

УДК 930.24

Вербицкая Татьяна Владимировна
Аспирант кафедры конституционного права
Уральской государственной юридической академии, Екатеринбург,
Aquitania-17@ya.ru

ГЕНЕЗИС ПРАВОВОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ ИНСТИТУТА НАЦИОНАЛЬНОЙ БЕЗОПАСНОСТИ В РОССИИ

В данной статье сделана попытка проследить генезис развития национальной безопасности в целом, для того, чтобы на основании исторического опыта РФ определить путь развития данного института, посредством нахождения способа устранения коллизий действующего правового регулирования в данной сфере

Ключевые слова: генезис, национальная безопасность, коллизии правового регулирования

Tatiana Verbitskaya
Post-graduate student of the faculty of constitutional law
of Ural state law academy, Ekaterinburg
Aquitania-17@ya.ru

THE GENESIS OF THE LEGAL REGULATION IN THE INSTITUTE OF NATIONAL SECURITY IN RUSSIA

This article attempts to trace the genesis of the development of national security in general. The purpose is to determine the path of development of this institute of constitutional law on the basis of historical experience of the Russian Federation, by finding ways to resolve conflicts of legal regulation in this area

Keywords: genesis, national security, conflict of legal regulation

Исследователи часто обращались к анализу становления и развития отдельных аспектов института национальной безопасности на отдельных территориях РФ: например, вопросы экономической безопасности поднимались

в статье К.В. Ким [7], национальные интересы, являющиеся объектом национальной безопасности, освещены в работе Браслевец А.А.[1], однако комплексного анализа генезиса становления национальной безопасности в РФ не было произведено, что мы и постараемся сделать.

Впервые вопрос государственной безопасности был отражен в договоре Руси с Византией 912 года [5; С. 7]. Исходя из положений данного документа, на договаривающиеся главы государств возлагается обязанность по принятию всех необходимых зависящих от них мер, с целью предупреждения любого посягательства на государственную безопасность обеих договаривающихся сторон. Акцент делается на обеспечении безопасности перемещения судна с целью осуществления торговли, очевидно, исходя из особой значимости института международной торговли — и та, и другая стороны обязаны обеспечить безопасность движения торгового судна иной стороны. Таким образом, исходя из указанного документа, можно сделать вывод о том, что субъектом выполнения обязанности по обеспечению национальной безопасности выступает глава государства. Национальная безопасность понимается в качестве результата принятия всех необходимых мер в пределах возможностей глав государств исключительно по предупреждению любого посягательства на общественный порядок, так как сам факт любого посягательства, в том числе на безопасность, считался преступлением, направленном против конкретных лиц, а не государства в целом. Дополнительные аспекты национальной безопасности отражены в Договоре Руси с Византией 945 года [5; С. 10] — субъекты посягательства на национальную безопасность договаривающихся государств подвергаются особому наказанию, гораздо более строгому, чем при совершении преступления иного вида. Иными словами, национальная безопасность понимается не только как результат предупреждения посягательств, но также и привлечения виновных к ответственности. Кроме того, было предусмотрено наличие специальных документов, на основании которых удостоверялась мирная цель пребывания на территории иного договаривающегося государства (мера миграционного

контроля в качестве средства предупреждения посягательства на национальную безопасность). Кроме того, отражен новый международно — правовой аспект обеспечения национальной безопасности — установлена возможность предоставления иной стороной необходимого количества вооруженных сил с целью решения внешнеполитических проблем. Соответственно, национальная безопасность понимается в качестве совокупного единства внутригосударственных (по предупреждению преступных посягательств на национальную безопасность и привлечению к ответственности) и международных (по оказанию взаимной помощи в разрешении внешнеполитических конфликтов) мер.

В первый раз национальная безопасность в качестве целостного правового института была закреплена в главе II Уложения царя Алексея Михайловича 1649 года [5; С. 132-133]. Национальная безопасность понимается в качестве состояния защищенности против посягательств на национальный суверенитет (посредством подготовки вооруженных формирований, преступного сговора с иными государствами, уничтожения населенных пунктов); посягательств на личность главы государства, в том числе на стадии формирования преступного умысла и подготовки к совершению указанного преступления (безопасность которого считалась неотделимой от безопасности государства в целом) в качестве субъекта обеспечения национальной безопасности государства в целом. При этом впервые обязанность по поддержанию национальной безопасности возлагается и на иных, в том числе невластных, лиц — они должны были сообщить об угрозе национальной безопасности, а также, в случае обнаружения субъекта посягательства на национальную безопасность, принять меры по привлечению/обеспечению привлечения его к ответственности. Таким образом, обеспечение национальной безопасности понимается как условие осуществления государственного суверенитета, совокупность превентивных мер (сообщение о готовящемся посягательстве), мер по пресечению деяний подобного вида, а также механизма привлечения виновных лиц к ответственности (как за неисполнение возложенной обязанности по

информированию об угрозе посягательства, так и самого факта посягательства), которая носила повышенный характер (любое деяние, в котором обнаруживались признаки подобного посягательства, а также неисполнения обязанности по предупреждению указанной угрозы, каралось смертью и конфискацией имущества, в том числе принадлежащего совместно его близким родственникам, если они знали о наличии подобного умысла).

