

Ю. Г. Федотова*

ФУНКЦИИ ГРАЖДАН ПО ЗАЩИТЕ ОТЕЧЕСТВА И ОБЕСПЕЧЕНИЮ ОБОРОНЫ И БЕЗОПАСНОСТИ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

Аннотация. В статье формулируются функции граждан по защите Отечества и обеспечению обороны и безопасности Российской Федерации. Исходя из анализа правовой природы участия граждан в обеспечении обороны и безопасности, а также внутренних и внешних военных угроз и опасностей, угроз национальной безопасности, который показал, что защита Отечества связана с обеспечением существования, функционирования и легитимности государства, установлены функции и административно-правовые формы такого участия. Анализ доктринальных взглядов на понятие конституционного строя и судебной практики дает основание утверждать, что исследуемый правовой институт имманентен конституционному строю: участвуя, граждане выполняют легитимирующую функцию по отношению к конституционному строю, государственной власти, т.е. воспроизводят государственную идентичность России, что может выражаться как в активной, так и в пассивной форме. В случае если участие предполагает включение в состав военной организации государства, граждане выполняют формирующую функцию. Поскольку такое участие предполагает наличие прав и обязанностей, что вытекает из конституционных норм о долге и обязанности по защите Отечества, граждане, вступая в правоотношения, выполняют правореализационную, правозащитную (при защите своих интересов) и правоохранительную (при защите публичных интересов) функции. Участие граждан в обеспечении обороны и безопасности, выступая формой народовластия, предполагает не только исполнение долга и обязанности по защите Отечества, но и реализацию прав и свобод граждан и их объединений, иных организаций в интересах защиты конституционного строя, обеспечения обороны и безопасности государства. Выявленные функции позволяют классифицировать формы участия в зависимости от функциональной природы, характера реализации субъективных прав в процессе управления делами государства, характера отношений с государственными органами, степени относимости к результату, вида административно-правового статуса, основания участия.

Ключевые слова: защита, безопасность, оборона, участие, военная угроза, функция, форма, содействие, сотрудничество, взаимодействие.

DOI: 10.17803/1729-5920.2019.149.4.085-103

Несмотря на то что обеспечение обороны и безопасности находится в предмете ведения Российской Федерации (п. «м» ст. 71 Конституции РФ), граждане, участвуя в данной деятельности, также выполняют ряд важных функций,

которые обуславливают не только такое участие, но и его административно-правовые формы и виды. Исходя из анализа военных угроз и опасностей, угроз национальной безопасности и ее элементов, защита Отечества связана

© Федотова Ю. Г., 2019

* Федотова Юлия Григорьевна, кандидат юридических наук, эксперт центра экспертных исследований факультета национальной безопасности Российской академии народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации
julia.fedotowa@yandex.ru
119606, Россия, г. Москва, пр. Вернадского, д. 84

с обеспечением существования, функционирования и легитимности государства. В связи с этим следует обратить пристальное внимание на проблему стабильности конституционного строя, сущностью которого является народовластие, поскольку участие граждан в обеспечении обороны и безопасности выступает одной из его форм, и на ее поддержание и направлена защита Отечества.

Учитывая, что правовое обеспечение конституционных прав и обязанностей граждан является основной задачей административного права, которое регулирует порядок и в существенной мере содержание воинской обязанности, которая по своей правовой основе выступает конституционной, следует отметить, что, выполняя соответствующие государственно значимые функции по защите Отечества, граждане способствуют обеспечению стабильности конституционного строя, что прямым образом связано с правовой природой участия граждан в обеспечении обороны и безопасности.

При этом, поскольку обеспечение обороны страны и безопасности государства предполагает деятельность различных государственных органов, регулируемую нормами соответствующих отраслей права, данный правовой институт является комплексным. Институт участия граждан в обеспечении национальной безопасности сочетает в себе процессуальные и материальные нормы различных отраслей права, которые взаимно обуславливают основания, административно-правовые формы, виды, процедуру реализации участия граждан в обеспечении национальной безопасности и его правовые последствия, а также связаны с правоприменительной деятельностью органов государственной власти и иных государственных органов, органов местного самоуправления. Особенностью института является также сочетание императивного и диспозитивного методов правового регулирования, в правовом регулировании института преобладают межотраслевые принципы. Так, например, отношения, возникающие на основании Федерального закона «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных

и муниципальных нужд»¹, регулируются нормами административного, гражданского, финансового права.

Данный правовой институт является комплексным в связи с тем, что предмет правового регулирования составляют административно-правовые формы участия граждан в соответствующей деятельности при реализации норм различных отраслей права (административного, конституционного, военного), сочетаются императивный (в случае участия гражданина в обеспечении национальной безопасности в составе военной организации государства) и диспозитивный (в условиях, когда гражданин участвует в обеспечении национальной безопасности вне состава военной организации государства) методы правового регулирования. При этом формы участия граждан в обеспечении обороны и формы участия в обеспечении безопасности государства являются однородным правовым институтом, одни и те же формы направлены на обеспечение защиты Отечества как долг и обязанность гражданина.

Задача объединения усилий государства, общества и личности по защите Российской Федерации, указанная в пп. «е» п. 21 Военной доктрины РФ², предполагает функционирование военной организации государства, а также взаимодействие с иными государственными органами, обеспечивающими безопасность различных видов, и реализацию полномочий по привлечению граждан и организаций к участию в такой деятельности.

Участие граждан в обеспечении обороны и безопасности в узком смысле означает участие в текущей деятельности в административно-правовых формах содействия, сотрудничества и взаимодействия. Оно предполагает, что граждане, принимая участие, не приобретают специальный административно-правовой статус, связанный с формированием органа или организации в составе военной организации государства³, т.е. остаются именно гражданами как представителями гражданского общества.

Участие в обеспечении обороны и безопасности в широком смысле предполагает, помимо указанного выше, исполнение воинской

¹ Федеральный закон от 5 апреля 2013 г. № 44-ФЗ «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд» // СЗ РФ. 2013. № 14. Ст. 1652.

² Военная доктрина РФ: утв. Президентом РФ 25 декабря 2014 г. № Пр-2976 // Российская газета. 2014. № 298.

³ Федеральный закон от 27 мая 1998 г. № 76-ФЗ «О статусе военнослужащих» // СЗ РФ. 1998. № 22. Ст. 2331.

обязанности, прохождение военной службы по контракту, иные административно-правовые формы, предполагающие формирование соответствующего органа или организации, а также осуществление общественного контроля в качестве последующего вида участия. Особого внимания требует разработка специального законодательства об участии граждан в обеспечении национальной безопасности в узком смысле этого понятия, которое в настоящее время урегулировано фрагментарно, в связи с чем можно констатировать дисбаланс правового регулирования участия граждан в обеспечении обороны и безопасности в составе и вне состава военной организации государства.

Комплексными правовыми или юридическими институтами принято называть те, которые содержат в себе нормы, соответственно, не одной, а нескольких отраслей права или законодательства, регулирующих сходные, взаимосвязанные, родственные отношения. Участие граждан в обеспечении обороны и безопасности является комплексным правовым институтом, поскольку критерий законодательного закрепления соответствующих норм не позволяет в полной мере отразить все особенности правовых институтов, которые могут быть разграничены не только по источникам их правового закрепления, но и по предмету и методам правового регулирования, правовым принципам и субъектам соответствующих правоотношений. Так, «военная служба является подинститутом комплексного правового института, состоящего из норм различных отраслей права, именуемого как государственная служба»⁴, а также формой участия граждан в обеспечении обороны и безопасности. Как отмечают ученые, гласная помощь граждан России пограничной полиции является общей проблемой административного, военного и оперативно-розыскного права⁵.

Таким образом, возникающие общественные отношения обуславливают необходимость

их законодательного оформления, объективации в административно-правовых нормах. При этом принадлежность норм к различным отраслям права, специфический состав субъектов правоотношений, особенности применяемых методов регулирования предмета позволяют говорить о его комплексном характере. В то же время участие граждан в обеспечении обороны и безопасности — однородное явление. Теоретическое осмысление совокупности правоотношений, связанных с административно-правовым обеспечением обороны и безопасности, предупреждением возникновения угроз и опасностей с помощью участия граждан в обеспечении обороны и безопасности, расширяет предмет административного права и проводит более четкое его разграничение с иными отраслями и подотраслями права, позволяя исследовать проблемы не только военной службы и административно-правового статуса военнослужащих, но и иных правовых форм и видов участия граждан в защите Отечества.

В целях объединения усилий государства, общества и личности по защите Российской Федерации следует ориентировать законодательное регулирование и правоприменительную практику на необходимость соблюдения конституционного принципа равенства перед законом и судом. В особенности в важном деле защиты Отечества — конституционном долге и обязанности граждан независимо от пола, происхождения, имущественного и должностного положения и т.д. В этом можно поддерживать взгляды многих конституционалистов, таких как Б. С. Эбзеев, В. И. Крусс и др.⁶

Согласно пп. «а» п. 13 Военной доктрины РФ основной внутренней военной опасностью является деятельность, направленная на насильственное изменение конституционного строя России, дестабилизацию социальной и внутривнутриполитической обстановки в стране, дезорганизацию функционирования органов государственной власти, важных государственных

⁴ Калинин А. Е. Правовые аспекты прохождения военной службы по контракту в Вооруженных Силах Российской Федерации: правовые аспекты : монография. М., 2002. С. 17.

