

МИНИСТЕРСТВО НАУКИ И ВЫСШЕГО ОБРАЗОВАНИЯ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ
федеральное государственное бюджетное образовательное учреждение высшего образования
«Тольяттинский государственный университет»
Институт права

(наименование института полностью)

Кафедра «Конституционное и административное право»

(наименование)

40.04.01 Юриспруденция

(код и наименование направления подготовки)

Правовое регулирование государственного управления и местного самоуправления

(направленность (профиль))

ВЫПУСКНАЯ КВАЛИФИКАЦИОННАЯ РАБОТА (МАГИСТЕРСКАЯ ДИССЕРТАЦИЯ)

на тему «Гарантии безопасности конституционного строя современной России»

Студент

К. Влаев

(И.О. Фамилия)

(личная подпись)

Научный
руководитель

д.ю.н, профессор Н.А. Боброва

(ученая степень, звание, И.О. Фамилия)

Тольятти 2021

Оглавление

Введение.....	3
Глава 1 Понятие конституционного строя, его основ и гарантий	9
1.1 Понятие конституционного строя России.....	9
1.2 Понятие основ конституционного строя в России.....	18
1.3 Понятие гарантий безопасности конституционного строя в современной России	27
Глава 2 Современное состояние правовых гарантий безопасности конституционного строя в России.....	36
2.1 Институционализация механизма гарантирования безопасности конституционного строя в современной России	36
2.2 Основные угрозы безопасности конституционного строя и противодействие им.....	44
Глава 3 Совершенствование правовых и организационных гарантий безопасности конституционного строя России.....	52
3.1 Зарубежный опыт нормативного правового обеспечения защиты конституционного строя	52
3.2 Основные направления развития правового обеспечения защиты конституционного строя России	60
Заключение	64
Список используемой литературы и используемых источников.....	68

Введение

Актуальность выбранной темы обусловлена отсутствием в Российской Федерации надлежащего уровня правового обеспечения и управленческого механизма, который был бы способен комплексно обеспечить безопасность, неприкосновенность и незыблемость конституционного строя государства. Право в качестве средств охраны (обеспечения) функционирования определённых институтов использует так называемые правовые гарантии, которые призваны обеспечить состояние общественных отношений в определённых границах. Гарантии, среди прочего выступают и как средство правовой охраны определённых ценностей (общественных отношений).

Такой ценностью выступает и конституционный строй Российской Федерации. Несмотря на отсутствие законодательно закреплённого понятия конституционного строя, даже не вдаваясь в теоретические изыскания, можно утверждать, что к его элементам относятся такие важные конституционные системообразующие категории, как форма государственного устройства, форма правления, наивысшая общественная и государственная ценность, принципы народовластия, территориального устройства, принципы разделения власти, гарантии местного самоуправления и прочие.

Перечисленные составляющие конституционного строя России имеют исключительную ценность как «столпы», на которых осуществляется построение другие элементов правовой системы государства. Разрушение и посягательство на них, как тайное, опосредованное, так и прямое, явное угрожает всей правовой системе государства и государству, обществу в целом. Для многонациональной России со сложным территориальным устройством и разделением власти на центральную и федеральную, наличием региональных элит, значение основ конституционного строя заключается в соединении и централизации всех территорий и управленческих звеньев

вокруг единого «ядра» (системы ценностей), которым и может выступать конституционный строй в целом.

Логично и обоснованно, что неприкосновенность конституционного строя в таком случае, подлежит гарантированию правовыми (конституционными средствами). Однако, ни на конституционно-правовом, ни на законодательном уровне отсутствует чётко внедрённая и применяемая концепция обеспечения безопасности конституционного строя, отсутствует понимание системы гарантий, которые призваны создать условия и обеспечить неприкосновенность конституционного строя России. Этим вопросом занимается множество государственных органов и ведомств, однако, каждый в своём направлении и действующий механизм их координации как межведомственный, так и в рамках Совета безопасности, не способен в полной мере гарантировать системность и последовательность работы государства в обозначенном направлении.

Важным также является осознание того, что гарантии защиты конституционного строя — это далеко не всегда и не обязательно жёсткие и однозначные меры, поскольку, например, защита демократии и гражданского общества всегда предполагает под собой наличие плюрализма мнений, свободы слова и прочих гарантий, не связанных с императивными методами регулирования. Жёсткость и императивность в таком случае должна выражаться в установлении границ реализации данных прав, которые, одновременно с этим будут выступать и гарантией дозволенного.

Актуальность темы настоящего исследования также связана с текущими социально-экономическими, военными и политическими реалиями. Российская Федерация в прямой или опосредованной форме принимает участие в региональных вооружённых конфликтах, активная политика защиты интересов государства на международной арене привела к ответным мерам в виде принятия экономических и политических санкций, которые направлены прежде всего на подрыв экономической и политической стабильности в государстве, на рост социальной напряжённости [5], [85], и,

как следствие – на расшатывание конституционного строя. В этой связи, важным и актуальным также является коррекция существующих гарантий его безопасности.

Таким образом, актуальность избранной темы работы связана с необходимостью построения эффективной и отвечающей современным вызовам системы гарантий безопасности конституционного строя Российской Федерации.

Степень научной разработанности темы. В различные периоды отечественной истории вопросы государственной, конституционной безопасности изучались представителями многих наук, что объясняется широтой затрагиваемой темы. Например, исторически сложилось, что одни из первых исследований «государствоведов» конца XIX — начала XX вв., касались устойчивости политической системы в целом и государственной безопасности в контексте внедрения демократических механизмов управления государством. В этом направлении необходимо выделить таких учёных, как А.Д. Градовский, Ф.Ф. Кокошкин, Н.М. Коркунов, С.А. Котляревский, С.А. Муромцев, П.И. Новгородцев, Б.Н. Чичерин, Г.Ф. Шершеневич и др. Несмотря на впоследствии сменившуюся общественно-политическую формацию общества и государства, их наработки стали основной для исследования вопросов государственной безопасности в советский период. К учёным этого периода, которые внесли вклад в исследование безопасности государства и политической системы необходимо отнести Г.В. Барабашева, Л.Д. Воеводина, А.Я. Вышинского, А.И. Денисова, Д.Л. Златопольского, В.В. Коровина, В.Ф. Котока, С.С. Кравчука, Н.Я. Куприца, А.И. Лепешкина, Э.И. Серединцева, Г.А. Терехова, В.С. Тикунова, И.Е. Фарбера, Н.Ф. Чистякова, К.Ф. Шеремета и др.

Что касается современного периода, то количество исследований проблем государственной и конституционной безопасности, безопасности конституционного строя, только увеличилось. В частности, можно указать на таких учёных, как С.А. Авакьян, К.В. Арановский, П.А. Астафичев, Н.А.

Боброва, Н.А. Богданова, Л.Ф. Болтенкова, Г.А. Борисов, Д.С. Воробьёв, Ю.А. Веденеев, В.В. Гошуляк, А.М. Дудков, Л.Б. Ескина, А.А. Караев, В.Т. Кабышев, С.В. Кабышев, Е.И. Козлова, А.Н. Кокотов, Е.В. Колесников, Г.Н. Комкова, И.А. Конюхова (Умнова), Б.С. Крылов, В.В. Лазарев, А.А. Ливеровский, А.И. Лукьянов, Е.А. Лукьянова, В.О. Лучин, В.В. Мамонов, М.В. Мархгейм, В.Н. Самсонов, В.И. Фадеев, Е.Г. Федотов, Т.Я. Хабриева, Г.Н. Чеботарев, В.И. Черепанов и многих других.

Однако, количество проведённых исследований, в т.ч. большой научной ценности, не позволяет с однозначностью утверждать о формировании доктринальных основ системы гарантий безопасности конституционного строя в России, к тому же проведённые исследования уж частично не соответствуют постоянно изменяющимся реалиям, изменениям в законодательстве и в практике его применения.

Объектом исследования выступили общественные отношения, связанные с обеспечением безопасности конституционного строя в Российской Федерации.

Предмет исследования составляет совокупность норм права, которые регулируют общественные отношения связанные с обеспечением безопасности конституционного строя Российской Федерации.

В настоящем исследовании поставлена цель доктринального анализа и совершенствования конституционно-правовых гарантий безопасности конституционного строя в России.

Для достижения заявленной цели автором были поставлены и решены следующие задачи:

- проанализировать развитие научных взглядов относительно гарантий безопасности конституционного строя в России;

- охарактеризовать развитие нормативного правового регулирования гарантий безопасности конституционного строя в России.

Методологическую основу проведённого исследования составила совокупность общенаучных и специальных методов научного познания. Это,

в первую очередь, такие методы, как метод диалектики, методы анализа и синтеза, восхождения от абстрактного к конкретному и другие общенаучные методы.

В качестве специальных правовых методов использовался формально-правовой метод, на основе которого проводилось выяснение содержания и значения правовых норм, метод сравнительно-правового анализа в ходе которого осуществлялось сравнение зарубежного и отечественного законодательства в сфере обеспечения основ безопасности конституционного строя, в ходе историко-правового анализа рассматривались изменения в законодательстве в его исторической ретроспективе.

Теоретическую основу исследования составили научные труды таких учёных, как С.А. Авакьян, А.А. Безуглов, Н.А. Богданова, М.В. Баглай, Н.А. Боброва, Н.В. Бутусова, Д.С. Воробьёв, Б.Н. Габричидзе, А.Г. Чернявский, А.М. Дудков, А.В. Демидов, О.С. Елфимова, Ю.Н. Егоров, Л.К. Никитина, О.М. Хохлова, А.М. Жорник, А.Е. Новикова, А.В. Игнатов, А.А. Караев, А.Н. Кокотов, В.В. Красинский, Е.И. Козлов, О.Е. Кутафин, Е.О. Кудряшова, И.А. Конюхова, И.Б. Кардашова, Х.Ш. Киясханов, Н.В. Лебедева, А.Ю. Огурцоа, А.В. Манойло, Д.С. Миц, Л.К. Никитина, О.М. Хохлова, Ю.Е. Пудовочкин, О.Г. Румянцев, А.Н. Станкин, С.А. Солдатов, Р.Е. Скрипин, Н.А. Саркисова, Н.А. Трусов, Ю.Г. Федотова, В.И. Червонюк, В.Е. Чиркин, И.Ю. Чивирев и других.

Правовую основу исследования составили: конституционные акты (Конституция Российской Федерации, конституции ряда зарубежных стран); федеральные законы и законы Российской Федерации: от 5 марта 1992 г. «О безопасности», от 25 июля 2002 г. Федеральный закон «О противодействии экстремистской деятельности», от 19 мая 1995 г. «Об общественных объединениях», от 11 июля 2001 г. «О политических партиях», от 19 июня 2004 г. «О собраниях, митингах, демонстрациях, шествиях и пикетированиях», от 12 июня 2002 г. «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской

Федерации» и др.; подзаконные нормативные правовые акты (указы Президента Российской Федерации, постановления Правительства Российской Федерации); международные документы: Всеобщая декларация прав человека от 10 декабря 1948 г., Конвенция о защите прав человека и основных свобод от 4 ноября 1950 г. Международный пакт о гражданских и политических правах от 19 декабря 1966 г. и др.

Эмпирической базой диссертационного исследования охвачены политико-правовые акты, в том числе послания Президента Российской Федерации Федеральному Собранию, политические заявления, прежде всего отражающие официальную политику государства по связанным с темой исследования вопросам и т.п.

Научная новизна исследования заключается в том, что на основании выполненных соискателем исследований осуществлена систематизация научных представлений относительно гарантий безопасности конституционного строя в России, разработано и предложено собственное определение гарантий безопасности конституционного строя.

Практическая значимость исследования выражается в том, что его результаты могут быть использованы как в целях совершенствования действующего законодательства, так и для преподавания дисциплин, связанных с конституционным правом, в разработке методологических пособий.

Структура работы включает введение, основную часть, разделённую на главы и параграфы, заключение и список используемой литературы и используемых источников.

Глава 1 Понятие конституционного строя, его основ и гарантий

1.1 Понятие конституционного строя России

В первую очередь, определимся с необходимостью наличия для конституционного строя России отдельные (специальных) мер правовых гарантий. Необходимость применения в отношении определённой группы общественных отношений повышенных правовых гарантий, как правило, обуславливается важностью и значимостью таких отношений (охраняемого объекта).

Необходимо отметить, что в рассматриваемой сфере существует несколько взаимосвязанных между собой категорий, это, кроме рассматриваемой категории – понятия «государственной безопасности» и «национальной безопасности». Взаимосвязанность этих понятий определяется, например, тем, что национальная безопасность как состояние защищённости общества не может быть реализована без безопасности конституционного строя. В этой связи необходимо обратить внимание на стратегию национальной безопасности государства. Как отмечает Р.Е. Скрипкин, «стратегия национальной безопасности Российской Федерации как система стратегических приоритетов, целей и мер в области внутренней и внешней политики, определяющих состояние национальной безопасности и уровень устойчивого развития государства на долгосрочную перспективу, в качестве приоритетных стратегических целей обеспечения национальной безопасности в сфере государственной и общественной безопасности выдвигает защиту основ конституционного строя РФ, охрану суверенитета РФ, её независимость и территориальную целостность» [83, с. 100].

А.М. Дудков отмечает, что «для достижения вышеобозначенной цели стратегия национальной безопасности РФ главными направлениями государственной политики в сфере обеспечения государственной и общественной безопасности обозначила следующие: усиление роли

государства в качестве гаранта безопасности личности; совершенствование нормативного правового регулирования предупреждения и борьбы с преступностью, коррупцией, терроризмом и экстремизмом и др.» [28, с.55].

В целом решение задачи обеспечения безопасности конституционного строя возлагаются на государства. Государство характеризуется как «основной институт политической системы современного общества. Именно государство обеспечивает единство разнообразных компонентов политической системы. Оно призвано быть не только самостоятельным субъектом политических отношений, но и создавать необходимые условия для реального обеспечения конституционных принципов организации и деятельности политической системы, реального действия политических прав и свобод граждан» [82, с. 5]. Иными словами, роль государства в данном процессе системообразующее.

Ю.Е. Пудовочкин также обращает внимание, что «в последнее время необходимость приоритетной охраны государственных интересов объясняется тем, что без первоочередного обеспечения основ конституционного строя, целостности и безопасности государства охрана интересов отдельных лиц может оказаться пустой фикцией в стихии социальных катаклизмов» [74, с. 27-28].

Далее рассмотрим развитие представлений относительно понятия конституционного строя и его основ. Как отмечают отдельные учёные, с которыми необходимо согласиться, указанная категория является одной из центральных и основных для конституционного права [60, с. 87-90]. Отметим, что далеко не во все периоды развития науки использовался термин «конституционный строй». Так, в советский период развития отечественной науки употреблялись такие его аналоги, как «общественное устройство», «общественно-политический строй», «основы общественного строя и политики». Как отмечается, анализ их содержания позволяет утверждать о схожести с понятием конституционного строя в его современном понимании.

Относительно понимания конституционного строя, отметим, что в отечественной науке единого подхода к разрешению этого вопроса не существует. Рассмотрим существующие подходы.

