



УДК 342.2

**КОРРЕЛЯЦИЯ СТАБИЛЬНОСТИ КОНСТИТУЦИОННОГО СТРОЯ  
РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ С РЕАЛИЗАЦИЕЙ ПРИНЦИПА ЕДИНСТВА  
ПРАВООЗАЩИТНОГО ПРОСТРАНСТВА\***

**CORRELATION OF STABILITY OF THE CONSTITUTIONAL SYSTEM OF THE  
RUSSIAN FEDERATION WITH THE IMPLEMENTATION OF THE PRINCIPLE OF  
THE UNITY OF A HUMAN RIGHTS SPACE**

**А.Е. Новикова**

**A.E. Novikova**

Белгородский государственный национальный исследовательский университет,  
Россия, 308015, г. Белгород, ул. Победы, 85

Belgorod State National Research University, 85 Pobeda St., Belgorod, 308015, Russia

E-mail: novikova\_a@bsu.edu.ru

**Аннотация.** В статье представлен обзор российского законодательства, позволяющий коррелировать понятие «дестабилизация» с ранее предложенным в юридической науке термином «правозащитные риски» применительно к конституционному строю. Авторами не только осуществлено дефинирование заявленного понятия, но также выявлены и указаны конкретные виды правозащитных рисков дестабилизации конституционного строя в Российской Федерации, а также сформулированы предложения по их минимизации.

**Resume.** The article presents an overview of the Russian legislation, allowing to correlate the concept of «destabilization» previously proposed in legal science, the term «human rights risks» in relation to the constitutional order. The authors not only implemented the definition of the claimed concept, but also identified and listed the specific types of human rights risks destabilizing the constitutional order in the Russian Federation and proposals for their minimization.

**Ключевые слова:** правозащитные риски, минимизация, правозащитные риски дестабилизации конституционного строя, единство правового пространства, стратегия, стабильность, федерализм, территориальная целостность, внешняя политика, внутренняя политика.

**Key words:** human rights risks, minimization of human rights risks destabilizing the constitutional order, the unity of legal space, strategy, stability, federalism, territorial integrity, foreign policy, domestic policy.

---

Конституционный строй, выступая базовым для государственного строительства теоретическим понятием, фиксирует основные общественные отношения, определяющие организационное и функциональное единство общества, а также предопределяет строгий набор принципов для функционирования государственной системы.

В юридической науке и на практике нет единого мнения о понятии и сущности основ конституционного строя, и, следовательно, о правовых инструментах его защиты. В рамках данной работы под основами конституционного строя будем понимать зафиксированные в Конституции основные начала организации жизни общества и государства, имеющие наивысшую юридическую силу и предопределяющие сущность всей правовой системы государства. Они являют собой главный объект обеспечения безопасности государства за счет того, что обладают высшей юридической силой.

Будучи моделью комплекса общественных отношений, основы конституционного строя выступают в качестве наиболее существенного, наиболее важного объекта конституционного регулирования, определяют наиболее важные принципы правового государ-

---

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



ства и статус субъектов конституционно-правовых отношений, пронизывающих правовое регулирование их деятельности.

Конституционный строй стабилен и являет собой базу для действенного функционирования государства, прогресса общественной жизни, осуществления человеком своих прав и свобод, когда наличествует и действует сформированная и обеспеченная система его гарантий. Гарантия конституционного строя есть способ защиты его неприкосновенности от посягательств с целью его насильственного, противоправного изменения. Ключевую роль среди гарантий играет национальная безопасность, которая воспринимается как основная гарантия.

К числу гарантий конституционного строя относят:

- возможность изменения его основ только в строго установленном порядке через созыв специального органа – Конституционного Собрания;
- верховенство положений гл. I «Основы конституционного строя» среди других норм Конституции Российской Федерации [Российская газета. – 1993, 25 декабря; СЗ РФ. – 2014. – № 31. – Ст. 4398];
- закрепленную Уголовным кодексом Российской Федерации [СЗ РФ. – 1996. – № 25. – Ст. 2954; Российская газета. – 2017, 19 апреля] ответственность за преступления против основ конституционного строя и безопасности государства, объект посягательства которых соответствует ч. 4 ст. 3 Конституции Российской Федерации;
- судебный конституционный контроль;
- функции органов публичной власти по охране и защите конституционного строя.

