Миц Денис Сергеевич. Конституционно-правовые ценности и механизмы в сфере противодействия противоправным посягательствам на конституционный строй (сравнительно-правовое исследование): диссертация ... кандидата Юридических наук: 12.00.02 / Миц Денис Сергеевич;[Место защиты: Институт законодательства и сравнительного правоведения при правительстве Российской Федерации].- Москва, 2016

**Содержание к диссертации**

Введение

**Глава 1. Основы правового регулирования в сфере противодействия противоправным посягательствам на конституционный строй**

1.1. Характеристика конституционных ценностей защиты от противоправных посягательств на конституционный строй 19-29

1.2. Специфика конституционно-правовых механизмов противодействия противоправным посягательствам на конституционный строй 29-49

1.3. Особенности влияния международного права на конституционно-правовые ценности и механизмы защиты конституционного строя от проявлений вражды и ненависти, терроризма и иных форм экстремизма 49-74

**Глава 2. Конституционно-правовые вопросы в сфере противодействия противоправным посягательствам на конституционный строй**

2.1. Правовое регулирование противодействия антиконституционной деятельности на почве вражды и ненависти 75-97

2.2. Реализация конституционных ценностей в национальном антиэкстремистском законодательстве 97-110

2.3. Современное состояние реализации конституционных ценностей в правовом антитеррористическом регулировании 110-170

**Глава 3. Актуальные направления по совершенствованию системы защиты конституционного строя Российской Федерации**

3.1. Формирование системы защиты конституционного строя в Российской Федерации 171-183

3.2. Конституционно-правовое обеспечение противодействия противоправным посягательствам на конституционный строй Российской Федерации 183-199

Заключение 200-202

Список источников и литературы

**Введение к работе**

**Актуальность темы исследования.** Посягательства на конституционный строй как одно из самых радикальных проявлений экстремизма угрожают национальной безопасности любого государства. Поэтому в последние годы усиливается тенденция не только к укреплению гарантий соблюдения конституционно-правовых ценностей и расширению круга субъектов защиты конституционного строя (государства и гражданского общества, государственных органов и органов местного самоуправления, общественных организаций и религиозных объединений и т.д.), но и к интернационализации противодействия посягательствам на конституционный строй.

Достижение таких целей предполагает решение ряда общетеоретических и научно-прикладных задач по определению конституционно-правовых ценностей в сфере противодействия терроризму и иным противоправным посягательствам на конституционный строй, выявлению круга источников, относящихся к правовой основе противодействия противоправным посягательствам на конституционный строй; учету их специфического (характерного для них) значения и контекста, формированию непротиворечивой и адекватной степени угроз системы средств противодействия, в том числе по профилактике проявлений вражды и ненависти как организационно-правового уровня раннего предупреждения экстремистской и террористической деятельности.

Первой общетеоретической задачей является определение конституционно-правовых ценностей в сфере противодействия терроризму и иным противоправным посягательствам на конституционный строй. Под такими ценностями автор понимает совокупность национальных интересов (общественных и государственных) и законных интересов человека и гражданина, закрепленных в конституционно-правовых актах и реализуемых в законодательстве и правоприменительной практике:

1. Соблюдение прав и свобод личности в условиях распространения терроризма и иной антиконституционной деятельности. Данная ценность конституционно ограничивается исключительно в интересах безопасности государства, что многими юристами оценивается как применение института крайней необходимости.

1. Обеспечение безопасности государства в условиях распространения терроризма и иной антиконституционной деятельности. Увеличение количества и возрастающая опасность новых вызовов и угроз требуют активного совершенствования и оптимизации правового регулирования, административно-правовых режимов и правоприменительных практик.
2. Развитие гражданского общества и его институтов в условиях распространения терроризма и иной антиконституционной деятельности. В современных условиях многие государства снижают уровень приоритета прав и свобод личности в целях оперативного обеспечения государственной безопасности, что повышает роль гражданского общества и его институтов в профилактике экстремистской деятельности.

Как показывает практика, эффективность противодействия терроризму и иным противоправным посягательствам на конституционный строй во многом определяется степенью комплексной реализации указанных конституционно-правовых ценностей с учетом особенностей развития геополитических и социально-политических условий.

Поэтому практически во всех странах постепенно формируется комплексная система обеспечения безопасности личности, общества и государства от проявлений экстремизма и его крайней формы - терроризма, а также сопутствующих им явлений вражды и ненависти на почве политических, этнократических, религиозных, иных идей.

Формирование такого комплекса нередко осложняется в результате опережающего развития его отдельных организационно-структурных частей. Как следствие, в правовых системах большинства стран мира комплексный сбалансированный подход в полной мере не реализуется. Различаются методология и юридические технологии противодействия противоправным посягательствам на конституционный строй. Частичная унификация осуществлена только в сфере уголовного законодательства. Остается нерешенной и проблема оптимизации применяемых конституционно-правовых средств. Такие факторы препятствуют разработке общих путей сближения позиций государств по противодействию противоправным посягательствам на конституционный строй.

**Степень научной разработанности проблемы и теоретической основы исследования.** Тема конституционных ценностей в сфере противодействия противоправным посягательствам на конституционный строй, несмотря на ее очевидную актуальность, остается мало разработанной.

