

# ГОСУДАРСТВЕННАЯ ВЛАСТЬ И МЕСТНОЕ САМОУПРАВЛЕНИЕ

А. В. Безруков\*

## Реализация идеи конституционализации правопорядка в условиях выявления, минимизации и устранения конституционных рисков

***Аннотация.** Рассмотрены основные направления осуществления конституционализации правопорядка в условиях выявления, минимизации и устранения конституционных рисков и потенциальных угроз. На основе анализа нормативных и доктринальных источников, судебной практики выявлены и показаны первостепенное значение и роль Конституции РФ, реализации ее положений в конструкции конституционно-правового механизма обеспечения правопорядка. Сформулировано понятие и выявлены основные конституционные риски, их разновидности, разработаны основные направления реализации конституционализации правопорядка. Освещены проблемы обеспечения верховенства и прямого действия Конституции России при проведении конституционных преобразований, обращено внимание на необходимость вдумчивого и последовательного их проведения, при этом такие преобразования небезосновательно рассматриваются в правовой доктрине как конституционный риск. Резюмируется, что конституционализация правопорядка должна осуществляться в условиях своевременного выявления и эффективного устранения (минимизации) конституционных рисков. Минимизация конституционных рисков и нейтрализация потенциальных угроз предопределяют реальные возможности качественного воплощения идеи конституционализации правопорядка в целом.*

***Ключевые слова:** Конституция РФ, единое правовое пространство, конституционализация правопорядка, конституционный риск, минимизация и устранение конституционных рисков, механизм обеспечения правопорядка, конституционная стабильность.*

**DOI: 10.17803/1994-1471.2018.90.5.044-056**

---

© Безруков А. В., 2018

\* Безруков Андрей Викторович, доктор юридических наук, доцент, профессор кафедры государственно-правовых дисциплин Сибирского юридического института МВД России  
abezrukov@bk.ru  
660131, Россия, г. Красноярск, ул. Рокоссовского, д. 20

Условием гармоничного функционирования механизма обеспечения правопорядка является качественный и эффективно работающий основной документ государства — Конституция, которая закладывает конституционно-правовые основы обеспечения правопорядка, создает условия для его конституционализации, консолидирует органы публичной власти в направлении эффективного обеспечения правопорядка. В том числе для этого в юридической доктрине разрабатывается концепция конституционно-правового механизма обеспечения правопорядка.

### КОНСТИТУЦИЯ И КОНСТИТУЦИОНАЛИЗАЦИЯ ПРАВОПОРЯДКА

Конституция РФ является не только приоритетной фундаментально-ценностной и нормативно-правовой основой обеспечения конституционного правопорядка, его социально-правовым ориентиром. Эффективная реализация Конституции РФ способствует конституционализации правопорядка, которая не ограничивается рамками конституционного регулирования и органически встраивается в целостный механизм обеспечения правопорядка.

Термин «конституционализация» применяется в различных гуманитарных исследованиях (конституционном, международном, европейском праве), международных отношениях и работах, посвященных европейской интеграции. В конституционном праве о конституционализации идет речь при рассмотрении тех или иных правовых институтов, например правосудия и судебной практики<sup>1</sup>.

Конституционализация может иметь широкое и узкое понимание. В узком значении под ней понимается возведение правовой нормы на уровень конституционного регулирования. Широкое понимание такого термина может использоваться не только в юриспруденции, но и в смежных науках как развитие взаимосвязанных средств и методов юридизации общественных отношений. Процесс юридизации общественных отношений рассматривается как постепенное развитие конституционализации правопорядка в целом<sup>2</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, а также выводимых через интерпретацию конституционных положений в практике конституционного правосудия<sup>3</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 как обеспечивающая соответствие отраслевого законодательства положениям Конституций РФ, которые в нем развиваются и конкретизируются; «практическая» конституционализация, включающая конституционализацию правоприменения и конституционализацию политики<sup>4</sup>. В доктрине встречаются и иные взгляды на понимание

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

<sup>2</sup> См.: Кравец И. А. Формирование российского конституционализма (проблемы теории и практики) : монография. М., 2002. С. 154—156.

<sup>3</sup> Кравец И. А. Конституционная телеология и основы конституционного строя : научно-практическое издание. [Б.м.] : Издательские решения, 2016. С. 8—9.

