

Список литературы

Государственная тайна и ее защита в Российской Федерации: учебно-практическое пособие (под ред. М.А. Вуса и А.В. Федорова). 2007. СПб.: Юридический центр Пресс. 752 с.

Макаров О.С. 2014. *Правовое обеспечение информационной безопасности на примере защиты государственных секретов государств – участников СНГ*: дис. ... д.ю.н. М. 444 с.

Редкоус В.М. 2007. К вопросу о понятии государственной тайны по законодательству государств – участников СНГ. – *Право и государство: теория и практика*. № 11(35). С. 95-99.

YUSUPOV Rafaehl' Midhatovich, Corresponding Member of RAS, Director of St. Petersburg Institute for Informatics and Automation of the Russian Academy of Sciences (SPIIRAS) (39, 14 line VO, St. Petersburg, Russia, 199198; spiiran@iias.spb.su)

VUS Mihail Aleksandrovich, Cand.Sci.(Tech.), Senior Researcher of St. Petersburg Institute for Informatics and Automation of the Russian Academy of Sciences (SPIIRAS) (39, 14 line VO, St. Petersburg, Russia, 199198; mixail-vys@mail.ru; mihail-vys@yandex.ru)

TO THE QUESTION OF IMPROVING THE MODEL LEGISLATION ON STATE SECRETS IN THE FRAMEWORK OF CIS IPA

Abstract. Regulation of protection of state secrets in the laws of the countries of the CIS is largely similar. In the model law state secrets are divided into two components – state and official secrets. A unified approach to the definition of state secrets, and their correlation with the official secrets has not been developed yet. There are differences in the approaches to the legislative definition of the categories of information which are prohibited to be referred to state secrets, to the deadline of classifying information as a secret one, and others. In view of convergence and harmonization of legislation the CIS member states are developing the Commentary to the Model Law on State Secrets.

Keywords: state secrets, CIS, national and model laws, approximation and harmonization, review

САФИНА Светлана Борисовна – к.ю.н., доцент, заведующий кафедрой конституционного и административного права Башкирской академии государственной службы и управления при Президенте Республики Башкортостан (450008, Россия, Республика Башкортостан, г. Уфа, ул. Заки Валиди, 40; svetlanasafina@mail.ru)

КОНСТИТУЦИОННЫЙ ЗАКОН В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ: ПОНЯТИЕ И ПРЕДМЕТ РЕГУЛИРОВАНИЯ

Аннотация. В статье исследуются федеральные конституционные законы и конституционные законы республик в составе Российской Федерации. Рассматриваются их понятия, признаки, правовое закрепление в федеральном законодательстве и законодательстве республик. Исследуются отношения, являющиеся предметом регулирования конституционным законом, выявляются проблемы нормативного закрепления понятия конституционного закона.

Ключевые слова: федеральный конституционный закон, конституционный закон республики в составе Российской Федерации, конституция, закон о поправке к конституции, обычные законы

Конституция любого государства как основной закон, закрепляющий только базовые, фундаментальные общественные отношения, в силу своего относи-

тельно небольшого объема содержит лишь основы конституционных отношений. Содержание конституции не позволяет отразить в ней все взаимоотношения человека и государства, подробную организацию и деятельность органов государственной власти. В связи с этим конкретизация и развитие конституционных положений происходит в соответствующем законодательстве.

При этом значимость конституционно-правовых отношений подразумевает более высокий уровень регулирования, чем просто обычными законами, что обуславливает существование особого вида законов, которые по существу продолжают и развивают конституцию, закрепляя отношения власти, суверенитета и свободы личности. Этот вид закона имеет особую природу и органически связан с конституцией. В Российской Федерации такие законы называются конституционными. Федеральные конституционные законы персонифицируют субъекты властвования, учреждают государственные органы и определяют их компетенцию и порядок деятельности, определяют пределы государственной власти и гарантии единства и целостности государства, стабильности ее субъектного состава.

Категория конституционных законов до принятия Конституции РФ 1993 г. была неизвестна отечественной правовой системе. В бывшем СССР понятие «конституционный закон» не сложилось. С.В. Поленина, например, выделяла «из общей массы законодательных актов конституционные законы – Конституцию СССР и конституции союзных и автономных республик» и вместе с другими исследователями полагала, что конституционное развитие в СССР утвердило систему моноконституционного акта, исключающего параллельное с Конституцией автономное существование каких-либо иных конституционных по своей юридической силе законов, поскольку любые дополнения и изменения должны быть инкорпорированы в текст Конституции [Поленина, Сильченко 1987: 60].