Обязанность по обеспечению национальной безопасности является долгом военнослужащих — впервые данное положение, которое существует и в современном законодательстве, было сформулировано в статье 18 Воинского артикула от 30 марта 1716 года [5; С. 206]. Данная единая обязанность включает в себя две составляющие — защиту государства и защиту главы государства от любых посягательств, в число которых, как и ранее, входит государственная измена в качестве преступления против суверенитета (Артикул 124 указанного акта), а также любые нарушения порядка несения службы (запрещено проведение любых собраний, «сходбищ», а также бунты, драки, поединки, а также предложения разрешения конфликтов с помощью оружия — артикулы 133, 139 данного акта), под угрозой применения наказания, которое также носило повышенный характер — почти исключительно смертная казнь и конфискация имущества. Таким образом, на основании указанного нормативного акта был закреплен еще один субъект обеспечения национальной безопасности — военнослужащий, а также установлено ограничение прав отдельных категорий лиц в интересах национальной безопасности и правопорядка. Именно с указанных времен цели обеспечения национальной безопасности впервые являются нормативно закрепленным основанием ограничения прав лиц, играющих ключевую роль в области защиты данного феномена. И в настоящее время установлена возможность ограничения отдельных прав лиц в рамках особых режимных объектов для целей их безопасного функционирования, а также лиц (особенно военнослужащих) непосредственно осуществляющих поддержание правопорядка и безопасности (ограничения возможности проведения собраний на территории дислокации

вооруженных сил). Однако на момент принятия Воинского артикула требования национальной безопасности носили абсолютный характер и права человека в интересах ее обеспечения возможно было ограничить в любой мере, вне зависимости от соблюдения каких-либо принципов.

Важнейшую роль в дальнейшем совершенствовании института национальной безопасности играет Наказ Екатерины II, данный Комиссии, о составлении проекта нового Уложения от 30 июля 1767 года [5; С. 244]. Согласно его положениям, обеспечение состояния «спокойствия» (безопасности государства) является естественной потребностью всего народа, проживающего на его территории (пункты 3, 5 преамбулы). Поэтому наличие государственной власти, обеспечивающей подобную безопасность, не влечет за собой ограничения прав лиц на свободу (пункты 10, 13 Главы II данного акта). Впервые прямо дается определение государственной безопасности — это состояние правовой защищенности каждого гражданина государства, государственная и общественная «вольность» (возможность осуществления действий, разрешенных в законе); спокойствия лиц на основании предупреждения возникновения чрезвычайных ситуаций — глава V данного акта пункт 557. 6) Дополнения к Большому Наказу от 28 февраля 1768 года [5; С. 265].; также впервые введен критерий соразмерности и пропорциональности при использовании государственной власти в качестве ограничения прав лиц в интересах национальной безопасности — пункт 513 Главы XX данного акта; выделен такой вид национальной безопасности, как правовая, включающая требования неукоснительного соблюдения норм права, при условии их ясности, понятности, эффективности (пункты 17, 21 главы III указанного документа). Также впервые отражено такое понятие, как угрозы («повреждения») государственной безопасности, которые включают в себя четыре составляющих — несоблюдение законов или несовершенство их юридической техники до такой степени, что их применение делается невозможным, а также чрезмерно частое применение такого вида наказания, как смертная казнь в качестве указателя на то, что в обществе прогрессируют нигилистические тенденции; а также

стремление главы государства к перемене существующего порядка вещей без практической необходимости (пункты 507-513 главы XX Наказа). Также дается понятие государственной целостности, которая включает в себя оборону и соблюдения требований всеобщей безопасности (пункты 576, 577. 2) Дополнения к Большому наказу от 8 апреля 1768 года [5; С. 267]). Однако по-прежнему, государственная безопасность считается неотделимой от безопасности главы государства (пункт 465 Главы XX). Подводя итог анализа данного акта, следует отметить его в значительной степени прогрессивный характер — впервые прямо сформулировано определение национальной (государственной) безопасности, она признана одним из двух ключевых условий обеспечения государственной целостности (которая на тот момент являлась синонимом термина государственный суверенитет); выделен один из ее основополагающих видов (правовая), указаны различные варианты угроз национальной безопасности, введен принцип пропорциональности, или соразмерности ограничения прав лиц в интересах государственной безопасности; однако по-прежнему сохраняется уже к тому моменту устаревшая тенденция отождествления безопасности главы государства и самого государства. Прогрессивность данного акта объясняется в том числе и тем, что он основан на рецепции положений Декларации прав и свобод человека и гражданина Франции 1789 года, в особенности ее статей 2-6, 12 данного акта.

С 1775 года, со времени принятия Учреждения для управления губерний появился еще один субъект обеспечения национальной безопасности — обеспечение общественной безопасности в территориальных единицах возложено на генерал-губернатора (пункты 81-83 данного документа) [5; С. 269]. Таким образом, происходит расширение круга субъектов исполнения обязанности по поддержанию национальной безопасности и вводится институт разграничения предметов ведения и полномочий в рамках обеспечения общественной безопасности между центральными и региональными органами власти, что также нельзя не считать развитием данного института.