<sup>4</sup> Лексин И. В. Конституционное право и конституционный судебный процесс в свете представлений о конституционализации отраслей российского права // Развитие российского права: новые контексты и поиски решения проблем. III Московский юридический форум. X Международная научно-практическая конференция (Кутафинские чтения) : материалы конференции. Ч. 1. М., 2016. С. 228—229.

конституционализации, ее отражения в законодательстве<sup>5</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 задачей конституционного права остаются постановка целей для национального права, общеправовое целеполагание, закрепление базовых для всех отраслей права ценностей<sup>6</sup>. В современной доктрине идея интеграционной роли конституционного права как ключевой и системообразующей отрасли права находит поддержку и развитие<sup>7</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>8</sup>.

Таким образом, реализация идеи конституционализации развивается в отраслевом законодательстве в рамках единого правового пространства, укрепляя взаимосвязь Конституции и правовой системы, гармонично выстраивая структуру, содержание и обеспечивая корреляцию федерального и регионального законода-

тельства, тем самым цементируя конституционный правопорядок<sup>9</sup>.

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 достигается посредством формирования качественной и согласованной его нормативно-правовой основы, которая должна быть относительно стабильной и конституционно ориентированной.

#### **НАРУШЕНИЕ КОНСТИТУЦИОННОЙ СТАБИЛЬНОСТИ КАК УГРОЗА ДЛЯ ПРАВОПОРЯДКА И ЕГО КОНСТИТУЦИОНАЛИЗАЦИИ**

Представляется, что в числе приоритетных конституционных рисков и угроз для правопорядка в России находится нарушение конституцион-

<sup>5</sup> См.: *Крусс В. И.* Конституционализация права: основы теории : монография. М., 2016 ; *Кравец И. А.* Конституционная телеология и основы конституционного строя ; *Алешкова И. А.* Интегративная функция конституционных предписаний как основа конституционализации отраслей российского права // Развитие российского права: новые контексты и поиски решения проблем ; *Варламова Н. В.* Принципы права как основа его конституционализации // Там же ; *Невинский В. В.* Конституционализация российского права: сущность, пределы // Там же.

<sup>6</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>7</sup> См., например: *Добрынин Н. М.* Конституционная юстиция как гарант очевидности политико-правовой модернизации государства // Государство и право. 2017. № 11. С. 50—51 ; *Зорькин В. Д.* Конституционный Суд России: доктрина и практика : монография. М., 2017. С. 287—310.

<sup>8</sup> *Зорькин В. Д.* Конституционный Суд России: доктрина и практика. С. 63—65.

<sup>9</sup> О дефиниции и соотношении понятий «правопорядок» и «конституционный правопорядок» см.: *Безруков А. В.* Конституционно-правовой механизм обеспечения правопорядка органами публичной власти в России : монография. М., 2018. С. 66—71.

ной стабильности. Конституция РФ как ключевой правовой документ государства должна быть стабильной и изменяться в тех случаях, когда иного варианта решения вопроса не находится.

Поэтому важно правильно понимать, какую роль играет стабильность и сбалансированность конституционного текста и насколько осторожно необходимо подходить к возможным текстуальным изменениям Конституции РФ. Как подчеркнул Ю. Хабермас, устойчивость права является одним из решающих факторов легитимности правовой системы в массовом сознании. И, развивая такой постулат, В. Д. Зорькин обоснованно отмечает, что устойчивый Основной закон постепенно становится одним из ключевых символов правовой идентичности нации<sup>10</sup>. Справедливо отмечает и Н. С. Бондарь, 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 о том, что конституционные реформы необходимо осуществлять последовательно и без изменения основ конституционного строя России<sup>12</sup>, отметим, что конституционные преобразования в основном следует проводить без изменения текста Конституции РФ<sup>13</sup>.

Поэтому нельзя согласиться с учеными, которые изначально являлись и сегодня являются активными сторонниками изменения действующей Конституции РФ, поскольку динамичные преобразования Конституции РФ и отсутствие

конституционной стабильности лишь негативно отразятся на установлении и поддержании конституционного правопорядка. Неспроста в конституционной доктрине предметом дискуссий остается вопрос о соотношении юридических и политических технологий в трансформации российского конституционного правопорядка<sup>14</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>15</sup>, а нарушение стабильности Конституции РФ является конституционным риском, препятствует установлению и поддержанию правопорядка, процессу его конституционализации.

