

РЕЦЕНЗИИ

УДК 342

Сурен Адиебекович Авакьян
доктор юридических наук, профессор
заведующий кафедрой конституционного и муниципального права
юридического факультета Московского государственного
университета имени М.В. Ломоносова
Email: avakian@law.msu.ru

РЕЦЕНЗИЯ

**на диссертацию Андрея Викторовича Безрукова на тему:
«Конституционно-правовой механизм обеспечения правопорядка
органами публичной власти в Российской Федерации»,
представленную на соискание ученой степени доктора
юридических наук по специальности 12.00.02 – конституционное
право; конституционный судебный процесс; муниципальное право
(Москва, 2017, 470 с.)**

Аннотация

Работа посвящена анализу диссертации Андрея Викторовича Безрукова на тему: «Конституционно-правовой механизм обеспечения правопорядка органами публичной власти в Российской Федерации», представленной на соискание ученой степени доктора юридических

наук по специальности 12.00.02 – конституционное право; конституционный судебный процесс; муниципальное право (Москва, 2017, 470 с.).

Ключевые слова

Публичная власть, правопорядок, конституционно-правовой механизм обеспечения правопорядка.

Вопросы конституционализации правопорядка, эффективности его обеспечения органами публичной власти все чаще становятся предметом изучения науки конституционного права, которая призвана интегрировать отраслевые и межотраслевые механизмы обеспечения прочности нашего конституционного строя.

Актуальность. Не буду скрывать, порой «ведомственный» подход тех, кто связан с правоохранительными системами, оказывает сильное влияние на выбор направлений и содержание анализа соответствующих проблем. И диссертант – один из тех, кто подходит к своему предмету с позиций единства механизма обеспечения функций публичной власти. В этом плане приложение задач укрепления правопорядка к общей теории публичной власти, анализ того, как этому содействует законодательная, в целом правотворческая деятельность компетентных органов, попытка взглянуть на специфические сферы приложения усилий органов правопорядка, в том числе в плане совершенствования нормативной базы в данном направлении, – несомненные достоинства диссертации А.В. Безрукова.

Новизна. Одним из важных моментов новизны данной работы

является то, что автором разработана, обоснована и предложена для использования в научном обороте категория «конституционно-правовой механизм обеспечения правопорядка». А.В. Безруков пишет, что это является принципиально новым в конституционной доктрине – и для этого есть основания. Автор диссертации исходит из того, что к общеизвестным правовым категориям нужен подход, учитывающий первоисходность категории конституционного правопорядка. Думается, автор доказал, что он убедителен в своей концепции. Действительно, в работе увязаны понятия «правопорядок», «общественный порядок», «конституционный правопорядок», «публичный правопорядок», «обеспечение правопорядка», «механизм обеспечения правопорядка». И автор не просто утверждает, что им определено их соотношение, установлена интеграционная и фундаментально-ценностная роль конституционного правопорядка по отношению к правопорядку. Мы видим это в исследовании. В хорошем смысле слова в работе, в целом направленной на объединение возвышенных и бюрократических целей обеспечения упорядоченной жизни страны и людей, просматривается благородное стремление автора показать всем, кто имеет отношение к правоохранительной деятельности, что не только от власти, но и от нас – простых людей зависит поддержание именно конституционного правопорядка. Наверное, это и есть главное в авторском стремлении к конституционализации данного явления.

Дело еще и в том, что конструкция конституционно-правового механизма обеспечения правопорядка в России органами публичной власти, а также гражданами и их объединениями, именно в рамках

конституционной доктрины в настоящее время особо важна. Как-то так получилось, что комплексной и убедительной научной разработки на этот счет нет. Можно сказать проще: ведомственная наука исследует отраслевые аспекты, общая конституционно-правовая наука формирует свои концептуальные подходы, а вот соединение общего и особенного пока не очень получалось. Таким образом, обоснованию и системному научному осмыслению такой механизм в юридической, и прежде всего в конституционно-правовой науке, не подвергался. А.В. Безруков делает это. И не только в силу того, что, как он пишет, «отсутствие комплексных исследований конституционно-правового механизма обеспечения правопорядка органами публичной власти в Российской Федерации может негативно отразиться на качественном развитии основных направлений и форм обеспечения правопорядка». Гораздо важнее то, что А.В. Безруков явственно соединяет общие направления, которыми занимается конституционная наука, с ведомственными задачами. Причем в большой степени возвышает отраслевые подходы их соединением в целом с наукой конституционного права.

