

ФОРМИРОВАНИЕ НОВОЙ ОТРАСЛИ ПРАВА И ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА В СФЕРЕ НАЦИОНАЛЬНОЙ БЕЗОПАСНОСТИ

И.Бобокулов,

д.ю.н, профессор кафедры
«Международное право и
государство-правовые дисциплины», УМЭД

Национальная безопасность как объект правового регулирования

Базовым в исследуемом контексте, несомненно, является понятие «национальная безопасность». Данная категория, будучи исходной точкой в понимании сущности общественных отношений в сфере безопасности – предмета правового воздействия, является ключом в познании природы таких структурных элементов национальной безопасности, как национальный интерес, объект, субъект, система, силы и средства ее обеспечения.

В современной политико-правовой мысли и законодательной практике государств постсоветского пространства понятие национальной безопасности отождествляется с безопасностью трех ее основных субъектов, т.е. личности, общества и государства. Практически во всех действующих законах, стратегиях и концепциях безопасности государств СНГ она определяется как *состояние защищенности жизненно важных интересов личности, общества и государства от внешних и внутренних угроз*¹.

Однако, несмотря на внешнее или формальное сходство, национальная безопасность как концепция (система взглядов), идея и политика варьируется (различается) от общества к обществу. Она базируется на тех фундаментальных условиях, которые присущи

¹ Закон Кыргызстана «О национальной безопасности» от 2003 г. <http://cbd.minjust.gov.kg/act/view/ru-ru/1168>; Закон «О национальной безопасности Республики Казахстан» от 2012 г. <https://adilet.zan.kz/rus/docs/Z1200000527>; Закон Республики Таджикистан «О безопасности» от 2011 г. http://ncz.tj/system/files/Legislation/721_ru.pdf; Стратегия национальной безопасности Российской Федерации от 2021 г. <http://publication.pravo.gov.ru/Document/View/0001202107030001?index=1&rangeSize=1> и др.

конкретному обществу и государству, пространству и времени². Ее приоритеты, цели и задачи формируются под воздействием географического/геополитического положения страны, характера политического режима, уровня политико-правовой культуры, экономических предпосылок, социальных условий и цивилизационных факторов (истории, культуры, религии, системы ценностей и др.). Указанные факторы, в свою очередь, составляют основу формулирования и продвижения национальных интересов системообразующих элементов политики и права национальной безопасности.

Главная социальная функция и предназначение права заключается в его роли как регулятора общественных отношений. Право, посредством установления общеобязательных норм и правил для участников общественных отношений и их упорядочивания, обеспечивает стабильность этих отношений и формирует определенный правопорядок. Последний, как состояние регулируемых правом общественных отношений и один из структурных элементов общественного порядка, в конечном итоге, способствует укреплению устоев общества и государства.

Что касается общественных отношений в сфере национальной безопасности, то анализ отечественных и зарубежных исследований и практики государств в этой области свидетельствует о том, что данная сфера в течение долгого времени оставалась вне юрисдикции права. В результате она подвергалась наименьшему воздействию и охвату правового регулирования. Это обстоятельство во многом объясняется тем, что:

во-первых, традиционно национальная безопасность носила политико-ориентированный и этатический характер. Она, главным образом, обслуживала потребности государства – первичного субъекта безопасности. При этом основное внимание уделялось совершенствованию механизма

² В исследованиях безопасности «неоднозначная» или «двусмысленная» природа национальной безопасности имеет широкое признание. См.: Arnold Wolfers. "National Security" as an Ambiguous Symbol // Political Science Quarterly, No 4, Vol LXVII, December 1952; Ann M., Fitz-Gerald A. UK National Security Strategy: Institutional and Cultural Challenges // Defence Studies, March 2008, Vol. 8, No. 1.; Sharon L. Caudle. National Security Strategies: Security from What, for Whom, and by What Means // Journal of Homeland Security and Emergency Management, Vol. 6, Issue 1, 2009.

принятия политических решений, т.е. формированию политики национальной безопасности;

во-вторых, вплоть до 70-х годов прошлого столетия доминирующее положение в системе национальной безопасности суверенного государства занимала военно-политическая сфера, а вооруженные силы считались единственно эффективным средством ее обеспечения и решающим фактором в международных отношениях. Иные сферы и направления национальной безопасности, а также силы и средства (в том числе правовые) ее обеспечения и защиты/продвижения национальных интересов считались второстепенными и оставались в тени силового компонента;

в-третьих, следует также отметить тот факт, что сфера национальной безопасности относилась к исключительной юрисдикции компетентных государственных органов и оставалась закрытой для широкого научного сообщества темой. При этом научные изыскания, в том числе их правовое измерение, осуществлялись в рамках специализированных учебных заведений.

Изменение характера и природы феномена национальной безопасности, в конечном счете, привело к росту востребованности права в качестве механизма правового регулирования и эффективного средства ее обеспечения. В условиях глобализации произошло коренное изменение в понимании сущности, целей и задач безопасности: национальная безопасность перестала быть монопольной сферой государственных институтов; расширился круг субъектов и спектр их интересов; «юрисдикция» национальной безопасности вышла за рамки высокой политики, т.е. сугубо военно-политической сферы; человеческое измерение стало предметом исследования безопасности и объектом межгосударственных отношений; активное вовлечение негосударственных акторов в процесс обеспечения национальной безопасности стало велением времени; возникли трансграничные акторы и угрозы, которые предопределили дальнейшее развитие исследования безопасности и законодательства в этом направлении³.

