

## КОНСТИТУЦИОННО-ПРАВОВАЯ ОСНОВА ОБЕСПЕЧЕНИЯ ПРАВОПОРЯДКА В РОССИИ: СОВРЕМЕННОЕ СОСТОЯНИЕ И ПУТИ ОПТИМИЗАЦИИ

© 2018 г. А. В. Безруков

*Сибирский юридический институт МВД России, Красноярск;  
Сибирский федеральный университет, Красноярск*

*E-mail: abezrukov@bk.ru*

Поступила в редакцию: 09.01.2018 г.

Рассмотрена конституционно-правовая основа обеспечения правопорядка в России, выявлены ее значение и роль в конструкции конституционно-правового механизма обеспечения правопорядка. На основе анализа нормативных и доктринальных источников, а также практики высших судов России показано первостепенное значение конституционного законодательства в установлении и укреплении конституционного правопорядка. Обращено внимание на структуру, состояние и необходимость обеспечения согласованности и упорядоченности конституционного законодательства в России. Представлена общая характеристика и показано значение Конституции РФ в нормативно-правовой основе обеспечения правопорядка. Выявлены основные конституционные риски, предложены основные направления реализации конституционализации правопорядка. Вскрыты проблемы обеспечения верховенства и прямого действия Конституции РФ, соотношения конституционных и международно-правовых норм, взаимодействия национальных и международных органов в механизме обеспечения правопорядка. Показана роль Конституционного Суда РФ в устранении расхождения в понимании уполномоченными субъектами положений Конституции РФ и международно-правовых норм.

**Ключевые слова:** Конституция РФ, конституционное законодательство, конституционная стабильность, конституционализация правопорядка, конституционный риск, обеспечение правопорядка, Конституционный Суд РФ, Верховный Суд РФ.

DOI: 10.31857/S013207690002207-9

Важнейшей составляющей конструкции разрабатываемого в правовой доктрине конституционно-правового механизма обеспечения правопорядка<sup>1</sup>, предопределяющей эффективность функционирования всех его элементов, является конституционно-правовая основа обеспечения правопорядка, которая представлена положениями конституционного законодательства. Конституционно-правовую основу обеспечения правопорядка составля-

ют: Конституция РФ, конституционные законы (законы о поправках к Конституции РФ и федеральные конституционные законы), федеральные законы и подзаконные акты конституционного значения, решения Конституционного Суда РФ, иные акты конституционно-правового регулирования. Качественное содержание, полнота, порядок принятия конституционных актов, эффективность их реализации имеют первостепенное значение, поскольку как предопределяют содержание всей системы российского законодательства, так и обуславливают эффективность работы взаимосвязанных элементов конституционно-правового механизма обеспечения правопорядка в целом.

<sup>1</sup> См., напр.: Безруков А.В. Конституционно-правовой механизм обеспечения правопорядка органами публичной власти в Российской Федерации: дис. ... д-ра юрид. наук. М., 2017; Его же. Конституционно-правовой механизм обеспечения правопорядка органами публичной власти в России. М., 2018.

Условием гармоничного функционирования обозначенного механизма является качественный и эффективно работающий основной документ государства — Конституция, которая 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 социально-правовым ориентиром. Эффективная реализация Конституции РФ способствует конституционализации правопорядка, которая не ограничивается рамками конституционного регулирования, но органически встраивается в целостный механизм обеспечения правопорядка.

#### ***Современное понимание конституционализации правопорядка***

Термин “конституционализация” применяется в различных гуманитарных исследованиях (конституционном, международном, европейском праве), международных отношениях и работах, посвященных европейской интеграции<sup>2</sup>. В конституционном праве о конституционализации идет речь при рассмотрении тех или иных правовых институтов, например правосудия и судебной практики<sup>3</sup>.

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, выводимых через интерпретацию конституционных по-

ложений в практике конституционного правосудия<sup>4</sup>.

Конституционализация рассматривается и в таких срезах, как: “идеологическая” конституционализация, означающая восприятие законодателем конституционных принципов, ценностей и целей, конструирование и интерпретацию отраслевых норм в их духе; “нормативная” конституционализация, обеспечивающая соответствие отраслевого законодательства положениям Конституции РФ, которые в нем развиваются и конкретизируются; “практическая” конституционализация, включающая конституционализацию правоприменения и конституционализацию политики<sup>5</sup>. В доктрине встречаются и иные взгляды на понимание конституционализации, ее отражения в законодательстве<sup>6</sup>.

Развивать основные направления конституционализации позволяет интеграционный подход к пониманию конституции как фактора интеграции правовой системы. Сторонники такого подхода целевым предназначением конституции выдвигают идею интеграции всех отраслей национального права в единое иерархическое организованное целое. При этом задачами конституционного права остаются постановка целей для национального права, общеправовое целеполагание, закрепление базовых для всех отраслей права ценностей<sup>7</sup>. В современной доктрине идея интеграционной роли конституционного права как ключевой и системообразующей отрасли права

<sup>4</sup> Кравец И.А. Конституционная телеология и основы конституционного строя. [Б.м.], 2016. С. 8, 9.

<sup>5</sup> См.: 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: X Междунар. науч.-практ. конф. (Кутафинские чтения): в 4 ч. Ч. 1. М., 2016. С. 228, 229. (III Моск. юрид. форум).

<sup>6</sup> См.: Крусс В.И. Конституционализация права: основы теории // Там же; Аleshкова И.А. Интегративная функция конституционных предписаний как основа конституционализации отраслей российского права // Там же; Варламова Н.В. Принципы права как основа его конституционализации // Там же; Невинский В.В. Конституционализация рос. права: сущность, пределы // Там же; Кравец И.А. Указ. соч.