При ее разработке в качестве общетеоретической базы использовались труды М.И. Байтина, Л.Н. Завадской, О.Е. Кутафина, И.Д. Левина, Л.Б. Тиуновой, Ю.А. Тихомирова, Л.П. Шмайловой.

Отдельные международно-правовые и конституционно-правовые аспекты противодействия противоправным посягательствам на конституционный строй нашли отражение в работах ряда российских и зарубежных исследователей: В.П. Воробьева, С.С. Галченко, И.В. Гладкова, Ю.С. Горбунова, А.А. Ерофеева, Е.Э. Задворянского, СЮ. Кашкина, А.А. Каширкиной, О.Н. Коршуновой, В.И. Лафитского, И.Ф. Луппова, А.П. Москальца, О.В. Нардиной, В.Н. Павловой, В.Е. Петрищева, А.Н. Пилипенко, В.Ю. Сокола, Т. Фишера, К.М. Ханбабаева, Х.Ж. Хорчема, В.В. Чеботарева, М.О. Шахова, А.Д. Эпштейна, М. Эрмерта и др.

Но предметом комплексного сравнительно-правового исследования эта тема так и не стала.

Автор диссертационного исследования попытался восполнить указанный пробел, осуществив сравнительно-правовое исследование конституционно-правовых механизмов противодействия противоправным посягательствам на конституционный строй.

В работе был учтен законопроектный, законодательный, судебно-контрольный (надзорный), иной правоприменительный опыт деятельности органов власти зарубежных стран: Албании, Великобритании, Вьетнама, Германии, Дании, Израиля, Индии, Индонезии, Испании, Италии, Канады, Нидерландов, Словении, США, Франции, Японии, а также некоторых стран Ближнего Востока, Латинской Америки и СНГ.

Нормативно-правовую базу диссертационного исследования составили: международно-правовые акты, в том числе рекомендательного характера, национальные конституции и законодательство, а также практика их применения.

**Основной целью** диссертационного исследования является обоснование, на основе сравнительно-правового анализа, формально-юридической и содержательной сторон конституционно-правовых ценностей и механизмов в сфере противоправных посягательств на конституционный строй отдельных государств.

Для достижения указанной цели были определены следующие **задачи:**

выявить характерные признаки конституционных ценностей защиты от терроризма и иных противоправных посягательств на конституционный строй;

исследовать проблемы реализации конституционных положений об ограничении основных прав и свобод;

выявить пробелы в правовой регламентации возможного и необходимого баланса безопасности личности, общества и государства;

проанализировать международно-правовые стандарты как формальные критерии допустимости ограничения реализации конституционных ценностей в целях защиты конституционного строя, зарубежный опыт защиты конституционного строя, а также допустимые и необходимые при этом ограничения основных прав и свобод личности;

выявить особенности конституционных ценностей иностранных государств и сформулировать перспективы осуществления баланса безопасности личности, общества и государства в целях защиты конституционного строя исходя из анализа современных угроз международной безопасности.

**Объектом исследования** являются общественные отношения, которые возникают в связи с необходимостью реализации конституционно-правовых ценностей и механизмов противодействия противоправным посягательствам на конституционный строй.

**Предметом исследования** являются международно-правовые акты, конституционные, законодательные, иные нормативные правовые акты, регулирующие отношения в области защиты конституционного строя, а также практика их применения.

В процессе работы были проанализированы существующие доктринальные подходы по предмету исследования, обобщены материалы научных публикаций и периодической печати, иные источники информационно-аналитических данных.

**Методологическая основа исследования.** Для достижения цели исследования и решения поставленных задач использовались диалектический, формально-юридический, сравнительно-правовой, иные методы научного исследования.

**Научная новизна диссертации** определяется тем, что автор впервые осуществил комплексный сравнительный анализ особенностей функционирования конституционных ценностей в сфере защиты от

противоправных посягательств на конституционный строй, выявив тенденции, общие и особенные черты их развития. Автором обобщен опыт реализации конституционных ценностей защиты от противоправных посягательств на конституционный строй значительного числа государств, оставшийся вне поля других исследований.

Научная новизна исследования отражена также в **следующих положениях, вынесенных на защиту:**

1. Проявления вражды и ненависти, деятельность экстремистской  
направленности и террористического характера являются противоправными  
посягательствами на конституционный строй, которые угрожают интересам  
не только государства и общества в целом, но и физических и юридических  
лиц. Преодоление таких угроз невозможно без модернизации нормативного  
правого регулирования в этой сфере, в том числе в направлении более  
широкого использования современных информационных и  
профилактических технологий и средств, охватывающих все сегменты  
государства и гражданского общества.

Эффективность противодействия терроризму и иным противоправным посягательствам на конституционный строй определяется степенью комплексной реализации конституционно-правовых ценностей.

Частичная гармонизация осуществлена только в сфере уголовного законодательства. Остается нерешенной проблема оптимизации применяемых конституционно-правовых средств. Такие факторы препятствуют разработке общих путей сближения позиций государств по противодействию противоправным посягательствам на конституционный строй.

Происходящие в мире события свидетельствуют, что основным вызовом современности является глобальная угроза стабильности, миру и согласию. Эндогенные факторы противостояния этим угрозам органически связаны с проблемами конституционализации общественных отношений, что способствует распространению экстремистской идеологии.

