № 1. Ст. 254.

государственного контроля (надзора) (вместе с типовой формой перечня правовых актов, содержащих обязательные требования, соблюдение которых оценивается при проведении мероприятий по контролю). Утвержденные протоколом заседания Правительственной комиссии по проведению административной реформы от 18 августа 2016 г. № 6, далее – оценка регулирующего воздействия¹, государственная регистрация. Акты федеральных органов исполнительной власти должны быть легализованы путем осуществления предварительного контроля со стороны Минюста России в соответствии с постановлением Правительства РФ от 13.08.1997 № 1009, оценка фактического воздействия² и мониторинг правоприменения;

3) государственного регулирования. Как это ни странно, все перечисленное к нему не относится, регулирование – антитезис администрирования, поэтому оно заключается в снятии препятствий, созданных административными актами, например на основе решения Коллегии Евразийской экономической комиссии от 02.02.2021 № 10 «Об утверждении Методологии разделения препятствий на внутреннем рынке Евразийского экономического союза на барьеры, изъятия и ограничения и признания барьеров устранимыми».

Вести речь о какой-либо системной работе в этом плане нет оснований, мало того, и не требуется, так как проведение регуляторной политики носит ситуационный и кратковременный характер, не занимает множества сфер и отраслей деятельности, поэтому примеры внедрения регулятивных средств достаточно ограничены и незначительны количественно: регулятор азартных игр³, регуляторные послабления Банка России⁴, регулирование тарифов⁵. Возможны другие инструменты регуляторной политики: пенсионное

¹ О порядке проведения федеральными органами исполнительной власти оценки регулирующего воздействия проектов нормативных правовых актов и проектов решений Евразийской экономической комиссии, а также о внесении изменений в некоторые акты Правительства РФ: Постановление Правительства РФ от 17 декабря 2012 г. № 1318 // СЗ РФ. 2012. № 52. Ст. 7491.

² Правила проведения оценки фактического воздействия нормативных правовых актов (утв. Постановлением Правительства РФ от 31 декабря 2020 г. № 2453) // СЗ РФ. 2021. № 3. Ст. 585.

³ О публично-правовой компании «Единый регулятор азартных игр» и о внесении изменений в отдельные законодательные акты РФ: Федеральный закон от 30 декабря 2020 г. № 493-ФЗ // СЗ РФ. 2021. № 1. Ст. 32.

⁴ Банк России принял решение по регуляторным послаблениям и макропруденциальным мерам: информация Банка России от 10 августа 2020 г. // Вестник Банка России. 2020. № 61.

⁵ О даче разъяснений по вопросу рассмотрения территориальным антимонопольным органом жалоб граждан и хозяйствующих субъектов на установление (размеры)

обеспечение, частные коммунальные предприятия, регулирование цен, правила планирования, обязательное автострахование и др.¹

Следовательно, преодолев стадию государственного регулирования, административный процесс завершен, но управленческий цикл можно возобновлять, последовательно следуя от одного прорывного стратегического решения к другому².

Таким образом, правовая основа обеспечения конституционного правопорядка изначально строится на положениях конституционного законодательства, которые конкретизируются и развиваются в отраслевом, и прежде всего в административном законодательстве, способствуя консолидации законодательного массива и развитию межотраслевых связей и интеграционных тенденций в правовой системе России. Построение и функционирование публично-правового, отраслевых и межотраслевых механизмов обеспечения конституционного правопорядка должно осуществляться в комплексе мероприятий организационно-правового и процессуального характера, в опоре и развитии элементов конструкции конституционно-правового механизма обеспечения правопорядка, в том числе посредством установления переходных элементов от конституционных норм к иным отраслевым регуляторам.

1.3. Воплощение идеи конституционализации правопорядка

Генезис научной мысли о содержании термина «конституционализация» берет свои истоки из опыта зарубежных государств, где при появлении первых конституций в Англии и США конституционализация употребляется в контексте приведения общественных отношений и правовых норм в соответствии с конституцией³.

Однако не стоит забывать, что большое влияние на доктринальный подход к конституционализации имеет существующая в государстве система права, и изначально «конституционализация» возникает в рамках прецедентной (англо-американской) правовой семьи, где происходит постоянная динамика, дополнение конституционных норм судебной практикой высших судов.

тарифов, подлежащих государственному регулированию и установленных региональным регулятором: письмо ФАС России от 9 июля 2018 г. № АГ/52024/18.

¹ Малган, Джефф. Искусство государственной стратегии. Москва, 2011. С. 165.

² См. подр.: Безруков А. В., Осинцев Д. В. Указ. соч. С. 16–20.

³ Merriam-Webster Dictionary. Available at. URL: <https://www.merriam-webster.com/dictionary/constitutionalize> (accessed: 2 January, 2021).

Естественно, в Российской Федерации, имеющей, во-первых, не такое древнее конституционное прошлое, как страны Запада, и, во-вторых, правовую систему, где решения высших судов не признаются в качестве источников права и не способны изменять текст конституции, доктрина конституционализации имеет свои специфические особенности.

Нужно понимать, что любая юридическая конструкция возникает в связи с необходимостью правоприменителя в упорядочивании тех или иных правовых процессов в обществе. Поэтому впервые рассматриваемый термин вводится в российский научный оборот лишь в советский период, в расцвет конституционной «чехарды», когда за шестьдесят лет сменяют друг друга четыре конституции¹.

Конституция РФ 1993 г. во многом стала логическим продолжением своих советских предшественниц (демократический строй, выборность органов власти, форма государственного устройства и т. д.), но принималась уже в новой реальности: рыночной экономики и жесткого противостояния ветвей власти.

Поэтому расколотому после распада СССР Российскому государству требовался закон, который будет обладать реальным действием и авторитетом.

Сегодня, практически за тридцатилетнюю историю действующей Конституции РФ, наблюдая трансформации общественных отношений, отраслевого законодательства и даже самого текста Конституции РФ, можно констатировать, с одной стороны – ее стабильность, с другой – гибкость и адаптацию к изменяющейся реальности.

Адаптация конституционных норм к регулированию развивающихся общественных отношений имеет своей итоговой целью упорядоченность, организованность общественных отношений, которая возникает в результате реализации норм Конституции РФ, что, в классическом понимании², характеризуется термином «правопорядок» (в данном случае – конституционный правопорядок).

Тем не менее, рассматривать правопорядок исключительно как результат применения норм Конституции РФ будет неверным, поскольку ее особые юридические свойства (верховенство, прямое действие, высшая юридическая сила, усложненный порядок изменения) позволяют встраиваться в целостный механизм обеспечения правопорядка.

¹ Тихомиров Ю. А. Коллизионное право. Москва: Издательство г-на Тихомирова, 2001.

² Лазарев В. В., Литень С. В. Теория государства и права: учебник для академического бакалавриата. 5-е изд., испр. и доп. Москва: Юрайт, 2019. 521 с.

Конструкцию конституционно-правового механизма обеспечения правопорядка можно представить в виде трех взаимосвязанных блоков, имеющих подвижные границы и содержание: нормативно-ценностный; институциональный; инструментально-функциональный¹. В структуру конституционного механизма правопорядка входят конституционно-правовые нормы и социально-правовые условия; субъекты обеспечения правопорядка и их полномочия.

Этот подход можно считать специально-юридическим и не исключающим иные воззрения на категорию «конституционализация правопорядка» в иных отраслях научного знания. Например, при социологическом подходе правопорядок как общественный порядок хоть и закрепляется юридическими нормами, но ими не обеспечивается, так как наделяя участников общественной жизни субъективными правами и обязанностями, они придают объективно сложившемуся общественному порядку юридические свойства и тем самым трансформируют его в правопорядок².

Таким образом, при расширительном понимании термина «конституционализация правопорядка» он может рассматриваться как развитие взаимосвязанных средств и методов юридизации общественных отношений³.

Также можно встретить подходы, сближающие конституционализацию правопорядка с функциями Конституции РФ. Так, И. В. Лексин рассматривает «идеологическую» конституционализацию, означающую восприятие законодателем конституционных принципов, ценностей и целей, конструирование и интерпретацию отраслевых норм в их духе закона; «практическую» конституционализацию, включающую конституционализацию правоприменения, и конституционализацию политики⁴.

В доктрине встречаются и иные взгляды на понимание конституционализации, ее отражение в законодательстве ввиду все более активной интеграции России в международные отношения,

¹ Более подр. см.: *Безруков А. В.* Конструкция конституционно-правового механизма обеспечения правопорядка в России // *Российское право: образование, практика, наука.* 2017. № 1. С. 55–64.

² *Субочев В. В.* Основы теории законных интересов: монография / под ред. д-ра юрид. наук, профессора А. В. Малько. Москва: Проспект, 2006.

³ *Кравец И. А.* Формирование российского конституционализма (проблемы теории и практики): монография. Москва, 2002. С. 154–156.

⁴ *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. Москва, 2016. Ч. 1. С. 228–229.

а порой и явным столкновением с наднациональными судебными органами¹.

Этот процесс стал импульсом появлению новых научных подходов к конституционализации правопорядка в целях изучения складывающейся правоприменительной практики в сфере интеграции внутринационального законодательства России с международным правом². Например, как адаптацию международных, межгосударственных (интеграционных) и иностранных правовых принципов, норм и стандартов к национально-культурной специфике российской правовой системы³.

Поскольку наиболее остро эти вопросы проявились в деятельности Конституционного суда России, то в дальнейшем «конституционализация» стала рассматриваться не просто как средство научного познания интеграции, а как ее правовой механизм в рамках института судебной власти и правосудия⁴.

Именно расширение механизма конституционализации стало импульсом для придания этому процессу законодательного закрепления путем внедрения в п. 5.1 ст. 125 Конституции РФ (в части полномочий Конституционного Суда РФ) формулировки «основам публичного правопорядка Российской Федерации».

Исходя из данного законодательного посыла, возникает ряд закономерных вопросов: в чем принципиальное отличие категорий «правопорядок» и «публичный правопорядок»; можно ли воспринимать основы публичного правопорядка как законодательно установленные принципы (если да, то какие именно будут считаться основными); публичный правопорядок – это элемент конституционализации или ее результат; если мы встречаем этот термин в статье, посвященной деятельности Конституционного Суда РФ, можно ли считать исключительно деятельность данного судебного органа реализацией процесса конституционализации публичного правопорядка?

¹ *Лихачев М. А.* Европейский Суд и Россия: казнить нельзя помиловать.

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

³ *Гаврилов Д. А., Гаврилова Ю. А.* Конституционализация публичного правопорядка в современной России // Государственная власть и местное самоуправление. 2021. № 6. С. 13–17.

⁴ *Кузьмин А. Г.* Конституционализация правосудия и арбитражная судебная практика в Российской Федерации: дис. ... д-ра юрид. наук. Челябинск, 2016.

Системно анализируя все из поставленных вопросов, следует отметить, что термин «публичный правопорядок» является новеллой и иначе как в обновленном варианте Конституции РФ и ФКЗ «О Конституционном Суде Российской Федерации»¹ не используется.

Вместе с тем, термин «правопорядок» широко разработан юридической наукой и имеет продолжительную историю. Так, при классическом подходе под правопорядком следует понимать состояние упорядоченности общественных отношений, основанное на праве и законности, которое выражается в правомерном поведении участников этих отношений. Это непосредственный результат реализации (соблюдения и исполнения) требований норм права.

При этом выделяется три основных элемента правопорядка: право и законность, которые составляют нормативно-правовую основу правопорядка; правомерное поведение как содержание правопорядка, фактический результат действия права; субъекты права (участники правоотношений), наделенные субъективными правами и юридическими обязанностями².

Правопорядок является следствием функционирования права и законности, юридически оформляет фактически сложившуюся упорядоченность общественных отношений и обеспечивает правомерное поведение его участников.

Здесь бы хотелось определиться с целью, которую преследовал законодатель, используя в поправках к Конституции РФ термин «публичный правопорядок», поскольку одно из основных требований юридической техники – это ясность.

Хотелось бы отметить, что в правоприменительной практике чаще встречается термин «публично-правовой» в ситуации, когда требуется разграничить гражданско-правовые и публично-правовые функции того или иного субъекта общественных отношений³. Поэтому, является ли «публичный правопорядок» альтернативой «правопорядку», или это две равнозначные категории – сказать затруднительно.

С одной стороны, логически исходя из наименования Закона о поправках к Конституции от 14 марта 2020 г.,⁴ публичный пра-

¹ О Конституционном Суде Российской Федерации [Электронный ресурс]: Федеральный Конституционный закон от 21 июля 1994 г. № 1. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

² *Цечоев В. К., Швандерова А. Р.* Теория государства и права: учебник. Москва: Прометей, 2017. С. 64.

³ См., напр.: Решение Московского УФАС России от 5 июня 2020 г. по делу № 077/07/00-9487/2020 Нарушение: п. 4 ст. 447 ГК РФ.

⁴ О совершенствовании регулирования отдельных вопросов организации и функционирования публичной власти: Федеральный Конституционный закон о поправках

вопорядок должен являться результатом усовершенствованного функционирования публичной власти в Российской Федерации. Именно критерий наличия власти придает этой категории новое переосмысленное звучание.

Не ставя под сомнение фундаментальный конституционный принцип принадлежности всей полноты власти многонациональному народу России (ст. 3 Конституции РФ), фактически усиливается управленческая функция государства в обеспечении правопорядка, которую реализуют органы государственной власти, органы власти субъектов РФ и муниципальные органы власти, которые теперь выстраиваются в четкую единую вертикаль единой публичной власти.

Следует отметить, что юридическая конструкция «публичное управление» еще не распространено в качестве общепризнанного термина в науке и требует существенного анализа. Это связано и с тем, что упомянутая дефиниция пока не находит своего должного отражения ни на уровне законодательства Российской Федерации, ни на уровне подзаконных актов. В то же время такие категории, как «государственное управление» и «муниципальное управление» достаточно широко представлены в научной литературе и отражает ключевую функцию реализации государственной и муниципальной власти¹.

Под публичным управлением предлагается понимать функцию органов публичной власти, направленную на воздействие соответствующими органами на общественные отношения и подвластные субъекты путем использования принадлежащих им властных полномочий, в целях упорядочения и общественных отношений.

Новая конституционная концепция вертикали единой публичной власти (ч. 3 ст. 132 Конституции РФ) несколько ослабляет роль органов местного самоуправления в обеспечении правопорядка. Между тем органы местного самоуправления и органы государственной власти образуют единую систему публичной власти в Российской Федерации и осуществляют взаимодействие для наиболее эффективного решения задач в интересах населения, проживающего на соответствующей территории.

к Конституции РФ от 14 марта 2020 г. № 1. // Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

¹ *Мильнер Б., Орлова Т.* Организация создания инноваций: горизонтальные связи и управление: монография. Москва: ИНФРА-М, 2013.; *Черкасов К.* К вопросу о содержании понятия «государственное управление» в российской юридической науке // Административное и муниципальное право. Москва: Nota Bene, 2008. № 11. С. 10–14.; *Митин А., Добрынин Н.* Теория и практика государственного управления. Новосибирск: Наука, 2006. 510 с.

Таким образом, можно сделать вывод о том, что в современных российских условиях конституционализация правопорядка предполагает формирование публичного правопорядка, при котором обеспечивается верховенство Конституции РФ посредством управленческой функции всех (законодательных, исполнительных, судебных) публичных органов власти, исходя из конституционного принципа разделения властей в России (ст.ст. 10 и 11 Конституции РФ).

Такой подход сообразовывается с современной доктриной консолидации законодательства на основании деятельности компетентных субъектов в деле обеспечения правопорядка. В правовой доктрине важное значение в консолидации относится к совершенствованию деятельности органов исполнительной власти посредством принятия ФЗ «О концепции и механизме обеспечения единого национального правового порядка в Российской Федерации», институционально она представлена 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.

Действительно, органы исполнительной власти, при осуществлении функции по реализации законов Российской Федерацией, также имеют правотворческий функционал подзаконного регулирования, который позволяет раскрывать содержание законов в конкретных правоотношениях, непосредственно связан с процессом правоприменения, имеет мобильность разработки и принятия. Эти положительные качества правотворчества органов исполнительной власти, тем не менее, могут нести и негативный оттенок для процесса конституционализации правопорядка. Действительно, несмотря на то, что каждый субъект самостоятелен в осуществлении своей правотворческой компетенции, подзаконный характер деятельности органов исполнительной власти должен находиться в общей законодательной «канве», не противоречить законам. В противном случае может возникнуть практика опережающего подзаконного регулирования, и может создаться ситуация, при которой подзаконный акт будет оказывать более весомое влияние на общественные процессы, чем закон.

Идея подзаконного правотворчества в России возникла в XIX в. ввиду издания Свода законов Российской империи 1833 г., который приобрел высшую юридическую силу, поскольку поправ-

¹ Пакус О. М. Юридические технологии обеспечения российского национального правопорядка: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Ростов-на-Дону, 2006.

ки вносились непосредственно императором¹. При этом значение подзаконных актов сводилось к конкретизации «Высочайше изданных норм» и собственной правовой регламентации «не урегулированных монаршей властью управленческих отношений»².

Сегодня к актам подзаконного правотворчества относится достаточно объемный массив правовых актов вне зависимости от уровня их принятия: федеральный, региональный, местный уровни³.

Таким образом, конституционализация правопорядка определяется иерархической зависимостью подзаконного правотворчества органов исполнительной власти от Конституции РФ и необходимостью в связи с этим ей соответствовать. Приоритет Конституции РФ предполагает неодинаковую функциональную связь с законом разных по форме и содержанию наполнению видов подзаконных актов. При соотношении закона с указами Президента РФ и постановлениями Правительства РФ, занимающими высшую ступень в системе подзаконных актов, важно, чтобы последние не подменяли собой нормы Конституции РФ и принятые в соответствии с ней законы. Как, например, это прослеживается в части установления системы и структуры органов исполнительной власти указами Президента РФ № 314 «О системе и структуре федеральных органов исполнительной власти»⁴, № 724 «Вопросы системы и структуры федеральных органов исполнительной власти»⁵, № 215 «О структуре федеральных органов исполнительной власти»⁶. Обилие «указного права», имеющего идентичный объект регулирования: структурирование федеральных органов исполнительной власти скорее запутывает правоприменителя и не способствует конституционализации правопорядка.

¹ Пашенцев Д. А. Российская законотворческая традиция: онтология процесса // Журнал российского права. 2018. № 8. С. 5–13.

² Михеева И. В. Российское правотворчество: традиционные акценты истории // Журнал российского права. 2010. № 10. С. 100.

³ Кожевников В. В. Делегированное законотворчество: отечественный и зарубежный опыт // Современное право. 2016. № 10. С. 13.