С учетом изложенного подчеркнем, что предложения об изменении действующей Конституции РФ на современном этапе не могут приниматься. Обеспечение стабильного конституционного развития должно достигаться в том числе путем официального толкования Конституции РФ Конституционным Судом России, который принял ряд таких решений, конституционный текст которых не может считаться полным (например, дела о толковании положе-

<sup>10</sup> Зорькин В. Д. Проблемы конституционно-правового развития России (к 20-летию Конституции Российской Федерации) // Вестник Московского университета. Серия 11 «Право». 2014. № 1. С. 4—5.

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

<sup>12</sup> Скуратов Ю. И. Развитие Конституции Российской Федерации 1993 года: поправки в Конституцию или конституционная реформа // Российский юридический 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., например: Аничкин Е. С. «Преобразование» Конституции Российской Федерации и развитие конституционного законодательства в конце XX — начале XXI в. : автореф. дис. ... д-ра юрид. наук. Тюмень, 2010. С. 12, 38.

<sup>14</sup> Конституционные принципы и пути их реализации: российский контекст : аналитический доклад / отв. ред. А. Н. Медушевский. М., 2014. С. 70—71.

<sup>15</sup> См.: Безруков А. В. Стабильность Конституции Российской Федерации и конституционные преобразования: возможности сочетания и реализации // Российская юстиция. 2017. № 3. С. 5—7.

ний ст. 136 и 137 Конституции РФ)<sup>16</sup>. При этом из правовых позиций Конституционного Суда РФ должен исходить и законодатель, осуществляя переработку конституционного законодательства.

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

ции 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. Вдумчивое и последовательное проведение конституционных преобразований способствует продуктивной конституционализации правопорядка с учетом своевременного выявления и минимизации (устранения) конституционных рисков и потенциальных угроз.

#### **ВЛИЯНИЕ КОНСТИТУЦИОННЫХ ПРЕОБРАЗОВАНИЙ НА СОСТОЯНИЕ ПРАВОПОРЯДКА И ПРОЦЕСС ЕГО КОНСТИТУЦИОНАЛИЗАЦИИ**

Всегда ли проведение таких конституционных преобразований имеет позитивное влияние на качественное состояние правопорядка и процесс его конституционализации?

Представляется, что, во-первых, проводимые конституционные реформы могут осуществляться лишь в рамках конституционности и не должны нарушать стабильность Конституции РФ и, во-вторых, их продуктивность должна быть обусловлена как выбором оптимальных

<sup>16</sup> См.: постановление Конституционного Суда РФ от 31 октября 1995 г. № 12-П по делу о толковании ст. 136 Конституции РФ ; постановление Конституционного Суда РФ от 28 ноября 1995 г. № 15-П по делу о толковании ч. 2 ст. 137 Конституции РФ // Вестник Конституционного Суда РФ. 1995. № 6.

<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 ; *Киреев В. В.* Теоретические проблемы реформирования Конституции Российской Федерации : автореф. дис. ... д-ра юрид. наук. Челябинск, 2010. С. 10, 19.

<sup>18</sup> *Аничкин Е. С.* «Преобразование» Конституции Российской Федерации и конституций (уставов) субъектов Российской Федерации : монография. Барнаул, 2008. С. 4—5, 18.

<sup>19</sup> *Аничкин Е. С.* «Преобразование» Конституции Российской Федерации и развитие конституционного законодательства в конце XX — начале XXI в. С. 9—10.

<sup>20</sup> *Аничкин Е. С.* «Преобразование» Конституции Российской Федерации и развитие конституционного законодательства в конце XX — начале XXI в. С. 12, 36.

средств реализации, так и своевременным выявлением, прогнозированием, устранением и минимизацией возможных конституционных рисков и потенциальных угроз правопорядку.

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. Справедливо отмечается в литературе, 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.

Общеправовая характеристика Конституции РФ развивается в решениях Конституционного Суда России и исходит из базовых конституционных принципов верховенства Конституции РФ и ее высшей юридической силы (ст. 4, 15). В числе ключевых правовых позиций Суда: признание высшей юридической силы Конституции исключает право законодателя принимать решения, парализующие конституционную норму (постановление от 28 октября 1999 г. № 14-П); отдельные положения Конституции также имеют верховенство, высшую юридическую силу, прямое действие и применяются на всей территории РФ (постановление от 9 января 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 (определение от 27 мая 2004 г. № 210-О); все суды обязаны непосредственно применять Конституцию РФ в пределах своей компетенции и в порядке судопроизводства, определенного Конституцией (постановление от 16 июня 1998 г. № 19-П); Президент России при пробельности, противоречивости и (или) установлении недействующего законодательства непосредственно руководствуется положениями Конституции РФ (постановление от 31 июля 1995 г. № 10-П)<sup>23</sup>.

