

Новикова Алевтина Евгеньевна,
доцент кафедры конституционного и
муниципального права
Юридического института НИУ «БелГУ»,
кандидат юридических наук, доцент
(Белгород, Россия)

СОВРЕМЕННЫЕ ПРАВООЗАЩИТНЫЕ РИСКИ ДЕСТАБИЛИЗАЦИИ КОНСТИТУЦИОННОГО СТРОЯ В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

Работа выполнена в рамках гранта Президента Российской Федерации для государственной поддержки молодых российских ученых – кандидатов наук (Конкурс – МК-2016).

События последних лет продемонстрировали, что даже самые сильные и устойчивые государства и системы оказались неспособными противостоять таким деструктивным явлениям как терроризм, военные конфликты, мировой экономический кризис, а также их не менее серьезным последствиям. Все это негативно отразилось на всех сферах жизнедеятельности российского государства. Под угрозой оказалась безопасность конституционного строя России, что детерминировало возникновение рисков нарушения территориальной целостности, социальной, политической, экономической, продовольственной безопасности страны, прав и свобод человека и гражданина; резко снизились качество и уровень жизни населения. Такое положение дел опосредует обращение к современным подходам, адекватным решению выявленных вызовов.

Категория «правозащитные риски дестабилизации конституционного строя» является новой и, к тому же, сложносоставной. Для правильного определения рисков дестабилизации следует дать характеристику категории «дестабилизации». Предлагаем для этой цели обратиться к нормативным правовым актам Российской Федерации.

В Конституции России нет термина дестабилизация¹. Однако он встречается в других нормативных правовых актах. Так, он используется в Уголовном кодексе РФ, при определении понятия террористический акт, как действия «в

¹ Конституция Российской Федерации: принята всенародным голосованием 12 декабря 1993 г. (с учетом поправок, внесенных законами Российской Федерации о поправках к Конституции Российской Федерации от 30 декабря 2008 г. № 6-ФКЗ, от 30 декабря 2008 г. № 7-ФКЗ, от 5 февраля 2014 г. № 2-ФКЗ и от 21 июля 2014 г. № 11-ФКЗ) // Российская газета. – 1993, 25 декабря; СЗ РФ. – 2014. – № 31. – Ст. 4398.

целях дестабилизации деятельности органов власти или международных организаций...».

Примечательно, что законодатель начал активно внедрять термин «дестабилизация» лишь в последние годы. В принятой и утвержденной Президентом России 25.12.2014 г. Военной доктрине Российской Федерации этот термин встречается применительно к положениям о внутренних и внешних военных опасностях¹. Дестабилизации могут подвергнуться внутривнутриполитическая и социальная ситуация в России, а также обстановка в отдельных государствах и регионах (п. «а» ст. 13 и п. «б» ст. 12 Военной доктрины).

В новой Стратегии национальной безопасности России, принятой в 2015 г., дестабилизация работы органов государственной власти и внутривнутриполитической и социальной ситуации в стране отнесена к основным угрозам государственной и общественной безопасности (ст. 43).

Дестабилизация внутривнутриполитической и социальной ситуации в России причислена к угрозам национальной безопасности также и в Стратегии противодействия экстремизму в Российской Федерации до 2025 г., утвержденной Президентом России 28 ноября 2014 г.² В Стратегии уточняется, что преступления экстремистской направленности могут привести к дестабилизации общественно-политической (ст. 7), социально-политической обстановки в стране (ст. 10). Кроме того, в ст. 16 Стратегии наблюдается попытка растолковать, что понимается под дестабилизацией социально-политической обстановки в стране: «привлечение различных групп населения к участию в протестных акциях, в том числе несогласованных, которые впоследствии умышленно трансформируются в Массовые беспорядки».

В Концепции общественной безопасности в Российской Федерации от 14 ноября 2013 г. речь идет не о дестабилизации обстановки, а ситуации (внутриполитической и социальной)³. В Концепции внешней политики Российской Федерации, утвержденной Президентом России 12 февраля 2013 г. говорится о дестабилизации обстановки, без уточнения какой именно (политической, социальной или экономической)⁴.

¹ Военная доктрина Российской Федерации (утв. Президентом РФ 25.12.2014 г. № Пр-2976) // Российская газета. – 2014, 30 декабря.