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

<sup>2</sup> См.: Lemley M.A. The Constitutionalization of Technology Law // Berkeley Technology Law Journal. Spring, 2000. Vol. 15. Issue 2; Schepel H. Reconstructing Constitutionalization: Law and Politics in the European Court of Justice // Oxford Journal of Legal Studies. Autumn 2000. Vol. 20. Issue 3. P. 457–468.

<sup>3</sup> См.: Кузьмин А.Г. Конституционализация правосудия и арбитражная судебная практика в Российской Федерации: дис. ... д-ра юрид. наук. Челябинск, 2016.

находит поддержку и развитие<sup>8</sup>. Особенно значимы осмысление и реализация идеи конституционализации правосознания и формирования конституционно ориентированного профессионального сознания юристов как необходимой базы укрепления конституционного правопорядка и конституционного правосудия<sup>9</sup>.

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

В современных российских условиях конституционализация предполагает формирование такого правопорядка, при котором обеспечивается господство права и верховенство Конституции РФ. Степень реализации Конституции РФ и конституционного законодательства показывает качественное состояние конституционного правопорядка в государстве. Последовательное осуществление конституционализации влечет укрепление конституционного правопорядка, предопределяет и связывает эффективность реализации конституционного законодательства и деятельности органов публичной власти. Соответственно, эффективное установление и укрепление правопорядка достигаются посредством формирования качественной и консолидированной его нормативно-правовой основы, которая должна быть относительно стабильной и конституционно ориентированной.

### ***Конституционная стабильность как необходимое условие эффективного обеспечения правопорядка***

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

<sup>8</sup> См., напр.: Добрынин Н.М. Конституционная юстиция как гарант очевидности политико-правовой модернизации государства // Государство и право. 2017. № 11. С. 50, 51; Зорькин В.Д. Конституционный Суд России: доктрина и практика. М., 2017. С. 287–310.

<sup>9</sup> Зорькин В.Д. Указ. соч. С. 63–65.

Поэтому важно правильно понимать, какую роль играют стабильность и сбалансированность конституционного текста, насколько осторожно следует подходить к возможным текстуальным изменениям Конституции РФ. Как подчеркивает Ю. Хабермас, устойчивость права является одним из решающих факторов легитимности правовой системы в массовом сознании. Развивая такой постулат, В.Д. Зорькин обоснованно отмечает, что устойчивый Основной Закон постепенно становится одним из ключевых символов правовой идентичности нации<sup>10</sup>. Н.С. Бондарь справедливо отмечает, что конституционализм есть объективно складывающийся порядок реальных общественных отношений. Основой конституционного правопорядка являются стабильность и отсутствие противоречий между властью, свободой и собственностью<sup>11</sup>.

Разделяя подход, что конституционные реформы необходимо осуществлять последовательно и без изменения основ конституционного строя России<sup>12</sup>, представляется, что конституционные преобразования в основном следует проводить без изменения текста Конституции РФ<sup>13</sup>.

Поэтому нельзя согласиться с учеными, которые изначально выступали и сегодня являются активными сторонниками изменения действующей Конституции РФ<sup>14</sup>, поскольку динамичные преобразования Конституции РФ и отсутствие конституционной стабильно-

<sup>10</sup> См.: Зорькин В.Д. Проблемы конституционно-правового развития России (К 20-летию Конституции Российской Федерации) // Вестник МГУ. Сер. 11 “Право”. 2014. № 1. С. 4, 5.

<sup>11</sup> См.: Бондарь Н.С. Стратегия российского конституционализма: от политических иллюзий к правовому реализму // Журнал рос. права. 2015. № 11. С. 5.

<sup>12</sup> Скуратов Ю.И. Развитие Конституции Российской Федерации 1993 года: поправки в Конституцию или конституционная реформа // Росс. юрид. журнал. 2009. № 3. С. 45–47.

<sup>13</sup> Возможно, следует вести речь об исключительном характере внесения поправок к Конституции РФ, что отмечено в доктрине (см., напр.: Аничкин Е.С. “Преобразование” Конституции Российской Федерации и развитие конституционного законодательства в конце 20 — начале 21 вв.: автореф. дис. ... д-ра юрид. наук. Тюмень, 2010. С. 12, 38).

<sup>14</sup> См., напр.: Исаков В.Б. Конституция, по которой невозможно жить // Конституционный вестник. 1994. № 1. С. 33–35; Кондрашев А.А. Пробелы в Конституции России: понятие, классификация и отграничение от смежных явлений // Росс. юрид. журнал. 2014. № 2. С. 34–38; Его же. Конституция России: дефекты принятия и содержания. Преобразования, поправки или пересмотр? // Государство и право. 2016. № 2. С. 32–35; Лукьянова Е.А. Конституционные риски. М., 2015. С. 65.

сти лишь негативно отразятся на установлении и поддержании конституционного правопорядка. Неспроста в конституционной доктрине предметом дискуссий остается вопрос о соотношении юридических и политических технологий в трансформации российского конституционного правопорядка<sup>15</sup>.

Представляется, что оптимальными способами развития и конкретизации положений Конституции РФ должны оставаться качественное и своевременное наполнение российским парламентом действующего законодательства и официальная интерпретация Конституционным Судом России отдельных положений Конституции РФ.

Таким образом, конституционная стабильность есть важнейшее условие установления и эффективного обеспечения конституционного правопорядка<sup>16</sup>, а нарушение стабильности Конституции РФ является конституционным риском, препятствует его установлению и поддержанию.