В целом же решения Конституционного Суда РФ обоснованно характеризуются учеными как имеющие нормативно-доктринальный характер, концентрирующие в себе сплав научно-теоретических подходов с реальной юридической практикой, во многом приобретают признаки конституционной доктрины, имеющей межотраслевое значение<sup>24</sup>.

<sup>21</sup> См. подробно: *Масловская Т. С.* Риски в конституционном праве // Журнал российского права. 2016. № 12. С. 21—24.

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

<sup>23</sup> См.: Проблемы законодательных пробелов в конституционной юриспруденции : Национальный доклад XIV конгрессу Конференции европейских конституционных судов. Вильнюс, июнь 2008 г. С. 15—16 // URL: <http://www.pravo.gov.ru>. (дата обращения 20 декабря 2017 г.).

<sup>24</sup> См.: *Бондарь Н. С., Джагарян А. А.* Правосудие: ориентация на Конституцию : монография. М., 2018. С. 66—71.

Таким образом, заложенный в Конституции РФ и развивающийся в законодательстве и судебной-конституционной практике 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.

#### **НЕЙТРАЛИЗАЦИЯ УГРОЗ И МИНИМИЗАЦИЯ РИСКОВ НАРУШЕНИЯ ПРАВОВЫХ ПРЕДПИСАНИЙ КАК ВАЖНЕЙШАЯ СОСТАВЛЯЮЩАЯ ОБЕСПЕЧЕНИЯ ПРАВОПОРЯДКА**

Одной из важнейших задач, подчеркнул Председатель Конституционного Суда России В. Д. Зорькин, являются гармонизация России с общеевропейским правовым пространством и защита своей конституционной иден-

тичности. Выявляя в числе опасных тенденций политизацию применения Конвенции и сползание к «холодной войне», Валерий Дмитриевич определяет магистральную цель — сохранение взаимного доверия России и Европы и минимизация политических и правовых рисков<sup>25</sup>.

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>26</sup>. Следовательно, нейтрализация угроз и минимизация рисков нарушения правовых предписаний есть важнейшая составляющая обеспечения правопорядка. При этом верно обращено внимание, что необходимо четко соотносить прогнозы и риски, где первоочередной задачей прогнозирования является выявление степени вероятности наступления тех и или иных рисков<sup>27</sup>.

Общеправовой институт риска постепенно становится предметом отраслевой правовой науки. Развиваясь в гражданском праве, он 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>28</sup>.

<sup>25</sup> Зорькин В. Д. Россия и Страсбург // Российская газета. 2015. 22 окт. С. 10 ; Он же. Конвенция о правах человека в российской правовой системе: проблемы имплементации // Журнал конституционного правосудия. 2016. № 1. С. 1—8.

<sup>26</sup> См.: Тихомиров Ю. А. Право. Прогнозы и риски. М., 2015. С. 175—177.

<sup>27</sup> См.: Запольский С. В. Рецензия на книгу: Тихомиров Ю. А. Право. Прогнозы и риски. М., 2015 // Государство и право. 2016. № 6. С. 116.

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

<sup>28</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. Риски в конституционном праве. С. 18—20).

В числе конституционных рисков и угроз выделяются такие как: опасность подмены народовластия государственным усмотрением<sup>29</sup>, или подмена народовластия всевластием олигархов, утверждение бюрократического капитализма, незрелость гражданского общества, что сделало государство главным партийным строителем<sup>30</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 и противовесов; гражданский контроль за вооруженными силами; полиция, подчиняющаяся закону и судебному контролю; независимая судебная власть<sup>31</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>32</sup>.

Вместе с тем видится, что конституционные риски и угрозы правопорядку изначально следует выявлять, предупреждать, минимизировать 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.

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.

### **РОЛЬ ОРГАНОВ ПУБЛИЧНОЙ ВЛАСТИ В СИСТЕМЕ ОБЕСПЕЧЕНИЯ ПРАВОПОРЯДКА В УСЛОВИЯХ МИНИМИЗАЦИИ И УСТРАНЕНИЯ КОНСТИТУЦИОННЫХ РИСКОВ**

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

<sup>29</sup> Тимофеев Н. С. Местное самоуправление как ожидание новогодней ночи (к 150-летию земства) // Конституционное и муниципальное право. 2014. № 5. С. 55—56.

