



АКТУАЛЬНЫЕ ПРОБЛЕМЫ ЧАСТНОПРАВОВОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ

УДК 342.4

ИНСТИТУЦИОНАЛИЗАЦИЯ МЕХАНИЗМА ОБЕСПЕЧЕНИЯ БЕЗОПАСНОСТИ ПОЛИТИЧЕСКОЙ СИСТЕМЫ В СОВРЕМЕННОЙ РОССИИ

Д.С. ВОРОБЬЕВ*Белгородский
государственный
национальный
исследовательский
университет*

В статье представлено авторское обоснование структуры института политической безопасности. Охарактеризованы его основные гарантии: конституционные установления; разумная стабильность правового регулирования, недопустимость внесения произвольных изменений в законодательство, предоставление гражданам возможности, посредством временного регулирования, в течение разумного переходного периода адаптироваться к внесенным изменениям. По мнению автора адекватной заменой имеющихся институтов политической безопасности является создание законодательных механизмов контроля устойчивости политической системы.

Ключевые слова: политическая безопасность, территориальная целостность, разграничение полномочий, единство законности и системы управления, политический экстремизм, безопасность избирательной системы и народного представительства.

Проблема институционализации является одной из фундаментальных в юридической науке вообще и в конституционном праве – в частности. В правовой литературе можно встретить упоминание об институционализации многопартийности¹, местного самоуправления², федеральных округов³, антитеррористической политики⁴, корпоративизма⁵, коррупции⁶, прав человека⁷, гражданского общества⁸ и т. д. Во всех случаях под

¹ См.: Заславский С.Е. Институционализация многопартийности в современной России: генезис, механизмы формирования, перспективы: Дисс... канд. юрид. наук. М., 1995. – С. 12.

² См.: Мачульская И.Г. Институционализация местного самоуправления в системе власти Российской Федерации: Автореф... канд. юрид. наук. М., 2001. – С. 9.

³ См.: Матюшкин Г.О. Институционализация федеральных округов в современной России (общеправовой анализ) / Под ред. В.М.Баранова. М.: РИЦ ИСПИ РАН, 2005. – С. 45.

⁴ См.: Жалыбин С.В. Юридическая институционализация современной российской антитеррористической политики: Автореф... канд. юрид. наук. Ростов-на-Дону, 2006. – С. 11.

⁵ См.: Перегудов С.П. Институционализация российского корпоративизма // Вестник Российской ассоциации политической науки. Лето 2001. М.: РОССПЭН, 2001. – С. 19 – 22.

⁶ См.: Косалец Л.Я. Институционализация коррупции в постсоветской России // Социология и коррупция. М.: РНОПЭ, 2003. – С. 196 – 198.

⁷ См.: 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. – С. 11.



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 отношений⁹, а также его реализацию в деятельности правоприменительных органов, в жизни гражданского общества¹⁰. Процесс институционализации, вне всякого сомнения, присущ конституционному механизму обеспечения безопасности личности, общества и государства, включая инструменты гарантирования политической безопасности¹¹.

Обеспечение политической безопасности в институциональном смысле предполагает, прежде всего, высокую степень формализации и структурирования явлений и процессов, их теоретическое моделирование и нормативное обобщение. Конституционный институт политической безопасности может быть представлен в виде внутренних структурных единиц, которые, с одной стороны, имеют самостоятельный предмет правового регулирования, с другой – объединены общими целью, задачами, функциями и методами регулятивного воздействия законодателя на общественные отношения. На наш взгляд, в целом эта структура может быть представлена следующим образом: 1. Политическая безопасность федеративного устройства и местного самоуправления. 1.1. Территориальная целостность Российской Федерации как условие политической безопасности. 1.2. Разграничение полномочий органов государственной власти и местного самоуправления по обеспечению политической безопасности. 1.3. Гарантии единства законности и системы управления в интересах безопасности политической системы. 2. Организационно-функциональное обеспечение устойчивости политической системы России. 2.1. Политический экстремизм как угроза политической безопасности. 2.2. Безопасность избирательной системы и народного представительства. 2.3. Проблемы совершенствования мер противодействия политической коррупции в современной России.