***Конституционные преобразования  
как вариативный способ развития  
Конституции и укрепления правопорядка***

Оптимальным способом конкретизации положений Конституции РФ являются конституционные преобразования, которые должны соответствовать духу и букве Конституции РФ, развивать ее положения. Конституционные преобразования понимаются как политико-правовой процесс полного или частичного реформирования Конституции<sup>17</sup>.

Представляется, что такие преобразования следует рассматривать в более широком смысле, включая различные конституционные реформы, текстуальное изменение Конституции РФ и конституционного законодательства. Поэтому конституционные преобразования следует отли-

чать от преобразования Конституции РФ, которое осуществляется посредством развивающих ее положения федерального законодательства и решений Конституционного Суда РФ<sup>18</sup>. Однако соотносить их следует как общее и частное, а не как параллельные процессы.

Что касается идеи преобразования Конституции как совокупности факторов существенного изменения смысла ее отдельных положений без текстуальной модификации<sup>19</sup>, то видится необходимым ее дальнейшее развитие в конституционной доктрине и практике. Заслуживает внимания и концепция динамичного развития федеральной Конституции в текстуальной (ее поправки и пересмотр) и нетекстуальной формах (реализация и “преобразование” Конституции РФ)<sup>20</sup>. Однако важно обратить внимание на преимущественное применение второй формы.

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

Всегда ли проведение таких конституционных преобразований имеет позитивное влияние на качественное состояние правопорядка и конституционно-правовой механизм его обеспечения в целом?

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

<sup>15</sup> См.: Конституционные принципы и пути их реализации: российский контекст: аналитический доклад / отв. ред. А.Н. Медушевский. М., 2014. С. 70, 71.

<sup>16</sup> См.: Безруков А.В. Стабильность Конституции Российской Федерации и конституционные преобразования: возможности сочетания и реализации // Росс. юстиция. 2017. № 3. С. 5–7.

<sup>17</sup> См.: Киреев В.В. К вопросу о понятии и методологии исследования конституционной реформы // Конституционное и муниципальное право. 2005. № 4. С. 7–9; Его же. Теоретические проблемы реформирования Конституции Российской Федерации: автореф. дис. ... д-ра юрид. наук. Челябинск, 2010. С. 10, 19.

<sup>18</sup> См.: Аничкин Е.С. “Преобразование” Конституции Российской Федерации и конституций (уставов) субъектов Российской Федерации. Барнаул, 2008. С. 4, 5, 18.

<sup>19</sup> См.: Аничкин Е.С. “Преобразование” Конституции Российской Федерации и развитие конституционного законодательства в конце 20 – начале 21 вв.: автореф. дис. ... д-ра юрид. наук. С. 9, 10.

<sup>20</sup> См.: там же. С. 12, 36.

Мало того, конституционные реформы в юридической литературе не без оснований рассматриваются как проявление правотворческого риска. Среди рисков таких реформ выделяют риск блокирования функционирования государства (принятие конституции, устанавливающей новую систему устройства и организации власти); риск ослабления позиций других органов публичной власти (нарушения баланса системы сдержек и противовесов, положенного в основу принципа разделения властей); включение в текст конституции принципов и правовых конструкций, не свойственных государству<sup>21</sup>.

Применительно к российским реалиям с учетом неоднократно внесенных конституционных поправок можно уже вести речь о наметившейся рискованной тенденции допустимости изменений текста Конституции РФ. Такая тенденция неблагоприятно влияет на состояние конституционного правопорядка, который предполагает стабильное конституционно-правовое регулирование и развитие. Обоснованно отмечается, что проводимые в российском обществе преобразования нуждаются в надежном правовом обеспечении, но оно не может быть чисто волевым<sup>22</sup>. И действительно, Конституция РФ и законы должны эффективно работать, иначе в обществе к ним будет безразличное отношение, что повлечет правовой нигилизм, а со снижением их престижа будут падать престиж и степень доверия населения к власти, что лишь воспрепятствует укреплению правопорядка.

Безусловно, Конституция должна развиваться и конкретизироваться в действующем законодательстве, способствуя укреплению правопорядка. Цель конституционной науки состоит в исследовании закономерностей конституционных правоотношений, в том числе применительно к такой черте Конституции как ее стабильность. Думается, что достижение такой цели является важнейшим условием эффективного обеспечения правопорядка органами публичной власти, последовательно реализующим конституционные ценности и приоритеты в своей практической деятельности. Однако не достижение опти-

мального сочетания стабильности и динамизма в конституционном развитии<sup>23</sup> (так же как и политизация конституционных процессов) способствует противоположной тенденции, что влечет ослабление и снижение прочности конструкции правопорядка, которая в положениях российского конституционного законодательства закреплена весьма обтекаемо.

### *Пути совершенствования и структуризации конституционно-правовой основы обеспечения правопорядка*

И в федеральной Конституции, и в действующем законодательстве не определены в полной мере конституционно-правовые основы обеспечения правопорядка. Совершенствование качественного состояния и корреляция положений конституционного законодательства во многом обуславливают не только эффективность его реализации, но и исходное нормативное установление конституционного правопорядка.

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

Общеправовая характеристика Конституции РФ развивается в решениях Конституционного Суда России. В числе ключевых его правовых позиций: признание высшей юридической силы Конституции РФ исключает право законодателя принимать решения, парализующие конституционную норму (Постановление от 28.10.1999 г. № 14-П); отдельные положения Конституции также имеют верховенство, высшую юридиче-

<sup>21</sup> См. подр.: Масловская Т.С. Риски в конституционном праве // Журнал рос. права. 2016. № 12. С. 21–24.

<sup>22</sup> См.: Матузов Н.И. Правовой идеализм как оборотная сторона правового нигилизма // Государство и право. 2013. № 10. С. 8, 9.

