

*Молдоев Э.Э.*

## ПРЕДМЕТ ПРАВОВОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ НАЦИОНАЛЬНОЙ БЕЗОПАСНОСТИ

Предмет национальной безопасности ограничен возможностями системы безопасности. Если же мы отказываемся от идеи ограничения предмета безопасности чисто регулятивным применением норм права, то теоретические обоснования этих систем вольно или невольно впадают в заблуждения, покидая почву реальности угроз. Система безопасности отваживается выйти за пределы разумной достаточности и неизбежно испытывает самодостаточное наращивание силовых элементов, гипертрофию силового поля, и, как это наблюдалось в отношениях между США и СССР в период "холодной войны", становится совершенно отрезанной от всякого согласия с опытом практического применения, рассматривает свои способы обеспечения безопасности как безусловно завершенные, конститутивные или самоценные.

При сопоставлении разнообразных угроз безопасности, на которые государство не отреагировало, едва ли не приходится признать, что сфера посягательств на безопасность, не влекущих за собой силовой реакции государства, и сфера государственно-охраняемых интересов безопасности почти равнозначны по своему объему. Следовательно, государство охраняет интересы безопасности путем применения силы, как правило, в наиболее важных случаях. В отношении посягательств на безопасность важность определяется вероятным объемом причиняемого вреда, принципом, известным со времен римского права: "Deminimis non curat praetor"<sup>1</sup> Поэтому ограничение предмета правового регулирования в области безопасности призвано ответить на вопрос: из каких элементов складывается национальная безопасность?

Не следует удивляться тому, что правовое регулирование как на национальном, так и международном уровне удовлетворяется частичной или фрагментарной регламентацией обеспечения безопасности, порождая локальные и разрозненные массивы норм о радиационной (ядерной), экологической, информационной безопасности. Тем самым право стремится как бы механистически разделить и сузить безопасность. Механистическое восприятие безопасности главенствует в теории права, более того, оно оправдывает себя. На протяжении трех веков абстрактную идею Ш. Монтескье о разделении властей воплощают в деятельности органов государственной и межгосударственной демократии, построенных по образу уравновешивающих друг друга механизмов. Механистическая картина права работала и работает. Однако не всегда эффективно.

Мир также сталкивается с несовершенством механизма в деятельности международных институтов.

Механистический материализм, заложенный полвека назад в Уставе ООН, например, в его нормах, регламентирующих принятие решений Советом Безопасности ООН, уже не отвечает потребностям обеспечения международной безопасности и своевременному реагированию на быстромеменяющиеся угрозы и опасности. Международные механизмы коллективных мер обеспечения безопасности не раз давали сбои, например, в Югославии, Ираке и во многих других регионах. По мнению Генерального секретаря ООН, "если каждая этническая, религиозная или языковая группа будет притязать на государственность, то не будет предела дроблению, а всеобщий мир, безопасность... станут еще более труднодостижимой целью". Вместе с тем, создание в обозримом будущем подразделений для принуждения к миру он считал нереалистичным.

Таким образом, представление о безопасности как механистической смене конфигураций угроз и опасностей перестает удовлетворять мир, несмотря на то, что созданная им правовая механика реагирования не достигла своего совершенства. Разумеется, механистическое искажение природы безопасности в праве связано с историческими особенностями ее интеллектуального постижения. В сфере безопасности традиционно происходила некая изоляция права в зависимости от конкретных государственных обстоятельств, скрывающихся под видом абстрактных политических конструкций и установок<sup>1</sup>. Видимо, путь к антирационалистическим преобразованиям в правовых системах не будет простым и быстрым. Поскольку преимущества изолированного внимания к определенной (изведанной) группе угроз безопасности состоят в том, что субъекты безопасности ограничивают свои усилия четко очерченными вещами, включенными в строго определенные отношения. В результате возникает абстракция некоей укомплектованности арсенала средств противодействия угрозам. На самом деле это может быть далеко не так.

