

Конституция безопасности – категория юридической науки

Александр Демидов

Конституция России закрепляет, что оборона и безопасность находятся в ведении Российской Федерации [1]. Одним из направлений реализации данного конституционного положения является совершенствование существующих в Российской Федерации механизмов обеспечения безопасности Российского государства, в том числе за счёт совершенствования его конституционно-правового обеспечения.

Конституционно-правовое обеспечение безопасности России является многогранным явлением, имеющим политическую, социально-экономическую и духовно-нравственную составляющую. С позиции конституционно-правового регулирования оно может быть рассмотрено как феномен, раскрывающий правовые начала не только обеспечения безопасности Российского государства, но и общества в целом, а само конституционно-правовое регулирование безопасности государства применимо как в отношении всех основных сфер общественной жизни, так и существующих политико-правовых институтов.

В Стратегии национальной безопасности Российской Федерации до 2020 г. отмечается, что «основное содержание обеспечения национальной безопасности состоит в поддержании правовых и институциональных механизмов, а также ресурсных возможностей государства и общества на уровне, отвечающем национальным интересам Российской Федерации» [2]. При этом формулируются стратегические цели обеспечения национальной безопасности

ДЕМИДОВ Александр Юрьевич – кандидат юридических наук, независимый эксперт. E-mail: Mr.Demidov57@yandex.ru

Ключевые слова: обеспечение безопасности государства, правовое регулирование, конституционно-правовая основа, источники конституционного права, конституция безопасности.

в сфере государственной и общественной безопасности: «защита основ конституционного строя Российской Федерации, основных прав и свобод человека и гражданина, охрана суверенитета Российской Федерации, её независимости и территориальной целостности, а также сохранение гражданского мира, политической и социальной стабильности в обществе» [2].

В данном концептуальном политико-правовом документе также закрепляется, что «Российская Федерация при обеспечении национальной безопасности в сфере государственной и общественной безопасности на долгосрочную перспективу исходит из необходимости постоянного совершенствования правоохранительных мер по выявлению, предупреждению, пресечению и раскрытию актов терроризма, экстремизма, других преступных посягательств на права и свободы человека и гражданина, собственность, общественный порядок и общественную безопасность, конституционный строй Российской Федерации» [2].

Среди работ учёных-юристов встречаются исследования, посвящённые отдельным аспектам конституционно-правового регулирования обеспечения безопасности Российского государства [3]. Существенная динамика конституционно-правовых отношений стимулирует авторов на поиск истины в анализе конституционного регулирования данной области общественной жизни. Не стремясь отразить достоинства или недостатки существующих определений конституционно-правового регулирования обеспечения безопасности Российского государства, автор предлагает своё видение данной проблемы с учётом предыдущих исследований, основываясь на опыте конституционного строительства в Российской Федерации.

Проблема конституционно-правового регулирования общественных отношений прежде всего, рассматривается в рамках учебных курсов «Конституционное право России», «Конституционное право зарубежных стран» и «Сравнительное конституционное право». Эта научная проблема также исследуется в работах учёных-конституционалистов по общетеоретическим вопросам конституционного

права наряду с другими вопросами либо отдельной области конституционных правоотношений. Однако следует согласиться с мнением ряда учёных-конституционалистов, что специальных теоретических исследований, посвящённых конституционно-правовому регулированию общественных отношений в области обеспечения безопасности Российского государства, явно недостаточно [4].

В этой связи возникает ряд существенных проблем, требующих своего решения. Одной из них является проблема конституционно-правового регулирования организации и деятельности органов безопасности, относящихся к органам исполнительной власти, организация и деятельность которых регулируется преимущественно административным правом. С учётом изложенного возникает несколько вопросов:

– имеет ли право на существование такое понятие, как «конституционно-правовое регулирование организации и деятельности органов безопасности»;

– как соотносятся между собой понятия «конституционно-правовое регулирование» и «конституционно-правовая основа»;

– какое соотношение различных элементов должны предполагать данные понятия;

– в каком смысле может использоваться понятие «конституционно-правовая основа» для решения вопроса о правовом регулировании организации и деятельности органов безопасности.