На основании Уложения о наказаниях уголовных и исправительных [5; С. 419] впервые одним из отягчающих обстоятельств совершения преступления признана угроза посягательства на безопасность государства (пункт 8) статьи 135 данного документа). Однако по-прежнему на основании данного документа безопасность главы государства неотделима от государственной безопасности; соответственно, посягательства на оба института квалифицированы в качестве государственных преступлений (Глава I Раздела III указанного акта); по-прежнему, за любые виды посягательств на данные объекты установлено не во всех случаях соразмерное наказание в виде лишения всех прав состояния и смертной казни. Однако положительное значение данного акта в том, что раскрывается содержание такого вида угрозы государственной безопасности, как бунт — восстание и заговор совокупности лиц против государства, а также укрывательство подобного преступления (пункт 271 указанного документа); а также посягательство на государственный суверенитет (государственная измена) — попытка передачи государства, его части иному государству, подстрекательство иностранных государств к действиям против интересов России, раскрытие государственной тайны; содействие иностранным государствам в совершении операций военное время; умышленное нарушение со стороны должностных лиц дипломатических или иных органов интересов России при заключении договора с иным государством; или умышленное уничтоженные указанными субъектами документов, представляющих государственный интерес. Таким образом, ключевое значение данного акта в том, что впервые было раскрыто содержание угроз против национальной безопасности, следовательно, более четко определен объект возможного посягательства, что позволяет обеспечить его защиту в большем объеме, также вновь выделен специальный субъект обеспечения национальной безопасности — дипломатические и иные органы государственной власти, действия которых, как на внутригосударственном, так и международном уровне, способны повлиять на степень полноты реализации интересов государства, состояние государственной безопасности.

С 1881 года введен режим особо охраняемых местностей, на территории которых происходит ограничение прав человека в большем объеме, чем на иных территориях, в интересах национальной безопасности. В частности, может быть установлен особый порядок разрешения дел об административных правонарушениях, запрещено проведение собраний, ограничено право на свободное передвижение, временное или постоянное запрещение осуществления торговой или промышленной деятельности на данного вида территориях (пункты 15, 16 Положения о мерах к охранению государственного порядка и общественного спокойствия от 14 августа 1881 года [5; С. 604]). Иными словами, установлен дифференцированный режим защиты национальной безопасности в зависимости от свойств соответствующей территории или расположенных на ней объектов, что носит в значительной степени прогрессивный характер.

Начиная с 1915 года создаются специальные органы — особые совещания, цель деятельности которых — обеспечение национальной безопасности и обороны страны, однако наличие указанных органов носило временный и чрезвычайный характер (условия военных действий) [6; С. 41].

В советский период не было внесено существенных дополнений в данный институт — на основании пункта и) статьи 14 Конституции СССР 1936 года охрана государственной безопасности отнесена к ведению СССР; и лишь на основании статьи 28 Конституции СССР 1977 года [6; С. 334]. установлены международные аспекты понятия национальной безопасности в качестве одного из элементов единой национальной безопасности, к числу которых относится защита государственных интересов, поддержка борьбы народов за социальное развитие и прогресс, поддержание миропорядка и безопасности на уровне всех государств в целом. Однако необходимо отметить, что, несмотря на то, что в Стратегии национальной безопасности Российской Федерации до 2020 года, утвержденной Указом Президента Российской Федерации от 12 мая 2009 года № 537//»Собрание законодательства РФ», 18.05.2009, N 20, ст. 2444 отражены достижения в праве предыдущих эпох, данное единство международных и внутригосударственных аспектов национальной безопасности вплоть до

настоящее время не нашли своего воплощения ни в одном источнике права России, несмотря на его соответствие ключевым международным тенденциям. Остается надеяться, что, в конечном счете, данное соответствие будет обеспечено.

Соответственно, мы убедились в том, что существуют исторические предпосылки для воплощения концепции единой, «интегрированной» национальной безопасности, которая зародилась в рамках двух тенденций по интернационализации конституций и конституционализации региональной сферы международного права.

Между тем, нельзя не отметить и тот факт, что в начале 90-х годов XX века некоторые субъекты Российской Федерации решили наделить себя отдельными полномочиями по обеспечению такой части национальной безопасности, как государственная. Например, в соответствии с частью 2 статьи 70 Конституции Республики Мордовия Президент Мордовии обеспечивал безопасность данной Республики, в том числе посредством формирования Совета безопасности Мордовии [2; С. 288]. В исключительном ведении парламента Чечни находилось проведение мероприятий в области обеспечения государственной безопасности [2; С. 289]. Кроме того, в соответствии с пунктом 1 статьи III Федеративного договора безопасность относилась к исключительному ведению субъектов (однако для всех субъектов РФ (кроме Ленинградской области и Санкт-Петербурга), которые подписали протокол к указанному Договору, не действовал пункт «м» пункта 1 статьи II данного акта, посвященный в том числе вопросам обеспечения безопасности) [2; С. 305]. Но при этом необходимо отметить, что данные нормы противоречили как ранее, так и ныне действующей Конституции, в силу чего субъекты вынуждены были привести свое законодательство в соответствие с Основным законом. Кроме того, данные нормы носили лишь декларативный характер — реальных полномочий в данной сфере субъектам РФ так и не было передано до настоящего времени. И то, что подобные нормы просуществовали только год, не позволяет говорить о традициях федерализма в сфере обеспечения национальной безопасности в РФ.