³ См.: Бобокулов И.И. Эволюция концепции безопасности: от военного к социальному аспекту //Международные отношения. 2006. №3. – С. 33-39.

В современном мире растет осознание того, что прочная правовая база и устойчивость конституционного строя способствуют укреплению *государственности*, центрального элемента национальной и государственной безопасности. Тенденции развития межгосударственных отношений и обеспечения международной безопасности свидетельствуют о том, что слабые и/или несостоявшиеся государства являются «*национальной и международной проблемой первостепенной важности*»⁴ и одной из основных угроз всеобщему миру и безопасности.

В контексте Республики Узбекистан объективная необходимость и фундаментальная значимость формирования законодательных основ обеспечения национальной безопасности, главным образом, обусловлены самим фактом обретения ею государственного суверенитета и тем, что объектом правового регулирования в сфере национальной безопасности являются *фундаментальные политико-правовые ценности*, т.е. защита суверенитета, территориальной целостности и конституционного строя государства, от приумножения и нормативной защиты которых зависит устойчивость политической системы, благосостояние личности и общества.

Законодательство в сфере национальной безопасности: состав и виды нормативно-правовых актов

Исторически проблемы безопасности ассоциировались с *raison d'Etat*, т.е. государственными соображениями и/или интересами. «Принцип *raison d'Etat*, - писал Г. Киссинджер, - предполагал, что благополучие государства оправдывает применение любых средств для обеспечения национальных интересов»⁵. Их достижения, в свою очередь, руководствовались и регламентировались директивами высшего руководства и/или нормативно-правовыми документами, имеющими гриф «секретно».

Сегодня, благодаря расширению сфер и спектра задач, решаемых в рамках национальной безопасности, законодательство в этом направлении поступательно развивается. Опираясь на теории права и исходя из практики

⁴ Francis Fukuyama. State-building: Governance and World Order in the 21st Century. – Ithaca, New York. Cornell: University Press, 2004. – P. XI.

⁵ Генри Киссинджер. Дипломатия /Пер. с англ. В. Верченко. – М.: Издательство АСТ, 2019 – С.50.

государств, можно сделать вывод о том, что нормативно-правовую базу регулирования общественных отношений в области национальной безопасности составляют: 1) *национальное законодательство* (конституция, конституционные и иные законы, подзаконные акты главы государства, а также министерств и ведомств); 2) *международно-правовые документы* (общепризнанные нормы и принципы международного права, положения Устава ООН, международные договора); и 3) *концептуальные и доктринальные документы* (стратегий развития, концепций национальной безопасности, концепций внешнеполитической деятельности, оборонная/военная доктрина, доктрина обеспечения информационной безопасности и др.).

В системе права национальной безопасности нормы и положения *конституции*, несомненно, занимают центральное место. Этот вид нормативно-правовых актов, имея всеобъемлющий и фундаментальный характер и воплощая в себе интересы и волю народа, обладает высшей юридической силой по отношению к другим правовым актам. Положения Конституции Республики Узбекистан, касающиеся обороны и безопасности (глава XXVI), рассматриваются в неразрывном системном единстве с нормами статей главы I (Государственный суверенитет), главы II (Народовластие), главы IV (Внешняя политика) и других глав и разделов Конституции, которые образуют конституционно-правовые основы обеспечения государственного суверенитета и безопасности.

Общепризнанные нормы и принципы международного права, jus cogens, будучи императивными нормами международного сообщества, имеют наивысшую юридическую силу в отношении всех категорий норм как национальной, так и международно-правовой системы. Примат общепризнанных норм международного права закреплен в преамбуле Конституции Республики Узбекистан. Основные принципы международного права также нашли свое отражение в ст. 17 Конституции Республики Узбекистан, которая устанавливает, что «Республика Узбекистан является полноправным субъектом международных отношений. Ее внешняя политика исходит из принципов суверенного равенства государств, неприменения силы или угрозы силой, нерушимости границ,

мирного урегулирования споров, невмешательства во внутренние дела и других общепризнанных принципов и норм международного права».

Следующую группу составляют *международные договоры*, которые в условиях роста взаимосвязанности и взаимообусловленности национальной безопасности государств, появления новых вызовов и угроз приобретают особую значимость. В структуре международных договоров Республики Узбекистан важное место занимают соглашения о стратегическом партнерстве между ведущими мировыми и региональными державами, борьбе с трансграничными угрозами, договоры по международно-правовому оформлению линии государственной границы, а также соглашения, направленные на укрепление системы региональной безопасности в Центральной Азии, в частности, учредительные документы международных региональных организаций, Договор о создании зоны, свободной от ядерного оружия, представляющий собой реализацию инициативы Республики Узбекистан и др.

В национальном законодательстве Республики Узбекистан закреплён примат норм международных договоров в отношении положений законов и других нормативно-правовых актов страны. Например, в Законе Республики Узбекистан «О борьбе с терроризмом» определено, что: «Если международным договором Республики Узбекистан установлены иные правила, чем те, которые предусмотрены законодательством Республики Узбекистан о борьбе с терроризмом, то применяются правила международного договора» (ст.3.)⁶.

