

Г. С. Працко, А. И. Мелихов, Е. В. Деревягин

КОНСТИТУЦИОННО-ПРАВОВЫЕ ОСНОВЫ НАЦИОНАЛЬНОЙ БЕЗОПАСНОСТИ РОССИИ: СОВРЕМЕННОЕ СОСТОЯНИЕ И ПЕРСПЕКТИВЫ РАСШИРЕНИЯ

Основной целью института национальной безопасности является недопущение нарушения достигнутого в обществе компромисса относительно системы ценностей, условий жизни и сосуществования личности, общества и государства, закрепленных в основах конституционного строя. Действующая Конституция Российской Федерации, в отличие от основных законов зарубежных стран, не уделяет должного внимания вопросам обеспечения национальной безопасности в меняющемся мире. Восполнение этих пробелов происходит посредством принятия ряда федеральных законов, регулирующих вопросы безопасности, издания указов Президента Российской Федерации, утверждающих концепции и стратегии национальной безопасности, а также решений Конституционного Суда Российской Федерации. По мнению авторов, дальнейшее создание конституционно-правовых основ обеспечения национальной безопасности должно происходить не только путем принятия стратегий и законов федерального значения, но и на уровне конституционного законодательства субъектов Российской Федерации с учетом специфики региональных угроз.

Ключевые слова: национальная безопасность, конституционное законодательство, разделение полномочий органов власти в федеративном государстве.

G. S. Pratsko, A. I. Melikhov, E. V. Derevyagin

THE CURRENT STATE AND THE POSSIBLE EXPANSION OF THE CONSTITUTIONAL AND LEGAL BASES OF NATIONAL SECURITY OF RUSSIA

The main purpose of the Institute of national security is to prevent breaches made in the society compromise on value systems, the essential conditions of life and coexistence of the individual, society and state, enshrined in the foundations of the constitutional system. The current Constitution of the Russian Federation does not adequately pay attention to the issues of ensuring Russia's national security in a changing world, while ensuring that national security occupies an important place in the fundamental laws of foreign countries. Filling gaps in the Constitution to regulate issues of national security occurs by means of the adoption of a number of Federal laws regulating the issues of security, decrees of the President of the Russian Federation approved the concept and strategy of national security, as well as the decisions of the constitutional court of the Russian Federation. According to the author, the further establishment of the constitutional-legal bases of ensuring national security should be through the adoption of policies and laws of Federal value, but also at the level of the constitutional legislation of subjects of the Russian Federation taking into account specific regional threats.

Key words: national security, constitutional-law, separation of powers of the authorities in the Federal States.

После развала СССР, справедливо названного В. В. Путиным «крупнейшей геополитической катастрофой века», и окончания холодной войны внешне дружественные отношения с историческими соперниками России — странами военного блока НАТО — создали кратковременную иллюзию возможности безопасности в однополярном мире.

В настоящее время на фоне военной агрессии США и их западных союзников против ряда суверенных стран (Югославии, Ирака, Афганистана, Ливии и др.), их регулярных попыток дестабилизировать государственный строй в республиках бывшего СССР и странах Варшавского договора (Грузии, Украине, Киргизии, Узбекистане, Белоруссии, Армении, Молдавии) пришло осознание невозможности устойчивого

развития и дальнейшей глобализации мирового сообщества в условиях дисбаланса геополитических сил.

Указанные негативные тенденции не могли не отразиться на содержании Конституции Российской Федерации 1993 г., фактически отказавшейся от защиты геополитических интересов (кроме необходимости соблюдения международных договоров), неясно выразившей систему государственных и общественных ценностей и в силу этого уделившей незначительное внимание обеспечению национальной безопасности. Это было характерно для конституций стран, побежденных во Второй мировой войне (Германии, Японии) [1, с. 14—42], а в основных законах государств, соразмерных России, национальная безопасность является

одной из фундаментальных конституционных идей.

Например, в преамбуле Конституции США 1787 г. сказано: «Мы, народ Соединенных Штатов, в целях образования более совершенного Союза, утверждения правосудия, обеспечения внутреннего спокойствия, организации совместной обороны, содействия общему благосостоянию и обеспечения нам и нашему потомству благ свободы, учреждаем и принимаем эту Конституцию для Соединенных Штатов Америки» [2]. Таким образом, внешняя и внутренняя безопасность являются основной целью принятия Конституции США 1778 г., что обеспечило ее столь долговременное действие (до настоящего времени).