⁴ О системе и структуре федеральных органов исполнительной власти [Электронный ресурс]: Указ Президента РФ от 9 марта 2004 г. № 314. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

⁵ Вопросы системы и структуры федеральных органов исполнительной власти: Указ Президента РФ от 12 мая 2008 г. № 724. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

⁶ О структуре федеральных органов исполнительной власти [Электронный ресурс]: Указ Президента РФ от 15 мая 2018 г. № 215. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

По интересному замечанию Е. И. Козловой и О. Е. Кутафина, особая юридическая природа указов Президента РФ выражается в том, что этими актами могут быть урегулированы общественные отношения, требующие законодательного разрешения¹. Но это вовсе не означает, что Президент РФ имеет право на осуществление законотворческой функции, фактически позволяющей ему вторгаться в компетенцию парламента. Это говорит о том, что в рамках конституционного принципа разделения властей, осуществляя свои конституционные полномочия, закрепленные в гл. 4 Конституции РФ (верховного главнокомандующего, в сфере иностранных дел, вопросов гражданства, общего руководства органами исполнительной власти и т. д.), Президент РФ может осуществлять управленческую функцию посредством подзаконного правотворчества. Но, при желании создать для регулирования общественных отношений новые нормы, он должен «запускать» законотворческий механизм, используя право законодательной инициативы (ст. 104 Конституции РФ).

В деятельности органов законодательной власти конституционализация правопорядка происходит в законодательном процессе, при разработке и принятии нормативных законов Российской Федерации и поправок к ним.

Проблемными аспектами конституционализации публичного правопорядка в деятельности законодательных органов власти можно назвать сложность и несовершенство законодательного процесса в части иерархии видов нормативных правовых актов в России.

Так, Закон РФ о поправке к Конституции РФ (максимально приближенный по содержанию и юридической силе к Конституции РФ правовой акт) принимается парламентом России наравне с федеральными конституционными законами.

Его особый статус хоть и предопределяется наличием самостоятельного Федерального закона «О порядке принятия и вступления в силу поправок к Конституции Российской Федерации»², однако возникает вопрос – почему процедура его принятия регламентирована актом, имеющим меньшую юридическую силу? Такой вопрос остается одним из загадочных в логике конституционного регули-

¹ Козлова Е. И., Кутафин О. Е. Конституционное право России. Москва, 2009. С. 400–401.

² О порядке принятия и вступления в силу поправок к Конституции Российской Федерации [Электронный ресурс]: Федеральный закон от 4 марта 1998 г. № 33 (в ред. от 08.03.2015). Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

рования¹ и показывает неокончательную упорядоченность конституционного законодательства России.

В конституционной доктрине проводится основательный и критический анализ действующего порядка внесения поправок к Конституции РФ². Справедливо поднимается вопрос о необходимости 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 РФ³. Обоснованным видится предложение Конституционному Суду РФ занять более активную позицию, осуществляя содержательную проверку законов РФ о поправках к Конституции РФ⁴.

Аналогичный вопрос связан и с правовым регулированием законотворческого процесса Регламентом Государственной Думы ФС РФ, который по своей юридической природе является скорее локальным актом, что видится не вполне приемлемым для формирования правовых основ обеспечения правопорядка. Думается, что для регулирования законодательного процесса в России требуется самостоятельный федеральный конституционный закон.

Закон РФ о поправке к Конституции РФ содержит непосредственно конституционный текст, служит средством инкорпорации правовых норм в содержание положений о возможности внесения поправок в главы 3–8 Конституции РФ. При этом ключевым вопросом является возможность его отнесения к самостоятельному источнику конституционного права либо ограниченностью срока его действия в момент внесения содержащихся в нем изменений

¹ См. подр. об этом, напр.: *Страшун Б. А.* Федеральное конституционное право России. Вступ. ст. Москва, 1996. С. VII; *Кокотов А. Н.* О понятии «закон» в Конституции Российской Федерации // *Lex Russica*. 2009. № 2. С. 355–357.

² 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 реформирования Конституции Российской Федерации: автореф. дис. ... д-ра юрид. наук. Челябинск, 2010; *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.

³ *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.

⁴ *Троицкая А. А.* Российский Конституционный Суд и проверка поправок к Конституции: как распахнуть приоткрытую дверь // *Сравнительное конституционное обозрение*. 2016. № 2. С. 96–99.

в Конституцию РФ. Обладает ли он свойством нормативности в части регулируемых им переходных положений, включая установление конституционного порядка, или же является ненормативным документом?

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.

Есть и другая немаловажная проблема конституционализации правопорядка в законотворческом процессе: как применять нормы закона 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.

Законодателю следует корректировать такие акты. В данной связи наглядным примером является практика принятия в состав Российской Федерации нового субъекта в марте 2014 г., когда 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 г. не предусмотрена². Увы, законодатель до сих пор не отреагировал и не внес необходимые изменения в указанный

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

² О порядке принятия в Российскую Федерацию и образования в ее составе нового субъекта Российской Федерации: Федеральный Конституционный закон от 17 декабря 2001 г. № 6 (в ред. от 31 октября 2005 г.); О принятии в Российскую Федерацию Республики Крым и образовании в составе Российской Федерации новых субъектов Республики Крым и города федерального значения Севастополя: Федеральный Конституционный

ФКЗ в целях корреляции положений конституционного законодательства России¹.

Правовая природа указанных законов имеет особое значение, что вовсе не умаляет значение других правовых актов, обеспечивающих реализацию положений Конституции РФ и конституционных законов, способствующих эффективному укреплению конституционного правопорядка в федеративном государстве.

Также конституционализация правопорядка актуализирует процесс корреляции федерального и регионального законодателя. Только при решении возникающих проблем возможно повышение общей эффективности законодательного регулирования, обеспечения правопорядка. Для достижения такой задачи нужно знать, каковы основы законодательного разграничения предметов ведения между Федерацией и ее субъектами, а также четкое ограничение вопросов местного значения, как с ними соотносится реальное законодательство, каким образом оценивать законодательные массивы, какие при этом возникают коллизии, как устранить нарушения конституционного порядка правотворчества².

В срезе деятельности судебных органов власти конституционализация публичного правопорядка в деятельности Конституционного Суда РФ может быть охарактеризована и как процесс, и как результат посредством нормативного и казуального толкования Конституции РФ, а также функцию конституционного контроля, тем самым выступая одним из гарантов верховенства Конституции РФ. Некоторые ученые вообще называют Конституционный Суд РФ единственным легитимным субъектом конституционализации права³.

Действительно, роль конституционных (уставных) судов, как и иных судов судебной системы в России, 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 Кон-

закон от 21 марта 2014 г. (в ред. от 25 декабря 2018 г.) // Официальный интернет-портал правовой информации. URL: <http://www.pravo.gov.ru> (дата обращения: 30.12.2018).

¹ См. более подр.: *Безруков А. В.* Совершенствование и разграничение процедур принятия и образования в составе Российской Федерации нового субъекта // Государственная власть и местное самоуправление. 2014. № 8. С. 32–35.

² *Тихомиров Ю. А., Котелевская И. В.* Правовые акты: учебно-практическое и справочное пособие. Москва, 1999. С. 119.

³ *Крусс В. И.* Конституционализация права: основы теории: монография. Москва, 2016. С. 86–87.

ституции РФ. Формулируя свои позиции по тем или иным вопросам, суды фактически восполняют пробелы в правовом регулировании¹.

При этом интеграция касается не только норм международного и внутринационального права, но и конституционного права и иных отраслей Российского права, которые бурно развиваются, укрупняются и видоизменяются (например возникновение отрасли информационного права, цифрового права и т. д.).

Вообще, современной тенденцией конституционализации является гармонизация внутринационального законодательства посредством интеграционного подхода, при котором конституционное право выступает ключевой и системообразующей отраслью права. 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 ценностей².

Соглашаясь с позицией Б. С. Эбзеева, стоит отметить, что современный конституционализм не есть замкнутый в себе позитивный правопорядок, он дополняется надпозитивными конституционными принципами³. И среди них положенные в качестве теоретико-методологической основы настоящего исследования конституционные принципы, в числе которых закреплена в ч. 4 ст. 15 Конституции РФ возможность влияния международных норм на внутринациональное законодательство, исходя из юридической силы актов: «Общепризнанные принципы и нормы международного права и международные договоры Российской Федерации являются составной

¹ Кузьмин А. Г. Конституционализация правосудия и арбитражная судебная практика в Российской Федерации: дис. ... д-ра юрид. наук. Челябинск, 2016.

² Крусс В. И. Конституционализация права: основы теории. Москва, 2016, Кравец И. А. Конституционная телеология и основы конституционного строя, Аleshкова 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). Москва, 2016. Ч. 1; 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. Москва, 2017. С. 287–310; Пирихалава Х. Д. Трансформация международных договоров в сфере международного частного права в условиях конституционализации отраслей права // Вестник Университета имени О. Е. Кутафина. 2021. № 3.

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

частью ее правовой системы. Если международным договором Российской Федерации установлены иные правила, чем предусмотренные законом, то применяются правила международного договора».

Эта формулировка вызывает острые научные дискуссии о приоритете международного права над Конституцией РФ, и наоборот. Хотя, с позиции конституционализации правопорядка, подобная постановка вопроса является методологически неверной, так как с позиции рецепции международных норм конституционные нормы закрепляют механизм адаптации и применения международной нормы, не ставя при этом ультиматума о верховенстве международных договоров или внутринациональных актов. Думается, что именно об этом свойстве имплементации профессор Ж. И. Овсепян писала следующее: ««приоритет применения», а не «более высокая юридическая сила» – является более приемлемой с позиции требований принципа государственного суверенитета и одновременно уважения требований Венской конвенции о праве международных договоров».

Если обобщить правовые позиции КС РФ, изложенные в постановлениях: от 6 декабря 2013 г. (дело Константина Маркина); от 14 июля 2015 г.; от 19 января 2017 г. (дело нефтяной компании «Юкос») и др.¹, то международные договоры (Конвенция о защите прав человека и основных свобод, основанные на ней правовые позиции ЕСПЧ, содержащие оценки национального законодательства либо касающиеся необходимости изменения его положений) не отменяют для российской правовой системы приоритет Конституции РФ.

При этом КС РФ отмечает, что постановление ЕСПЧ не может считаться обязательным для исполнения, если в результате толкования конкретного положения Конвенции о защите прав человека и основных свобод, на котором основано данное постановление, осуществленного в нарушение общего правила толкования догово-

¹ По делу о разрешении вопроса о возможности исполнения в соответствии с Конституцией Российской Федерации постановления Европейского суда по правам человека от 31 июля 2014 г. по делу «ОАО «Нефтяная компания «ЮКОС» против России» [Электронный ресурс]: Постановление Конституционного Суда РФ от 19 января 2017 г. № 1-П. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс»; По делу о проверке конституционности положений статьи 1 Федерального закона «О ратификации Конвенции о защите прав человека и основных свобод и Протоколов к ней», пунктов 1 и 2 статьи 32 Федерального закона «О международных договорах РФ», частей первой и четвертой статьи 11, пункта 4 части четвертой статьи 392 Гражданского процессуального кодекса РФ, частей 1 и 4 статьи 13, пункта 4 части 3 статьи 311 Арбитражного процессуального кодекса РФ, частей 1 и 4 статьи 15, пункта 4 части 1 статьи 350 Кодекса административного судопроизводства РФ и пункта 2 части четвертой статьи 413 Уголовно-процессуального кодекса РФ [Электронный ресурс]: Постановление Конституционного Суда РФ от 14 июля 2015 г. № 21-П. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

ров, смысл этого положения разойдется с императивными нормами общего международного права (*jus cogens*), к числу которых, безусловно, относятся принцип суверенного равенства и уважения прав, присущих суверенитету, а также принцип невмешательства во внутренние дела государств.

Кроме того, ссылаясь на п. 1 ст. 46 Венской конвенции, КС РФ разъяснил, что государство вправе блокировать действие в отношении него отдельных положений международного договора, ссылаясь на то обстоятельство, что согласие на обязательность для него данного договора было выражено им в нарушение того или иного положения его внутреннего права, касающегося компетенции заключать договоры, если данное нарушение было явным и касалось нормы внутреннего права особо важного значения. В продолжение логики изложенных правовых позиций КС РФ отметил, что к числу норм *jus cogens* в первую очередь относятся положения глав 1 и 2 Конституции РФ, изменение которых блокируются усложненной формой внесения в них поправок, а значит охраняются.

Можно сделать вывод о том, что деятельность Конституционного Суда РФ связана с процессом конституционализации норм международного права посредством их адаптации в российскую правовую систему. Эти процессы достаточно широко представлены в научной литературе¹. 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 правосудия².

Помимо реализации управленческой функции в деятельности органов публичной власти по применению норм Конституции РФ есть еще один значимый элемент процесса конституционализации публичного правопорядка – это юридические свойства Конституции РФ: верховенство; прямое действие; особый порядок охраны и внесения поправок.

¹ *Чайка К. Л.* Конституционализация как тенденция развития интеграционных объединений // Труды Института государства и права Российской академии наук. 2019. № 6. С. 157; *Варламова В. Н.* Конституционализация как современная тенденция развития международного права // Образование и право. 2016. № 11. С. 34–41.

² *Кравец И. А.* Конституционная телеология и основы конституционного строя: научно-практическое издание. Москва: Издательские решения, 2016. С. 8–9.

Другими словами, Конституция РФ имеет самостоятельное значение в процессе конституционализации публичного правопорядка.

Между тем, возможность непосредственного применения конституционных норм вызрела длительное время. Например, за длительный период действия советских конституций их нормы носили декларативный оттенок: существовало противоречие между «юридической» и «фактической» конституциями в государстве. Более того, в юридической науке тех лет не встречается изданных комментариев к конституциям. Даже первый комментарий к Конституции СССР, изданный в 1982 г.¹, имел в основном политико-идеологическое значение, однако он не представлял собой научно-практического инструментария применения Конституции СССР при разрешении судами и правоохранительными органами конкретных дел².

Анализируя судебную практику, стоит отметить случаи применения Конституции СССР 1936 г.³, но охарактеризовать их «прямым действием» в современном понимании не представляется возможным, поскольку в то время имела место позиция прямого применения конкретизирующего законодательства, а не норм Конституции, что весьма ограничивало, если не отрицало, ее нормативный характер.

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.

Верховенство права предполагает деятельность государства в лице его органов и должностных лиц, негосударственных структур и граждан в соответствии с правовым предписанием, при условии реализации конституционного принципа верховенства Конституции. В связи с чем, заслуживает поддержки тезис о том, что высший уровень верховенства права обеспечивается верховенством Конституции⁴.

¹ Конституция СССР. Политико-правовой комментарий / общ. ред. Б. Н. Пономарева. Москва, 1982.

² *Кравец И. А.* Формирование российского конституционализма (проблемы теории и практики): монография. Москва, 2002. С. 233–237.

³ *Венгеров А. Б.* О применении конституционных норм судебными органами СССР // Советское государство и право. 1969. № 10. С. 42–51.

⁴ *Шафиров В. М.* Конституция, отраслевое право, правоприменение // Российская юстиция. 2016. № 3. С. 2–3.

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 актам¹. 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 и общества.

Основываясь на изложенном, представляется возможным сделать ряд выводов о развитии идеи конституционализации правопорядка, которую можно изучать как средство, процесс и как результат деятельности органов публичной власти.

При этом 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.

Конституционализация как правовое средство процесса установления публичного правопорядка тесным образом связано с конституционными принципами. Эффективная реализация конституционных принципов интегрируется в отраслевом законодательстве, укрепляя взаимосвязь Конституции и правовой системы, гармонично выстраивая структуру, содержание и обеспечивая корреляцию норм российского законодательства.

Степень реализации Конституции РФ и конституционного законодательства показывает качественное состояние конституционного правопорядка. 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, а также к содержанию и обоснованию решений международных органов (включая межгосударственные органы по защите прав человека), которые не могут не считаться с положениями Конституции РФ, что способ-

¹ Чиркин В. Е. Правовое государство и верховенство права: язык и содержание // Государство и право. 2016. № 9. С. 6–7.

стствует 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 их числе:

- обеспечение конституционализации действующего законодательства (восполнение законодательных пробелов, обеспечение иерархичности правовых актов, качественного законодательного регулирования при сохранении целостной правовой стабильности);

- обеспечение верховенства права и Конституции РФ, в том числе посредством обеспечения единства нормативно-правового пространства;

- надлежащий контроль и надзор за реализацией правовых предписаний;

- противодействие правонарушениям и т. д.

В этих условиях конституционализация позволяет укрепить единую вертикаль публичной власти и публичного управления.

При этом важнейшими средствами эффективного установления конституционного правопорядка являются повышение качества подготовки нормативных правовых актов всеми участниками нормотворческого процесса и обеспечение консолидации системы законодательства.

Конституционализация правопорядка не ограничивается рамками конституционного регулирования, она ориентирована на конкретизацию и развитие конституционных норм в отраслевом законодательстве. Степень реализации Конституции РФ и конституционного законодательства свидетельствует о качественном состоянии 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 его обеспечению.

Указанные направления реализации конституционализации правопорядка весьма взаимосвязаны. Обеспечение верховенства права, и в первую очередь верховенства Конституции РФ осуществляется, что является одним из важнейших условий конституционализации правопорядка и направлений его обеспечения в целом¹.

¹ Об обеспечении единства правового пространства, см.: *Аничкин Е. С.* «Преобразование» Конституции Российской Федерации и развитие конституционного законодательства в конце 20 – начале 21 вв.: дис. ... д-ра юрид. наук. Тюмень, 2010; *Анциферова О. В.*

Развивать основные направления конституционализации позволяет интеграционный подход к пониманию Конституции РФ как фактора интеграции внутринациональной правовой системы с нормами международного права. В современной доктрине идея интеграционной роли находит поддержку и развитие. Особенно значимо развитие идеи конституционализации правосознания и формирования конституционно ориентированного профессионального сознания юристов как необходимой базы укрепления конституционного правопорядка и конституционного правосудия¹.

Обеспечение единства законодательной системы Российской Федерации: дис. ... канд. юрид. наук. Челябинск, 2003; *Филитов А. Н.* Конституционно-правовой механизм обеспечения единства правового пространства Российской Федерации: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Казань, 2013.

¹ *Зорькин В. Д.* Указ. соч. С. 63–65.

Глава 2. Органы внутренних дел и общественные формирования как субъекты обеспечения конституционного правопорядка в России

2.1. Место и роль органов внутренних дел в механизме обеспечения конституционного правопорядка в России

Обеспечение эффективного конституционного правопорядка – это ключевая цель функционирования всей системы публичной власти. Законодательство не дифференцирует компетенцию государственных органов по защите и охране сфер правопорядка: личности – ее прав и свобод; общества – его материальных и духовных ценностей; государства – его конституционного строя, суверенитета и территориальной целостности. То есть охрана правопорядка возлагается на все органы публичной власти. При этом очевидно, что основной объем действий по поддержанию конституционного правопорядка предпринимают именно органы исполнительной власти и прежде всего – правоохранительные.

