
ОСНОВНЫЕ НАПРАВЛЕНИЯ ИСПОЛЬЗОВАНИЯ ТЕРМИНА «БЕЗОПАСНОСТЬ» В КОНСТИТУЦИЯХ ГОСУДАРСТВ — УЧАСТНИКОВ СНГ

В.М. Редкоус

Кафедра конституционного и международного права
Международная академия бизнеса и управления
5-й проезд Марьиной Рощи, 15-а, Москва, Россия, 129594

В статье показана современная практика использования понятий «безопасность», «национальная безопасность», «государственная безопасность» в конституциях государств — участников СНГ, выделены основные институты, использующие данные понятия.

Конституции государств — участников СНГ являются основополагающими правовыми актами, устанавливающими и закрепляющими правовую основу обеспечения национальной безопасности. В настоящее время в государствах — участниках СНГ продолжается активный процесс конституционного развития как на уровне самих конституций, так и на уровне законов и иных нормативных правовых актов, принимаемых в соответствии с действующими конституциями. В.Г. Вишняков в своей работе совершенно справедливо говорит, что «обновление конституций в большинстве стран Содружества стало результатом меняющейся расстановки политических сил, продолжающихся политических и экономических реформ. Вместе с тем в конституциях сохраняются основные конституционные нормы и принципы... Конституции сохраняют и укрепляют механизмы реализации прав личности, конституционные основы народовластия, приоритет общечеловеческих ценностей, господство права...» [22, с. 6–7].

Вопросы конституционного развития в аспекте обеспечения национальной безопасности затронуты в целом ряде научных работ [17; 23], однако проблематика конституционного развития государств — участников СНГ в них рассматривается явно недостаточно [19]. Р.В. Енгибарян в своей монографии отмечает, что в настоящее время осуществляется четвертый этап конституционного развития, который связан с «с крушением тоталитарных и авторитарный режимов в большинстве социалистических и развивающихся стран и вступлением их на путь демократических преобразований общества и государства». Одним из главных направлений этих преобразований, отмечает Р.В. Енгибарян, является осуществление широко-масштабных конституционных реформ, обновление практически всего конституционного законодательства [1, с. 50–51]. Все это в полной мере относится и к сфере обеспечения национальной безопасности.

Исследование конституционно-правовых основ обеспечения национальной безопасности в государствах — участниках СНГ является достаточно сложной научной проблемой. Поэтому в данной статье будут выделены лишь основные аспекты использования термина «безопасность» в конституциях государств — участников СНГ.

Сравнительный анализ конституционных норм государств Содружества показывает, что до настоящего времени *не выработан единый понятийный аппарат в области обеспечения национальной безопасности*. В конституциях государств СНГ употребляются понятия «безопасность», «национальная безопасность», «государственная безопасность», «экологическая безопасность», «общественная безопасность», «безопасность личности» и ряд других. Это обстоятельство, подчеркивает в своей работе Н.П. Патрушев, нередко приводит к неоднозначному пониманию содержания различных дефиниций в теории и создает проблемы в правоприменительной практике [16].

В Конституции РФ используются такие понятия, как «безопасность государства» (ст. 13 и 55), «государственная безопасность» (ст. 114), «безопасность» (ст. 71), «общественная безопасность», «экологическая безопасность» (ст. 72). Обеспечение безопасности, равно как и защита конституционного строя, прав и свобод человека и гражданина, является неотъемлемой частью деятельности государства и согласно ст. 71 Конституции РФ находится в исключительном ведении Российской Федерации [11]. Закон РФ 1992 г. «О безопасности» рассматривает безопасность как состояние защищенности жизненно важных интересов личности, общества и государства [2].

Однако следует заметить, что совершенствование понятийного аппарата приводит к тому, что в конституциях стран Содружества, принятых в более позднее время, в качестве базового употребляется понятие «национальная безопасность», а государственная, экологическая, информационная, общественная и иные рассматриваются как виды национальной безопасности. В частности, это характерно для конституций Беларуси [6], Молдовы [8], Украины [15].

Во всех конституциях государств — участников СНГ с большей или меньшей степенью конкретизации устанавливаются основания и пределы *ограничения основных прав и свобод человека и гражданина* в связи с необходимостью обеспечения национальной безопасности.