Ранее в конституциях СССР и РСФСР закреплялась задача по обеспечению национальной безопасности, перечислялись актуальные для того времени угрозы национальной безопасности. Так, преамбула Конституции СССР 1924 г. закрепляла следующие положения: «Разоренные поля, остановившиеся заводы, разрушенные производительные силы и истощенные хозяйственные ресурсы, оставшиеся в наследство от войны, делают недостаточными отдельные усилия отдельных республик по хозяйственному строительству. Восстановление народного хозяйства оказалось невозможным при раздельном существовании республик. С другой стороны, неустойчивость международного положения и опасность новых нападений делают неизбежным создание единого фронта советских республик перед лицом капиталистического окружения... Все эти обстоятельства повелительно требуют объединения советских республик в одно союзное государство, способное обеспечить и внешнюю безопасность, и внутренние хозяйственные преуспевания, и свободу национального развития народов».

Согласно преамбуле Конституции СССР 1977 г. обеспечение безопасности страны — одна из высших целей Советского государства. Статья 32 Конституции СССР 1977 г. устанавливала, что государство обеспечивало безопасность и обороноспособность страны, оснащало Вооруженные Силы СССР всем необходимым.

В соответствии с IV главой Конституции СССР 1977 г. внешняя политика Советского Союза была направлена на упрочнение безопасности народов, поддержку борьбы народов за национальное освобождение и социальный прогресс, предотвращение агрессивных войн, достижение всеобщего и полного разоружения и последовательное осуществление принципа мирного сосуществования государств с различным социальным строем.

Отношения СССР с другими государствами строились на основе соблюдения принципов

суверенного равенства; взаимного отказа от применения силы или угрозы силой; нерушимости границ; территориальной целостности государств; мирного урегулирования споров; невмешательства во внутренние дела; уважения прав человека и основных свобод; равноправия и права народов распоряжаться своей судьбой; сотрудничества между государствами; добросовестного выполнения обязательств, вытекающих из общепризнанных принципов и норм международного права, из заключенных СССР международных договоров.

В настоящий момент национальная безопасность занимает важное место в основных законах зарубежных стран [3].

В Конституции РФ, как и в конституциях ряда государств — членов Содружества Независимых Государств, Евразийского экономического сообщества, Шанхайской организации сотрудничества, — термин «национальная безопасность» отсутствует. Здесь говорится о государственной безопасности или безопасности государства [4]. Исключением является лишь Конституция Республики Беларусь, где термин «национальная безопасность» употребляется три раза как повод для ограничения прав и свобод личности (ст. 23), а также в статьях о полномочиях Президента (ст. 79) и Правительства (ст. 107).

В Конституции Российской Федерации термин «безопасность» употребляется десять раз. В части 5 ст. 13 запрещается «создание и деятельность общественных объединений, цели или действия которых направлены на подрыв безопасности государства». В части 3 ст. 37 сказано: «Каждый имеет право на труд в условиях, отвечающих требованиям безопасности». В части 3 ст. 55 и ч. 1 ст. 56 речь идет об условиях допустимости ограничения прав и свобод человека, среди которых называются безопасность государства и граждан. Пункт «м» ст. 71 относит безопасность к ведению Российского государства. Статья 72 (пп. «б» и «д») закрепляет за совместным ведением Российской Федерации и ее субъектов обеспечение общественной и экологической безопасности. Часть 2 ст. 74 оговаривает возможность ограничения перемещения товаров и услуг в России, если это необходимо для обеспечения безопасности. Часть 1 ст. 82 гласит, что Президент Российской Федерации при вступлении в должность приносит присягу, в которой обязуется защищать безопасность государства. Пункт «д» ст. 114 гласит, что обеспечение государственной безопасности находится в ведении Правительства Российской Федерации. Пункт «ж» ст. 83 закрепляет полномочия главы государства по формированию и руководству Советом Безопасности Российской Федерации,

статус которого определяется федеральным законом.

Конституция Российской Федерации выделяет пять основных видов безопасности: «безопасность государства» (ст. 13), «безопасность граждан» (п. 5 ст. 56), «оборону и безопасность» (п. «м» ст. 71), «общественную безопасность» (п. «б» ч. 1 ст. 72), «экологическую безопасность» (п. «д», ч. 1 ст. 72), — однако не устанавливает приоритет среди них. По этой причине некоторые исследователи выступают сторонниками обеспечения безопасности человека и общества исключительно через безопасность институтов государства [5, с. 62, 63], а другие на основании ст. 2 Конституции РФ, устанавливающей в качестве высшей ценности человека, его права и свободы, исходя из приоритета личной безопасности [6, с. 12]. В данном случае плюрализм мнений обусловлен отсутствием в Конституции Российской Федерации как основополагающем документе стратегического развития нации системы национальных приоритетов в виде основных общечеловеческих, государственных, общественных и личностных ценностей.