В отечественном законодательстве отсутствует нормативное определение правопорядка. Имеющиеся подходы к пониманию правопорядка достаточно различны, но позволяют сгруппировать их в два направления. В широком понимании правопорядок понимается как нормативно-закрепленная идеальная модель поведения, выражающаяся в действенном режиме законности. В узком понимании правопорядок связывается в первую очередь с правоохранительной функцией государства. То есть установление и поддержание правопорядка рассматривается в качестве особой цели и объекта правоохранительной деятельности всех, тогда как сама правоохранительная деятельность характеризуется в качестве разновидности специально нормативно регламентированной активности государственных должностных лиц по защите личности, общества и государства от противоправных посягательств.

Термины «общественный порядок» и «общественная безопасность» хоть и используются иногда в некоторых нормативных актах и научной литературе как синонимы термину «правопорядок», но по своему содержанию являются более узкими категориями

и охватываются последним. При этом они проявляются как отдельные грани правопорядка.

Развивая концепцию правопорядка в контексте правоохранительной функции государства, многие исследователи называют правопорядок особым состоянием общественных отношений, за поддержание которого отвечает прежде всего правоохранительный блок государственного механизма¹ и изучают его в единстве институционального аспекта (система правоохранительных органов), функционального аспекта (упорядоченная и целенаправленная деятельность правоохранительных органов по обеспечению правопорядка) и социально-правового аспекта (взаимодействие правоохранительных органов с другими государственными и муниципальными органами, организациями, осуществляющими публично-значимые функции, общественными объединениями и другими некоммерческими организациями и гражданами по осуществлению своей правоохранительной деятельности).

Принимая во внимание, что конституционализация правопорядка обеспечивается не только нормами основного закона, но производными от них нормами отраслевого законодательства, большое значение имеет как раз качество этого отраслевого законодательства, его соответствие не только букве, но принципам и духу Конституции РФ. Поэтому любое совершенствование и укрепление конституционного правопорядка как первичной категории создает предпосылки для повышения качества правопорядка в целом, при условии, что отраслевое законодательство будет воспринимать, перенимать и транслировать конституционные ценности².

Немногочисленные упоминания термина «правопорядок» в отраслевых нормативных актах свидетельствует также о его связи с правоохранительной функцией государства³, то есть термин пони-

¹ Шинкарев А. В. Социальный контроль в системе обеспечения правопорядка органами внутренних дел: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Москва, 2006.

² Безруков А. А., Савоськин А. В. Конституционно-правовые основы деятельности и роль органов внутренних дел в механизме обеспечения конституционного правопорядка в России // Административное право и процесс. 2022. № 3. С. 25–31.

³ Напр.: гл. 8 Устава Свердловской области // Областная газета от 16 декабря 1994 г. № 137; О дополнительных гарантиях и компенсациях военнослужащим и сотрудникам федеральных органов исполнительной власти, участвующим в контртеррористических операциях и обеспечивающим правопорядок и общественную безопасность на территории Северо-Кавказского региона Российской Федерации: постановление Правительства РФ от 9 февраля 2004 г. № 65 // СЗ РФ. 2004. № 7. Ст. 535; Вопросы организации деятельности строевых подразделений патрульно-постовой службы милиции общественной безопасности: приказ МВД РФ от 29 января 2008 г. № 80 // Бюллетень нормативных актов федеральных органов исполнительной власти. 2008. № 27; и некоторые другие.

мается во втором (более узком) значении. Пункт «б» ч. 1 ст. 72 Конституции РФ сформулирован таким образом, что предусматривает не указание на правопорядок как таковой, а на его обеспечение, при этом наряду с комментируемым термином Конституция РФ называет такие термины, как «обеспечение законности» и «обеспечение общественной безопасности». Располагая термин «правопорядок» в одном ряду и в одном контексте с вышеуказанными терминами, конституционный законодатель акцентирует внимание на правоохранительной направленности обеспечения правопорядка. Конституция подразумевает обязанность государства обеспечить надлежащую защиту и охрану прав и законных интересов субъектов правоотношений (в первую очередь граждан и организаций). Таковую деятельность государства в теории права принято называть правоохранительной, а органы, ее осуществляющие, – правоохранительными.

В широком смысле правоохранительной деятельностью можно условно обозначить деятельность всех органов государства (законодательной, исполнительной и судебной власти), обеспечивающих соблюдение прав и свобод граждан, их реализацию, законность и правопорядок¹. При этом, обеспечивая законность и правопорядок, все государственные органы в силу ст. 2 Конституции РФ косвенно участвуют в правоохранительной деятельности, способствуют охране права, хотя основные цели деятельности этих органов могут быть не связаны с обеспечением режима законности и правопорядка. Таким образом, для всех (кроме правоохранительных) органов правоохранительная деятельность является обязательной, хоть и вторичной по отношению к основной их деятельности.

В России правоохранительную деятельность реализуют, прежде всего, органы исполнительной власти, но обеспечивают правопорядок они не изолированно от других органов власти, а взаимодействуя с ними, образуя единую публично-правовую систему обеспечения правопорядка.

Конституция РФ не определяет перечня правоохранительных органов, Однако отдельные ее положения косвенно определяют отдельные особенности их функционирования, все конституционные положения в совокупности определяют систему и базовые принципы функционирования правоохранительных органов. Так, п. «л» ч. 1 ст. 72 Конституции РФ относит кадры судебных и правоохранительных органов к сфере совместного ведения РФ и субъектов РФ; ч. 1 ст. 78 Конституции РФ позволяет федеральным органам исполнительной власти учреждать свои территориальные подразделения;

¹ *Савюк Л. К.* Правоохранительные органы: учебник. Москва: Юрист, 2005. С. 15.

ч. 2 ст. 77 и ст. 78 Конституции РФ устанавливают единство системы федеральных и региональных органов исполнительной власти, допуская передачу части своих полномочий друг другу. Иными словами, нормы Основного закона в известной мере содержат исходные основы и предвосхищают систему и особенности функционирования всех органов исполнительной власти (в том числе органов внутренних дел), прежде чем они будут конкретизированы в отраслевом законодательстве.

На основании новых положений Конституции РФ (в редакции поправок 2020 г.) – п. «д1» ст. 83 и п. «к» ч. 1 ст. 102, органы внутренних дел легализованы в Основном законе в качестве элемента исполнительной ветви власти, а их деятельность косвенно регламентирована иными статьями Конституции РФ (прежде всего ст.ст. 10, 72, 77 и 78). Более того, в отечественной конституционной науке уже обоснована применимость методов и инструментария конституционного права к организации и деятельности полиции¹, что создает надежный фундамент для исследования конституционного правопорядка и роли органов внутренних дел в его обеспечении.

Актуальность предпринятого исследования заключается в том, что правоохранительные органы (в том числе органы внутренних дел) непосредственно участвуют в обеспечении конституционного правопорядка, и прежде всего в ситуациях крайне негативного воздействия на него или в крайне неблагоприятных условиях. Правоохранительные органы обеспечивают (а иногда восстанавливают) правопорядок в условиях чрезвычайного характера, когда непосредственной угрозе нарушения подвергаются не только права и свободы граждан, но и их здоровье или жизнь, что неизбежно требует от правоохранительных органов принятия особых мер в специальной процедуре.

Одной из наиболее массовых и вместе с тем эффективных правоохранительных структур, обеспечивающих конституционный правопорядок, является полиция. На 2021 г. предельная штатная численность сотрудников органов внутренних дел составляет 746 859 человек², и именно на них возлагается обеспечение общественного порядка и борьба с преступностью.

¹ *Астапенко П. Н.* Конституционно-правовые основы деятельности полиции (милиции) стран Европейского союза и Российской Федерации (сравнительно-правовой анализ): дис. ... д-ра юрид. наук. Москва, 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. Москва, 2010.

² О некоторых вопросах Министерства внутренних дел Российской Федерации: Указ Президента РФ от 5 мая 2014 г. № 300 // Официальный интернет-портал правовой информации. URL: <http://www.pravo.gov.ru> (дата обращения: 28.04.2021).

Политический контекст, социально-экономические и иные условия постоянно меняются, однако правозащитная и правоохранительная направленность деятельности полиции остаются неизменными уже несколько сотен лет. Более того, возрастание правоохранительной функции государства в последние годы – тенденция вполне естественная¹. Как справедливо отметил Президент России В. В. Путин: «Без структуры, подобной МВД России, ни одно государство существовать не может». Поэтому не случайно, что полиция в России, как и в других странах мира, является достаточно разветвленной структурой, включающей большое количество различных структурных подразделений, организаций и служб, каждая из которых по отдельности и все в совокупности обязаны обеспечить правопорядок и общественную безопасность, гарантировать защиту прав и свобод граждан либо их восстановление в случае их нарушения. При этом каждая структурная единица системы полиции обладает своей внутренней иерархией, компетенцией и особым статусом в целях наиболее эффективного обеспечения правопорядка.

Каждый сотрудник полиции является должностным лицом и представителем публичной власти. Он наделен специальным правовым статусом, который позволяет ему использовать соответствующие средства обеспечения правопорядка (в том числе связанные с ограничением прав граждан), чтобы он мог эффективно защищать права и свободы граждан².

Особенность полиции и заключается в том, что она не является самостоятельным органом государственной власти. Современная полиция в России входит в качестве структурного подразделения в МВД России и Минобороны России³.

Согласно ст. 1 Федерального закона от 7 февраля 2011 г. «О полиции» назначением полиции является защита жизни, здоровья, прав и свобод граждан, противодействие преступности, обеспечение общественной безопасности и правопорядка, охрана собственности. Точно замечено, что вне прав и свобод конституцион-

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. Москва, 2014. С. 3–4.

² *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.

³ Об утверждении Устава военной полиции Вооруженных Сил Российской Федерации и внесении изменений в некоторые акты Президента Российской Федерации [Электронный ресурс]: Указ Президента РФ от 25 марта 2015 г. № 161 // Официальный интернет-портал правовой информации. URL: <http://www.pravo.gov.ru> (дата обращения: 28.04.2021).

ный правопорядок, где протекает жизнь граждан и который служит общему благу, действительно немислим¹.

Поэтому вполне закономерно, что именно МВД России является ответственным исполнителем государственной программы РФ «Обеспечение общественного порядка и противодействие преступности», утвержденной постановлением Правительства РФ от 15 апреля 2014 г. № 345², а также участвует в реализации еще четырех государственных программ РФ, из них в двух – посредством выполнения мероприятий трех федеральных целевых программ³.

Как уже было указано выше, полиция реализует различные полномочия, связанные с уголовно-процессуальной, административной и оперативно-розыскной деятельностью в целях обеспечения конституционного правопорядка и защиты прав граждан⁴. Поэтому крайне востребованы комплексные исследования публично-правового и организационного аспектов функционирования МВД России как элемента правоохранительной системы⁵ и роли непосредственно полиции в обеспечении правопорядка⁶.

Особая роль и значение полиции в обеспечении правопорядка обусловлена совокупностью факторов. Во-первых, многообразие функций, возложенных на полицию (от предоставления государственных большого перечня государственных услуг до непосредственного обеспечения жизни и безопасности граждан). Во-вторых, наличие крайне разветвленной (прежде всего в территориальном плане) системы органов. В-третьих, широкий объем полномочий сотрудников полиции (в том числе сопряженных с ограничением прав и свобод человека). В-четвертых, огромная роль имиджа

¹ *Эбзев Б. С.* Конституционный правопорядок и основные права: юридическая природа и особенности государственной защиты (О методологии научного поиска) // Государство и право. 2016. № 10. С. 8–10.

² Государственная программа РФ «Обеспечение общественного порядка и противодействие преступности» [Электронный ресурс], утверждена постановлением Правительства РФ от 15 апреля 2014 г. № 345 // Официальный интернет-портал правовой информации. URL: <http://www.pravo.gov.ru> (дата обращения: 28.04.2021).

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: 28.04.2021).

⁴ *Виссаров А. В.* Правопорядок и субъекты его обеспечения (теоретико-правовой аспект): автореф. дис.... канд. юрид. наук. Москва, 2003.

⁵ См., напр.: *Зубов И. Н.* Государственно-правовые и организационные проблемы функционирования и развития системы МВД России: дис. ... д-ра юрид. наук. Санкт-Петербург, 1999.

⁶ Правовое положение полиции МВД России: учебник / под ред. Ф. П. Васильева. Москва, 2014. С. 258–268.

полиции как органа, непосредственно отвечающего за правопорядок и безопасность граждан.

Поэтому не случайно в Государственной программе РФ «Обеспечение общественного порядка и противодействие преступности» в качестве одной из целей повышения качества деятельности полиции, наряду с повышением качества и результативности противодействия преступности, установлена цель повышения доверия граждан к органам внутренних дел.

Правовой основой обеспечения правопорядка полицией являются: федеральные законы «О полиции», «Об оперативно-розыскной деятельности»¹, «Об основах системы профилактики безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних»² и др. Эти и другие законы, определяющие деятельность полиции, учитывают международно-правовые стандарты, основываются на конституционных принципах, обязательно учитывают федеративный характер нашего государства и коррелируют со смежными нормативными документами³.

Ключевым подзаконным актом о системе МВД России является Положение о Министерстве внутренних дел Российской Федерации, утвержденное Указом Президента РФ от 21 декабря 2016 г. № 699⁴, 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.

Конституционной характеристикой МВД России в качестве федерального органа исполнительной власти является его прямая подчиненность Президенту РФ (п. «д1» ст. 83 Конституции РФ).

¹ Об оперативно-розыскной деятельности [Электронный ресурс]: Федеральный закон от 12 августа 1995 г. № 144. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

² Об основах системы профилактики безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних: Федеральный закон от 24 июня 1999 г. № 120. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

³ На что неоднократно обращалось внимание в литературе. См.: *Кардашова И. Б.* МВД России в системе обеспечения национальной безопасности Российской Федерации: дис. ... д-ра юрид. наук. Москва, 2006. С. 126–129; *Харитонов А. Н.* Государственный контроль над преступностью: вопросы теории: дис. ... д-ра юрид. наук. Нижний Новгород, 1997.

⁴ Об утверждении Положения о Министерстве внутренних дел Российской Федерации и Типового положения о территориальном органе Министерства внутренних дел Российской Федерации по субъекту Российской Федерации [Электронный ресурс]: Указ Президента РФ от 21 декабря 2016 г. № 699. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

Одним из новейших трендов в деятельность МВД России последнего десятилетия является стремление к открытости и публичности Министерства (в разумных пределах, установленных Конституцией РФ и законодательством).

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 внутренних дел в мероприятиях по противодействию терроризму, выполнение 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.

Структура МВД России представляет собой иерархическую систему, возглавляемую центральным аппаратом (куда входят главные управления и управления, департаменты, центры и представительства МВД России в зарубежных странах) и подчиненными ему территориальными органами Министерства, функционирующие на межрегиональном, региональном и районном организационно-территориальных уровнях.

Задачи и направления деятельности территориальных подразделений МВД коррелируют задачам и направлениям деятельности министерства, хоть и обладают некоторой спецификой. При этом сфера их деятельности ограничена соответствующей территорией (например территорией субъекта Российской Федерации или границами муниципального образования).

Согласно приказу МВД России от 21 апреля 2011 г. № 222 «Об утверждении Типового положения о территориальном органе Министерства внутренних дел Российской Федерации на районном уровне»¹ низовым (первичным) в системе органов внутренних дел, а потому наиболее близким к населению является отдел полиции. Именно на него ложится ответственность за охрану общественного порядка как составной части правопорядка. Однако это не един-

¹ Бюллетень нормативных правовых актов федеральных органов исполнительной власти. 2011. № 28 // Официальный интернет-портал правовой информации. URL: <http://www.pravo.gov.ru> (дата обращения: 28.04.2021).

ственное направление его деятельности, хотя все они в известной мере направлены на охрану или восстановление правопорядка.

Направления деятельности полиции по обеспечению правопорядка можно классифицировать по различным основаниям (в различных исследованиях таких направлений выделяют от трех¹ до семи². На наш взгляд, целесообразнее всего выделять четыре направления деятельности полиции по обеспечению правопорядка – уголовно-процессуальное, административно-правовое, оперативно-розыскное и организационно-правовое.

1. *Уголовно-процессуальная деятельность* реализуется органами внутренних дел в самых крайних случаях нарушения правопорядка и связана с уголовным преследованием лиц, совершивших уголовно запрещенное деяние. Помимо МВД это направление деятельности свойственно и другим правоохранительным органам (судам, Федеральной службе безопасности РФ, Следственному комитету РФ, Службе судебных приставов РФ и др.). При этом уголовно процессуальная функция реализуется МВД не изолированно, в этой деятельности принимают активное участие прокуратура, адвокатура, органы юстиции и иные органы, а также граждане. Органы внутренних дел наделены полномочиями по посредству предварительного расследования (в форме предварительного следствия и в форме дознания).

Глава 2 Конституция РФ непосредственно содержит важнейшие принципы уголовного судопроизводства, имеющие непосредственное значение для деятельности полиции и которые нашли свое закрепление в уголовно-процессуальном кодексе. К числу конституционных гарантий необходимо отнести (ст. 46): право на получение квалифицированной юридической помощи (услуг защитника) (ст. 48); презумпцию невиновности (ст. 49); недопустимость повторного осуждения за одно и то же преступление, а также использование доказательств, полученных с нарушением федерального закона (ст. 50); право не свидетельствовать против себя и своих близких (ст. 51). Их соблюдение – важнейшая обязанность должностных лиц полиции.

Анализ подпрограммы «Предварительное следствие» Государственной программы РФ «Обеспечение общественного порядка и противодействие преступности» позволяет утверждать, что одной

¹ *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.

² *Киричёр 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. Москва, 2015. С. 65–75.

из главных задач по совершенствованию следственных подразделений является «совершенствование деятельности следователей органов внутренних дел по расследованию преступлений». Достижение этой цели предполагается путем комплекса мер, включающего в себя: обеспечение эффективной защиты потерпевших, в том числе за счет реального возмещение причиненного им ущерба; повышение объективности и качества предварительного следствия; надлежащая защита прав самого привлекаемого к ответственности лица от неправомерного ограничения его прав и свобод следователем.

Реализация этого комплекса мер невозможна без постоянного и действенного взаимодействия полиции с иными органами власти (прежде всего осуществляющими раскрытие и расследование преступлений). Не случайно в научной литературе подчеркивается важность и обязательность взаимодействия следственных подразделений, органов дознания с оперативно-розыскными подразделениями, без которой достижения генеральной цели борьбы с преступностью и эффективной защиты прав граждан достичь практически невозможно.