2. Создание и внедрение постоянно действующих систем  
конституционно-правовой диагностики и конституционно-правового  
мониторинга требуют соответствующих функциональных и  
институциональных решений, обеспечивающих своевременное выявление  
угроз конституционному строю и проектирование конституционно-правовых  
средств по противодействию этим угрозам. В зарубежных странах ключевым

звеном в решении этих задач являются органы конституционного контроля (надзора).

Одной из ключевых особенностей реализации конституционных ценностей защиты от противоправных посягательств на конституционный строй является осуществление субъектами такой защиты деятельности, направленной на выявление и пресечение механизмов воспроизводства конфликтов.

Посягательство на потерпевшего, его права и законные интересы выступает, по существу, средством, обеспечивающим воздействие на третью сторону конфликта. Именно такое воздействие и выступает в качестве основной цели антиконституционной деятельности. При этом третья сторона конфликта может быть представлена различными участниками. Представляется, что показанную выше структуру следует рассматривать с учетом различных юридических техник иностранных государств как «противоправное посягательство на конституционный строй».

3. В проектировании конституционно-правовых средств

противодействия противоправным посягательствам на конституционный строй одной из сложнейших задач становится разрешение коллизий между конкурирующими конституционно-правовыми ценностями через достижение баланса интересов государства, общества и личности. Как показывает исторический опыт и сравнительно-правовой анализ современного конституционного развития, нарушение оптимального баланса или абсолютизация отдельных конституционно-правовых ценностей - это основная причина воспроизводства различных конфликтов. Нерешительность законодателя и органов конституционного контроля (надзора) в подготовке и внедрении правовых мер противодействия противоправным посягательствам на конституционный строй создают, во-первых, деформацию системы конституционно-правовой защиты, а во-вторых, провоцируют в экстренных для национальной безопасности ситуациях применение государственными органами незаконных методов, формируя тем самым выгодные политические позиции для радикальных сил.

Нелегитимные протестные акции не являются сигналом в системе противодействия противоправным посягательствам на конституционный строй. Таким сигналом является начальная стадия изменения баланса конституционных ценностей защиты конституционного строя. Осуществление мониторинга такого баланса является функцией конституционного (в некоторых странах - верховного) суда. Мониторинг

может осуществляться путем судебного изучения, поступающего для рассмотрения материала.

4. Конституционно-правовые ценности в сфере противодействия  
терроризму и иным противоправным посягательствам на конституционный  
строй представляют собой совокупность общенациональных  
государственных, общественных и личных интересов, подлежащих судебной  
защите, а также иным, в том числе организационным, финансовым,  
информационно-воспитательным средствам обеспечения. Только такой  
комплексный подход к их защите позволит повысить профилактический  
потенциал конституционно-правового обеспечения безопасности личности,  
общества и государства от новых вызовов и угроз.

При этом если соотносить конституционно-правовые ценности и другие возможные правовые ценности в сфере противодействия терроризму и иным противоправным посягательствам на конституционный строй, то влияние на субъекты экстремистской и террористической деятельности будет меньшим у конституционно-правовых средств, однако большим при решении профилактических задач посредством влияния на социальные ресурсы экстремистов и террористов, что в современных условиях является более актуальным, чем непосредственная борьба с ними.

На основе конституционных ценностей, укрепляемых решениями Конституционного Суда Российской Федерации в сфере противодействия противоправным посягательствам на конституционный строй, развивается конституционно-правовой механизм в рассматриваемой сфере. Однако процессы совершенствования актуальных правовых мер блокируются юридической теорией, без подкрепления в соответствующей сфере правоприменительной деятельности.

5. Конституционно-правовое обеспечение безопасности личности,  
общества и государства включает три основных организационно-правовых  
направления: 1) противодействие проявлениям вражды и ненависти; 2)  
противодействие экстремизму; 3) противодействие терроризму. Как  
показывает сравнительно-правовой анализ, необходимой координации в  
реализации указанных организационно-правовых направлений нет ни в  
одном из государств, что снижает эффективность деятельности государства и  
гражданского общества не только по каждому из таких направлений, но и по  
укреплению конституционного строя в целом.

В законодательстве многих государств признание противоправных действий в качестве экстремистской деятельности, а в отдельных странах и террористической деятельности возможно, если они были совершены

лицами, входившие в состав организационных структур, ранее запрещенных или ликвидированных в судебном порядке. Так, например, данные противоправные действия, осуществляемые в целях разжигания розни в обществе, рассматриваются в большинстве государств в качестве проявлений вражды и ненависти или преступления ненависти (по идейно-политическим мотивам).

Частично в Российской Федерации реализуются базовые задачи по локализации факторов распространения противоправных посягательств на конституционный строй. Однако на сегодняшней период отсутствует комплексная система противодействия противоправным посягательствам на конституционный строй с задействованием разных субъектов и административно-правовых направлений, в частности по вопросам профилактики вражды и ненависти.

6. Наступательные, жесткие меры по защите конституционного строя обоснованы, если при их реализации добросовестно соблюдаются принципы законности, адекватности и соразмерности применяемых мер, что требует разработки, по возможности, исчерпывающих критериев их использования. Как показывает исторический опыт и сравнительно-правовой анализ конституционного развития, отсутствие таких критериев может привести к невозможности применения необходимых наступательных мер по защите конституционного строя и, в конечном счете, к разрушению конституционного строя в целом.