Степень исследованности темы. Нельзя не согласиться с автором в том, что в современных условиях качественного установления и эффективного обеспечения правопорядка возможно достичь путем консолидации усилий государственных и муниципальных органов власти с активным участием общественности (с. 7). В диссертации автор проводит комплексное исследование понятия и сущности правопорядка (с. 78–109); выявляет теоретико-методологические и конституционно-правовые основы обеспечения правопорядка (с. 28–

77); формирует авторскую концепцию в виде универсальной конструкции конституционно-правового механизма обеспечения правопорядка органами публичной власти в России (с. 110–129), раскрывает ее конституционно-правовую основу и системы оптимальных средств обеспечения правопорядка (с. 130–193); показывает место и роль конституционных органов публичной власти в Российской Федерации в анализируемом механизме обеспечения правопорядка в Российской Федерации (с. 194–298). Автор обоснованно уделяет повышенное внимание органам внутренних дел, роль которых в исследуемом механизме пока еще недостаточно раскрыта с позиций конституционно-правового регулирования и во взаимосвязи с другими органами публичной власти и общественностью (с. 299–374).

Вклад в науку конституционного права. В целом диссертация А.В. Безрукова вносит существенный вклад в развитие конституционной доктрины как самостоятельное и завершенное исследование, в котором разработаны теоретические положения, совокупность которых можно квалифицировать как научное достижение.

В особенности хотелось бы поддержать ряд тезисов, выносимых на защиту. В частности, для теории темы важны выводы автора о структуре конституционно-правового механизма обеспечения правопорядка. Автором он конструктивно представлен в виде трех взаимосвязанных блоков, имеющих подвижные границы и содержание: *нормативно-ценностный блок* (конституционно-правовая основа и мотивация), состоящий из конституционно-правовых норм и

социально-правовых условий, которые, формируя конституционно-ценностные установки, ориентируют участников правоотношений на надлежащее правомерное поведение, уполномоченных субъектов – на эффективное обеспечение правопорядка; *институциональный блок*, представленный в виде субъектов обеспечения правопорядка, в число которых входят органы публичной власти (государственные и муниципальные органы), негосударственные формирования (общественные объединения, советы и др.) и граждане; *инструментально-функциональный блок*, выражающийся в установлении на нормативно-правовой основе полномочий субъектов обеспечения правопорядка и формировании связей между ними. Каждый из таких субъектов выполняет возложенные на него задачи и функции во взаимодействии с другими субъектами, реализует согласованно принятые с ними решения в различных формах, используя конституционно-правовые средства (инструменты) обеспечения правопорядка.

Полезность авторской конструкции видится в том, что в ней находится место и общим, и прикладным задачам обеспечения правопорядка.

Далее: выявляя сущность правопорядка, диссертант рассматривает категорию «правопорядок» в конституционно-правовом измерении и наряду со смежной категорией «конституционный правопорядок» вводит их в конституционную доктрину, доказывая их практически тождественное значение. Сущность конституционного правопорядка раскрывается в работе в широком значении, интегрирующем социально-правовые характеристики правопорядка в целом, исходя из положений конституционного законодательства, конкретизирующихся

в отраслевом законодательстве и реализующихся в различных направлениях, формах и средствах установления и обеспечения правопорядка.

Тем более заслуживает поддержки следующий тезис, выносимый на защиту: необходимыми условиями эффективного функционирования исследуемого механизма являются конституционализация правопорядка, а также предупреждение и минимизация конституционных рисков, к числу которых диссертант относит дефектное конституционно-правовое регулирование, несогласованность и (или) расхождение в понимании уполномоченными субъектами положений Конституции РФ и международно-правовых норм, а также игнорирование конституционных ценностей, верховенства Конституции РФ и нарушение ее стабильности.

Теоретические основы исследования. Полагаю, что автор диссертации вносит достойный вклад в общую линию российской правовой науки, и тем более конституционно-правовой науки, состоящую в историческом возвращении общих истоков государственной и экономико-социальной деятельности в лоно *конституционных ценностей*. Надо сказать спасибо отраслям права и отраслевым наукам за формирование и формулирование таких ценностей. Но так же, как происходит во многих сферах жизни, когда талант из глубинки «идет пешком» в Москву, чтобы здесь развернуться во всем своем великолепии, в праве сегодня очевиден процесс, когда конституционные ценности становятся таковыми не только по теоретическим трактовкам, но и по юридико-формальному

их восхождению на уровень конституционно-правового регулирования. А.В. Безруков это хорошо заметил на примере правоохранительной системы и способствует упрочению ее конституционных основ.

В работе, вне сомнения, раскрыты *вопросы организации правотворческой деятельности* в целом и в части создания нормативных основ правопорядка. Можно сказать, что в этой части работы позитивно виден А.В. Безруков – конституционалист, которого судьба одела в форму и отправила на службу в соответствующую систему. Кстати, многие в науке знают автора именно по его книгам и статьям, где он говорит об общих проблемах законодательного процесса, статуса Федерального Собрания, его палат Совета Федерации и Государственной Думы, совершенствования процессов подготовки и обсуждения законопроектов и т.п. В диссертации эти склонности автора удачно применены: он анализирует соответствующие проблемы, вносит предложения по упорядочению нормотворческих процедур. Это одновременно возвышает теоретические основы диссертационного исследования.