2. *Административно-правовая деятельность полиции* предполагает обеспечение общественного порядка в общественных местах, обеспечение безопасности дорожного движения, производство по делам об административных правонарушениях и другие направления. Именно административно-правовая деятельность составляет основу деятельности органов внутренних дел и является для полиции самой обширной. Особенно большое значение для поддержания правопорядка она приобретает при реализации политического права граждан: собираться мирно без оружия и участвовать в выборах.

Административно-правовая деятельность, в отличие от уголовно-процессуальной, предполагает несколько более простое правовое регулирование полномочий органов внутренних дел и статуса сотрудников полиции, что не умаляет значения конституционных положений, применимых при защите прав и свобод граждан, прежде всего таких как: право на охрану достоинства личности (ст. 21), свободу и личную неприкосновенность (ст. 22), свободу передвижения (ст. 27), свободу мысли и слова (ст. 29), право на объединение и манифестации (ст.ст. 30, 31), избирательные права (ст. 32) и др.

Несмотря на то, что административно-правовая деятельность не связана с защитой граждан от преступлений, в отдельных случаях она все же требует от сотрудников полиции применять меры административного принуждения, которые, согласно способу обеспечения правопорядка и цели их применения, можно подразделить на: меры административного предупреждения, меры административного

тивного пресечения, меры административно-процессуального обеспечения и меры административной ответственности¹.

Очевидно, что с точки защиты прав граждан и обеспечения режима правопорядка наиболее значимыми являются меры административного предупреждения, которые применяются в случае выявления потенциальной или реальной угрозы общественной безопасности и правопорядка. Цель таким мер – недопущение возможного совершения правонарушения или недопущение причинения вреда гражданам и организациям. В числе таких мер, реализуемых полицией, Федеральный закон «О полиции» называет: оцепление (блокирование) участков местности, жилых помещений, строений и других объектов, временное ограничение или запрет движения транспорта и пешеходов (ст. 16); удаление граждан с места совершения правонарушения или места происшествия (п. 7 ч. 1 ст. 13); 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); личный досмотр граждан, находящихся при них вещей при проходе на определенные участки территории (п. 18 ч. 1 ст. 13); изъятие у граждан и должностных лиц документов, имеющие признаки подделки, а также вещи, изъятые из гражданского оборота (п. 37 ч. 1 ст. 12); вхождение (проникновение) в жилые и иные помещения, на земельные участки и территории (ст. 15); использование транспортных средств и средств связи в служебных целях (п. 36, п. 37 ч. 1 ст. 13).

Если говорить о мерах административного пресечения, направленных на обеспечение правопорядка, то среди них можно выделить: 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 Федерального закона «О полиции»); отстранение от управления транспортным средством и запрет его эксплуатации (п. 21 ч. 1 ст. 13 Федерального закона «О полиции» и ч. 1-5 ст. 27.12 КоАП РФ); задержание транспортного средства (ст. 27.13 КоАП РФ); доставление граждан, находящихся в состоянии опьянения, в медицинские организации (п. 14 ч. 1 ст. 13 Федерального закона «О полиции»).

3. *Оперативно-розыскная деятельность* направлена на раскрытие преступлений и осуществляется преимущественно негласно или

¹ См. подр.: *Бецков А. В., Елагин А. Г., Николаев А. Г.* Административно-правовые средства организации деятельности подразделений полиции специального назначения при обеспечении общественного порядка. Москва, 2014. С. 36–48.

легендируется. В силу особенностей оперативно-розыскной работы она сопряжена с неправомерным вторжением в частную жизнь граждан, а также нарушением их прав и свобод, а потому не может осуществляться произвольно, а проведение оперативно-розыскных мероприятий допускается только специально уполномоченными на то лицами, в том числе сотрудниками полиции и в строгом соответствии с положениями Конституции РФ, и конкретизирующими их нормами отраслевого законодательства.

В Федеральном законе «Об оперативно-розыскной деятельности», оперативно-розыскная деятельность поименована как «деятельность, осуществляемая гласно и негласно оперативными подразделениями государственных органов, включая органы внутренних дел, которые в соответствии с законом, 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».

Конституция РФ не содержит норм, непосредственно определяющих правила проведения оперативно-розыскных мероприятий. Однако сказанное не означает, что конституционные нормы не участвуют в регулировании оперативно-розыскной деятельности, поскольку она ограничена и обусловлена как назначением органов власти в качестве гаранта прав и свобод человека, так и системой прав и свобод, установленной в гл. 2 Основного закона. Таким образом, полиция и иные органы, уполномоченные на проведение оперативно-розыскной деятельности, обязаны разумно и обоснованно пользоваться предоставленным им инструментарием, особенно в той ситуации, когда предпринимаемые ими меры и действия связаны с негласным сбором информации, поскольку в случае неправомерных действий возможно нарушение таких конституционных прав, как неприкосновенность частной жизни (ст. 22) и жилища (ст. 25). Кроме того, важно учитывать, что в случае необходимости ограничения конституционных прав, соответствующие действия допускается предпринимать, как правило, только при наличии судебного разрешения, по основаниям и в порядке, установленном федеральным законом (ст.ст. 22–25 Конституции РФ), и в соответствии с нормативно-установленной процедурой.

В число задач органов внутренних дел при осуществлении оперативно-розыскной деятельности входят: 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, и другие.

Раскрытие преступлений является обязательным этапом их расследования и последующего наказания виновных. Именно раскрытие преступления создает предпосылки для последующего возмещения вреда потерпевшему, а потому деятельность полиции в этой сфере напрямую определяет состояние защищенности граждан и влияет на состояние правопорядка, что уже само по себе говорит о конституционном содержании такой деятельности.

Как уже было сказано выше, оперативно-розыскная деятельность зачастую сопряжена с ограничением (а иногда и неправомерным нарушением) прав граждан, поэтому в научной литературе и средствах массовой информации часто высказывается тезис о необходимости усиления прокурорского (внешнего) контроля над соответствующими структурами. На наш взгляд, только эта односторонняя мера ситуацию вряд ли изменит к лучшему. Требуется качественно иная организация работы правоохранительных органов, основанная на консолидации оперативно-розыскных структур и их тесном взаимодействии не только с органами власти, но и с гражданами. Необходима качественная консолидация правоохранительных органов, мотивация их на слаженное и конструктивное сотрудничество с другими органами публичной власти и общественностью, в том числе за счет усиления мер общественного контроля.

4. *Организационно-правовая деятельность* свойственна любой публично-правовой системе и применительно к МВД России представляет собой организационно-управленческую и правовую работу, направленную на слаженную организацию функционирования и качественную нормотворческую деятельность Министерства.

Министерство внутренних дел является значимым субъектом подзаконного нормотворчества, активно принимая приказы, являющиеся нормативно-правовыми актами, создающими, изменяющими или отменяющими правила поведения. Объективно, что ключевая роль в ведомственном нормотворчестве отведена центральному аппарату, который обладает достаточными силами для организации процесса разработки актов, правовой экспертизы и мониторинга правоприменения актов МВД России.

По официальным сведениям Договорно-правового департамента МВД России, Министерство не ограничивается собственно подзаконным нормотворчеством, проводя систематический анализ практики применения различных отраслей законодательства РФ

(прежде всего уголовного, административного законодательства о противодействии терроризму и экстремизму). Кроме того, именно МВД России традиционно выступает разработчиком проектов федеральных законов, указов Президента РФ и Правительства РФ, участвует в разработке нормативных правовых актов иных федеральных органов власти. Например, в 2011–2015 гг. при участии МВД России принято 485 федеральных законов, 90 актов Президента России, 311 актов Правительства РФ и 111 международных правовых документов. Издано 6 452 приказа МВД России, в том числе 3 900 содержащих нормативно-правовые предписания¹.

Очевидно, что участие граждан в правотворческой работе органа власти непосредственно отвечающего за правопорядок и безопасность, способствует установлению и поддержанию конституционного правопорядка.

Правотворческая деятельность МВД России регламентируется Конституцией РФ, федеральным законодательством и подзаконными правовыми актами, и прежде всего приказом МВД России от 27 июня 2003 г. № 484, согласно которому «Министерством внутренних дел Российской Федерации нормативные правовые акты издаются в виде приказов, положений, уставов, инструкций, правил, наставлений и иных нормативных правовых актов»².

В то же время постановление Правительства РФ от 13 августа 1997 г. № 1009 устанавливает, что нормативные правовые акты издаются федеральными органами исполнительной власти в виде постановлений, приказов, распоряжений, правил, инструкций и положений и не содержит указания на издание каких-либо иных разновидностей правовых актов. Таким образом, положения п. 10 приказа МВД России от 27 июня 2003 г. № 484 расходятся с постановлением Правительства РФ и должны быть скорректированы с учетом содержания акта, обладающего большей юридической силой.

В числе проблем нормативно-правовой деятельности МВД России сохраняются такие проблемы, как: обеспечение принципа законности в актах Министерства и прежде всего их соответствия федеральным законам, указам Президента РФ и постановлениям Правительства РФ; своевременность и качества ведомственного регулирования; совместимость нормативных актов МВД России с актами органов власти;

¹ Авдейко А. История и современность юридической службы системы МВД России от века XVIII – до XXI столетия // Профессионал. 2016. № 3. С. 7.

² Об утверждении Правил подготовки нормативных правовых актов в центральном аппарате МВД России: приказ МВД России от 27 июня 2003 г. № 484 // Рос. газ. 2003. 15 июля.

соблюдение требований юридической техники и использование достижений юридической науки в нормотворчестве.

Следует поддержать тех авторов, которые считают, что значимым элементом подзаконного нормотворчества органов внутренних дел должна стать юридическая экспертиза, а также установление мер ответственности должностных лиц за издание нормативных правовых актов, противоречащих Конституции РФ и федеральным законам¹.

Вместе с тем, организационная работа не ограничивается только нормотворчеством, а включает также: подбор и расстановку кадров, обучение и профессиональную переподготовку, организацию работы подразделения в целом. При этом положения частей 1 и 4 ст. 32 Конституции РФ о праве граждан участвовать в управлении делами государства и о праве на равный доступ к государственной службе в полной мере относится и к кандидатам на службу в органы внутренних дел².

В завершение следует отметить, что для обеспечения правопорядка нужно не только закрепить соответствующие полномочия за органами власти, но и обеспечить контроль их исполнения. Например, в соответствии с ч. 1 ст. 49 Федерального закона «О полиции» контроль за деятельностью полиции возложен на Президента России, палаты федерального парламента, Правительство РФ. Также внешний контроль за деятельностью полиции осуществляют суды, прокуратура, общественность (в форме общественного контроля), а также граждане (посредством института оценки качества предоставляемых государственных услуг). Кроме того, ст. 33 и ч. 2 ст. 46 Конституции РФ, а также гл. 10 ФЗ «О полиции» гарантируют гражданам и организациям право на обжалование действий и решений полиции в вышестоящие органы, в прокуратуру или в суд.

Все предусмотренные формы контроля за деятельностью МВД России конституционно обусловлены, а потому проверяющие лица в ходе проверок должны учитывать не только положения отраслевого законодательства, но и нормы Конституции РФ. Включение полиции в качестве подконтрольного субъекта в разветвленную систему государственно-общественного контроля обеспечивает ее максимальную открытость, сближает с населением

¹ См., напр.: *Киричѐк Е. В.* Указ. дис. С. 278–279; *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.

² См. подр.: *Безруков А. А., Савоськин А. В.* Конституционно-правовые аспекты деятельности органов внутренних дел в сфере обеспечения конституционного правопорядка в России // *Административное право и процесс.* 2022. № 3. С. 25–31.

и повышает мотивацию сотрудников и способствуя укреплению правопорядка.

Все возможные виды контроля за деятельностью полиции имеют конституционный характер и, соответственно, контролирующие органы должны проверять соответствие деятельности полиции и ее сотрудников как Конституции РФ, так и законодательству в целом. Подконтрольность полиции создает максимальные условия для обеспечения эффективной и законной ее деятельности, цементируя конституционный правопорядок.

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 гл. 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).

2.2. Место и роль институтов общественности в механизме обеспечения конституционного правопорядка в России

Эффективное обеспечение конституционного правопорядка обуславливает необходимость консолидации, сотрудничества и партнерства различных государственных и негосударственных структур. Игнорирование полезных инициатив со стороны общественности снижает эффективность и системность мер по его качественному обеспечению конституционного правопорядка. Реализация конституционного законодательства, необходимость обеспечения стабильности конституционного строя России и защиты прав граждан влекут потребность в организации конструктивного сотрудничества общественности и государства. Именно вовлечение институтов гражданского общества в публично-правовую сферу позволяет вести речь и о общественном контроле, и о продуктивном участии общественности в решении государственно-правовых вопросов.

Поэтому и сегодня, исходя из нормативно установленных национальных приоритетов, обеспечение и защита национальных интересов должны осуществляться за счет концентрации усилий и ресурсов органов публичной власти, организаций и институтов гражданского общества и вследствие реализации национальных

приоритетов: сбережение народа России и развитие человеческого потенциала¹.

Устойчивость конструктивного сотрудничества государства 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 открытость управленческой системы, предсказуемость политических и организационных решений².

Правовая природа правопорядка в современной юриспруденции выступает весьма универсальной категорией, концептуально рассматривается сквозь призму различных параметров своего проявления. Прежде всего это общественно-правовая 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 в общеправовом, отраслевом и межотраслевом контексте, в том числе в конституционном измерении. Поэтому необходимо принять идею конституционной стабильности, рассматривать ее нарушение как угрозу и препятствие укреплению конституционного правопорядка, минимизировать проведение радикальных конституционных реформ, на что уже обращалось внимание в конституционной доктрине³.

В связи с чем, вполне логично, что сегодня плоскость взаимоотношений государства и общества становится предметом не только теории государства и права, административного права, но и конституционно-правовой науки, является одним из основных направлений научного осмысления и обсуждения конституционалистов.

¹ О Стратегии национальной безопасности Российской Федерации [Электронный ресурс]: Указ Президента РФ от 2 июля 2021 г. № 400. URL: <http://www.pravo.gov.ru> (дата обращения: 21.08.2021).

² См. подр.: *Безруков А. В., Тепляшин И. В.* Конституционный правопорядок как условие развития гражданского общества современной России // Современное право. 2018. № 12. С. 33–39; *Безруков А. В., Тепляшин И. В.* Современная модель конституционного правопорядка: контуры формирования // Журнал российского права. 2021. № 1. С. 77–88.

³ *Безруков А. В.* Конституционно-правовой механизм обеспечения правопорядка органами публичной власти в России: монография. Москва, 2018; *Скуратов Ю. И.* Конституционная реформа в Российской Федерации (варианты развития конституционного процесса) // Вестник Саратовской государственной юридической академии. 2018. № 3 (122). С. 53–55.

Развитие концепции конституционного правопорядка выступает необходимым условием для совершенствования правовой системы России, способствует реализации принципов верховенства Конституции РФ, ее высшей юридической силы и прямого действия¹. Это предполагает потребность участия общественных формирований в обеспечении конституционного правопорядка, 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.

Сферы «коммуникации» общества и государства, с одной стороны, предельно открыты, с другой – могут ограничиваться или лимитироваться в пределах, которые государство очерчивает, исходя из интересов государственной безопасности, особенностей характера какого-либо вида государственной деятельности (например, общественный контроль за осуществлением оперативно-розыскной деятельности исключается²). В свою очередь, представляется, что, исходя из философской парадигмы потребности человека в безопасности³, граждане и их объединения не могут быть полностью исключены из системы нейтрализации угроз жизнедеятельности социума. Такой подход, в частности, имеет место и в современном российском праве: функции обеспечения правопорядка реализуют специальные органы (МВД России, Росгвардия), а общественные институты участвуют как вспомогательные субъекты.

В свою очередь институт общественного контроля при четко организационно-системном его использовании может быть эффективно реализован в правоохранительной сфере, исходя из концепции конституционного правопорядка как необходимого условия и основы для развития правовой системы России, способствующего реализации принципов гарантированности конституционных

¹ *Безруков А. В.* Конституционно-правовой механизм обеспечения правопорядка органами публичной власти в России: монография. С. 77–78.

² Об оперативно-розыскной деятельности [Электронный ресурс]: Федеральный закон от 12 августа 1995 г. № 144-ФЗ (гл. VI). URL: <http://www.pravo.gov.ru> (дата обращения: 21.08.2021); Об основах общественного контроля в Российской Федерации [Электронный ресурс]: Федеральный закон от 21 июля 2014 г. № 212-ФЗ (ст. 2). URL: <http://www.pravo.gov.ru> (дата обращения: 21.08.2021).

³ *Момджян К. Х.* К типологии человеческих потребностей. Статья 2. Биосоциальная потребность в безопасности // Вестник Московского университета. Серия 7. Философия. 2015. № 5. С. 31–40.

прав и свобод человека и верховенства Конституции РФ, ее высшей юридической силы и прямого действия¹, необходимости участия общественных формирований в обеспечении конституционного правопорядка посредством осуществления общественного контроля, участия граждан в деятельности общественных советов и т. д., – все это 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 г. «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, осуществляющих в соответствии с федеральными законами отдельные публичные полномочия.

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.

В числе *задач 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 организа-

¹ Безруков А. В. Конституционно-правовой механизм обеспечения правопорядка органами публичной власти в России: монография. С. 77–78.

ций, иных органов и организаций, осуществляющих в соответствии с федеральными законами отдельные публичные полномочия.

Общественный контроль основан на общетеоретических и конституционных принципах, среди которых:

- приоритет прав и законных интересов человека и гражданина;
- добровольность участия в осуществлении общественного контроля;

- самостоятельность субъектов общественного контроля и их независимость от органов публичной власти, иных органов и организаций, осуществляющих отдельные публичные полномочия;

- публичность и открытость осуществления общественного контроля и общественного обсуждения его результатов;

- законность деятельности субъектов общественного контроля;
- объективность, беспристрастность и добросовестность субъектов общественного контроля, достоверность результатов осуществляемого ими общественного контроля;

- обязательность рассмотрения органами власти и уполномоченными субъектами итоговых документов, подготовленных по результатам общественного контроля, учет ими предложений, рекомендаций и выводов, содержащихся в этих документах;

- многообразие форм общественного контроля;
- недопустимость необоснованного вмешательства субъектов общественного контроля в деятельность органов публичной власти и иных организаций, осуществляющих отдельные публичные полномочия, и презумпция добросовестности последних;

- недопустимость вмешательства в сферу деятельности политических партий и соблюдение нейтральности субъектами общественного контроля, исключающей возможность влияния решений политических партий на осуществление общественного контроля.

Субъектами общественного контроля являются Общественная палата РФ; общественные палаты субъектов РФ; общественные палаты (советы) муниципальных образований; общественные советы при федеральных органах исполнительной власти, общественные советы при законодательных (представительных) и исполнительных органах государственной власти субъектов РФ¹.