Во-первых, учёными указывается на необходимость разграничения таких терминов как «конституционный строй» и «основы конституционного строя». В частности, согласно А.А. Безуглова и С.А. Солдатова, под основами «в общем значении следует понимать исходные положения, начала какого-либо явления, которыми охватывается совокупность важнейших его свойств, черт, особенностей, определяющих его сущностное содержание» [6, с. 116-117]. С учетом этого, перечисленные учёные в качестве основ конституционного строя определяют «совокупность важнейших, ключевых общественных отношений, отражающих устройство общества и государства» [6, с. 117], но не весь объём общественных отношений, которые относятся к конституционному строю.

Н.В. Лебедева и А.Ю. Огурцов обращают внимание, что «разделяя основы конституционного строя и конституционный строй позиционируются как различные понятия, согласно которого основы выступают как более узкое понятие, включённое в более широкое. В связи с этим, основы конституционного строя включённые в главу первую составляют следующие принципы и основополагающие правила: «принцип признания человека, его прав и свобод в качестве высшей ценности; принципы демократизма, народовластия, государственной суверенности, правового государства, федерализма; принцип разделения властей; принцип единства государственной власти; принцип идеологического многообразия и политического плюрализма; принцип светскости российского государства; принцип приоритета социального развития государства; принцип свободы экономической деятельности и многообразия форм собственности; принцип признания и гарантированности местного самоуправления и т. д.» [60, с. 87].

Сходное понимание «основ конституционного строя» содержится и у некоторых других представителей науки. Например, довольно

распространено понимание данного термина как совокупность устоев и базовых принципов государства и общества. Также отмечается, что содержание таких устоев и принципов раскрывает сущность государства и общества. В таком ключе основы конституционного строя понимаются С.А. Авакьяном [3, с. 326] и А.С. Прудниковым [56, с. 105].

Существует и другая точка зрения, которую представляет А.Н. Кокотов. Согласно позиции указанного учёного, глава первая Конституция, определяющая основы конституционного строя представляет собой своеобразную «конституцию в Конституции». Главным аргументом в этом случае выступают положения ч. 2 ст. 16 Конституции РФ, согласно которой никакие другие положения Конституции РФ не могут противоречить указанной главе, а внесение в неё изменений возможно только в отдельном порядке. В связи с этим, А.Н. Кокотов определяет основы конституционного строя как систему исходных конституционных принципов, которые определяют устои общественного общества в разных его сферах (духовно-культурные, социально-экономические и прочие) [45, с. 51].

Такой же подход применяет и Н.В. Бутусов, который определяет основы конституционного строя в качестве основного института конституционного права, нормы которого имеют большую юридическую силу в сравнении с другими нормами Конституции и конституционного права в целом [14, с. 17].

Согласно В.И. Червонюка, основы конституционного строя представляют собой совокупность фундаментальных принципов государственного и общественного строя, которые закреплены в нормах Конституции РФ. Учёный, также как и процитированные выше, относит указанные фундаментальные принципы к основам конституционного строя [104, с. 90-91].

В подведение промежуточных итогов, отметим, что большинством учёных различают понятия «основы конституционного строя» и «конституционный строй». В своём большинстве основы конституционного

строю ассоциируются с положениями главы первой Конституции РФ, носящей соответствующее название. Основы конституционного строя можно определить, как фундаментальные принципы и положения, которые определяют основные устои российского общества и государства и содержатся в главе первой Конституции РФ. Также становится понятным, что «основы конституционного строя» являются более узким явлением, органически включённым в «конституционный строй».

Далее рассмотрим представления относительно понимания такого явления как «конституционный строй».

Е.И. Козлова и О.Е. Кутафин определяют конституционный строй как форму, способ организации государства, который закреплен в конституции [48, с. 76]. В свою очередь, М.В. Баглай под конституционным строем понимает «порядок, обеспечивающий соблюдение прав и свобод человека и гражданина, а государство действует при этом в соответствии с конституцией» [8, с. 98]. Анализ двух приведённых определений, конституционный строй «замыкается» только на государстве как форме политической организации общества. Однако содержание многих положений Конституции РФ, говорит о том, что к его основам относится не только организация государства, но и общества в целом, его основных институтов. Например, так считает С.А. Авакьян [3, с. 326]. Представляется, что с данной позицией необходимо согласиться, по причине наличия соответствующих конституционных норм.

Н.А. Богданова определяет конституционный строй как «устройство государства и общества, закреплённое нормами конституционного права» [13, с. 84]. В качестве основного достоинства данного определения выступает его простота, поскольку указывается на два основных объекта организации: государство и общество. С другой стороны, существует и спорный момент, поскольку в нём указывается на то, что основы конституционного строя определяются нормами конституционного права, которые не тождественны нормам Конституции РФ. Представляется, что правильным будет сужение

источника правового регулирования исключительно к Конституции РФ, поскольку все другие нормы конституционного права должны быть подчинены Основному Закону и в части основ конституционного строя не должны нести в себе что-то принципиально новое.

Данное определение, несмотря на его кажущуюся простоту, является оптимальным. Так, например, «устройство» ассоциируется со «скелетом», на котором держится весь организм. В связи с этим, устройство сходно и с принципами организации общества и государства, и с общественными устоями. В свою очередь, в основе конституционного строя лежат, собственно, его основы, которые представляют собой совокупность основополагающих принципов и устоев, определяющих сущностные характеристики России как конституционного государства.

Отметим, что в научной литературе, посвящённой государственному устройству, кроме термина «конституционный строй», употребляются такие термина, как «общественный строй» и «государственный строй». В одних случаях, перечисленные термины употребляются как синонимы, в других – различаются. С.А. Авакьян по этому поводу указывает, что «довольно часто они употребляются как тождественные термины, однако это не так, поскольку такой признак строя, как «государственный», означает, что объектом организующего воздействия выступает только государство, но не общество» [2, с. 325].

Кроме того, как справедливо отмечает О.Е. Кутафин, не каждый государственный строй и не каждое общество, соответственно, могут быть охарактеризованы как конституционные и правовые. Важным сущностным признаком строя конституционного по мнению указанного учёного, должно выступать наличие именно конституционно-правового регулирования общественного и государственного строя [52, с. 108].

Однако, существует и позиция, согласно которой, даже наличие конституционно-правового регулирования общественного и государственного строя не равноценно наличию конституционного строя.

Такую позицию, например, высказывает М.В. Баглай, который обращает внимание на необходимость наличия ещё и «правильного» содержания таких норм: они должны быть демократическими, кроме того, важное значение имеет то, насколько такие нормы реализованы и соблюдаются. [8, с. 115]. Как указывает С.А. Авакьян, «конституционный строй содержит базовые начала общества и государства, в том числе ключевые политические отношения, представляя собой основу государственного строя» [1, с. 347].

К данному предложению необходимо относиться насторожено, поскольку в нём идёт речь об «идеальном положении дел», когда конституционный строй оценивается как исключительно демократический. В таком подходе существует высокая степень оценочности, и оно предполагает необходимость квалификации каждого строя, построенного на основании норм Конституции, как «конституционного» или неконституционного» или, даже, может быть, промежуточного (переходного).

Далее обратим внимание на позицию сформированную Н.А. Бобровой. В результате проведённого исследования учёная приходит к выводу о необходимости двойственного понимания такого явления как «конституционный строй». Учёная пишет, что «властвование от имени народа и властвование в интересах народа – разные вещи: не всякое властвование от имени народа есть властвование в интересах народа. В этом и заключается двойственность конституционного строя, когда элементы его содержания перерождаются в нечто противоположное, ибо это перерождение диктуется интересами экономически господствующих сил: референдумы перерождаются в худший вид плебисцитарной демократии, выборы – в пародию на волеизъявление, парламент – в иллюзию народного представительства» [9, с. 47-48]. Как представляется такой вывод необходимо понимать как существование реального и формального конституционного строя.

Действительно многие правовые понятия и явления характеризуются в законах и в правовой доктрине как нечто «идеальное», и в действительности,

в практике применения соответствующих норм права, идеальное в представлении явление, оказывается зачастую нечто другим по своему внутреннему содержанию (сути). Кроме того, любая, даже идеально с точки зрения доктрины и нормотворчества, норма права, может применяться некачественно, механизм, предполагающий её реализацию для целей регулирования общественных отношений, может не работать. В таком случае будет иметь место очевидный «разрыв» между идеальным (формальным) явлением и реальным (существующим в действительности). Согласно толкового словаря С.И. Ожегова, формальный это такой, который существует только по видимости, по форме, т.е. отсутствующий в реальности [89].

Учитывая то, какую ценность и значимость для общества и государства представляет конституционный строй и его основы, необходимо признать, что его оценочная характеристика важна и для правовой теории. Необходимо различать тот конституционный строй, который существует формально и тот, который реально действует. В данном случае речь идёт о тех правовых системах, в которых нормы, составляющие конституционный строй сформированы и закреплены в основных законах, в которых провозглашено народовластие (высшая власть народа) и демократические принципы построения общества.

Кроме собственно правоприменения (то есть, того, как именно положения о конституционном строе воплощаются в жизнь), оценивая реальность или формальность данного явления, необходимо рассматривать и механизм реализации народовластия (совокупность конституционных законов, «обычных» законов и других нормативно-правовых актов меньшей юридической силы, принятых во исполнение положений, составляющих конституционный строй в государстве).

Н.А. Боброва по этому поводу отмечает, что «конституционный строй означает, что народ признается (формальный конституционный строй) и является (реальный конституционный строй) источником всей государственной власти, участвуя в ее учреждении, формировании и

функционировании в виде прямой и представительной демократии с гарантированием монополии народа и представительного органа народа на законодательную деятельность» [9, с. 47]. Таким образом, при оценке государственного строя на предмет его «конституционности», необходимо оценивать его с точки зрения критериев признания народа источником всей государственной власти и соответствие такого признания действительному положению дел.

Соглашаясь с обозначенными доводами, закономерно поставить вопрос о признаках реальности конституционного строя. Косвенными признаками реальности конституционного «строя в государстве является состояние благосостояния, духовного и физического здоровья, признание предельно допустимого уровня социального расслоения народа, возможность беспрепятственного обладания собственностью, контроль органов народного представительства над органами исполнительной власти и, в целом, контроль общества над государством» [9, с. 47].

Что касается определения конституционного строя, то Н.А. Боброва определяет его следующим образом: «структурированная система общественных отношений, выражающих и обеспечивающих суверенитет народа, основные права и свободы человека и гражданина, принципы гражданского общества, тип и форму государства, организацию государственной власти. Конституционный строй представляет собой механизм выражения и реализации естественного права народа быть носителем суверенитета и единственным источником власти в государстве» [9, с. 48]. Анализируя данное определение, отметим, что понимание конституционного строя в качестве общественных отношений закономерно и логично, если подходить к нему с позиций необходимости соответствия критерию формальности и реальности. Исходя из этого, конституционный строй должен представлять собой определённое состояние общественных отношений. Далее отметим, что основным «фактором» конституционного строя Н.А. Боброва выделяет народовластие и производные от данного

явления – его суверенитет, права и свободы личности, функционирование гражданского общества, тип и форма государства, которая обусловлена существованием реального народовластия.

Необходимо согласиться, что такой подход является наиболее обоснованным и в несколько изменённом виде, конституционный строй может быть определён следующим образом: совокупность общественных отношений, которые складываются в государстве в связи с реализацией суверенитета народа, основных прав и свобод человека и гражданина, принципы гражданского общества, тип и форма государства.

1.2 Понятие основ конституционного строя в России

Существует и подход согласно которого основы конституционного строя, которые выше были рассмотрены как отдельное явление, ассоциируются с понятием конституционного строя в целом. Иными словами, понимание конституционного строя сужается до основ конституционного строя, которые определены в главе первой Конституции РФ. К таким учёным, например, необходимо отнести С.А. Авакьяна [3, с. 326], Б.Н. Габричидзе, А.Г. Чернявский [23, с. 319].

Отличительную позицию высказывает О.Г. Румянцев, который предлагает разграничить рассматриваемые понятия следующим образом: конституционный строй представляет собой совокупность общественных отношений, а основой конституционного строя является система принципов, которые его регламентируют [77, с. 28].

Далее рассмотрим непосредственное содержание конституционного строя. Как уже указывалось, к содержанию конституционного строя обычно относят систему (совокупность) принципов и устоев. Существуют различные подходы к пониманию таких принципов. А.Н. Кокотова и М.И. Кукушкина в совместной публикации отмечают, что «данные принципы условно разделяют на две группы (базовые начала публичной власти и принципы

организации общества). К первой группе принципов относятся, такие как правовой характер государства, принцип народовластия, государственный суверенитет, децентрализация, основанная на федерализме и местном самоуправлении, принцип разделения властей, светский характер и социальная направленность государства. В свою очередь, вторая группа принципов связана с обществом и его устройством: приоритет человека и его прав и свобод как наивысшей ценности, равенства всех форм собственности, свобода предпринимательства, идеологическое и политическое многообразие» [57, с. 94].

Ещё одним вариантом определения основ конституционного строя является подход М.В. Баглай, который выделяет пять элементов составляющий этого понятия: «гуманистические основы; главные характеристики РФ; экономические основы; политические основы; основы организации государственной власти» [8, с. 99]. По мнению Н.В. Лебедева и А.Ю. Огурцова наиболее оптимальной, система принципов (основ) конституционного строя, как его содержания, выглядит следующим образом: политические и экономические основы; основы конституционного статуса личности; основные характеристики России как государства; принципы-гарантии конституционного строя [60, с. 87-90].

Первая глава Конституции РФ носит название «Основы конституционного строя». Эта глава, а также некоторые другие (глава вторая, посвящённая вопросам прав и свобод человека, а также глава девятая, посвящённая изменениям в Конституцию РФ), имеет особый статус, который вызван её незыблемостью, которая, в свою очередь, выражается в усложнённом порядке внесения в неё изменений. Изменения в перечисленные главы могут быть внесены исключительно конституционным собранием. Считается, что такой исключительный и усложнённый порядок несения изменений в перечисленные разделы является важной законодательной гарантией устойчивости конституционного строя

российского государства, его стабильности, неизменности принципов его построения [105, с. 114].

Однако в вопросе определения понятия конституционного строя и элементов, которые его составляют, единого мнения в науке не существует. Есть отдельные мнения о том, что основы конституционного строя могут быть закреплены не только в первой главе Конституции РФ. В данном разделе мы не будем вдаваться в дискуссию относительно точного перечня основ конституционного строя в РФ, а укажем, что наиболее распространённым и обоснованным подходом является выделения следующих пяти составляющих: «основы правового положения человека, конституционные основы экономической системы, социальной системы, политической системы и духовной жизни общества» [60, с. 88]. Рассмотрим их подробнее.

Итак, первая основа конституционного строя – это положение человека, которое заключается, что он представляет собой высшую ценность. Эта норма-принцип закреплена в ст. 2 Конституции РФ. Естественным выглядит утверждение о том, что именно человек является первичной основой (элементом) как государства, так и общества. Во-первых, это население государства, человек стоит в основе производства товаров, работ и услуг и как потребитель и как производственная сила. Во-вторых, это и составляющий элемент общества, семьи и т.п. Кроме того, ценен не только сам человек как биологическое существо, представляет ценность и его личность, его духовные и нравственные потребности.