Вместе с тем хотелось бы высказать ряд пожеланий в связи с некоторыми авторскими выводами.

1. В частности, выше мы хвалили автора за возвышение категории «конституционный правопорядок». А здесь хотелось бы посоветовать по поводу прозы следующего вывода: «Автор доказывает, что анализ качественного состояния и устойчивости конституционного правопорядка как фундаментально-ценностной основы правопорядка в целом следует проводить, исходя из следующих основных критериев:

1) качество и полнота правового регулирования; 2) уровень и динамика противоправных проявлений; 3) эффективность деятельности органов публичной власти по обеспечению, поддержанию и укреплению конституционного правопорядка». Спорить с данными утверждениями нельзя, они верны, но они же вечны и никем не подвергаются сомнению.

2. В работе есть тезисы, которые, казалось бы, должны быть безусловно поддержаны сами по себе. Но взгляд на конституционно-правовую реальность озадачивает и заставляет сомневаться в исходных позициях. Например, А.В. Безруков утверждает: эффективность работы исследуемого механизма (обеспечения правопорядка. – С.А.) также предопределена слаженным функционированием и взаимодействием субъектов обеспечения правопорядка и рациональным применением ими конституционно-правовых средств (инструментов) обеспечения правопорядка. В качестве таких средств, прежде всего, выделяются меры конституционно-правового поощрения и конституционно-правового принуждения, которые применяются в целях обеспечения правопорядка и рассматриваются во взаимосвязи как наиболее существенная составляющая конструкции предложенного механизма.

Казалось бы, все верно? Однако на практике мы можем наблюдать парадокс, когда меры, например, конституционно-правового принуждения «развязывают руки» отраслевому принуждению, в совокупности с ним создают механизм грубого нарушения и пренебрежения к правам и свободам личности. Достаточно убедителен пример с так называемым несанкционированным нахождением групп

людей в публичных местах, когда на основе Федерального закона о манифестациях и КоАП РФ служители правопорядка могут любого задержать, доставить в суд и обеспечить применение штрафных санкций. Полагаю, что автору диссертации следовало бы поразмышлять именно о том, как исключить такого рода «гармонию» конституционно-правового регулирования и применения санкций правоохранительными структурами.

3. Вряд ли можно упрекнуть автора в том, что он недостаточно внимания уделяет проблемам эффективности деятельности соответствующих органов. Однако возникает несколько неожиданно ситуация: разговоров хватает, результата нет. В самом деле, в последние 20 с лишним лет мы наблюдаем ряд реформ: наряду со следствием в ведомственных структурах создан Следственный комитет РФ, подчиненный непосредственно Президенту РФ, выведены и затем снова вернулись в систему МВД миграционные органы, появилась отнесенная в ведение Президента РФ Национальная гвардия, укрепляются подразделения по безопасности в ряде ведомств и т.д. Таким образом, над обществом «нависает» огромный «правоохранительный щит», а спокойствия нет, так же как нет и личной уверенности человека в том, что он может быть спокоен за себя и близких.

В чем же тогда роль того явления, которое А.В. Безруков называет конституционным правопорядком? Уж не в том ли, чтобы конституционно-правовым фундаментом упрочить всю машину и «помочь» гражданину понять, что он был и остается беззащитен перед ней?

4. На месте автора диссертации я бы не стал затрагивать вопрос о том, что должно лежать в основе конституционного правопорядка – действующая Конституция или новый Основной закон. В конце концов, этот спор идет давно, не давая особых результатов. Диссертант поддерживает тех, кто выступает за сохранение, даже излишне бережное, действующей Конституции.

А как исправлять положение? На с. 134 читаем: «Представляется, что оптимальными способами развития и конкретизации положений Конституции РФ должны оставаться качественное и своевременное наполнение российским парламентом действующего законодательства и официальная интерпретация Конституционным Судом России отдельных положений Конституции Российской Федерации». Вот здесь-то и зарождается то самое «живое» конституционное право, за которое многие выступают. Но многие конструкции нашего Основного закона заведомо *очевидно* противоречивы, поэтому их исправление мерами, за которые выступает автор диссертации, есть корректировка Конституции. Надо ли это поддерживать? И в чем здесь стабильность, за которую ратует автор (с. 134)? И как это сочетается с его поддержкой на следующих страницах (с. 135–136) конституционных преобразований, которые как раз и означают скорее динамику, чем стабильность конституции?