<sup>23</sup> О таком сочетании говорят и сторонники допустимости текущих конституционных поправок, подчеркивая, что динамизм должен сочетаться со стабильностью, не “опрокидывая” ее (см.: Авакьян С.А. Практика конституционных реформ: некоторые проблемы // Вестник МГУ. Сер. 11 “Право”. 2011. № 1. С. 24, 25).

скую силу, прямое действие и применяются на всей территории Российской Федерации (Постановление от 09.01.1998 г. № 1-П); в отсутствие специального правового регулирования должны непосредственно применяться нормы Конституции и тем самым приниматься все надлежащие меры к реализации решений Конституционного Суда РФ (Определение от 27.05.2004 г. № 210-О); все суды обязаны непосредственно применять Конституцию РФ в пределах своей компетенции и в порядке судопроизводства, определенного Конституцией (Постановление от 16.06.1998 г. № 19-П); Президент РФ при пробельности, противоречивости и/или установлении недействующего законодательства непосредственно руководствуется положениями Конституции РФ (Постановление от 31.07.1995 г. № 10-П)<sup>24</sup>.

Таким образом, принцип верховенства Конституции РФ показывает как высшую политико-правовую ценность Конституции РФ и ее место в правовой системе, так и конституционную приоритетность в обществе и государстве, ориентированную на уважение, признание и соблюдение Конституции всеми участниками общественных отношений. Что касается высшей юридической силы (ст. 15 Конституции РФ), то именно она четко показывает место и роль Конституции в системе законодательства, ее прямое действие. В свою очередь, упорядоченность положений конституционного законодательства необходима для исходного и надлежащего установления правопорядка.

Справедливо отмечается, что соотношения между Конституцией РФ и законами, а также Конституцией РФ и международными договорами определяются по отдельности: законы не должны противоречить Конституции РФ (ч. 1 ст. 15, ч. 2-4 ст. 125), а международные договоры должны ей соответствовать (ч. 1 ст. 15, п. “г” ч. 2 и ч. 6 ст. 125)<sup>25</sup>. Следовательно, Конституция РФ обладает верховенством и высшей юридической силой по отношению и к международным договорам, и к законам.

Конституционный акт по своей природе обладает большей юридической силой, чем

международный договор, являющийся актом международного, а не учредительного характера. И если вступивший в силу международный договор Российской Федерации противоречит федеральной Конституции, то он должен быть приведен в соответствие с ней посредством устранения соответствующих противоречий, приостановления или прекращения его действия либо применения процедуры его денонсации<sup>26</sup>.

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

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

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

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

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

<sup>24</sup> См.: Проблемы законодательных пробелов в конституционной юриспруденции. Национальный доклад XIV Конгрессу Конференции европейских конституционных судов. Вильнюс, 2008. С. 15, 16.

<sup>25</sup> См.: Голумян В.Г. Принципы толкования Европейской конвенции прав человека (Критика и защита) // Журнал конституционного правосудия. 2015. № 3. С. 9.

<sup>26</sup> О проверке конституционности международных договоров см., напр.: Саликов М.С. Международные договоры РФ как объекты конституционного судебного контроля // Росс. юрид. журнал. 2014. № 6. С. 21–26; Несмеянова С.Э. Международные договоры как объект конституционного судебного контроля // Росс. юрид. журнал. 2015. № 3.

При этом следует иметь в виду безусловность приоритета международных актов над законами России. Так, например, в 2013 г. Пленум Верховного Суда РФ в определенных случаях подтвердил возможность приоритетности положений российского законодательства над нормами Конвенции о защите прав человека и основных свобод. Верховный Суд РФ обратил внимание судов на то, что законодательство Российской Федерации может предусматривать более высокий уровень защиты прав и свобод человека в сравнении со стандартами, гарантируемыми Конвенцией и Протоколами к ней в толковании Европейского Суда по правам человека. В таких случаях судам, руководствуясь ст. 53 Конвенции, необходимо применять положения, содержащиеся в законодательстве России (п. 3 Постановления)<sup>27</sup>.

В том же решении Пленум Верховного Суда РФ установил, что во избежание нарушения прав и свобод человека, в том числе необоснованного их ограничения, правовые позиции Европейского Суда по правам человека учитываются при применении не только Конвенции и Протоколов к ней, но и иных международных договоров Российской Федерации (п/п. “с” п. 3 ст. 31 Венской конвенции о праве международных договоров от 23 мая 1969 г.) (п. 4 Постановления)<sup>28</sup>, тем самым расширяя пределы международно-правового регулирования.

Другая проблема заключается в выявлении соотношения Конституции РФ и международных документов, в частности Конвенции о защите прав человека и основных свобод. Для установления конституционного правопорядка в условиях интеграции в европейское правовое пространство важно обеспечить гармоничное, согласованное и единообразное их понимание и применение. Необходимость такого согласования в структуре национального правопорядка неоднократно отмечалась в доктрине<sup>29</sup>. Некоторые исследователи отмечают тенденцию конституционализации международного права и интернационализацию конституционной науки<sup>30</sup>.

Одними из важнейших задач, подчеркнул Председатель Конституционного Суда РФ В.Д. Зорькин, являются гармонизация России с общеевропейским правовым пространством и защита своей конституционной идентичности. Выявляя в числе опасных тенденций политизацию применения Конвенции о защите прав человека и основных свобод и сползание к “холодной войне”, В.Д. Зорькин определяет магистральную цель – сохранение взаимного доверия России и Европы и минимизацию политических и правовых рисков<sup>31</sup>.