Например, ст. 19 Конституции Туркменистана гласит: «Осуществление прав и свобод не должно нарушать прав и свобод других лиц, требований морали, общественного порядка, причинять ущерб *национальной безопасности*» [13]. В п. 2 ст. 54 Конституции Молдовы закреплено, что «осуществление прав и свобод не подлежит никаким ограничениям, кроме тех, которые предусмотрены законом, соответствуют общепризнанным нормам международного права и необходимы в интересах национальной безопасности, территориальной целостности, экономического благосостояния страны, общественного порядка, в целях предотвращения массовых беспорядков и преступлений, защиты прав, свобод и достоинства других лиц, предотвращения разглашения информации, полученной конфиденциально, или обеспечения авторитета и беспристрастности правосудия» [8].

Статья 34 Конституции Украины устанавливает, что осуществление прав на свободу мысли и слова, на свободное выражение своих взглядов и убеждений, права свободно собирать, хранить, использовать и распространять информацию устно, письменно либо иным способом — по своему выбору — может быть ограничено законом в интересах национальной безопасности, территориальной целостности либо общественного порядка с целью предупреждения беспорядков или преступлений, для охраны здоровья населения, для защиты репутации или прав других людей, для предупреждения разглашения информации, полученной конфиденциально, либо для поддержания авторитета и непредвзятости правосудия» [15].

Следует также отметить, что Конституция Республики Таджикистан в ст. 43 устанавливает, что «защита Родины, охрана интересов государства, укрепление его

независимости, *безопасности* и оборонной мощи — священный долг гражданина...» [12].

Во всех конституциях закрепляются *полномочия высших органов государства в области обеспечения национальной безопасности*.

При этом устанавливается и подчеркивается ведущая роль президентов стран Содружества в решении вопросов обеспечения национальной безопасности. Так, например, в соответствии со ст. 79 Конституции Республики Беларусь Президент «...принимает меры по охране суверенитета Республики Беларусь, ее *национальной безопасности* и территориальной целостности, обеспечивает политическую и экономическую стабильность, преемственность и взаимодействие органов государственной власти, осуществляет посредничество между органами государственной власти» [6]. Статья 93 Конституции Республики Узбекистан устанавливает, что Президент Республики Узбекистан: «... 2) принимает необходимые меры по охране суверенитета, *безопасности* и территориальной целостности Республики Узбекистан, реализации решений по вопросам национально-государственного устройства» [14].

Органы законодательной власти в государствах СНГ реализуют в области национальной безопасности в основном законотворческую, контрольную и разрешительную функции. Так, например, п. 11 ст. 61 Конституции Республики Казахстан устанавливает, что Парламент вправе издавать законы, которые регулируют важнейшие общественные отношения, устанавливают основополагающие принципы и нормы, касающиеся, в том числе, и: «...обеспечения обороны и *безопасности государства*» [9]. В соответствии с п. 5 ст. 44 Президент Республики Казахстан «с согласия Сената Парламента назначает на должность Генерального прокурора и Председателя *Комитета национальной безопасности Республики*; освобождает их от должности» [9]. Отрадно заметить, что в Конституции РК четко указывается название органов национальной безопасности. Это является дополнительной гарантией стабильности правового положения органов национальной безопасности, что повышает эффективность их деятельности.

В соответствии со ст. 85 Конституции Украины исключительно законами Украины определяются: «... 17) основы национальной безопасности, организации Вооруженных Сил Украины и обеспечения общественного порядка; 18) правовой режим государственной границы; 19) правовой режим военного и чрезвычайного положения, зон чрезвычайной экологической ситуации...» [15].

Отметим одно из достоинств Конституции Украины: в ст. 107 установлены основы статуса Совета национальной безопасности и обороны Украины, который «является координационным органом по вопросам национальной безопасности и обороны при Президенте Украины. Совет национальной безопасности и обороны Украины координирует и контролирует деятельность органов исполнительной власти в сфере национальной безопасности и обороны...» [15].