Сравнительный анализ ст. 55 и 56 Конституции РФ, предусматривающих основания для ограничения прав и свобод человека и гражданина, показывает, что обеспечение государственной и общественной безопасности должны рассматриваться как первоочередные задачи, поскольку для обеспечения безопасности граждан могут устанавливаться только отдельные ограничения прав и свобод с указанием пределов и срока их действия в условиях чрезвычайного положения (ст. 56). В то же время в целях обеспечения обороны страны и безопасности государства права и свободы человека и гражданина могут быть ограничены федеральным законом на неопределенное время (ст. 55).

Актуальность подхода по обеспечению безопасности человека через безопасность институтов общества и государства обусловлена и современной геополитической обстановкой. Необходимость обеспечения приоритета прав человека в условиях широкого распространения недемократических режимов в XX в., несомненно, являлась первостепенной целью. Однако не прошло и двух десятилетий, как эти идеи вступили в противоречие с не менее важными коллективными правами народов. Под «прикрытием» безоговорочного закрепления прав человека в качестве главной ценности реальностью стали многие негативные явления. Европа охвачена демографическим кризисом [7], возникла реальная угроза утраты традиционной культуры и религии европейских народов, стало возможным отчуждение территорий и природных богатств народов Ближнего Востока. По миру прокатилась

волна «цветных революций», заказанных экономическим и политическим руководством ряда стран для свержения суверенной государственной власти в иных государствах. Политика «двойных стандартов» в области прав человека определенно дала понять, что идея верховенства прав личности во всех сферах жизни может играть и деструктивную роль в истории человечества.

Конституция РФ выделяет несколько видов безопасности, например, экологическую как одну из глобальных проблем современности. В то же время никак не упоминает не менее значимые виды национальной безопасности: военную, миграционную, продовольственную [8], энергетическую и ядерную, информационную и др. Такое положение дел обусловлено особенностями конкретного исторического этапа развития общества. Так, если на одном этапе национальная безопасность зависит от состояния экологии, армии и флота, то на другом от баланса платежей, состояния экономики, международной помощи и т. п. Кроме того, виды безопасности не конкретизируются в Конституции РФ из-за множественности сфер, требующих защиты со стороны государства.

В конституционно-правовом измерении объектами национальной безопасности являются не только сами субъекты общественных отношений, их права и свободы (глава 2 Конституции РФ), но и основные условия жизни человека, общества и государства, закрепленные в основах конституционного строя (глава 1 Конституции РФ), включающего в себя основы государственного и общественного строя.

Особое значение для национальной безопасности имеют те основы конституционного строя, которые составляют признаки *суверенного* государства, а именно: территориальная целостность и неприкосновенность; единство и верховенство системы федеральной государственной власти; приоритет Конституции и федеральных законов; федеративное устройство; разграничение предметов ведения и полномочий между органами государственной власти Российской Федерации и органами государственной власти субъектов; равноправие субъектов Федерации; контроль за конституционностью нормативных актов и меры государственного принуждения.

Конституция, выполняющая роль своего рода «общественного договора», закрепляет компромисс социальных сил относительно основ государственного и общественного строя. Он не может быть изменен никаким иным образом, кроме как достижением нового компромисса в среде носителей государственного суверенитета. Возможность ненасильственного изменения конституционного строя без участия народа

пресекается мерами конституционной безопасности, [9, с. 57] предполагающими, например, изменения основ конституционного строя только в порядке, установленном Конституцией РФ (ч. 1 ст. 16 Конституции РФ), в неизменности глав 1, 2 и 9 Конституции РФ, закрепляющих основы конституционного строя, права и свободы человека и гражданина, а также порядок изменения Конституции РФ (ст. 135 Конституции РФ).

Таким образом, одной из основных целей деятельности по обеспечению национальной безопасности является недопущение нарушения достигнутого в обществе компромисса относительно системы ценностей, условий жизни и сосуществования личности, общества и государства, закрепленных в основах конституционного строя.

Восполнение пробелов Конституции РФ по регулированию вопросов национальной безопасности происходит посредством принятия ряда федеральных законов, регулирующих вопросы безопасности, издания указов Президента РФ, утверждающих концепции и стратегии национальной безопасности [10], а также решений Конституционного Суда РФ. Вся законодательная работа по заполнению пробелов Конституции РФ 1993 г. как основополагающего документа стратегического развития нации была упорядочена Федеральным законом «О стратегическом планировании в Российской Федерации» от 28 июня 2014 г. № 172-ФЗ.