### ***Минимизация и устранение конституционных рисков и угроз как мера эффективного обеспечения правопорядка***

Под риском в праве понимается явление, сопутствующее правовому развитию, модель альтернативно-негативной реализации права, реальность которой грозит деформацией конечных правовых результатов и снижением качества правового регулирования<sup>32</sup>. Следовательно, нейтрализация угроз и минимизация рисков нарушения правовых предписаний есть важнейшая составляющая обеспечения правопорядка. При этом верно обращено внимание на то, что необходимо четко соотносить прогнозы и риски, где первоочередная задача прогнозирования есть выявление степени вероятности наступления тех или иных рисков<sup>33</sup>.

Общеправовой институт риска постепенно становится предметом отраслевой правовой науки. Развиваясь в гражданском праве, он

---

сиейской Федерации и международного права: дис. ... д-ра юрид. наук. Саратов, 2004. С. 5, 6.

<sup>31</sup> См.: Зорькин В.Д. Россия и Страсбург // Росс. газ. 2015. 22 окт.; *Его же*. Конвенция о правах человека в российской правовой системе: проблемы имплементации // Журнал конст. правосудия. 2016. № 1. С. 1–8.

<sup>32</sup> См.: Тихомиров Ю.А. Право. Прогнозы и риски. М., 2015. С. 175–177.

<sup>33</sup> См.: Запольский С.В. Рец. на кн.: Ю.А. Тихомиров. Право. Прогнозы и риски. М., 2015 // Государство и право. 2016. № 6. С. 116. О социальных и конституционных рисках также см.: Киреев В.В. Конституционные риски современной России в сфере обеспечения идеологического многообразия // Проблемы права. 2014. № 1. С. 22–26; *Его же*. Конституционные риски, обусловленные особенностями разделения властей в современной России // Правопорядок: история, теория, практика. 2015. № 1. С. 152–154; Бублик В.А., Козаченко И.Я., Губарева А.В. Своеобразие внешнеэкономических рисков: антикриминальные модели // Всеросс. криминологический журнал. 2014. № 3. С. 63–70; Масловская Т.С. Риски в конституционном праве // Журнал рос. права. 2016. № 12. С. 17–25; Федорова М.Ю. Конституционная коррекция правового механизма управления социальными рисками // Росс. юрид. журнал. 2016. № 6. С. 143–154.

<sup>27</sup> О применении судами общей юрисдикции Конвенции о защите прав человека и основных свобод от 4 ноября 1950 г. и Протоколов к ней см.: Постановление Пленума Верховного Суда РФ от 27 июня 2013 г. № 21 // Росс. газ. 2013. 5 июля.

<sup>28</sup> См.: там же.

<sup>29</sup> См., напр.: Барбин В.В. Конституция России и общепризнанные принципы и нормы международного права: соотношение и развитие // Труды Академии управления МВД России. 2011. № 3 (19). С. 25.

<sup>30</sup> См.: Хижняк В.С. Конституционно-правовой механизм взаимодействия внутригосударственного права Рос-

представляет особый интерес и для конституционного права. Риск конституционный как вид правового риска имеет комплексный характер и несет серьезную угрозу правопорядку, поскольку может воздействовать на основные сферы жизнедеятельности общества<sup>34</sup>.

В числе конституционных рисков и угроз выделяются: опасность подмены народовластия государственным усмотрением<sup>35</sup> или подмена народовластия всевластием олигархов, утверждение бюрократического капитализма, незрелость гражданского общества, что сделало государство главным партийным строителем<sup>36</sup>, и др. И действительно, нельзя не согласиться с тем, что из народного суверенитета и демократического правления вытекают связанные с ними идеи: ограниченное правительство; разделение властей или иная система сдержек-противовесов; гражданский контроль за вооруженными силами; полиция, подчиняющаяся закону и судебному контролю; независимая судебная власть<sup>37</sup>.

Ключевыми разновидностями рисков в конституционном праве признаются риски в правотворческой деятельности (“инструментального”, “излишнего”, “изолированного”, нестабильного законотворчества) и риски в правоприменительной практике (институциональные риски и риски, относящиеся к юридической безопасности). Особое место занимает анализ рисков в законотворческой деятельности в силу их существенного характера, что связано с общими проблемами правового регулирования<sup>38</sup>.

Вместе с тем, видится, что конституционные риски и угрозы правопорядку изначально следует выявлять, предупреждать, минимизи-

ровать и/или устранять, обеспечивая качественное, полное и адекватное конституционно-правовое регулирование. Поэтому среди рассматриваемых рисков приоритетно следует выделить: дефектное конституционно-правовое регулирование, несогласованность и/или расхождение в понимании уполномоченными субъектами положений Конституции РФ и международно-правовых норм, игнорирование конституционных ценностей, верховенства Конституции РФ и нарушение конституционной стабильности.

Обратим внимание на расхождение положений Конвенции о защите прав человека и основных свобод и Конституции РФ и их интерпретации Конституционным Судом РФ и Европейским Судом по правам человека. В рассматриваемом контексте весьма значимо решение Конституционного Суда РФ, который, признавая взаимосвязанные положения действующего законодательства не противоречащими Конституции РФ, сформулировал следующие ключевые правовые позиции:

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

Во-вторых, возможность государственных органов, на которые возложено исполнение решений ЕСПЧ, если они пришли к выводу о невозможности исполнить вынесенное по жалобе против России постановление ЕСПЧ вследствие того, что в части, обязывающей Российскую Федерацию к принятию мер индивидуального и общего характера, оно основано на положениях указанной Конвенции в истолковании, приводящем к их расхождению с Конституцией РФ, обратиться в Конституционный Суд РФ для решения вопроса о возможности исполнения постановления ЕСПЧ и принятия мер индивидуального и общего характера, направленных на обеспечение выполнения данной Конвенции. В случае если Конституционный Суд РФ придет к выводу, что постановление Европейского Суда по правам человека, поскольку оно основано на Конвенции о защите прав человека и основных

<sup>34</sup> Справедливо отмечается, что конституционный риск имеет более значимый характер и может спровоцировать появление других рисков в различных сферах жизни общества и государства (см.: *Масловская Т.С.* Указ. соч. С. 18–20).