Безусловно, основным юридическим актом, предмет которого составляют наиболее важные общественные отношения, являются законы. В рассматриваемой области – это *закон о национальной безопасности*. Впервые закон о национальной безопасности был принят в США в 1947 году при администрации Г.Трумэна. Сегодня подобный закон составляет неотъемлемую часть нормативно-правовой базы многих стран мира (КНР, Республики Кореи и др.), в том числе ряда стран Центральной Азии (Казахстана, Кыргызстана и Таджикистана).

⁶ Закон Республики Узбекистан «О борьбе с терроризмом» от 2000 г. <https://lex.uz/docs/19015>.

Закон определяет общие принципы, силы и средства обеспечения безопасности и порядок их использования, устанавливает круг субъектов безопасности, их полномочий, взаимосвязь и взаимодействие между собой. В его положениях юридически определен «понятийный аппарат», т.е. понятия и термины, которые применяются в регулировании общественных отношений в области национальной безопасности. Закон, выступая системообразующим правовым актом, способствует дальнейшему развитию законодательства в области национальной безопасности, составляет нормативно-правовую основу разработки и принятия иных правовых и концептуальных документов: законов, концепций, стратегий и доктрин безопасности.

Существующая законодательная база Республики Узбекистан в сфере безопасности, главным образом, охватывает вопросы организации военной службы, обороны и управления Вооруженными Силами (Закон Республики Узбекистан «Об обороне»), правового положения деятельности министерств и ведомств, субъектов национальной безопасности (Законы Республики Узбекистан «О Службе государственной безопасности», «О Государственной службе безопасности Президента Республики Узбекистан», «Об органах внутренних дел», «О Национальной гвардии Республики Узбекистан» и др.), борьбы с угрозами национальной безопасности (Законы Республики Узбекистан «О борьбе с терроризмом», «О противодействии экстремизму», «О противодействии коррупции», «О противодействии торговле людьми», «О кибербезопасности»), установления режима безопасности («О защите государственных секретов», «О Государственной границе Республики Узбекистан», «О чрезвычайном положении»), сил и средств обеспечения безопасности (Закон Республики Узбекистан «О средствах массовой информации») и др.

Анализ действующей нормативно-правовой базы обеспечения национальной безопасности свидетельствует об объективных трудностях систематизации массива законодательных актов и определенном отставании или несоответствии современного состояния развития национального законодательства и динамики общественных отношений в этой области. ***О необходимости пересмотра нормативно-правовых основ***

планирования и применения Вооруженных Сил в связи с обновлением концептуальных документов по обеспечению безопасности страны отметил Президент Республики Узбекистан Ш. Мирзиёев⁷.

Концептуальные основы обеспечения национальной безопасности

Самостоятельную группу составляют **концептуальные и доктринальные документы**, которые определяют основы единой государственной политики в области национальной безопасности. Главенствующее место, бесспорно, занимает концепции национальной безопасности.

Концепция национальной безопасности – это *официально принятая система взглядов* на обеспечение безопасности личности, общества и государства, которая формируется посредством определения жизненно важных интересов субъектов безопасности, выявления основных (внутренних и внешних) угроз, разработки приоритетных направлений, систем и принципов ее обеспечения. Центральная роль в разработке концепции национальной безопасности, безусловно, принадлежит главе государства.

Концепция национальной безопасности является *унифицированным документом*, представляющим собой *политико-правовую основу* осуществления государственной политики в области безопасности. Этот документ обеспечивает единый и комплексный подход ко всем аспектам национальной безопасности; повышает эффективность обеспечения национальной безопасности путём оптимизации участия всех основных субъектов; способствует достижению консенсуса во внутренних делах и укреплению межгосударственного сотрудничества.

Положения всех иных концептуальных и доктринальных документов должны соответствовать и вытекать из концепции национальной безопасности. В частности, Оборонная доктрина Республики Узбекистан, определяющая принципы и подходы к обеспечению национальной

⁷ Выступление Президента Республики Узбекистан Шавката Мирзиёева на заседании Совета безопасности в расширенном составе // <http://www.press-service.uz/ru/lists/view/1419>.

безопасности Республики Узбекистан в военной сфере, устанавливает, что доктрина основывается на Конституции, Концепции национальной безопасности и других законодательных актах Республики Узбекистан⁸.

Концепция национальной безопасности (политика) формируется под влиянием и с учетом определенных внутренних и внешних факторов, к которым относятся: объективные потребности личности, общества и государства; геополитические факторы (географическое положение государства, его экономическая и военная мощь, демографическая ситуация в стране, наличие природных ресурсов); военно-политическая обстановка в регионе и мире; уровень стабильности межгосударственных отношений с сопредельными странами и т.д.

Анализ зарубежного и отечественного опыта по разработке аналогичных концептуальных документов позволяет характеризовать концепцию национальной безопасности как *интеллектуальный продукт* со следующей структурой:

- *жизненно важные национальные интересы*, осознанные потребности нации в самосохранении, защите национальных ценностей, конституционного строя и государственного суверенитета, прав и свобод человека;

- *миссия страны на данном этапе*, т.е. понимание приоритетов, целей и задач национальной безопасности, политики реализации национальных интересов субъектами безопасности, главным образом, главой государства;

- *конкретные целевые установки*, разрабатываемые и реализуемые компетентными государственными органами, экспертным сообществом, общественными организациями и иными субъектами безопасности. Подобный диалог способствует формированию всеобщего консенсуса на базе основных национальных ценностей и приоритетов, а также определении реальных и возможных вызовов и угроз безопасности⁹.