В Российской истории общественные институты на протяжении длительного периода играют заметную роль в обеспечении пра-

¹ 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.

вопорядка¹. На сегодняшний день участие общественности в сохранении и защите конституционных ценностей не менее востребовано и продуктивно. Так, например, в 2019 г. в Московской области народными дружинниками совместно с сотрудниками полиции проведено порядка 4,5 тыс. патрулирований. Совместными усилиями было выявлено 2,5 тыс. административных правонарушений, задержано свыше 2 тыс. правонарушителей, раскрыто 30 преступлений²; в Челябинской области (за семь месяцев 2020 г.) с участием членов добровольных народных дружин пресечено 3 713 административных правонарушений, раскрыто 68 преступлений, задержано 8 лиц, находящихся в розыске, оказано содействие по обеспечению охраны общественного порядка в 810 массовых и 424 оперативно-профилактических мероприятиях³; В Свердловской области в 2020 г. во время рейдов с участием народных дружин было выявлено около 10 тыс. административных правонарушений⁴.

При этом научный юридический поиск в области участия общественности в обеспечении правопорядка позволяет определить некоторые дискуссионные и перспективные моменты, на которые хотелось бы обратить внимание:

Во-первых, неопределенность используемых терминов «общественный институт», «общественное формирование».

Во-вторых, недостаточное материальное стимулирование участия отдельных общественных формирований в обеспечении правопорядка.

В-третьих, современная правовая модернизация основ взаимодействия государства и гражданского общества в деле обеспечения безопасности.

Если вести речь о некоторой неопределенности терминологии, следует заметить, что категории «институт общественности», «общественное формирование» (в том числе правоохранительной направленности) используются в отдельных научных

¹ Черенков А. Н. Общественные организации правоохранительной направленности в России (возникновение и развитие) // Административное и муниципальное право. 2020. № 5. С. 60–72.

² URL: <https://gurb.mosreg.ru/> (дата обращения: 20.08.2021).

³ URL: <https://mob.gov74.ru/Upload/files/Решение%20№%203%20от%2026.08.2020.pdf> (дата обращения: 20.07.2021).

⁴ URL: <http://midural.ru/news/list/document178536/> (дата обращения: 20.08.2021).

публикациях¹, в некоторых правовых актах², в рекомендательных модельных международных документах³. В свою очередь ни единого научного понимания, ни легального определения, ни четкой регламентации такие категории до сих пор не получили.

В научных трудах авторы указывают на то, что «общественные формирования, участвующие в охране общественного порядка и обеспечении общественной безопасности», являются субъектами, имеющими право на участие в обеспечении общественной безопасности. Кроме того, исследователи замечают, что «участие общественных объединений и общественных формирований в охране общественного порядка является одним из способов реализации партисипативности в публичном управлении»⁴.

Несложно увидеть, что авторы разделяют союзом «и» общественные объединения и общественные формирования. В этом смысле видится научное размежевание данных категорий на самостоятельные институциональные единицы. Однако каких-либо правовых оснований для этого не приводится.

Исследователи используют термин «общественное формирование» в качестве обобщающего для некоторой совокупности форм участия граждан в охране общественного порядка.

В системе законодательства России удалось обнаружить лишь один действующий нормативный правовой акт, закрепляющий термин «общественное формирование правоохранительной направленности». Это приказ МВД России от 29 января 2008 г. № 80, который регламентирует вопросы организации деятельности строевых подразделений патрульно-постовой службы полиции (далее – ППСП) и в том числе касается отдельных аспектов взаимодействия ППСП с общественными формированиями.

Названный приказ закрепляет обязанность командира полицейского подразделения, осуществляющего правопорядок, обеспечивать взаимодействие с общественными формированиями правоохранительной направленности по вопросам охраны общественного порядка, оказывать им помощь (методическую и практическую)

¹ См., напр.: *Воронина Л. И., Патюков А. В.* Участие граждан в охране общественного порядка: сравнительный анализ российского и зарубежного опыта. URL: <https://clck.ru/WvCtS> (дата обращения: 18.07.2021).

² Вопросы организации деятельности строевых подразделений патрульно-постовой службы полиции: приказ МВД России от 29 января 2008 г. № 80.

³ Модельный уголовно-исполнительный кодекс для государств – участников СНГ [Электронный ресурс] (принят постановлением Межпарламентской Ассамблеи государств – участников СНГ от 2 ноября 1996 г.). URL: garant.ru (дата обращения: 18.07.2021).

⁴ *Воронина Л. И., Патюков А. В.* Указ. соч.

в обучении формам и методам профилактики и пресечения девиантного поведения граждан.

Кроме того, приказом предписывается, что в решении по организации патрульно-постовой службы на последующие сутки предусматриваются сотрудничество не только между подразделениями органов внутренних дел, но и с представителями общественных формирований правоохранительной направленности. Сотрудники полиции, обеспечивающие правопорядок, должны знать... местонахождение представителей общественных формирований правоохранительной направленности.

В качестве правомочной нормы закреплено положение о том, что к охране правопорядка на добровольной основе могут привлекаться представители организаций и общественных формирований правоохранительной направленности...

Приказом предусмотрены мероприятия по контролю над организацией и несением службы нарядами полиции по охране правопорядка, которые включают оценку уровня взаимодействия между нарядами и общественными формированиями правоохранительной направленности. Отдельно оговариваются формы организации патрульно-постовой службы в сфере пассажирских перевозок, в числе которых участие членов общественных формирований правоохранительной направленности в обеспечении правопорядка.

Непосредственно для патрульных и постовых вменяются в обязанности взаимодействовать с общественными формированиями правоохранительной направленности, задействованными в обеспечении правопорядка, в пределах своей компетенции оказывать содействие в осуществлении возложенных на них задач по обеспечению общественного порядка на улицах, объектах транспорта и в других общественных местах и информировать руководителей органа внутренних дел о выявленных нарушениях в деятельности представителей общественных формирований правоохранительной направленности письменно.

Таким образом, с позиции ведомственного полицейского регулирования общественные формирования наделяются правом на участие в охране общественного порядка и осуществлении предупреждения и пресечения правонарушений.

Между тем анализ положений обозначенных правовых установлений дает следующую картину. В федеральном законе о полиции¹ термин «общественное формирование» не употребляется, а исполь-

¹ О полиции [Электронный ресурс]: Федеральный закон от 7 февраля 2011 г. № 3. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

зуются иные категории – «общественные объединения и организации». В другом федеральном законе – «Об участии граждан в охране общественного порядка»¹ также не удастся отыскать «общественных формирований», но конкретизируется, что под общественным объединением правоохранительной направленности следует понимать не имеющее членства общественное объединение, сформированное по инициативе граждан для участия в охране общественного порядка.

Сопоставление указанных законодательных актов и приказа МВД России № 80 позволяет задуматься о нормативном соответствии акта меньшей юридической силы законоположениям. В свою очередь полагаем, что ведомственный нормативный правовой акт отразил существующий в юридической науке подход к «общественному формированию» как родовому понятию по отношению к различным формам общественных инициатив в обеспечении правопорядка. Однако видится весьма опрометчивым применение в ведомственных приказах не вполне точных правовых категорий.

Представляется, что в широком смысле общественные формирования, участвующие в охране общественного порядка, в российском законодательстве представлены в таких формах как:

- 1) участие граждан в охране общественного порядка;
- 2) внештатное сотрудничество с органами внутренних дел;
- 3) участие граждан в поиске лиц, пропавших без вести;
- 4) общественные объединения (органы общественной самодеятельности);
- 5) общественные организации;
- 6) народные дружины;
- 7) пункты охраны общественного порядка;
- 8) российское казачество;
- 9) институты местного самоуправления (муниципальные органы, территориальное общественное самоуправление).

Основными нормативными правовыми актами, регулирующими статус указанных общественных формирований, на сегодняшний день являются следующие:

- Федеральный закон «О полиции»;
- Федеральный закон «Об участии граждан в охране общественного порядка»;

¹ Об участии граждан в охране общественного порядка [Электронный ресурс]: Федеральный закон от 2 апреля 2014 г. № 44. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

- Федеральный закон «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации»¹;
- Федеральный закон «Об общественных объединениях»².
- Федеральный закон «О государственной службе российского казачества»³.

Принципы участия граждан в охране общественного порядка сформулированы в законе 44-ФЗ: 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 (полицией), иными правоохранительными органами, органами государственной власти и органами местного самоуправления; недопустимости подмены полномочий органов внутренних дел (полиции), иных правоохранительных органов, органов государственной власти и органов местного самоуправления.

Можно подчеркнуть, что в силу положений ст. 72 Конституции РФ система правового регулирования отношений по вопросам обеспечения правопорядка и общественной безопасности представлена двумя уровнями: федеральным и региональным. Субъекты РФ достаточно охотно принимают собственные законы о регламентации участия граждан в охране общественного порядка на собственной территории. Такие законы приняты, к примеру, в городе Москве⁴, Свердловской области⁵, Республике Крым⁶ и многих других.

Кроме того, несмотря на деконституционализацию функции охраны общественного порядка органами местного самоуправления, муниципальное законодательство все-таки сохранило за отдельны-

¹ Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации [Электронный ресурс]: Федеральный закон от 6 октября 2003 г. № 131. URL: <http://www.pravo.gov.ru> (дата обращения: 20.08.2021).

² Об общественных объединениях [Электронный ресурс]: Федеральный закон от 19 мая 1995 г. № 82. URL: <http://www.pravo.gov.ru> (дата обращения: 20.08.2021).

³ О государственной службе российского казачества [Электронный ресурс]: Федеральный закон от 5 декабря 2005 г. № 154. URL: <http://www.pravo.gov.ru> (дата обращения: 20.08.2021).

⁴ Об участии жителей города Москвы в охране общественного порядка [Электронный ресурс]: Закон города Москвы от 28 марта 2001 г. № 9. URL: <http://www.pravo.gov.ru> (дата обращения: 20.08.2021).

⁵ О регулировании отдельных отношений, связанных с участием граждан в охране общественного порядка на территории Свердловской области [Электронный ресурс]: Закон Свердловской области от 15 июня 2015 г. № 49-ОЗ. URL: <http://www.pravo.gov.ru> (дата обращения: 20.08.2021).

⁶ Об отдельных вопросах участия граждан в охране общественного порядка в Республике Крым [Электронный ресурс]: Закон Республики Крым от 26 октября 2016 г. № 288-ЗПК/2016. URL: <http://www.pravo.gov.ru> (дата обращения: 21.08.2021).

ми типами муниципалитетов возможность оказывать поддержку гражданам и их объединениям, участвующим в охране общественного порядка, создавать условия для деятельности народных дружин. Закрепление за местным самоуправлением такого вопроса местного значения влечет и потребность принятия специальных муниципальных правовых актов¹.

Важный аспект функционирования общественных формирований, участвующих в обеспечении правопорядка, касается их финансового обеспечения.

На сегодняшний день отечественное законодательство исходит из постулата о диспозитивности государственного и муниципального материального стимулирования отдельных общественных формирований, и лишь в отношении службы российского казачества зафиксировано императивное законодательное требование о финансировании за счет средств федерального бюджета, бюджетов субъектов и бюджетов муниципальных образований.

Практика по материальному стимулированию и финансированию общественных формирований складывается в регионах и муниципалитетах по-разному. Например, в Курганской области с 2020 г. предусмотрено вознаграждение в сумме 1 тыс. руб. для дружинника, который оказал помощь сотрудникам органов внутренних дел при пресечении преступления². В Свердловской области в 2019 г. в бюджете субъекта было предусмотрено выделение суммы в 700 тыс. руб. на материальное стимулирование народных дружин³.

Несмотря на выделяемые субъектами Российской Федерации и муниципалитетами денежные средства на материальное стимулирование деятельности народных дружин, полагаем, что размеры сумм остаются недостаточными и никоим образом не порождают у населения мотивацию к участию в обеспечении правопорядка в составе народных дружин.

Более привлекательно выглядит финансирование службы в рядах казачества в отдельных регионах. К примеру, на реализацию государственной программы Краснодарского края «Казаче-

¹ См., напр., о принятых муниципальных правовых актах: О создании условий для деятельности добровольных формирований населения по охране общественного порядка на территории муниципального образования «город Екатеринбург» [Электронный ресурс]: Постановление Администрации города Екатеринбурга от 20 марта 2012 г. № 1048. URL: <https://екатеринбург.рф/жителям/безопасность/профилактика/днд> (дата обращения: 21.08.2021).

² URL: <https://ural-meridian.ru/news/207344/> (дата обращения: 20.08.2021).

³ URL: <https://workoutcrew.ru/poryadok-finansirovaniya-narodnyh-druzhin/> (дата обращения: 20.08.2021).

ство Кубани» в период с 2021 по 2023 гг. планируется направить 3,3 млрд руб.¹ Всероссийское казачье общество в 2021 г. получит субсидию в размере 69,7 млн руб².

В этом ключе интересным видится обратить внимание на высканную летом 2021 г. инициативу полномочного представителя Президента РФ в Северо-Кавказском федеральном округе Ю. Чайки о том, что «казачи должны стать территориальным подразделением Росгвардии»³, которую позже поддержал и глава государства. В случае реализации таких начинаний говорить о казачестве как общественном формировании уже не получится.

Как известно, конституционная реформа 2020 г. прошла достаточно масштабно и затронула широкий спектр отношений в государстве и обществе. Неминуемо за трансформацией Конституции РФ происходит корректировка, замена либо исключение тех законодательных и подзаконных норм и актов в целом, которые связаны с обновленными конституционными установками.

В рассматриваемом вопросе о роли общественных формирований, привлекаемых к участию в обеспечении правопорядка, намечались государственные шаги по поиску адекватных современным реалиям механизмов участия гражданского общества в деле обеспечения безопасности и правопорядка. Как уже отмечалось, в июле 2021 г. главой государства подписан указ, который утверждает Стратегию национальной безопасности Российской Федерации⁴ (далее – Стратегия).

Стратегия представляет базовый документ стратегического планирования, определяющий национальные интересы и стратегические национальные приоритеты Российской Федерации, цели и задачи государственной политики в области обеспечения национальной безопасности и устойчивого развития Российской Федерации на долгосрочную перспективу.

Обращает внимание тот факт, что в документе выстраивается последовательная модель взаимодействия гражданского общества и государства в сфере обеспечения национальной безопасности. Подчеркивается, что в настоящее время усиливается сплоченность

¹ URL: <https://kuban.rbc.ru/krasnodar/07/12/2020/5fce3d6b9a794700f8cfeef0> (дата обращения: 20.08.2021).

² URL: <https://www.newsru.com/> (дата обращения: 21.08.2021).

³ URL: https://www.gazeta.ru/politics/2021/07/10_a_13718930.shtml (дата обращения: 20.08.2021).

⁴ О Стратегии национальной безопасности Российской Федерации [Электронный ресурс]: Указ Президента РФ от 2 июля 2021 г. № 400. URL: <http://www.pravo.gov.ru> (дата обращения: 21.08.2021).

российского общества, укрепляется гражданское самосознание, растет осознание необходимости защиты традиционных духовно-нравственных ценностей, возрастает социальная активность граждан, *их вовлеченность в решение наиболее актуальных задач местного и государственного значения.*

В Стратегии определяются национальные интересы. В контексте тематики настоящего исследования можно уделить внимание двум из них. Первое – это защита конституционного строя, суверенитета, независимости, государственной и территориальной целостности Российской Федерации, укрепление обороны страны. Второе – поддержание гражданского мира и согласия в стране, укрепление законности, искоренение коррупции, защита граждан и всех форм собственности от противоправных посягательств, развитие механизмов взаимодействия государства и гражданского общества.

По замыслу Стратегии обеспечение и защита национальных интересов отныне должны осуществляться за счет концентрации усилий и ресурсов органов публичной власти, организаций и институтов гражданского общества и вследствие реализации национальных приоритетов: сбережение народа России и развитие человеческого потенциала; оборона страны; государственная и общественная безопасность; информационная безопасность; экономическая безопасность; научно-технологическое развитие; экологическая безопасность и рациональное природопользование; защита традиционных российских духовно-нравственных ценностей, культуры и исторической памяти; стратегическая стабильность и взаимовыгодное международное сотрудничество.

Каждый из обозначенных в Стратегии национальных приоритетов получает содержательное наполнение. Государственная и общественная безопасность представляют наибольший интерес с позиции предмета настоящего исследования.

Целями обеспечения государственной и общественной безопасности являются защита конституционного строя Российской Федерации, обеспечение ее суверенитета, независимости, государственной и территориальной целостности, защита основных прав и свобод человека и гражданина, укрепление гражданского мира и согласия, политической и социальной стабильности в обществе, совершенствование механизмов взаимодействия государства и гражданского общества, укрепление законности и правопорядка, искоренение коррупции, защита граждан и всех форм собственности, традиционных российских духовно-нравственных ценностей от противоправных посягательств, защита населения и территорий от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера.

В документе закрепляется необходимость совершенствования механизмов взаимодействия государства и гражданского общества посредством повышения доверия граждан к правоохранительной и судебной системам, совершенствования системы общественного контроля, механизмов участия граждан и организаций в обеспечении национальной безопасности; развития институтов гражданского общества, поддержки общественно значимых инициатив, развития взаимодействия общественности и населения с органами публичной власти в решении вопросов, которые влекут рост социальной напряженности¹.

Таким образом, общественные институты и государство способны соединить и образовать единую систему обеспечения конституционного правопорядка, а также выступить организационной составляющей укрепления конституционного правопорядка в целом. Поэтому важно продолжить законодательную работу по определению роли и установлении реальных правовых возможностей общественных формирований в укреплении конституционного правопорядка, определении оптимальных форм и направлений их сотрудничества с государством. При этом значительная роль принадлежит полиции, которая самостоятельно и в сотрудничестве с общественностью непосредственно обеспечивает конституционный правопорядок на всей территории России.

¹ См. подр.: Безруков А. В., Крысанов А. В., Пономарева В. В. Роль общественных формирований в обеспечении конституционного правопорядка в России // Вестник Московского Университета. Серия 21. Управление (государство и общество). 2021. № 3. С. 113–127.

Глава 3. Совершенствование и основные направления взаимодействия органов внутренних дел с общественными формированиями и иными органами публичной власти

3.1. Совершенствование взаимодействия органов внутренних дел с иными органами публичной власти в сфере обеспечения конституционного правопорядка

Эффективность деятельности органов внутренних дел по обеспечению правопорядка реализуется не только в слаженном сотрудничестве их подразделений между собой, а также во взаимодействии 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. И значимое место в реализации этой задачи принадлежит полиции.