⁵ Цуканов В. В., Шумилов А. Ю. Гласная помощь граждан России пограничной полиции как общая проблема административного, военного и оперативно-розыскного права : монография. М. : Издательский дом И. И. Шумиловой, 2008. 120 с.

⁶ Крусс В. И. Некоторые конституционные аспекты правотворчества в субъектах Российской Федерации // Пробелы и дефекты в конституционном праве и пути их устранения : материалы Междунар. науч. конференции / под ред. С. А. Авакьяна. М. : Изд-во Моск. ун-та, 2008. С. 447 ; Эбзеев Б. С. Человек, народ, государство в конституционном строе Российской Федерации : монография. 2-е изд., перераб. и доп. М., 2015. С. 29.

ных, военных объектов и информационной инфраструктуры Российской Федерации. Согласно Стратегии национальной безопасности РФ⁷ стратегическими целями государственной и общественной безопасности являются защита конституционного строя, суверенитета, государственной и территориальной целостности Российской Федерации, основных прав и свобод человека и гражданина, сохранение гражданского мира, политической и социальной стабильности в обществе.

Исходя из актов толкования ст. 59 Конституции РФ в решениях Конституционного Суда РФ, лица, несущие военную службу, в том числе по контракту, выполняют конституционно значимые функции, чем обуславливается их правовой статус, а также содержание и характер обязанностей государства по отношению к ним⁸ и их обязанностей по отношению к государству⁹. Ученые непосредственно связывают понятие национальной безопасности, а также устойчивое и динамичное развитие России и его обеспечение с понятием стабильности¹⁰, при котором в случае изменения внешних или внутренних условий надежно обеспечиваются

территориальная целостность, государственный суверенитет страны, ее политическое и социально-экономическое развитие, соблюдение прав и свобод человека и гражданина, а также устойчивое функционирование общественных и государственных институтов¹¹. При этом единого определения понятия конституционного строя не выработано. Распространенной является позиция, согласно которой сущностью конституционного строя является народовластие¹². Конституционный строй определяют как соединение прав человека и конституционных гарантий их реализации¹³. Проанализировав и другие исследования конституционного строя¹⁴, можно заключить, что в основе каждого понятия лежат не просто закрепленные в основном нормативном правовом акте государства положения, а принципиальные и реализуемые позиции об отношениях между государством и индивидом. В связи с тем что неотъемлемым, базовым понятием, определяющим сущность конституционного строя, выступает народовластие, формой которого является участие граждан в обеспечении обороны и безопасности, это участие имманентно конституционному

⁷ Указ Президента РФ от 31 декабря 2015 г. № 683 «О Стратегии национальной безопасности РФ» // СЗ РФ. 2016. № 1 (ч. 2). Ст. 212.

⁸ Постановление Конституционного Суда РФ от 23 апреля 2004 г. № 9-П «По делу о проверке конституционности отдельных положений Федеральных законов “О федеральном бюджете на 2002 год”, “О федеральном бюджете на 2003 год”, “О федеральном бюджете на 2004 год” и приложений к ним в связи с запросом группы членов Совета Федерации и жалобой гражданина А. В. Жмаковского» // СЗ РФ. 2004. № 29 ; постановление Конституционного Суда РФ от 10 апреля 2001 г. № 5-П «По делу о проверке конституционности части первой пункта 1 статьи 8 Федерального закона “О материальной ответственности военнослужащих” в связи с запросом Находкинского гарнизонного военного суда» // СЗ РФ. 2001. № 17. Ст. 1768.

⁹ Определение Конституционного Суда РФ от 30 сентября 2004 г. № 322-О «Об отказе в принятии к рассмотрению жалобы гражданина Францына Валерия Васильевича на нарушение его конституционных прав положениями пункта 2 статьи 2 Федерального закона “О статусе военнослужащих”, пункта 4 статьи 32 и пункта 11 статьи 38 Федерального закона “О воинской обязанности и военной службе”» // Вестник Конституционного Суда РФ. 2005. № 2.

¹⁰ Новая парадигма развития России (комплексные исследования проблем устойчивого развития) : энциклопедич. монография / под ред. В. А. Коптюга, В. М. Матросова, В. К. Левашова. М., 1999. С. 284.

¹¹ Безопасность России. Правовые, социально-экономические и научно-технические аспекты. Тематический блок «Национальная безопасность» / под общ. ред. В. А. Баришпольца. М., 2012. Т. 1. С. 598.

¹² Боброва Н. А. Понятие конституционного строя, двойственность его природы // Право и политика. 2002. № 2. С. 18—24 ; Кабышев В. Т. Народовластие в системе конституционного строя России: конституционно-политическое измерение // Конституционное право и политика : сб. мат. Междунар. науч. конф. / отв. ред. С. А. Авакьян. М., 2012. С. 118.

¹³ Бутусова Н. В. Основы конституционного строя Российской Федерации как правовой институт и предмет конституционно-правового регулирования // ВМУ. Сер. 11 «Право». 2003. № 6. С. 17—28.

¹⁴ См., например: Мамитова Н. В. Соотношение правового и конституционного государства в теоретических концепциях России XX века // История государства и права. 2002. № 3. С. 13—15 ; Эбзеев Б. С. Указ. соч. 656 с.

строю, выступает важнейшей гарантией его стабильности. Именно поэтому защита Отечества — единственная обязанность, определенная в качестве долга граждан, что подразумевает его нравственные, духовные, моральные начала.

Из этого следует, что граждане, участвуя в обеспечении обороны и безопасности, выполняют легитимирующую функцию по отношению к конституционному строю, государственной власти, т.е. воспроизводят государственную идентичность России, что может выражаться как в активной (например, при исполнении воинской обязанности), так и пассивной (в частности, при соблюдении ограничений прав и свобод в период военного положения) формах. В случае если участие предполагает включение в состав военной организации государства, наделение специальным правовым статусом, то граждане выполняют не только легитимирующую, но и формирующую функции.

Конституционный строй, в сущности, выступает продуктом революции, скачкообразного изменения социально-политических сил¹⁵. Не стал исключением и конституционный строй России, а главным фактором, определившим сущность изменений, явился распад СССР как причина возникновения качественно нового государства, основанного на качественно новых конституционно-правовых принципах. Основной целью стало формирование новой нормативно-правовой основы, единого правового поля в целях предотвращения дальнейшего распада государства, сохранения образованного конституционного строя, обеспечения их стабильности. В то же время следует принимать во внимание, что как Основной закон Конституция — это акт, рассчитанный на длительное применение, качеством которого является стабильность его положений. В связи с этим важной задачей является предотвращение основной военной опасности, указанной в Военной доктрине РФ, а именно обеспечение стабильности конституционного строя. Неслучайно конституцию определяют как «символ правовой идентичности нации»¹⁶.

Понимание конституции в смыслах фактической и юридической позволяет заключить, что стабильность конституционного строя предполагает неизменность не просто конституцион-

ных норм и ценностей, но и конституционных правовых отношений, сформированных в соответствии с основными конституционными началами государства. Предметом обеспечения стабильности конституционного строя и его основ являются не только установленные в писаной конституции положения, определяющие принципы организации государства и общества и правового статуса человека и гражданина, но и реально возникшие на их основе правоотношения.

Основными внутренними военными опасностями являются деятельность террористических организаций и отдельных лиц, направленная на подрыв суверенитета, нарушение единства и территориальной целостности Российского государства, негативное информационное влияние, приводящее к подрыву духовных, исторических и патриотических ценностей в сфере защиты Отечества, провоцирование социальной, межнациональной, этнической и межрелигиозной напряженности, экстремизма и т.д. Данные угрозы усиливаются в условиях низкой правовой и политической культуры, правового нигилизма, политического абсентеизма, снижения доверия личности к власти, государственным структурам, различного спектра проблем реализации и защиты прав и свобод человека и гражданина и конституционного принципа равенства, криминогенной ситуации и т.д. Современным военным конфликтам присуща комплексная реализация военной силы, экономических, политических, информационных и других мер невоенного характера, применяемых с широким использованием протестного потенциала населения, а также сил специальных операций, воздействие на противника на всю глубину его территории одновременно в глобальном информационном, воздушно-космическом пространствах, на суше и море.

Военную опасность представляют такие меры насильственного изменения конституционного строя и дестабилизации социальной и внутривнутриполитической обстановки в стране, вмешательства в деятельность государственных органов, военных объектов, информационной инфраструктуры, как психоисторические, сетевые, информационные средства ведения войны, применение «организационного оружия», создание сетевых деструктивных со-

¹⁵ Боброва Н. А. Указ. соч. С. 18.

¹⁶ Зорькин В. Д. Конституционный вектор России. 20 лет реализации Основного закона страны // Российская газета. 2013. № 6236 (260). С. 2—3.