⁸ Оборонная доктрина Республики Узбекистан от 2018 г. <https://lex.uz/docs/3495906>.

⁹ См.: Snider D.S. The National Security Strategy: Documenting Strategic Vision. – Carlisle, PA, Strategic Studies Institute, 1995; Alan G. Stolberg. How Nation-states Craft National Security Strategy Documents. – Carlisle, PA, Strategic Studies Institute, 2012; Сергей Минасян. Мировой опыт принятия концепции национальной безопасности // «21-й ВЕК», № 2 (4), 2006.

Создание действенных законодательных и концептуальных основ обеспечения национальной безопасности представляет собой не только одну из приоритетных задач развития национального законодательства, укрепления правопорядка и государственности, противодействия современным угрозам безопасности, но и закладывает основу формирования отрасли права.

Право национальной безопасности: трудности определения юридической принадлежности

Истоки преподавания права национальной безопасности в качестве самостоятельной дисциплины берут свое начало с 70-х гг. прошлого века¹⁰. Одним из основоположников этой области является Университет Вирджиния (США), где был учрежден Центр по исследованию проблем права национальной безопасности (1981), введен специальный курс («Право и национальная безопасность») и издан учебник («Право национальной безопасности»¹¹).

За годы независимости вопросы безопасности стали предметом исследования трудов отечественных ученых. Ученые-правоведы Узбекистана исследовали широкий круг вопросов касательно общетеоретических проблем международной безопасности¹², правового регулирования национальной безопасности¹³, отдельных международно-правовых проблем обеспечения региональной безопасности, в частности,

¹⁰ См.: Scott L. Silliman. Teaching National Security Law // Journal of National Security Law and Policy. Vol. 1. 2005.

¹¹ John Norton Moore, Frederick S. Tipson and Robert F. Turner. National Security Law. – Durham, North Carolina: Carolina Academic Press, 1990. При этом следует отметить тот факт, что предмет права национальной безопасности в США во многом выходит за рамки его «традиционного» понимания и предмета, и охватывает широкий круг вопросов касательно применения силы, права вооруженных конфликтов, международного уголовного, морского и космического права и др. См.: John Norton Moore, Frederick S. Tipson and Robert F. Turner. National Security Law & Policy. – Durham, North Carolina: Carolina Academic Press, 2015. – Р. XIII.

¹² Маккамбаев П.А. От современного понятия «безопасность» в сущности международной безопасности // Общественное мнение. Права человека. – Ташкент, 2009. – № 4 (48); Рахманов А.Р. Проблемы безопасности. – Т.: «Академия», 2009.

¹³ Кашинская Л.Ф. Национальная безопасность и правовая система // Общественное мнение. Права человека. – Ташкент, 2003. – № 1. (21); Турсунов А.С., Нурназаров Р. Национальная безопасность Республики Узбекистан и правовое регулирование ее обеспечения. – Т., 2004.

правового оформления государственной границы, определения безъядерного статуса Центральной Азии и др.¹⁴.

Следует отметить, что существование системы юридических норм и принципов и общественных отношений, формально составляющей право национальной безопасности, не подвергается сомнению. Однако мнения научного сообщества расходятся по поводу юридическо-правовой принадлежности права национальной безопасности¹⁵. В литературе право национальной безопасности квалифицируется как *комплексный институт конституционного (государственного) права*¹⁶, *комплексная отрасль права*¹⁷ и *правовой режим*¹⁸. Ниже проанализируем доводы специалистов и попытаемся сформулировать свою позицию по этому вопросу.

По мнению Т.В.Вербицкой, «национальная безопасность фактически приобрела свойства комплексного института конституционного права, то есть группы норм, регулирующих однородные общественные отношения в сфере национальной безопасности»¹⁹. Приоритетным субъектом обеспечения безопасности, по ее утверждению, по-прежнему является государство в лице его властных органов²⁰, а предмет регулирования данного института определяется как «обеспечение государством в лице компетентных органов возможности жизни его народонаселения посредством предупреждения возникновения угроз суверенитету»²¹.

¹⁴ Касымов А., Неклесса Г. Международно-правовые аспекты создания зон свободных от ядерного оружия. – Т., 1999; Маккамбаев П.А. Международно-правовые проблемы пограничной безопасности Республики Узбекистан. – Т.: Ташкентский государственный юридический институт, 2009; Бобокулов И.И. Международно-правовые аспекты региональной безопасности: вопросы теории и практики. – Т.: УМЭД, 2010; Исмоилов Б., Махмудов Н. Ҳозирги замон энергетик хавфсизлигини таъминлашнинг халқаро ҳуқуқий йўллари //Халқаро муносабатлар. – Тошкент, 2009. – 4-сон (38).

¹⁵ В частности, автор полемической статьи «Является ли «право национальной безопасности» по сути парадоксальным» в первом номере журнала «*Journal of National Security Law and Policy*», анализируя это явление, задается вопросом «действительно ли «право национальной безопасности» заслуживает быть самостоятельной областью исследования?». Stephen I. Vladeck. Is «National Security Law» Inherently paradoxical? // *National Security Law and Policy*. Vol. 1, No. 1., 2005. – P. 11-17.