Полиция Российской Федерации, как основная составляющая часть органов внутренних дел, осуществляет функции по обеспечению правопорядка в тесном взаимодействии с подразделениями внутренней службы и юстиции, образующими единую систему органов внутренних дел. В целях рационализации использования сил и средств правоохранительной системы России и достижения синергии усилий по обеспечению конституционного правопорядка, а также в рамках реализации принципа взаимодействия и сотрудничества¹ полиция осуществляет конструктивное взаимодействие с иными государственными органами правоохранительной направленности, органами государственной власти и местного самоуправления, физическими и юридическими лицами.

Взаимодействие представляется как связующее звено элементов системы обеспечения конституционного правопорядка и отражает процессы взаимного влияния объектов этой системы друг на друга посредством различных средств и методов.

¹ Статья 10 Федерального закона № 3-ФЗ «О полиции».

Для целей настоящего исследования важным представляется разграничить такие смежные дефиниции, как «взаимодействие» и «координация». Координация является одним из элементов управленческой деятельности, используемых в процессе осуществления управленческих функций. Координация реализуется определенным субъектом, имеющим соответствующие полномочия в отношении координируемых, в целях достижения целей координации¹. Взаимодействие, в свою очередь, лишено направляющей силы и не предполагает отношений подчиненности, организующим началом взаимодействия обычно выступает не определенный субъект, а положения какого-либо законодательного или иного нормативного правового акта, обязательные для исполнения взаимодействующими субъектами.

Вопрос о качественной организации взаимодействия органов внутренних дел с иными правоохранительными органами представляется нам одним из ключевых, ведь для эффективной работы любой системы, в том числе системы МВД России, необходимо не только выстроить четкую организационную структуру подразделений, укомплектованных профессионалами своего дела, но и сформировать четкие и понятные горизонтальные и вертикальные связи, обеспечивающие согласованную работу элементов системы².

Существует огромный массив нормативных правовых актов различного уровня, так или иначе затрагивающих вопросы сотрудничества полиции с другими правоохранительными органами в сфере обеспечения правопорядка. Проведенный ранее анализ положений данных актов³, а также опыт исследования практики реализации правоохранительной функции позволяет выделить следующие основные направления такого сотрудничества:

- анализ динамики преступности и состояния правопорядка, справочных и аналитических материалов по вопросам противодействия преступной деятельности, а также подготовка прогноза развития преступности и определение перспективных методов борьбы с преступностью;
- совершенствование правоохранительной деятельности по борьбе с преступностью, направленной на выявление, раскры-

¹ Подр. см., напр.: *Самоделькин А. С.* Управленческая функция координации оперативно-розыскной деятельности // *Вестник Казанского юридического института МВД России.* 2015. № 4. С. 100–104; *Он же.* О понятии координации оперативно-розыскной деятельности // *Вестник ВИ МВД России.* 2015. № 1. С. 180–183.

² *Ходжалеккулыев М.* Принцип иерархичности в организации систем / М. Ходжалеккулыев. Москва, 1991. С. 34.

³ *Безруков А. В.* Конституционно-правовой механизм обеспечения правопорядка органами публичной власти в Российской Федерации : монография. Москва, 2018. С. 231–255.

тие, расследование и предупреждение преступных деяний, в том числе совершенных новыми способами¹;

– изучение правоприменительной практики в сфере борьбы с преступностью, формирование предложений по совершенствованию отечественной законодательной базы;

– изучение и использование международного опыта противодействия преступности, в том числе сотрудничество в рамках деятельности международных организаций правоохранительной направленности, а также выявление и распространение положительного опыта координационной деятельности правоохранительных органов.

В качестве основных направлений взаимодействия МВД России с другими органами правопорядка, исследователями отмечаются следующие: *информационное взаимодействие*, предполагающее взаимный обмен оперативной, аналитической, справочной и иной информацией; *методическое взаимодействие*, в рамках которого осуществляются взаимные консультации и вырабатываются согласованные методы решения совместных задач; *функциональное взаимодействие*, заключающееся в организации совместной реализации управленческого воздействия для решения стоящих перед органами задач и исполнения их функций².

Полагаем важным отметить, что взаимодействие полиции с иными правоохранительными органами не всегда является результативным. Отдельные правоохранительные органы, обеспечивающие защиту прав граждан в смежных (или идентичных) сферах могут иметь схожий или пересекающийся функционал, что ведет к излишней конкуренции; в качестве примера можно отметить: МВД России и Росгвардия – в сфере обеспечения правопорядка, Следственный департамент МВД России и Следственный комитет России – в сфере расследования уголовных дел, ГУЭБиПК МВД России и ФСБ России – в сфере борьбы с коррупцией, МВД России и ФСБ России – в сфере противодействия терроризму и т. д. Подобная ситуация провоцирует снижение

¹ Особую актуальность данное направление деятельности приобретает в настоящее время в связи с ежегодным значительным ростом преступлений, совершенных с использованием информационно-телекоммуникационных технологий. Президент России В. В. Путин в выступлении на расширенной коллегии МВД России 3 марта 2021 г. отметил, что за последние 6 лет число преступлений в этой сфере возросло более чем в 10 раз. URL: <http://kremlin.ru/events/president/news/65090/print> (дата обращения: 20.08.2021).

² *Вострокнутов А. Л., Зыков В. В.* Организация межведомственного взаимодействия правоохранительных органов в противодействии преступлениям террористического характера // Вестник экономической безопасности. 2019. № 4. С. 209–215.

совместного доверия и снижает заинтересованность сотрудников правоохранительных органов в совместной работе. Вследствие вышеуказанной деятельности правоохранителей может стать разсогласованной, дублироваться, что снижает эффективность их совместной координации и организации взаимодействия, негативно отражается в целом на результатах работы и решении общей задачи – укреплении правопорядка.

Органы внутренних дел также осуществляют свою деятельность по обеспечению правопорядка во взаимодействии с органами публичной власти, не являющимися правоохранительными: федеральными органами государственной власти, органами государственной власти субъектов РФ, органами местного самоуправления, а также с общественными формированиями, физическими и юридическими лицами.

Для определения основных направлений и форм взаимодействия полиции с иными органами публичной власти обратимся к анализу положений Конституции РФ и действующего законодательства.

До внесения в 2020 г. поправок в Конституцию РФ в ней (ст. 132) содержалось прямое указание на некоторые вопросы местного значения, решаемые населением на территории муниципального образования, в том числе осуществление органами местного самоуправления охраны общественного порядка. Соответственно, существовала фундаментальная правовая база для организации взаимодействия органов местного самоуправления и полиции в данной сфере. Данные положения Конституции РФ, ныне утратившие силу, конкретизировались в п. 8 ч. 1 ст. 15 и п. 9 ч. 1 ст. 16 Федерального закона от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации», где указывалось, что данные вопросы местного значения подлежат решению в муниципальных районах и городских округах. Вместе с тем, неготовность органов местного самоуправления, прежде всего к финансированию органов правопорядка, а также к их организационному обеспечению, привело к тому, что законодательная база, запланированная к формированию положениями ч. 3 ст. 83 ФЗ-131, так и не получила развития: не было принято федерального закона, который бы определил порядок организации и деятельности муниципальной милиции¹.

¹ Следует отметить, что отдельные муниципалитеты проявляли инициативу в данном направлении. Показательны примеры становления органов муниципальной милиции в муниципальных образованиях: город Ижевск и Златоустовский городской округ Челябинской области. В настоящее время муниципальная милиция Ижевска преобразована в Управление общественной безопасности Администрации города Ижевска. В соответствии с постановлением Администрации Златоустовского город-

Представляется, что указанные обстоятельства послужили той самой причиной, по которой конституционный законодатель отказался от регламентации данного положения в Конституции РФ¹.

Одновременно с урезанием конституционного регулирования вопросов местного значения в ч. 3 ст. 132 Федеральной Конституции сформулировано положение о том, что органы местного самоуправления и органы государственной власти входят в единую систему публичной власти Российской Федерации. Данная конституционная декларация должна в перспективе снять все проблемные вопросы организации сотрудничества полиции с муниципалитетами, учитывая их нахождение в «одной лодке» публичной власти. Вместе с тем, выводы здесь делать преждевременно, так как соответствующая правовая база, направленная на конкретизацию этих конституционных положений, пока не сформирована.

Поэтому актуально и сегодня говорить о том, что органы внутренних дел являются одним из инструментов реализации государственной политики в сфере обеспечения правопорядка, и эффективность реализации такой политики возрастает с участием и привлечением органов местного самоуправления.

Особо значима организация слаженного взаимодействия полиции и муниципальных органов в период проведения выборов и референдумов, когда возрастают риски и угрозы нарушения конституционного правопорядка. Думается, что 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, особенно право на осуществление местного самоуправления и избирательные права².

ского округа от 30 сентября 2013 г. № 391-П «О создании Управления муниципальной милиции Администрации Златоустовского городского округа» с 1 октября 2013 г. и по настоящее время функционирует муниципальная милиция, в основные задачи которой входит контроль за соблюдением правил благоустройства, взаимодействие с правоохранительными органами, а также защита прав и законных интересов органов местного самоуправления. Вместе с тем, детальный анализ опыта построения муниципальной милиции требует отдельного исследования, в связи с чем здесь подробно не приводится. URL: <https://www.zlat-go.ru/doc/postanovleniya-administratsii> (дата обращения: 20.08.2021).

¹ По данному вопросу см., напр.: *Уваров А. А.* О расширительном значении президентских поправок к Конституции Российской Федерации // *Lex Russica*. 2020. № 11 (168). С. 43–52.

² См. подр.: *Безруков А. В.* Роль органов публичной власти и институтов общественности в обеспечении конституционного правопорядка в России: монография. Красноярск, 2019. С. 225–231; *Пождаев С. Г.* Управление органами внутренних дел при прове-

Действительно, анализ ФЗ «О полиции» позволяет констатировать: законодатель уделил должное внимание вопросам взаимодействия полиции с органами публичной власти и институтами гражданского общества.

Как отмечалось, одним из принципов деятельности полиции, закрепленным в ст. 10 ФЗ «О полиции», является принцип «Взаимодействия и сотрудничества». В соответствии с положениями данной статьи, на полицию возлагаются обязанности по взаимодействию с правоохранительными органами, иными органами публичной власти, организациями и гражданами, оказание им содействия в обеспечении защиты прав и свобод человека, соблюдении законности и правопорядка, а также по поддержке и развитию гражданских инициатив в указанной сфере; полиции предоставлено право использовать возможности указанных органов и лиц в порядке, установленном законодательством, а на них, в свою очередь, возлагается обязанность оказывать содействие полиции.

Данный принцип деятельности полиции получает развитие в перечне обязанностей, возложенных на полицию. Обратим внимание на те обязанности полицейских, которые предусматривают осуществление различного рода взаимодействия:

1. В соответствии с п. 1 ст. 12 ФЗ «О полиции» полиция обязана передавать информацию о преступлениях, административных правонарушениях и происшествиях по подследственности или подведомственности в государственные и муниципальные органы, организации или должностным лицам, к компетенции которых относится решение соответствующих вопросов, а также информировать соответствующие государственные и муниципальные органы, организации и должностных лиц этих органов и организаций о ставших известными полиции фактах, требующих их оперативного реагирования. Например, при выявлении сотрудниками полиции административного правонарушения, посягающего на права несовершеннолетних и предусмотренного ч. 1 ст. 5.35 КоАП РФ, они обязаны передать материалы дела об административном правонарушении в комиссию по делам несовершеннолетних и защите их прав соответствующего муниципального образования.

дении крупномасштабных мероприятий в современных условиях: монография. Москва, 2015. С. 27–36; Чистобородов И. Г. Административно-правовое обеспечение органами внутренних дел правопорядка и общественной безопасности в период подготовки и проведения избирательных кампаний: дис. ... канд. юрид. наук. Москва, 2013.

2. В соответствии с п. 6 ст. 12 ФЗ «О полиции» сотрудники полиции обязаны обеспечивать правопорядок и общественную безопасность в рамках проводимых публичных манифестаций. Этот функционал полиции реализуется совместно с представителями органов публичной власти на региональном и муниципальном уровне. Кроме того, законодатель обязывает полицию оказывать содействие организаторам массовых мероприятий в обеспечении безопасности граждан и правопорядка в местах проведения этих мероприятий. Естественно, взаимодействующими субъектами здесь определены организаторы таких массовых, в том числе публичных, мероприятий. Сложная социальная и экономическая обстановка, связанная в том числе с применяемыми противоэпидемиологическими мерами, значительно актуализирует данное направление деятельности полиции. Так, на территории Челябинской области в 2020 г. было проведено 6 818 массовых мероприятий, в том числе 3 805 публичных мероприятий общественно-политического характера, что почти в 3 раза больше, чем в 2019 г. В качестве результата этой совместной и эффективной работы полиции во взаимодействии с органами публичной власти и организациями – групповых нарушений общественного порядка и массовых беспорядков не допущено¹.

3. В соответствии с п. 7 ст. 12 ФЗ «О полиции» при возникновении чрезвычайных ситуаций на полицию возлагаются обязанности по спасению граждан, охране имущества, оставшегося без присмотра, а также по содействию бесперебойной работе спасательных служб. Такие подразделения, именуемые профессиональными аварийно-спасательными службами, на основании положений Федерального закона от 22.08.1995 № 151-ФЗ «Об аварийно-спасательных службах и статусе спасателей» могут создаваться как органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации, так и органами местного самоуправления.

4. В соответствии с п. 12, 35 ст. 12 ФЗ «О полиции» сотрудники полиции во взаимодействии с органами здравоохранения: осуществляют розыск лиц, уклонившихся от недобровольной госпитализации либо принудительных мер медицинского характера; доставляют в медицинские организации лиц, уклоняющихся от обязательства явиться в указанные организации по решению

¹ Информационно-аналитическая записка об итогах работы ГУ МВД России по Челябинской области по охране общественного порядка и обеспечению общественной безопасности на территории Челябинской области в 2020 году. URL: <https://74.xn--b1aew.xn--p1ai/document/23253705> (дата обращения: 23.08.2021).

суда; участвуют в наблюдении за лицами, которые в силу различных отклонений в состоянии здоровья представляют опасность для окружающих; содействуют недобровольной госпитализации лиц в медицинские организации, а также обеспечивают безопасность медицинского персонала при осуществлении осмотра таких лиц. В целях надлежащей реализации данных положений закона приняты ведомственные нормативные правовые акты, например приказ МВД России от 13 апреля 2021 г. № 212 «Об утверждении Порядка доставления лиц, находящихся в состоянии алкогольного, наркотического или иного токсического опьянения, в медицинские организации или специализированные организации либо в служебные помещения территориальных органов или подразделений полиции», приказ Минздрава РФ, МВД России от 30 апреля 1997 г. № 133/269 «О мерах по предупреждению общественно опасных действий лиц, страдающих психическими расстройствами» и др.

5. В соответствии с п. 19 ст. 12 ФЗ «О полиции» на полицию возложена обязанность осуществлять государственный контроль за соблюдением требований нормативных правовых актов в области обеспечения безопасности дорожного движения, а также осуществлять контроль и (или) организовывать работы в данной сфере во взаимодействии с организациями, участвующими в осуществлении: технического осмотра и государственной регистрации транспортных средств; производства государственных регистрационных знаков; перевозки опасных грузов; организованной перевозки детей; перевозок на крупногабаритных и тяжеловесных транспортных средствах и др.

Например, в целях профилактики детского дорожно-транспортного травматизма Управление ГИБДД ГУ МВД России по Челябинской области осуществляет взаимодействие с Министерством образования и науки Челябинской области¹. Сотрудники полиции также участвуют в работе комиссий по безопасности дорожного движения, данные комиссии осуществляют координацию и взаимодействие заинтересованных органов в сфере обеспечения безопасности дорожного движения, их члены участвуют в разработке и реализации областных государственных

¹ Данная работа организована на основании совместного приказа ГУ МВД России по Челябинской области, Минобрнауки Челябинской области от 4 апреля 2018 г. № 01/958/294. URL: <https://minobr74.ru/documents/doc/10699> (дата обращения: 26.08.2021).

программ по предупреждению аварийности на автомобильном транспорте¹.

6. В соответствии с п. 31, 36 ст. 12 ФЗ «О полиции» сотрудники полиции осуществляют охрану правопорядка и содействуют избирательным комиссиям и иным органам в их деятельности при проведении избирательных компаний, в том числе: принимают меры по пресечению противоречащей закону агитации; информируют избирательные комиссии о фактах выявленных нарушений и принятых мерах; предоставляют сведения в отношении кандидатов о судимостях, о привлечении их к административной ответственности по ст. 20.3 и ст. 20.29 КоАП РФ, а также запрашивают и получают такие сведения; осуществляют охрану помещений во время хранения бюллетеней; участвуют в обеспечении правопорядка в помещениях для голосования и на прилегающих территориях во время проведения голосований. Также полиция оказывает содействие органам публичной власти, выборным должностным лицам (зарегистрированным кандидатам на выборные должности), членам избирательных комиссий, представителям юридических лиц в осуществлении их законной деятельности, если им оказывается противодействие или угрожает опасность.

Отдельно необходимо упомянуть об обязанности полиции информировать глав субъектов РФ и органы местного самоуправления о состоянии правопорядка на соответствующей территории. Вместе с тем, практика реализации данного законодательного положения представляется обширной и требует более детального изучения в рамках отдельной работы.

7. В соответствии с п. 32 ст. 12 ФЗ «О полиции» и в порядке, определенном нормативными правовыми актами Правительства Российской Федерации и МВД России², сотрудники поли-

¹ Распоряжение Правительства Челябинской области от 26 марта 2014 г. № 119-рп. URL: <https://pravmin.gov74.ru/prav/pravitelstvo/komissii-i-sovety/komissiya-po-bespecheniyu-bezopasnosti-dorozhnogo-dvizheniya-chelyabinskoy-oblasti.htm> (дата обращения: 28.08.2021); Распоряжение Администрации города Челябинска от 23 апреля 2019 г. № 4532. URL: <https://www.cheladmin.ru/ru/resolution/rasporyazhenie-administracii-g-chelyabinska-no-4532> (дата обращения: 28.08.2021).

² Об утверждении Правил обращения со сведениями о результатах проведенной оценки уязвимости объектов транспортной инфраструктуры, судов ледокольного флота, используемых для проводки по морским путям, судов, в отношении которых применяются правила торгового мореплавания и требования в области охраны судов и портовых средств, установленные международными договорами Российской Федерации, а также со сведениями, содержащимися в планах и паспортах обеспечения транспортной безопасности объектов транспортной инфраструктуры и (или) транспортных средств, которые являются

ции обязаны выносить заключение о возможности допуска лиц к выполнению работ, непосредственно связанных с обеспечением транспортной безопасности. Данными нормативными правовыми актами предусмотрен порядок обращения субъекта транспортной инфраструктуры (физического, юридического лица, являющегося собственником объекта транспортной инфраструктуры и (или) транспортного средства) в органы внутренних дел с письменными запросами, процедуры рассмотрения таких запросов, видов принимаемых по ним решений.