Представляется, что раскрытие данных вопросов следует начать с анализа правовых норм, определяющих основы организации государственной власти, жизни общества и взаимоотношений между человеком, обществом и государством. В научном обороте, связанном с анализом данных правовых норм, используется ряд понятий.

К наиболее общим из них (за исключением понятий «правовое воздействие» и «механизм правового регулирования») относятся: «правовое регулирование», «нормативное правовое регулирование» и «правовая основа».

Понятие *правовое регулирование* традиционно рассматривается как регулирование, осуществляемое лишь при помощи системы специальных правовых средств (принципов права, юридических норм, правовых отношений и индивидуальных правовых предписаний) с целью упорядочения, охраны и развития общественных отношений в соответствии с общественными потребностями [5].

Правовое регулирование общественных отношений теоретически может быть представлено в виде определённой системы, состоящей из двух основных взаимосвязанных элементов: нормативного правового и индивидуального правового регулирования.

Нормативное правовое регулирование представляет собой разработку и закрепление общеобязательных, формально-определённых правил поведения, призванных обеспечивать единый порядок и стабильность в регулировании общественных отношений, а индивидуальное правовое регулирование – разработку индивидуальных правил разрешения конкретных ситуаций на основе общих моделей, учёт конкретной обстановки и своеобразия конкретной юридической ситуации.

Понятие «нормативное правовое регулирование» является важнейшей (исходной) составной частью понятия *правовая основа*, которое в научной среде вызывает определённую дискуссию с точки зрения его содержания и наиболее правильной редакции. Необходимо отметить, что понятие «правовая основа» может рассматриваться в рамках двух основных методологических подходов:

– в качестве системного единства норм права, законности и правопорядка как результата их действия;

– в качестве системы основополагающих, взаимосвязанных, взаимозависимых и взаимодействующих норм права.

По мнению автора, методологический подход к анализу понятия «правовая основа» как системе основополагающих, взаимосвязанных, взаимозависимых и взаимодействующих норм права является наиболее обоснованным, позволяющим исключить отождествление данного понятия с понятием «механизм правового регулирования».

Данный методологический подход может быть использован и для определения и анализа более ча-

стных правовых понятий, в том числе и для понятий *конституционно-правовое регулирование* и *конституционно-правовая основа* обеспечения безопасности Российского государства. В данном конкретном случае конституционно-правовую основу обеспечения безопасности Российского государства будет составлять система основополагающих, взаимосвязанных, взаимозависимых и взаимодействующих норм права, определяющих:

- конституционные основы организации государственной власти, жизни общества и взаимоотношений между человеком, обществом и государством;

- конституционно-правовые принципы;

- конституционно-правовые дефиниции;

- конституционно-правовые нормы (правила поведения), базирующиеся на конституционно-правовых основах, принципах и дефинициях и предназначенные как для правового регулирования организации (структурирования) соответствующих политических и иных институтов, так и для правового регулирования их функционирования.

В этом случае данное понятие будет представлять собой системное единство:

1. норм-начал (основных норм) конституционного права, определяющих основы организации государственной власти, жизни общества и взаимоотношений между человеком, обществом и государством, которые определяются как основы конституционного строя Российской Федерации, являющиеся основным объектом защиты для органов безопасно-

сти (государственный суверенитет; народовластие; разделение властей; федерализм; приоритет прав и свобод личности и др.), а также норм иных отраслей права, закрепляющих и регулирующих их основы, развивающие и конкретизирующие вышеназванные конституционные положения;

2. конституционно-правовых принципов как основных правовых идей, лежащих в основе правового регулирования организации и функционирования всех существующих политических и иных институтов (верховенство норм конституционного права, их основополагающий и учредительный характер для всей системы права и законодательства, законность, демократизм и др.);

3. конституционно-правовых дефиниций, имеющих своей основной целью уточнение соответствующего правового регулирования организации и функционирования общественной жизни, политических и иных институтов (безопасность, обеспечение безопасности, угроза, экстремизм, оборона, мобилизация и др.);

4. норм конституционного права, выступающих в качестве масштабов (моделей) поведения и непосредственно регулирующих организацию и функционирование соответствующих политических и иных институтов, в том числе и органов безопасности.