Часть ученых наряду с Конституцией выделяли конституционные законы, под которыми понимались те законы, издание которых прямо предусматривалось текстом Конституции СССР [Тихомиров 1996: 88]. Л.А. Морозова, активный сторонник выделения категории конституционных законов в системе советского законодательства, считала, что им присуща особая функция: значение регулируемых конституционными законами общественных отношений, их содержание, особенности нормативных предписаний сообщают этим законам такие свойства, которые фактически обеспечивают им более высокое положение в иерархии законодательных актов по сравнению с обыкновенными законами и придают им более высокую юридическую силу [Морозова 1985: 78].

Необходимо отметить, что, хотя конституционный закон не упоминался и не закреплялся юридически как вид законодательного акта, в некоторых случаях отдельные законы выполняли назначение конституционных. Так, например, когда в 1961 г. Тувинская автономная область преобразовалась в Тувинскую автономную республику в составе РСФСР, Верховный Совет Тувинской АССР принял четыре закона по поводу ее общественного устройства и государственной организации. Указанные акты в совокупности играли роль Конституции Тувинской АССР и восполняли ее отсутствие вплоть до принятия Конституции РСФСР 1978 г.

Если обратиться к законодательной практике большинства зарубежных стран, то можно констатировать, что однозначного понятия конституционного закона в них нет. Понимание конституционного закона нередко основано на том, что конституционный закон – это закон, который, как правило, вносит изменения и дополнения в конституцию, принимается в особом, усложненном порядке, часто совпадающим с процедурой изменения конституции, обладает обычно той же юридической силой, что и сама конституция. Вместе с тем в некоторых зарубежных государствах под конституционным законом понимается не закон, вносящий изменение в конституцию (или не только он), а закон, который, дополняя ее, остается самостоятельным [Сравнительное... 2002: 21].

Близким к понятию конституционного закона является употребляемое в зарубежной конституционной практике понятие органического закона. Такими считают законы, касающиеся определенного круга вопросов, которые «органически» вытекают из конституции, т.е. когда принятие таких законов предусмотрено кон-

ституцией или они конкретизируют ее положения. В этом случае органический закон понимают как акт, определяющий правовой статус какого-либо органа государственной власти, местного самоуправления или какого-либо другого конституционно-правового института.

В Российской Федерации на сегодняшний день существует только доктринальное понятие конституционного закона. Среди разных понятий, содержащихся в юридической литературе, выделим, на наш взгляд, самое удачное: конституционный закон — это закон, отличающийся особо тесной, органической связью с конституцией и прежде всего с ее главными государственными институтами, усложненным порядком принятия, конкретным обозначением в тексте конституции, более высокой юридической силой, чем другие законы [Конституционное законодательство... 1999: 35]. Указание на «конкретное обозначение в тексте конституции» мы считаем здесь принципиально важным. Официальное закрепление в конституции (или ином законодательном акте) определенного вида закона дает основание для его использования, для придания ему каких-либо особых свойств и функций. Произвольного использования в данном случае быть не может.

Факт закрепления в Конституции РФ категории конституционных законов не только обуславливает их существование, но и косвенно определяет предмет их регулирования. В 13 статьях Конституции устанавливаются императивные правила, согласно которым обозначенные общественные отношения могут регулироваться только посредством федерального конституционного закона. Статья 108 Конституции РФ закрепляет, что федеральные конституционные законы принимаются по вопросам, предусмотренным Конституцией РФ. Таким образом, из смысла конституционных норм следует, что предмет федеральных конституционных законов определен в Конституции исчерпывающим образом, он может быть расширен и дополнен только путем изменения федеральной Конституции. Тем не менее 9 ноября 2009 г. в Российской Федерации был принят федеральный конституционный закон № 4-ФКЗ «О Дисциплинарном судебном присутствии» (сегодня не действует), не предусмотренный федеральной Конституцией, что нарушало сложившуюся правовую традицию и порождало очередную правовую коллизию.

В имеющихся на сегодняшний день проектах не принятого до сих пор федерального закона о нормативных правовых актах конституционный закон также понимается как вид закона, принимаемого исключительно по вопросам, прямо указанным в Конституции РФ. Эти вопросы регулируют наиболее важные вопросы государственного строительства, например важнейшие государственные институты (правительство, референдум, судебная система и др.); различные государственно-правовые состояния (чрезвычайное и военное положение); состав федерации (принятие и образование нового субъекта федерации); символы государства (гимн, герб, флаг). На сегодняшний день общее число федеральных конституционных законов, включая изменяющие и дополняющие, составляет около 90.