¹⁶ См.: Вербицкая Т.В. Национальная безопасность как институт конституционного права. Монография – М.: Мир науки, 2015. – 94 с.; Бондарь Н.С. Права человека и гражданина как фактор конституционной безопасности //Права человека и конституционная безопасность. – Ростов - н/Д: Изд-во РГУ, 2002.

¹⁷ См.: Чапчиков С.В. Становление новой комплексной отрасли права-права национальной безопасности // Известия Юго-Западного государственного университета. 2012. №4-1. – С. 102-112.

¹⁸ См.: Путинцев А.В. Право национальной безопасности: институт, отрасль, правовой режим? // Вопросы безопасности. – 2020. № 4. – С. 17-27. DOI:10.25136/2409-7543.2020.4.33827.

¹⁹ Вербицкая Т.В. Национальная безопасность как институт конституционного права. Монография – М.: Мир науки, 2015. – С.4.

²⁰ Вербицкая Т.В. Указ. соч. – С. 4-5.

²¹ Вербицкая Т.В. Указ. соч. – С. 25.

Представляется, что это узкий и в определенной степени традиционный и этатический подход по отношению к национальной безопасности. В понимании ее сложной природы во главу угла ставится государство и защита его интересов. При этом необходимо отметить, что законодательство и совокупность общественных отношений в этой области давно переросли и вышли за рамки предмета института конституционного права, распространившись на другие отрасли и институты. Сегодня существуют правовые институты, которые составляют предмет права национальной безопасности, определенно, имея общую цель и однородные общественные отношения.

В то же время следует констатировать тот факт, что в условиях расширения и пополнения структуры права национальной безопасности новыми институтами его «конституционные основы» будут оставаться корневыми. Предметом конституционного права являются фундаментальные общественные отношения, которыми охватываются конституционный строй, территориальная организация государства, основы правового положения личности и др., а совокупность юридических норм и принципов в рамках права национальной безопасности призваны регламентировать общественные отношения, объектами которых являются такие фундаментальные конституционно-правовые ценности как конституционный строй, территориальная целостность, права и свободы личности.

А.В.Путинцев высказывает в пользу того, что право национальной безопасности следует рассматривать как правовой режим. Говоря о национальной безопасности как о комплексном явлении, по его мнению, «целесообразно вести речь о правовом режиме национальной безопасности, рассматривая его как совокупность правовых средств (статичное понимание) и воплощение в системе социальных практик и ментальности общества (динамический компонент)»²².

Категория «правовой режим» является широко обсуждаемой темой в юридической науке. По мнению известного ученого С.С.Алексеева,

²² Путинцев А.В. Указ. соч. – С. 24.

правовой режим определяется как порядок регулирования, который выражен в комплексе правовых средств, характеризующих особое сочетание взаимодействующих между собой дозволений, запретов, а также позитивных обязываний и создающих особую направленность регулирования²³.

В этом смысле правовой режим (как совокупность правовых средств и порядок) присущ отраслям публичного права. Предмет права национальной безопасности составляют общественные отношения, которые по своей природе являются управленческими и имеют властный характер. Правовые режимы, направленные на обеспечение безопасности государства, характеризуются «жёсткими», в рамках которых, как отмечают специалисты, преобладают «императивные и запретительные методы в отношении физических и юридических лиц, их объединений с одной стороны и наделение органов государственной власти дискреционными полномочиями с другой»²⁴.

Правовой режим как система норм и правил, совокупность правовых средств, т.е. методов и способов *осуществления права*, является частью режимов более высокого ранга, т.е. государственного и политического. «Именно с помощью правовых режимов, - отмечает Э.К.Утяшов, - практически утверждаются и реально функционируют режимы государственные и политические, ибо последние, как правило, облекаются в определенную юридическую форму»²⁵.

Итак, национальная безопасность как вид государственной деятельности представляет собой специфический режим. Она предполагает наличие определенных политических, правовых, организационных, экономических и других средств, необходимых для достижения цели (безопасности). Правовой режим (право национальной безопасности, комплекс правовых средств) выступает важным измерением, определяющим режим национальной безопасности. Последний, в свою очередь, выступает в качестве важной составляющей части

²³ Алексеев С.С. Общие дозволения и общие запреты в советском праве. – М., 1989. – С.185.

²⁴ Утяшов Э.К. Правовые режимы: понятие, признаки, структура, методы правового регулирования. Право и политика. 2 (170) - 2014. – С. 258. DOI: 10.7256/1811-9018.2014.2.7303.

²⁵ Утяшов Э.К. Указ. соч. – С.257.

государственного режима. Безусловно, такой подход укрепляет вертикаль власти и права, однако в классическом или традиционном понимании категории системы права и ее составных частей, то он оставляет пробел в ее структуре.

По мнению С.В.Чапчикова, создание эффективного механизма правового регулирования единой системой юридических средств способствовало бы организации и упорядочиванию элементов сферы национальной безопасности. Он считает, что достижение этой цели возможно только в рамках формирования новой комплексной отрасли права – права национальной безопасности²⁶. В теории права комплексная отрасль права определяется как «совокупность правовых норм, регулирующих отношения в какой-либо определенной сфере деятельности и относящихся к разным отраслям права»²⁷.