² Стратегия противодействия экстремизму в Российской Федерации до 2025 года (утв. Президентом РФ 28.11.2014 г. № Пр-2753) // <http://base.garant.ru/71244770/> (дата обращения 01.07.2016 г.).

³ Концепция общественной безопасности в Российской Федерации (утв. Президентом РФ 14.11.2013 г. № Пр-2685) // <http://www.garant.ru/products/ipo/prime/doc/70425172/> (дата обращения 01.07.2016 г.).

⁴ Концепция внешней политики Российской Федерации (утв. Президентом РФ 12.02.2013 г.). Режим доступа // <http://base.consultant.ru/cons/cgi/online.cgi?base=LAW&n=142236&req=doc> (дата обращения 01.07.2016 г.).

Категория дестабилизации встречается не только в стратегиях и концепциях, но также и в федеральном законодательстве. Например, в Федеральном законе от 07 июля 2003 г. № 126-ФЗ «О связи» в ч. 2 ст. 43 сказано, что дестабилизирующее воздействие может быть оказано на «целостность, устойчивость функционирования и безопасность единой сети электросвязи»¹.

Исходя из приведенных примеров, представляется возможным выделить следующие признаки дестабилизации: представляет собой угрозу безопасности, источник опасности; круг объектов дестабилизации ограничивается органами государственной власти; внутривнутриполитической, социальной или общественно-политической обстановкой или ситуацией в государстве или регионе; усилия государства направлены на недопущение или пресечение дестабилизирующего воздействия; предусмотрена юридическая ответственность за попытки или осуществленную дестабилизацию определенного круга объектов.

Однако законодательные формулировки не отвечают на важный, по нашему мнению, вопрос: возможна ли дестабилизация любого объекта или только стабильного, находящегося до этого в гармонии и целостности?

Согласно Оксфордскому словарю, «destabilization» – the process of upsetting the stability of a region or system, especially of government². В определении ключевым является понятие стабильности, как явления, наущаемого отрицательным процессом дестабилизации. Действительно, слово «дестабилизация» является производным от слова «стабильный» или «стабильность», поэтому логично обратиться к определению именно этих слов. В толковом словаре русского языка С.И. Ожегова и Н.Ю. Шведовой «стабильный» – это прочный, устойчивый, постоянный, «стабилизировать» – привести в устойчивое состояние³.

Исходя из перечисленных определений, дестабилизация означает выведение из устойчивого состояния (приведение в неустойчивое состояние), а это говорит о том, что дестабилизировать можно лишь тот объект, который находится в устойчивом состоянии. Сделаем ремарку, что применительно к стабильности общественных институтов, политической и социальной обстановки в стране, конституционному строю нельзя говорить о постоянности как о неизменности и неподверженности никакому влиянию. Это опосредовано тем, что мир не стоит на месте, развивается, и государство должно реагировать на по-

¹ Федеральный закон от 07.07.2003 г. № 126-ФЗ «О связи» (ред. от 01.05.2016 г.) // Российская газета. – 2003, 10 июля; 2016, 4 марта.

² <http://www.oxforddictionaries.com/> (дата обращения 01.07.2016 г.).

³ Ожегов С.И., Шведова Н.Ю. Толковый словарь русского языка: 80000 слов и фразеологических выражений / Российская АН; Российский фонд культуры. – М.: АЗЪ, 1996. – С. 750.

ложительные изменения для более эффективной реализации своих функций, в том числе и правозащитной.

Принимая во внимания вышесказанное относительно понятий конституционного строя и дестабилизации, предлагаем определить дестабилизацию конституционного строя как деятельность по приведению основных начал жизни общества и государства, закрепленных Конституцией Российской Федерации, в неустойчивое состояние, создающее опасность незащищенности прав и свобод человека, всех государственных и общественных органов и институтов, а также политической, социальной, экономической обстановки в стране в целом, запрещенная и влекущая негативные последствия для субъекта, осуществляющего такую деятельность.

Так как риски имманентны любой сфере общественных отношений, в том числе любой отрасли права (финансовое, гражданское, банковское, уголовное), то единообразного подхода к определению не сформировалось. Предлагаем опираться на ранее данную нами трактовку: «риск – это конструктивная стадия неопределенности, которая понята, в известной мере просчитана и служит основанием для какого-то действия»¹, при этом акцент делается на то, что риск и неопределенность не тождественные понятия.