8. В соответствии с п. 34 ст. 12 ФЗ «О полиции» должностные лица полиции обязаны в десятидневный срок направлять в налоговый орган рассматриваемые материалы для их дальнейшей проверки и принятия мер реагирования в связи выявлением обстоятельств, разрешение которых относится к компетенции налоговых органов. Данная работа организована в отделе по борьбе с налоговыми преступлениями УЭБиПК ГУ МВД России по Челябинской области. Налоговые органы, в свою очередь, вправе назначать камеральные или выездные налоговые проверки (в том числе совместные с сотрудниками полиции), акт о проведении которых направляется в органы внутренних дел. Учитывая специфику оперативно-розыскной деятельности, данные о ее результатах в статье не приводятся.

9. В соответствии с п. 38 ст. 12 ФЗ «О полиции» и в порядке, определенном нормативными правовыми актами МВД России¹, необходимо обеспечивать сохранность найденных и сданных в полицию документов, вещей, кладов, ценностей и другого имущества, их возврат законным владельцам либо передачу в соответствующие государственные или муниципальные органы.

Необходимо отметить организацию взаимодействия сотрудников полиции и граждан при осуществлении охраны правопо-

информацией ограниченного доступа, и Правил проверки субъектом транспортной инфраструктуры сведений в отношении лиц, принимаемых на работу, непосредственно связанную с обеспечением транспортной безопасности, или выполняющих такую работу [Электронный ресурс]: Постановление Правительства РФ от 24 ноября 2015 г. № 1257. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс»; О порядке выдачи органами внутренних дел Российской Федерации заключения о возможности (заключения о невозможности) допуска лиц к выполнению работ, непосредственно связанных с обеспечением транспортной безопасности: приказ МВД России от 21 декабря 2015 г. № 1203.

¹ Об утверждении Порядка обеспечения сохранности найденных и сданных в органы внутренних дел Российской Федерации документов, вещей, кладов, ценностей и другого имущества, их возврата законным владельцам либо передачи в соответствующие государственные или муниципальные органы: приказ МВД России от 16 ноября 2012 г. № 1040.

рядка в общественных местах в рамках реализации положений Федерального закона от 2 апреля 2014 г. № 44-ФЗ «Об участии граждан в охране общественного порядка», приказа МВД России от 18 августа 2014 г. № 696 «Вопросы подготовки народных дружинников к действиям в условиях, связанных с применением физической силы, и по оказанию первой помощи». К примеру, на территории Челябинской области действуют более ста добровольных народных дружин, объединяющих более одной тыс. трехсот дружинников, систематически участвующих в охране общественного порядка, с их помощью раскрыто 97 преступлений¹ и пресечено более 6,5 тыс. административных нарушений¹. В связи с тем, что в состав народных дружин Челябинской области часто входят казачьи формирования, в недавние инициативы в сфере правового регулирования казачества допускают их вхождение в состав ФСВНГ России², необходимо отдельно упомянуть о положительном опыте организации учебного взаимодействия ГУ МВД России по Челябинской области с дружинниками. В связи с тем, что действующими законодательными и иными нормативными актами не предусмотрено обучение представителей народных дружин, а их деятельности может быть связана с риском для жизни и здоровья, – преподавателями Центра профессиональной подготовки ГУ МВД России по Челябинской области проводятся лекционные и практические занятия с членами добровольных народных дружин и общественных объединений правоохранительной направленности, осуществляющих охрану общественного порядка на территории муниципальных образований Челябинской области, в целях подготовки к действиям в условиях, связанных с применением физической силы, а также приобретения ими практических навыков оказания первой доврачебной помощи³.

¹ Отчет временно исполняющего обязанности начальника ГУ МВД России по Челябинской области С. В. Богдановского «Об итогах работы ГУ МВД России по Челябинской области по охране общественного порядка и обеспечению безопасности на территории Челябинской области в 2020 году» на заседании Законодательного Собрания Челябинской области. URL: <https://74.xn--b1aew.xn--p1ai/news/item/24001151> (дата обращения: 24.08.2021).

² Путин поддержал идею создания в Росгвардии казачьих подразделений. URL: <https://ria.ru/20210710/kazaki-1740731495.html> (дата обращения: 28.08.2021).

³ См., напр.: В МО МВД России «Кыштымский» прошел учебно-методический сбор добровольных народных дружин и общественных объединений правоохранительной направленности. URL: <https://74.xn--b1aew.xn--p1ai/news/item/24001151> (дата обращения: 25.08.2021).

Еще одним значительным по объему направлением взаимодействия органов внутренних дел с иными органами публичной власти является участие в системе профилактики правонарушений, базис для функционирования которой заложен Федеральным законом «Об основах системы профилактики правонарушений в Российской Федерации» от 23 июня 2016 г. № 182-ФЗ. В соответствии с данным законом МВД России является одним из субъектов профилактики правонарушений в России: органы внутренних дел вправе осуществлять общую и индивидуальную профилактику правонарушений в различных формах, а также участвовать в составе координационных советов по вопросам профилактики правонарушений. К примеру, сотрудники ГУ МВД России по Челябинской области входят в состав Межведомственной комиссии по профилактике преступлений и правонарушений в Челябинской области, призванной координировать взаимодействие органов публичной власти, иных заинтересованных организаций и объединений, расположенных на территории Челябинской области, по вопросам профилактики правонарушений¹.

Массивный пласт взаимодействия органов внутренних дел регулируется нормами законодательных и иных актов в сфере профилактики безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних².

Итак, МВД России на сегодняшний день является субъектом значительного числа взаимодействующих систем, обеспечивающих тот или иной элемент конституционного правопорядка в Российской Федерации. Общие принципы такого сотрудничества основаны на нормах Конституции Российской Федерации, полномочия взаимодействующих органов, формы и методы взаимодействия устанавливаются федеральным и региональным законодательством, а порядок и условия взаимодействия регулируются ведомственными нормативными правовыми актами,

¹ О межведомственной комиссии по профилактике правонарушений в Челябинской области [Электронный ресурс]: распоряжение Правительства Челябинской области от 24 марта 2014 г. № 114-рп.

² Об основах системы профилактики безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних [Электронный ресурс]: Федеральный закон от 24 июня 1999 г. № 120-ФЗ. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс»; Об утверждении Инструкции по организации деятельности подразделений по делам несовершеннолетних органов внутренних дел Российской Федерации: приказ МВД России от 15 октября 2013 г. № 845; О совершенствовании деятельности центров временного содержания для несовершеннолетних правонарушителей: приказ МВД России от 1 сентября 2012 г. № 839.

а также иными документами ненормативного характера – договорами, соглашениями о сотрудничестве и так далее¹.

Исходя из того объема внешнего взаимодействия, которое осуществляется МВД России, представляются маловероятными возможность и необходимость четкого нормативного установления критериев оценки его эффективности. Представляется, эффективность этой деятельности должна оцениваться в каждом конкретном случае отдельно, исходя из критериев ведомственной оценки каждого субъекта взаимодействия, а также таких общеправовых критериев, как уровень доверия граждан к органам публичной власти и уровень защищенности их прав, свобод и законных интересов.

Согласованное функционирование органов публичной власти при обеспечении конституционного правопорядка позволяет объединить прилагаемые усилия, эффективно использовать материально-технические ресурсы, вовлекать в данную деятельность как органы государственной власти и местного самоуправления, для которых данная деятельность не является основной, так и отдельные институты гражданского общества, что в итоге позволяет получить значительный кумулятивный эффект.

Вовлечение в данную деятельность представителей институтов гражданского общества (общественных объединений, союзов, клубов, фондов и т. д.) полезно и позволяет прививать населению Российской Федерации правовые ценности, преодолевать негативные тенденции распространения правового нигилизма, что в конечном итоге способствует минимизации преступных и иных противоправных социальных явлений.

Резюмируя вышесказанное, следует обоснованно говорить о том, что в современных условиях надлежащая организация эффективного, конструктивного и комплексного взаимодействия подразделений МВД России с правоохранительными органами, иными органами публичной власти является одним из магистральных путей эффективного обеспечения конституционного правопорядка в Российской Федерации.

Следовательно, эффективное взаимодействие органов внутренних дел с другими органами публичной власти весьма значимо в механизме обеспечения конституционного правопорядка.

¹ См. подр.: *Безруков А. В., Гиздатов А. Р.* К вопросу о взаимодействии органов внутренних дел с иными органами публичной власти в сфере обеспечения конституционного правопорядка (на примере Челябинской области) // Конституционное и муниципальное право. 2022. № 5.

Результативность деятельности полиции и слаженность рассмотренного взаимодействия предопределяют качественное состояние конституционного правопорядка и эффективность его обеспечения в России в целом.

3.2. Основные направления и модернизация сотрудничества органов внутренних дел и общественных формирований в сфере обеспечения конституционного правопорядка в России

Приоритет прав и свобод личности, как одна из фундаментальных конституционных ценностей, задает целевые установки органам публичной власти на эффективное функционирование в сфере обеспечения безопасности личности, общества и государства, предопределяя условия для привлечения в этом направлении институтов общественности, которые в различных формах в той или иной мере участвуют в обеспечении конституционного правопорядка.

Основными субъектами обеспечения конституционного правопорядка выступают органы правопорядка, и в первую очередь органы внутренних дел Российской Федерации (далее – органы внутренних дел), на которые возлагается основная нагрузка по его обеспечению. И реальное привлечение институтов общественности формирует в этом направлении конструкцию оптимального механизма сотрудничества полиции и общественности, которые посредством реализации основных направлений и различных форм взаимодействия достигают эффективных результатов в обеспечении конституционного правопорядка¹.

Действительно, ощутимую помощь органам внутренних дел в обеспечении конституционного правопорядка оказывают представители различных общественных формирований правоохранительной направленности и граждане. Глава МВД России В. А. Колокольцев, отмечая роль общественности, подчеркнул, что в 2020 г. к мероприятиям по обеспечению правопорядка привлекалось почти 2 млн человек. Благодаря поступившей от граждан информации пресечена 361 тыс. правонарушений в сфере дорожного движения, задержано

¹ См. подр.: Безруков А. В., Пунтус С. А. Формирование оптимальной модели сотрудничества общественных формирований с полицией в сфере обеспечения конституционного правопорядка в России // Труды Академии управления МВД России. 2021. № 4. С. 51–59.

28 тыс. водителей с признаками опьянения. При непосредственном участии граждан и волонтерских организаций установлена судьба свыше 18,5 тыс. безвестно отсутствующих, в том числе более 5 тыс. несовершеннолетних¹.

Достижение конституционного правопорядка диктует потребность консолидированных действий государственных и негосударственных субъектов, задействованных в его поддержании. Нивелирование общественных инициатив, игнорирование потенциала общественности по укреплению правопорядка негативно влияет как на эффективность системы мероприятий по его качественному обеспечению, так и на уровень конституционной законности, степень защиты прав и свобод личности граждан.

Обеспечить взаимодействие публичной власти и гражданского общества (его институтов) на системной основе есть фундамент, обуславливающий современное государственно-правовое развитие. Данный базис способствует достижению конституционных целей по обеспечению прав и свобод личности и по закреплению и стабилизации конституционного правопорядка. Проектирование публичной власти (в том числе и полиции) на общественные интересы через сотрудничество государства и гражданских институтов – мировой тренд.

Новый вектор взаимодействия органов внутренних дел с общественными формированиями выступает ключевым признаком модернизации ее деятельности. Степень участия институтов гражданского общества в реализации правоохранительных функций заложена в концепцию эффективности деятельности полиции.

Такая модель сотрудничества полиции и общественности, стремящаяся создать социальную стабильность, закономерно ставит проблему вопроса о степени готовности к конструктивному сотрудничеству полиции и институтов гражданского общества², формирования партнерской модели их взаимоотношений³.

¹ Выступление Министра внутренних дел России В. А. Колокольцева на расширенном заседании коллегии МВД России 3 марта 2021 г. URL: <https://mvdmedia.ru/news/official/vystuplenie-ministra-vnutrennikh-del-rossiyskoy-federatsii-general-a-politsii-rossiyskoy-federatsii-v/> (дата обращения: 09.08.2021).

² *Киричек Е. В.* Взаимодействие полиции и институтов гражданского общества в Российской Федерации // Административное право и процесс. 2015. № 7. С. 28–29; *Меньшикова Н. С.* Полиция и гражданское общество: проблемы формирования партнерских отношений в Российской Федерации (теоретико-правовой аспект): автореф. ... дис. канд. юрид. наук. Санкт-Петербург, 2020. С. 3–5.

³ *Кокорев В. Ю., Яковлев О. В.* Взаимодействие территориальных органов МВД России с институтами гражданского общества: научно-методическое пособие. Москва, 2018. С. 3–4.

Видится, что взаимодействие общественных институтов и полиции базируется на фундаменте системы конституционных ценностей, а идея конституционализации должна стать «красной нитью» всех векторов реализации механизма обеспечения конституционного правопорядка. Конституционная законность предполагает воплощение в жизнь данной модели и в законодательстве – например, акты федерального законодательства: КоАП РФ; об основах общественного контроля в Российской Федерации (далее – закон об общественном контроле); о полиции; об общественной палате Российской Федерации; об участии граждан в охране общественного порядка; и др.

Действующая «Дорожная карта» дальнейшего реформирования органов внутренних дел Российской Федерации (принята в 2013 г.)¹ предусматривает открытость и опору на население обязательными условиями организации работы полиции и предполагает (п. 2.2) принятие Концепции взаимодействия МВД России с институтами гражданского общества (далее – концепция). И так как предыдущая концепция утратила силу (приказ МВД России от 23 января 2016 г. № 34 «О признании утратившими силу нормативных правовых актов МВД России»)², а новая до сих пор не разработана, то интересен взгляд на проект Стратегии развития взаимодействия МВД России с институтами гражданского общества³ (далее – Стратегия).

Не ставя целью критику формы документа (стратегия вместо концепции), обратим внимание на магистральное направление Стратегии в виде системной связи органов внутренних дел с институтами гражданского общества, направленной на обеспечение правопорядка. Ориентиры такого взаимодействия состоят не просто в формировании средств общественного контроля за полицией, а в создании режима общественно-государственного партнерства. По мнению А. В. Зимина, достижение таких целей обеспечивается:

¹ Дорожная карта дальнейшего реформирования органов внутренних дел Российской Федерации, разработанная расширенной рабочей группой при Министре внутренних дел Российской Федерации по дальнейшему реформированию органов внутренних дел // Официальный сайт МВД России. URL: <https://mvd.ru/mvd/documents/829054> (дата обращения: 09.08.2021).

² Концепция совершенствования взаимодействия подразделений системы Министерства внутренних дел Российской Федерации со средствами массовой информации и институтами гражданского общества на 2009–2014 годы, утвержденная приказом МВД России от 1 января 2009 г. № 1.

³ *Зимин А. В.* Стратегия развития взаимодействия МВД России с институтами гражданского общества (проект) // Труды Академии управления МВД России. 2015. № 2 (34). С. 9–15.

совершенствованием организационно-правовых основ рассматриваемого сотрудничества; 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 граждан¹.

Представляется, что достижению указанных целей будут способствовать множественные формы привлечения общественных институтов к обеспечению правопорядка от надзора за соблюдением избирательного законодательства (деятельность общественных наблюдателей и т. п.) до содействия в обнаружении пропавших без вести и противодействии экстремистским проявлениям (организация и участие в мероприятиях по неприятию идеологии терроризма и воспитанию традиционных ценностей и др.).

Эффективность взаимодействия полиции и институтов гражданского общества во многом обуславливается надлежащей нормативной правовой базой. Необходимо признать, что система таких актов уже сформирована: соответствующие конституционные нормы получают дальнейшее развитие в отраслевом (в том числе конституционном) законодательстве.

При этом необходимо принятие значительного количества подзаконных актов, имеющих целью расширение участия общественности в обеспечении правопорядка, в том числе путем разработки и реализации программ (федерального, регионального и муниципального уровней) сотрудничества полиции и общественных структур по укреплению правопорядка и обеспечению общественной безопасности.

Конституционное закрепление права на объединение (ст. 30 Конституции Российской Федерации) предопределило создание общественных объединения правоохранительной направленности (далее – ООПН). Их цель – сотрудничество с полицией (и иными правоохранительными органами) по обеспечению правопорядка. Они созданы во всех субъектах Российской Федерации, а общая численность населения, участвующего в их деятельности, доходит до 500 тыс. человек. Так, лишь на территории Красноярского края действует 76 добровольных народных дружин.² В Московской области региональный

¹ См. подр.: *Зимин А. В.* Указ. соч. С. 12–13.

² Сведения о добровольных народных дружинах на территории Красноярского края // Официальный сайт ГУ МВД России по Красноярскому краю. URL: <https://24.mvd.rf/slujba/narodnye-drujiny> (дата обращения: 09.08.2021).

реестр народных дружин и ООПН насчитывает уже 119 единиц (включая казачьи дружины)¹.

Следуя логике законодателя (Федеральный закон «Об общественных объединениях» определяет формы и виды общественных объединений), ООПН подразделяются на:

1) ООПН как не имеющие членства общественные объединения, сформированные по инициативе граждан для участия в охране общественного порядка;

2) народные дружины как основанные на членстве общественные объединения, участвующие в охране общественного порядка на основании Федерального закона от 2 апреля 2014 г. № 44-ФЗ «Об участии граждан в охране общественного порядка» (далее – закон об участии граждан в ООП).

Реализация закона об участии граждан в ООП фиксируется через находящиеся в ведении территориальных органов МВД России региональные реестры народных дружин и ООПН². Министерство в лице руководства территориальных органов осуществляет контроль за деятельностью народных дружин путем согласования кандидатур командиров народных дружин и количества дружинников, их планов работы, проведения мероприятий по охране общественного порядка³.

История добровольных народных дружин ведется со второй половины XX в. За почти 70 лет своего существования они успешно организовывали население на охрану общественного порядка. Но и в наши дни глава Российского государства неоднократно отмечает о необходимости в полной мере использовать помощь общественности в деле укрепления правопорядка, развития системы профилактики правонарушений⁴.

¹ Региональный реестр народных дружин и общественных объединений правоохранительной направленности Московской области // Официальный сайт ГУ МВД России по Московской области. URL: <https://50.мвд.рф/DEJATELNOST/ogv/народные-дружины> (дата обращения: 09.08.2021).

² О Порядке формирования и ведения регионального реестра народных дружин и общественных объединений правоохранительной направленности: приказ МВД России от 21 июля 2014 г. № 599.

³ Вопросы взаимодействия органов внутренних дел Российской Федерации и народных дружин: приказ МВД России от 21 июля 2014 г. № 597.

