

УПРАВЛЕНЧЕСКИЙ ПРОЦЕСС ОБЕСПЕЧЕНИЯ НАЦИОНАЛЬНОЙ БЕЗОПАСНОСТИ В ФОРМЕ КОНСТИТУЦИОННО-ПРАВОВОГО ИНСТИТУТА: ПОНЯТИЕ, ПРЕДМЕТ РЕГУЛИРОВАНИЯ

Вербицкая Т. В.

аспирант, преподаватель кафедры конституционного права, Уральский государственный юридический университет (Россия), 620137, Россия, г. Екатеринбург, ул. Комсомольская, д. 21, Aquitania-17@ya.ru

УДК 342
ББК 67.400

Цель. Определение места национальной безопасности в рамках российской правовой системы.

Методы. В статье автор использует метод системного анализа, восхождения от абстрактного к конкретному, моделирование

Результат. Определены содержательные характеристики национальной безопасности, ее предметная сфера существования.

Научная новизна. В статье автор рассматривает проблему характеристики национальной безопасности в качестве комплексного института конституционного права. Вносятся предложения по совершенствованию конституционно-правового регулирования данной сферы общественных отношений.

Ключевые слова: национальная безопасность, комплексный институт конституционного права, юридический режим.

MANAGEMENT PROCESS TO ENSURE NATIONAL SECURITY IN THE FORM OF CONSTITUTIONAL-LEGAL INSTITUTE: CONCEPT, SUBJECT OF REGULATION

Verbitskaya T. V.

Post-graduate student, lecturer of the Constitutional Law department, the Ural State Law University (Russia), 21, Komsomolskaya str., Ekaterinburg, Russia, 620137, Aquitania-17@ya.ru

Purpose. To define a national security place within the Russian legal system.

Methods. In the article, the author uses the method of system analysis, climbing from the abstract to the concrete, and modeling.

Results. Meaningful characteristics of national security, its substantive scope of existence are defined.

Scientific novelty. In the article, the author explores the problem of national security characteristics as an integrated institute of constitutional law; introduces the proposals to improve the constitutional-legal regulation in this sphere of social relations.

Keywords: national security, comprehensive institute of constitutional law, legal regime.

Прежде всего, необходимо отметить, что для правовой системы любого государства характерна системность.

Основой деления правовой системы государства выступает именно юридический режим, поэтому обратимся к содержанию данного правового феномена.

Как отметил Сергей Сергеевич Алексеев, «юридический режим понимается в качестве целостного,

внутренне согласованного правового инструментария. Он необходим для осуществления регулирования той или иной сферы общественных отношений. Он возникает в силу сочетания, с учетом нужд правового воздействия, предопределенного характером данных общественных отношений приемов, способов, типов правового регулирования, приводящих к формированию содержания прав и обязанностей, особенностями

санкций, их применения, общих начал (цели, задач, принципов, направлений развития)» [1]. Юридические режимы могут быть генеральными, видовыми, специальными [1] в рамках соответственно фундаментальных отраслей, их составных элементов, комплексных институтов.

Для конституционного права России, в качестве составной части правовой системы Российской Федерации также характерна указанная структура. Конституционное право в целом является профилирующей (фундаментальной отраслью), так как для него характерны все признаки правового образования данного вида, выделенные С.С. Алексеевым:

1) Исчерпывающе отражает юридический режим. Субъектами только конституционного права выступают народ, в который входят субъекты, правовой статус которых сформулирован обобщенно – «все», «каждый», «лицо», организационные общности неперсонифицированного типа (этнос, меньшинства) и государство в лице компетентных органов. Предметом конституционного права выступают публичные властеотношения, особый характер возникающих правоотношений – преобладание постоянных правоотношений общерегулятивного типа [2]. Объектом конституционного права выступают публичные блага (власть, в том числе суверенитет, деятельность государственных органов территория, материальные блага (ресурсы, правовые акты), нематериальные блага (поведение людей, их честь, достоинство). Особенность методов конституционного права заключается в том, что оно воздействует как с помощью общерегулятивных средств (целей, принципов, ценностей), но и детальной регламентации (конкретизации по субъектам, объектам, содержанию возникающих в данной сфере правоотношений запретов, обязываний, дозволений, сочетание материальных и процессуальных норм, установление особых мер принуждения, введения специальных сроков, форм правовых актов [2; с. 30];

2) В рамках конституционного права исключена возможность субсидиарного применения входящих в его сферу норм в силу специфики предмета регулирования – публичных властеотношений, обособленное регулирование которых осуществляется в рамках как публичной (властной), так и частной составляющей данной отрасли;

3) Конституционное право юридически первично, создает основы для формирования иных отраслей права, а также разрешения возникающих между ними коллизий на основании статей 71, 72 Конституции России;

4) Имеет строгую, законченную структуру в рамках своей публичной (властной), составляющей, устанавливает ядро правового регулирования в частной сфере [1].