В современных условиях вопросы конституционной защиты прав и свобод человека, а также соразмерности временных ограничений основных прав и свобод человека в условиях противодействия противоправным посягательствам на конституционный строй требуют активной проработки со стороны представителей судебного корпуса. Формирование и реализация конституционных ценностей в национальном антиэкстремистском законодательстве являются наиболее дискуссионными юридическими вопросами. На практике некоторые законы и иные нормативные правовые акты не соответствуют потребностям правового регулирования общественных отношений. Это определяет необходимость работы над совершенствованием законодательства (восполнение пробелов в праве, замена в установленном порядке устаревших норм на более соответствующие реальным общественным потребностям), в частности в области государственно-конфессиональных отношений, как правовой основы раннего предупреждения и профилактики деструктивных явлений. В сложившихся условиях государственные органы не всегда правильно

выстраивают свои отношения с религиозными организациями, а нередко и уходят от новых проблем, не обеспечивают соблюдение законности, не налаживают взаимодействие в решении общих задач.

**Практическая значимость** исследования заключается в возможности использования основных теоретических положений и выводов, изложенных в диссертационном исследовании, в дальнейшем научном изучении проблем защиты конституционного строя, а также в разработке конкретных рекомендаций по совершенствованию системы противодействия противоправным посягательствам на конституционный строй Российской Федерации.

Ряд положений настоящего диссертационного исследования могут быть учтены в практической деятельности аппарата ОДКБ и правоохранительных органов государств - участников СНГ.

Отдельные теоретические выводы диссертации могут использоваться при подготовке и преподавании учебных курсов конституционного права, в подготовке иных учебно-методических материалов.

**Апробация результатов исследования.** Выводы, оценки, предложения и рекомендации, сформулированные в диссертационном исследовании, отражены в опубликованных научных работах диссертанта, а также докладах на следующих межвузовских, общероссийских и международных научно-практических конференциях и семинарах: «Актуальные проблемы противодействия терроризму и иным формам экстремизма на территории Союзного государства» (Москва, 2009 г.); «Экстремизм: социальные, правовые и криминологические проблемы» (Москва, 2010 г.); «Оперативно-розыскные меры по борьбе с организованными группами и преступными сообществами экстремистской и террористической направленности» (Москва, 2010 г.); «Общественный контроль: новая форма государственно-правового участия» (Москва, 2012 г.); «Комплексный подход к формированию и функционированию системы противодействия распространению идеологии терроризма» (Москва, 2012 г.); «Роль правоохранительных органов Российской Федерации в предупреждении и пресечении межнациональных и межэтнических конфликтов» (Москва, 2014 г.); «Судебная власть в российской государственно-правовой системе: традиции и новации» (Санкт-Петербург, 2015 г.); «О приоритетных направлениях прогнозирования поведения человека» (Голицыно, 2015 г.); «Российское правосудие: история, современность, перспективы» (Санкт-Петербург, 2015 г.); «Судебная власть в

правовом государстве» (Санкт-Петербург, 2015 г.); «Право и правосудие в современном мире» (Санкт-Петербург, 2016 г.).

24 апреля 2013 года в Институте законодательства и сравнительного  
правоведения при Правительстве Российской Федерации в ходе проведения  
Ежегодной конференции аспирантов и соискателей «Юридические коллизии:  
причины, виды, проявления» автором были представлены отдельные  
результаты диссертационного исследования, в том числе по вопросу  
юридических коллизий в правоприменительной практике

антитеррористического законодательства США (см.: Журнал российского права. 2013. №11).

Вынесенные на защиту основные положения использовались при  
подготовке публикаций в Федеральном научно-практическом журнале  
«Платон» (2013 г. и 2015 г.), Журнале зарубежного законодательства и  
сравнительного правоведения (2013-2015 гг.), а также при подготовке  
информационно-аналитических материалов для аппаратов Совета  
Безопасности Российской Федерации и Национального

антитеррористического комитета.

**Объем и структура диссертации.** Диссертация состоит из введения, 3-х глав, содержащих 6 параграфов, заключения и списка использованной литературы.

## Специфика конституционно-правовых механизмов противодействия противоправным посягательствам на конституционный строй

Все более широким становится спектр взаимодействия конституционного и международного права, все теснее становится их взаимовлияние. С одной стороны, национальное право, его принципы, идеи оказывают влияние на формирование международно-правовых норм, а с другой - нормы международного права активно влияют на национальное законодательство, что особенно ярко проявляется в сфере защиты конституционного строя от проявлений вражды и ненависти, терроризма и иных форм экстремизма .

Так, вражда и ненависть - это радикальные идеи и практика, инспирирующие рознь, а также нелегитимное насилие в обществе. При этом любая безнаказанность за преступления, мотивированные радикальными взглядами и ксенофобией, играет определенную роль в ослаблении законности и демократии, нередко приводит к повторному совершению подобных преступлений и, соответственно, требует решительных действий и сотрудничества общества с государством в ее искоренении .

В настоящее время актуальной является проблематика влияния международного права на развитие конституционно-правового регулирования противодействия антиконституционной деятельности на почве вражды и ненависти в отдельных государствах. В целом такое влияние может способствовать укреплению гарантий прав и свобод, а также определить те границы, через которые внутренний закон не может переступить, вторгаясь в сферу гражданского общества. При этом проявляется следующая закономерность: чем подробнее в конституциях регламентируются социально-экономические и политические отношения, тем более узким становится поле регулирования в рамках закона .