Однако и в дальнейшем наличие внешней составляющей национальной безопасности учтено не было, ни в Законе РФ от 05.03.1992 N 2446-1 «О безопасности» [4], ни в Концепции национальной безопасности [9]. Положительное значение закона «О безопасности» заключается в том, что был определен предмет национальной безопасности как института конституционного права (статья 4), а также иные элементы общей части данного института конституционного права (властные субъекты, источники, принципы), особенной части — основные направления внутренней составляющей национальной безопасности — статьи 8-11 указанного Закона РФ. Однако неверно в рамках Закона «О безопасности» понимался объект национальной безопасности (статья 1) — личность является одним из субъектов, содействующих обеспечению безопасности, но не объектом, кроме того, не было произведено разграничений между национальной безопасностью и обороной (статья 12 данного Закона РФ). Не могла в полной мере воплотить заложенный в ней потенциал стратегического акта и Концепция национальной безопасности. Причина в том, что вопросы обеспечения национальной безопасности не могут регулироваться с помощью «системы взглядов». Важно иметь «официально признанную систему стратегических приоритетов, целей, мер» (пункт 3 Стратегии национальной безопасности до 2020 года).

Далее рассмотрим нормы Конституции Российской Федерации, в которых содержатся нормы, посвященные вопросам национальной безопасности.

В первую очередь, необходимо отметить, что в Основах конституционного строя Российской Федерации [8] не содержится указаний на обеспечение государственной, национальной безопасности как целостного феномена, раскрываются лишь ее отдельные аспекты (запрет присвоения властных полномочий (часть 4 статьи 3 Конституции РФ), суверенитет, обеспечение целостности и неприкосновенности территории (части 1, 3 статьи 4 Основного закона РФ) и такое узко специальное направление, как запрет общественных объединений, создающих угрозу безопасности (часть 5 статьи 13 Конституции России). Очевидно, что отсутствие определения национальной безопасности на

конституционно-правовом уровне не соответствует международными стандартами, поэтому для полноценной характеристики такого комплексного правового явления, как национальная безопасность государства, выделения отдельных направлений ее существования недостаточно, особенно с учетом современных международных тенденций. Исходя из того факта, что безопасность в целом находится в исключительном ведении Российской Федерации (пункт м) статьи 71 Конституции Российской Федерации), обеспечение общественной и экологической безопасности — в совместном ведении Российской Федерации и ее субъектов (пункты б), д) части 1 статьи 72 Конституции РФ), определение данного термина должно быть отражено на федеральном уровне. Ключевое значение имеют положения части 3 статьи 55 Конституции Российской Федерации, в соответствии с которыми национальная безопасность является одним из оснований ограничений прав и свобод человека и гражданина на основании федерального закона на основе принципа соразмерности. Баланс соотношений защиты прав человека в разных сферах и интересов обеспечения национальной безопасности, а также принципы, которые используются в целях поиска данного баланса, должен быть отражен в практике Конституционного суда Российской Федерации, к содержанию которой мы вернемся позднее. В Конституции Российской Федерации говорится также и об исключении из принципа необходимости поиска данного баланса и соблюдения его принципов — в условиях чрезвычайной ситуации. Однако соблюдение требований демократии все же обеспечивается за счет временного характера указанных ограничений и установления перечня прав, которые ни при каких обстоятельствах не могут быть ограничены (статья 56 Конституции Российской Федерации). Для анализа иных случаев исключений из необходимости соблюдения указанного принципа баланса также можно обратиться к практике Конституционного суда Российской Федерации. Аналогичные по содержанию ограничения, также не указывающие на необходимость соблюдения баланса интересов и соответствующих принципов, вводятся в рамках перемещения товаров и услуг (часть 2 статьи 74 Конституции Российской Федерации). Также

Конституция Российской Федерации устанавливает субъекта, в обязанности которого в первую очередь входит обеспечение государственной безопасности — Правительство Российской Федерации — пункт д) части 1 статьи 114 Конституции России.

В силу отсутствия в Конституции Российской Федерации норм, раскрывающих содержание национальной безопасности, данный термин должен быть определен на основании иного нормотворческого акта на федеральном уровне.

Однако в Федеральном законе, носящим общий характер, который был специально принят для установления принципов и иных основ института национальной безопасности «О безопасности» [20] отсутствует определение указанного термина — в статье 3 данного акта содержится неполный перечень мер, которые принимаются в целях обеспечения национальной безопасности, которые могут быть классифицированы как деятельность по осуществлению прогнозирования, планирования, создания правовых, экономических основ и гарантий, непосредственное воплощение данного института, в том числе посредством внутригосударственного и межгосударственного сотрудничества. В иных федеральных законах, носящих специальный характер, институт национальной безопасности рассматривается лишь секторально — с точки зрения принятия комплекса мер по обеспечению состояния защищенности или обоснованной уверенности в наличии подобного состояния лишь в определенной сфере [12;13;14;15;16;17;18].