В рамках данной фундаментальной отрасли выделяют общую (принципы конституционного права) и особенную (состоит из государственного права и гражданско – публичного права) [2], обеспечивающих видовой режим в рамках конституционного права. В рамках государственного права раскрываются все аспекты осуществления государственной власти (суверенитета, территории, статуса и деятельности органов государственной власти, в том числе порядок их избрания, процессуальных аспектов обеспечения их функционирования государственных атрибутов), в рамках гражданского права – правовой статус личности и организационных общностей неперсонифицированного типа.

В силу специфики регулируемых общественных отношений возникает необходимость в существовании в рамках конституционного права одного из комплексных правовых образований, обладающего специальным юридическим режимом – института национальной безопасности.

В сферу обеспечения национальной безопасности входят все виды политической деятельности органов государственной власти, по спасению и сохранению мира на территории соответствующего государства. В разных странах данный термин имеет разное содержание в зависимости от потребностей и положения населения, состояния человеческих и финансовых ресурсов, но также и от участия в региональной системе обеспечения безопасности. Содержание указанного направления политики зависит от конституционных ценностей страны и соблюдения международных договоров, конвенций и правил, которые государство ратифицировало.

В понятие национальной безопасности включаются все виды внутригосударственной стратегии по внедрению или восстановлению мира и его поддержанию на соответствующей территории, предоставлению невластным субъектам средств, необходимых для того, чтобы обеспечить надежность жизни, работы, инвестирования и планирования. Таким образом, национальная безопасность представляет собой единство как национальных, так и международных элементов.

Национальная безопасность также обозначает состояние результативности применения средств политического планирования и возможностей страны для защиты своей территории и ее жителей от внешней агрессии, то есть состояние защищенности территориальной целостности от внешних угроз, которые приобретают все более острый характер, в связи с терроризмом и гражданскими войнами на отдельных территориях, которые, в силу единства мира, не могут не быть отражены во внутреннем правовом пространстве каждого государства. Соответственно, в его рамках регулирование основополагающего



Вербицкая Т. В.

(конституционного) характера должно носить гибкий и открытый характер. С одной стороны, это позволяет обеспечить необходимое состояние стабильности правопорядка в стране. С другой стороны, возможно создание механизмов, позволяющих быстро реагировать на различные внутренние и внешние угрозы. Кроме того, современные международные тенденции, которые, прямо или косвенно, предлагают механизмы устранения подобных угроз. Очевидно, что в этом контексте, определение национальной безопасности должно включать как внутригосударственные, так и международные элементы, реализуемые на территории отдельного государства.

Определение безопасности дается и в рамках Европейского союза – «К компетенции внешней политики и безопасности Евросоюза, относятся все области внешней политики и все вопросы, относящиеся к безопасности Союза, включая постепенное формирование общей оборонной политики, которая может привести к созданию системы коллективной обороны» (статья 24-1 Договора о Европейском Союзе).

Таким образом, вопросы национальной обороны охватывают внешнеполитические аспекты, в то время как национальная безопасность – в основном внутреннее, в которых, однако, отражаются и современные международные тенденции.

В отечественной доктрине существуют разные подходы к пониманию национальной безопасности. В соответствии с точкой зрения О. А. Белькова национальная безопасность может быть определена как «состояние, тенденции развития (в том числе скрытые, потенциальные) и условия жизнедеятельности социума, его институтов, структур, и установлений, при которых обеспечивается сохранность их качественной определенности с объективно обусловленными инновациями в ней и свободное, соответствующее собственной природе и ею определяемой, функционирование» [3]. Таким образом, сфера национальной безопасности им понимается широко – она включает в себя как правовые, так и иные общественные аспекты, и определяет субъекта национальной безопасности – как общество в целом, там и его отдельные институты.

Согласно мнению Н. Д. Матрусова, национальная безопасность включает в себя «достаточную по характеру и уровню степень защищенности национальных ресурсов и ценностей, а также государственных, общественных и личных интересов от внутренних и внешних угроз» [4]. Следовательно, Н. Д. Матусов является сторонником концепции единой и неделимой национальной безопасности, определяет еще одну составляющую данного института конституционного права – объект – внутренние и внешние угрозы существования национальных ресурсов и ценностей. Однако данные категории являются достаточно расплывчатыми,

в их содержание можно включить слишком большое число феноменов. Все же защита жизненных интересов нации представляет собой более емкое отражение объекта национальной безопасности нового вида.