Конституционное признание, закрепление и реальное гарантирование основных прав и свобод человека и гражданина в демократическом государстве возможны лишь при унификации всех граждан и последующем признании формального равенства последних для устранения дискриминации, что неизбежно приводит к игнорированию некоторых особенностей отдельных групп населения . В этой связи задачами государства являются обеспечение всех своих граждан, независимо от религии, языка и расы, равными конституционными правами, создание справедливой системы доходов и предоставление равных возможностей . На сегодняшний день нормы о защите прав национальных меньшинств и коренных малочисленных народов содержатся во многих международных документах, принятых как Организацией Объединенных Наций, так и региональными международными организациями, в т.ч. европейскими .

Основываясь на общих принципах международного права, национальное законодательство ряда стран не только признало мотив вражды или ненависти отягчающим обстоятельством, но и установило ответственность за иные противоправные действия на почве вражды и ненависти.

Выявленная общность в подходах к решению ряда вопросов позволяет сделать вывод о возможности выработки единых механизмов противодействия проявлениям вражды и ненависти если не во всем мире, то, по крайней мере, в целом ряде стран. Особая опасность посягательств на конституционный строй на данной почве обусловлена тем, что они, как правило, совершаются центробежно. Это означает, что, если не пресекать менее тяжкие правонарушения и преступления на этой почве, они могут привести к совершению более тяжких, в отношении большего количества лиц, с причинением большего ущерба. Крайними проявлениями вражды и ненависти, как известно, являются терроризм и иные формы экстремизма, противодействие которым сегодня является одной из важнейших задач мирового сообщества .

Базой противодействия вражде и ненависти служат положения о равенстве прав и свобод каждого человека вне зависимости от расы, цвета кожи, пола, языка, религии, политических или иных убеждений, национального или социального происхождения, имущественного, сословного или иного положения, закрепленные в ст. 7 Всеобщей декларации прав человека. Эти положения нашли отражение практически во всех конституциях демократических государств.

Такие права лиц, принадлежащих к национальным или этническим, религиозным или языковым меньшинствам, как пользоваться достояниями своей культуры, исповедовать свою религию и отправлять религиозные обряды, использовать свой язык в частной жизни и публично; участвовать в культурной, религиозной, общественной, экономической и государственной жизни; создавать общественные объединения (ассоциации); устанавливать и поддерживать контакты с представителями иных меньшинств, были провозглашены и в ст. 2 Декларации о правах лиц, принадлежащих к национальным или этническим, религиозным и языковым меньшинствам, принятой резолюцией 47/135 Генеральной Ассамблеи ООН от 18 декабря 1992 г.100

В Декларации о ликвидации всех форм нетерпимости и дискриминации на основе религии или убеждений, провозглашенной резолюцией Генеральной Ассамблеи ООН от 25 ноября 1981 г., еще раз было подтверждено право каждого человека на свободу мысли, совести и религии (ст. 2).

Следует подчеркнуть, что не любое столкновение интересов в социально-политической сфере обречено вылиться в насильственные действия. Если с момента обнаружения факта несовпадения взглядов по тому или иному вопросу у различных социальных, национальных, этнических групп населения, политических партий, государственных и оппозиционных структур, а также государств или групп государств начинается добросовестный поиск решения возникших противоречий с учетом позиций всех заинтересованных сторон, предполагающий компромиссный подход, готовность отказаться от части собственных притязаний в обмен на приобретение определенных выгод, противоречия могут быть сняты в ходе такого продуктивного сотрудничества.

Если же противостоящие стороны не проявляют доброй воли для решения существующей проблемы совместными встречными усилиями, столкновение интересов может перерасти в стадию конфликта.

Последний характеризуется большей или меньшей степенью остроты. В том случае, если он приобретает антагонистический характер, а его разрешение становится невозможным в рамках законодательства (международного или национального, в зависимости от масштабов и природы конфликта), одна из сторон способна встать на путь насильственного разрешения социально-политического противостояния , т.е. применить политически мотивированные насильственные акции.

## Особенности влияния международного права на конституционно-правовые ценности и механизмы защиты конституционного строя от проявлений вражды и ненависти, терроризма и иных форм экстремизма

Введя в свою практику доктрину субстантивного правосудия, Конституционный Суд через свои решения обеспечивает реализацию права не только путем применения правил логики, но и используя такие критерии, как социальная справедливость, благополучие и коллективная справедливость. Решения, ставшие результатом прогрессивного мышления Конституционного Суда, вносят значительный вклад в улучшение системы права, политики и государственного управления, и это, как правило, отражено в ряде его решений. Так, Конституционный Суд Республики Индонезии признал, что статьи, касающиеся оскорбления Президента Республики Индонезии, противоречат Конституции, и они были отменены как ограничивающие свободу слова, стесняющие возможность выражения критических замечаний и тем самым препятствующие демократии .

В настоящее время основные посягательства на конституционный строй государств воспроизводятся за счет межнациональных и межконфессиональных конфликтов. При этом главными задачами заинтересованных субъектов защиты конституционного строя являются организация и осуществление деятельности, направленной на смещение данных конфликтов в позитивное русло, а также выстраивание конструктивного диалога с представителями системной политической оппозиции, а также заинтересованных негосударственных структур

Насильственные конфликты или проявления вражды и ненависти могут способствовать развитию экстремистской и террористической деятельности. Так, массовые беспорядки - это одно из проявлений вражды и ненависти, которое не несет в себе угрозу конституционному строю, только угрожает общественному порядку. Однако угрозы конституционному строю может возникнуть при направляющей роли в таких противоправных действиях экстремистов или террористов. Следует добавить, что ненасильственные

действия, обеспечивающие деятельность экстремистов и террористов, являются также проявлением вражды и ненависти.