Не останавливаясь подробно на эволюции формирования понятия «правозащитный риск», отразим то, что мы будем понимать в данном исследовании под правозащитным риском. А именно, вероятность случайного возникновения неблагоприятного, нежелательного, события, которое связано с нарушением прав и свобод человека и гражданина и в этой связи влекущего за собой соответствующий ущерб². Сделав ремарку о том, что любой риск дестабилизации конституционного строя ставит под угрозу права и свободы человека и гражданина и потому презюмируется его правозащитный характер, перейдем к рассмотрению таковых.

Понятие дестабилизации встречается в Уголовном кодексе, при характеристике другой категории – «терроризм». И ведь на самом деле терроризм представляет собой наиболее опасную угрозу для человека, общества, государства, а также для безопасности мира в целом. В Постановлении Пленума Верховного Суда Российской Федерации от 09 февраля 2012 г. № 1 «О некоторых вопросах судебной практики по уголовным делам о преступлениях террористической направленности» уточнено, что терроризм несет в себе угрозу сохране-

¹ Новикова А.Е. Понятие и сущность правозащитных рисков // Научные ведомости НИУ БелГУ. Серия Философия Социология Право. – 2011. – № 14 (109). – Вып. 17. – С. 151.

² Там же.

нию территориальной целостности, социальной, политической и экономической стабильности государства, а также правам и свободам человека и гражданина¹. Принимаемые в России нормативные правовые акты, направленные на снижение правозащитных рисков, исходящих от террористической деятельности², свидетельствуют о признании государством таковой опасности и попытках минимизировать правозащитные риски.

Непосредственное негативное отношение к конституционному строю имеет экстремизм, который определен законодателем, в первую очередь, как насильственное изменение основ конституционного строя и нарушение целостности Российской Федерации³. Выделяя такие виды экстремизма как политический, расовый, языковой, нацистский, национальный, религиозный, социальный и террористический, Д.С. Воробьев в своей диссертации подчеркнул, что политический экстремизм представляет собой наибольшую угрозу безопасности конституционного строя⁴.

Большое значение для стабильного конституционного строя имеет экономическая составляющая. Государству необходимо спонсировать развитие и поддержание основных общественных институтов. Однако, экономика России нестабильна. Мировой финансово-экономический кризис стал серьезным испытанием для экономической основы конституционного строя Российской Федерации. Кризис показал, что она не защищена в должной мере от внешних угроз. В последующем события, связанные с введением рядом государств против России санкций, еще раз продемонстрировали уязвимость экономического сектора. Это указывает на необходимость дополнительных мер по снижению зависимости национальной экономики и финансовой системы от негативных внешних факторов, исходящих не только от нестабильности на мировых рынках, но и от различных политических угроз.

¹ Постановление Пленума Верховного Суда РФ от 09.02.2012 г. № 1 «О некоторых вопросах судебной практики по уголовным делам о преступлениях террористической направленности» // Российская газета. – 2012, 17 февраля.

² См.: Федеральный закон от 06.03.2006 г. № 35-ФЗ «О противодействии терроризму» (ред. от 31.12.2014 г.) // Российская газета. – 2006, 10 марта; 2015, 12 января; указы Президента РФ от 26.12.2015 г. № 664 «О мерах по совершенствованию государственного управления в области противодействия терроризму» (вместе с «Положением о Национальном антитеррористическом комитете») // СЗ РФ. – 2015. – 52 (часть I). – Ст. 7591, от 18.11.2015 г. № 562 «О Межведомственной комиссии по противодействию финансированию терроризма» (вместе с «Положением о Межведомственной комиссии по противодействию финансированию терроризма») // СЗ РФ. – 2015. – № 47. – Ст. 6576.

³ Федеральный закон от 25.07.2002 г. № 114-ФЗ «О противодействии экстремистской деятельности» (ред. от 23.11.2015 г.) // Российская газета. – 2002, 30 июля; 2015, 25 ноября.

⁴ Воробьев Д.С. Гарантии безопасности конституционного строя современной России: Дис. ... канд. юрид. наук. – Белгород, 2015. – С. 120.

Существенный правозащитный риск дестабилизации конституционного строя представляет нарушение конституционного принципа единства правового пространства. Если акты не имеют ясности, четкости и однозначности, не соблюдается иерархия нормативных правовых актов, и они применяются по-разному в зависимости от усмотрения правоохранительных органов, степени доверия граждан и их объединений к государству и праву имеет тенденцию к снижению, что приводит к незаконным способам разрешения социальных и политических конфликтов.