Н.В. Лебедева и А.Ю. Огурцова отмечают, что «в российской Конституции человек - творческая личность, хотя его трудовое творческое начало выражено недостаточно (в основном, как лица, свободно избирающего форму общественного труда, включая предпринимательскую деятельность (ст. 8, 37) и свободно занимающегося творческой деятельностью (ст. 44). Роль трудящегося человека-творца может быть выражена в конституции более рельефно» [60, с. 88]. Комментируя данное

предложение о возможности дополнительного закрепления в Конституции РФ «трудового элемента» в статусе человека, отметим, что доктринальные представления о Конституции РФ как об Основном и самом главном законе государства, говорят о том, что в неё необходимо выделять и закреплять наиболее главные и основные нормы-принципы правовой системы государства, статуса его наивысших государственных органов, в том числе человека. В настоящий момент в науке высказываются множество предложений о внесении изменений в Конституцию относительно различных вопросов государственного устройства, общественной жизни, однако, реализация большинства из них приведёт к неоправданному расширению «объёма» Конституции РФ.

Относительно закрепления человека как наивысшей ценности для государства и общества, отметим, что развитие этого принципа, в качестве одного из вариантов, предполагает построение государства «всеобщего благоденствия». Однако, отмечается, что попытка реализации таких принципов показывает, что в таком государстве человек становится в большей степени потребителем, ожидающим от государств постоянной и, с каждым разом, всё большей поддержки и помощи. Неизбежным последствием в таком случае, будет притупление собственности экономической и социальной активности человека, который привыкает к тому, что государство само его поддержит и обеспечит ему достойный и процветающий уровень жизни. В связи с этим, в последние годы, более «популярной» и обоснованной выглядит концепция обеспечения «основных нужд человека, таких как прожиточный минимум, уровень образования, минимальный уровень медицинского обслуживания и т.п., при этом, такой человек для достижения большего уровня жизни вынужден развиваться самостоятельно, становиться более активным в экономическом плане, сам заботиться о себе и о своей семье» [105, с. 114-115].

В отечественной Конституции это выражено в ст. 7, согласно которой обязанностью государства по отношению к человеку является «создание

условий, обеспечивающих достойную жизнь и свободное развитие человека» [58].

Отметим, что в науке, среди прочего выделяют такую основу конституционного строя, как соразмерность. В частности, А.В. Должников отмечает, что «исторически соразмерность представляет собой конституционный запрет чрезмерности. Будучи ответной реакцией на предыдущий опыт деспотизма, этот запрет заключается в недопустимости произвольного государственного вмешательства в сферу индивидуальной свободы. Однако помимо такого проявления, обусловленного либеральной идеологией, в результате синтеза концепции правового и социального государства в дальнейшем соразмерность выражается в конституционном запрете недостаточности государственных действий» [27, с. 56]. Иными словами, принцип соразмерности можно охарактеризовать как принцип баланса, согласно которого, не умаляя принципа человека как наивысшей государственной и общественной ценности, последний не означает вседозволенность и переориентирование государства исключительно на индивидуальные потребности личности. Не менее важным является обеспечение баланса личных и общественных интересов, которые являясь общим «усреднённым интересом», должен иметь воплощение в осуществлении государственной политики.

Перейдём к следующей составляющей основ конституционного строя. Это основы экономического строя общества. Анализ положений соответствующего раздела Конституции РФ позволяет отнести к таким основам многообразие и равноправие форм собственности, в том числе и частную, что предусмотрено в ч. 2 ст. 8 Конституции РФ. Кроме того, указывается, что все формы собственности имеют одинаковое значение и обеспечиваются в равной степени. Второй принцип-основа – это свобода экономической деятельности, которая предусмотрена как в основах конституционного строя (ст. 8 Конституции РФ), так и в разделе, посвящённом правам и свободам человека и гражданина (ст. 24 Конституции

РФ). Кроме того, немаловажным является принцип единого экономического пространства, свободное перемещение товаров, услуг и финансовых средств в пределах всего государства, запрет на установление любых «барьеров», которые бы этом препятствовали (исходит из содержания и смысла ч. 1 ст. 8 Конституции РФ).

Важным для государства выступает как свобода предпринимательской деятельности, и вместе с тем, поддержка конкуренции в экономике, которым посвящена всё та же ст. 8 Конституции РФ. Монополизация и недобросовестная конкуренция запрещены (ст. 34 Конституции РФ). Отдельный блок экономических норм представляет собой трудовые права, к которым относятся свободный выбор человеком форм своего общественного труда (ст. 37 Конституции РФ).

Как мы можем наблюдать, «блок» экономических основ конституционного строя довольно обширен, что, как представляется, вызвано важностью экономической сферы для общества и государства, для благосостояния граждан.

Вместе с тем, необходимо отметить, что рассмотренные выше положения Конституции РФ, определяющие экономические основы конституционного строя, подлежат дальнейшему совершенствованию с учётом изменяющихся реалий, общемировых тенденцией. В частности, речь идёт о так называемой «цифровой экономике», об общемировой тенденции возрастания уровня протекционизма и продвижения собственных экономических интересов каждым государством и т.п. В этой связи Н.А. Боброва отмечает, что основным направлением отечественной информационной политики в экономики относительно иностранных компаний является правило, согласно которому «иностранные компании, оказывающие России информационные услуги, должны создавать совместные предприятия с российскими участниками рынка и проводить все платежи через отечественные системы» [12, с. 189]. В обоснование своего утверждения Учёная ссылается на Указ Президента РФ от 9 мая 2017 г. №

203 определяющего «Стратегию развития информационного общества в Российской Федерации на 2017 - 2030 годы» [95].

Анализ положений данного нормативного акта показывает, что цифровая экономика в нём определена как «хозяйственная деятельность, в которой ключевым фактором производства являются данные в цифровом виде, обработка больших объемов и использование результатов анализа, которых, по сравнению с традиционными формами хозяйствования, позволяют существенно повысить эффективность различных видов производства, технологий, хранения, продажи, доставки товаров и услуг» [12, с. 189].

Кроме этого, Н.А. Боброва отмечает, что, развитие цифровой экономики в государстве должно происходить исходя из следующих постулатов: «включение представителей всех заинтересованных в цифровой экономике сторон: гражданского общества, органов государственной и муниципальной властей, бизнеса, учреждений науки и образования (научно-образовательного сообщества); ... обеспечение проектного подхода в управлении; ... обеспечение прозрачности управленческой деятельности; ... обеспечение ее подотчетности и подконтрольности; ... реализацию трех уровней управления -стратегического, оперативного, тактического» [12, с. 190].

С важностью для государства, общества и каждого гражданина таким сегментом экономики, как цифровая экономика необходимо согласиться. Реалии современного мира уже явно указывают на то, что основой развития в будущем будет именно цифровая экономика, поскольку с достижениями науки и техники в области компьютерного оборудования и программирования, повышением качества и эффективности ЭВМ, растут возможности по хранению, обработке и другой деятельности с огромнейшими по нынешним меркам объёмами данных. Тот, кто научится их собирать, безопасно хранить, и эффективно использовать, в большей степени, обеспечит себе процветание в будущем. В связи с этим, вопрос о

закреплении в качестве одной из экономических основ конституционного строя, положений о цифровой экономике и приоритетности её развития, является актуальным, однако, требует дополнительного исследования.

Третьей, не менее важной составляющей, выступают конституционные основы социальной системы государства. В этом аспекте, во-первых, укажем на преамбулу Конституции РФ, в которой говорится «о гражданском мире и согласии, что было достигнуто в определенной мере после применения вооруженных форм борьбы и принятия Конституции РФ в 1993 г.» [60, с. 189]. Кроме того, к социальным основам конституционного строя необходимо относить выше положения Конституции РФ, которые относятся к социальным гарантиям гражданам государства.

Важным элементом основ конституционного строя выступает её политическая составляющая. В целом, в этом аспекте нормы Конституции направлены на обеспечение устойчивости такой политической системы. Н.А. Боброва по этому поводу отмечает, что «сущность конституции состоит в том, что основные законы государства и законы, касающиеся выборов в представительные учреждения, их компетенции и взаимоотношений с народом, главой государства и правительством, выражают действительное соотношение социально-политических сил. Это классика конституционализма. Выборы, избирательное право, ответственность за его нарушения являются сущностными элементами конституционного строя» [11, с. 176]. Также, учёная считает, что, учитывая конституционное значение выборов и избирательного процесса в целом, все федеральные законы, посвящённые этой тематике, должны иметь статус федеральных конституционных законов. С данным предложением необходимо согласиться.

Что касается других положений относительно политической составляющей основ конституционного строя России, то, к таким основам, безусловно, относятся положения, закреплённые в статьях 1, 3, 13, 14 Конституции РФ о суверенитете, о власти народа, о государственном

суверенитете, о принципах демократического государства, о многопартийности, о формах непосредственной демократии и другие [103, с. 114].

Последняя группа элементов конституционного строя определяет основы духовной жизни в государстве. В первую очередь, необходимо обратить внимание на принцип идеологического многообразия. В связи с этим возникает производное правило о недопустимости установления любой идеологии в качестве обязательной. Другой составляющей этого элемента является свобода религии, религиозных взглядов и убеждений, равенство в правах всех без исключения религиозных конфессий. Также существует и положение о свободе любого вида творчества (научного, художественного и других) [26, с. 12 - 13].

В качестве подведения промежуточных итогов, отметим, что Конституция РФ, это прежде всего нормативный правовой акт, а значит её положения, применительно к конституционному строю, имеют значение в качестве юридических (правовых) гарантий устойчивого и поступательного развития государства.

Вместе с тем, существующие постулаты относительно основ конституционного строя хоть и имеют статус «незыблемых», однако могут дополнять и развиваться в дальнейшем. В связи с этим в научном сообществе существует немало предложений относительно дополнения основ конституционного строя. Например, доктор юридических наук Н.А. Боброва в собственной диссертации высказывает предложение о закреплении «в конституционном (уставном) законодательстве важнейших стратегических социально-экономических принципов и механизмов, составляющих основы конституционного строя, целевого курса развития государства» [10, с. 12]. К таким положениям могут быть отнесены следующие:

«- укрепление государственности, накопление национального богатства России;

- повышение жизненного уровня народа (качество жизни населения), возвращение понятия народного достоинства;

- закрепление ответственности всех ветвей власти перед народом за конечные результаты достижения закреплённых в законодательстве социально-экономических принципов (показателей) и установление механизма ответственности избранных должностных лиц (Президента, депутатов, высших должностных лиц субъектов Федерации и т.д.); г) обеспечение эффективности государственного управления» [10, с. 12].

Таким образом, необходимо констатировать, что основы конституционного строя России, прежде всего, закреплены в первой главе, имеющей соответствующее название. Однако многие положения первой главы, которые составляют такие основы конституционного строя, взаимосвязаны либо дополняются положениями из главы второй, в которой содержатся основные права и свободы человека и гражданина. Основы конституционного строя определяют положения человека в обществе и во взаимоотношениях с государством в качестве главной конституционной ценности, экономические, социальные, политические и духовные основы жизни государства. Одним из перспективных направлений дальнейшего совершенствования правового регулирования основ конституционного строя России выступает закрепление постулатов о цифровой экономике как о приоритете государственного развития, а также целевого курса развития государства (укрепление государственности, повышение жизненного уровня населения, ответственность всех ветвей власти перед народом за выполнение возложенных на них задач).

1.3 Понятие гарантий безопасности конституционного строя в современной России

Согласно юридическому словарю, термин «правовая гарантия» (франц. *garantie*, от *garantir* – обеспечивать) означает по гражданскому праву один из

способов обеспечения (исполнения) обязательства, применяемый в отношениях между организациями [102, с. 14]. Обозначенный термин используется в отечественном законодательстве неоднократно, однако применительно к основам конституционного строя, в законодательстве он не употребляется.

Также обратим внимание на правовую сущность гарантий конституционного строя. Соответственно этому, гарантии конституционные по своему сущностному содержанию соответствуют правовым гарантиям в целом. В свою очередь, понимание правовой гарантии в отечественной науке также далеко от единства, выделяется четыре основных подхода. Так, А.В. Лошкарев указывает, что «согласно первому подходу, гарантии рассматриваются как инструменты, приемы, создаваемые специально и реализуемые в особом порядке, при помощи которых достигается возможность практического использования принадлежащих прав» [59, с. 17-18]. Другая учёная А.Н. Морзова определяет рассматриваемую категорию как «правовые (юридические) гарантии закрепления прав, свобод и обязанностей человека и гражданина нормами права и обеспечение их правоохранительной деятельностью государства, общественно-политических организаций и самим человеком» [62, с. 16]. В трудах В.В. Мамомнова содержится следующее определение «способ обеспечения его неприкосновенности от посягательств, направленных на насильственное изменение» [64, с. 43].

В качестве недостатка указанных подходов необходимо отметить, что он – слишком узкий, направленный лишь на использование принадлежащих прав. Таким образом, придается чрезмерное значение механизму практической реализации права, гарантии в данном случае приобретают свойства процессуального права.

Согласно второму подходу, гарантии конституционного строя определяются в качестве явления объективного характера, при котором такие объективные предпосылки создают условия для реализации определённого

явления. В этой случае, гарантии могут обеспечивать реализацию прав и обязанностей участников правоотношений, реализовать состояние законности в обществе и в сфере государственного управления.

Одним из представителей такого подхода выступает В.В. Орлова, которая под гарантиями прав и свобод человека понимает «систему условий, средств и способов: экономических (свобода предпринимательской деятельности и т.п.), политических (многопартийность, плюрализм мнений и т.п.), социальных (общедоступность и бесплатность основного общего образования), юридических (процессуальных), обеспечивающих каждому человеку правовые возможности для реализации его прав и свобод и получивших законодательное закрепление на самых различных уровнях – международном, внутригосударственном, региональном» [70, с. 72]. С точки зрения В.П. Канищева, гарантии «есть факторы, обеспечивающие реальность прав и свобод и возможность их фактической реализации» [47, с. 59]. Таким образом, гарантии, прежде всего, это то, что обеспечивает реальность или реальную возможность воплотить в жизнь «замысел» законодателя.

Существует и третий подход, которые «синтезируют» в себе первые два рассмотренных подхода. Например, А.В. Лошкарёв под гарантиями понимает «средства и условия фактической реализации прав и свобод» [59, с. 18]. Ещё один сторонник такого подхода С.Н. Болдырев определяет гарантии в качестве «общих условий и специальных (юридических) средств, которые обеспечивают фактическую реализацию, надёжную охрану и в случае нарушения защиту прав и свобод человека и гражданина» [15, с. 41]. Н.В. Поправко под конституционно-правовыми гарантиями понимает «правовые условия и средства, закреплённые в Конституции РФ, федеральном законодательстве и позволяющие обеспечить реализацию права» [71, с. 18].

В первую очередь, уточняя предмет исследования обратим внимание, что в нём речь идёт о гарантиях безопасности конституционного строя в целом, что говорит о необходимости проведения анализа не только гарантий

конституционно-правовых, но и других, содержащихся в других источниках правового регулирования.

В контексте нормативного регулирования гарантий безопасности конституционного строя, отметим, что одной из таких гарантий является привлечение у юридической ответственности за наиболее опасные виды посягательств на конституционный строй или его отдельные составляющие. Такие гарантии в своём большинстве связаны с уголовной ответственностью. Посягательства на основы конституционного строя России могут быть связаны с совершением деяний, которые подпадают под признаки таких преступлений как массовые беспорядки (ст. 212 Уголовного кодекса Российской Федерации [91], далее – УК РФ) и вооружённый мятеж (ст. 279 УК РФ). Кроме того, необходимо отметить, что в УК РФ вопросам охраны конституционного строя и безопасности государства посвящена отдельная глава 29, в которой перечислены 16 составов преступлений (шпионаж, государственная измена, посягательство на жизнь государственного деятеля, диверсия и т.п.).