обществ, всевозможные информационные «вбросы» вредоносной информации. Так, революционная волна захватила в 2010—2011 гг. арабские страны. В 2011 г. наблюдались протестные выступления в Швеции, Великобритании и др. В 2013 г. прошли массовые волнения в Таиланде, Турции. В 2014—2015 гг. прошли акции протеста в КНР, в 2015 г. — ФРГ, Малайзии, в 2016 г. в Турции была предпринята попытка военного переворота, которая показала степень легитимности государственной власти и уровень доверия к ней большинства граждан страны. Протестные и революционные выступления коснулись и постсоветских государств. В их числе: Армении (2008, 2015, 2018 гг.), Грузия (2003 г.), Киргизия (2005, 2010 гг.), Украина (2004, 2014 гг.), предприняты действия в целях свержения действующей власти в Белоруссии (2006, 2015 гг.), Молдавии (2009 г.), Узбекистане (2005 г.), России (2008, 2011—2012 гг.). Против Российской Федерации разрабатываются разные схемы и методики, а также используются и ранее разработанные проекты.

Кроме того, правовой институт участия граждан в обеспечении обороны страны и безопасности государства является общеправовым элементом, необходимым для любого государства. В той или иной мере каждое государство осуществляет правовое регулирование соответствующих общественных отношений. В современных геополитических реалиях институт участия граждан в обеспечении обороны и безопасности приобретает всё большую значимость. В Стратегии Национальной безопасности США 2015 г.¹⁷ обязанность Штатов по защите своего населения определяется как не прекращающаяся на границе своей территории, напротив, декларировано укрепление обороны и внутренней безопасности государства не только вооруженными методами, но и с помощью повышения активности гражданского общества, развития

свободы и объединений групп в сети Интернет и т.д., в том числе среди граждан, отдельных социально активных сообществ, общественных объединений других государств, что также отмечено в Национальной стратегии общественной дипломатии и стратегической коммуникации США, в которой перечислены ключевые целевые аудитории иностранной общественности: влиятельные персоны, способные вести иностранное общество в направлении, совпадающем с интересами США, уязвимое население, включая молодежь, женщин и детей, а также меньшинства, и массовая аудитория, имеющая доступ к информации благодаря развитию и расширению средств массовой коммуникации¹⁸. Объединение усилий государства, общества и личности по защите Российской Федерации крайне необходимо в целях отстаивания своих национальных интересов, сохранения стабильности конституционного строя и повышения легитимности государственной власти, эффективного преодоления связанных с ними угроз.

В юридической литературе высказаны различные позиции по поводу средств достижения стабильности конституционного строя. Позиция многих ученых сводится к тому, что конституционный строй нормативно определенный и сложившийся фактически не разграничиваются, а представляют одно целое¹⁹, как и юридическая и фактическая конституции объединяются в понятие реальной конституции, в противном случае предмет обеспечения стабильности конституционного строя отсутствует²⁰. Охране подлежат фактически сложившиеся общественные отношения.

Качество стабильности конституционного строя напрямую связано с фактическим соотношением, соответствием юридической и фактической конституций страны. В качестве важнейшей фактической гарантии конституционного строя называют национальную безопасность²¹.

¹⁷ National Security Strategy of the United States of America. February 2015 // URL: https://www.whitehouse.gov/sites/default/files/docs/2015_national_security_strategy.pdf (дата обращения: 1 апреля 2015 г.).

¹⁸ Nakamura K. H., Weed M. C. CRS Report for Congress «U. S. Public Diplomacy: Background and Current Issues» // URL: <http://static1.squarespace.com/static/55324a45e4b0c39656ceafd1/55324e8de4b0323bd730fa5a/55324e90e4b0323bd730fbf6/1419458487000/CRS-Matt-Weed-Public-Diplomacy-Congress-RptDec09.pdf?format=original> (дата обращения: 10 октября 2018 г.).

¹⁹ Авакьян С. А. Конституционное право России : учебник. М., 2002. С. 21 ; Кабышев В. Т. Конституционные ожидания // Конституционное и муниципальное право. 2013. № 11. С. 24—27.

²⁰ Барабаш Ю. Г. Идеологическая основа действующей Конституции Украины: «беззащитная демократия» или «воинствующий радикализм»? // Конституционное и муниципальное право. 2010. № 12. С. 55—59.

²¹ Мамонов В. В. Конституционный строй Российской Федерации: понятие, основы, гарантии // Государство и право. 2004. № 10. С. 50—51.

Ученые называют и другие обобщающие понятия безопасности: государственная безопасность²², безопасность государства в широком смысле²³, конституционная безопасность²⁴ и др. Резюмируя, что каждое из них может трактоваться в качестве обобщающего, что подтверждает отсутствие и единого законодательного подхода, признавая взаимосвязь различных видов безопасности, совпадение их угроз, представляется важным отметить достоинства позиции об употреблении в качестве обобщающего понятия конституционной безопасности, отражающего интересы личности, общества и государства в сохранении конституционного строя и фактической конституции страны. Такая безопасность предполагает легитимность конституционного строя, что позволяет разграничить участие в обеспечении обороны и безопасности и деятельность лиц, отстаивающих псевдонациональные интересы, прикрывающие сепаратистские, экстремистские взгляды, не имеющие отношения к легитимности публичной власти и конституционной стабильности.

Разграничение конституционной и национальной безопасности осуществляется, например, следующим образом: конституционная безопасность направлена на охрану юридической конституции, а безопасность национальная — фактической конституции государства²⁵. С одной стороны, в интересах юридической науки данное разграничение представляет высокий интерес, с другой стороны, на практике оно может стать довольно условным, так как деятельность всех субъектов общественных отношений в определенной мере связана с реализацией положений писаной конституции, и возникает вопрос об эффективности реализации их прав и исполнения обязанностей, т.е. национальная безопасность реализуется через обеспечение конституционной безопасности, которая представляет собой сочетание безопасности личности, общества и государства.

Современные угрозы безопасности (ее различным видам) направлены на дестабилизацию обстановки в государстве в целом, безотносительно видов деятельности государства. Противник использует в своих целях любые слабые места, уязвимости, в частности массовые нарушения прав и свобод. Поэтому крайне важен комплексный подход к решению проблем обеспечения стабильности конституционного строя. Конституционный строй отражает взаимосвязи интересов личности, общества и государства, и на его защиту нацеливает пп. «е» п. 21 Военной доктрины РФ. Учитывая, что вмешательство государства в обеспечение отдельных видов безопасности имеет ограничения, субъекты соответствующих правоотношений, прежде всего некоммерческие организации, могут действовать формально без правонарушений, следует отметить, что данные обстоятельства подтверждают необходимость участия граждан в обеспечении обороны и безопасности, поскольку все правоотношения, возникающие между правовыми субъектами, несмотря на императивные или диспозитивные начала в их правовом регулировании, допустимость государственного вмешательства, должны соответствовать основам конституционного строя.

Правоприменительная практика свидетельствует о необходимости государственного реагирования на проявления, способные привести к возникновению военных угроз и опасностей и дестабилизации общественной и политической обстановки, в то время как оснований или правовых средств у государственных органов недостаточно. В настоящее время недостаточно превентивных мер, направленных на недопущение не запрещенной законом деятельности организаций по распространению деструктивной информации. В целях предотвращения таких угроз участие граждан и их объединений представляется наиболее востребованным и целесообразным.

²² Долгополов Ю. В. К вопросу о понятии государственной безопасности СССР // Труды ВКШ КГБ СССР. 1975. № 9. С. 11—21 ; Коршунов Ю. М. К вопросу о понятии охраны государственной безопасности СССР // Труды ВКШ КГБ СССР. 1972. № 6. С. 52—61.

²³ Мурадян Э. Р. Безопасность государства: понятие, сущность, содержание // Известия высших учебных заведений. Уральский регион. 2008. № 1—2. С. 38.

²⁴ Бондарь Н. С. Конституционный Суд России — гарант конституционной безопасности личности, общества, государства // Конституционное правосудие : Вестник конф. органов конституционного контроля стран молодой демократии. 2003. № 4 (22). С. 64 ; Шуберт Т. Э. Конституционная безопасность: понятие и угрозы // Право. 1997. № 4. С. 17—19.

²⁵ Галузин А. Ф. Правовая безопасность как самостоятельный вид безопасности // Право и политика. 2007. № 12. С. 117—125.

Стратегия национальной безопасности РФ не разделяет основные положения о государственной и общественной безопасности. Тем не менее, несмотря на терминологические проблемы, изложенное говорит о взаимосвязи интересов государства, общества и личности и видов безопасности. Понимание данных взаимосвязей имеет большое значение для раскрытия института участия граждан в обеспечении обороны и безопасности. Участвуя в обеспечении соответствующих функций государства, граждане способствуют удовлетворению личных интересов, других лиц и общества в целом. Граждане легитимируют государственную власть и функционирование государственного аппарата. Власть легитимна постольку, поскольку личность заинтересована в ее существовании и подчинении ей. Введение понятия национальной безопасности в качестве всеобъемлющего показывает, что такая необходимость имеется, и все ее элементы находятся в единстве и взаимосвязи. Этот термин подчеркивает, что в основе данного интегрирующего понятия стоит человек как представитель общности, составляющий элемент общества, и народ, который поддерживает сложившиеся форму государства и конституционный строй.