С учетом изложенного, можно сформулировать следующие выводы и предложения:

1. На процесс адекватного балансирования безопасности личности, общества и государства на конституционной основе влияет специфика нормативной энергии конституционных ценностей: общие принципы права, конституционные принципы, декларации, конституционные презумпции, статусно-категориальные характеристики субъектов конституционного права.

Сложность реализации конституционных ценностей зависит от консенсуса между социальными группами в тех или иных насущных вопросах экономического, политического, социального, идеологического, духовного развития.

Общепризнанные права человека в любой стране зависят от особенностей правосознания. Данный фактор является фундаментом для поиска адекватного баланса безопасности личности, общества и государства.

Важность конституционных ценностей защиты от противоправных посягательств на конституционный строй заключается в возможностях формирования или корректировки правосознания, в том числе в направлении снижения числа радикалов, трансформирующихся в экстремистов.

2. Не любое столкновение интересов в социально-политической сфере обречено вылиться в насильственные действия. Если с момента обнаружения факта несовпадения взглядов по тому или иному вопросу у различных социальных, национальных, этнических групп населения, политических партий, государственных и оппозиционных структур либо целых стран и даже групп государств начинается добросовестный поиск решения возникших проблем с учетом интересов всех заинтересованных сторон, предполагающий компромиссный подход, готовность отказаться от части собственных притязаний в обмен на приобретение определенных выгод, указанные противоречия могут быть разрешены в ходе такого продуктивного сотрудничества.

Для того чтобы исключить возможность возникновения экстремизма и терроризма, власти государств должны создавать такие условия, при которых реализация прав и свобод граждан не могла бы зависеть от их принадлежности к отдельной социальной, этнической или корпоративной группе. Важные политические, экономические, социальные и иные решения еще на стадии их разработки и обсуждения должны проходить экспертизу с позиций воздействия их последствий в стране.

3. Конституционное правопонимание предполагает юридизацию нравственных аспектов деятельности, их законодательную конкретизацию через призму общечеловеческих (конституционных) ценностей. Из этого следует, что конституция является важнейшим документом укрепления конституционного строя. Ее политическая направленность - одно из важнейших свойств, обусловливающих ее особую роль в правовой системе. В конституции, как ни в каком другом правовом акте, политико-правовые устои общества получают широкое и четкое законодательное выражение. Из общесоциальных категорий они переводятся в юридические, причем на самом высоком уровне. Конституция не только закрепляет сложившиеся соотношения политических сил, но и определенным образом организует их, переводя в ряд политико-правовых конституционных отношений, развивающихся в рамках соответствующих правовых процедур.

Представляется, что нарушение конституционных норм и положений международного права в интересах национальной безопасности способствует распространению идеологии насилия, а также привлечению дополнительных социальных ресурсов для экстремистов и террористов.

4. Задачи обеспечения должного уровня конституционализма выдвигают качественно новые требования к развитию действующей системы конституционного контроля (надзора), включая разработку и внедрение целостной системы постоянных конституционных диагностик и конституционного мониторинга, с помощью которых можно своевременно оценить и восстановить нарушенный конституционный баланс, преодолеть деформации конституционных ценностей, обеспечить динамизм развития, стабильность в обществе, эффективность государственного управления. Отсутствие действенного механизма своевременного выявления нарушений конституционного баланса приводит к социально-системным взрывам. Таким образом, непрерывный системный мониторинг конституционализма в действии становится первоочередной задачей государственной власти и требует соответствующих функциональных и институциональных решений. Формирование дееспособной системы внутренней самозащиты общественного организма возможно только путем гарантирования верховенства живой конституции на основе внедрения слаженной системы постоянного конституционного мониторинга.

5. Расширение орбиты насильственных политических действий, т.е. проявлений вражды и ненависти, в т.ч. так называемых технологий «цветных революций», угрожает национальным интересам многих стран, а адекватным ответом таким еще в большей степени тайным вспомогательным противоправным действиям должны быть процессы оптимизации формирования и реализации конституционных ценностей защиты от противоправных посягательств на конституционный строй в общей системе обеспечения безопасности личности, общества и государства.

## Реализация конституционных ценностей в национальном антиэкстремистском законодательстве

Эффективная система мер борьбы с терроризмом на международном уровне должна опираться на взвешенный межкультурный, межнациональный и межрелигиозный диалог, требующий вдумчивого, уважительного отношения к чужим традициям и взглядам. Требуется сближение подходов различных стран к пониманию как природы угроз терроризма, так и методов борьбы с ним. Вполне естественно, что по мере уточнения в рамках отдельных стран сущностного наполнения понятия «терроризм», шлифовки и деполитизации в определении его компонентов можно будет постепенно сблизить и сами подходы к оценке террористических проявлений. Кроме того, весьма перспективным с позиций объединения усилий международного сообщества в деле борьбы с терроризмом является сближение национального законодательства, регламентирующего эту деятельность. Нет сомнения в том, что, если бы в каждой стране любой акт терроризма воспринимался как однозначно нелегитимный, преступный, криминальный, исчезли бы многие проблемы в организации противодействия международному терроризму, например проблема экстрадиции, т.е. выдачи террориста одним государством другой стране, интересам которой был нанесен ущерб актом террора. Тогда в отношении всех террористов «заработала» бы известная правоприменительная формула «aut dedere aut judicare» («или выдай или суди») . Сегодня же это зачастую представляется невозможным из-за политического аспекта в оценке террористических проявлений. Процесс сближения национального антитеррористического законодательства - дело сложное, кропотливое и длительное.