Однако все эти мероприятия не устраняют целесообразности закрепления задачи по обеспечению национальной безопасности в качестве приоритетной в нормативном акте высшей юридической силы. Отсутствие в тексте Конституции РФ конкретной задачи государства по обеспечению национальной безопасности придает ей характер второстепенной в деятельности субъектов общественных отношений, а также значительно затрудняет применение и разработку мер конституционной ответственности в данной сфере.

Конституция Российской Федерации в качестве единственной ценности называет человека, его права и свободы (ст. 2 Конституции РФ). Это утверждают все основные международные нормативные акты. Однако смысл конституции государства должен состоять не в дублировании международно-правовых актов, а в закреплении национальной системы ценностей, присущей народам, входящим в состав конкретного государства.

Как справедливо указывает судья Конституционного Суда Российской Федерации Н. С. Бондарь «...конституционализм — если он является реальным, а не фиктивно-декларативным — представляет собой понятие не

только публично-правовое, но и нравственно-этическое. К его анализу невозможно подходить без учета наших, отечественных, а не заимствованных извне нравственных национально-культурных представлений о власти и собственности, свободе и ответственности, о всем том, что составляет глубинные характеристики реального конституционализма» [11].

Пробелы Конституции России 1993 г. в части закрепления национальных ценностей и интересов были восполнены Президентом РФ как гарантом Конституции Российской Федерации в Указе «О Стратегии национальной безопасности Российской Федерации» от 31 декабря 2015 г. № 683.

Положения Стратегии национальной безопасности Российской Федерации (далее — Стратегия) обязательны для выполнения всеми органами государственной власти и органами местного самоуправления и являются основой для разработки и корректировки документов стратегического планирования и программ в области обеспечения национальной безопасности и социально-экономического развития Российской Федерации, а также документов, касающихся деятельности органов государственной власти и органов местного самоуправления (п. 109 Стратегии).

В пунктах 11 и 78 Стратегии к традиционным российским духовно-нравственным ценностям относятся:

- свобода и независимость России;
- гуманизм;
- межнациональный мир и согласие;
- единство культур многонационального народа Российской Федерации;
- уважение семейных и конфессиональных традиций;
- патриотизм;
- приоритет духовного над материальным;
- защита человеческой жизни, прав и свобод человека, семьи;
- созидательный труд;
- служение Отечеству;
- нормы морали и нравственности;
- гуманизм;
- милосердие;
- справедливость;
- взаимопомощь;
- коллективизм;
- историческое единство народов России;
- преемственность истории нашей Родины.

Именно данная система ценностей на современном этапе развития России является основным объектом национальной безопасности, поскольку конкуренция между государствами в сферах экономики, политики и вооружений в большей степени охватывает ценности и модели

общественного развития (т. е. область культуры — прим. авторов), человеческий, научный и технологический потенциалы (п. 13 Стратегии).

Если нормативные национальные ценности определяются в Основном законе государства, то в объективном мире они отражаются в культуре.

Актуальными угрозами национальной безопасности в области культуры являются (п. 79 Стратегии):

- размывание традиционных российских духовно-нравственных ценностей и ослабление единства многонационального народа Российской Федерации путем внешней культурной и информационной экспансии (включая распространение низкокачественной продукции массовой культуры);

- пропаганда вседозволенности и насилия, расовой, национальной и религиозной нетерпимости;

- снижение роли русского языка в мире, качества его преподавания в России и за рубежом;

- попытки фальсификации российской и мировой истории;

- противоправные посягательства на объекты культуры.

Поскольку Конституция Российской Федерации 1993 г. не в должной мере отражает современные цели развития многонационального народа Российской Федерации, в п. 30 Стратегии на долгосрочную перспективу устанавливаются следующие национальные интересы Российской Федерации:

- укрепление обороны страны, обеспечение незыблемости конституционного строя, суверенитета, независимости, государственной и территориальной целостности Российской Федерации;

- укрепление национального согласия, политической и социальной стабильности, развитие демократических институтов, совершенствование механизмов взаимодействия государства и гражданского общества;

- повышение качества жизни, укрепление здоровья населения, обеспечение стабильного демографического развития страны;

- сохранение и развитие культуры, традиционных российских духовно-нравственных ценностей;

- повышение конкурентоспособности национальной экономики;

- закрепление за Российской Федерацией статуса одной из лидирующих мировых держав, деятельность которой направлена на поддержание стратегической стабильности и взаимовыгодных партнерских отношений в условиях полицентричного мира.