Защита Отечества является не только обязанностью, но и долгом гражданина, и это единственная норма, содержащая понятие долга, предполагающего добровольно принимаемые обязательства, соответствующие мотивацию, нравственное начало, осознание обязанности перед Отечеством в сочетании с чувствами благодарности и ответственности. Большинство работ о функциях граждан и гражданского общества в сфере безопасности посвящены их политологическому анализу. Так, например, в качестве основных функций гражданского общества в системе национальной безопасности В. Е. Дементьев указывает предупреждение кризисных ситуаций, конфликтов и противоречий, возникновения источников социальной опасности и назревания угроз, защиту конституционных прав и свобод, законных интересов граждан и организаций, формирование общественного мнения и воздействие на

него, общественный контроль над деятельностью органов государственной власти и реализацией их решений, мобилизацию своих членов к оказанию содействия силам безопасности по исполнению их задач, развитие гражданского самосознания, достижение социального мира и согласия, борьбу с угрожающими этому явлениями и процессами, повышение правовой культуры и политической активности населения, недопущение узурпации государственной власти одним политическим деятелем или партией, развитие политического плюрализма, формирование и осуществление политики органов народного представительства и развитие общественного контроля организации и проведения выборов²⁶. Формирование и проведение пограничной политики определяется в качестве функции институтов гражданского общества²⁷.

Среди юридической литературы следует отметить исследование Т. В. Вербицкой, отметившей, что гражданское общество может содействовать обеспечению национальной безопасности с помощью таких функций, как: выявление сферы национальной безопасности, нуждающейся в правовом опосредовании, и указание на имеющуюся проблему в этой области²⁸. Выявление угроз и опасностей является последствием участия граждан в обеспечении обороны и безопасности прямо или косвенно в соответствующих общественных отношениях. Реализация данных функций может осуществляться посредством проявления грубых и массовых нарушений прав и свобод человека и гражданина. Разнообразие общественных отношений, возникающих в связи с участием граждан в обеспечении обороны и безопасности, показывает, что функции и полномочия граждан разнообразны и проявляются на всех стадиях деятельности субъектов, образующих военную организацию государства, а также в разнообразных правоотношениях. Содержанием таких правоотношений являются права и обязанности его участников.

Граждане, общественные и иные организации и объединения содействуют обеспечению безопасности (участвуют в обеспечении безопасности, обладая правами и обязанностями,

²⁶ Дементьев В. Е. Роль гражданского общества и его институтов в обеспечении национальной безопасности Российской Федерации : дис. ... канд. полит. наук. М., 2011. 212 с.

²⁷ Волохо А. В. Влияние институтов гражданского общества на пограничную политику Российской Федерации : дис. ... канд. полит. наук. М., 2013. С. 3—4.

²⁸ Вербицкая Т. В. К вопросу об участии общества в обеспечении национальной безопасности // Теория и практика общественного развития. 2015. № 1. С. 66—68.

определенными правовыми актами, международными договорами и др.), при этом при обеспечении безопасности не допускается ограничение прав и свобод граждан, за исключением прямо предусмотренных законом²⁹. Граждане не только содействуют, но и сотрудничают, взаимодействуют с уполномоченными органами, т.е. применяются различные административно-правовые формы участия. Участие граждан в обеспечении обороны и безопасности предполагает включенность в реализацию данной государственно и общественно значимой деятельности, поэтому функции граждан не ограничиваются выявлением будущих и возникших угроз. Так как человек, его права и свободы являются высшей ценностью, народ является единственным источником власти, то следует сказать о том, что, участвуя в обеспечении обороны и безопасности, гражданин реализует форму народовластия и участвует в управлении делами государства.

Поскольку основополагающим элементом конституционной безопасности является безопасность личности, человек с его правами и свободами выступает высшей ценностью, обязанность по признанию, соблюдению и защите прав и свобод человека и гражданина закреплена на конституционном уровне, что детально раскрывается в гл. 2 Конституции РФ, положения которой не могут быть изменены, являются непосредственно действующими, следует говорить о том, что участие граждан в обеспечении обороны и безопасности предполагает наличие соответствующих прав и обязанностей, что вытекает из конституционных норм о долге и обязанности по защите Отечества и правовой сущности института как формы народовластия. Граждане, вступая в соответствующие правоотношения, выполняют правореализационную функцию (например, участвуя в деятельности органов и организаций в составе военной организации государства), а также правозащитную (при защите своих интересов) и правоохранительную функции (когда деятельность граждан связана с защитой публичных интересов; так, в советское время активно осуществлялась профсоюзами и други-

ми общественными объединениями, органами общественной самодеятельности (товарищеские суды, добровольные народные дружины, комиссии по делам несовершеннолетних³⁰). Правоохранительная деятельность направлена на предупреждение причин и условий правонарушений, а правозащитная — на применение ответственности к нарушителям и восстановление нарушенных прав и свобод³¹.

Установление функций граждан в решении проблем защиты Отечества позволяет классифицировать формы участия граждан в обеспечении обороны и безопасности в зависимости от преобладающей функции, характера реализации субъективных прав в процессе управления делами государства (при реализации права на доступ к управлению делами государства (предварительное), в текущей деятельности государственных органов, при осуществлении общественного контроля (последующее)), характера отношений с государственными органами (формирующее, взаимное, контрольное), степени относимости к достигаемому результату, наличия специального правового статуса, основания участия.

Административно-правовые формы участия граждан в обеспечении обороны и безопасности представляют собой правовые институты, регулирующие осуществление участия конкретных лиц в данной деятельности уполномоченных субъектов. Административно-правовые формы могут быть классифицированы по различным основаниям, установленным исходя из анализа форм участия граждан в управлении делами государства, функций граждан по защите Отечества, обеспечению обороны и безопасности, а также действующего законодательства и исторического опыта.

Административно-правовые формы участия граждан в обеспечении обороны и безопасности, которые представляют собой однородные правовые явления, посредством которых осуществляется участие, можно классифицировать:

- 1) по отношению к военной организации государства (в ее составе, вне ее);
- 2) времени осуществления (систематические, длящиеся, имеющие разовый характер);

²⁹ Новая парадигма развития России. С. 299.

³⁰ Витрук Н. В. Общая теория правового положения личности : монография. М., 2008. С. 175—176 ; Конституционные основы, формы и методы государственного управления : науч. изд. / под общ. ред. Н. М. Чепурновой. М., 2015. С. 156.

³¹ Российская правозащитная политика: теория и практика : монография / под ред. А. В. Малько. М., 2014. С. 17.

- 3) характеру реализации прав (предварительные, текущие, последующие);
- 4) характеру отношений с государственными органами (формирующие, взаимные, контрольные);
- 5) степени открытости (гласные, негласные);
- 6) степени относимости к результату (прямые, косвенные);
- 7) наличию юридических фактов (составов) (непосредственные, опосредованные);
- 8) сфере деятельности государственных органов (законодательных (представительных), исполнительных, судебных, иных);
- 9) субъективным формам осуществления (индивидуальные, коллективные);
- 10) наличию специального административно-правового статуса (должностного лица, иного субъекта, без такового);
- 11) целям и интересам (публичным, частным);
- 12) основанию возникновения (добровольные, обязательные).

Относительно военной организации государства как механизма обеспечения такого участия граждан можно разграничить его административно-правовые формы, проанализировав метод правового регулирования возникающих общественных отношений и степень контроля уполномоченными государственными органами деятельности участвующих граждан и организаций: в составе военной организации государства (собственно военная служба, подготовка граждан к военной службе, государственная служба и исполнение трудовой функции лицами гражданского персонала, военная служба граждан при нахождении их в запасе, гражданская оборона), вне состава военной организации государства (сотрудничество, содействие граждан и их объединений, организаций уполномоченным органам, деятельность добровольных народных дружин, коммерческих и некоммерческих организаций, а также деятельность частных военно-охранных и военных компаний в условиях ее законодательного регулирования).

Предполагается целесообразным относить в состав военной организации государства не только военнослужащих, личный состав в числе гражданского персонала, но и граждан, исполняющих обязанности в период мобилизационной подготовки и мобилизации, территориальной и гражданской обороны, в условиях призыва на военные сборы и прохождения во-

енных сборов в период их пребывания в запасе. Данная позиция учитывает исторический опыт участия граждан в обеспечении обороны и безопасности. Классификационным критерием выступает доминирование императивного метода правового регулирования правоотношений и преимущественное исполнение гражданами формирующей и легитимирующей функций, что влечет за собой поддержание, одобрение и включенность в деятельность элементов военной организации государства.