В конституциях отражаются особенности полномочий органов исполнительной власти в области обеспечения национальной безопасности. Так, например, в соответствии с п. 5 и 8 ст. 72 Конституции Кыргызской Республики Правительство Кыргызской Республики: «... 5) обеспечивает проведение единой государственной политики в сферах культуры, науки, образования, здравоохранения, труда и занятости, социального обеспечения, охраны природы, *экологической безопасности* и природопользования; ... 8) обеспечивает реализацию мер по охране государственного суверенитета, территориальной целостности, защиты конституционного строя, а также мер по обороноспособности, *национальной и общественной безопасности* и правопорядку...» [10]. В соответствии с п. 6 ст. 89 Конституции Республики Арме-

ния Правительство: «обеспечивает оборону, *национальную безопасность* и осуществление внешней политики Республики» [5].

В конституциях государств СНГ в наиболее общем виде устанавливаются правовые *основы введения правовых режимов чрезвычайного и военного положения*, связанных с обеспечением национальной безопасности. Так, например, в соответствии со ст. 112 Конституции Азербайджанской Республики — «Применение чрезвычайного положения» — «при природных бедствиях, эпидемиях, эпизоотиях, больших экологических и иных катастрофах, а также совершении действий, направленных на нарушение территориальной целостности Азербайджанской Республики, мятеж против государства или государственный переворот, при массовых беспорядках, сопровождающихся насилием, при возникновении других конфликтов, создающих угрозу жизни и безопасности граждан, либо для нормальной деятельности государственных институтов Президент Азербайджанской Республики объявляет в отдельных местностях Азербайджанской Республики чрезвычайное положение и в течение 24 часов вносит принятый им соответствующий указ на утверждение Милли Меджлиса Азербайджанской Республики» [4]. В соответствии с п. 22 ст. 69 Президент Республики Таджикистан «...объявляет военное положение при реальной угрозе безопасности государства и вносит Указ об этом на утверждение совместного заседания Маджлиси милли и Маджлиси намояндагон...» [12].

В ряде конституций государств Содружества устанавливаются *основы правового положения органов национальной безопасности и их сотрудников*. Такие положения Конституции России неизвестны.

Так, ст. 109 Конституции Азербайджанской Республики устанавливает ряд конституционных полномочий Президента Азербайджанской Республики в области обеспечения национальной безопасности, в частности: «... 27) создает Совет Безопасности Азербайджанской Республики; ... 31) создает *специальные службы охраны* в пределах расходов, предусмотренных для этих целей государственным бюджетом Азербайджанской Республики...» [4].

Статья 17 Конституции Украины гласит: «Защита суверенитета и территориальной целостности Украины, обеспечение ее экономической и информационной безопасности являются важнейшими функциями государства, делом всего Украинского народа. Оборона Украины, защита ее суверенитета, территориальной целостности и неприкосновенности возлагаются на Вооруженные Силы Украины. Обеспечение *государственной безопасности* и защита государственной границы Украины возлагаются на соответствующие воинские формирования и правоохранительные органы государства, организация и порядок деятельности которых определяются законом. Вооруженные Силы Украины и иные воинские формирования никем не могут быть использованы для ограничения прав и свобод граждан либо с целью свержения конституционного строя, устранения органов власти или препятствования их деятельности. Государство обеспечивает социальную защиту граждан Украины, находящихся на службе в Вооруженных Силах Украины и в иных воинских формированиях, а также членов их семей...» [15].

Статья 28 Конституции Республики Армения вводит в ранг конституционного понятия термин «органы национальной безопасности» в следующей формулировке: «Право на создание партий и профессиональных союзов и вступление в них может ограничиваться в установленном законом порядке в отношении служащих Вооруженных Сил, полиции, *органов национальной безопасности*, прокуратуры, а также в отношении судей и члена Конституционного Суда...». В соответствии с положениями ст. 29 Конституции Республики Армения «каждый имеет право на проведе-

ние мирных, без оружия, собраний. Ограничение осуществления этих прав служащими Вооруженных Сил, полиции, *органов национальной безопасности*, прокуратуры, а также судьями и членами Конституционного Суда может предусматриваться только законом» [5].

Это подчеркивает важность исследования конституционно-правового положения органов национальной безопасности как в России, так и в государствах СНГ.