<sup>35</sup> См.: *Тимофеев Н.С.* Местное самоуправление как ожидание новогодней ночи (К 150-летию земства) // Конституционное и муниципальное право. 2014. № 5. С. 55, 56.

<sup>36</sup> См.: *Лебедев В.А., Киреев В.В.* Главное — конституционализм! (Пути развития российской демократии) // Конституционное и муниципальное право. 2012. № 2. С. 2–5.

<sup>37</sup> См.: *Хенкин Л.* Новое рождение конституционализма: генетическое влияние и генетические дефекты // *Кененова И.П., Троицкая А.А., Шустров Д.Г.* Сравнительное конституционное право в доктрине и судебных решениях. М., 2015. С. 99.

<sup>38</sup> См.: *Масловская Т.С.* Указ. соч. С. 17–25.

свобод в истолковании, противоречащем Конституции РФ, не может быть исполнено, такое постановление в этой части не подлежит исполнению.

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

В-четвертых, Суд не исключил правомочия федерального законодателя предусмотреть не противоречащий юридической природе Конституционного Суда РФ и его предназначению как высшего судебного органа конституционного контроля специальный правовой механизм разрешения им вопроса о возможности или невозможности с точки зрения принципов верховенства и высшей юридической силы Конституции РФ исполнить вынесенное по жалобе против России постановление Европейского Суда по правам человека<sup>39</sup>.

Таким образом, Конституционный Суд России принципиально определил приоритетность норм Конституции РФ в случаях расхождения ее понимания с международными нормами, в частности с данной Конвенцией, а также в определенных случаях взял на себя “миссию” блокирования решений ЕС. И законодатель поддержал Конституционный Суд РФ, соответственно расширив его компетенцию в этой части, а именно: закрепив правомочие Суда разрешать вопрос о возможности исполнения решения межгосударственного органа по защите прав и свобод человека с точки зрения принципов верховенства

и высшей юридической силы Конституции РФ<sup>40</sup>. И практика имеет примеры, когда Конституционный Суд России, исходя из верховенства и высшей юридической силы Конституции РФ, приходил к выводу о невозможности исполнения постановления Европейского Суда по правам человека<sup>41</sup>.

Представляется, что сложившийся подход обеспечивает полноценную реализацию важнейших юридических свойств Конституции РФ, способствует ее прямому действию и применению органами власти, позитивно влияет на укрепление правопорядка в целом. Исследователями обоснован такой подход<sup>42</sup>, справедливо признается недопустимость ситуации, когда решение ЕС предполагает внесение изменений в Конституцию РФ<sup>43</sup>. Достаточно убедительны и суждения о том, что речь должна идти об исключительных случаях, когда Конституционный Суд РФ обеспечивает реализацию верховенства и высшей юридической силы Конституции РФ<sup>44</sup>. Справедливо обращается

<sup>40</sup> См.: Федеральный конституционный закон 14 декабря 2015 г. № 7-ФКЗ «О внесении изменений в Федеральный конституционный закон “О Конституционном Суде Российской Федерации”» // Официальный интернет-портал правовой информации. URL: [http:// www.pravo.gov.ru](http://www.pravo.gov.ru) (дата обращения: 17.12.2017).

<sup>41</sup> См.: постановление Конституционного Суда РФ от 19 апреля 2016 г. № 12-П «По делу о разрешении вопроса о возможности исполнения в соответствии с Конституцией Российской Федерации постановления Европейского Суда по правам человека от 4 июля 2013 года по делу “Анчугтов и Гладков против России” в связи с запросом Министерства юстиции Российской Федерации»; постановление Конституционного Суда РФ от 19 января 2017 г. № 1-П «По делу о разрешении вопроса о возможности исполнения в соответствии с Конституцией Российской Федерации постановления Европейского Суда по правам человека от 31 июля 2014 года по делу “ОАО “Нефтяная компания “ЮКОС” против России” в связи с запросом Министерства юстиции Российской Федерации» // Официальный интернет-портал правовой информации. URL: [http:// www.pravo.gov.ru](http://www.pravo.gov.ru) (дата обращения: 24.01.2018).

<sup>42</sup> См.: *Клишас А.А.* Конституционный Суд Российской Федерации как гарант стабильного развития российской государственности // Журнал конст. правосудия. 2016. № 5. С. 13–16.

<sup>43</sup> См., напр.: *Клишас А.А.* Конституционные реформы на современном этапе правового развития // Журнал зарубежного законодательства и сравнительного правоведения. 2016. № 1 (56). С. 134, 135; *Карасев Р.Е.* Верховенство Конституции РФ при исполнении решений Европейского Суда по правам человека: теория и практика // Государство и право. 2016. № 4. С. 123.

<sup>44</sup> См.: *Лихачев М.А.* Место решений Европейского Суда по правам человека в контексте постановлений Конституционного Суда РФ 2013 и 2015 гг. и последующих законодательных изменений // Росс. юрид. журнал. 2016. № 2. С. 48–55.

<sup>39</sup> См.: Постановление Конституционного Суда РФ от 14 июля 2015 г. № 21-П по делу о проверке конституционности положений ст. 1 ФЗ “О ратификации Конвенции о защите прав человека и основных свобод и Протоколов к ней”; п. 1 и 2 ст. 32 ФЗ “О международных договорах Российской Федерации”, отдельных положений ГПК РФ, АПК РФ, КоАП РФ, УПК РФ // Официальный интернет-портал правовой информации. URL: [http:// www.pravo.gov.ru](http://www.pravo.gov.ru) (дата обращения: 23.10.2017).