Как отмечается в научной литературе, вооружённый мятеж относится к редко совершаемым преступлениям. Однако его общественная опасность носит исключительный характер, поскольку, в случае успешности такого мятежа, его последствия этого могут привести к бесчисленным человеческим жертвам, возникновению вооружённых конфликтов в различных частях государства, наступление периода политической нестабильности, массовых народных волнений и беспорядков, возникновения кризисных явлений в экономике, в международных отношениях с участием государства, в т.ч. в так называемых «горячих точках» стабильность ситуаций в которых обеспечивает Российская Федерация [61, с. 11-12]. С данным утверждением необходимо полностью согласиться, поскольку основы конституционного строя выступают правовым «ядром» существования не только правовой системы государства, но и государства как такового в целом, а также всего общества. Насильственное изменение или свержение конституционного

строю государства, либо нарушение его территориальной целостности вопреки установленному порядку будут иметь своими последствиями значительное дестабилизирующее воздействие не только внутри государства, но и на международной арене. Применительно к массовым беспорядкам также необходимо констатировать, что массовые беспорядки обладают высокой степенью общественной опасности и в числе своих последствий могут привести к дестабилизации социально-экономической и политической обстановки как на определённой территории, так и в пределах всего государства. При наличии значительных масштабов и продолжительности, массовые беспорядки также могут создать условия для посягательств как на территориальную целостность государства, так и к возникновению вооружённых конфликтов.

Далее рассмотрим вопрос взаимосвязи национальной безопасности и безопасности конституционного строя России. Представляется, что две обозначенные категории имеют тесную взаимосвязь и по многим своим внутренним компонентам «дублируют» друг друга. Кроме того, не возможно с точностью судить о том, какое из обозначенных понятий шире. Даже если рассматривать понятие конституционного строя в его «узком» значении как принципы, правила и ценности, содержащиеся в первой главе Конституции РФ «Основы конституционного строя», необходимо признавать и то, что как любое конституционное понятие, содержащиеся в нём нормы подлежат развитию и детализации посредством правового регулирования на более «низком» законодательном уровне, а значит неизбежно расширяются и детализируются. Например, принцип свободы экономической деятельности, свободной конкуренции установленный в ст. 8 Конституции РФ детализируется во многом за счёт всего объема правового регулирования экономической сферы государства, которая, одновременно с этим, является составляющей системы национальной безопасности. То же самое относится и к социальным гарантиям для граждан, указанным в ст. 7 Конституции РФ,

которые одновременно с этим, относятся к безопасности социальной как части национальной безопасности.

К тому же невозможно утверждать о том, что национальная (государственная безопасность, безопасность нации, всего народа) возможна без обеспечения безопасности конституционного строя как основ, на которых строится государство и всё общество. Аналогичным образом, не представляется допустимым утверждать о возможности применения разных векторов развития стратегии национальной безопасности и гарантии безопасностей конституционного строя.

Таким образом, представляется необходимым для целей настоящего раздела рассмотреть соотношение понятий безопасности конституционного строя и национальной безопасности как взаимосвязанных и взаимодополняющих систем (явлений).

В целом необходимо также констатировать, что в научном сообществе утвердилось мнение о взаимосвязи национальной безопасности, безопасности конституционного строя, конституционной безопасности [43, с. 22-23; 79, с. 51-52] и т.п.

В российской науке распространено понимание, что обеспечение национальной безопасности Российской Федерации является наиболее актуальной задачей на современном этапе развития соседнего государства. В частности, такую позицию высказывают Л.К. Никитина, О.М. Хохлова [68, с. 56], Ю.Н. Егоров, Л.К. Никитина, О.М. Хохлова [34, с. 145-150], Н.А. Трусов [88, с. 20-25], О.С. Елфиимова [33, с. 15-28] и многие другие.

Также необходимо обратить внимание на то, что в отечественной доктрине существует представление о существовании различных видов национальной безопасности, которых насчитывается несколько десятков: военная, космическая, демографическая, биологическая, моральная и другие виды национальной безопасности [68, с. 56].

Отмечается, что первые нормативно-правовые акты, регулирующие общественные отношения в сфере обеспечения национальной, а значит и

безопасности конституционного строя, появились в России на рубеже 90-х годов XX в., в то же время появляются первые теоретические исследования проблем безопасности российских ученых, общественных деятелей и политиков, что объясняет ряд причин исторической социальной действительности:

- обострение противоречий социально-экономического развития государства после распада Советского Союза;
- снятие «завесы секретности» с научного изучения феномена безопасности [29] и ряд других.

Выделяются следующие исторические этапы эволюции отечественного законодательства регулирующего вопросы государственной безопасности в России:

«1-й этап — с начала перестройки до принятия 5 марта 1992 г. Закона РФ «О безопасности» № 2446-1 (далее — Закон-1992);

2-й этап — с 1992 г. до 17 декабря 1997 г., когда вышла первая редакция Концепции национальной безопасности, утвержденная Указом Президента № 1300;

3-й этап — с 1997 г. до принятия 10 января 2000 г. второй редакции Концепции национальной безопасности, утвержденную Указом Президента РФ № 24;

4-й этап — с 2000 г. до принятия в мае 2009 г. Стратегии национальной безопасности РФ до 2020 года, утвержденную Указом Президента РФ 12 мая 2009 г. № 537 (далее — Стратегия национальной безопасности) и принятия 28 декабря 2010 г. Федерального закона «О безопасности» № 390-ФЗ (далее — Закон-2010)» [33, с. 18].

Особенности правового регулирования национальной безопасности, как правило, обусловлено спецификой угроз, которые могут посягать на последнюю. Л.К. Никитина и О.М. Хохлова отмечают, что «угрозы национальной безопасности, преследующие Россию на современном этапе

развития, определяются социально-экономическими проблемами и берут истоки из внутригосударственного сегмента» [68, с. 58-59].

Н.А. Трусова полагает, что «наиболее опасными для национальной безопасности России угрозами в современной действительности являются: терроризм; организованная преступность; сепаратизм (этнический, клановый); социальное и материальное неравенства; технологическая отсталость; интеллектуальная отсталость; демографический кризис и ряд других» [88, с. 23-24].

Многими учёными критикуется действующая в настоящий момент система законодательства. Например, указывается, что «анализ действующего законодательства подтверждает недостаточное нормативно-правовое обеспечение ряда изложенных положений национальной безопасности, противостояния России новым вызовам и угрозам современного мира. В ФЗ № 390-ФЗ от 28 декабря 2010 г. «О безопасности» понятие «безопасность» [99] определялось как «состояние защищенности», где под «защищенностью» понимается полное отсутствие угроз, соответственно, если отсутствуют угрозы, вопрос безопасности отпадает сам собой» [68, с. 58-59].

А.В. Демидов под безопасностью понимает состояние производное от государственной деятельности: «если государство эффективно, оно способно обеспечить защиту своих политических, социальных институтов, а также личные права и свободы граждан. Соответственно этому вероятность угроз высока, когда государство не справляется со своими функциями» [30, с. 134-135].

Отмечается также, что «важное значение, в целях правового регулирования национальной безопасности играет стратегия национальной безопасности России, утверждаемая Указом Президента РФ. В настоящий момент наиболее актуальная Стратегия была утверждена в 2015 году. Так, в Указе Президента РФ от 31.12.2015 г. № 683 «О Стратегии национальной безопасности Российской Федерации» [92] понятие национальной

безопасности претерпевает изменение: в абзаце об устойчивом развитии РФ добавлено «социально-экономическое». Далее указано, что национальная безопасность включает в себя оборону страны, а также виды безопасности, уже предусмотренные Конституцией РФ и иным законодательством, прежде всего государственную, общественную, информационную, экологическую, экономическую, транспортную, энергетическую безопасность, безопасность личности» [30, с. 136].

Также, обращает на себя внимание, что в силу прямого указания ФЗ «О стратегическом планировании в Российской Федерации» от 28.06.2014 № 172-ФЗ [100], стратегия национальной безопасности должна быть взаимосвязана со Стратегией социально-экономического развития государства. Это может свидетельствовать о том, что на высшем государственном уровне в качестве императива установлен важность социально-экономической устойчивости и развития государства и защита (обеспечение) национальной безопасности не может быть основано исключительно на купировании угроз военного характера.

Глава 2 Современное состояние правовых гарантий безопасности конституционного строя в России

2.1 Институционализация механизма гарантирования безопасности конституционного строя в современной России

Проблема институционализации является одной из фундаментальных в юридической науке вообще и в конституционном праве – в частности. В правовой литературе можно встретить упоминание об институционализации многопартийности [40, с. 12], местного самоуправления [66, с. 9], федеральных округов [63, с. 45], антитеррористической политики [37, с. 11], корпоративизма [73, с. 12-13], коррупции, прав человека, гражданского общества [21, с. 11] и т. д. Во всех случаях под институционализацией понимается процесс образования формализованных институтов, внутренних систем правил и процедур, направленных на обеспечение устойчивости функционирования более крупного института, подотрасли или отрасли права, их совершенствования и развития. Институционализация как процесс характеризует весь механизм правового регулирования общественных отношений [44, с. 18], а также его реализацию в деятельности правоприменительных органов, в жизни гражданского общества [87, с. 71]. Многие учёные, например, А.В. Селивончук отмечают, что «процесс институционализации, вне всякого сомнения, присущ конституционному механизму обеспечения безопасности личности, общества и государства, включая инструменты гарантирования безопасности конституционного строя» [78, с. 7].

Обеспечение безопасности конституционного строя в институциональном смысле предполагает, прежде всего, высокую степень формализации и структурирования явлений и процессов, их теоретическое моделирование и нормативное обобщение.

Теоретическая модель институционализации механизма гарантирования безопасности конституционного строя, детерминированна, с одной стороны, гарантиями конституционной безопасности федеративного устройства и местного самоуправления, с другой, – наличествующими и потенциальными угрозами безопасности конституционного строя России.

На наш взгляд, в целом эта структура может быть представлена следующим образом:

Во-первых, конституционная безопасность федеративного устройства и местного самоуправления, которая включает следующие элементы:

- территориальная целостность Российской Федерации как условие безопасности конституционного строя;

- разграничение полномочий органов государственной власти и местного самоуправления по обеспечению безопасности конституционного строя;

- гарантии единства законности и системы управления в интересах безопасности конституционного строя.

Во-вторых, организационно-функциональное обеспечение устойчивости конституционного строя России, что связано с такими понятиями, как:

- экстремизм как угроза конституционной безопасности;

- безопасность избирательной системы и народного представительства;

- проблемы совершенствования мер противодействия коррупции в современной России.

В обоснование предложенной теоретической модели институционализации механизма обеспечения безопасности конституционного строя можно высказать следующие аргументы.

Такую модель предлагают использовать и некоторые учёные, например, Д.С. Воробьёв предлагает аналогичный подход в обоснование которого указывает что, «во-первых, каждая из предложенных структурных единиц содержит в себе потенциал вероятной угрозы устойчивости

конституционного строя. Территориальный распад государства, дисбаланс в разграничении предметов ведения и полномочий, разрозненность системы управления, нарушение единства законности, развитие политического экстремизма, проникновение в депутатский корпус недобросовестных лиц, вовлечение в теневой рыночный оборот властных ресурсов, – все это неизбежно влечет за собой политическую нестабильность и, как следствие, – нарушение устойчивости конституционного строя» [17, с. 112].

Кроме того, Д.С. Воробьев отмечает, что «первая группа проблем (территориальная целостность Российской Федерации как условие конституционной безопасности; разграничение полномочий органов государственной власти и местного самоуправления по обеспечению безопасности конституционного строя; гарантии единства законности и системы управления в интересах безопасности конституционного строя) характеризует территориальный аспект обеспечения конституционной безопасности; вторая группа (экстремизм как угроза безопасности конституционного строя; безопасность избирательной системы и народного представительства; противодействие коррупции) – организационно-функциональный» [17, с. 113].

Кроме того, «основные гарантии безопасности конституционного строя создает, прежде всего, конституция государства. Самим своим существованием конституция обеспечивает устойчивость функционирования конституционализма, механизмы преемственности политической власти, защиту от произвола и несанкционированного вмешательства государства в частную жизнь граждан. Конституция Российской Федерации запрещает захват власти или присвоение властных полномочий (часть 4 статьи 3); распространяет государственный суверенитет на всю территорию России (статья 4); закрепляет федеративное устройство и содержит основы правовых процедур его изменения (статьи 5, 65 – 79); гарантирует единство гражданства (статья 6), экономического пространства (статья 8) и правовой системы (статья 15). Конституция Российской Федерации исходит из

необходимости сохранения исторически сложившегося государственного единства, стабильности и конституционного правопорядка на всей территории России» [17, с. 114].

Важным фактором обеспечения безопасности конституционного строя выступает функционирование органов государственной власти и местного самоуправления на принципах непрерывности, принципе разграничения полномочий и принципе ответственности за осуществляемую политику. Непрерывность подразумевает под собой недопустимость временных промежутков, в течении которых орган государственной власти или местного самоуправления не функционирует. Речь идёт как о «кризисах власти различного масштаба, когда работа, деятельность определённого органа управления парализована (как правило, это ситуации смены руководителей, кадровых чисток, либо политические кризисы внутри представительных органов и т.п.). Механизм правового регулирования должен предусматривать чёткий, однозначный порядок передачи власти» и правила противодействия попыткам блокировать работу соответствующего органа управления.

Преодолению кризиса власти способствует и практическая реализация принципа разграничения полномочий. Это, во-первых, способствует однозначному определению субъекта управления, ответственного за принятие того или иного решения, за определённую сферу управления. Во-вторых, исключает споры и конфликты между различными уровнями федерации, её субъектов, между органами исполнительной и законодательной власти, внутри последних, относительно компетенции в той или иной сфере.

В соответствии со статьей 80 Конституции РФ, Президент Российской Федерации является главой государства, гарантом Конституции Российской Федерации, принимает меры по охране суверенитета России, ее независимости и государственной целостности, обеспечивает согласованное функционирование и взаимодействие органов государственной власти, определяет основные направления внутренней и внешней политики,

представляет страну внутри государства и в международных отношениях. Указанные нормы в их единстве и системной взаимосвязи, на наш взгляд, характеризуют компетенцию главы государства как гаранта конституционных основ безопасности.

Кроме самой Конституции РФ и поправок к ней, на соответствие указанного вывода «духу Конституции» свидетельствует и ряд решений Конституционного суда Российской Федерации (далее – КС РФ).

В постановлении по делу о проверке конституционности абзацев второго и третьего пункта 2 статьи 3 и пункта 6 статьи 47 ФФЗ «О политических партиях» в связи с жалобой общественно-политической организации «Балтийская республиканская партия» [76] КС РФ указал на то, что отечественные демократические процессы находятся в стадии «развития» и что отечественная демократия, к моменту рассмотрения дела так и не обрела своих окончательной конституционно-правовой формы.

Такой же позиции придерживается Европейский Суд по правам человека. В постановлении от 2 марта 1987 года по делу «Матье-Моэн (Mathieu-Mohin) и Клерфейт (Clerfayt) против Бельгии» он пришел к выводу, что «при регулировании политической системы за государством признаются значительные пределы усмотрения: законодательство, различающееся в разных странах, время от времени изменяется и должно оцениваться в свете политического развития конкретной страны, поэтому определенные детали, недопустимые в рамках одной политической системы, могут быть оправданы в другой, по крайней мере, при том условии, что политическая система обеспечивает свободное волеизъявление народа при выборе законодательной власти» [67].