Современные социально-политические предпосылки формирования концептуальных основ правового обеспечения национальной безопасности Российской Федерации сформулированы в разделе II «Россия в современном мире» Указа Президента Российской Федерации «О Стратегии национальной безопасности Российской Федерации до 2020 года» от 31 декабря 2015 г. № 683. В качестве внутренних социально-экономических предпосылок в Стратегии указываются два пункта (пп. 10, 11), в качестве внешних — 21 (пп. 7—9, 12—29), что говорит о сложной международной обстановке и тесной взаимосвязи внутренних и внешних факторов в стремительно глобализирующемся мире.

В настоящее время недооценено значение регионального конституционного законодательства в обеспечении национальной безопасности. Процесс изменения конституций (уставов) субъектов РФ и принятие новых, как правило, осуществляется за счет законодательного органа субъекта РФ и не вызывает такого большого общественного резонанса, как внесение поправок в действующую и тем более принятие новой Конституции РФ [12]. В средствах массовой информации осталось незамеченным принятие новых основных законов Республики Калмыкия, Волгоградской, Костромской, Нижегородской, Магаданской, Самарской, Ульяновской областей, Красноярского края.

Обычно принятие конституций в регионах связано с организационно-управленческими преобразованиями по изменению структуры региональной власти и порядка ее выборов, однако в их содержание можно заложить «недостающие» нормы, необходимые для обеспечения национальной безопасности субъекта РФ с учетом его специфики. Для обоснования целесообразности данного предложения приведем следующий пример. Реализация федеральной программы по поддержке матерей, родивших второго и последующего ребенка, в целом внесла большой вклад в обеспечение демографической безопасности страны, но в то же время усугубила состояние региональной демографической безопасности: в перенаселенных регионах поднялся уровень рождаемости. В связи с этим возник вопрос о новой федеральной программе расселения. Разрешить указанную ситуацию и более эффективно использовать федеральные средства, направленные на обеспечение демографической безопасности, на наш взгляд, поможет принятие рамочного федерального закона, содержащего основные понятия, принципы, полномочия и их разделение в сфере

демографической безопасности, а также закрепляющего федеральные демографические интересы по аналогии с Законом Республики Беларусь «О демографической безопасности Республики Беларусь» от 4 января 2002 г. № 80-З. С другой стороны, в конституциях, уставах, (основных) законах субъектов РФ следует закрепить региональный демографический интерес и характерные для данного субъекта набор демографических угроз и мер по их устранению.

Список библиографических ссылок

1. Багдасарян В. Э. Сравнительный конституционный анализ. Конституция РФ как конституция побежденного государства // Либеральная конституция России 1993 года: проблема смены: материалы науч.-эксперт. сессии. М.: Наука и политика. С. 14—42.
2. Мазаева Е. С. Конституция — база для аргументации доктрины национальной безопасности США // Юридическая техника. 2013. № 7 (ч. 1).
3. Жаглин А. В. Правовое регулирование вопросов обеспечения национальной безопасности в некоторых зарубежных странах // Вестник ВИ МВД России. 2007. № 4.
4. Андреева Г. Н. Конституции стран СНГ и Балтии. М., 1999.
5. Казаков Н. Д. Безопасность и синергетика (опыт философского осмысления). М., 1994.
6. Идрисов Р. Ф. Теоретические и правовые проблемы обеспечения национальной безопасности Российской Федерации: дис. ... д-ра. юрид. наук. М., 2002.
7. Мелихов А. И., Процко Г. С. Конституционно-правовые основы демографической безопасности в Российской Федерации // Философия права 2014. № 1 (62).
8. Симонова С. С. Социальная функция государства по обеспечению продовольственной безопасности // Бизнес. Образование. Право. Вестник Волгоградского института бизнеса. 2014. № 2 (27).
9. Шуберт Т. Э. Конституционная безопасность России // Журнал российского права. 1998. № 4—5.
10. О Стратегии национальной безопасности Российской Федерации до 2020 года: указ Президента РФ от 12 мая 2009 г. № 537 (ред. от 01.07.2014). Доступ из справно-правовой системы «КонсультантПлюс».
11. Бондарь Н. С. Судебный конституционализм в России в свете конституционного правосудия. Доступ из справно-правовой системы «КонсультантПлюс».
12. Авакьян С. А. Проекты законов о поправках к Конституции Российской Федерации // Конституционное и муниципальное право. 2013. № 2.

© Працко Г. С., Мелихов А. И., Деревягин Е. В., 2016