Несовершенство правового обеспечения безопасности связано с тем, что отдельные нормы права содержат упрощенные (механистические) образы в области безопасности, например, используемые в концепциях "гарантированного уничтожения", "неприемлемого ущерба", "военно-стратегического паритета" и т.п. В них обнаруживается, что их истинность на практике не может быть удостоверена<sup>1</sup>. Они закрепляются в правовых нормах только лишь в качестве разработанных логических конструкций высокой степени абстракции, которые по сути сводятся лишь к арифметическим подсчетам соотношений мощности, количества вооружений и других чисто технических сведений. Итак, механистический разум

опасающихся политиков в правовом регулировании зачастую дает примеры ошибок и подмены идеологией конкретного качества национальной безопасности. Чрезмерное влияние механицизма движет право за пределы его достоверности и общезначимости, навязывает ему свойство постоянно пересматривать все начиная с основ.

В правовом регулировании обеспечение безопасности имеет ту особенность, что подчиняя систему норм только частному случаю, она может упустить вопросы единства безопасности. Так, идеологизированная правовая регламентация "государственной безопасности" в СССР привела к дезинтеграции национальных экономических, военных, научных, культурных и прочих связей внутри страны. За очень короткий исторический промежуток времени государства, возникшие на территории бывшего СССР, столкнулись с множеством новых угроз безопасности, как бы подтверждая известную мысль о том, что "распад многонациональных империй всегда открывал долгий период национальных, племенных и религиозных войн. Конец диархии СССР - США заставляет мир перейти от рисков мировой войны, вызванной региональными конфликтами, к миру региональных конфликтов, грозящих перерасти в мировую войну"<sup>1</sup>.

Новые вызовы и опасности привели к пониманию того, что предмет национальной безопасности объемлет собой не только понятия и принятые политико-правовые и материалистические объекты, но также и морально-психологические, нравственные и другие еще непознанные типы отношений, например, национально-психологические. Обеспечение национальной безопасности предполагает процесс стабилизирующей экспансии, развития, с необходимостью переходящего от одного объемлемого ею ареала к другому. Все, что достигнуто в безопасности, утрачивается и входит в новые взаимодействия, возникающие из прежних. Итак, состояние национальной безопасности меняется во времени и пространстве. При смене состояний безопасности для государственных органов, ее обеспечивающих, всегда будет существовать напряжение между нерешительностью колеблющегося противодействия и действительностью решительного поведения в опасной ситуации.

Ограничение предмета правового регулирования национальной безопасности применительно к уже отмеченным общим характеристикам этого понятия дополняет и конкретизирует изменение состояния безопасности во времени и пространстве. Если национальная безопасность существует в течение некоторого периода, это означает, что она существует в каждый из моментов этого периода. При этом делимость времени не означает делимости безопасности. Делимость территориальной сферы применения норм о национальной безопасности также не делает делимым ее предмет. Государство стремится обеспечивать национальную безопасность на всей своей территории и в каждой ее точке. Исходя из этого

можно говорить о плотности обеспечения безопасности применительно к территории, региону, континенту. Таким образом, делимость времени и делимость пространства имеют разное значение для понимания и применения действия норм права в области обеспечения национальной безопасности.

Опасность возникает и исчезает в определенный момент времени. Развитие опасности во времени проходит череду фаз: подъем, спад или их чередование. Опасность может фиксироваться как правовая форма. Единжды возникнув, она должна оставаться в праве как некий параметр для реагирования, и тогда государство или иной субъект безопасности может пользоваться повторяемостью мер по прогнозированию, пресечению и ликвидации последствий опасности. Действие норм в области безопасности может быть сложным и иметь обратную силу. Так, все юридические отношения до угрозы (факта) не могут быть нормированы особым законодательством, например, военного (чрезвычайного) времени. Равно как все юридические отношения, действия и события, возникшие после факта угрозы, не могут регулироваться только особыми источниками права.