В обоснование предложенной теоретической модели институционализации механизма обеспечения политической безопасности можно высказать следующие аргументы. Во-первых, каждая из предложенных структурных единиц содержит в себе потенциал вероятной угрозы устойчивости политического 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 разложение политической системы, политическую нестабильность, нарушение устойчивости конституционного строя. Во-вторых, предложенная модель учитывает двойственность территориального и организационно-функционального аспектов в конституционном регулировании общественных отношений. Первая группа проблем (территориальная целостность Российской Федерации как условие политической безопасности; разграничение полномочий органов государственной власти и местного самоуправления по обеспечению политической безопасности; гарантии единства законности и системы управления в интересах безопасности политической системы) характеризует территориальный аспект обеспечения политической безопасности; вторая группа (политический экстремизм как угроза политической безопасности; безопасность избирательной системы и народного представительства; противодействие политической коррупции) – организационно-функциональный.

⁸ См.: Выпрядкина Ж.Н. Глобализационный проект гражданского общества: юридическая и политическая институционализация // Правовое и политическое взаимодействие. Ростов-на-Дону: РЮИ МВД России, 2004. – С. 54 – 56.

⁹ См.: Кононов А.А. Институционализация правового регулирования. Дисс... канд. юрид. наук. СПб, 2004. – С. 18.

¹⁰ См.: Тхабисимова Л.А. Политико-правовая институционализация законодательной и исполнительной власти: зарубежный опыт // Философия права. 2006. № 4. – С. 51 – 53.

¹¹ См., например: Миронов Н. Институционализация политической оппозиции // Сравнительное конституционное обозрение. 2004. № 4. – С. 41 – 44; Селивончик А.В. Конституционно-правовая институционализация политической системы в Российской Федерации // Закон и право. 2005. № 5. – С. 3 – 7.



Институционализация механизма обеспечения политической безопасности осуществляется не только в научной доктрине. Важную роль в этом процессе играет регулятивная роль законодателя, направленная на упорядочение соответствующих общественных отношений. В российской правовой системе отсутствует Федеральный закон «О политической безопасности», поэтому нормы превентивно-охранительного характера содержатся в других нормативных правовых актах, регулирующих политическую систему.

Основные гарантии политической безопасности создает, прежде всего, конституция государства. Самим своим существованием конституция обеспечивает устойчивость функционирования государственного строя, 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.

Политическая стабильность конституционного регулирования достигается благодаря поддержке доверия граждан к закону и действиям государства. Для этого необходимы разумная стабильность правового регулирования, недопустимость внесения произвольных изменений в законодательство, предоставление гражданам возможности, посредством временного регулирования, в течение разумного переходного периода адаптироваться к внесенным изменениям. Вследствие конституционного регулирования политической безопасности, органы государственной власти и местного самоуправления функционируют на основе принципов непрерывности, разграничения полномочий и ответственности за принимаемые решения. Будучи учрежденными Конституцией Российской Федерации и легитимированными волей народа, органы государственной власти и местного самоуправления обладают организационной и функциональной самостоятельностью. Их деятельность становится производной от правовой функции государства, его организующего и регулирующего воздействия на общественные отношения.

Об этом свидетельствует не только анализ динамики внесения поправок в Конституцию Российской Федерации (декабрь 2008 года), в федеральные законы «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации», «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации». Важное значение в данном вопросе приобретает ряд правовых позиций Конституционного Суда Российской Федерации.

В постановлении 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»¹² Конституционный Суд Российской Федерации явно признал факт «развивающейся» российской демократии, которая еще не приобрела надлежащих конституционно-правовых форм.

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 дру-

¹² См.: 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.



гой, по крайней мере, при том условии, что политическая система обеспечивает свободное волеизъявление народа при выборе законодательной власти.

Еще более четко данная мысль была сформулирована Конституционным Судом Российской Федерации при вынесении постановления по делу о проверке конституционности отдельных положений Федерального закона «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации»¹³. Суд установил, что с учетом вытекающего из Конституции Российской Федерации требования о балансе конституционно защищаемых ценностей и общенациональных интересов Российская Федерация на каждом конкретном этапе развития своей государственности самостоятельно корректирует установленный ею государственно-правовой механизм, в том числе в части, касающейся обеспечения единства системы государственной власти и разграничения предметов ведения и полномочий между органами государственной власти Российской Федерации и органами государственной власти субъектов Российской Федерации. Такое правомочие как неотъемлемый элемент конституционно-правового статуса Российской Федерации обусловлено ее государственным суверенитетом, полнота которого изначально принадлежит Российской Федерации в целом, а не ее субъектам, чем обуславливается и характер федеративного устройства Российской Федерации.