Федеральные конституционные законы не включаются в конституцию, образуют самостоятельный пласт правовых норм, являются подконституционными актами. Они не вносят коррективы в федеральную Конституцию, для этих целей существуют законы РФ о поправках к Конституции РФ — особый вид нормативных актов, существование которых определил Конституционный суд РФ в своем постановлении от 31 октября 1995 г. № 12-П «По делу о толковании статьи 136 Конституции Российской Федерации». Принятым впоследствии федеральным законом от 4 марта 1998 г. «О порядке принятия и вступления в силу поправок к Конституции Российской Федерации» было установлено, что закон о поправке к Конституции — специальный и единственный вид закона, которым возможно внесение поправок в Конституцию.

Подконституционность федерального конституционного закона подтверждается возможностью осуществления в его отношении конституционного контроля, т.е. проверки на предмет его соответствия Конституции РФ. Например, 21 марта 2007 г. Конституционный суд РФ вынес постановление № 3-П «По делу о проверке конституционности ряда положений статей 6 и 15 Федерального конституционного закона “О референдуме Российской Федерации”».

Итак, на федеральном уровне конституционный закон обладает рядом специфических черт: особым предметом регулирования, особым порядком принятия, особым местом в иерархии законодательных актов, невозможностью использования вето президента РФ.

Если говорить о наличии конституционного закона на уровне республик в составе РФ, то следует признать, что некоторые республики используют данный вид закона, но не всегда аналогично с федеральными правилами. В отличие от федерального уровня, во многих республиках в составе РФ уже приняты свои законы о нормативных правовых актах республики (Адыгея, Алтай, Башкортостан, Дагестан, Ингушетия, Кабардино-Балкария, Карачаево-Черкесия, Карелия, Марий Эл, Мордовия, Северная Осетия – Алания, Хакасия). В Татарстане принят закон о своде законов, в Бурятии – о законопроектной деятельности, в Республике Саха (Якутия) – о правовых актах органов государственной власти республики. В этих законах, а также в текстах конституций некоторые республики закрепили понятие конституционного закона и довольно активно этот закон применяют. Конституционный закон предусмотрен в системе законодательных актов таких республик, как Адыгея, Алтай, Ингушетия, Карачаево-Черкесия, Саха (Якутия), Северная Осетия – Алания, Тыва, Чеченская республика, Хакасия.

Каждая республика, в которой предусмотрен конституционный закон, по-своему определяет предмет регулирования этим видом закона. Анализируя законодательство республик, можно сделать вывод, что конституционный закон предусмотрен либо для внесения изменений, дополнений и поправок в республиканскую конституцию, либо только для развития и конкретизации конституционных положений, либо еще и для закрепления некоторых конституционно-правовых институтов.

К республикам, использующим конституционный закон в первом случае, можно отнести Адыгею, Карачаево-Черкесию и Хакасию. Указанные республики принимают довольно большое число конституционных законов, изменяющих тексты своих конституций, и в другом качестве этот вид закона, как правило, не используют.

Республики, использующие конституционный закон во втором случае, не только изменяют при его помощи тексты своих конституций, но и регулируют ими наиболее важные вопросы жизнедеятельности в случаях, прямо предусмотренных конституцией республики. Это такие республики, как Алтай, Ингушетия, Саха (Якутия), Северная Осетия – Алания, Тыва, Чеченская республика. Помимо большого числа конституционных законов этих республик, вносящих поправки в соответствующие конституции, существует также определенное число конституционных законов, регулирующих общественные отношения в сфере конституционного устройства республик. Например, приняты конституционные законы Республики Ингушетия о государственном флаге, государственном гербе, Конституционном суде, государственном гимне; конституционные законы Республики Тыва об уполномоченном по правам человека, Конституционном суде, о земле, правительстве, о статусе столицы – города Кызыла, об административно-территориальном устройстве; конституционные законы Республики Саха (Якутия) о правительстве, Государственном собрании (Ил Тумэн), Конституционном суде и конституционном судопроизводстве, о главе республики; конституционные законы Республики Северная Осетия – Алания о правительстве, Конституционном суде; конституционные законы Чеченской республики о системе органов исполнительной власти, Конституционном суде, статусе депутата парламента.