⁴ Выступление Президента Российской Федерации В. В. Путина на расширенном заседании коллеги МВД России (15 марта 2016 года); Выступление Президента Российской Федерации В. В. Путина на расширенном заседании коллеги МВД России (9 марта 2017 года) // Официальный сайт Президента РФ. URL: <http://www.kremlin.ru> (дата обращения: 09.08.2021).

Закон об участии граждан в ООП (ст. 2) понимает участие граждан в охране общественного порядка как 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.

Определяя формы участия граждан в охране общественного порядка, закон об участии граждан в ООП (гл. 2), на первичную роль выводит содействие органам внутренних дел (полиции) и иным правоохранительным органам (ст. 8), которое предполагает:

- возможность информирования органов правопорядка о правонарушениях и угрозах общественному порядку;
- участие в мероприятиях по охране общественного порядка как по приглашению полиции (иных правоохранительных органов), так и организаторов массовых мероприятий (спортивных, культурно-зрелищных и др.);
- работу в составе координационных, консультативных, экспертных и совещательных органов по вопросам охраны общественного порядка.

Закон об участии граждан в ООП (ст.ст. 9–12) устанавливает и иные формы (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).

Все названное развивает положения ст. 10 закона «О полиции», определяющей взаимодействие и сотрудничество полиции с общественностью (гражданами и их объединениями).

Обратим внимание, что закон об участии граждан в ООП (ст. 4) задает систему координат для взаимодействия и сотрудничества полиции с общественностью в виде принципов участия граждан в охране общественного порядка: добровольность; законность; приоритетность защиты прав и свобод человека и гражданина; и т. д.

Невозможно обойти стороной и факторы, снижающие эффективность сотрудничества полиции с общественностью. К таковым следует отнести 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. Полагаем, что все государственные структуры должны стремиться к снижению влияния таких факторов, в конечном итоге стимулируя институты гражданского общества к участию в обеспечении правопорядка.

Заметим, что уровень взаимодействия общественности и полиции напрямую влияет на качество деятельности последней (и причиной этого является не только лишь тот факт, что общественное мнение выступает ключевым критерием оценки деятельности полиции). Невозможно представить современную полицию, которая в своей работе не опирается на институты гражданского общества.

Исторический опыт 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 населения². 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 разума³.

Плюрализм коллабораций полиции и общественности не позволяет создать единую модель сотрудничества между ними, сконструировать общий алгоритм взаимодействия. Однако научная мысль позволяет создать прототипы, теоретические конструкции взаимодействия органов внутренних дел с общественными формированиями, среди последних заслуживают внимания следующие:

- общественный контроль за деятельностью полиции;
- профилактическая работа;
- мониторинг общественного мнения о деятельности полиции;
- взаимный обмен информацией, совместный анализ состояния правопорядка;
- повышение правовой грамотности населения;
- общественная экспертиза проектов документов (нормативных правовых актов, отчетов и т. п.);

¹ *Киричек Е. В.* Взаимодействие полиции и институтов гражданского общества в Российской Федерации. С. 31–32.

² *Кобец П. Н.* Особенности процесса реформирования полицейских органов в Республике Польша // Государственная власть и местное самоуправление. 2018. № 4. С. 59–62.

³ *Они же.* Опыт полиции Республики Индия по взаимодействию с гражданским обществом в сфере поддержания правопорядка // Государственная власть и местное самоуправление. 2019. № 1. С. 59–63.

- участие в разработке программ (федерального, регионального и муниципального уровней) в сфере обеспечения правопорядка;
- создание совещательных органов;
- организация научно-представительских мероприятий по актуальным вопросам обеспечения правопорядка;
- оказание содействия полиции в охране общественного порядка, пресечении, раскрытии преступлений и административных правонарушений;
- информирование населения о деятельности полиции и ООПН;
- поощрение членов ООПН, внештатных сотрудников, а также граждан, отличившихся в охране общественного порядка;
- отчет полиции перед населением о проделанной работе и др.¹

Несмотря на широкий спектр форм содействия общественности полиции – народные дружины, внештатные подразделения по отдельным направлениям деятельности (например безопасность дорожного движения), казацкие объединения, студотряды и др., – о систематизации всех разновидностей ООПН говорить преждевременно, и это одна из приоритетных задач в организации сотрудничества полиции и институтов гражданского общества.

Региональное законодательство включает специализированные законы, регулирующие участие населения в обеспечении правопорядка. Традиционно основу взаимодействия полиции и народных дружин составляют решения муниципальных органов власти и соответствующих территориальных органов МВД России. Координация работы дружин, действующих на уровне муниципалитета, возлагается на коллегиальные органы, функционирующие на общественных началах (например в Московской области – координирующий орган (штаб)²).

Но наиболее удачным видится способ организации такой деятельности, когда на уровне субъекта Российской Федерации существует общий координационный орган. Так, Законом Красноярского края от 25 июня 2015 г. № 8-3598 «О регулировании отдель-

¹ Многие из указанных форм взаимодействия в том или ином виде предлагались в литературе. См., напр.: *Стахов Я. Г.* Организационно-правовой механизм взаимодействия органов внутренних дел с другими правоохранительными органами в городе, районе: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Москва, 1991. С. 7–8, 13–15; *Киричѐк Е. В.* Указ. соч. С. 28–30; *Маслов А. Е.* Взаимодействие негосударственных объединений граждан правоохранительной направленности с органами внутренних дел в охране общественного порядка. Москва, 2011.

² Об отдельных вопросах участия граждан в охране общественного порядка на территории Московской области [Электронный ресурс]: Закон Московской области от 21 января 2015 г. № 2/2015-ОЗ // Интернет-портал Правительства Московской области. URL: <https://mosreg.ru/search?q=23.01.2015> (дата обращения: 09.08.2021).

ных отношений, связанных с участием граждан и их объединений в охране общественного порядка на территории Красноярского края» Правительством края создается координирующий орган (штаб) Красноярского края, цель которого – согласование работы дружинников не только с полицией и иными правоохранителями, но и органами публичной власти края¹.

На протяжении многих лет уникальными народными дружинами выступают казачьи общества (ст. 23 Закона об участии граждан в ООП). Их историческая роль во многом предопределяет участие в проведении массовых и праздничных мероприятий на территории ряда субъектов Российской Федерации, где это стало уже традиционным (например регионы ЮФО).

Профилактическая деятельность казачьих дружин совместно с полицией, также как и участие в охране общественного порядка при культурно-массовых мероприятиях, широко освещается на официальных интернет-сайтах не только территориальных органов МВД России, но и большинства казачьих обществ, внесенных в государственный реестр.

Так, по информации ГУ МВД России по Ростовской области значимую поддержку в обеспечении охраны общественного порядка оказывают представители казачьих дружин в составе более тысячи человек, из которых 104 единицы конных подразделений. Казаками оказано содействие полиции в раскрытии более тысячи преступлений, пресечении порядка 19 тыс. административных правонарушений, выявлении и уничтожении дикорастущей конопли².

При этом даже законодательное оформление казачьих формирований как особой формы самоорганизации граждан³ не привело к созданию отлаженного механизма их привлечения к обеспечению конституционного правопорядка и взаимодействию с органами

¹ О регулировании отдельных отношений, связанных с участием граждан и их объединений в охране общественного порядка на территории Красноярского края [Электронный ресурс]: Закон Красноярского края от 25 июня 2015 г. № 8-3598 // Официальный интернет-портал правовой информации Красноярского края. URL: <http://www.zakon.krskstate.ru> (дата обращения: 09.08.2021).

² Информационно-аналитическая записка о результатах оперативно-служебной деятельности ГУ МВД России по Ростовской области за 2019 год // Официальный сайт ГУ МВД России по Ростовской области. URL: <https://media.mvd.ru/files/embed/1784621> (дата обращения: 09.08.2021).

³ О государственной службе Российского казачества [Электронный ресурс]: Федеральный закон от 5 декабря 2005 г. № 154-ФЗ // Официальный интернет-портал правовой информации. URL: <http://www.pravo.gov.ru> (дата обращения: 09.08.2021).

внутренних дел¹. Не случайно подразделения полиции чаще рассчитывают на «адекватную» работу организаторов мероприятий (в том числе по привлечению частных охранных структур), чем на помощь казаков.

Самым значимым, по нашему мнению, компонентом институтов гражданского общества, содействующим полицейским структурам в обеспечении правопорядка, должны стать добровольные молодежные дружины.

Важность их роли восходит не столько к участию в противодействии преступным проявлениям, сколько к правовому просвещению населения (особенно лиц из числа молодежи) и воспитательно-патриотической деятельности (включая привитие навыков ЗОЖ). Полагаем, что создание ООПН на базе молодежных партийных структур может значительно повысить имидж соответствующей политической партии.

Кроме того, обращают на себя внимание и специфический подход молодежных формирований к решению вопросов обеспечения правопорядка, нестандартное мышление, а также особые возможности и навыки. Например, в Рязани в 2017 г. (совместной инициативой УМВД по Рязанской области и общественного совета) был создан отряд волонтеров, который помогает полиции выявлять противоправный контент в соцсетях². Такой позитивный пример (лишь за 2018 г. обнаружено 395 фактов противоправного контента) нашел отклик во многих регионах страны – подобные объединения созданы почти в половине субъектов Российской Федерации.

Таким образом, мы видим, что коллективные формы – от обычных народных дружин до иных ООПН (казачьи сообщества, молодежные формирования и др.) – есть основной способ участия граждан в обеспечении правопорядка.

Но невозможно игнорировать и значительный потенциал личной инициативы, индивидуального участия в обеспечении правопорядка. Такое сотрудничество граждан и правоохранителей имеет разнообразные формы: внештатное сотрудничество; профилактическая работа с отдельными лицами; участие в работе общественных пунктов охраны правопорядка; иные способы оказания помощи полиции (в том числе и защита гражданами собственных прав и свобод законными способами).

¹ *Пождаев С. Г.* Управление органами внутренних дел при проведении крупномасштабных мероприятий в современных условиях: монография. Москва, 2015. С. 84–85.

² Отчет о работе Общественного совета при МВД России за 2017–2019 годы. URL: <https://ос.мвд.рф/document/21172653> (дата обращения: 09.08.2021).

Общественные советы, функционирующие по всей системе МВД России, заняли собственную нишу в системе сотрудничества институтов гражданского общества с полицией. С момента создания их роль в работе органов внутренних дел значительно возросла: в настоящее время это не только участие в координации вопросов по обеспечению правопорядка, но и согласование общественно значимых интересов граждан и органов публичной власти, решение наиболее важных вопросов деятельности полиции (органов внутренних дел).

Благодаря работе данных органов удастся вести учет мнения общественных институтов по различным вопросам обеспечения безопасности и правопорядка в деятельности полиции, что, в конечном итоге, приводит и к снижению социальной напряженности.

Именно в деятельности общественных советов (в рамках ч. 7 ст. 9 Федерального закона «О полиции») получают развитие определенные нами выше наиболее действенные формы взаимодействия общественности и органов внутренних дел по актуальным вопросам деятельности полиции:

- 1) привлечение общественности к реализации соответствующей государственной политики;
- 2) участие в оценке концепций, программ, общественных инициатив;
- 3) проведения общественной экспертизы проектов нормативных правовых актов;
- 4) обсуждения вопросов в средствах массовой информации;
- 5) осуществление общественного контроля.

Так как все указанные формы направлены на решение вопросов, имеющих важное значение для полиции, это неизбежно накладывает свой отпечаток на организацию оперативно-служебной деятельности различных подразделений территориальных органов МВД России.

Представители общественности, члены общественных советов принимают участие в подведении итогов оперативно-служебной деятельности органов внутренних дел, их приглашают на различные совещания и коллегии (открытого характера), привлекают для проведения занятий в рамках профессиональной служебной и физической подготовки, с ними организуются совместные научно-представительные мероприятия (конференции, «круглые столы» и др.). Неоднократно в выступлениях руководителей министерства и общественных советов давалась позитивная оценка традиционных встреч представителей общественности с обучающимися ведомственных вузов.

Как и общественные советы при иных органах исполнительной власти, общественные советы в системе МВД России выступает

объектом пристального внимания со стороны научного сообщества. Регулярно высказываются предложения по совершенствованию их организационной структуры, статусу членов и направлениям контрольной деятельности¹.

Особое внимание исследователей обращается именно на общественный контроль со стороны данных органов, что обусловлено положениями закона об общественном контроле (ст. 2), в которых последний осуществляется за деятельностью в области обеспечения общественной безопасности и правопорядка, за деятельностью полиции и других правоохранительных органов. Доктринальное понимание общественного контроля проводится с позиции его рассмотрения как функции гражданского общества, вида социального контроля и конституционно-правового института².

Система субъектов контроля за полицией включает весь перечень, указанный в ст. 9 закона об общественном контроле: от Общественной палаты Российской Федерации до общественных советов в системе МВД России. Но полагаем, что в субъекты общественного контроля должны войти граждане и негосударственные объединения. Такая позиция базируется на законодательном закреплении содержания и целей общественного контроля. Дополнительно заметим, что детальность закона об общественном контроле ставит вопрос о целесообразности слова «основы» в его наименовании.

Таким образом, современная система сотрудничества полиции и гражданского общества характеризуется взаимным интересом и конструктивным диалогом, направленным на обеспечение конституционного правопорядка. В работе органов внутренних дел следует использовать весь потенциал исследуемого сотрудничества, что потребует от правоохранителей замены «палочной системы» показателей эффективности деятельности ориентиром на профилактику преступности и оценкой общественного мнения о деятельности полиции.

Реализация комплекса мероприятий по оптимизации сотрудничества граждан, общественных институтов и полиции позволит внести ощутимый вклад в систему профилактики правонарушений и поспособствует повышению качества обеспечения конституци-

¹ См., напр.: *Дерюга А. Н.* Проблемы реализации полномочий общественных советов ОВД при осуществлении общественного контроля / А. Н. Дерюга, И. В. Ковалева // Административное право и процесс. 2020. № 1. С. 56–61.

² *Бердникова Е. В.* Правовые подходы к определению общественного контроля // Современное право. 2016. № 3. С. 29–35; *Шугрина Е. С.* Возможные направления повышения эффективности деятельности субъектов общественного контроля в Российской Федерации // Государственная власть и местное самоуправление. 2016. № 3. С. 19–24.

онного правопорядка, прав и свобод человека. Такая деятельность неизбежно влечет и укрепление доверия общества к полиции, что значительно повышает имидж всей правоохранительной системы.

Таким образом, в современных условиях формирование оптимальной модели сотрудничества общественных формирований с полицией в сфере обеспечения конституционного правопорядка в России необходимо продолжать и активно развивать. Современные тенденции общественно-государственного развития ориентируют публичную власть и общественные формирования находить точки соприкосновения и выработать оптимальные формы и модели их конструктивного сотрудничества¹.

Для этого необходимо создавать условия посредством унифицированного законодательного регулирования вопросов сотрудничества полиции и общественных формирований, установления четких критериев эффективности их взаимодействия, стимулирования субъектов рассматриваемого сотрудничества на совместное эффективное решение задач и осуществление функций, направленных на качественное обеспечение конституционного правопорядка в России.

¹ См. подр.: *Безруков А. В., Пунтус С. А.* Формирование оптимальной модели сотрудничества общественных формирований с полицией в сфере обеспечения конституционного правопорядка в России // Труды Академии управления МВД России. 2021. № 4. С. 51–59.

Заключение

Рассмотрение вопросов места и роли органов внутренних дел 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.

Органы внутренних дел занимают особое место среди правоохранительных органов, функционирующих под общим руководством Президента России. Они занимают наибольший удельный вес, непосредственно реализуют положения гл. 2 Конституции РФ, соблюдая и охраняя конституционные права и свободы человека и гражданина (ст.ст. 20–27, 30–32 Конституции РФ), осуществляя их государственную защиту (ст. 45 Конституции РФ) и обеспечивая процессуальные права специальных субъектов (ст.ст. 47, 48, 49, 51, 52, 53 Конституции РФ). Тем самым органы внутренних дел самостоятельно и в сотрудничестве с общественными формированиями, а также с другими органами публичной власти непосредственно обеспечивают правопорядок на всей территории России.

Современная модель сотрудничества полиции и гражданского общества характеризуется взаимным интересом и конструктивным диалогом, направленным на обеспечение конституционного правопорядка. В работе органов внутренних дел следует использовать весь потенциал исследуемого сотрудничества, что потребует от правоохранителей замены «палочной системы» показателей эффективности деятельности ориентиром на профилактику преступности и оценкой общественного мнения о деятельности полиции.

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. Предлагается активнее привлекать к обеспечению правопорядка добровольческие объединения.

Реализация комплекса мероприятий по оптимизации сотрудничества граждан, общественных институтов и полиции позволит

внести ощутимый вклад в систему профилактики правонарушений и поспособствует повышению качества обеспечения конституционного правопорядка, прав и свобод человека. Такая деятельность неизбежно влечет и укрепление доверия общества к полиции, что значительно повышает имидж всей правоохранительной системы.

Таким образом, в современных условиях формирование оптимальной модели сотрудничества общественных формирований с полицией в сфере обеспечения конституционного правопорядка в России необходимо продолжать и активно развивать. Современные тенденции общественно-государственного развития ориентируют публичную власть и общественные формирования находить точки соприкосновения и выработать оптимальные формы и модели их конструктивного сотрудничества.

Для этого необходимо создавать условия посредством унифицированного законодательного регулирования вопросов сотрудничества полиции и общественных формирований, установления четких критериев эффективности их взаимодействия, стимулирования субъектов рассматриваемого сотрудничества на совместное эффективное решение задач и осуществление функций, направленных на качественное обеспечение конституционного правопорядка в России.

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
ЕС	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 РФ	Следственный комитет Российской Федерации
СНД СССР	Съезд народных депутатов Союза Советских Социалистических Республик
СНД РФ	Съезд народных депутатов Российской Федерации
ССП	Служба судебных приставов
США	Соединенные Штаты Америки
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

Научное издание

Безруков Андрей Викторович

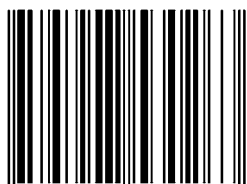
**Роль органов внутренних дел и институтов общественности
в обеспечении конституционного правопорядка в России**

Монография

Редактор *Д. В. Алентьев*
Верстка *С. Х. Аминова*

Подписано в печать 30.03.2022. Формат 60 × 84 $\frac{1}{16}$.
Уч.-изд. л. 6,71. Усл. печ. л. 6,74. Тираж 74 экз. Заказ № 10у.
Отделение полиграфической и оперативной печати РИО
Академии управления МВД России.
125171, Москва, ул. Зои и Александра Космодемьянских, д. 8

ISBN 978-5-907530-26-3



9 785907 530263