При решении вопроса о том, существует ли конституционно-правовая основа организации и деятельности государственных органов, обеспечивающих безопасность Российского государства, необходимо учитывать, что конституционное право Российской Федерации:

– выступает в качестве первоосновы (первичной отрасли права, определяющей весь процесс правового регулирования в различных сферах общественной жизни);

– отличается всеохватывающим характером (регулирует общественные отношения во всех сферах общественной жизни, в том числе и в области безопасности государства);

– играет направляющую роль для всей системы права и системы законодательства, в том числе в сфере правового регулирования организации и функционирования органов безопасности;

– закрепляет основы конституционного строя в качестве объекта обеспечения безопасности государства;

– устанавливает правовые основы обеспечения безопасности государства и регулирует создание норм других отраслей права;

– закрепляет систему субъектов обеспечения безопасности Российского государства, порядок их организации и деятельности, компетенцию;

– закрепляет содержание основополагающих юридических терминов, которые используются при правовом регулировании обеспечения безопасности государства;

– определяет основополагающие формы (источники) права в области обеспечения безопасности государства;

– обеспечивает реализацию норм конституционного права деятельностью всего государственного механизма.

К сожалению, ни в одном государстве, в том числе и в Российской Федерации, никогда не существовало и не существует какого-либо еди-

ного нормативного правового акта, представляющего всю совокупность норм конституционного права. Причём не только в том единственном виде, когда каждая норма связана с конкретным элементом в области конституционных правоотношений, но даже хотя бы в привычном виде норм – правил поведения. Даже если государство и проводит систематизацию конституционного права, то систематизируются всегда нормативные правовые акты, а не нормы конституционного права. Если бы систематизация конституционного права проводилась по правовым нормам, а не по нормативным правовым актам, положительные результаты такой систематизации значительно превысили бы возможности инкорпорации, консолидации и кодификации, вместе взятых.

Конституционное регулирование из-за его юридической природы имеет не только прямой, широкий и обобщающий, но и опосредованный характер на общественные отношения в области обеспечения безопасности государства. Оно распространяет своё действие как на федеральные государственные органы и их должностных лиц, так и государственные органы и должностных лиц субъектов федерации, а также органы местного самоуправления и их должностных лиц. Рассматривая конституционно-правовое регулирование в области обеспечения безопасности государства как совокупности соответствующих нормативных правовых актов, можно сказать, что это взгляд на её форму, но не на её содержание.

Для того же, чтобы осуществить объективный анализ конституцион-

но-правового регулирования в области обеспечения безопасности государства как совокупности конституционно-правовых норм, его необходимо соответствующим образом изложить. Нормы конституционного права часто рассредоточены не только по различным статьям конкретного нормативного правового акта, но и по различным нормативным правовым актам и иным формам (источникам) права. Конечно же, это значительно усложняет понимание и применение этих норм на практике. Причиной такого положения является отсутствие в юридической науке и практике общепризнанного понимания именно норм конституционного права.

Изложение конституционно-правового регулирования в области обеспечения безопасности государства в виде совокупности конституционно-правовых норм как раз и заключается в том, чтобы собрать эти нормы, рассредоточенные по различным нормативным правовым актам и иным формам (источникам) права, по различным их статьям, воедино. Это даст реальную возможность анализировать именно нормы конституционного права в области обеспечения безопасности государства, даст отправную точку для такого анализа, теоретико-методологическую базу для качественного конструирования новых конституционно-правовых норм и нормативных правовых актов в рассматриваемой области.