Принципиально необходимо определить, насколько самостоятелен гражданин в принятии решения участвовать в обеспечении обороны и безопасности, особенности изменения его административно-правового статуса и степень включенности в состав военной организации государства, объем возлагаемых задач, что необходимо для определения мер его стимулирования, защиты прав и их ограничений. Первостепенной задачей является налаживание диалога общества, что в целом станет ключевым условием снижения правового и политического нигилизма, повышения легитимности государственной власти и стабильности конституционного строя. Поэтому особого внимания требуют административно-правовые формы участия граждан в текущей деятельности уполномоченных органов, не предполагающие включения в состав военной организации государства.

Федеральный закон «Об обороне»³² в ст. 9 устанавливает права и обязанности граждан в области обороны, в ст. 8 — функции и обязанности должностных лиц в области обороны. Поступая на военную службу, гражданин входит в состав военной организации государства. Кроме того, участвовать в обеспечении обороны и безопасности граждане могут не в составе военной организации государства, а поступив добровольно на иные виды государственной службы. Поскольку гражданин, участвуя в формировании органа, организаций, входящих в систему военной организации государства, реализует право на доступ к государственной службе в случае добровольного поступления на военную службу, такое участие является формирующим (предварительным). При прохождении военной службы гражданин, приобретая специальный административно-правовой статус, непосредственно участвует в повседневной деятельности по обеспечению

³² Федеральный закон от 31 мая 1996 г. № 61-ФЗ «Об обороне» // СЗ РФ. 1996. № 23. Ст. 2750.

обороны и безопасности государства, при этом может участвовать и в деятельности, необходимой в определенных условиях, обусловленной конкретной боевой обстановкой. Кроме того, возможно участие граждан в обеспечении обороны и безопасности без наделения статусом военнослужащего в качестве государственного гражданского служащего или работника (лица гражданского персонала).

Установлены стимулирующие и защитные меры в отношении лиц, сотрудничающих с уполномоченными органами. Федеральными конституционными законами³³ предусмотрены гарантии имущественных и социальных прав граждан и организаций в период действия чрезвычайного и военного положения. Статья 21 Федерального конституционного закона «О чрезвычайном положении» предусматривает дополнительные гарантии и компенсации лицам, участвовавшим в обеспечении данного режима.

Граждане и общественные объединения участвуют в реализации государственной политики в области обеспечения безопасности (ч. 4 ст. 4 Федерального закона «О безопасности»³⁴). Закрепляя в качестве одного из основных принципов обеспечения безопасности взаимодействие федеральных органов государственной власти, органов государственной власти субъектов Российской Федерации, других государственных органов с общественными объединениями, международными организациями и гражданами (ст. 2), Федеральный закон «О безопасности» не определяет взаимодействие как правовую форму участия граждан в обеспечении обороны и безопасности, при этом и другие формы не раскрываются. Статьей 19 Федерального закона «О федеральной службе безопасности»³⁵ определен административно-правовой статус лиц, содействующих на гласной и негласной (конфиденциальной) основе, внештатных сотрудников. Соответствующие

положения установлены в ст. 6 Федерального закона «Об оперативно-розыскной деятельности»³⁶. Таким образом, закон определяет в качестве административно-правовых форм содействие и сотрудничество, их гласные и негласные виды. Данные формы осуществляются в ходе текущей деятельности уполномоченных органов.

Патриотическое воспитание представляет собой систематическую и целенаправленную деятельность органов государственной власти, институтов гражданского общества и семьи по формированию у граждан высокого патриотического сознания, чувства верности своему Отечеству, готовности к выполнению гражданского долга и конституционных обязанностей по защите интересов Родины. На общедомовом уровне определены основные мероприятия, реализуемые в рамках соответствующей Программы³⁷. Так, в субъектах Российской Федерации созданы центры военно-патриотического воспитания и подготовки граждан (молодежи) к военной службе, организована работа оборонно-спортивных лагерей и др. Среди образовательных организаций, реализующих программы общего образования, наиболее эффективно реализуется подготовка обучающихся к военной службе в кадетских школах (кадетских школах-интернатах) и казачьих кадетских корпусах. Таким образом, деятельность по патриотическому воспитанию может осуществляться как в составе военной организации государства, так и вне нее, что соответствует назначению, целям и задачам патриотического воспитания.

Организации, в том числе общественные объединения, участвуют в обеспечении обороны страны и безопасности государства в обязательном или добровольном порядке. Законом определено их обязательное участие в административно-правовой форме содействия: установлена обязанность федеральных учреждений медико-социальной экспертизы направлять

³³ Федеральный конституционный закон от 30 января 2002 г. № 1-ФКЗ «О военном положении» // СЗ РФ. 2002. № 5. Ст. 375 ; Федеральный конституционный закон от 30 мая 2001 г. № 3-ФКЗ «О чрезвычайном положении» // СЗ РФ. 2001. № 23. Ст. 2277.

³⁴ Федеральный закон от 28 декабря 2010 г. № 390-ФЗ «О безопасности» // СЗ РФ. 2011. № 1. Ст. 2.

³⁵ Федеральный закон от 3 апреля 1995 г. № 40-ФЗ «О федеральной службе безопасности» // СЗ РФ. 1995. № 15. Ст. 1269.

³⁶ Федеральный закон от 12 августа 1995 г. № 144-ФЗ «Об оперативно-розыскной деятельности» // СЗ РФ. 1995. № 33. Ст. 3349.

³⁷ Постановление Правительства РФ от 30 декабря 2015 г. № 1493 «О государственной программе «Патриотическое воспитание граждан Российской Федерации на 2016—2020 год» // СЗ РФ. 2016. № 2. Ч. I. Ст. 368.

в военные комиссариаты сведения о гражданах, состоящих на воинском учете или не состоящих, но обязанных состоять на воинском учете (ч. 7 ст. 4 Федерального закона «О воинской обязанности и военной службе»³⁸). Согласно ч. 2 ст. 9 данного Закона должностные лица организаций обязаны обеспечивать работающим или обучающимся гражданам возможность своевременной явки по повестке военного комиссариата для постановки на воинский учет, что также является содействием в обеспечении обороны и безопасности. Медицинское обеспечение юношей до их первоначальной постановки на воинский учет осуществляется лечебно-профилактическими учреждениями под руководством органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления во взаимодействии с военными комиссариатами. Определено взаимодействие лечебно-профилактических учреждений³⁹, цели деятельности которых совпадают с публичными интересами по сохранению здоровья граждан.

Обязательная подготовка граждан к военной службе предусматривает подготовку в рамках освоения образовательной программы среднего общего или профессионального образования и в учебных пунктах образовательных организаций. Данные организации участвуют в обеспечении обороны и безопасности в административно-правовой форме сотрудничества.

Сотрудничество осуществляется и федеральными государственными образовательными организациями высшего образования при обучении граждан по программе военной подготовки в учебных военных центрах. Аналогичные задачи осуществляют факультеты военного обучения и военные кафедры⁴⁰.

Подготовка граждан по военно-учетным специальностям солдат, матросов, сержантов и старшин проводится в общественных объединениях и профессиональных образовательных организациях. Для реализации уставных задач общественные объединения могут создавать образовательные организации, в которых подготовка граждан по военно-учетным специальностям является составной частью образовательной программы среднего профессионального образования⁴¹, что можно определить в качестве взаимодействия. Подготовка по военно-учетным специальностям солдат, матросов, сержантов и старшин по направлению военного комиссариата осуществляется в форме взаимодействия⁴².

Взаимодействие как административно-правовая форма участия военно-патриотических объединений в обеспечении обороны и безопасности прямо закреплено постановлением Правительства РФ «О военно-патриотических молодежных и детских объединениях»⁴³. Признавая их безусловную значимость, можно отметить недостаточность поддержки других

³⁸ Федеральный закон от 28 марта 1998 г. № 53-ФЗ «О воинской обязанности и военной службе» // СЗ РФ. 1998. № 13. Ст. 1475.

³⁹ Постановление Правительства РФ от 31 декабря 1999 г. № 1441 «Об утверждении Положения о подготовке граждан Российской Федерации к военной службе» // СЗ РФ. 2000. № 2. Ст. 225 ; приказ министра обороны РФ № 240, Минздрава России № 168 от 23 мая 2001 г. «Об организации медицинского обеспечения подготовки граждан Российской Федерации к военной службе» // Бюллетень нормативных актов федеральных органов исполнительной власти. 2001. № 31.

⁴⁰ Постановление Правительства РФ от 6 марта 2008 г. № 152 «Об обучении граждан Российской Федерации по программе военной подготовки в федеральных государственных образовательных организациях высшего образования» // СЗ РФ. 2008. № 11. Ч. 1. Ст. 1025 ; распоряжение Правительства РФ от 6 марта 2008 г. № 275-р «Об учебных военных центрах, факультетах военного обучения и военных кафедрах при федеральных государственных образовательных учреждениях высшего профессионального образования» // СЗ РФ. 2008. № 10. Ч. 2. Ст. 973.

⁴¹ Постановление Правительства РФ от 31 декабря 1999 г. № 1441 «Об утверждении Положения о подготовке граждан Российской Федерации к военной службе» // СЗ РФ. 2000. № 2. Ст. 225.