Еще более четко данная мысль была сформулирована КС РФ при вынесении постановления по делу о проверке конституционности отдельных положений ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» [76]. Так, судом было установлена

необходимость соблюдения на каждом этапе развития государства баланса ценностей, которые защищаются государством и интересов государства, которое должно быть выразителем интересов всего общества (народа). Иными словами, идёт речь о том, что индивидуальный интерес должен уравниваться интересом общественным и выразителем последнего интереса, должно выступать государство. В свою очередь, на различных этапах исторического, социально-экономического и политического развития России, такой баланс может быть различен. И, наличие у государства полномочий по «корректировке» такого баланса, безусловно исходит из его суверенитета, как высшей власти в государстве.

В связи с этим, обратим отдельное внимание на вопросы суверенитета государств. История развития данного явления указывает на то, что возникновению идеи государственного суверенитета способствовало также движение реформации. Идея суверенитета государства и его превосходства над любыми другими объединениями людей, в том числе, над церковью, при её практической реализации требовала значительного ослабления влияния католической церкви. Этому способствовало в качестве «инструмента» движение реформации и возникшие в его результате альтернативные христианские веры (прежде всего протестантство). По итогам реформации, в части европейских государств католическая церковь утратила или практически утратила своё влияние, что способствовало укреплению власти монарха и его суверенитета во внутренней и внешней политике.

Период контрреформации характеризуется, прежде всего реформами внутри Церкви, её административного устройства и подчинённости, централизации церковной власти. Это «внутренняя» составляющая контрреформации. Во внешнем проявлении итоги такой реформы заключались в некотором сохранении влияния католической церкви на население Европы и его распространении за счёт населения формировавшихся колоний. В политическом плане и международных отношениях, контрреформация проявилась в том, что церковь поддерживала

правителей (монархов) тех государств, которые, в свою очередь, поддерживали католицизм.

С.А. Джафаров отмечает, что «современные процессы развития негативных политических явлений также тесно увязываются с доминирующим влиянием на общественно-политическую жизнь глобальных факторов. Растущая динамика различных угроз, исходящих извне, так и существующих внутри государства, нацеливают на модернизацию всего комплекса социально-политических вопросов, установлению причинно-следственных связей при изучении различных сторон общественной жизни, криминализации общества, государства и личности» [32, с. 13].

Существует мнение о том, что «в современном мире наличествуют две взаимоисключающие тенденции: с одной стороны – экономико-политическая интеграция (это ведет к ломке национальных перегородок и интернационализации общественной жизни), с другой – этническая дифференциация (это приводит к развитию этнических общностей, росту национального самосознания, а зачастую – к межэтническим противоречиям и конфликтам)» [20, с. 91]. В свою очередь, как отмечает Д.Л. Златопольский «в международном праве принцип самоопределения народов имеет двойственную природу: с одной стороны, все народы вправе свободно устанавливать свой политический статус, с другой – суверенные государства должны быть ограждены от сепаратистских движений и произвольных действий, ориентированных на раскол государства» [39, с. 41]. Иными словами, соответствующий принцип «не должен толковаться как санкционирующий или поощряющий действия, которые вели бы к расчленению или нарушению территориальной целостности и политического единства суверенных государств, соблюдающих принцип равноправия и самоопределения народов» [96, с. 47].

Вместе с тем, Д.С. Воробьёв отмечает, что «предусмотренные действующим законодательством меры по усилению конституционно-правового статуса главы государства в целях обеспечения безопасности

конституционного строя страны следует оценивать в конкретном историческом аспекте. Подобные конституционно-правовые решения не могут обуславливаться некими имманентно присущими русскому народу особенностями, которые якобы предполагают смирение, покорность и приверженность россиян к «сильной» и авторитетной власти. С течением времени демократические институты в России будут развиваться, а механизм обеспечения безопасности – приобретать новые демократические формы» [19, с. 10-11].

Существует мнение, о том, что возникающие в политической сфере конфликты, в большей степени должны разрешаться не в административном, а в судебном порядке. Иными словами, спор между политическими силами, а также между законодательной или исполнительной ветвями власти, либо внутри каждой из них, может и должен быть рассмотрен судом. Но самый главный вопрос при этом заключается в том, каким именно судом? Очевидно, что этот суд должен быть полностью независимо от других ветвей власти. Однако, такая независимость создаёт предпосылки для безконтрольности и своеволия. Тот субъект государственного управления, к которому, безусловно, будет относиться суд, который невозможно контролировать и политику которого невозможно корректировать, сам может превратиться в субъект злоупотреблений своими полномочиями. Вместе с тем, сложность задачи построения реального и действенного судебного контроля за политическими спорами, не отменяет концептуальной правильности и целесообразности данного направления совершенствования основ конституционного строя государства.

Таким образом, в подведение итогов написания данного раздела, в качестве основного вывода укажем на то, что главным направлением дальнейшего развития и совершенствования правовых мер безопасности конституционного строя в нашем государстве должно выступать развитие правовых механизмов, которые способствовали бы реальному обеспечению соразмерности, достаточности, разумности и своевременности. В свою

очередь, применительно к взаимодействию основных элементов публичной власти должен быть применён подход субординации и координации. У государства должно сохраняться право о возможность координировать политику различных звеньев конституционного механизма в целях обеспечения её единства (в вопросах целей и задач такой политики), а при возникновении такой необходимости, принудительно её корректировать, способом применения достаточных и соразмерных мер.

2.2 Основные угрозы безопасности конституционного строя и противодействие им

В научной и специальной литературе выделяют различные факторы или угрозы безопасности конституционного строя государства. В результате проведённого исследования в качестве основных и наиболее существенных выделены экстремизм, риски безопасности избирательной системы (реализации народовластия), а также коррупция.

В первую очередь, рассмотрим угрозу экстремизма. Экстремизм (от фр. *extremisme*, от лат. *extremus* – крайний) – приверженность крайним взглядам и, в особенности, мерам (обычно в политике) [38, с. 23]. Среди таких мер можно отметить провокацию беспорядков, гражданское неповиновение [36, с. 31], террористические акции [22, с. 307], методы партизанской войны [81, с. 297]. Наиболее радикально настроенные экстремисты часто отрицают в принципе какие-либо компромиссы, переговоры, соглашения. Росту экстремизма обычно способствуют: социально-экономические кризисы, резкое падение жизненного уровня основной массы населения, тоталитарный политический режим с подавлением властями оппозиции, преследованием инакомыслия. В таких ситуациях крайние меры могут стать для некоторых лиц и организаций единственной возможностью реально повлиять на публичную власть, особенно если складывается революционная ситуация или государство охвачено длительной гражданской войной. Однако в

Российской Федерации отсутствуют подобные условия, поэтому экстремизм в нашем обществе является, безусловно, негативным и противоправным явлением, требующим превентивных и активных действий уполномоченных государственных органов и гражданского общества.

В соответствии с Федеральным законом «О противодействии экстремистской деятельности» [101] под экстремизмом понимается: во-первых, насильственное изменение основ конституционного строя и нарушение целостности Российской Федерации; во-вторых, публичное оправдание терроризма и иная террористическая деятельность; в-третьих, возбуждение социальной, расовой, национальной или религиозной розни; в-четвертых, пропаганда исключительности, превосходства либо неполноценности человека по признаку его социальной, расовой, национальной, религиозной или языковой принадлежности или отношения к религии; в-пятых, нарушение прав, свобод и законных интересов человека и гражданина в зависимости от его социальной, расовой, национальной, религиозной или языковой принадлежности или отношения к религии; в-шестых, воспрепятствование осуществлению гражданами их избирательных прав и права на участие в референдуме или нарушение тайны голосования, соединенные с насилием либо угрозой его применения; в-седьмых, воспрепятствование законной деятельности государственных органов, органов местного самоуправления, избирательных комиссий, общественных и религиозных объединений или иных организаций, соединенное с насилием либо угрозой его применения; в-восьмых, совершение преступлений по мотивам, указанным в пункте «е» части первой статьи 63 Уголовного кодекса Российской Федерации; в-девятых, пропаганда и публичное демонстрирование нацистской атрибутики или символики либо атрибутики или символики, сходных с нацистской атрибутикой или символикой до степени смешения; в-десятых, публичные призывы к осуществлению указанных деяний либо массовое распространение заведомо экстремистских материалов, а равно их изготовление или хранение в целях массового

распространения; в-одиннадцатых, публичное заведомо ложное обвинение лица, замещающего государственную должность Российской Федерации или государственную должность субъекта Российской Федерации, в совершении им в период исполнения своих должностных обязанностей указанных деяний и являющихся преступлением; в-двенадцатых, организация и подготовка указанных деяний, а также подстрекательство к их осуществлению; в-тринадцатых, финансирование указанных деяний либо иное содействие в их организации, подготовке и осуществлении, в том числе путем предоставления учебной, полиграфической и материально-технической базы, телефонной и иных видов связи или оказания информационных услуг.

Д.С. Воробьёв отмечает, что «анализ приведенной правовой нормы свидетельствует, что законодатель смешивает различные по своей юридической природе виды экстремизма, в том числе – политический, террористический, социальный, расовый, национальный, религиозный, языковой и нацистский. Кроме того, некоторые законодательные определения видов экстремизма являются чрезмерно широкими, что может породить произвольное применение закона на практике. В частности, экстремизмом нельзя считать само по себе «нарушение прав, свобод и законных интересов человека и гражданина в зависимости от его социальной, расовой, национальной, религиозной или языковой принадлежности или отношения к религии». Подобные факты встречаются даже в практике Конституционного Суда Российской Федерации, которые никак нельзя расценить в качестве экстремистских проявлений» [19, с. 121].

Важным направлением обеспечения безопасности конституционного строя является предотвращение угроз, связанных с функционированием избирательной системы и народного представительства. В соответствии с Конституцией Российской Федерации (ст. 3) носителем суверенитета и единственным источником власти является народ, который выражает свою волю непосредственно и через свободно избранных представителей. В отличие от политического экстремизма, который присущ преимущественно

институтам гражданского общества, выборы и народное представительство являются официальными конституционными формами выражения суверенной власти народа. Поэтому угрозы безопасности конституционного строя, связанные с проникновением в число народных избранников экстремистски настроенных лиц, являются повышенными и, как следствие, – требующими особого внимания в современной науке конституционного права.

Ю.Н. Климова отмечает, что «наиболее традиционным методом обеспечения безопасности избирательной системы и народного представительства является установление в законодательстве избирательных цензов» [72, с. 35]. Другие учёные, например, С.А. Пунтус высказывают мнение о том, что «юридический запрет баллотироваться на определенные выборные должности может быть обусловлен не только возрастом, гражданством или гражданской дееспособностью, но и рядом обстоятельств, связанных с безопасностью конституционного строя» [72, с. 35]. Анализ положений действующего законодательства, а именно ст. 4 ФЗ «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации», позволяет определить следующие ограничения в пассивном избирательном праве для отдельных категорий лиц:

«- осужденные к лишению свободы за совершение тяжких и (или) особо тяжких преступлений и имеющие на день голосования на выборах неснятую и непогашенную судимость за указанные преступления;

- осужденные за совершение преступлений экстремистской

- подвергнутые административному наказанию за совершение административных правонарушений, предусмотренных статьями 20.3 и 20.29 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях, если голосование на выборах состоится до окончания срока, в течение которого лицо считается подвергнутым административному наказанию;

- в отношении которых вступившим в силу решением суда установлен факт нарушения ограничений, предусмотренных пунктом 1 статьи 56

данного Федерального закона, либо совершения действий, предусмотренных подпунктом «ж» пункта 7 и подпунктом «ж» пункта 8 статьи 76 данного Федерального закона, если указанные нарушения либо действия совершены до дня голосования на выборах в течение установленного законом срока полномочий органа государственной власти или органа местного самоуправления, в которые назначены выборы, либо должностного лица, для избрания которого назначены выборы» [97].

Пассивное избирательное право таких лиц восстанавливается в момент снятия или погашения судимости.

Далее рассмотрим такую угрозу безопасности конституционного строя государства, как коррупция. Отмечается, что коррупцию чаще всего связывают со взяточничеством и другими близкими преступлениями, с недобросовестным обогащением недобросовестных чиновников за счет государственной казны. Однако в юридической науке справедливо подчеркивается многогранность понятия коррупции. К числу коррупционных явлений и процессов относится и так называемая «политическая коррупция».

Политическая коррупция представляет собой вид элитарной коррупции, присущей сложным и конфиденциальным формам государственной деятельности [53, с. 47]. Это «негативное социально-политическое девиантное (отклоняющееся) поведение в сфере политической (властной) жизни современного общества» [54, с. 40]. Согласно одного из докладов Совета Федерации, «политическую коррупцию и коррупцию в органах государственной власти можно классифицировать как элитарную коррупцию, которая обладает скрытым и согласительным характером. Если коррупция в других сферах повседневно посягает на материальное благосостояние населения, то элитарная коррупция поглощает огромные куски государственной и частной экономики» [75].

Вместе с тем, А С. Семьинин отмечает, что «политическая коррупция не является феноменом исключительно Российской Федерации. В зарубежной литературе проблема «political and government corruption» привлекает не

меньшее внимание, причем острота обсуждения темы нередко сопровождается громкими политическими скандалами, отставкой министров и кабинетов министров, периодической сменой политических партий в качестве правящих и оппозиционных» [80, с. 112].

В одном из исследований посвящённом противодействию политической коррупции, Е.Е. Тонков отмечает, что «метастазы коррупции интенсивно проникают в экономику государства. При фактическом отсутствии в России открытости, подотчетности и подконтрольности коррупция, являясь совокупным продуктом монополизации государственной власти, неизбежно ведет к авторитаризму и олигархии. Коррупционный механизм представляет реальную угрозу правам и свободам личности в обществе, блокируя основные конституционные права граждан интересами преступных формирований путем лоббирования, протекционизма, а нередко – и прямого насилия.

При отсутствии полноценной законодательной базы и уверенности в правовой защите обыватель вынужден вести себя по правилам, определяемым коррумпированными чиновниками. В общество уже проник вирус философии преступного мира, инфицируя социально-психологический климат и сознание социума» [86, с. 65-66].

Н.Н. Олейников отмечает, что «экономические, социальные и политические последствия коррупции действуют разрушающе на любое государство. В условиях тотальной коррумпированности невозможно решить любую государственную проблему. Отрицательные последствия, порождаемые этим явлением, не только препятствуют развитию общества, но и создают серьёзную угрозу интересам национальной безопасности страны» [69, с. 55-56].

При этом, обратим внимание на сложность государственно-правового механизма противодействия коррупции. Сфера противодействия коррупции охватывает по сути все сферы государственного управления, а следовательно и большую часть общественных отношений (в большей или меньшей

степени, государство осуществляет управленческую деятельность во всех сферах жизни общества). Таким образом, законодательство о противодействии коррупции должно быть «применимо» во всех сферах государственного управления, учитывать их специфику.

Кроме того, меры противодействия коррупции, например, в виде юридической ответственности должны и содержаться не только и не сколько в профильном законодательстве о коррупции, но и в отраслевых законодательствах: в уголовном законодательстве, законодательстве об административных правонарушениях, в законодательстве о прохождении государственной службе и т.п. Обозначенная специфика сферы противодействия коррупции обуславливает специфическую задачу согласованности, проработанности и гибкости правовых норм, направленных на противодействие коррупции. Кроме того, такая специфика говорит о возможности и целесообразности наличие системы общего и специального законодательного регулирования мер противодействия коррупции.