<sup>30</sup> Лебедев В. А., Киреев В. В. Главное — конституционализм! (Пути развития российской демократии) // Конституционное и муниципальное право. 2012. № 2. С. 2—5.

<sup>31</sup> 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>32</sup> Масловская Т. С. Указ. соч. С. 17—25.



нормативное 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>33</sup>.

Действительно, роль конституционных (уставных) судов, как и иных судов, особо важна в установлении конституционализации правопорядка. Обоснованно отмечается, что конституционализация правосудия многогранна: применяя конституционные нормы, российские суды обеспечивают прямое действие Конституции РФ, выявляя законодательные пробелы, чем побуждают законодателя к принятию актов, соответствующих Конституции РФ. Формулируя свои позиции по тем или иным вопросам, суды фактически восполняют пробелы в правовом регулировании<sup>34</sup>.

Интересно мнение Б. С. Эбзеева о том, что современный конституционализм — не замкнутый в себе позитивный правопорядок, он дополняется надпозитивными конституционными принципами<sup>35</sup>. И среди них не только конституционные принципы разделения властей и единства публичной власти, но также принципы верховенства права, верховенства Конституции, предопределяющие фундаментально-ценностную основу конституционного правопорядка в целом.

С учетом изложенного, конституционализация правопорядка как процесс претворения конституционных принципов и ценностей в механизме установления и реализации правовых предписаний всеми субъектами правоотношений, участвующими в обеспечении правопорядка, складывается из трех элементов: 1) пра-

вотворческого, который проявляется в конкретизации и развитии в действующем законодательстве ценностей и положений Конституции РФ; 2) организационно-функционального, предполагающего реализацию и применение правовых предписаний всеми субъектами обеспечения правопорядка, исходя из принципов верховенства Конституции РФ, ее высшей юридической силы и прямого действия; 3) институционального, предусматривающего включение в механизм обеспечения правопорядка всех субъектов правовых отношений в качестве составляющей процесса конституционализации правопорядка.

Таким образом, конституционализация правопорядка 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

<sup>33</sup> См.: Крусс В. И. Указ. соч. С. 86—87.

<sup>34</sup> Кузьмин А. Г. Конституционализация правосудия и арбитражная судебная практика в Российской Федерации : дис. ... д-ра юрид. наук. Челябинск, 2016. С. 8—9.

<sup>35</sup> Эбзеев Б. С. Современный конституционализм как синтетическое единство естественного и позитивного права // Государство и право. 2015. № 12. С. 8—9.

<sup>36</sup> В современной конституционной доктрине развивается идея конституционализации отраслевого законодательства (см.: Крусс В. И. Указ. соч. ; Кравец И. А. Конституционная телеология и основы конституционного строя ; Алешкова И. А. Указ. соч. ; Варламова Н. Указ. соч. ; Лексин И. В. Указ. соч. ; Невинский В. В. Указ. соч.).

законодательстве и национальной правовой системе в целом<sup>36</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 взаимосвязаны и весьма значимы в условиях выявления, минимизации и устранения конституционных рисков. 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.

Обеспечение единства правового пространства представляет собой комплексный конституционно-правовой механизм, позволяющий минимизировать и устранить систему конституционных рисков и потенциальных угроз. Такой механизм включает 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 законодательства о нормативных правовых актах, порядке их принятия и вступления в силу. Именно минимизация и (или) устранение дефектного конституционно-правового регулирования изначально снижают вероятность развития возможных последу-

ющих конституционных рисков, предопределяя эффективное и гармоничное функционирование обозначенного механизма обеспечения правопорядка в целом.

\* \* \*

Важнейшей органической составляющей механизма обеспечения правопорядка выступает конституционализация правопорядка, которая должна осуществляться в условиях своевременного выявления и эффективного устранения (минимизации) конституционных рисков. Минимизация конституционных рисков и нейтрализация угроз предопределяют реальные возможности качественного воплощения идеи конституционализации правопорядка в целом.

Последовательное осуществление конституционализации влечет укрепление конституционного правопорядка, предопределяет и связывает эффективность реализации законодательства и деятельности органов публичной власти по обеспечению правопорядка, которые должны быть ориентированы на своевременное выявление и продуктивное устранение (минимизацию) конституционных рисков. Такой подход способствует полноценной реализации положений Конституции РФ, обеспечению ее верховенства и прямого действия.