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 личности¹⁴.

В юридической литературе справедливо отмечается, 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)¹⁵. 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 государства¹⁶. То есть принцип самоопределения народов «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»¹⁷.

Вместе с тем, предусмотренные действующим законодательством меры по усилению конституционно-правового статуса главы государства в целях обеспечения политической безопасности 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 те-

¹³ См.: Постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 21 декабря 2005 г. по делу о проверке конституционности отдельных положений Федерального закона «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» в связи с жалобами ряда граждан // СЗ РФ. 2006. № 3. Ст. 336.

¹⁴ См.: Джафаров С.А. Национальная безопасность России. М.: ЦГМ-ПРЕСС, 2007. – С. 13.

¹⁵ См.: Теория государства и права/ Под ред. М.Н. Марченко. М., 1998. С. 173–174; Варламова Н.В., Скурко Е.В. Российская Федерация и ее субъекты: проблема укрепления государственности // Государство и право. 2001. № 7. – С. 91.

¹⁶ О критике сепаратизма – см.: Златопольский Д.Л. Федерация и национальный вопрос (исторический опыт Советского Союза) // Вестник МГУ. Серия "Право". 1998. № 5. – С. 41.

¹⁷ См.: Международное право/ Отв. ред. Г.В. Игнатенко, О.И. Тиунов. М., 1999. – С. 119.



чением времени демократические институты в России будут развиваться, а механизм обеспечения политической безопасности – приобретать новые демократические формы.

В перспективе Российской Федерации целесообразно перейти к выборности Совета Федерации и высших должностных лиц (руководителей высших исполнительных органов) субъектов Федерации. Политическая система нуждается в формировании нескольких крупных политических партий, которые поочередно сменяют друг друга в масштабе простого или квалифицированного большинства голосов в Государственной Думе и, вследствие этого, влияют на механизм формирования и деятельности Правительства Российской Федерации. Институт главы государства должен позиционироваться в рамках мирного соперничества политических партий в той же мере, в какой формируется и действует Государственная Дума. Имеет смысл сочетание преимуществ мажоритарной и пропорциональной избирательных систем при проведении выборов в органы народного представительства Российской Федерации, субъектов Федерации и муниципальных образований.

В целях обеспечения политической безопасности, адекватной заменой имеющихся институтов данной безопасности (при условии реализации предложенных выше демократических преобразований) в будущей России должны стать, на наш взгляд, законодательные механизмы контроля устойчивости политической системы. Это четкое разграничение политического экстремизма и свободы политической дискуссии, идеологического плюрализма и ответственности; обеспечение надлежащего баланса между ролью человека и его социальным положением, правами и обязанностями, деянием и воздаянием, трудом и вознаграждением, заслугами и их признанием, преступлением и наказанием. По справедливому мнению А.А.Фомина, «несовершенство обеспечения безопасности» во многом связано с «дефектностью действующего российского законодательства». С одной стороны, осуществилась гуманизация законодательства, предполагающая провозглашение и защиту прав и свобод человека и гражданина, создание механизмов для их реализации, ограничение произвола государства рамками закона и ликвидация бесправия личности. С другой – на формирующееся российское законодательство не могли не повлиять проблемы переходного периода: передел собственности, инфляция и падение производства, обнищание населения, рост преступности, коррупция»¹⁸.

В конечном итоге, возникающие юридические споры в политической сфере должны перемещаться в сторону их судебного, а не административного разрешения. Для этого требуется создание компетентного, полного, эффективного, независимого и беспристрастного правосудия, полностью исключающего формальные подходы к разрешению юридических дел. Разнообразие обстоятельств юридических споров делает невозможным установление их исчерпывающего перечня в законодательстве. Окончательный контроль устойчивости политической системы должен с течением времени возлагаться на судебные органы власти, воплощающие организующее и регулирующее воздействие государства на политические отношения в формате разрешения конкретных дел заявителей и других участников процесса.