Мы исходим из той предпосылки, что национальная безопасность, будучи сложным социальным и политико-правовым явлением, с межотраслевым и смежным характером общественных отношений в ее рамках и их удельным весом, также наличием солидной законодательной базы в этой области действительно может претендовать на однородность (составляющих ее частей) и быть самостоятельной комплексной отраслью права.

Национальная безопасность имеет достаточно разветвленную систему, которая включает в себя ряд подсистем (безопасность личности, общества и государства) и сфер безопасности (общественная, экономическая, военная, информационная, экологическая и др.). Поэтому, на наш взгляд, комплексный характер права национальной безопасности характеризуется тем, что его структура состоит из правовых институтов (например, институт чрезвычайного положения, институт государственной

²⁶ См.: Чапчиков С.В. Становление новой комплексной отрасли права-права национальной безопасности //Известия Юго-Западного государственного университета. 2012. №4-1. – С. 102-112; Чапчиков, С.Ю. О формировании комплексной отрасли законодательства в сфере национальной безопасности / С.Ю. Чапчиков //Юридический мир. 2014. № 11 (215). – С. 19-24; Чапчиков С.В. Механизм правового регулирования в сфере национальной безопасности: некоторые дискуссионные проблемы. <https://www.sworld.com.ua/konfer32/190.pdf>

²⁷ Большой юридический словарь / Под ред. А.Я. Сухарева, В.Е. Крутских. – 2-е. изд., перераб. и доп. – М.: ИНФРА-М, 2001. – С. 265.

тайны, институт общественной безопасности, преступления против мира и безопасности и др.), которые имеют также межотраслевой характер.

Из общей теории права известно, что отрасль права представляет собой совокупность правовых норм, регулирующих определенную область однородных общественных отношений и имеет обособленные методы правового воздействия. Предмет и метод правового регулирования являются важными системообразующими элементами отрасли права. Предмет правового регулирования по праву считается «материальным» критерием разграничения норм права на самостоятельные отрасли, поскольку под ним понимаются качественно обособленные группы общественных отношений, которые по своему глубинному экономическому и социально-политическому содержанию требуют отдельного, самостоятельного и своеобразного юридического воздействия²⁸.

Предметом права национальной безопасности являются общественные отношения между субъектами права/безопасности, направленные на поддержание и обеспечение национальной безопасности. Общественные отношения, как правило, возникают по поводу реализации, защиты и продвижения интересов. Известный российский ученый И.И. Лукашук, проводя анализ соотношения интереса и права, пишет: «Интересы первичны, они определяют содержание и характер права. Право призвано их защищать».²⁹ Итак, право представляет собой нормативный регулятор и средство согласования интересов.

Отличительная особенность общественных отношений в области национальной безопасности заключается в том, что в их рамках речь идет только о тех интересах, которые в литературе получили название «национальные интересы». Категория «национальный интерес» представляет собой относительно новое явление в отечественной науке Узбекистана. За годы независимости она получила развитие, главным образом, в рамках теории и практики международных отношений и связанных с ними дисциплин – геополитики, исследований безопасности и

²⁸ Алексеев С.С. Общая теория права. Т. 1. – М., 1981. – С. 244; Фаткуллин Ф. Н. Проблемы теории государства и права. – Казань, 1987. – С. 144; Теория государства и права: Курс лекций / Под ред. Н.И. Матузова и А.В. Малько. – 2-е изд., перераб. и доп. – М.: Юрист. 2000. – С. 399.

²⁹ Лукашук И.И. Глобализация, государство, право, XXI век. – М.: «Спарк», 2000. – С. 93.

др.,³⁰ что определенно соответствует доминирующим тенденциям развития научной мысли в этом направлении. Согласно утвердившемуся в политической науке мнению, национальные интересы, как важные устремления и потребности нации, образуют бесспорный предмет международных отношений и основную цель внешнеполитической деятельности государства.

Национальные интересы, свойственные суверенным государствам, определяют содержание политики и права национальной безопасности и служат аналитическим инструментом в определении их целей и задач. Национальный интерес находит свое воплощение в конкретных правовых нормах и принципах (например, суверенитет, территориальная целостность, права человека и др.), законодательно закрепляемых в соответствующих нормативно-правовых актах (конституциях, международных договорах, законах и концепциях национальной безопасности). Категория «национальные интересы» нормативно утвердилась в национальном законодательстве Республики Узбекистан³¹.

Важным элементом предмета правового регулирования выступает субъект (права/безопасности), участник общественных отношений в сфере безопасности. Содержание и цель его активной и созидательной деятельности заключаются в защите объекта безопасности (национального интереса). Круг субъектов или участников общественных отношений в области безопасности и их полномочия определяются юридически в

³⁰ См.: Касымов А., Васькин И. Основные направления внешней политики Республики Узбекистан. – Т.: Узбекистан, 1994; Турсунов А.С. Конституционные основы внешней политики Республики Узбекистан. – Т.: ТГЮИ, 2002; Хасанов У.А. Региональная безопасность и национальные интересы (Центральноазиатский регион). – М., 2004. – 192 с.; Мавлонов И. Основные направления внешней политики и дипломатии Республики Узбекистан в трудах И.А. Каримова. – Т.: УМЭД, 2006; Бобокулов И.И. «Миллий хавфсизлик» тушунчасининг концептуал тахлили //Жамият ва бошқарув. – Тошкент, 2013. – № 3. – Б. 47-52. Правовые аспекты исследованы: Рахманкулов М.Х. Актуальные проблемы развития конституционно-правовых основ внешней политики Республики Узбекистан в условиях демократического обновления страны. Учебно-научное методическое пособие. Часть I. – Т.: УМЭД, 2015. – 132 с..