Таким образом, качественное обеспечение правопорядка достигается посредством конституционализации правопорядка в рамках эффективного функционирования целостного конституционно-правового механизма обеспечения правопорядка, позволяющего своевременно выявлять, минимизировать и устранять конституционные риски.

## БИБЛИОГРАФИЯ

1. Аничкин Е. С. «Преобразование» Конституции Российской Федерации и конституций (уставов) субъектов Российской Федерации : монография. — Барнаул, 2008.
2. Аничкин Е. С. «Преобразование» Конституции Российской Федерации и развитие конституционного законодательства в конце XX — начале XXI в. : автореф. дис. ... д-ра юрид. наук. — Тюмень, 2010.
3. Безруков А. В. Стабильность Конституции Российской Федерации и конституционные преобразования: возможности сочетания и реализации // Российская юстиция. — 2017. — № 3.
4. Бондарь Н. С. Стратегия российского конституционализма: от политических иллюзий к правовому реализму // Журнал российского права. — 2015. — № 11.

5. *Бондарь Н. С., Джагарян А. А.* Правосудие: ориентация на Конституцию : монография. — М., 2018.
6. *Добрынин Н. М.* Конституционная юстиция как гарант очевидности политико-правовой модернизации государства // Государство и право. — 2017. — № 11.
7. *Запольский С. В.* Рецензия на книгу: Тихомиров Ю. А. Право. Прогнозы и риски. М., 2015 // Государство и право. — 2016. — № 6.
8. *Зорькин В. Д.* Конвенция о правах человека в российской правовой системе: проблемы имплементации // Журнал конституционного правосудия. — 2016. — № 1.
9. *Зорькин В. Д.* Конституционный Суд России: доктрина и практика : монография. — М., 2017.
10. *Зорькин В. Д.* Проблемы конституционно-правового развития России (к 20-летию Конституции Российской Федерации) // Вестник Московского университета. — Серия 11 «Право». — 2014. — № 1.
11. *Киреев В. В.* К вопросу о понятии и методологии исследования конституционной реформы // Конституционное и муниципальное право. — 2005. — № 4.
12. *Киреев В. В.* Конституционные риски, обусловленные особенностями разделения властей в современной России // Правопорядок: история, теория, практика. — 2015. — № 1.
13. *Киреев В. В.* Конституционные риски современной России в сфере обеспечения идеологического многообразия // Проблемы права. — 2014. — № 1.
14. *Киреев В. В.* Теоретические проблемы реформирования Конституции Российской Федерации : автореф. дис. ... д-ра юрид. наук. — Челябинск, 2010.
15. *Кокотов А. Н.* Конституционное право в российском праве: понятие, назначение и структура // Правоведение. — 1998. — № 1.
16. *Кравец И. А.* Конституционное право как метаотрасль : Роль конституции и основ конституционного строя в межотраслевой гармонизации // Конституционное и муниципальное право. — 2017. — № 11.
17. *Кравец И. А.* Формирование российского конституционализма (проблемы теории и практики) : монография. — М., 2002.
18. *Кравец И. А.* Конституционная телеология и основы конституционного строя : научно-практическое издание. — [Б.м.] : Издательские решения, 2016.
19. *Крусс В. И.* Конституционализация права: основы теории. — М., 2016.
20. *Кузьмин А. Г.* Конституционализация правосудия и арбитражная судебная практика в Российской Федерации : дис. ... д-ра юрид. наук. — Челябинск, 2016.
21. *Лебедев В. А., Киреев В. В.* Главное — конституционализм! (Пути развития российской демократии) // Конституционное и муниципальное право. — 2012. — № 2.
22. *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 : в 4 ч. — М., 2016. — Ч. 1.
23. *Лукьянова Е. А.* Конституционные риски : учебно-методическое пособие. — М., 2015.
24. *Масловская Т. С.* Риски в конституционном праве // Журнал российского права. — 2016. — № 12.
25. Проблемы законодательных пробелов в конституционной юриспруденции : Национальный доклад XIV конгрессу Конференции европейских конституционных судов. Вильнюс, июнь 2008 г. // URL: <http://www.pravo.gov.ru>. (дата обращения 20 декабря 2017 г.).
26. *Скуратов Ю. И.* Развитие Конституции Российской Федерации 1993 года: поправки в Конституцию или конституционная реформа // Российский юридический журнал. — 2009. — № 3.
27. *Тихомиров Ю. А.* Право. Прогнозы и риски. — М., 2015.
28. *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.