Главной целью совершенствования системы гарантий и мер политической безопасности в России должно стать обеспечение конституционных принципов соразмерности, разумной достаточности, своевременности и социальной детерминации. Взаимодействие основных звеньев конституционного механизма организации и деятельности публичной власти нуждается в разумном сочетании субординации и координации. Государство, обеспечивая проведение единой политики, вправе при необходимости вмешиваться в политические отношения, применяя к правонарушителям соразмерные санкции.

Список литературы

1. 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.

¹⁸ См.: Фомин А.А. Основные направления совершенствования правозащитного механизма в сфере обеспечения безопасности личности // Современное общество и право. 2010. № 1. – С. 47.



2. Постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 21 декабря 2005 г. по делу о проверке конституционности отдельных положений Федерального закона «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» в связи с жалобами ряда граждан // СЗ РФ. 2006. № 3. Ст. 336.
3. Варламова Н.В., Скурко Е.В. Российская Федерация и ее субъекты: проблема укрепления государственности // Государство и право. 2001. № 7.
4. Выпрямкина Ж.Н. Глобализационный проект гражданского общества: юридическая и политическая институционализация // Правовое и политическое взаимодействие. Ростов-на-Дону: РЮИ МВД России, 2004.
5. 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.
6. Джафаров С.А. Национальная безопасность России. М.: ЦТМ-ПРЕСС, 2007.
7. Жальбин С.В. Юридическая институционализация современной российской антитеррористической политики: Автореф... канд. юрид. наук. Ростов-на-Дону, 2006. С. 11.
8. Заславский С.Е. Институционализация многопартийности в современной России: генезис, механизмы формирования, перспективы: Дисс... канд. юрид. наук. М., 1995.
9. Златопольский Д.Л. Федерация и национальный вопрос (исторический опыт Советского Союза) // Вестник МГУ. Серия "Право". 1998. № 5.
10. Кононов А.А. Институционализация правового регулирования: Дисс... канд. юрид. наук. СПб, 2004.
11. Косалс Л.Я. Институционализация коррупции в постсоветской России // Социология и коррупция. М.: РНОПЭ, 2003.
12. Матюшкин Г.О. Институционализация федеральных округов в современной России (общеправовой анализ) / Под ред. В.М. Баранова. М.: РИЦ ИСПИ РАН, 2005.
13. Мачульская И.Г. Институционализация местного самоуправления в системе власти Российской Федерации: Автореф... канд. юрид. наук. М., 2001.
14. Международное право/ Отв. ред. Г.В. Игнатенко, О.И. Тиунов. М., 1999.
15. Миронов Н. Институционализация политической оппозиции// Сравнительное конституционное обозрение. 2004. № 4. С
16. Перегудов С.П. Институционализация российского корпоративизма // Вестник Российской ассоциации политической науки. Лето 2001. М.: РОССПЭН, 2001.
17. Селивончик А.В. Конституционно-правовая институционализация политической системы в Российской Федерации // Закон и право. 2005. № 5.
18. Теория государства и права/ Под ред. М.Н. Марченко. М., 1998.
19. Тхабисимова Л.А. Политико-правовая институционализация законодательной и исполнительной власти: зарубежный опыт // Философия права. 2006. № 4.
20. Фомин А.А. Основные направления совершенствования правозащитного механизма в сфере обеспечения безопасности личности // Современное общество и право. 2010. № 1.

INSTITUTIONALIZATION OF SECURITY MECHANISM FOR THE POLITICAL SYSTEM IN MODERN RUSSIA

The paper presents the author's justification of the institutional structure of political security. It is characterized by its fundamental guarantees: the constitutional setting, reasonable stability of the legal regulation of the inadmissibility of making arbitrary changes to the legislation, giving citizens opportunities through the temporary regulation, within a reasonable transition period to adapt to the changes made. According to the author an adequate replacement for the existing institutions of political security is the creation of legal mechanisms to monitor the stability of the political system.

D.S. VOROBYEV

*Belgorod National
Research
University*

Key words: political security, territorial integrity, separation of powers, unity of law and governance, political extremism, security and electoral system of popular representation.