Однако совершенствование антитеррористического законодательства не решает всех проблем, которые создает сегодня терроризм для отдельных стран и всего мира в целом. Ведь законы, направленные на борьбу с терроризмом, по существу нацелены на пресечение террористических проявлений и наказание лиц, их допустивших. Между тем гораздо важнее предотвращать такого рода действия. Каждое реализованное террористическое проявление сопряжено с такими масштабными негативными последствиями политического, правового, социального, экономического, нравственного и иного характера, что даже отлично проведенная специальными службами и правоохранительными органами операция по захвату или обезвреживанию террористов не может

компенсировать нанесенный вред и оцениваться только положительно, т.к. свидетельствует об упущенных возможностях предотвращения акции терроризма. Кроме того, многие негативные последствия наступают уже на стадиях приготовления к террористическому посягательству.

Действительно, в это время совершаются многие общеуголовные преступления (хищение, незаконное приобретение огнестрельного оружия, взрывчатых, токсичных, радиоактивных и других веществ, которые могут быть использованы в качестве средств совершения преступлений; угрозы убийства; уничтожение имущества и т.д.), значительные группы и даже целые слои населения вовлекаются в различные негативные криминогенные процессы, нарастает социальная напряженность, обостряются межнациональные, межэтнические и межрелигиозные противоречия, распространяется правовой нигилизм, повышается агрессивность по отношению к оппонентам.

Перечисленные обстоятельства остро ставят вопрос о необходимости расширения в спектре мер по противодействию международному терроризму мер превенции, профилактики террористических проявлений. Для этого необходимо скрупулезно выявлять и совместными усилиями устранять первопричины и детерминанты терроризма .

Однако процессы совершенствования актуальных правовых мер распыляются юридической теорией, без подкрепления в соответствующей сфере правоприменительных и судебных практик.

Акции терроризма отличаются повышенной опасностью, обладают высоким общественным резонансом, влекут за собой человеческие жертвы и крайне негативные, порой невосполнимые последствия политического, социального, нравственного характера.

Зачастую даже успешно проведенная контртеррористическая операция, закончившаяся ликвидацией террористов, не может компенсировать вред, нанесенный террористической акцией. В этой связи приоритетное значение в противодействии террористическим угрозам приобретают предупреждение акций терроризма, их профилактика .

В современных условиях становится целесообразным на национальном и международном уровнях изучение организационно-правовых вопросов в сфере профилактики противоправных посягательств на конституционный строй.

Следует подчеркнуть, что в различных странах степень долевого участия специальных служб в сфере профилактики терроризма, а также задачи и формы этого участия варьируются в достаточно широких пределах и зависят от целого ряда факторов: уровня угроз террористического характера общественной и государственной безопасности, особенностей национального менталитета, истории, обычаев, отношений данного государства с соседними странами, наличия оппозиции и степени активности и форм протестных акций с ее стороны, демократических либо, напротив, авторитарных традиций в стране и т.д. Однако при всем широком разнообразии этих факторов можно отметить одну общую тенденцию: чем реальнее и острее террористические угрозы, тем большими полномочиями наделяются специальные службы и иные силовые государственные структуры (армия, полиция, жандармерия) в сфере борьбы с терроризмом в целом и в области его профилактики в частности .

Так, Конгрессом США были одобрены специальная программа по проведению разъяснительной работы среди общественности и программа сотрудничества со СМИ по борьбе с терроризмом и его различными проявлениями .

## Конституционно-правовое обеспечение противодействия противоправным посягательствам на конституционный строй Российской Федерации

Исходя из очерченных выше смысла Конституции и роли Конституционного Суда в обеспечении ее полноценного действия можно более конкретно сформулировать основные функции Конституционного Суда:

1. Конституционный Суд - это высший орган по защите конституционного строя России.

2. Конституционный Суд - это высший арбитр в спорах между ветвями российской власти, а также между властью и обществом, между властью и гражданином.

3. Конституционный Суд - это высший арбитр в коллизиях российского законодательства с международными правовыми стандартами .

Любое право, в т.ч. конституционное, действует в конкретных исторических обстоятельствах. И эти обстоятельства никогда и нигде не позволяют реализовать все конституционные права и свободы одновременно, идеально, без всяких условий и ограничений. При этом речь идет не только о чрезвычайных ситуациях, в которых права и свободы могут быть ограничены законом в условиях, при которых всегда ограниченные совокупные ресурсы общества и государства в движении к максимально полной реализации прав и свобод требуют выстраивать продуманную и обоснованную иерархию приоритетов, основанную на согласовании социальных интересов.