29. Федорова М. Ю. Конституционная коррекция правового механизма управления социальными рисками // Российский юридический журнал. — 2016. — № 6.
30. Эбзеев Б. С. Современный конституционализм как синтетическое единство естественного и позитивного права // Государство и право. — 2015. — № 12.

Материал поступил в редакцию 20 декабря 2017 г.

## REALIZATION OF THE IDEA OF LAW AND ORDER CONSTITUTIONALIZATION IN THE CONTEXT OF IDENTIFYING, MINIMIZING AND ELIMINATING CONSTITUTIONAL RISKS

**BEZRUKOV Andrey Viktorovich** — Doctor of Law, Associate Professor, Professor of the Department of State and Legal Disciplines of the Siberian Law Institute of the Ministry of Internal Affairs of Russia  
abezrukov@bk.ru  
660131, Russia, Krasnoyarsk, ul. Rokossovskogo, d. 20

**Abstract.** *The main directions of implementation of constitutionalization of law and order in the context of identifying, minimizing and eliminating constitutional risks and potential threats are considered. Based on the analysis of normative and doctrinal sources and jurisprudence, the author highlights the primary importance and the role of the Constitution of the Russian Federation and the realization of its provisions in the structure of the constitutional and legal mechanism applied to secure the rule of law. The concept is defined and the main constitutional risks, their types and categories are determined; the basic directions of realization of constitutionalization of law and order are developed. The problems of ensuring the supremacy and direct action of the Russian Constitution during constitutional reforms are highlighted. Attention is drawn to the need for thoughtful and consistent implementation, while such transformations are reasonably considered in the legal doctrine as a constitutional risk. It is summarized that the constitutionalization of the law and order should be carried out in the context of timely detection and effective elimination (minimization) of constitutional risks. Minimizing constitutional risks and neutralizing potential threats predetermine the real opportunities for a qualitative embodiment of the idea of the constitutionalization of the rule of law in general.*

**Keywords:** *The Constitution of the Russian Federation, uniform legal environment, constitutional law and order, constitutional risk, minimization and elimination of constitutional risks, law enforcement mechanism, constitutional stability.*

## REFERENCES (TRANSLITERATION)

1. Anichkin E. S. «Preobrazovanie» Konstitutsii Rossiyskoy Federatsii i konstitutsiy (ustavov) sub'ektov Rossiyskoy Federatsii : monografiya. — Barnaul, 2008.
2. Anichkin E. S. «Preobrazovanie» Konstitutsii Rossiyskoy Federatsii i razvitie konstitutsionnogo zakonodatel'stva v kontse KhKh — nachale KhKhI v. : avtoref. dis. ... d-ra yurid. nauk. — Tyumen', 2010.
3. Bezrukov A. V. Stabil'nost' Konstitutsii Rossiyskoy Federatsii i konstitutsionnye preobrazovaniya: vozmozhnosti sochetaniya i realizatsii // Rossiyskaya yustitsiya. — 2017. — № 3.
4. Bondar' N. S. Strategiya rossiyskogo konstitutsionalizma: ot politicheskikh illyuziy k pravovomu realizmu // Zhurnal rossiyskogo prava. — 2015. — № 11.
5. Bondar' N. S., Dzhagaryan A. A. Pravosudie: orientatsiya na Konstitutsiyu : monografiya. — M., 2018.
6. Dobrynin N. M. Konstitutsionnaya yustitsiya kak garant ochevidnosti politiko-pravovoy modernizatsii gosudarstva // Gosudarstvo i pravo. — 2017. — № 11.