Идея необратимости действия права питается двумя основными соображениями - гарантией прав личности и необходимостью стабильного общественного порядка. Норма права как мера личной свободы, определяющая приобретение или утрату личностью прав и обязанностей, пределы дозволенного и недозволенного личности к обществу, государству или к другой личности, может иметь обязательную силу в момент юридического факта угрозы. Норма права, являющаяся установлением общественного порядка, утрачивает свое значение, когда власть принимает решение об изменении общественных правоотношений.

В области безопасности действуют нормы, которые сами по себе не являются мерой личной свободы, а только упорядочивают государственные и общественные правоотношения. Например, нормы о структуре и функциях государственных или международных органов, множество специально-технических норм. Есть и нормы, которые вторгаются из области безопасности в сферу правового статуса личности. Например, если государство, установившее воинскую обязанность с 18 лет, переходит на 21 год, то с момента вступления в силу этой нормы на граждан до 21-летнего возраста распространяется обратная сила нормы, лишаящая их возможности с 18-летнего возраста приобрести статус военнослужащих. Подобные казусы можно множить. И таким образом, бессилие права по отношению к прошлому выступает всего лишь как историко-политический принцип, отображающий юридические возможности правового регулирования во времени. Суммируя теоретические воззрения на действие норм и их практику, можно выделить следующие понимания:

а) к угрозе безопасности применяется право, действующее на момент посягательства на безопасность;

б) к угрозе безопасности применяется право, действующее на момент посягательства на безопасность, но нормы, облегчающие положение личности, имеют обратную силу;

в) новая более жесткая для личности норма не распространяется на прежние деяния, возникшие до угрозы безопасности;

г) новая норма применяется ко всем деяниям, признаваемым угрозой, до ее принятия, но подлежит применению после ее вступления в силу в связи с констатацией угрозы.

Таким образом, угроза национальной безопасности и ее источники не могут иметь по отношению к обществу и государству какие-либо преимущества, основывающиеся на обратной силе права.

Война и мирное время являют собой характерный пример традиционного подхода к действию норм в области безопасности. Первым условием обороны, согласно статье 51 Устава ООН, как уже отмечалось, является неправомерное нападение, вызывающее немедленную насильственную защиту. Но далеко не всякий интерес государства может быть охраняем обороной. Право устанавливает пределы правомерности обороны - применения вооруженной силы для защиты от посягательства на безопасность. Международное право, конституционные нормы обязывают государства не вести агрессивных войн, обеспечивать оборонительный характер своих вооруженных сил.

Следовательно, "военные приготовления должны подлежать действию юридических ограничений. Цели обороны должны быть связаны не с "территориальной целостностью", а со стремлением к "структурному соответствию" - обеспечением структурной неспособности к нападению"<sup>1</sup>. Однако такая трактовка далеко не общепризнанна. Традиционная другая - согласно статье 5 Североатлантического договора и статье 2 Лондонского протокола НАТО от 22 октября 1951 г. "вооруженным нападением" признается нападение: "на территорию любой из Договаривающихся сторон в Европе или Северной Америке, на алжирские департаменты Франции, на территорию Турции или на острова, находящиеся под юрисдикцией любой Договаривающейся стороны в районе северной части Атлантического океана - к северу от тропика Рака; на войска, суда или самолеты любой из Договаривающихся сторон в этих районах, также как и в любом районе Европы, в котором к моменту вступления в силу Договора будут находиться оккупационные войска любой Договаривающейся стороны или в районе Средиземного моря и в районе северной части Атлантического океана к северу от тропика Рака, или в воздушном пространстве над перечисленными территориями".

Сказанное позволяет сделать вывод о том, что бесконечная предметно и исторически определенная во времени совокупность различных объективных и субъективных факторов влияет на состояние национальной безопасности, должна учитываться в правовом регулировании деятельности сил и органов национальной безопасности.