Похожее по содержанию определение выработано А. В. Возжениковым: национальная безопасность – «...состояние защищенности жизненно важных интересов личности, общества и государства во всех сферах их жизнедеятельности от внутренних и внешних опасностей и угроз, характеризующееся таким состоянием государства, при котором обеспечивается его внутренняя стабильность и целостность, суверенное и прогрессивное развитие, возможность являться самостоятельным и полноправным субъектом международных правоотношений» [5]. Объект национальной безопасности определен достаточно точно, однако само определение слишком обширно, включает и неправовые, следовательно, и трудно реализуемые и контролируемые элементы. Однако в нем подчеркивается роль индивидов, социальных структур и институтов, общества в целом в качестве субъектов обеспечения национальной безопасности. При этом нельзя не отметить схожесть понятий угроза и опасность, а также то, что суверенное и прогрессивное развитие более четко определяется как право на самоидентификацию нации. Кроме того, государство как самостоятельный субъект международного права определен на основании принципов данной правовой системы, следовательно, на внутригосударственном уровне предметом регулирования уже быть не может.

Исходя из позиции М. В. Александрова, национальная безопасность понимается как «совокупность факторов, обеспечивающих жизнедеятельность страны в системе внешних связей, ее способность противостоять возникающим внешним угрозам и действовать в соответствии со своими национальными интересами» [6]. Данное определение отражает лишь внешнюю составляющую единой национальной безопасности, отражен лишь один субъект обеспечения национальной безопасности – государство, также слишком широким по объему является понятие национальные интересы, ведь речь идет даже не о ключевых, фундаментальных, жизненно важных интересах в качестве объекта национальной безопасности, а о любых интересах.

Таким образом, для целей доказательства того, что национальная безопасность является комплексным институтом конституционного права, более четким является определение, выработанное на общеевропейском уровне, которое также должно быть отражено в Стратегии национальной безопасности России.

Исходя из указанного определения, можно использовать признаки правового образования, предложенные С. С. Алексеевым, но применительно к национальной безопасности:

1) Национальная безопасность носит комплексный характер, так как включает в себя как внутренние (обеспечения защищенности личности, общества, государственной территории как в целом, так и отдельных частей), так и внешние (создание на национальном уровне целей, направлений, инструментов, условий сотрудничества с иными субъектами международного права) в силу единства внутренних и внешних аспектов национального суверенитета (соответствующих механизмов осуществления публичной власти в обеих сферах), как элементы государственного права (деятельность органов государственной власти по обеспечению национальной безопасности на основе суверенитета), так и гражданского права (информационное взаимодействие государства, личности, общества по проблемам, возникающим в данной сфере) субъектами национальной безопасности выступают как государство в целом [7] (при определении направлений обеспечения защиты), так и органы государственной власти, обладающие как общей (Президент России, органы исполнительной власти во главе с Правительством России), специальной (Конституционный Суд в силу статьи 125 Конституции России посредством толкования Конституции России вырабатывает определение национальной безопасности, баланс между режимом прав и свобод и ограничениями, налагаемыми для целей обеспечения национальной безопасности, составными элементами национальной безопасности [8]), дополняющей компетенцией (Федеральное Собрание должно будет привести в соответствие с позицией, которую изложит Конституционный суд России по указанным вопросам действующее законодательство в данной сфере, оно осуществляет парламентское расследование в случае, если посчитает, что органы исполнительной власти не справляются с возложенными на них обязанностями, в том числе в сфере обеспечения национальной безопасности [9]), так и народ в целом – носитель суверенитета как части национальной безопасности (часть 1 статьи 3 Конституции России), а также невластные неперсонифицированные субъекты (общество, «лица», «все», «каждый»); предметом выступает деятельность государства в лице компетентных органов посредством публичной власти по определению направлений обеспечения состояния защищенности личности, общества, территории страны как в целом, так и ее отдельных частей как во внутренней, так и во внешней сфере реализации национального суверенитета (определяемом в зависимости от характера угроз в политической сфере для создания безопасных условий реализации конституционных прав и свобод граждан Российской Федерации, осуществления устойчивого развития страны, сохранения территориальной целостности и суверенитета государства); объектом является жизненно важные интересы

нации; используемый метод – координации как в рамках взаимодействия высших органов всех трех ветвей власти, так и в рамках информационного взаимодействия властных и невластных субъектов, общего нормирования (в рамках определения направлений обеспечения защиты в зависимости от характера угроз), определения принципов обеспечения национальной безопасности (баланса прав человека и ограничений для целей национальной безопасности, конструктивность взаимодействия личности, общества, государства для целей достижения общественного консенсуса в данной сфере, комплексности (в силу взаимосвязанного характера угроз, максимальной концентрации имеющихся ресурсов для обеспечения защиты в рамках единства внутренней и внешней составляющей национальной безопасности), цель – определение направлений развития системы обеспечения национальной безопасности России; используется специфический набор инструментов – введения в действия, добрососедства, дипломатии (в рамках пункта 9 вышеуказанной Стратегии национальной безопасности России до 2020 года [10])