³¹ Так, Закон «Об обороне» гласит, что защита национальных интересов является одной из целей, для которой организуются и содержатся Вооруженные Силы. Оборонная доктрина Республики Узбекистан, принятая в январе 2018 года, определяет, что «Республика Узбекистан ... строит отношения со всеми странами на основе приоритета национальных интересов страны и с учетом общепризнанных принципов и норм международного права...». Оборонная доктрина Республики Узбекистан //Утверждена Законом Республики Узбекистан от 9 января 2018 года № РЗУ-458 //<https://lex.uz/docs/3495906>.

соответствующих законах и международных договорах. Государство является первичным и основным субъектом.

Что касается методов правового регулирования, то они, будучи способом воздействия юридических норм на общественные отношения, подразделяются на диспозитивные и императивные. Характерное свойство императивного метода заключается во властном воздействии (т.е. воздействии органами власти) на участника общественных отношений, урегулированных нормами права. Общественные отношения в области безопасности являются управленческими и имеют государственное содержание. Наряду с императивным методом, субординация и властный приказ являются эффективными методами регулирования управленческой, служебной, оперативной деятельности компетентных государственных органов и должностных лиц³².

Наличие отраслевых принципов является еще одним косвенным подтверждением становления новой отрасли права. На основе анализа законодательства государств в качестве основных принципов обеспечения национальной безопасности можно выделить: неучастие в военно-политических блоках; равную и одинаковую безопасность; запрещение применения силы или угрозы силой; баланс интересов личности, общества и государства; приоритет национальных интересов и др.

Заключение

Анализ становления и развития общественных отношений и законодательства в области национальной безопасности позволяет сделать следующие выводы:

во-первых, национальная безопасность, как и любая сфера жизнедеятельности общества, должна находиться под юрисдикцией права. Наличие однородных общественных отношений, законодательных основ, методов и принципов их регулирования, а также удельный вес общественных отношений и нормативно-правовой базы в этой области позволяют нам утверждать о зарождении новой отрасли права – права национальной безопасности. Для Узбекистана обстоятельством (или

³² Теория государства и права: Курс лекций / Под ред. Н.И. Матузов и А.В. Малько. – 2-е изд., перераб. и доп. – М.: Юрист, 2000. – С. 401.

социальным фактом) возникновения общественных отношений в области национальной безопасности, несомненно, стало обретение им государственной независимости;

во-вторых, в современном мире возросло значение и удельный вес правовых (в том числе международно-правовых) сил и средств как регулятора общественных отношений в области безопасности и механизма поддержания международного мира и безопасности. Совокупность организационно-правовых мер, включающих в себя систему общепризнанных норм и принципов международного права; международно-правовых документов; национального законодательства и др. все больше находят свое применение в практике государств;

в-третьих, в качестве приоритетных направлений развития правовых основ обеспечения национальной безопасности можно выделить следующие: 1) разработка основополагающих законодательных актов, регламентирующих организацию системы национальной безопасности, правовое положение государственных органов, действенных субъектов национальной безопасности; 2) дальнейшее развитие законодательных и концептуальных основ обеспечения отдельных сфер национальной безопасности; 3) развитие договорно-правовой базы, нацеленной на урегулирование актуальных международно-правовых проблем в Центральной Азии, а также противодействие современным угрозам национальной безопасности государств региона;

в-четвертых, главная задача создания и укрепления правового механизма регулирования общественных отношений в сфере безопасности должна заключаться в достижении баланса интересов личности, общества и государства, т.е. трех фундаментальных субъектов безопасности во внутренних отношениях и последовательной реализации приоритетов национальных интересов во внешней политике.