⁴² Приказ министра обороны РФ от 3 мая 2001 г. № 202 «Об утверждении Инструкции о подготовке граждан Российской Федерации по военно-учетным специальностям солдат, матросов, сержантов и старшин в общественных объединениях и образовательных учреждениях начального профессионального и среднего профессионального образования» // Бюллетень нормативных актов федеральных органов исполнительной власти. 2001. № 32.

⁴³ Постановление Правительства РФ от 24 июля 2000 г. № 551 «О военно-патриотических молодежных и детских объединениях» // СЗ РФ. 2000. № 31. Ст. 3292.

государственно и общественно значимых направлений деятельности общественных объединений. Отдельные шаги в этом направлении были сделаны с принятием 2 апреля 2014 г. Федерального закона «Об участии граждан в охране общественного порядка» и определением в качестве формы такого участия создания общественных объединений правоохранительной направленности. Наиболее нормативно разработанным и эффективно практически применимым является привлечение граждан к защите Государственной границы Российской Федерации в форме добровольной народной дружины⁴⁴, что влечет необходимость их обучения и подготовки. Даже российское казачество реализует установленное законом участие в защите государственной границы (ч. 4 ст. 5 Федерального закона «О государственной службе российского казачества»⁴⁵) фактически в форме добровольной народной дружины. Что касается иных видов безопасности, например экологической, деятельность общественных объединений или не является достаточной, или не соответствует потребностям национальной безопасности. При этом задача противодействия проявлениям политического и религиозного экстремизма в молодежной среде должна решаться не только молодежными объединениями. В связи с этим целесообразно законодательно предусмотреть возможность создания и государственной поддержки общественных объединений, деятельность которых будет направлена на укрепление стабильности конституционного строя, обеспечение обороны и безопасности, что положительным образом отразится на легитимации публичной власти в России. В военно-патриотическом воспитании граждан могут принимать участие общественные и религиозные объединения, деятельность

которых разрешена на территории Российской Федерации⁴⁶. Административно-правовые формы участия могут варьироваться. Представляется назревшей необходимость законодательного регулирования административно-правового статуса общественных объединений патриотической направленности как разновидности политической, а также социальной направленности, тем более что практика подобных организаций имеется (существовавшие до 2013 г. общественное движение «Наши» и до 2015 г. клуб «Ночные волки» (в настоящее время некоммерческая организация «Русские мотоциклисты»), общероссийское общественное движение «Народный фронт “За Россию”», всероссийская общественная организация ветеранов «Боевое братство», иные ветеранские организации, военно-патриотические клубы и т.д.). Деятельность таких объединений должна быть ориентирована на привлечение граждан безотносительно принадлежности к военной организации государства или иных критериев. Потребность в широком распространении таких организаций очевидна. Так, деятельность многих объединений ветеранов (пенсионеров) пограничной службы, правоохранительных органов направлена на организацию мероприятий, не связанных напрямую и исключительно с интересами ее членов, и призвана способствовать широкому патриотическому воспитанию, поддержанию общественного порядка, что подчеркивает не только их важные социальные функции, но и востребованность в распространении их деятельности.

При этом в соответствии со ст. 15 Федерального закона «Об оперативно-розыскной деятельности» органы, осуществляющие такую деятельность, вправе создавать предприятия, учреждения, организации и подразделения, не

⁴⁴ Закон РФ от 1 апреля 1993 г. № 4730-1 «О Государственной границе Российской Федерации» // Ведомости Съезда народных депутатов РФ и Верховного Совета РФ. 1993. № 17. Ст. 594 ; постановление Правительства РФ от 15 апреля 1995 г. № 339 «О порядке привлечения граждан к защите государственной границы Российской Федерации» // СЗ РФ. 1995. № 17. Ст. 1545 ; приказ ФСБ России от 17 ноября 2010 г. № 566 «Об организации работы пограничных органов с добровольными народными дружинами по защите государственной границы Российской Федерации» (вместе с Инструкцией по организации работы пограничных органов с добровольными народными дружинами по защите государственной границы Российской Федерации, Рекомендациями по определению условий приема в члены добровольной народной дружины по защите государственной границы Российской Федерации, формированию структуры и организации ее работы, порядку реорганизации или упразднения) // Российская газета. 2011. № 2.

⁴⁵ Федеральный закон от 5 декабря 2005 г. № 154-ФЗ «О государственной службе российского казачества» // СЗ РФ. 2005. № 50. Ст. 5245.

⁴⁶ Постановление Правительства РФ от 31 декабря 1999 г. № 1441 «Об утверждении Положения о подготовке граждан Российской Федерации к военной службе» // СЗ РФ. 2000. № 2. Ст. 225.

обходимые для решения задач, предусмотренных законом. Анализ ст. 5, 17, 19 Федерального закона «Об общественных объединениях»⁴⁷, ч. 3 ст. 17 Федерального закона «Об оперативно-розыскной деятельности» показывает, что не исключено участие в их деятельности лиц, осуществляющих содействие таким органам или сотрудничество с ними, они могут быть не только участниками, но и учредителями общественных объединений, создаваемых с соблюдением конституционных прав граждан, принципов и требований законодательства.

Коммерческие организации также могут участвовать в обеспечении обороны и безопасности в форме взаимодействия в случае закупок у них товаров, работ или услуг. В силу закона возможно косвенное участие организаций в обеспечении обороны и безопасности, например кредитных организаций. Учитывая взаимосвязь интересов личности, общества и государства, возложение таких обязанностей способствует обеспечению национальной безопасности, например, в сфере противодействия финансированию терроризма.

Поставленная задача по объединению усилий государства, общества и личности по защите Российской Федерации находит свое развитие в пп. «л», «н» п. 35, п. 36, 38, пп. «е», «ж», «н» — «у» п. 39, п. 41, 53 и других положениях Военной доктрины РФ. Характерные черты и особенности современных военных конфликтов обуславливают необходимость развития всех форм участия граждан в обеспечении обороны и безопасности, поскольку предотвратить вооруженный конфликт силами только государства невозможно. Противник использует механизмы дестабилизации социальной и политической обстановки в стране, воздействуя на гражданское общество, подрывая легитимность государственной власти и стабильность конституционного строя. Важно не допустить недооценки различных форм участия граждан в обеспечении обороны и безопасности и использовать потенциал каждой из них с учетом их правовой природы и функций граждан в решении изложенных проблем.

Таким образом, в условиях необходимости сохранения стабильности конституционного строя, объединяющего политические, социально-экономические и духовные начала организации общества и государства, каждое из которых

определяет состояние военной безопасности и обеспечение интересов личности, общества и государства, а также в условиях необходимости реагирования на динамично развивающиеся военные угрозы и опасности правовой институт участия граждан в обеспечении обороны и безопасности позволит не только своевременно выявлять военные угрозы и опасности, но и эффективно противодействовать им, правильно выбирая целевую аудиторию, административно-правовые формы и виды участия граждан в обеспечении обороны и безопасности государства.

Обеспечение стабильности конституционного строя в условиях динамики военных угроз и опасностей должно основываться на реализации его основ: политических, социально-экономических, духовных. Это показывает необходимость развития нравственно-идеологической основы участия граждан, стимулирования, защиты их прав и свобод. Признавая равноценность основ конституционного строя и необходимость обеспечения соответствующих им видов безопасности, следует отметить особую значимость его духовных основ и обеспечения духовной безопасности. Защита Отечества — не просто обязанность, но и долг, понятие которого наполнено морально-нравственным содержанием. При этом сама по себе правовая конструкция народовластия как сущности конституционного строя является идеологической основой, отрицать наличие которой не только необоснованно, но и пагубно для развития российской государственности.

Важной проблемой политики обеспечения национальной безопасности является формирование патриотизма и государственности в сознании российских граждан. В связи с этим высокую актуальность приобретает формирование так называемой мягкой силы. Правовое предназначение участия граждан и их объединений в обеспечении обороны и безопасности заключается в создании условий, способствующих решению задачи объединения усилий государства, общества и личности по защите Российской Федерации. При этом такое объединение усилий направлено на решение проблемы стабильности конституционного строя, объединяющего государственный и общественный строй. Участие граждан в обеспечении обороны и безопасности, являясь, по сути, формой

⁴⁷ Федеральный закон от 19 мая 1995 г. № 82-ФЗ «Об общественных объединениях» // СЗ РФ. 1995. № 21. Ст. 1930.

народовластия, представляет собой механизм легитимации государственной власти в стране. В связи с этим интересы государства, общества и личности заключаются в становлении саморазвивающейся, способной обеспечивать безопасность системы общественных отношений, образующих реальную конституцию государства, которая основана на конституционных принципах организации Российской Федерации. Участие граждан в обеспечении обороны и безопасности как форма народовластия включает в себя реализацию не столько обязанности и конституционного долга по защите Отечества, сколько прав и свобод, законных интересов по защите конституционного строя, обеспечения обороны и безопасности легитимизируемого государства.