2) В рамках данного правового образования существует возможность субсидиарного применения входящих в его сферу норм как публичной составляющей – вопросы осуществления публичной власти, суверенитета, статуса органов государственной власти, так и частного элементов – в рамках информационного взаимодействия государства в лице компетентных органов, личности, общества;

3) Феномен национальной безопасности юридически вторичен, так как является составной частью конституционного права, институтом, обладающим отраженной выше спецификой предмета и метода правового регулирования на основании статей 4, пунктов к) и м) статьи 71 Конституции России (национальный суверенитет, представляющий собой совокупность внутренних и внешних элементов, является частью национальной безопасности, соответственно, основы участия страны в международном сотрудничестве, условия такого участия должны устанавливаться на внутригосударственном уровне);

4) Институт национальной безопасности имеет четкую структуру в рамках своей публичной (властной), составляющей, устанавливает ядро правового регулирования в частной сфере.

Таким образом, представляется, что феномен национальной безопасности является комплексным институтом конституционного права, что, несомненно, окажет положительное влияние как на становление и развитие данного правового явления, так и защиту основополагающих конституционных ценностей, прежде всего, суверенитета.



Вербицкая Т. В.

Литература:

1. Алексеев С. С. Общая теория права. М.: Проспект, 2009.
2. Конституционное право России: Учебник/Отв. ред. А. Н. Кокотов и М. И. Кукушкин. М.: Юрист, 2003.
3. Бельков О. А. Понятийно-категориальный аппарат концепции национальной безопасности // Безопасность: Информационный сборник. 1994. № 3 (19), С. 91.
4. Матрусов Н. Д. О необходимости создания целостной системы национальной безопасности России: основные принципы, подходы, элементы // Безопасность: Информационный сборник. 1996. № 3–4.
5. Возжеников А. В. Парадигма национальной безопасности реформирующейся России. М., 2000.
6. Александров М. В. О концепции национальной безопасности нашей страны // Международная безопасность. Национальные и глобальные аспекты: Дайджест. М., 1990. С. 28–29.
7. Шустров Д. Г. Государство как объект конституционно-правового регулирования // Конституционное и муниципальное право. 2012. № 5. С. 13–20.
8. Несмеянова С. Э. О возможном влиянии Конституционного суда Российской Федерации на законодателя // Журнал конституционного правосудия. 2010. № 3. С. 6–9.
9. Чепунов О. И. Конституционно-правовые аспекты модернизации государства и общества // Конституционное и муниципальное право. 2012. № 5. С. 6–12.
10. О Стратегии национальной безопасности Российской Федерации до 2020 года: Указ Президента РФ от 12.05.2009 № 537 (ред. от 01.07.2014) [электронный

ресурс]. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

References:

1. Alekseev S. S. General theory of law. M.: Prospekt, 2009.
2. Constitutional law in Russia: Tutorial / Editor-in-Chief A. N. Kokotov and M. I. Kukushkin. M.: Yurist, 2003.
3. Belkov O. A. Conceptual and categorical apparatus of the national security // Bezopasnost: Informatsionniy sbornik. 1994. № 3 (19), P. 91.
4. Matrusov N. D. On the need to establish a coherent system for Russia's national security: basic principles, approaches and elements // Bezopasnost: Informatsionniy sbornik. 1996. № 3–4.
5. Vozzhenikov A. V. Paradigm of a national security reform in Russia. M., 2000.
6. Aleksandrov M. V. On the concept of national security of our country // Mezhdunarodnaya bezopasnost. Natsionalniye i globalniye aspekty: Digest. M., 1990. P. 28–29.
7. Shustrov D. G. State as an object of constitutional-legal regulation // Konstitutsionnoye i munitsipalnoye pravo. 2012. № 5. P. 13–20.
8. Nesmeyanova S. E. On possible impact of the Constitutional Court of the Russian Federation on a legislator // Journal of constitutional justice. 2010. N 3. P. 6–9.
9. Chepunov O. Constitutional and legal aspects of modernization of the state and society // Konstitutsionnoye i munitsipalnoye pravo. 2012. № 5. P. 6–12.
10. On the National Security Strategy of the Russian Federation up to 2020: Decree of the President of the Russian Federation dated 12.05.2009 № 537 (as revised 01.07.2014) [e-resource]. Access from reference-legal system "KonsultantPlus".