Несколько слов хочется сказать о конституционном развитии Грузии в контексте обеспечения национальной безопасности. Большие изменения в Конституцию Грузии в аспекте обеспечения национальной безопасности были внесены после «революции роз» 2003 года. Так, если в ранее действовавшей редакции Конституции Грузии [7] ст. 25 устанавливала, что «1. Все, кроме лиц, находящихся на службе в Вооруженных Силах, полиции и *службе безопасности*, имеют право без предварительного разрешения собираться публично и без оружия как в помещениях, так и под открытым небом...», то в новой редакции это положение уже изложено по иному: «1. Все, кроме лиц, находящихся на службе в Вооруженных Силах и министерстве внутренних дел, имеют право без предварительного разрешения собираться публично и без оружия как в помещениях, так и под открытым небом».

Если в ранее действовавшей редакции Конституции Грузии в соответствии с п. 5 ст. 27 «лица, зачисленные в личный состав Вооруженных Сил, службы государственной безопасности или органов внутренних дел, назначенные или избранные судьями или прокурорами, прекращают членство в политических объединениях», то в новой редакции в п. 5 ст. 26 Конституции Грузии установлено, что «5. Лица, зачисленные в личный состав военных сил или органов внутренних дел, назначенные или избранные судьями или прокурорами, прекращают членство в политических объединениях».

В ранее действовавшей редакции Конституции Грузии в соответствии с п. 2 ст. 78 устанавливалось, что «... 2. Запрещается слияние или иное объединение в одно ведомство Вооруженных Сил, службы государственной безопасности и полиции». В новой редакции Конституции Грузии данное положение из ст. 78 и вообще из текста Конституции изъято.

Таким образом, в ранее действовавшей редакции Конституции Грузии существование служб безопасности имело под собой определенную конституционную основу.

В настоящее время основные функции по обеспечения государственной безопасности Грузии выполняет Департамент контрразведки, входящий в состав МВД Грузии [21, с. 103–104]. Грузия является единственной страной в СНГ, где органы внутренних дел и государственной безопасности объединены в рамках одного ведомства — МВД Грузии.

В новейшей российской истории подобный опыт также был. Речь идет об Указе Президента РСФСР от 19 декабря 1991 г. «Об образовании Министерства безопасности и внутренних дел РСФСР». Однако Постановлением Конституционного Суда РФ от 14 января 1992 г. № 1-П настоящий Указ признан не соответствующим Конституции РСФСР [18]. В тексте Постановления справедливо сказано, что «разделение и взаимное сдерживание служб государственной безопасности и внутренних дел призвано обеспечивать конституционный демократический строй и является одной из гарантий против узурпации власти». Практика государственного строительства большинства цивилизованных стран подтверждает правильность позиции, изложенной в Постановлении Конституционного Суда РФ.

Краткий анализ положений конституций государств — участников СНГ показал, что в каждой из них вопросам обеспечения национальной безопасности уделя-

ется внимание, так как обеспечение национальной безопасности по сути является одной из важнейших функций современного государства. Конституция России в настоящее время подвергается первому совершенствованию, поэтому учет положительного зарубежного опыта в данной сфере необходим для поиска наиболее оптимального варианта конституционного закрепления обеспечения безопасности нашей страны.