В последние годы в России был принят комплекс нормативных правовых актов, целью которых является предотвращение коррупционных явлений и процессов. Так, Федеральный закон «О противодействии коррупции» предусмотрено, что профилактика коррупции осуществляется путем применения следующих мер: «формирование в обществе нетерпимости к коррупционному поведению; антикоррупционная экспертиза правовых актов и их проектов; предъявление квалификационных требований к гражданам, претендующим на замещение государственных или муниципальных должностей; представление ими сведений о доходах, имуществе и обязательствах имущественного характера; внедрение в практику кадровой работы учета длительного, безупречного и эффективного исполнения должностных обязанностей; развитие институтов общественного и парламентского контроля за соблюдением законодательства Российской Федерации о противодействии коррупции» [98].

Указами Президента Российской Федерации образован Совет по противодействию коррупции при главе государства [93], утверждены Национальная стратегия и Национальный план противодействия коррупции [94]. При этом необходимо констатировать, что рассматриваемая угроза безопасности конституционного строя, безусловно, продолжает существовать и активно развиваться, трансформируясь и подстраиваясь под существующие законодательные меры борьбы с коррупцией, как и ранее обладает высоким уровнем латентности и скрытности.

Человек или группа людей, желающих обогатиться незаконным путём, способом совершения коррупционных деяний, безусловно, обладает высоким интеллектом, познаниями в действующем антикоррупционном законодательстве, что создаёт предпосылки для «подстраивания» под систему действующих мер борьбы с коррупцией. Для законодателя, в свою очередь это означает необходимость постоянного мониторинга результатов правоприменения законодательства о противодействии коррупции, выявление и отслеживание тенденций коррупционных проявлений в государстве. Среди прочего, возникает необходимость постоянного и системного взаимодействия с правоохранительными органами, которые «первыми» из государственного аппарата, должны выявить такие тенденции, «лазейки» в антикоррупционном законодательстве.

Кроме того, необходимо отметить, что нормативное регулирование, направленное на развитие положений, закреплённых в ст. 6 ФЗ «О противодействии коррупции» и в посвящённых этой тематике Указах Президента РФ, не охватывает все положения указанной нормы закона, что говорит о необходимости дальнейшего совершенствования нормотворческой работы в данном направлении.

Глава 3 Совершенствование правовых и организационных гарантий безопасности конституционного строя России

3.1 Зарубежный опыт нормативного правового обеспечения защиты конституционного строя

Анализ исследований, посвящённых зарубежному опыту обеспечения безопасности конституционного строя, показал, что одним из основных направлений его обеспечения, является гарантирование реального процесса народовластия. Однако, народовластие, являясь безусловной социальной и государственной ценностью, не является абсолютным, а предусмотрены ограничения для реализации пассивного и активного избирательного права.

В частности автор монографии посвящённой защите конституционного строя России в избирательном процессе В.В. Красинский по этому поводу отмечает, что «в ряде стран наказание в виде лишения свободы влечет ограничение активного избирательного права. При этом законодатель может увязывать подобные санкции с фактом вынесения наказания (законодательство государств СНГ), с определенным его сроком (более 5 лет лишения свободы – Индонезия, более одного года – Австрия), конкретным составом преступления (Италия)» [111]. Как мы можем наблюдать, подобные ограничения права избирать и быть избранным характерны для многих государств, однако отличаются по своему содержанию. Вместе с тем, сам принцип, который позволяет временно ограничить участие в избирательном процессе и в качестве избирателя и в качестве избираемого лица, существует. Его главной особенностью является временный характер отстранения от соответствующего общественно-политического процесса.

В качестве примера также можно указать на Конституцию Греции, согласно которой, временно лишаются право избирать те лица, который осуждены за совершение тяжких уголовно-наказуемых деяний. Особенно отметим, что соответствующий запрет сформулирован именно в

Конституции как в основном законе государства, что вполне соответствует доктрине исключительности оснований для ограничения прав и свобод человека и «духу» конституционализма в целом. В Великобритании действует Закон от 02.07.1981 г. «О народном представительстве» [108], согласно которого, не могут быть избраны граждане, которые находятся в состоянии банкротства (признаны банкротами) и приговорённые по решению суда к лишению свободы на срок более одного года. В целом же, ограничение избирательных прав для лиц, лишённых свободы действует в большинстве стран СНГ [55], [42, с. 965], [49, с. 25-28].

Таким образом, законодатель как бы «защищает» систему органов государственной власти, прежде всего, представительных и выборных, от попадания в них лиц, имеющих стойкие установки на нарушение закона, лиц антисоциальной направленности. При этом, такие ограничения могут и должны носить исключительно временный характер.

Следующим направлением обеспечения национальной безопасности в большинстве западных государств является противодействие созданию политических партий и организаций экстремистского характера. Данный запрет в большинстве случаев не «акцентирован» применительно к политическим партиям, а относится к любым организациям, а также к СМИ. Деятельность любых организаций, которые пропагандируют и применяют в ходе избирательного процесса насильственные методы. Соответствующий запрет может быть установлен исключительно судом [46, 215]. Обращает на себя внимание, что в данном случае идёт речь о противодействии сразу двум угрозам безопасности конституционного строя: противодействие экстремизму и обеспечение реального народовластия.

В качестве исторических примеров, можно указать на политику США в 50-60 годах XX столетия, в отношении внутреннего политического коммунистического оппозиционного движения. В силу особенностей правовой системы данного государства, регулирование избирательного процесса осуществляется как на национальном уровне, так и на уровне

отдельных штатов. Наблюдалась ситуация, когда коммунистическое политическое движение было идентифицировано как угрожающее национальной безопасности США, на уровне отдельных штатов соответствующий запрет был признан необоснованным, при этом, Конституционный суд США поддержал введённый на национальном уровне запрет. В целом же, основываясь на таком запрете, правоохранные органы США подавили организованное коммунистическое движение в стране, что является показательным примером политических репрессий [31, с. 239-240]. Несколько отличный опыт в Германии, где также, в своё время, было запрещено как экстремистские левые и правые ультраправые «сегменты» политической оппозиции. В этом аспекте пример Германии можно считать образцовым, поскольку речь идёт об одинаковом равномерном подходе к различным по своим идеологическим позициям политическим силам. Так, согласно с ч.2 ст. 21 Основного закона ФРГ «партии, которые по своим целям или действиям своих сторонников стремятся причинить ущерб основам свободного демократического строя или устранить его либо поставить под угрозу существование Федеративной республики Германии, являются антиконституционными. Вопрос об антиконституционности решает Федеральный конституционный суд» [110].

Если обратиться к другим мерам обеспечения народовластия, то в большинстве зарубежных государств, существует запрет на финансирование избирательных кампаний как иностранными государствами, так и из источников за пределами соответствующего государства. В целях обеспечения данного правила существует система органов государственного контроля за источниками финансирования политических партий, принимающих участие в избирательном процессе. Также, как правило, предусмотрены специальные лица ответственные за вопросы финансирования политических партий, также установлен запрет на получение финансирования и расходование средств партии не через такого финансового «казначей». Это, прежде всего, такие государства, как

Австралия, Великобритания, Канада, Ирландия, США и другие [84, с. 227-228].

Ещё одним направлением обеспечения народовластия как основы конституционного строя, является обеспечение «физической» безопасности и порядка на избирательных участках непосредственно в день голосования и при подсчёте голосов. Как правило, такие функции возлагаются на полицию. В качестве конкретных примеров В.В. Красинский указывает, что соответствующие положения закреплены в законодательстве Болгарии, Казахстан, Македония, Молдова, Польши, Словении, Хорватии и др. [84, с. 228]

Ещё одним направлением обеспечения народовластия, к которому должен привести надлежащий избирательный процесс, является запрет на участие в избирательном процессе либо на какое-либо влияние на политические партии, со стороны вооружённых сил, других вооружённых правоохранительных органов, проявление их активности. Данный запрет относится как к соответствующим ведомствам в целом, так и к отдельным их представителям, которые могут проявить «частную» инициативу. В качестве одного из показательных примеров, можно указать на ст. 100 «Акта о народном представительстве 1983 г. устанавливает, что служащие полиции Великобритании не вправе словесно, письменно или иным способом пытаться склонить кого-либо отдать свой голос или отговаривать от подачи голоса в качестве лица, действующего по доверенности» [109]. Кроме того, необходимо вести речь о контроле за деятельностью правоохранительных органов и спецслужб. Как правило, такой контроль возлагается на главу государства, либо на парламент в лице профильного комитета. Во втором случае, это такие государства, как США, Германии, Италии, Дании, Нидерландах, Австралии. В других государствах, таких как Австралия и Великобритания, такой контроль осуществляется посредством деятельности специального уполномоченного или «генерального инспектора».

Важным фактором обеспечения надлежащего избирательного процесса является установление юридической ответственности (как административного, так и уголовного характера). Примечательно, что в большинстве случаев, такие преступления отнесены к посягающим на конституционный строй государства [90, с. 566].

Следующим направлением для анализа зарубежного опыта укажем на противодействие экстремизму. Фактически частично данный вопрос уже был рассмотрен при анализе практик запрета политических движений преследующих экстремистские цели или способы достижения власти, влияния на избирательный процесс. В целом, вполне обоснованным будет выглядеть предположение о том, что аналогичные подходы законодательство многих зарубежных государств использует и в отношении организаций или отдельных граждан, не преследующих политических целей (не принимающих участие в избирательном процессе).

Если рассматривать вопрос противодействия экстремизму в аспекте наличия юридической ответственности за совершение конкретных экстремистских действий или создание организаций экстремистской направленности, то обособленно выглядит опыт Великобритании. Н.А. Голованова по этому поводу указывает, что, «несмотря на то, что в Великобритании насчитывается более 8000 законов, содержащих нормы об уголовной ответственности за конкретные преступления, ни один из них не включает в себя норм об ответственности за экстремистскую деятельность. Законодатель не использует термин «экстремизм», хотя, безусловно, различные типы поведения и правонарушения, которые принято называть действиями экстремистского характера, в уголовном порядке преследуются» [25, с. 102]. Иными словами, Великобритания в силу собственных правовых традициях, особенностей англосаксонской правовой системы осуществляет уголовное преследование «экстремистов» исходя из конкретно совершённых последними правонарушений.

А.А. Бартасюк и К.В. Концевик указывают, что «законодательство большинства стран запрещает деятельность различного рода правых и левых экстремистских партий и организаций, предусматривает ответственность за такие составы, как призывы к мятежу, оскорбление нации, республики, конституции, конституционных учреждений, пропаганда и применение подрывных, насильственных методов» [7, с. 550]. Добавим, что общепринятым является также запрет на деятельность организаций нацистской направленности, а также крайних проявлений национализма, граничащих с нарушением принципа равенства граждан по признакам пола, расы, национальной принадлежности и т.п. [7, с. 550]. Иными словами, практика запрета деятельности отдельных граждан, а также их организаций противоправного характера, содержащего признаки нацизма, фашизма, экстремизма и т.п. является общемировой и распространённой.

Что касается субъектов противодействия экстремизму, то таковыми являются правоохранительные органы, сами меры противодействия, а также выявления такой противоправной деятельности, связаны с временным ограничением ряда основополагающих прав и свобод граждан (тайны переговоров, тайны корреспонденции, тайны личной и семейной жизни, неприкосновенности жилища, права на свободу передвижения и т.п.). В связи с этим, в западноевропейских обществах часто возникают серьёзные и привлекающие внимание большинства членов общества дискуссии о допустимых пределах нарушения права на приватность (в целом), ограничений других прав для целей противодействия терроризму и экстремизму. Существует и позиция, которая имеет достаточно большое количество сторонников, о том, что случаи проявления экстремизма и терроризма служат только предлогом для усиления полномочий правоохранительных органов (как правило, спецслужб) в части ограничения пределов приватности личности. Иными словами, правоохранительные органы иностранных государств, призваны решить такую непростую задачу, как балансирование между общественным интересом, связанным со

своевременным выявлением и предотвращением проявлений экстремизма и терроризма с одной стороны и обеспечением положений о недопустимости чрезмерного и необоснованного (неоправданного) ограничения основополагающих прав и свобод человека и гражданина.

Как и в России, в западноевропейских государствах проблема коррупции как угрозы национальной безопасности, а также борьбы с ней, являются одной из наиболее актуальных. Иностранное законодательство и практика его применения весьма разнообразны, в связи с чем, объём настоящего параграфа не позволяет её рассмотреть в полной мере. В целом, необходимо указать, что меры ненаправленные на противодействие коррупции на уровне высших органов государственной власти связаны с формированием системы сдержек и противовесов, устранение ситуаций, которые могут потенциально привести к проявлениям коррупции. Как правило, предусмотрены меры уголовной и административной ответственности чиновников за коррупционные проявления, предусмотрена система ограничений для государственных служащих антикоррупционной направленности, контроля за их доходами и имуществом, в том числе ближайшими родственниками.

Интересен опыт США, в которых «антикоррупционное законодательство характеризуется чрезвычайной жесткостью. Так, за различные виды коррупции – взятка, кикбэкинг (выплата части незаконных денег участнику сделки) и др. – предусмотрены штрафы в тройном размере взятки или тюремное заключение от 15 лет, либо то и другое одновременно, а при отягчающих обстоятельствах – лишение свободы до 20 лет» [106, с. 11]. Кроме того, «законодательство США предусматривает наказание за дачу и получение вознаграждения за услуги, входящие в круг обязанностей должностного лица. Поощрения, по американскому праву, чиновник может получить только официально – от правительства. Наказание за нарушение этой нормы – штраф или лишение свободы до 2 лет, или совокупность наказаний» [41].

В Великобритании меры борьбы с коррупцией сформулированы в нескольких отдельных законах: закон о взяточничестве в публичных организациях 1889 года и законы о предупреждении коррупции 1906 и 1916 годов. Сам факт того, что в государстве правовая система которого в своём большинстве основана на судебном прецеденте, приняты нормативно правовые акты о борьбе с коррупцией говорит о важности и первостепенности данной проблемы и в указанном государстве. Кроме того, «в рамках антикоррупционной стратегии в Великобритании реализуется и программа утверждения принципов честности и неподкупности во всех сферах жизни общества, в том числе на государственной службе. В октябре 1994 года был создан независимый консультативный Комитет по стандартам (поведения) в общественной (государственной) жизни под председательством лорда Нолана» [106, с 10].

В подведение итогов написания данного параграфа, отметим, что изучение зарубежного опыта правового обеспечения защиты конституционного строя по основным определённым в настоящем исследовании направлениям (обеспечение реального народовластия как фактора реальности конституционного строя, борьба с коррупцией и экстремизмом), показывает то, что последний принципиально не отличается от опыта Российской Федерации. Например, такие меры обеспечения народовластия, как ограничение активного и пассивного избирательного права, запрет для различных категорий лиц и организаций, в том числе государства, вмешиваться в избирательный процесс, создавать преимущества для определённых политических сил или кандидатов, запрет на участие в выборе политических сил, преследующих противоправные и экстремистские цели и т.п.) существует как в России, так и в абсолютном большинстве «развитых демократий». В целом, сходны общие меры противодействия экстремизму и борьбы с коррупцией (наличие мер уголовной ответственности за соответствующие действия, системы сдержек и запретов относительно государственных служащих и должностных лиц

государственных органов и т.п.). Реальные различия заключаются в «деталях» правового регулирования, заимствование которых вряд ли кардинально изменить ситуацию с законодательным обеспечением безопасности конституционного строя нашего государства. В тоже время весьма различается практика реализации соответствующих законодательных положений, сказывается различие в уровнях правовой культуры и правосознании, в мере ответственности государственных служащих и органов государственной власти в целом, открытость информации о деятельности органов государственной власти (прежде всего – исполнительной), прозрачность многих процессов государственного управления в целом, которые в своей совокупности делают практически невозможными реальные посягательства на основы конституционного строя, обеспечивают его реальное функционирование.