Обращаясь к Конституции Российской Федерации, отметим, что заложенная в ней модель федерализма, предполагающая наличие субъектов, образуемых по национальному признаку, несет в себе риски нарушения территориальной целостности государства, и, как следствие, риски дестабилизации конституционного строя.

Как было отмечено, стабильность конституционного строя не означает его неизменность, когда такие изменения отражают реакцию на мировое развитие и носят позитивный характер. Таким образом, должна быть обеспечена реальная возможность изменения основ конституционного строя России. Российской Конституцией такая возможность предусмотрена при непосредственном участии Конституционного Собрания, правовое положение которого должно быть урегулировано федеральным конституционным законом (ч. 2 ст. 135). Однако такой закон не был принят, хотя попытки его принять были¹. Такой пробел, безусловно, указывает на потенциальную возможность возникновения правозащитных рисков дестабилизации конституционного строя.

За последние несколько лет угроза безопасности конституционного строя значительно возросла. Это связано как с активной позицией нашей страны на международной арене, так и со спадом в экономике, повлекшим за собой ухудшение ситуации во всех остальных сферах жизни общества. Однако и государство своевременно реагирует на дестабилизационные вызовы. Как сказал президент В.В. Путин: «Мы должны дать адекватный ответ на такие вызовы и, самое главное, для того, чтобы продолжать работать на систематической основе для решения вопросов, которые несут потенциальный риск для единства нашей страны и нашего общества».

В ответ на усилившуюся угрозу были укреплены и государственные и общественные институты, основы российского федерализма, произошел про-

¹ Жорник А.М. Необходимость принятия федерального конституционного закона о Конституционном Собрании Российской Федерации // Сборник научных работ учащихся юридического факультета НИУ «БелГУ» (посвященный Дню Конституции Российской Федерации и Дню юриста 2012 г.) / сост. А.Е. Новикова. В 2-х частях. Часть 2. – Белгород: ООО «ГиК», 2012. – С. 38-43.

гресс в региональном развитии, в решении экономических и социальных задач. Правоохранительные органы и спецслужбы стали более эффективными в борьбе с терроризмом и экстремизмом; была создана актуальная основа национальной политики, произведены корректировки подходов к образованию; не прекращается борьба с коррупцией – все это направлено на охрану основ конституционного строя, безопасности и суверенитета.

Для того чтобы меры, направленные на охрану конституционного строя были более эффективными, предлагаем разработать основные направления минимизации правозащитных рисков дестабилизации конституционного строя. Под минимизацией правозащитных рисков будем понимать деятельность соответствующих субъектов защиты прав и свобод человека и гражданина, в процессе которой преодолевается неопределенность ситуации и имеется возможность не только оценить вероятность достижения поставленной правозащитной цели, но и просчитать наиболее оптимальный путь ее достижения¹.

В первую очередь, минимизация правозащитных рисков должна быть осуществлена в сфере единства правозащитного пространства. В частности такими могут выступить: принятие договоров о разграничении предметов ведения и полномочий между органами государственной власти Российской Федерации и органами государственной власти субъектов Российской Федерации, обязательном образовании в каждом субъекте Российской Федерации конституционного (уставного) суда.

В целях сохранения территориальной целостности России ее политика должна быть в значительной мере ориентирована на учет интересов граждан различных национальностей, вероисповедания, политических взглядов и убеждений при обеспечении общих конституционно-значимых ценностей.

Введение на законодательном уровне определения понятий «дестабилизация», «дестабилизация конституционного строя» в целях придания ясности положениям различных стратегий и концепций, касающихся безопасности Российской Федерации, а также выработки мер реагирования на дестабилизирующие воздействия.

Принятие федерального конституционного закона «О Конституционном Собрании Российской Федерации», полагаем, окажет позитивное влияние на укрепление стабильности конституционного строя в перспективе.

¹ Новикова А.Е. Правозащитные риски: понятие, сущность и перспективы конституционно-правовой институционализации // Материалы II Международной научно-практической конференции «Правовая политика Российской Федерации в условиях современного социально-экономического развития» (12-13 октября 2007 г.). – Ростов-на-Дону, 2007. – С. 54-56.