внимание в правовой доктрине, что реализация таких полномочий должна быть умеренной, ориентирована на продвижение более высоких стандартов прав и свобод человека в сочетании с поиском способов учета и возможности исполнения решений ЕСПЧ<sup>45</sup>.

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

Поэтому нельзя не согласиться с признанием необходимости изыскания всех доступных российским властям средств для поддержания согласованного взаимодействия европейского (конвенционного) и национального (конституционного) правопорядков. Отступление от правовой обязательности постановлений ЕСПЧ допустимо в исключительных случаях и может быть продиктовано только целями защиты государственного суверенитета и верховенства Конституции РФ<sup>46</sup>. Многие исследователи аналогично обращают внимание на необходимость поиска компромисса при разрешении противоречий между этими судами в целях сохранения трансграничной защиты прав человека без ущерба суверенитету и национальным интересам России<sup>47</sup>.

Однако трудно согласиться с критикой указанных решений Конституционного Суда РФ и федерального законодателя. Отдельные исследователи полагают, что такие решения обеспечивают верховенство Конституционного Суда РФ, а не Конституции

РФ<sup>48</sup>, или утверждают о противоречивости его методологии и об отсутствии угрозе конституционным ценностям, которые Суд защищает<sup>49</sup>. Представляется, что именно Конституционный Суд РФ изначально должен обеспечить единообразное понимание Конституции РФ, в том числе посредством установления возможности исполнения решения межгосударственного органа по защите прав и свобод человека, имея возможность оценить его с позиций верховенства Конституции РФ.

В целом же проблема обеспечения конституционализации обращена не только к национальному законодательству, но 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 способствует как осуществлению конституционализации, так и укреплению российского конституционного правопорядка в целом.

Поэтому и деятельность органов публичной власти по обеспечению правопорядка содержит ряд концентрированных направлений, способствующих установлению конституционного правопорядка в целом. В их числе: 1) обеспечение конституционализации действующего законодательства (восполнение законодательных пробелов, обеспечение иерархичности правовых актов, качественного законодательного регулирования при сохранении целостной правовой стабильности); 2) обеспечение верховенства права и Конституции РФ в том числе посредством обеспечения единства нормативно-правового пространства; 3) надлежащий контроль и надзор за реализацией правовых предписаний; 4) противодействие правонарушениям и т.д.

Таким образом, важнейшую роль в обеспечении верховенства Конституции РФ и конституционализации правопорядка выполняет Конституционный Суд России, осуществляющий нор-

<sup>45</sup> См.: Кряжков В.А. Конституционный Суд РФ как участник процесса исполнения решений межгосударственного органа по защите прав и свобод человека // Государство и право. 2017. № 5. С. 32, 33.

<sup>46</sup> См.: Князев С.Д. Обязательность постановлений ЕСПЧ в правовой системе России (На основе практики Конституционного Суда Российской Федерации) // Журнал рос. права. 2016. № 12. С. 5–13.

<sup>47</sup> См.: Шевченко Т.Н., Зарубенко С.А. Взаимоотношения между национальными конституционными судами и судами международных организаций // Журнал конституционного правосудия. 2017. № 6. С. 1–7.

<sup>48</sup> См.: Варламова Н.В. Проблемы конституционализации правопорядка в условиях современных интеграционных процессов // Конституционное и муниципальное право. 2016. № 2. С. 13, 14.

<sup>49</sup> См.: Вайпан Г. Трудно быть богом: Конституционный Суд России и его первое дело о возможности исполнения решения Европейского Суда по правам человека // Сравнительное конституционное обозрение. 2016. № 4.

мативное и казуальное толкование Конституции РФ, а также функцию конституционного контроля, тем самым выступая одним из гарантов верховенства Конституции РФ. Некоторые ученые не без оснований называют такой Суд единственным легитимным субъектом конституционализации права<sup>50</sup>.

***Конституционализация правопорядка как перспективное направление консолидации и эффективной реализации конституционно-правовой основы обеспечения правопорядка***

Конституционализация правопорядка как процесс претворения конституционных принципов и ценностей в механизме установления и реализации правовых предписаний всеми субъектами правоотношений, участвующими в обеспечении правопорядка, является перспективным направлением эффективной реализации конституционно-правовой основы обеспечения правопорядка.

Конституционализация правопорядка складывается из трех составляющих элементов: 1) правотворческий, который проявляется в конкретизации и развитии в действующем законодательстве ценностей и положений Конституции РФ; 2) организационно-функциональный, предполагающий реализацию и применение правовых предписаний всеми субъектами обеспечения правопорядка, исходя из принципов верховенства Конституции РФ, ее высшей юридической силы и прямого действия; 3) институциональный, предусматривающий включение в механизм обеспечения правопорядка всех субъектов правовых отношений в качестве составляющей процесса конституционализации правопорядка.

Таким образом, конституционализация правопорядка является необходимым условием и одним из основных направлений эффективной реализации конституционно-правовой основы обеспечения правопорядка. Она обуславливает предупреждение и минимизацию конституционных рисков.

Конституционализация правопорядка не ограничивается рамками конституционного регулирования и органически встраивается в целостный конституционно-правовой механизм обеспечения правопорядка. Степень реализации Конституции РФ и конституционного законодательства является одним из индикаторов состояния конституционного правопорядка в государстве в целом. Последовательное проведение конституционализации

влечет укрепление конституционного правопорядка, предопределяет и связывает эффективность реализации конституционного законодательства и деятельности органов публичной власти по обеспечению правопорядка.