В целом исходя из сущности конституционного строя, анализа военных и иных опасностей и угроз, определены функции граждан по защите Отечества, обеспечению обороны и безопасности, что позволило сформулировать следующие выводы. Предназначение участия граждан в обеспечении обороны и безопасности заключено в необходимости решения задачи по объединению усилий государства, общества и личности в защите Российской Федерации, условием и сопутствующим фактором которо-

го является в том числе достижение стабильности конституционного строя. Участие граждан в обеспечении обороны и безопасности, кроме того, выступает одной из форм народовластия, а также является средством легитимации государственной власти.

Таким образом, функциями граждан по защите Отечества, обеспечению обороны и безопасности в зависимости от административно-правового статуса граждан, принимающих участие в обеспечении обороны и безопасности, степени их самостоятельности и включенности в деятельность уполномоченных органов являются: 1) легитимирующая, 2) формирующая, 3) правореализационная, 4) правозащитная, 5) правоохранительная.

Выявленные функции граждан по защите Отечества, обеспечению обороны и безопасности позволяют разграничить административно-правовые формы участия граждан в обеспечении обороны и безопасности в зависимости от доминирующей функции, характера реализации субъективных прав в процессе управления делами государства, отношений с государственными органами, степени относимости к достигаемому результату, наличия приобретаемого административно-правового статуса, а также основания участия.

БИБЛИОГРАФИЯ

1. Авакьян С. А. Конституционное право России : учебник. — М., 2002.
2. Барабаш Ю. Г. Идеологическая основа действующей Конституции Украины: «беззащитная демократия» или «воинствующий радикализм»? // Конституционное и муниципальное право. — 2010. — № 12. — С. 55—59.
3. Безопасность России : правовые, социально-экономические и научно-технические аспекты. Тематический блок «Национальная безопасность» / под общ. ред. В. А. Баришпольца. — М., 2012. — Т. 1.
4. Боброва Н. А. Понятие конституционного строя, двойственность его природы // Право и политика. — 2002. — № 2. — С. 18—24.
5. Бондарь Н. С. Конституционный Суд России — гарант конституционной безопасности личности, общества, государства // Конституционное правосудие : Вестник конф. органов конституционного контроля стран молодой демократии. — 2003. — № 4 (22).
6. Бутусова Н. В. Основы конституционного строя Российской Федерации как правовой институт и предмет конституционно-правового регулирования // Вестник Моск. ун-та. — Серия 11 «Право». — 2003. — № 6. — С. 17—28.
7. Вербицкая Т. В. К вопросу об участии общества в обеспечении национальной безопасности // Теория и практика общественного развития. — 2015. — № 1. — С. 66—68.
8. Витрук Н. В. Общая теория правового положения личности : монография. — М., 2008.
9. Волохо А. В. Влияние институтов гражданского общества на пограничную политику Российской Федерации : дис. ... канд. полит. наук. — М., 2013.
10. Галузин А. Ф. Правовая безопасность как самостоятельный вид безопасности // Право и политика. — 2007. — № 12. — С. 117—125.

11. Дементьев В. Е. Роль гражданского общества и его институтов в обеспечении национальной безопасности Российской Федерации : дис. ... канд. полит. наук. — М., 2011. — 212 с.
12. Долгополов Ю. В. К вопросу о понятии государственной безопасности СССР // Труды ВКШ КГБ СССР. — 1975. — № 9. — С. 11—21.
13. Зорькин В. Д. Конституционный вектор России : 20 лет реализации Основного закона страны // Российская газета. — 19.11.2013. — № 260 (6236).
14. Кабышев В. Т. Конституционные ожидания // Конституционное и муниципальное право. — 2013. — № 11. — С. 24—27.
15. Кабышев В. Т. Народовластие в системе конституционного строя России: конституционно-политическое измерение // Конституционное право и политика : сб. мат-лов Междунар. науч. конф. / отв. ред. С. А. Авакьян. — М., 2012.
16. Калинин А. Е. Правовые аспекты прохождения военной службы по контракту в Вооруженных Силах Российской Федерации: правовые аспекты : монография. — М., 2002.
17. Конституционные основы, формы и методы государственного управления / под общ. ред. Н. М. Чепурновой. — М., 2015.
18. Коршунов Ю. М. К вопросу о понятии охраны государственной безопасности СССР // Труды ВКШ КГБ СССР. — 1972. — № 6. — С. 52—61.
19. Крусс В. И. Некоторые конституционные аспекты правотворчества в субъектах Российской Федерации // Пробелы и дефекты в конституционном праве и пути их устранения : мат-лы Междунар. науч. конф. / под ред. С. А. Авакьяна. — М. : Изд-во Моск. ун-та, 2008.
20. Мамитова Н. В. Соотношение правового и конституционного государства в теоретических концепциях России XX века // История государства и права. — 2002. — № 3. — С. 13—15.
21. Мамонов В. В. Конституционный строй Российской Федерации: понятие, основы, гарантии // Государство и право. — 2004. — № 10. — С. 50—51.
22. Мурадян Э. Р. Безопасность государства: понятие, сущность, содержание // Известия высших учебных заведений. Уральский регион. — 2008. — № 1—2.
23. Новая парадигма развития России (комплексные исследования проблем устойчивого развития) : энциклопедич. монография / под ред. В. А. Коптюга, В. М. Матросова, В. К. Левашова. — М., 1999. — 459 с.
24. Российская правозащитная политика: теория и практика : монография / под ред. А. В. Малько. — М., 2014.
25. Цуканов В. В., Шумилов А. Ю. Гласная помощь граждан России пограничной полиции как общая проблема административного, военного и оперативно-розыскного права : монография. — М. : ИД И. И. Шумиловой, 2008. — 120 с.
26. Шуберт Т. Э. Конституционная безопасность: понятие и угрозы // Право. — 1997. — № 4. — С. 17—19.
27. Эбзеев Б. С. Человек, народ, государство в конституционном строе Российской Федерации : монография. — 2-е изд., перераб. и доп. — М., 2015. — 656 с.
28. Epstein S. B., Nakamura K. H., Lawson M. L. CRS Report for Congress «State, Foreign Operations, and Related Programs: FY2010 Budget and Appropriations» // URL: <http://fas.org/sgp/crs/row/R40693.pdf> (дата обращения: 10.10.2018).
29. Nakamura K. H., Weed M. C. CRS Report for Congress «U. S. Public Diplomacy: Background and Current Issues» // URL: <http://static1.squarespace.com/static/55324a45e4b0c39656ceafd1/55324e8de4b0323bd730fa5a/55324e90e4b0323bd730fbf6/1419458487000/CRS-Matt-Weed-Public-Diplomacy-Congress-RptDec09.pdf?format=original> (дата обращения: 10.10.2018).

Материал поступил в редакцию 8 декабря 2018 г.

THE CITIZEN'S FUNCTION TO PROTECT THE FATHERLAND AND ENSURE THE DEFENSE AND SECURITY OF THE RUSSIAN FEDERATION

FEDOTOVA Yuliya Grigorevna, PhD In Law, Expert of the Center for Expert Research of the Faculty of National Security of the Russian Academy of National Economy and Public Administration under the President of the Russian Federation
julia.fedotowa@yandex.ru
119606, Russia, Moscow, pr. Vernadskogo, d. 84

Abstract. *The paper is devoted to determining the citizen's function to protect the Fatherland and ensure the defense and security of the Russian Federation. Based on the analysis of the legal nature of citizens' participation in defense and security, as well as internal and external military threats and dangers, it is concluded that protection of the Fatherland is associated with ensuring the existence, functioning and legitimacy of the State, the functions and administrative and legal forms of such participation. The analysis of doctrinal views on the concept of the constitutional system and judicial practice gives grounds to infer that the legal institution under consideration is immanent to the constitutional system: by participating, citizens perform a legitimizing function in relation to the constitutional order and the state power, i.e. reproduce the State identity of Russia, which can be expressed both in an active and passive form. If participation involves incorporation of the State into a military organization, citizens perform a shaping function. Since such participation presupposes the existence of rights and obligations, which follows from the constitutional norms on the duty and duty to protect the Fatherland, citizens, entering into legal relations, exercise human rights protective (protecting their interests) and law enforcement (protecting public interests) functions. Participation of citizens in ensuring defense and security and acting as a form of democracy involves not only the performance of duty and responsibility to protect the Fatherland, but also implementation of the rights and freedoms of citizens and their associations, other organizations in the interests of protecting the constitutional system, ensuring the defense and security of the State. The functions allow us to classify the forms of participation depending on the functional nature, the nature of the implementation of legal rights in state administration, the nature of relations with state bodies, the degree of relevance to the result, the type of administrative and legal status, the basis of participation.*

Keywords: *protection, security, defense, participation, military threat, function, form, assistance, cooperation, interaction.*