ЛИТЕРАТУРА

- [1] *Енгибарян Р.В.* Конституционное развитие в современном мире. Основные тенденции. — М.: Норма, 2007.
- [2] Закон РФ от 5 марта 1992 г. № 2446-1 «О безопасности» (с посл. изм. и доп.) // Ведомости Съезда народных депутатов Российской Федерации и Верховного Совета Российской Федерации. — 1992. — № 15. — Ст. 769.
- [3] Законодательное обеспечение национальной безопасности Украины (сравнительно-правовое исследование): Монография / Под ред. В.М. Редкоуса. — М.: Орск, ОГТИ, 2005.
- [4] Конституция Азербайджанской Республики от 12 ноября 1995 г. (в редакции Постановления Конституционного суда Азербайджанской Республики от 21 июня 2002 г.; Решения Центральной избирательной комиссии Азербайджанской Республики от 29 августа 2002 г. № 99/372).
- [5] Конституция Республики Армения от 5 июля 1995 г.
- [6] Конституция Республики Беларусь от 15 марта 1994 г. № 2875 (с изменениями и дополнениями, принятыми на республиканских референдумах 24 ноября 1996 г. и 17 октября 2004 г.).
- [7] Конституция Грузии от 24 августа 1995 г.
- [8] Конституция Республики Молдова от 29 июля 1994 г. (в ред. Законов РМ № 957-XIII от 19.07.96, № 1115-XIV от 05.07.2000, № 351-XV от 12.07.2001, № 1469-XV от 21.11.2002, № 1470-XV от 21.11.2002, № 1471-XV от 21.11.2002, № 344-XV от 25.07.2003, № 185-XVI от 29.06.2006) // Мониторул Официал ал Р. Молдова № 1 от 12.08.1994.
- [9] Конституция Республики Казахстан от 30 августа 1995 г.
- [10] Конституция Кыргызской Республики от 5 мая 1993 г. (принята на двенадцатой сессии Жогорку Кенеша Кыргызской Республики двенадцатого созыва, изложена в Законе Кыргызской Республики «О новой редакции Конституции Кыргызской Республики» от 9 ноября 2006 г. № 180).
- [11] Конституция Российской Федерации (принята на всенародном голосовании 12 декабря 1993 г.) // Российская газета. — 1993. — № 237. — 25 дек.
- [12] Конституция Республики Таджикистан от 6 ноября 1994 г.
- [13] Конституция Туркменистана от 18 Махтумкули (мая) 1992 г.
- [14] Конституция Республики Узбекистан от 8 декабря 1992 г.: Принята 8 декабря 1992 г. на одиннадцатой сессии Верховного Совета Республики Узбекистан двадцатого созыва (в ред. Законов РУ № 989-XII от 28.12.93, № 470-II от 24.04.2003).
- [15] Конституция Украины от 28 июня 1996 г. № 254к/96-ВР (с изм. и доп., внесенными Законом Украины от 8 декабря 2004 г. № 2222-IV).
- [16] *Патрушев Н.П.* Особенности современных вызовов и угроз национальной безопасности России // Журнал российского права. — 2007. — № 7.
- [17] Правовая основа обеспечения национальной безопасности Российской Федерации: [Монография / Ю.И. Авдеев, С.В. Аленкин, В.В. Алешин, В.М. Редкоус и др.] / Под ред. проф. А.В. Опалева. — М.: ЮНИТИ-ДАНА, 2004.
- [18] Постановление Конституционного Суда РФ от 14 января 1992 г. № 1-П «По делу о проверке конституционности Указа Президента РСФСР от 19 декабря 1991 года «Об образовании Министерства безопасности и внутренних дел РСФСР» // Ведомости

- Съезда народных депутатов РСФСР и Верховного Совета РСФСР // Вестник Конституционного Суда Российской Федерации. — 1993. — № 1.
- [19] *Редкоус В.М.* Законодательное обеспечение национальной безопасности в государствах — участниках СНГ и его учет в российских условиях: Монография. — Пятигорск, КМВ, 2008.
- [20] *Редкоус В.М.* К вопросу об актуальных направлениях совершенствования правового регулирования общественных отношений в сфере обеспечения национальной безопасности Российской Федерации // Вестник Российского университета дружбы народов. Серия: Юридические науки. — 2006. — № 1 (19). — С. 15–28.
- [21] *Редкоус В. М.* Особенности правового положения органов национальной безопасности Грузии // Закон и право. — 2008. — № 11.
- [22] Сравнительный анализ конституций государств — участников СНГ / Отв. ред. В.Г. Вишняков. — М.: Издательский дом «Городец», 2006.
- [23] *Шуберт Т.Э.* Национальная безопасность России: конституционно-правовые аспекты. Сравнительно-правовое исследование. — М.: Право и закон, 2001.

**BASIC DIRECTIONS OF THE USE
OF THE TERM “SECURITY” IN CONSTITUTIONS
OF THE CIS STATE-PARTIES**

V. M. Redkous

Constitutional and international law department,
International Academy of business and management
5th proezd Maryina Rostcha, 15, Moscow, Russia, 129594

The article sets forth the contemporary practice of using the concepts “security”, “national security”, “state security” in constitutions of the CIS state-parties; singles out basic institutions using the above concepts.