5. Достаточно очевидно, что сегодня возникло явное противоречие между задачами специальных органов, о чем подробно рассказывает диссертант, и задачами гражданского общества, особенно с функциями общественного контроля. Нельзя сказать, что автор работы обходит эту проблему. Однако реальность жизни такова, что

правоохранительные органы не находятся под контролем гражданского общества. Можно набраться смелости и утверждать обратное: скорее гражданское общество в высокой степени подконтрольно указанным органам. Многое происходит «по факту» – получив информацию о противоправных действиях, общество «взрывается» гласностью, суждениями в СМИ, обращениями к главе государства и т.п. Но нет системы, и поэтому общественный контроль либо не имеет места, либо организуется структурами, создаваемыми при себе соответствующими исполнительными органами. Говорить о его действенности не приходится.

6. Стремление к добросовестному рассмотрению всех как прямо, так и косвенно связанных с темой вопросов – это хорошо. Но все же от некоторых предпосылок и суждений можно было бы отказаться. Например, совсем неплох подробный анализ в диссертации, а также в монографиях автора законодательного процесса, в целом законодательной деятельности. Но при этом весьма невнятно прозвучал один из тезисов (с. 55): способна ли законодательная власть обеспечить формирование правопорядка с учетом того, что «далеко не все законодательные установления могут быть правовыми по своей сути»? Но они не могут не быть правовыми! Другое дело, в какой мере это предметно связано с соответствующей материей.

И тем более осторожно я бы относился к тезису (с. 98) о том, что «нарушением конституционного правопорядка следует считать не только непосредственно конституционные правонарушения (например, неприведение изданного полномочным органом правового акта в соответствие с Конституцией РФ или законом;

неконституционное провозглашение субъектом РФ независимости от России), а также любые правонарушения (выделено мной. – С.А.) и/или нарушения конституционных прав и свобод человека, совершаемые в Российской Федерации, поскольку они также нарушают установленный конституционный правовой порядок». При таком подходе каждому преступнику можно «инкриминировать политику»: не случайно ведь в прежние времена похитителя социалистической собственности считали – по Конституции – «врагом народа», даже если это и был-то мешочек зерна. Автор диссертации на с. 99 полагает, что здесь имеют место «опосредованные» нарушения, и он явно «перегибает».

При всем понимании необходимости авторского внимания к специальным задачам правоохранительных органов все же «режут глаз» отдельные примененные в диссертации формулировки – например, «конституционное содержание оперативно-розыскной деятельности» (с. 313). Понятно, что есть конституционные основы и в чем-то даже конституционно-правовая регламентация охраны, защиты и допустимости ограничения прав и свобод человека правоохранительными органами. Но терминологическая строгость не была бы излишней.

В целом же можно констатировать, что диссертант прекрасно видит проблемы, которые возникают в жизни в связи с необходимостью обеспечения конституционного правового порядка целенаправленной деятельностью органов публичной власти. Его суждения и предложения могут способствовать решению общественно значимых задач.

В этом плане есть все основания для общего вывода о том, что А.В. Безруков представил на защиту достойную работу. Диссертация «Конституционно-правовой механизм обеспечения правопорядка органами публичной власти в Российской Федерации» представляет собой самостоятельное исследование актуальной и значимой для конституционной науки проблемы, отвечает нормативным критериям, предъявляемым к докторским диссертациям, полностью соответствует паспорту научной специальности 12.00.02 – конституционное право; конституционный судебный процесс; муниципальное право. Это самостоятельная работа; авторский вклад в развитие науки конституционного права и совершенствование практики государственного строительства очевиден.

S. A. Avakyan

doctor of legal sciences, professor

head of the chair of constitutional and municipal law of law faculty of

Lomonosov Moscow State University

E-mail: avakian@law.msu.ru

**REVIEW OF THE DISSERTATION OF
ANDREY VIKTOROVICH BEZRUKOV OF A SUBJECT:
"CONSTITUTIONAL LEGAL MECHANISM OF PROVIDING LAW
AND ORDER BODIES OF THE PUBLIC POWER IN THE RUSSIAN
FEDERATION", THE DOCTOR OF JURISPRUDENCE**

**PRESENTED FOR A SCIENTIFIC DEGREE COMPETITION IN
THE SPECIALTY 12.00.02 – CONSTITUTIONAL RIGHT;
CONSTITUTIONAL TRIAL; MUNICIPAL RIGHT
(MOSCOW, 2017, 470 PAGES).**

Annotation

Work is devoted to the analysis of the dissertation of Andrey Viktorovich Bezrukov on a subject: "Constitutional legal mechanism of providing law and order bodies of the public power in the Russian Federation", submitted for a degree of the doctor of jurisprudence in the specialty 12.00.02 – constitutional right; constitutional trial; municipal right (Moscow, 2017, 470 pages).

Keywords

Public power, law and order, constitutional legal mechanism of providing law and order.