Представляется, что конституционализация правопорядка предполагает следующие направления ее реализации: 1) обеспечение верховенства права и высшей юридической силы Конституции РФ, ее прямого действия и повышенной стабильности; 2) активное претворение конституционных принципов и ценностей в отраслевом законодательстве и национальной правовой системе в целом<sup>51</sup>; 3) установление единства правового пространства, что в комплексе является необходимым условием качественного установления и эффективного обеспечения конституционного правопорядка в России.

Обозначенные направления реализации конституционализации правопорядка весьма взаимосвязаны. Обеспечение верховенства права, и в первую очередь верховенства Конституции РФ, осуществляется (в том числе) посредством установления единства правового пространства, что является одним из важнейших условий конституционализации правопорядка и направлений его обеспечения в целом<sup>52</sup>.

Обеспечение единства нормативно-правового пространства представляет собой комплексный конституционно-правовой механизм, включающий в себя ряд сфер деятельности уполномоченных субъектов в направлении обеспечения полноты и своевременности правового регулирования тех или иных общественных отношений; консолидации законодательства и согласованности нормативных правовых актов, их иерархичности, соответствия Конституции РФ и актам большей юридической силы; совершенствования законодатель-

<sup>51</sup> В современной конституционной доктрине развивается идея конституционализации отраслевого законодательства (см.: Красс В.И. Конституционализация права: основы теории. М., 2016; Кравец И.А. Конституционная телеология и основы конституционного строя; Алешикова И.А. Указ. соч.; Варламова Н.В. Принципы права как основа его конституционализации; Лексин И.В. Указ. соч.; Невинский В.В. Указ. соч.).

<sup>52</sup> Об обеспечении единства правового пространства см.: Аничкин Е.С. "Преобразование" Конституции Российской Федерации и развитие конституционного законодательства в конце 20 — начале 21 вв.: автореф. дис. ... д-ра юрид. наук; Анищферова О.В. Обеспечение единства законодательной системы Российской Федерации: дис. ... канд. юрид. наук. Челябинск, 2003; Филиппов А.Н. Конституционно-правовой механизм обеспечения единства правового пространства Российской Федерации: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Казань, 2013.

<sup>50</sup> См., напр.: Красс В.И. Конституционализация права: основы теории. М., 2016. С. 86, 87.

ства о нормативно-правовых актах, порядке их принятия и вступления в силу.

Если говорить о консолидации законодательства в сфере обеспечения правопорядка, такие предложения выдвигаются в правовой доктрине. Они сводятся к необходимости принятия Федерального закона “О концепции и механизме обеспечения единого национального правового порядка в Российской Федерации”, институционально представлены в следующем виде: Президент РФ осуществляет общее руководство государственными органами по обеспечению правопорядка; Правительство РФ организует и контролирует разработку и реализацию мероприятий по обеспечению правопорядка ведомствами, которые разрабатывают с этой целью необходимые правовые акты<sup>53</sup>. Такой подход приемлем, поспособствует консолидации компетентных субъектов в деле обеспечения правопорядка на базе единой, четко выстроенной и согласованной конституционно-правовой основы.

<sup>53</sup> См.: Пакус О.М. Юридические технологии обеспечения российского национального правопорядка: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Ростов н/Д., 2006. С. 26–27.

Важнейшей составляющей механизма обеспечения правопорядка выступает его конституционно-правовая основа. Качественное состояние и упорядоченность конституционного законодательства есть первостепенное и необходимое условие эффективного обеспечения правопорядка в целом.

Степень реализации Конституции РФ и конституционного законодательства является индикатором состояния конституционного правопорядка. Последовательное осуществление конституционализации влечет укрепление конституционного правопорядка, предопределяет и связывает эффективность реализации конституционно-правовой основы и деятельности органов публичной власти по обеспечению правопорядка. Следовательно, качественное обеспечение правопорядка достигается как консолидированной его конституционно-правовой основой, так и посредством формирования и эффективного функционирования целостного конституционно-правового механизма обеспечения правопорядка, конструкция которого сформирована и последовательно развивается в конституционной доктрине.

## CONSTITUTIONAL-LEGAL BASIS OF THE RULE OF LAW IN RUSSIA: MODERN STATE AND WAYS OF OPTIMIZATION

© 2018 A. V. Bezrukov

*Siberian law Institute of the Ministry of internal Affairs of Russia, Krasnoyarsk;  
Siberian Federal University, Krasnoyarsk*

*E-mail: abezrukov@bk.ru*

Received 09.01.2018

It examines the constitutional basis of the Rule of Law in Russia, revealed its importance and role in the construction of constitutional legal mechanism of ensuring the Rule of Law. On the basis of analysis of normative and doctrinal sources and practices of higher courts in Russia are shown the paramount importance of constitutional law in establishing and strengthening the constitutional Rule of Law. Attention is drawn to the structure, the condition and the need to ensure the coherence and orderliness of constitutional legislation in Russia. The General characteristics and shows the importance of the Constitution of the Russian Federation in the regulatory legal basis of the Rule of Law. Reveals the basic constitutional risks, the basic directions of implementation of constitutionalization of law. Revealed the problem of ensuring the supremacy and direct action of the Constitution of Russia, the ratio of constitutional and International Law, interaction between national and international authorities to ensure the Rule of Law. The role of the Constitutional Court of Russia in the elimination of differences in understanding by the authorized entities of the provisions of the Constitution of the Russian Federation and international legal norms.

**Key words:** the Constitution of the Russian Federation, Constitutional Law, constitutional stability, the constitutionalization of the Rule of Law, constitutional risk, Rule of Law, the Constitutional Court of Russia, Russian Supreme Court.