Конституционный Суд сталкивается с такого рода «коллизиями приоритетов» постоянно. И не может не учитывать приоритет таких конституционно защищаемых ценностей, как суверенитет и территориальная целостность России и безопасность ее граждан. Поскольку именно защита этих ценностей обеспечивает самую главную ценность и главное конституционное право граждан - право на жизнь.

Ретроспектива ключевых решений Конституционного Суда позволяет вычленить в деятельности Суда его базисный подход к принятию решений. Суть этого подхода заключается в правильном сочетании двух основополагающих принципов, лежащих в основе защиты базовых конституционных ценностей, - гарантии надлежащей степени стабильности общественной жизни и обеспечения должной меры ее динамизма.

Конституционный Суд обязан защищать стабильность и предсказуемость основных сфер жизни общества, государства и каждого гражданина, а потому предотвращать такие правовые решения, которые нарушают эту стабильность и эту предсказуемость.

Но одновременно Суд обязан видеть и чувствовать те перемены, которые происходят в стране и в мире, и в своих решениях, в своих интерпретациях статей Конституции в какой-то мере предугадывать, предвосхищать последствия этих перемен. И значит, Суд своими правовыми решениями должен в определенном смысле поощрять и «подталкивать» позитивные перемены, а также предотвращать или блокировать перемены негативные .

У разных стран - различные политические системы, соответственно, действующие в этих странах конституции не могут быть одинаковыми. Тем не менее каждая конституция должна отвечать определенным общепризнанным требованиям. В частности, любая конституция должна наделять людей достаточной степенью свободы, демократическими равными правами, а также гарантировать реализацию этих прав. Она должна помогать людям добиваться счастья и благоприятствовать поддержанию мира во всем мире. Данные стандарты, будучи плодом развития человеческой цивилизации, прошедшей через многочисленные трудности и разочарования, должны служить основой всех конституции .

Анализ понятия «правовое государство» демонстрирует, что в него заложен принцип законности и его главенства во всех сферах деятельности государства. Этот принцип закреплен в п. 2 ст. 4 Конституции Российской Федерации (далее - Конституция), где указывается, что Конституция и другие федеральные законы имеют верховенство на всей территории России.

Рассматривая вопрос реализации противодействия противоправным посягательствам на конституционный строй, необходимо иметь в виду, что п. 5 ст. 13 Конституции запрещает создание и деятельность общественных объединений, цели и действия которых направлены на насильственное изменение основ конституционного строя и нарушение целостности Российской Федерации, подрыв безопасности государства, создание вооруженных формирований, разжигание социальной, расовой, национальной и религиозной розни. Данное положение является правовой основой для противодействия противоправным посягательствам на конституционный строй.

В процессе противодействия противоправным посягательствам на конституционный строй возможно пересечение национальных интересов и интересов конкретных людей, наделенных законными правами и свободами. Согласно ст. 2 Конституции права и свободы человека и гражданина должны соблюдаться и защищаться государством. При этом следует учитывать, что права и свободы человека и гражданина - это не произвольное понятие, а закрепленные в гл. 2 Конституции конкретные правовые нормы. Поэтому важно уяснить, каким образом соотносятся правоохранительная деятельность и соблюдение законных прав и свобод. Из содержания Основного закона видно, что при определенных условиях права и свободы человека и гражданина могут быть ограничены, о чем непосредственно говорится в ч. 3 ст. 55: «...в целях защиты основ конституционного строя, нравственности, здоровья, прав и законных интересов других лиц, обеспечения обороны страны и безопасности государства». Ограничение прав и свобод конкретизирует ст. 56.

Часть 1 данной статьи определяет, что в условиях чрезвычайного положения в соответствии с федеральным конституционным законом могут устанавливаться отдельные ограничения прав и свобод с указанием пределов и срока их действия. В ч. 3 перечисляются права и свободы человека и гражданина, которые не подлежат ограничению даже в условиях чрезвычайного положения.

Кроме того, в процессе противодействия противоправным посягательствам на конституционный строй должны строго соблюдаться нормы международного права в области прав и свобод человека. В соответствии с п. 4 ст. 15 Конституции общепризнанные принципы и нормы международного права и международные договоры Российской Федерации являются составной частью ее правовой системы.

Федеральный законодатель устанавливает на основании и в соответствии с Конституцией Российской Федерации компетенционные, организационно-правовые, финансово-экономические и иные основы противодействия терроризму и экстремизму.

Полномочия в области противодействия терроризму и экстремизму, возложенные на органы государственной власти субъектов Российской Федерации, как прямо закреплено в подп. 51.1 п. 2 ст. 26.3 Федерального закона «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации», не касаются предметов ведения Российской Федерации, а также предметов исключительного ведения субъектов Российской Федерации. Такое решение принято федеральным законодателем в пределах его конституционного усмотрения и не может рассматриваться как нарушение установленного Конституцией Российской Федерации разграничения предметов ведения и полномочий между Российской Федерацией и ее субъектами.

Не может рассматриваться как нарушение конституционных прав субъектов Российской Федерации и указание на осуществление органами государственной власти субъектов Российской Федерации полномочий в области противодействия терроризму и экстремизму самостоятельно за счет средств собственных бюджетов, поскольку при этом не исключается предоставление субъектам Российской Федерации при недостаточности у них собственных бюджетных ресурсов дополнительной финансовой помощи для реализации указанных полномочий в целях поддержания единства правопорядка и общественной безопасности на всей территории Российской Федерации