Также следует отметить, что в содержащимся в пункте 6 Стратегии национальной безопасности до 2020 года, утвержденной указом Президента РФ от 12 мая 2009 года № 537 [19] определении указанного термина учитываются лишь внутренние аспекты данного явления, между тем, с учетом вышеуказанной концепции «глобальной незащищенности» получившей широкое распространение среди стран Европейского союза, согласно которой национальная безопасность более не может обеспечиваться на уровне отдельного государства и обеспечивается на международном уровне

сообществом государств в целом, необходимо отражать также и международные направления национальной безопасности, не только в общем виде, как это сделано в пункте 7 указанной Стратегии, исходя из обязательств государства, связанных с участием в международных организациях, существующих для поддержания мира и правопорядка. На наш взгляд, наиболее полно международно-правовая составляющая указанного явления отражена в статье 17 Договора об учреждении Европейского союза — «участие государства в гуманитарных миссиях и миссиях по осуществлению эвакуации, миссиях по поддержанию мира, миссиях по использованию ресурсов, в том числе силового блока, для разрешения кризисных явлений, включая миссии по восстановлению мира». Необходимо, чтобы данная формулировка, отражающая современные тенденции в области национальной безопасности, была включена в Стратегию.

Далее, несмотря на то, что пункты 8-10 указанной Стратегии представляют собой заимствования пункта 45 Лаекенской декларации [10], не учтено то обстоятельство, что суть проблем в области действительного обеспечения национальной безопасности не в самом факте наличия угроз, а в том, что они не могут быть устранены за счет существующих взаимосвязанных внутригосударственных и международных механизмов разрешения конфликтов в их традиционном значении.

Также на основании данного акта не создается предпосылок для введения указанной новой концепции национальной безопасности — о наличии национальной безопасности, проявляющейся в международной сфере, говорится лишь в общем виде (пункт 7 данного документа), также в общем виде говорится об инструментах сферы внешней политики Российской Федерации (пункт 19 указанного акта). При этом очевидно, что нераскрытие информации о некоторых инструментах, обусловлено необходимостью сохранения государственной тайны, однако, исходя из данной новой концепции некоторые инструменты во внешнеполитической сфере должны быть отражены — это повышает уровень доверия как со стороны граждан Российской Федерации, так и внешнеполитических партнеров. В гораздо большей детализации нуждается и

раздел 9 данного документа, так как он, по сути, ограничивается констатацией приверженности принципам международного права, сформулированным на основании Устава ООН Генеральной Ассамблеей [3].

Обратимся к вопросу о соотношении источников национальной безопасности как института конституционного права.

Основным источником национальной безопасности как института конституционного права являются Федеральный закон «О безопасности» [20] и Стратегия национальной безопасности России до 2020 года [19]. В силу того, что федеральный закон занимает более высокое место в иерархии нормативных правовых актов, Стратегия национальной безопасности до 2020 года должна соответствовать Федеральному закону «О безопасности», однако наблюдается диаметрально противоположная ситуация.

Данная Стратегия была принята ранее указанного Федерального закона «О безопасности». Согласно позиции Конституционного Суда РФ по упреждающему нормотворчеству Президента РФ (пункт 4 Постановления Конституционного Суда РФ от 30.04.1996 N 11-П [11]) данный Указ после принятия федерального закона должен быть приведен в соответствие с ним. Однако в данном Федеральном законе «О безопасности» отсутствует определение понятия национальная безопасность, тем самым федеральный законодатель *de facto* осуществляет бланкетную отсылку к пункту 6 Стратегии национальной безопасности РФ до 2020 года. Тем самым совершенствование указанного определения национальной безопасности, добавление в него указания на наличие внешней составляющей указанного института должно производиться именно в данной Стратегии. Однако в силу того, что закон предназначен регулировать наиболее важные общественные отношения, то необходимо, чтобы в дальнейшем данное определение было перенесено в Федеральный закон.

Далее, необходимо установление единой терминологии в рамках всего института национальной безопасности, чтобы исключить разобщенность регулирования данной сферы общественных отношений. В Стратегии

употребляется термин национальная безопасность, в Федеральном законе — безопасность. Однако термин безопасность гораздо шире, чем он может быть применен на внутригосударственном уровне, включает в себя состояние защищенности в целом, как на национальном, так и международном уровне. В силу того, что субъектом обеспечения безопасности является в том числе человек (в совокупности — народ), то наиболее соответствующим будет употребление термина национальная безопасность.

Термин национальная безопасность более широкий, чем государственная безопасность и в большем объеме отражает особенности правового регулирования данной сферы (например, защита граждан России за рубежом как направление внешней составляющей национальной безопасности носит именно национальный, а не государственный характер, так как защита предоставляется за пределами страны). Кроме того, в рамках национальной безопасности взаимодействуют как властные, так и невластные субъекты, поэтому термин государственная безопасность слишком узкий.