Состояние безопасности современной России во многом определяется последствиями процессов государственного и муниципального строительства, включая разграничения предметов ведения и полномочий, правового регулирования системы и статуса органов государственной власти субъектов Российской Федерации и муниципальных образований, последовательное и разборчивое распределение сфер компетенции и ответственности. Таким образом, стоимость гарантированной безопасности конституционной системы, рассмотренной в качестве одного из приоритетных направлений функционирования государственных и муниципальных органов в области защиты интересов личности, общества и государства возрастает. Динамика развития федеративного устройства и местного самоуправления порождает ряд новых угроз безопасности конституционного строя, которые должны найти адекватное правовое разрешение в конституционной теории, законодательстве и правоприменительной практике.

Конституционные риски развиваются в среде, характеризующейся неопределенностью, которая проявляется в возможности нескольких вариантов развития конституционных или конституционно опосредованных процессов. Так, например, это может быть внесение поправок в Конституцию, проблемы ее реализации или интерпретации.

Однако, существуют не только конституционные риски дестабилизации конституционного строя. Можно выделить несколько аспектов, способных дестабилизировать состояние российского конституционализма. В первую очередь следует отметить, что факторы дестабилизации подразделяются на внешние и внутренние. Внешние угрозы формируются вне внутренних процессов деятельности государства и исходят от иностранных государств или международных организаций. Внутренние же складываются лишь между субъектами одного государства и исходят от его компонентов, будь то организации, сами органы власти, либо граждане и деятельность, осуществляемая ими. Внутренние факторы можно подразделить, исходя из основных сфер жизни общества – экономической, политической, социальной и духовной. Соблюдение баланса интересов всех участников жизни общества во всех его сферах является гарантией отсутствия внутренних угроз конституционному строю. Что же касается угроз внешних, то их гораздо сложнее контролировать, и чтобы избежать, нужно умело «вальсировать» на мировой арене.

В продолжение отметим, что теоретическим решением, способствующим минимизации деструктивных проявлений стабильности конституционного строя Российской Федерации, на наш взгляд, может стать категория «правозащитные риски дестабилизации конституционного строя».



Конституция России не содержит термин «дестабилизация». Однако он встречается в других нормативных правовых актах. К примеру, он используется в Уголовном кодексе Российской Федерации при определении понятия террористический акт как действия «в 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 Военной доктрине Российской Федерации этот термин встречается применительно к положениям о внутренних и внешних военных опасностях [Российская газета. – 2014, 30 декабря]. 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 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. [СПС «Консультант плюс»]. 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 дана интерпретация дестабилизации 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 речь идет не о дестабилизации обстановки, а ситуации (внутривнутриполитической и социальной) [СПС «Консультант плюс»].

Термин «дестабилизация» встречается не только в стратегиях и концепциях, но также и в федеральном законодательстве. Например, в федеральном законе «О связи» сказано, что дестабилизирующее воздействие может быть оказано на «целостность, устойчивость функционирования и безопасность единой сети электросвязи» (в ч. 2 ст. 43) [Российская газета. – 2003, 10 июля; 2016, 8 июля].

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

Само слово «дестабилизация» является производным от слова «стабильный» или «стабильность», поэтому логично обращение к словарному 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 состояние [Ожегов С.И. и Шведова Н.Ю. Толковый словарь русского языка: 80000 слов и фразеологических выражений. С. 750].

Таким образом, 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

обстановке в стране, конституционному строю нельзя говорить о постоянстве как о неизменности и неподверженности никакому влиянию. Это опосредовано тем, что мир не стоит на месте, развивается, и государство должно реагировать на положительные изменения для более эффективной реализации своих функций, в том числе и правозащитной.