Анализируемое таким образом конституционно-правовое регулирование в области обеспечения безопасности государства сразу же и наглядно продемонстрирует все имеющиеся недостатки её отражения в действующих нормативных право-

вых актах: отсутствие необходимых норм права (пробельность правового регулирования); качество их формулирования, позволяющего минимизировать возможность неверного понимания действующих норм (особенности толкования права); имеющиеся противоречия или нестыковки между нормами права (коллизии в праве). Помимо технико-юридических достижений подобный анализ конституционно-правового регулирования в области обеспечения безопасности государства позволит достичь главного – содержательного анализа данного регулирования на соответствие современным требованиям защиты основ конституционного строя Российской Федерации, её суверенитета, независимости и территориальной целостности, защиты прав и свобод личности, сохранение гражданского мира, политической и социальной стабильности в обществе. Однако вышеотмеченное не означает, что в практической деятельности соответствующих государственных органов по обеспечению безопасности Российского государства реализация всей совокупности норм конституционного права, изложенной подобным образом, будет исключительно эффективной. Для практического применения более целесообразно использование нормативных правовых актов и иных источников конституционного права, которые структурированы по правоприменительным органам и которые, в случае необходимости, должны быть соответствующим образом откорректированы.

В настоящее время конституционно-правовое регулирование общественных отношений осуществ-

ляется во всех сферах общественной жизни, связанных с защитой основ конституционного строя, разграничением полномочий между федеральными органами государственной власти, органами государственной власти субъектов федерации и органами местного самоуправления, осуществлением прав и свобод личности. Следовательно, вывод об объективном наличии конституционно-правовой основы организации и деятельности органов безопасности Российской Федерации представляется вполне обоснованным. Более того, можно не только сделать вывод о несомненном наличии конституционно-правовой основы организации и деятельности органов безопасности, но и предложить новую **юридическую категорию – «конституция безопасности»**.

Федеральный закон от 28 декабря 2010 г. № 390-ФЗ «О безопасности» определил, что правовую основу обеспечения безопасности Российского государства составляют: «Конституция Российской Федерации, общепризнанные принципы и нормы международного права, международные договоры Российской Федерации, федеральные конституционные законы, настоящий Федеральный закон, другие федеральные законы и иные нормативные правовые акты Российской Федерации, законы и иные нормативные правовые акты субъектов Российской Федерации, органов местного самоуправления, принятые в пределах их компетенции в области безопасности» [6].

Конституционное право в области обеспечения безопасности Российской Федерации в настоящее время демонстрирует явную тенденцию к

увеличению количества и многообразия своих источников, появления их новых видов:

- ратифицированные Российской Федерацией международные договоры;

- международные договоры Российской Федерации;

- модельные законы;

- соглашения Содружества Независимых Государств; нормативные правовые акты Российской Федерации, субъектов федерации и органов местного самоуправления;

- ведомственные и локальные нормативные правовые акты. Ведётся активная дискуссия о признании судебного прецедента источником конституционного права.

Разумеется, из этого не следует, что источники конституционного права, как и само содержание конституционных норм в области обеспечения безопасности Российской Федерации, определяются произвольно, что в конституционное право могут быть включены любые правовые нормы. Пределом такого регулирования являются:

- деятельность государства в лице соответствующих государственных органов, имеющая отражение в нормах Конституции Российской Федерации и федеральных конституционных законов;

- государственные органы, конституционный статус которых закреплён в данных источниках конституционного права;

- государственные и иные органы, в компетенцию которых входит непосредственное участие в деятельности государства, имеющей отражение в Конституции Российской Федерации, федеральных конституци-

онных законах, федеральных законах и международном праве.

При решении вопроса о пределах конституционно-правового регулирования в области обеспечения безопасности Российской Федерации также необходимо учитывать, что в настоящее время наблюдается:

– изменение предмета конституционного права за счёт расширения регулируемых им общественных отношений, в том числе и в связи с модификацией видов безопасности (государственной, общественной, личной; политической, экономической, социальной, информационной и др.);

– усложнение самого регулирования конституционно-правовых отношений, которые приобретают новые свойства и признаки, развиваются во всё более изменяющихся взаимосвязях с другими пограничными отношениями.