Далее, фактически в статье 3 Федерального закона «О безопасности» происходит обобщение тех направлений обеспечения национальной безопасности, которые детализируются в Стратегии. Они могут быть классифицированы по временному критерию на:

15. Предварительные (прогнозирование, стратегическое планирование);
16. Текущие (выявление и устранение угроз национальной безопасности, решение иных проблем, возникающих в данной сфере);
17. Последующие (внесение изменений в законодательство, осуществление контрольных мероприятий в указанной области).

Таким образом, в данном случае соотношение норм Федерального закона «О безопасности» и Указа Президента как общей и детализирующей норм.

Однако в дальнейшем, в отношении статусных норм, нельзя не обнаружить коллизии — в соответствии с пунктом 110 Стратегии национальной безопасности РФ до 2020 года органы государственной власти взаимодействуют при координирующей роли Правительства РФ. В соответствии с пунктом 5)

части 1 статьи 14 Федерального закона «О безопасности» такая же функция возложена на Совет безопасности РФ. В соответствии с положениями статьи 114 Конституции РФ основную роль в обеспечении безопасности играет Правительство РФ, следовательно, функции по координации деятельности органов государственной власти в данной сфере должно осуществлять именно Правительство РФ. Следовательно, ФЗ «О безопасности» должен быть приведен в соответствие с Указом Президента РФ.

Кроме того, ФЗ «О безопасности» должен носить более комплексный характер по сравнению с Указом Президента РФ в части определения перечня субъектов, как обеспечивающих (властные органы, их должностные лица), так и содействующих обеспечению национальной безопасности (граждане, институты гражданского общества). Прежде всего, необходимо установление перечня полномочий палат Федерального Собрания РФ, которые по отношению к полномочиям органов исполнительной власти в данной сфере должны быть:

а) текущими (консультирование Правительства РФ по вопросам, возникающим в ходе решения проблем в данной сфере);

б) последующими (осуществление парламентского контроля, внесение изменений в действующее законодательство по результатам деятельности органов исполнительной власти в указанной области).

Как исходя из ФЗ «О безопасности», так и Указа Президента РФ, очевидно, что в данной сфере необходимо воплощать не принцип разделения властей, но взаимодействия органов власти в рамках института национальной безопасности. Именно в ФЗ «О безопасности» должно быть отражено указанное взаимодействие.

Также изменения должны быть внесены и в Стратегию национальной безопасности до 2020 года — необходимо последовательное воплощение внешней составляющей национальной безопасности, которая в дальнейшем также должна найти отражение и в ФЗ «О безопасности». Прежде всего, речь идет о создании основ для сотрудничества с иными государствами, установление перечня сфер сотрудничества, принципов (прежде всего, взаимной выгоды),

приоритетов (критерии определения стран-партнеров, сотрудничество с которыми России наиболее важно, а также перечня таких стран; порядок информационного взаимодействия со странами и условия оказания помощи, порядок межведомственного межгосударственного взаимодействия в случае наличия угроз национальной безопасности).

В иных федеральных законах (Федеральном законе от 10.12.1995 N 196-ФЗ «О безопасности дорожного движения»//»Собрание законодательства РФ», 11.12.1995, N 50, ст. 4873, Федеральном законе от 21.07.1997 N 117-ФЗ «О безопасности гидротехнических сооружений»// «Собрание законодательства РФ», 28.07.1997, N 30, ст. 3589; Федеральном законе от 21.07.1997 N 116-ФЗ «О промышленной безопасности опасных производственных объектов»// «Собрание законодательства РФ», 28.07.1997, N 30, ст. 3588; статью 1 Федерального закона от 21.12.1994 N 69-ФЗ «О пожарной безопасности»// «Собрание законодательства РФ», 26.12.1994, N 35, ст. 3649; Федеральном законе от 02.01.2000 N 29-ФЗ «О качестве и безопасности пищевых продуктов»// «Собрание законодательства РФ», 10.01.2000, N 2, ст. 150; Федеральном законе от 09.01.1996 N 3-ФЗ (ред. от 19.07.2011) «О радиационной безопасности населения»//»Собрание законодательства РФ», 15.01.1996, N 3, ст. 141; Федеральном законе от 09.02.2007 N 16-ФЗ «О транспортной безопасности»//»Собрание законодательства РФ», 12.02.2007, N 7, ст. 837), которые носят специальный характер по отношению к ФЗ «О безопасности» также должно быть отражено определение безопасности в той или иной сфере в соответствии с усовершенствованным определением национальной безопасности.

Национальная безопасность является институтом конституционного права, объектом регулирования которого выступают жизненные интересы нации, следовательно, разобщенность регулирования, выявленная в ходе анализа генезиса становления национальной безопасности в РФ, в том числе наличие внутренних противоречий между источниками данного института, может привести к крайне негативным последствиям. Поэтому первым шагом на пути

обеспечения соответствия национальной безопасности в РФ современным международным достижениям в данной сфере является устранение существующих коллизий источников правового регулирования данного института конституционного права, прежде всего, с учетом вышеприведенного исторического опыта России и достижений мирового опыта в данной сфере.