REFERENCES

1. Avakyan S. A. Konstitutsionnoe pravo Rossii : uchebnik [Constitutional Law of Russia : A textbook]. Moscow, 2002. (In Russian)
2. Barabash Yu. G. Ideologicheskaya osnova deystvuyushchey konstitutsii Ukrainy: «bezzashchitnaya demokratiya» ili «voinstvuyushchiy radikalizm»? [An ideological basis of the current Constitution of Ukraine: "defenseless democracy" or "militant radicalism"?]. *Konstitutsionnoe i munitsipalnoe pravo [Constitutional and Municipal Law]*. 2010. No. 12. P. 55—59. (In Russian)
3. Bezopasnost Rossii : pravovye, sotsialno-ekonomicheskie i nauchno-tehnicheskie aspekty. Tematicheskiy blok «natsionalnaya bezopasnost» [Security of Russia : Legal, socio-economic, scientific and technical aspects. The thematic cluster "national security"]. A. V. Barishpoltz (ed.). Moscow, 2012. Vol. 1. (In Russian)
4. Bobrova N. A. Ponyatie konstitutsionnogo stroya, dvoystvennost ego prirody [The concept of the constitutional system, the duality of its nature]. *Pravo i politika [Law and Politics]*. 2002. No. 2. P. 18—24. (In Russian)
5. Bondar N. S. Konstitutsionnyy Sud Rossii — garant konstitutsionnoy bezopasnosti lichnosti, obshchestva, gosudarstva [The Constitutional Court of Russia — the guarantor of constitutional security of the individual, society, state]. *Konstitutsionnoe pravosudie : Vestnik konf. organov konstitutsionnogo kontrolya stran molodoy demokratii [Constitutional Justice : Bulletin of the int. bodies of constitutional control of the countries of young democracy]*. 2003. No. 4 (22). (In Russian)
6. Butusova N. V. Osnovy konstitutsionnogo stroya Rossiyskoy Federatsii kak pravovoy institut i predmet konstitutsionno-pravovogo regulirovaniya [Fundamentals of the constitutional system of the Russian

- Federation as a legal institution and subject of constitutional and legal regulation]. *Vestnik Moskovskogo Universiteta. Seriya "Pravo"*. 2003. No. 6. P. 17—28. (In Russian)
7. Verbitskaya T. V. K voprosu ob uchastii obshchestva v obespechenii natsionalnoy bezopasnosti [On the issue of public participation in national security]. *Teoriya i praktika obshchestvennogo razvitiya [Theory and Practice of Social Development]*. 2015. No. 1. P. 66—68. (In Russian)
 8. Vitruk N. V. Obshchaya teoriya pravovogo polozheniya lichnosti : monografiya [General theory of the legal status of the individual : A monograph]. Moscow, 2008. (In Russian)
 9. Volokho A. V. Vliyanie institutov grazhdanskogo obshchestva na pogranichnuyu politiku Rossiyskoy Federatsii : dis. ... kand. polit. nauk [Influence of civil society institutions on the border policy of the Russian Federation : PhD Thesis]. Moscow, 2013. (In Russian)
 10. Galuzin A. F. Pravovaya bezopasnost kak samostoyatelnyy vid bezopasnosti [Legal security as an independent type of security]. *Pravo i politika [Law and Policy]*. 2007. No. 12. P. 117—125. (In Russian)
 11. Dementiev V. E. Rol grazhdanskogo obshchestva i ego institutov v obespechenii natsionalnoy bezopasnosti Rossiyskoy Federatsii : dis. ... kand. polit. nauk [The role of the civil society and its institutions in ensuring the national security of the Russian Federation : PhD Thesis]. Moscow, 2011. 212 p. (In Russian)
 12. Dolgoplov Yu. V. K voprosu o ponyatii gosudarstvennoy bezopasnosti SSSR [The question of the concept of state security of the USSR]. *Proceedings of the Higher School of KGB*. 1975. No. 9. P. 11—21. (In Russian)
 13. Zorkin V. D. Konstitutsionnyy vektor Rossii : 20 let realizatsii Osnovnogo zakona strany [A constitutional vector of Russia : 20 years of implementation of the Basic Law of the country]. *Rossiyskaya Gazeta*. November 19, 2013. No. 260 (6236). (In Russian)
 14. Kabyshev V. T. Konstitutsionnye ozhidaniya [Constitutional Expectations]. *Konstitutsionnoe i munitsipalnoe pravo. [Constitutional and Municipal Law]*. 2013. No. 11. P. 24—27. (In Russian)
 15. Kabyshev V. T. Narodovlastie v sisteme konstitutsionnogo stroya Rossii: konstitutsionno-politicheskoe izmerenie [Democracy in the constitutional system of Russia: A constitutional and political dimension]. *Constitutional law and policy : Proceedings of the International Scientific and Practical Conference*. S. A. Avakyan (ed.). Moscow, 2012. (In Russian)
 16. Kalinin A. E. Pravovye aspekty prokhozhdeniya voennoy sluzhby po kontraktu v vooruzhennykh silakh Rossiyskoy Federatsii: pravovye aspekty : monografiya [Legal aspects of contractual military service in the Armed Forces of the Russian Federation: legal aspect : A monograph]. Moscow, 2002. (In Russian)
 17. konstitutsionnye osnovy, formy i metody gosudarstvennogo upravleniya [Constitutional foundations, forms and methods of public administration], M. Chepurnova (ed.). Moscow, 2015. (In Russian)
 18. Korshunov Yu. M. k voprosu o ponyatii okhrany gosudarstvennoy bezopasnosti SSSR [On the concept of state security of the USSR]. *Proceedings of the Higher School of the KGB*. 1972. No. 6. P. 52—61.
 19. Kruss V. I. Nekotorye konstitutsionnye aspekty pravotvorchestva v subektakh Rossiyskoy Federatsii [Some constitutional aspects of law-making in the constituent entities of the Russian Federation]. *Probely i defekty v konstitutsionnom prave i puti ikh ustraneniya : mat-ly mezhdunar. nauch. konf. [Gaps and flaws in constitutional law and ways to eliminate them : Proceedings of the Intern. Sci. Pract. Conf.]*. S. A. Avakyan (ed.). Moscow, MSU Publishing House, 2008. (In Russian)
 20. Mamitova N. V. Sootnoshenie pravovogo i konstitutsionnogo gosudarstva v teoreticheskikh kontseptsiyakh rossii khkh veka [The balance between rule-of-law and constitutional state in theoretical concepts of Russia in the 20th century]. *Istoriya gosudarstva i prava [History of the State and Law]*. 2002. No. 3. P. 13—15. (In Russian)
 21. Mamonov V. V. Konstitutsionnyy stroy Rossiyskoy Federatsii: ponyatie, osnovy, garantii [The constitutional system of the Russian Federation: The concept, basis, guarantees]. *Gosudarstvo i pravo*. 2004. No. 10. P. 50—51. (In Russian)
 22. Muradyan E. R. bezopasnost gosudarstva: ponyatie, sushchnost, sodержание [The State Security: The concept, essence, content]. *Proceedings of Higher Educational Institutions. The Ural Region*. 2008. No. 1—2. (In Russian)
 23. Novaya paradigma razvitiya Rossii (kompleksnye issledovaniya problem ustoychivogo razvitiya) : entsiklopedich. monografiya [A new paradigm of Russia's development (Comprehensive studies of sustainable development problems) : Encyclopedic. monograph]. V. A. Koptug, V. M. Matrosov, V. K. Levashov (eds). Moscow, 1999. 459 p. (In Russian)
 24. Kossiyskaya pravozashchitnaya politika: teoriya i praktika : monografiya [Russian human rights policy: A theory and practice : A monograph]. A. V. Malko (ed.). Moscow, 2014. (In Russian)



25. Tsukanov V. V., Shumilov A. Yu. Glasnaya pomoshch grazhdan rossii pogranichnoy politsii kak obshchaya problema administrativnogo, voennogo i operativno-rozysknogo prava : monografiya [Public assistance of Russian citizens to border police as a common problem of administrative, military and operational investigative law : A monograph]. Moscow, I. I. Shumilova Publishing House, 2008. 120 p. (In Russian)
26. Schubert T. E. Konstitutsionnaya bezopasnost: ponyatie i ugrozy [Constitutional Security: The concept and threats]. *Pravo*. 1997. No. 4. P. 17—19. (In Russian)
27. Ebzeev B. S. Chelovek, narod, gosudarstvo v konstitutsionnom stroe Rossiyskoy Federatsii : monografiya [A person, a people, a State in the constitutional order of the Russian Federation: A monograph. 2nd ed., rev. and suppl., Moscow, 2015. 656 p.
28. Kennon H. Nakamura, Matthew C. Weed. CRS Report for Congress "U. S. Public Diplomacy: Background and Current Issues." URL: <http://static1.squarespace.com/static/55324a45e4b0c39656ceafd1/55324e8de4b0323bd730fa5a/55324e90e4b0323bd730fbf6/1419458487000/CRS-Matt-Weed-Public-Diplomacy-Congress-RptDec09.pdf?format=original> (Accessed: 10.10.2018).
29. Epstein S. B., Nakamura K. H., Lawson M. L. CRS Report for Congress "State, Foreign Operations, and Related Programs: FY2010 Budget and Appropriations." URL: <http://fas.org/sgp/crs/row/R40693.pdf> (Accessed: 10.10.2018).