Интегрируя содержание понятий конституционного строя и дестабилизации, предлагаем определить дестабилизацию конституционного строя как противозаконные действия / бездействие по приведению основных конституционных начал жизни общества и государства в неустойчивое состояние, создающие опасность незащищенности прав и свобод личности, всех государственных и общественных институтов, а также политической, социальной, экономической обстановки в стране в целом.

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 Российской Федерации 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 09.02.2012 г. № 1 «О некоторых вопросах судебной практики по уголовным делам о преступлениях террористической направленности» уточнено, что терроризм несет в себе угрозу сохранению территориальной целостности, социальной, политической и экономической стабильности государства, а также правам и свободам человека и гражданина [Российская газета. – 2012, 17 февраля]. Принимаемые в России нормативные правовые акты, направленные на снижение правозащитных рисков, исходящих от террористической деятельности [Российская газета. – 2006, 10 марта; 2016, 8 июля; СЗ РФ. – 2015. – 52 (часть I). – Ст. 7591; СЗ РФ. – 2015. – № 47. – Ст. 6576], 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 Федерации [Российская газета. – 2002, 30 июля; 2015, 25 ноября]. Выделяя такие виды экстремизма, как политический, расовый, языковой, нацистский, национальный, религиозный, социальный и террористический, Д.С. Воробьев в своей диссертации отмечает, что политический экстремизм представляет собой наибольшую угрозу безопасности конституционного строя [Воробьев Д.С. Гарантии безопасности конституционного строя современной России. С. 120].

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.

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 имеют 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, положение которого должно быть урегулировано федеральным конституционным законом (ч. 2 ст. 135). Однако такой закон не был принят, хотя попытки его принять были [Жорник А.М. Необходимость принятия федерального конституционного закона о Конституционном Собрании Российской Федерации. С. 38–43]. Такой пробел, безусловно, указывает на потенциальную возможность возникновения правозащитных рисков дестабилизации конституционного строя.

В ответ на усилившуюся угрозу были укреплены государственные и общественные институты, основы российского федерализма, произошел прогресс 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 достижения [Новикова А.Е. Правозащитные риски: понятие, сущность и перспективы конституционно-правовой институционализации. С. 54–56].

В первую очередь минимизация правозащитных рисков должна быть осуществлена в сфере единства правозащитного пространства: принятие договоров о разграничении предметов ведения и полномочий между органами государственной власти Российской Федерации и органами государственной власти субъектов Российской Федерации; учреждение 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 разработки мер реагирования на дестабилизирующие воздействия.

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

### Список литературы References

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.
2. Уголовный кодекс Российской Федерации от 13.06.1996 г. № 63-ФЗ (ред. от 17.04.2017 г.) // СЗ РФ. – 1996. – № 25. – Ст. 2954; Российская газета. – 2017, 19 апреля.
3. Федеральный закон от 07.07.2003 г. № 126-ФЗ «О связи» (ред. от 06.07.2016 г.) // Российская газета. – 2003, 10 июля; 2016, 8 июля.

4. Федеральный закон от 06.03.2006 г. № 35-ФЗ «О противодействии терроризму» (ред. от 06.07.2016 г.) // Российская газета. – 2006, 10 марта; 2016, 8 июля.
5. Указ Президента РФ 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.
6. Указ 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.
7. Концепция общественной безопасности в Российской Федерации (утв. Президентом РФ 14.11.2013 г. № Пр-2685) // СПС «Консультант плюс».
8. Стратегия противодействия экстремизму в Российской Федерации до 2025 года (утв. Президентом РФ 28.11.2014 г. № Пр-2753) // СПС «Консультант плюс».
9. Военная доктрина Российской Федерации (утв. Президентом РФ 25.12.2014 г. № Пр-2976) // Российская газета. – 2014, 30 декабря.
10. 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.
11. Воробьев Д.С. Гарантии безопасности конституционного строя современной России: Дис. ... канд. юрид. наук. – Белгород, 2015.
12. 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.
13. 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.
14. Ожегов С.И. и Шведова Н.Ю. Толковый словарь русского языка: 80000 слов и фразеологических выражений / Российская АН; Российский фонд культуры. – М.: АЗЪ, 1996.