Литература

1. Бреславец А.А., Азиатско-Тихоокеанское экономическое сотрудничество: система интеграционных процессов, роль и национальные интересы стран-участниц//Россия и АТР, 2009, № 2, С. 18-30
2. Глигич-Золотарева М.В., «Теория и практика федерализма: системный подход. — Новосибирск: Наука, 2009. С. 288
3. Декларация о принципах международного права, касающихся дружественных отношений и сотрудничества между государствами в соответствии с Уставом Организации Объединенных Наций, принятую резолюцией 2625 (XXV) Генеральной Ассамблеи ООН от 24 октября 1970 года// http://www.un.org/ru/documents/decl_conv/declarations/intlaw_principles.shtml
4. Закон РФ от 05.03.1992 N 2446-1 «О безопасности»// «Ведомости СНД и ВС РФ», 09.04.1992, N 15, ст. 769 (утратил силу)
5. История отечественного государства и права: Сборник документов. — Екатеринбург: Изд-во УрГЮА, 2003, Ч. 1
6. История отечественного государства и права: Сборник документов. — Екатеринбург: Изд-во УрГЮА, 2003, Ч. 2
7. Ким К.В., Обеспечение финансово-экономической безопасности в кооперативной экономике Приморской губернии в годы НЭПА//Россия и АТР, 2006, № 4. С. 36-43
8. Конституция Российской Федерации (принята всенародным голосованием 12.12.1993)// «Российская газета», N 7, 21.01.2009
9. Концепция национальной безопасности, утвержденная Указом Президента Российской Федерации от 17 декабря 1997 г. № 1300 //»Российская

газета», N 247, 26.12.1997 (утратила силу)

10. Лаекенские Заключения Совета Европейского Союза, Приложение II, Декларация, касающаяся будущего Европы от 15 декабря 2001 года, SN 300/01

11. Постановление Конституционного Суда РФ от 30.04.1996 N 11-П «По делу о проверке конституционности пункта 2 Указа Президента Российской Федерации от 3 октября 1994 г. N 1969 «О мерах по укреплению единой системы исполнительной власти в Российской Федерации» и пункта 2.3 Положения о главе администрации края, области, города федерального значения, автономной области, автономного округа Российской Федерации, утвержденного названным Указом»//»Собрание законодательства РФ», 06.05.1996, N 19, ст. 2320

12. Статья 1 Федерального закона от 02.01.2000 N 29-ФЗ «О качестве и безопасности пищевых продуктов»//»Собрание законодательства РФ», 10.01.2000, N 2, ст. 150

13. Статья 1 Федерального закона от 09.01.1996 N 3-ФЗ (ред. от 19.07.2011) «О радиационной безопасности населения»//»Собрание законодательства РФ», 15.01.1996, N 3, ст. 141

14. Статья 1 Федерального закона от 09.02.2007 N 16-ФЗ «О транспортной безопасности»//»Собрание законодательства РФ», 12.02.2007, N 7, ст. 837

15. Статья 1 Федерального закона от 21.07.1997 N 116-ФЗ «О промышленной безопасности опасных производственных объектов»//»Собрание законодательства РФ», 28.07.1997, N 30, ст. 3588

16. Статья 1 Федерального закона от 21.12.1994 N 69-ФЗ «О пожарной безопасности»//»Собрание законодательства РФ», 26.12.1994, N 35, ст. 3649

17. Статья 2 Федерального закона от 10.12.1995 N 196-ФЗ «О безопасности дорожного движения»//»Собрание законодательства РФ», 11.12.1995, N 50, ст. 4873

18. Статья 3 Федерального закона от 21.07.1997 N 117-ФЗ «О безопасности гидротехнических сооружений»//»Собрание законодательства РФ», 28.07.1997, N 30, ст. 3589

19. Стратегия национальной безопасности Российской Федерации до 2020 года, утвержденная Указом Президента Российской Федерации от 12.05.2009 N 537// «Собрание законодательства РФ», 18.05.2009, N 20, ст. 2444

20. Федеральный закон от 28.12.2010 N 390-ФЗ «О безопасности»//«Российская газета», N 295, 29.12.2010

References

1. Breslavец А.А., Aziatsko-Tihookeanskoe jekonomicheskoe sotrudnichestvo: sistema integracionnyh processov, rol' i nacional'nye interesy stran — uchastnic//Rossija i ATR, 2009, № 2, S. 18-30 (*in Russian*)

2. Gligich — Zolotareva M.V., «Teorija i praktika federalizma: sistemnyj podhod. — Novosibirsk: Nauka, 2009. S. 288 (*in Russian*)

3. Deklaracija o principah mezhdunarodnogo prava, kasajushhihsja družestvennyh otnoshenij i sotrudnichestva mezhdu gosudarstvami v sootvetstvii s Ustavom Organizacii Ob#edinennyh Nacij, prinjatuju rezoljuciej 2625 (XXV) General'noj Assamblei OON ot 24 oktjabrja 1970 goda// http://www.un.org/ru/documents/decl_conv/declarations/intlaw_principles.shtml (*in Russian*)