Понятие «конституция безопасности» с точки зрения научной трактовки может быть применено для объединения всех источников конституционного права в области обеспечения безопасности Российской Федерации и в этом смысле имеет полное право на существование.

Посредством этой категории можно выделить «горизонтальную и вертикальную» структуру «конституции безопасности», её «верхний и нижний» уровни, а также уровни «национального и международного права» в сфере конституционных правоотношений в области обеспечения безопасности государства.

Горизонтальная структура конституции безопасности представляет собой разделение всего комплекса законодательства на отдельные об-

ласти, регулирующие, в зависимости от своего предмета, определённый вид общественных отношений (безопасность общества, государства, личности; безопасность политическая, экономическая, социальная, идеологическая и др.).

Вертикальная структура конституции безопасности будет выстраиваться по иерархии нормативных правовых актов в соответствии с их юридической силой (конституция, конституционные законы, обычные законы, подзаконные акты).

Верхний и нижний уровни конституции безопасности связаны с устройством государства: является ли оно простым (унитарным) или сложным (федеративным). Соответственно, в федеративном государстве, каковым является Российская Федерация, верхний уровень конституции безопасности будут представлять нормативные правовые акты федеральных органов государственной власти, а нижний – нормативные правовые акты органов государственной власти субъектов федерации и органов местного самоуправления.

Уровни национального и международного права конституции безопасности в сфере правоотношений в области обеспечения безопасности государства будут представлены нормативными правовыми актами и иными формами (источниками) права Российской Федерации, ратифицированными принципами и нормами международного права, а также международными договорами Российского государства, которые являются составной частью его правовой системы [1].

Таким образом, использование категории «конституция безопасности» позволит определить юридическую природу конституционно-правового воздействия на общественные отношения в области обеспечения безопасности государства, указать существующие границы конституционно-правового регулирования и содержание правоотношений, находящихся в пределах этих границ.

Примечания

1. Конституция Российской Федерации // СЗ РФ. 2014. № 15. Ст. 1691.
2. Указ Президента Российской Федерации от 12 мая 2009 г. № 537 «О Стратегии национальной безопасности Российской Федерации до 2020 года». // СЗ РФ. 2009. № 20. Ст. 2444.
3. *Владимиров В., Посохов С.* Армия и общество. О некоторых проблемах национальной безопасности СССР. М.: Прогресс, 1990. С. 350–363; *Демидов А.Ю.* Актуальные проблемы защиты суверенитета Российской Федерации в современных условиях // *Обозреватель–Observer*. 2014. № 4. С. 11–22; *Ипполитов К.Х.* Экономическая безопасность: стратегия возрождения России. Российский Союз предприятий безопасности. М., 1996. С. 5–10; *Нурмагамбетов Р.Г.* Анализ понятия конституционного регулирования как категория юридической науки. Пробелы в российском законодательстве. М., Юр-ВАК, 2014. № 1. С. 24; *Рубанов В.А.* Гражданский взгляд на безопасность страны. Пульс реформ (Юристы и политологи размышляют). М.: Прогресс, 1989. С. 316–338; *Степашин С.В., Шульц В.Л.* Вопросы безопасности в системе государственного и муниципального управления Российской Федерации. СПб.: СПбГТУ, 1994. С. 37.
4. *Демидов А.Ю., Авдеев Ю.И., Аленкин Ю.И.* [и др.]. Правовая основа обеспечения национальной безопасности Российской Федерации / под ред. А.В.Опалева. М.: ЮНИТИ-ДАНА, 2004. С. 83; *Кондратьева М.А.* Правовое и политическое регулирование в конституционном праве: некоторые проблемы соотношения // Конституционное и муниципальное право. 2010. № 5. С. 5.
5. Теория государства и права / под ред. С.С. Алексеева. М.: Юридическая литература, 1985. С. 295.
6. Федеральный закон от 28 декабря 2010 г. № 390-ФЗ «О безопасности» // СЗ РФ. 2011. №1. Ст. 2.