3.2 Основные направления развития правового обеспечения защиты конституционного строя России

Как представляется, главным направлением совершенствования правового обеспечения защиты конституционного строя должно выступать правовое противодействие его основным угрозам. Также необходимо признать, что кроме экстремизма, коррупции и практической реализации народовластия, конституционному строю государства «вредят» и множество других факторов и явлений. В связи с этим, тематика данного раздела весьма обширна. В связи с этим, кроме вопросов общего характера, нами будет акцентировано внимание на отдельных, как представляется, наиболее актуальных задачах совершенствования правового обеспечения защиты конституционного строя государства.

Так, в результате проведённого анализа научных источников по тематике совершенствования правовых средств обеспечения безопасности

конституционного строя [35], [60], [68]. [76], [79], установлено, что в качестве основных мер общего характера указывается следующие.

Проведение тщательной работы по оценке реальных угроз безопасности конституционного строя государства. В проведении такой «работы» должны принимать участие представители научного сообщества, общество в целом, органы высшей государственной власти, представители субъектов федерации, муниципалитета, сотрудники правоохранительных органов, специальных служб. По результатам работы должна быть сформирована концепция понимания реальных угроз безопасности конституционного строя нашего государства, в том числе с их «градацией» на угрозы основные и те, которые создают условия или влияют на формирование основных угрозы безопасности конституционного строя государства;

Вторым этапом деятельности в данном направлении, является определение причин и условий, которые способствуют появлению и формированию основных и второстепенных угроз безопасности конституционного строя государств. Условия и причины, в свою очередь, могут быть разнообразны, главное «требование» в данном случае – их реальное, а не гипотетическое влияние на формирование конкретной угрозы для безопасности конституционного строя. Для того, чтобы сформировать представление о направлениях совершенствования правового обеспечения безопасности конституционного строя, необходимо с полной достоверностью определить угрозы, которые необходимо предотвратить.

При этом, в качестве основных угроз, которые рассматривались в данном исследовании, видится нарушение принципа народовластия, как при формировании выборных органов государственной власти, так и в процессе общественного контроля за их деятельностью, проявление экстремизма и коррупция. При этом не отрицается вероятность, что в результате предлагаемых мер, перечень таких угроз будет изменён или дополнен.

На третьем этапе представляется необходимым выработка комплекса эффективных мер, предполагающих всестороннее правовое регулирование следующих сфер:

- подготовка и комплектование силовых структур, правовой и социальный статус их представителей;
- вооружение и материально-техническое обеспечение, т.е. сформировать современную систему законодательного регулирования национальной безопасности России.

На основе установленных угроз безопасности конституционного строя, необходимо провести анализ законодательной базы на предмет её соответствия решению задач противодействия данным угрозам. При этом, представляется необходимым разработка и принятие единого федерального закона предметом регулирования которого будут вопросы безопасности конституционного строя Российской Федерации (национальной безопасности). Основным содержанием такого закона могут быть следующие структурные элементы: «сущность, критерии, приоритеты безопасности конституционного строя; компоненты системы национальной безопасности к которым будет отнесён и компонент безопасности конституционного строя; порядок осуществления и механизмы взаимодействия органов государственной власти при противодействии угрозам посягательства на конституционный строй; ответственность исполнительных структур и граждан за обеспечение национальной безопасности государства, в т.ч. безопасности конституционного строя» [68, с. 62].

«Точечное» совершенствование мер противодействия угрозам безопасности конституционного строя. В связи с этим, необходимо совершенствование отдельных отраслей законодательства (избирательного, законодательства о противодействии коррупции и т.п.). Кроме того, в полноте целесообразно, «выступить с законодательными инициативами по вопросам противодействия отдельным видам угроз территориальной целостности страны, экономической, информационной, продовольственной,

демографической, экологической безопасности, борьбы с терроризмом, организованной преступностью» [50, с. 183]. Имея базовый закон в сфере национальной безопасности и безопасности конституционного строя, необходимо разработать и принять законы «второго уровня», например, закон «О продовольственной безопасности», «О борьбе с незаконным оборотом наркотиков», «О статусе Совета Безопасности» и др.

б. Необходимо постоянный анализ и совершенствование практики применения законодательства о противодействии угрозам безопасности конституционного строя в целях определения проблем и «изъянов», которые возникают при применении конкретных норм законодательства [68, с. 61-62]. Речь идёт о формировании конкретного механизма «самосовершенствования» системы законодательства об обеспечении безопасности конституционного строя. Для этих целей, необходимо формирование коллегиального совещательного и координационного органа с участием широкого круга представителей государственных правоохранительных органов, органов законодательной и судебной власти, представителей научного сообщества. Данному органу, среди прочего необходимо предоставить полномочия законодательной инициативы по вопросам совершенствования законодательства об обеспечении безопасности конституционного строя государства.

Кроме того, высказываются различные предложения. Например, И.Б. Кардашова указывает, что за последние десятилетия в России принято свыше 30 законов, способствующих формированию правовой системы обеспечения государственной безопасности, под которой понимается совокупность взаимосвязанных, внутренне согласованных нормативно-правовых актов, содержащих юридические принципы и нормы, направленные на правовое регулирование общественных отношений в этой сфере, для их упорядочения, развития в соответствии с общественными потребностями [50, с. 187].

Заключение

В результате проведённого исследования, была достигнута его цель, решены поставленные задачи, что позволило сделать следующие выводы и предложения:

Конституционный строй обладает двойственной природой. С одной стороны, положения о том, каким должен быть конституционный строй государства закреплены в его основном законе, как правило – в Конституции, с другой стороны реальное воплощение положений о конституционном строе, то есть реальное состояние общественных отношений может существенно отличаться от задекларированных норм. Таким образом, конституционный строй имеет двойственную природу, и характеризуется, с одной стороны – формальным аспектом (то, как он закреплён в правовых нормах) и реальным (то, как в реальности воплощаются положений составляющие конституционный строй). Важно также отметить идеологическую составляющую конституционного строя. Государственный строй, который направлен «против своего народа», создан в целях его угнетения и эксплуатации, в которых не реализуются принципы народовластия, народ не обладает реальным суверенитетом, не может быть признан «конституционным».

Исходя из этого, конституционный строй может быть определён следующим образом: структурированная система общественных отношений, выражающих и обеспечивающих суверенитет народа, основные права и свободы человека и гражданина, принципы гражданского общества, тип и форму государства, организацию государственной власти. Конституционный строй представляет собой механизм выражения и реализации естественного права народа быть носителем суверенитета и единственным источником власти в государстве.

Правовая система государства в рассматриваемом аспекте в последние десятилетия получила значительное развитие. Вместе с тем, она, как и любая

другая правовая система, не совершенна, что признаётся в российской доктрине. Несмотря на наличие Стратегии развития национальной безопасности, соответствующего федерального закона, посвящённого вопросам безопасности, отмечается отсутствие единой системы в этом вопросе, в первую очередь в других нормативных правовых актах, которые регулируют сферы деятельности, связанные с национальной безопасностью (военная сфера, экономика, политика, организация и осуществление высшей государственной власти, правоохранительная деятельность и прочее).

В большей степени такая разрозненность проявляется в ведомственном нормотворчестве, поскольку соответствующие субъекты в процессе создания правовых норм мыслят «узко», не выходя за пределы решения задач и реализации функций соответствующего министерства или ведомства (да собственно и не наделены полномочиями действовать вне пределов собственной компетенции). Представляется такой негативный опыт предстоит преодолению в будущем за счёт осмысления данной проблемы и своевременного совершенствования законодательства в сфере, национальной безопасности.

Из позитивного опыта необходимо отметить, построение и постоянное совершенствование системы стратегического планирования, в том числе в сфере национальной безопасности, взаимосвязь стратегии национальной безопасности со стратегией социально-экономического развития государства. На федеральном уровне принят целый нормативный-правовой акт, который определяет основы и порядок такого планирования. Фундаментальным положением также выступает то обстоятельство, что планирование основано на стратегическом прогнозе, в первую очередь, рисков, которые могут угрожать национальной безопасности. Стратегический прогноз представляет собой промежуточный результат масштабной аналитической и статистической постоянно осуществляемой деятельности. Именно такие принципы и положения могут быть сохранены в качестве основополагающих

при построении системы законодательства Российской Федерации в сфере обеспечения безопасности конституционного строя.

Таким образом, основы конституционного строя России, прежде всего, закреплены в первой главе, имеющей соответствующее название. Однако многие положения первой главы, которые составляют такие основы конституционного строя, взаимосвязаны либо дополняются положениями из главы второй, в которой содержатся основные права и свободы человека и гражданина. Основы конституционного строя определяют положения человека в обществе и во взаимоотношениях с государством в качестве главной конституционной ценности, экономические, социальные, политические и духовные основы жизни государства. Одним из перспективных направлений дальнейшего совершенствования правового регулирования основ конституционного строя России выступает закрепление постулатов о цифровой экономике как о приоритете государственного развития, а также целевого курса развития государства (укрепление государственности, повышение жизненного уровня населения, ответственность всех ветвей власти перед народом за выполнение возложенных на них задач).

Изучение зарубежного опыта обеспечения безопасности конституционного строя показывает то, что последний принципиально не отличается от опыта Российской Федерации. Например, такие меры обеспечения народовластия, как ограничение активного и пассивного избирательного права, запрет для различных категорий лиц и организаций, в том числе государства, вмешиваться в избирательный процесс, создавать преимущества для определённых политических сил или кандидатов, запрет на участие в выборе политических сил, преследующих противоправные и экстремистские цели и т.п.) существует как в России, так и в абсолютном большинстве «развитых демократий». В целом, сходны общие меры противодействия экстремизму и борьбы с коррупцией (наличие мер уголовной ответственности за соответствующие действия, системы сдержек

и запретов относительно государственных служащих и должностных лиц государственных органов и т.п.). Реальные различия заключаются в «деталях» правового регулирования, заимствование которых вряд ли кардинально изменить ситуацию с законодательным обеспечением безопасности конституционного строя нашего государства. В тоже время весьма различается практика реализации соответствующих законодательных положений, сказывается различие в уровнях правовой культуры и правосознании, в мере ответственности государственных служащих и органов государственной власти в целом, открытость информации о деятельности органов государственной власти (прежде всего – исполнительной), прозрачность многих процессов государственного управления в целом, которые в своей совокупности делают практически невозможными реальные посягательства на основы конституционного строя, обеспечивают его реальное функционирование.

Список используемой литературы и используемых источников

1. Авакьян С.А. Конституционное право России : учебный курс. В 2 т. М., 2014. Т. 1. - 470 с.
2. Авакьян С.А. Конституционное право России : учебный курс. В 2 т. М., 2005. Т. 1. - 452 с.
3. Авакьян С.А. Конституция России: природа, эволюция, современность. М., 1997. - 326 с.
4. Арипов Э.А. Массовые беспорядки как преступление, связанное с экстремистской деятельностью // Современное право. 2008. № 8. - С. 43 – 45.
5. Антиросийские санкции URL: https://ruxpert.ru/Антиросийские_санкции#.D0.A1.D0.B0.D0.BD.D0.BA.D1.86.D0.B8.D0.B8_.D0.B2_.D1.81.D0.B2.D1.8F.D0.B7.D0.B8_.D1.81_.D1.83.D0.BA.D1.80.D0.B0.D0.B8.D0.BD.D1.81.D0.BA.D0.B8.D0.BC_.D0.BA.D1.80.D0.B8.D0.B7.D0.B8.D1.81.D0.BE.D0.BC (дата обращения: 06.07.2021)
6. Безуглов А.А., Солдатов С.А. Конституционное право России : учебник. М., 2003. - 180 с.
7. Бартасюк А.А., Концевик К.В. К вопросу о регулировании системы противодействия терроризму и экстремизму: анализ зарубежного опыта // Ученые заметки ТОГУ. 2013. Т. 4. № 4. - С. 550-554
8. Баглай М.В. Конституционное право РФ : учебник. М., 2006. - 252 с.
9. Боброва Н.А. Конституционный строй и конституционализм в России. М.: ЮНИТИ-ДАНА. 2003. - 264 с.
10. Боброва Н.А. Конституционный строй и конституционализм в России : Проблемы методологии, теории, практики : автореферат дис. ... доктора юридических наук : 12.00.02 / Моск. гос. ун-т им. М.В. Ломоносова. - Москва, 2004. - 27 с.
11. Боброва Н.А. О совершенствовании избирательного законодательства и ответственности за его нарушение // Вестник СамГУ. 2012. № 5. - С. 176-177.

12. Боброва Н.А. Цифровое государство: общетеоретический аспект // Образование и право. 2018. № 10. - С. 189-192.

13. Богданова Н.А. Система науки конституционного права. М., 2002. - 270 с.

14. Бутусова Н.В. Основы конституционного строя РФ как правовой институт и предмет конституционно-правового регулирования // Вестник МГУ. Сер.: Право. 2003. № 6. - С. 17-29.

15. Болдырев С.Н. Юридические гарантии обеспечения прав и свобод личности в деятельности органов внутренних дел (теоретико-правовой аспект): дисс. ... к.ю.н. Ростов н/Д, 2001. - 54 с.

16. Безопасность: теория, парадигма, концепция, культура. Словарь-справочник / Авт. – сост. В.Ф.Пилипенко. М.: ПЕР СЭ-Пресс, 2005. 256 с.

17. Воробьев Д.С. Гарантии безопасности конституционного строя современной России: диссертация ... кандидата юридических наук: 12.00.02 / Воробьев Д.С.; [Место защиты: Белгородский государственный национальный исследовательский университет - ФГАОУ ВПО].- Белгород, 2015. 182 с.

18. Воробьев Д.С. Гарантии безопасности конституционного строя современной России : автореферат диссертации на соискание ученой степени кандидата юридических наук. 12.00.02 - конституционное право, конституционный судебный процесс, муниципальное право / Д. С. Воробьев ; науч. рук. М. В. Мархгейм. -Белгород, 2015. - 23 с.

19. Воробьев Д.С. Институционализация механизма обеспечения безопасности политической системы в современной России // НОМОТНЕТИКА: Философия. Социология. Право. 2011. № 8 С. 119-124.

20. Варламова Н.В., Скурко Е.В. Российская Федерация и ее субъекты: проблема укрепления государственности// Государство и право. 2001. № 7. - С. 91-94.

21. Горшколепов А.А., Пушкарев Е.А. Институционализация прав человека в современной российской государственности: философско-правовой аспект // Правовое и политическое взаимодействие. Ростов-на-Дону: РЮИ МВД России, 2004. - 27 с.

22. Григорьев А.А. Терроризм и экстремизм: соотношение правовых понятий // Актуальные вопросы государственного права. Тамбов: ТГУ им. Г.Р. Державина, 2008. - С. 307-309

23. Габричидзе Б.Н., Чернявский А.Г. Конституционное право России : учебник. М., 2004. - 350 с.