4. Zakon RF ot 05.03.1992 N 2446-1 «O bezopasnosti»// «Vedomosti SND i VS RF», 09.04.1992, N 15, st. 769 (utratil silu) (*in Russian*)

5. Istorija otechestvennogo gosudarstva i prava: Sbornik dokumentov. — Ekaterinburg: Izd-vo UrGJuA, 2003, Ch. 1 (*in Russian*)

6. Istorija otechestvennogo gosudarstva i prava: Sbornik dokumentov. — Ekaterinburg: Izd-vo UrGJuA, 2003, Ch. 2 (*in Russian*)

7. Kim K.V., Obespechenie finansovo-jekonomicheskoy bezopasnosti v kooperativnoj jekonomike Primorskoj gubernii v gody NJePA//Rossija i ATR, 2006, № 4. S. 36-43 (*in Russian*)

8. Konstitucija Rossijskoj Federacii (prinjata vsenarodnym golosovaniem 12.12.1993)// «Rossijskaja gazeta», N 7, 21.01.2009 (*in Russian*)

9. Koncepcija nacional'noj bezopasnosti, utverzhdennaja Ukazom

Prezidenta Rossijskoj Federacii ot 17 dekabrja 1997 g. № 1300 //»Rossijskaja gazeta», N 247, 26.12.1997 (utratala silu) (*in Russian*)

10. Laekenskie Zakljuchenija Soveta Evropejskogo Sojuza, Prilozhenie II, Deklaracija, kasajushhajasja budushhego Evropy ot 15 dekabrja 2001 goda, SN 300/01 (*in Russian*)

11. Postanovlenie Konstitucionnogo Suda RF ot 30.04.1996 N 11-P «Po delu o proverke konstitucionnosti punkta 2 Ukaza Prezidenta Rossijskoj Federacii ot 3 oktjabrja 1994 g. N 1969 «O merah po ukrepleniju edinoj sistemy ispolnitel'noj vlasti v Rossijskoj Federacii» i punkta 2.3 Polozhenija o glave administracii kraja, oblasti, goroda federal'nogo znachenija, avtonomnoj oblasti, avtonomnogo okruga Rossijskoj Federacii, utverzhdenного nazvannym Ukazom»//»Sobranie zakonodatel'stva RF», 06.05.1996, N 19, st. 2320 (*in Russian*)

12. Stat'ja 1 Federal'nogo zakona ot 02.01.2000 N 29-FZ «O kachestve i bezopasnosti pishhevyh produktov»//»Sobranie zakonodatel'stva RF», 10.01.2000, N 2, st. 150 (*in Russian*)

13. Stat'ja 1 Federal'nogo zakona ot 09.01.1996 N 3-FZ (red. ot 19.07.2011) «O radiacionnoj bezopasnosti naselenija»//»Sobranie zakonodatel'stva RF», 15.01.1996, N 3, st. 141 (*in Russian*)

14. Stat'ja 1 Federal'nogo zakona ot 09.02.2007 N 16-FZ «O transportnoj bezopasnosti»//»Sobranie zakonodatel'stva RF», 12.02.2007, N 7, st. 837 (*in Russian*)

15. Stat'ja 1 Federal'nogo zakona ot 21.07.1997 N 116-FZ «O promyshlennoj bezopasnosti opasnyh proizvodstvennyh ob#ektov»//»Sobranie zakonodatel'stva RF», 28.07.1997, N 30, st. 3588 (*in Russian*)

16. Stat'ja 1 Federal'nogo zakona ot 21.12.1994 N 69-FZ «O pozharnoj bezopasnosti»//»Sobranie zakonodatel'stva RF», 26.12.1994, N 35, st. 3649 (*in Russian*)

17. Stat'ja 2 Federal'nogo zakona ot 10.12.1995 N 196-FZ «O bezopasnosti dorozhnogo dvizhenija»//»Sobranie zakonodatel'stva RF», 11.12.1995, N 50, st. 4873 (*in Russian*)

18. Stat'ja 3 Federal'nogo zakona ot 21.07.1997 N 117-FZ «O bezopasnosti

gidrotehnicheskikh sooruzhenij»//»Sobranie zakonodatel'stva RF», 28.07.1997, N 30, st. 3589 (in Russian)

19. Strategija nacional'noj bezopasnosti Rossijskoj Federacii do 2020 goda, utverzhdannaja Ukazom Prezidenta Rossijskoj Federacii ot 12.05.2009 N 537// «Sobranie zakonodatel'stva RF», 18.05.2009, N 20, st. 2444 (in Russian)

20. Federal'nyj zakon ot 28.12.2010 N 390-FZ «O bezopasnosti»//»Rossijskaja gazeta», N 295, 29.12.2010 (in Russian)

О рецензенте:

Светлана Эдуардовна Несмеянова

доктор юридических наук

Профессор кафедры конституционного права Уральской государственной
юридической академии