Использованные источники

1. Закон Кыргызстана «О национальной безопасности» от 2003 г. <http://cbd.minjust.gov.kg/act/view/ru-ru/1168>; Закон «О национальной безопасности Республики Казахстан» от 2012 г. <https://adilet.zan.kz/rus/docs/Z1200000527>; Закон Республики Таджикистан «О безопасности» от 2011 г. http://ncz.tj/system/files/Legislation/721_ru.pdf; Стратегия национальной безопасности Российской Федерации от 2021 г. <http://publication.pravo.gov.ru/Document/View/0001202107030001?index=1&rangeSize=1> и др
2. Arnold Wolfers. "National Security" as an Ambiguous Symbol // Political Science Quarterly, No 4, Vol LXVII, December 1952; Ann M., Fitz-Gerald A. UK National Security Strategy: Institutional and Cultural Challenges // Defence Studies, March 2008, Vol. 8, No. 1.; Sharon L. Caudle. Na-tional Security Strategies: Security from What, for Whom, and by What Means // Journal of Homeland Security and Emergency Management, Vol. 6, Issue 1, 2009.
3. Бобокулов И.И. Эволюция концепции безопасности: от военного к социальному аспекту // Международные отношения. 2006. №3.
4. Francis Fukuyama. State-building: Governance and World Order in the 21st Century. – Ithaca, New York. Cornell: University Press, 2004.
5. Генри Киссинджер. Дипломатия /Пер. с англ. В. Верченко. – М.: Издательство АСТ, 2019.
6. Закон Республики Узбекистан «О борьбе с терроризмом» от 2000 г. <https://lex.uz/docs/19015>
7. Выступление Президента Республики Узбекистан Шавката Мирзиёева на заседании Совета безопасности в расширенном составе // <http://www.press-service.uz/ru/lists/view/1419>
8. Оборонная доктрина Республики Узбекистан от 2018 г. <https://lex.uz/docs/3495906>
9. Snider D.S. The National Security Strategy: Documenting Strategic Vision. – Carlisle, PA, Strategic Studies Institute, 1995; Alan G. Stolberg. How Nation-states Craft National Security Strategy Documents. – Carlisle, PA, Strategic Studies Institute, 2012; Сергей Минасян. Мировой опыт принятия концепции национальной безопасности // «21-й ВЕК», № 2 (4), 2006.
10. Scott L. Silliman. Teaching National Security Law // Journal of National Security Law and Policy. Vol. 1. 2005.
11. John Norton Moore, Frederick S. Tipson and Robert F. Turner. National Security Law. – Durham, North Carolina: Carolina Academic Press, 1990. При этом следует отметить тот факт, что предмет права национальной безопасности в США во многом выходит за рамки его «традиционного» понимания и предмета, и охватывает широкий круг вопросов касательно применения силы, права вооруженных конфликтов, международного уголовного, морского и космического права и др. См.: John Norton Moore, Frederick S. Tipson and Robert F. Turner. National Security Law & Policy. – Durham, North Carolina: Carolina Academic Press, 2015.
12. Маккамбаев П.А. От современного понятия «безопасность» в сущности международной безопасности // Общественное мнение. Права человека. – Ташкент, 2009. - № 4 (48); Рахманов А.Р. Проблемы безопасности. – Т.: «Академия», 2009.
13. Кашинская Л.Ф. Национальная безопасность и правовая система // Общественное мнение. Права человека. – Ташкент, 2003. – № 1. (21); Турсунов А.С., Нурназаров Р. Национальная безопасность Республики Узбекистан и правовое регулирование ее обеспечения. – Т., 2004.

14. Касымов А., Неклесса Г. Международно-правовые аспекты создания зон свободных от ядерного оружия. – Т., 1999; Маккамбаев П.А. Международно-правовые проблемы пограничной безопасности Республики Узбекистан. – Т.: Ташкентский государственный юридический институт, 2009; Бобокулов И.И. Международно-правовые аспекты региональной безопасности: вопросы теории и практики. – Т.: УМЭД, 2010; Исмоилов Б., Махмудов Н. Ҳозирги замон энергетик хавфсизлигини таъминлашнинг халқаро ҳуқуқий йўллари //Халқаро муносабатлар. – Тошкент, 2009. – 4-сон (38).
15. Вербицкая Т.В. Национальная безопасность как институт конституционного права. Монография – М.: Мир науки, 2015.; Бондарь Н.С. Права человека и гражданина как фактор конституционной безопасности //Права человека и конституционная безопасность. – Ростов - н/Д: Изд-во РГУ, 2002.
16. Чапчиков С.В. Становление новой комплексной отрасли права-права национальной безопасности // Известия Юго-Западного государственного университета. 2012. №4-1.
17. Путинцев А.В. Право национальной безопасности: институт, отрасль, правовой режим? // Вопросы безопасности. – 2020. № 4. DOI:10.25136/2409-7543.2020.4.33827.
18. Вербицкая Т.В. Национальная безопасность как институт конституционного права. Монография – М.: Мир науки, 2015.
19. Алексеев С.С. Общие дозволения и общие запреты в советском праве. – М., 1989.
20. Утяшов Э.К. Правовые режимы: понятие, признаки, структура, методы правового регулирования. Право и политика. 2 (170) - 2014. DOI: 10.7256/1811-9018.2014.2.7303.
21. Чапчиков С.В. Становление новой комплексной отрасли права-права национальной безопасности //Известия Юго-Западного государственного университета. 2012. №4-1; Чапчиков, С.Ю. О формировании комплексной отрасли законодательства в сфере национальной безопасности / С.Ю. Чапчиков //Юридический мир. 2014. № 11 (215).; Чапчиков С.В. Механизм правового регулирования в сфере национальной безопасности: некоторые дискуссионные проблемы. <https://www.sworld.com.ua/konfer32/190.pdf>
22. Алексеев С.С. Общая теория права. Т. 1. – М., 1981.; Фаткуллин Ф. Н. Проблемы теории государства и права. – Казань, 1987.; Теория государства и права: Курс лекций / Под ред. Н.И. Матузова и А.В. Малько. – 2-е изд., перераб. и доп. – М.: Юристъ.
23. Оборонная доктрина Республики Узбекистан //Утверждена Законом Республики Узбекистан от 9 января 2018 года № ЗРУ-458 <https://lex.uz/docs/3495906>.
24. ¹ Теория государства и права: Курс лекций / Под ред. Н.И. Матузов и А.В. Малько. – 2-е изд., перераб. и доп. – М.: Юрист, 2000.