24. Гарманов В.М. Уголовно-правовая охрана избирательных прав граждан от проявлений экстремизма // Особенности реализации избирательного законодательства на современном этапе. Тюмень: Вектор Бук, 2007. - С. 219-221.

25. Голованова Н.А. Экстремизм в Великобритании: способы противодействия // Журнал российского права. 2014. № 4 (208). С. 102-106

26. Грачев Н.И., Тихонов А.А. Основы конституционного строя как общеправовые принципы // Legal Concept. 2013. №1. С. 12-18.

27. Должиков А.В. Принцип соразмерности и основы конституционного строя // Вестн. Том. гос. ун-та. Право. 2020. №36. С. 56-69.

28. Дудков А.М. Конституционные гарантии национальной безопасности РФ // Альманах современной науки и образования. Тамбов: Грамота. 2013. № 10. - С. 55-59.

29. Демидов А. Дорожная карта национальной безопасности: о базовых документах в сфере обеспечения национальной безопасности России // Свободная мысль. - 2013. - № 6. - С. 27-38.

30. Демидов А. Сущность понятия «национальная безопасность», механизм его реализации (теоретико-правовой аспект) // Экономические стратегии. 2013. № 6. С. 134-141.

31. Дундуков М.Ю. Разведка в государственном механизме США. М.: Кучково поле, 2008. - 250 с.

32. Джафаров С.А. Национальная безопасность России. М.: ЦТМ-ПРЕСС, 2007. 74 с.
33. Елфимова О.С. Национальная безопасность в теории и законодательстве России // Lex Russica. - 2016. - №10 (119). - С. 15–28.
34. Егоров Ю.Н., Никитина Л.К., Хохлова О.М. Национальная безопасность России в современном мире в условиях глобализации // Вестник ВИ МВД России. - 2019. - №1. - С. 145-150.
35. Жорник А.М., Новикова А.Е. Дефинирование правозащитных рисков дестабилизации конституционного строя в Российской Федерации // Studia Humanitatis. 2016. № 3. - С. 7 – 8.
36. Жирнов П.О. Гражданское неповиновение как феномен демократической правовой культуры // Правовая культура. 2008. № 2. - С. 31-35.
37. Жалыбин С.В. Юридическая институционализация современной российской антитеррористической политики. автореф... канд. юрид. наук. Ростов-на-Дону, 2006. - 28 с.
38. Залужный А.Г. Экстремизм: сущность и способы противодействия // Современное право. 2002. № 12. - С. 23-27.
39. Златопольский Д.Л. Федерация и национальный вопрос (исторический опыт Советского Союза)// Вестник МГУ. Серия «Право». 1998. № 5. - С. 41-48.
40. Заславский С.Е. Институционализация многопартийности в современной России: генезис, механизмы формирования, перспективы. дисс... канд. юрид. наук. М., 1995. - 160 с.
41. Зарубежный опыт противодействия коррупции [Электронный ресурс] // URL: <https://fioco.ru/Media/Default/Documents/Зарубежный%20опыт%20противодействия%20коррупции.pdf> (дата обращения: 29.06.2021)
42. Игнатов А.В. Ограничения всеобщего избирательного права в отношении права быть избранным в национальные парламенты государств-

участников СНГ/ Научные труды РАЮН. Вып. 9. Т.1. М.: Юрист, 2009. - С. 965-969.

43. Караев А.А. Понятие, состав и содержание конституционной безопасности // Вестник Института законодательства и правовой информации Республики Казахстан. 2018. № 3. - С. 22 – 29.

44. Кононов А.А. Институционализация правового регулирования. Дисс... канд. юрид. наук. СПб., 2004. - 24 с.

45. Кокотов А.Н. Конституционное право России : курс лекций. М., 2013. - 330 с.

46. Красинский В.В. Правовое обеспечение защиты конституционного строя России в избирательном процессе: монография. – М., 2010. 332 с.

47. Канищев В. П. Конституционно-правовые гарантии деятельности органов местного самоуправления в Российской Федерации: дисс. ... к.ю.н. Хабаровск, 2000. 240 с.

48. Козлова Е.И., Кутафин О.Е. Конституционное право России : учебник. М., 2007. 230 с.

49. Кудряшов Е.О. Право на выдвижение кандидатов на парламентских выборах в странах СНГ // Конституционное и муниципальное право. 2009. № 22. С. 25-28.

50. Кардашова И.Б. Укрепление конституционных основ национальной безопасности Российской Федерации // Вестник Академии Генеральной прокуратуры РФ. 2013. № 5 (37). С. 182-187.

51. Косалс Л.Я. Институционализация коррупции в постсоветской России// Социология и коррупция. М.: РНОПЭ, 2003. - С. 196 – 198.

52. Кутафин О.Е. Государственное право РФ : курс лекций. М., 1993. - 270 с.

53. Кабанов П.А. Основные причины существования политической коррупции в современной России// Следователь. 2002. № 4. - С. 47 – 51.

54. Кабанов П.А., Райков Г.И., Чирков Д.К. Политическая коррупция в условиях реформирования российской государственности на рубеже веков. М.: Дружба народов, 2008. - 125 с.

55. Конституционная и законодательная защита от проникновения криминальных элементов во властные структуры в государствах СНГ // Вестник ЦИК Российской Федерации. 1998. № 8. - С.55–67

56. Конституционное право России : учебник / под ред. А.С. Прудникова, В.И. Авсеенко. М., 2006. - 432 с.

57. Конституционное право России : учебник / отв. ред. А.Н. Кокотов и М.И. Кукушкин. М., 2008.- 450 с.

58. Конституция Российской Федерации (принята всенародным голосованием 12 декабря 1993 г.) // Российская газета. 2020. № 144.

59. Лошкарев А.В. Правовые гарантии: теоретические проблемы определения понятия и классификации: дисс. ... к.ю.н. Самара, 2008. С. 17-19.

60. Лебедева Н.В., Огурцов А.Ю. Теоретические подходы к определению конституционного строя РФ и его основ // Общество: политика, экономика, право. 2017. №1. - С. 87 – 90.

61. Манойло А.В. Вооруженный мятеж на Украине: тень арабской весны // Геополитический журнал. 2014. № 4. - С. 10-18.

62. Морозова А.Н. Конституционно-правовые гарантии участия граждан в культурной жизни российского общества: автореф. дисс. ... к.ю.н. М., 2004. - 26 с.

63. Матюшкин Г.О. Институционализация федеральных округов в современной России (общеправовой анализ)/ Под ред. В.М.Баранова. М.: РИЦ ИСПИ РАН, 2005. - 140 с.

64. Мамонов В.В. Конституционное право. Конституционный строй Российской Федерации: понятие, основы, гарантии // Государство и право. 2004. № 10. - С. 43-48.

65. Миц Д.С. Конституционно-правовые ценности и унифицированные механизмы в сфере противодействия противоправным посягательствам на конституционный строй // Журнал зарубежного законодательства и сравнительного правоведения. 2015. № 6. - С. 976-982.

66. Мачульская И.Г. Институционализация местного самоуправления в системе власти Российской Федерации. Автореф... канд. юрид. наук. М., 2001. 32 с.

67. Матье-Мозн (Mathieu-Mohin) и Клерфейт (Clerfayt) против Бельгии. Решение Европейского Суда по правам человека от 2 марта 1987 г. // Информационно-правовой портал «Гарант».

68. Никитина Л.К., Хохлова О.М. Законодательное обеспечение национальной безопасности современной России // Вестник Восточно-Сибирского института МВД России. 2018. № 4. - С. 56-58.

69. Олейник Н.Н. Коррупция как социальный феномен // Современное общество и право. 2010. № 1. - С. 55 – 56.

70. Орлова О. В. Социально-правовой механизм реализации и защиты прав и свобод личности в гражданском обществе // Государство и право. 2008. № 7. - С. 72-77.

71. Поправко Н. В. Конституционно-правовые гарантии обеспечения права на предпринимательскую деятельность в Российской Федерации: автореф. дисс. ... к.ю.н. М., 2007. 24 с.

72. Пунтус С.А. Исторический опыт и современное состояние избирательных цензов в России и за рубежом // Проблемы наук теории и истории государства и права. Вып. 2. Красноярск: ИПК СФУ, 2008. - С.40-45.

73. Перегудов С.П. Институционализация российского корпоративизма// Вестник Российской ассоциации политической науки. Лето 2001. М.: РОССПЭН, 2001. - 144 с..

74. Пудовочкин Ю.Е. Преступления против безопасности государства. М.: Юрлитинформ, 2009. - 156 с.

75. Постановление Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации от 19 марта 2008 г. «О докладе Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации 2007 года «О состоянии законодательства в Российской Федерации» // СЗ РФ. 2008. № 13. Ст. 1206.

76. Постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 1 февраля 2005 г. по делу о проверке конституционности абзацев второго и третьего пункта 2 статьи 3 и пункта 6 статьи 47 Федерального закона «О политических партиях» в связи с жалобой общественно-политической организации «Балтийская республиканская партия»// СЗ РФ. 2005. № 6. Ст. 491.

77. Румянцев О.Г. Основы конституционного строя России. М., 1994. - 182 с.

78. Селивончик А.В. Конституционно-правовая институционализация политической системы в Российской Федерации// Закон и право. 2005. № 5.- С. 3 – 7.

79. Станкин А.Н. Конституционно-правовая безопасность: понятие, признаки и соотношение с национальной безопасностью // Юридическая наука и практика: Вестник Нижегородской академии МВД России. 2019. № 3. - С. 51 – 56.

80. Семьинин А.С. Противодействие политической коррупции политико-правовыми средствами в государствах Евросоюза (опыт Финляндии и Эстонии). автореф... канд. юрид. наук. Казань, 2009. - 19 с.

81. Садовников Д.В. Методологические проблемы исследования правового статуса партизан в контексте проблем развития методологии международного права // Традиции и новации в системе современного российского права. М.: МГЮА, 2008. - С. 297-301.

82. Саркисова Н.А. Государство в политической системе общества переходного периода // История государства и права. 2009. № 4. - С. 5-7.

83. Скрипин Р.Е. К проблеме определения субъекта преступлений против основ конституционного строя и безопасности государства // Вестник

Московского государственного областного университета. - М.: Изд-во МГОУ, 2010. № 1. - С. 100-106.

84. Современные избирательные системы. Вып. 1: Великобритания, Канада, Мексика, Польша. М.: Норма, 2006. - С. 227-228.

85. Семь лет санкций против России. Главное. [Электронный ресурс] // URL: <https://www.rbc.ru/politics/23/09/2020/5bffb0f09a79470ff5378627>
<https://www.rbc.ru/politics/23/09/2020/5bffb0f09a79470ff5378627> (дата обращения: 06.07.2021)

86. Тонков Е.Е. Коррупция в России как атрибутивный признак государственной власти // Современное общество и право. 2011. № 1. - С. 65 – 66.

87. Тхабисимова Л.А. Политико-правовая институционализация законодательной и исполнительной власти: зарубежный опыт// Философия права. 2006. № 4. -С. 51 – 53.

88. Трусов Н.А. Система национальной безопасности России // Юридическая наука и практика: Вестник Нижегородской академии МВД России. 2016. №3. - С. 20 – 25.

89. Толковый словарь Ожегова. [Электронный ресурс] // URL: <https://slovarozhegova.ru/> (дата обращения: 29.06.2021)

90. Уголовное право. Особенная часть. Учебник для вузов / Под ред. Козаченко И.Я., Незнамова З.А. М.: Издательская группа ИНФРА М–НОРМА, 1998. - 624 с.

91. Уголовный кодекс Российской Федерации от 13 июня 1996 г. № 63-ФЗ (по сост. на 27.10.2020) // Собрание законодательства Российской Федерации. 1996. № 25. Ст. 2954.

92. Указ Президента РФ от 31.12.2015 № 683 «О Стратегии национальной безопасности Российской Федерации» // Собрание законодательства РФ. 2016. № 1 (ч. II). Ст. 212.

93. Указ Президента Российской Федерации «О мерах по противодействию коррупции» от 19 мая 2008 г. с послед. изм. // СЗ РФ. 2008. № 21. Ст. 2429..

94. Указ Президента Российской Федерации «О Национальной стратегии противодействия коррупции и Национальном плане противодействия коррупции на 2010 - 2011 годы» от 13 апреля 2010 г. // СЗ РФ. 2010. № 16. Ст. 1875.

95. Указ Президента РФ от 9 мая 2017 г. № 203 «О Стратегии развития информационного общества в Российской Федерации на 2017 - 2030 годы» // СЗ РФ. 2017. № 20. Ст. 2901.

96. Фомин А.А. Основные направления совершенствования правозащитного механизма в сфере обеспечения безопасности личности// Современное общество и право. 2010. № 1. С. 47-52.

97. Федеральный закон от 12 июня 2002 г. № 67-ФЗ «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» (в ред. ФЗ от 4 июня 2021 г. № 157-ФЗ) // Собрание законодательства РФ. 2002. № 24. Ст. 2253.

98. Федеральный закон «О противодействии коррупции» от 25 декабря 2008 г. // СЗ РФ. 2008. № 52 (Ч. 1). Ст. 6228.

99. Федеральный закон от 28.12.2010 № 390-ФЗ «О безопасности» (ред. от 06.02.2020) // Собрание законодательства РФ. 2011. № 1. Ст. 2.

100. Федеральный закон от 28.06.2014 № 172-ФЗ «О стратегическом планировании в Российской Федерации» // Собрание законодательства Российской Федерации. 2014. № 26. ст. 3378.

101. Федеральный закон «О противодействии экстремистской деятельности» от 25 июля 2002 г. с послед. изм. // СЗ РФ. 2002. № 30. Ст. 3031.

102. Чепурнов А.А. Правовой статус личности в Российской Федерации: конституционные основы гарантирования: дисс. ... к.ю.н. Ростов-на-Дону, 2006. - 22 с.

103. Чиркин В.Е. Конституционное право России : учебник. М., 2003. - 263 с.
104. Червонюк В.И. Конституционное право России : учебное пособие. М., 2003. - 96 с.
105. Чиркин В.Е. Основы конституционного строя как фактор устойчивого развития России // Актуальные проблемы экономики и права. 2015. №1. - С. 114-118.
106. Чивирев И.Ю. Международный опыт борьбы с коррупцией и возможность применения этих методов в России // Скиф. 2017. № 6. С. 8-11.
107. Экономические санкции против России URL: https://ru.wikipedia.org/wiki/Экономические_санкции_против_России (дата обращения: 29.11.2020)
108. Representation of the People Act 1981 // URL: https://en.wikipedia.org/wiki/Representation_of_the_People_Act_1981 (дата обращения: 29.06.2021)
109. Representation of the People Act 1983 // URL: https://en.wikipedia.org/wiki/Representation_of_the_People_Act_1983 (дата обращения: 29.06.2021)
110. Basic Law of the Federal Republic of Germany // URL: <https://www.btg-bestellservice.de/pdf/80201000.pdf> (дата обращения: 29.06.2021).
111. Category:Italian suffragists // URL: <https://en.wikipedia.org/wiki/Suffrage>(дата обращения: 29.06.2021)
112. Your Right to Vote in Austria // URL: <https://metropole.at/vienna-legal-right-voting/> (дата обращения: 29.06.2021)