7. *Zapol'skiy S. V.* Retsenziya na knigu: Tikhomirov Yu. A. Pravo. Prognozy i riski. M., 2015 // Gosudarstvo i pravo. — 2016. — № 6.
8. *Zor'kin V. D.* Konventsiya o pravakh cheloveka v rossiyskoy pravovoy sisteme: problemy implementatsii // Zhurnal konstitutsionnogo pravosudiya. — 2016. — № 1.
9. *Zor'kin V. D.* Konstitutsionniy Sud Rossii: doktrina i praktika : monografiya. — M., 2017.
10. *Zor'kin V. D.* Problemy konstitutsionno-pravovogo razvitiya Rossii (k 20-letiyu Konstitutsii Rossiyskoy Federatsii) // Vestnik Moskovskogo universiteta. — Seriya 11 «Pravo». — 2014. — № 1.
11. *Kireev V. V.* K voprosu o ponyatii i metodologii issledovaniya konstitutsionnoy reformy // Konstitutsionnoe i munitsipal'noe pravo. — 2005. — № 4.
12. *Kireev V. V.* Konstitutsionnye riski, obuslovlennyye osobennostyami razdeleniya vlastey v sovremennoy Rossii // Pravoporyadok: istoriya, teoriya, praktika. — 2015. — № 1.
13. *Kireev V. V.* Konstitutsionnye riski sovremennoy Rossii v sfere obespecheniya ideologicheskogo mnogoobraziya // Problemy prava. — 2014. — № 1.
14. *Kireev V. V.* Teoreticheskie problemy reformirovaniya Konstitutsii Rossiyskoy Federatsii : avtoref. dis. ... d-ra yurid. nauk. — Chelyabinsk, 2010.
15. *Kokotov A. N.* Konstitutsionnoe pravo v rossiyskom prave: ponyatie, naznachenie i struktura // Pravovedenie. — 1998. — № 1.
16. *Kravets I. A.* Konstitutsionnoe pravo kak metaotrasl' : Rol' konstitutsii i osnov konstitutsionnogo stroya v mezhotraslevoy garmonizatsii // Konstitutsionnoe i munitsipal'noe pravo. — 2017. — № 11.
17. *Kravets I. A.* Formirovanie rossiyskogo konstitutsionalizma (problemy teorii i praktiki) : monografiya. — M., 2002.
18. *Kravets I. A.* Konstitutsionnaya teleologiya i osnovy konstitutsionnogo stroya : nauchno-prakticheskoe izdanie. — [B.m.] : Izdatel'skie resheniya, 2016.
19. *Kruss V. I.* Konstitutsionalizatsiya prava: osnovy teorii. — M., 2016.
20. *Kuz'min A. G.* Konstitutsionalizatsiya pravosudiya i arbitrazhnaya sudebnaya praktika v Rossiyskoy Federatsii : dis. ... d-ra yurid. nauk. — Chelyabinsk, 2016.
21. *Lebedev V. A., Kireev V. V.* Glavnoe — konstitutsionalizm! (Puti razvitiya rossiyskoy demokratii) // Konstitutsionnoe i munitsipal'noe pravo. — 2012. — № 2.
22. *Leksin I. V.* Konstitutsionnoe pravo i konstitutsionniy sudebnyy protsess v svete predstavleniy o konstitutsionalizatsii otrasley rossiyskogo prava // Razvitie rossiyskogo prava: novye konteksty i poiski resheniya problem. III Moskovskiy yuridicheskiy forum. Kh Mezhdunarodnaya nauchno-prakticheskaya konferentsiya (Kutafinskie chteniya) : materialy konferentsii : v 4 ch. — M., 2016. — Ch. 1.
23. *Luk'yanova E. A.* Konstitutsionnye riski : uchebno-metodicheskoe posobie. — M., 2015.
24. *Maslovskaya T. S.* Riski v konstitutsionnom prave // Zhurnal rossiyskogo prava. — 2016. — № 12.
25. Problemy zakonodatel'nykh probelov v konstitutsionnoy yurisprudentsii : Natsional'niy doklad XIV kongressu Konferentsii evropeyskikh konstitutsionnykh sudov. Vil'nyus, iyun' 2008 g. // URL: <http://www.pravo.gov.ru>. (data obrashcheniya 20 dekabrya 2017 g.).
26. *Skuratov Yu. I.* Razvitie Konstitutsii Rossiyskoy Federatsii 1993 goda: popravki v Konstitutsiyu ili konstitutsionnaya reforma // Rossiyskiy yuridicheskiy zhurnal. — 2009. — № 3.
27. *Tikhomirov Yu. A.* Pravo. Prognozy i riski. — M., 2015.
28. *Khenkin L.* Novoe rozhdenie konstitutsionalizma: geneticheskoe vliyanie i geneticheskie defekty // *Kenenova I. P., Troitskaya A. A., Shustrov D. G.* Sravnitel'noe konstitutsionnoe pravo v doktrine i sudebnykh resheniyakh. — M., 2015.
29. *Fedorova M. Yu.* Konstitutsionnaya korrektsiya pravovogo mekhanizma upravleniya sotsial'nymi riskami // Rossiyskiy yuridicheskiy zhurnal. — 2016. — № 6.
30. *Ebzeev B. S.* Sovremenniy konstitutsionalizm kak sinteticheskoe edinstvo estestvennogo i pozitivnogo prava // Gosudarstvo i pravo. — 2015. — № 12.