Наиболее исчерпывающим образом статус конституционного закона закреплен в Законе Республики Алтай от 5 марта 2008 г. № 18-РЗ «О нормативных правовых актах Республики Алтай», ст. 7 которого устанавливает, что конституционный закон Республики Алтай – нормативный правовой акт, принятый Государственным собранием – Эл Курултай Республики Алтай или непосредственно населением на референдуме Республики Алтай, издаваемый по вопросам ведения Республики Алтай, прямо определенным в Конституции Республики Алтай. Это вопросы: 1) о внесении поправок в Конституцию Республики Алтай; 2) Государственном собрании – Эл Курултай Республики Алтай; 3) правительстве Республики Алтай;

4) Конституционном суде Республики Алтай; 5) флаге, гербе и гимне Республики Алтай.

Таким образом, понятие конституционного закона в республиках в составе РФ отлично от понятия федерального республиканского закона. Республиканский конституционный закон всегда выступает в роли закона, вносящего изменения в республиканские конституции, но также может и развивать и дополнять положения республиканской конституции. Здесь необходимо заметить, что федеральный конституционный закон не может использоваться в роли закона, изменяющего федеральную конституцию. В республиках же, имеющих конституционные законы, последние обязательно используются для изменения республиканской конституции. В этом принципиальная разница.

Процедура принятия республиканских конституционных законов во всех республиках очень похожа – конституционный закон принимается квалифицированным большинством (не менее 2/3 голосов) депутатов парламента. И в этом прослеживается его сходство с федеральным конституционным законом. Правда, в отличие от федерального конституционного закона, на который не распространяется вето президента РФ, в некоторых республиках республиканский конституционный закон может быть отклонен главой республики. Например, в соответствии со ст. 106 Конституции Республики Тыва в случае отклонения главой – председателем правительства Республики Тыва конституционного закона Республики Тыва в течение 14 дней с момента его поступления, Верховный хурал (парламент) Республики Тыва вновь рассматривает его в установленном порядке.

Юридическая сила республиканского конституционного закона выше, чем юридическая сила обычного закона республики, что некоторые республики прямо и устанавливают в своем законодательстве.

Таким образом, конституционные законы на уровне республик в составе РФ также образуют определенный пласт законодательства. Причем законы эти в системе российского законодательства хотя и обладают специальными признаками, но являются неоднородными. В связи с этим можно сформулировать несколько выводов. Во-первых, предмет регулирования конституционными законами республик особый, отличен от предмета регулирования обычными законами и различен в разных республиках. Во-вторых, процедура принятия конституционного закона республики более сложная, отличная от процедуры принятия обычного закона. В-третьих, конституционные законы в республиках занимают определенное место в иерархии законодательных актов республики (между республиканской конституцией и обычным законом республики). В-четвертых, в разных республиках по-разному решается вопрос о возможности применения вето высшим должностным лицом республики в отношении конституционного закона.

Совершенно очевидно, что категория конституционного закона в РФ четко не определена, противоречива, несогласована. Признаки конституционного закона и предмет его регулирования на федеральном уровне и уровне республик не совпадают, есть различия в процедуре принятия этого закона. Причиной этой несогласованности является отсутствие нормативного определения видов и форм правовых актов, регулирования подготовки, принятия и действия законодательства в РФ.

Конституционные законы республик входят в систему общероссийского законодательства, следовательно, должно быть четкое и единообразное с федеральным использование этой категории законов. В этой связи, на наш взгляд, необходимо актуализировать принятие федерального закона о нормативных правовых актах в РФ, что принесло бы большую пользу в деле унификации и систематизации законодательства.

Список литературы

Конституционное законодательство России (под ред. Ю.А. Тихомирова). 1999. М.: Городец. 382 с.

Морозова Л.А. 1985. *Конституционное регулирование в СССР*. М.: Юридическая литература. 144 с.

Поленина С.В., Сильченко Н.В. 1987. *Научные основы типологии нормативно-правовых актов в СССР*. М.: Наука. 151 с.

Сравнительное конституционное право (под ред. В.Е. Чиркина). 2002. М.: Международные отношения. 448 с.

Тихомиров Ю.А. 1996. *Курс сравнительного правоведения*. М.: Норма. 432 с.

SAFINA Svetlana Borisovna, Cand.Sci.(Legal), Associate Professor, Head of the Chair of State and Administrative Law, Bashkir State Academy of Public Administration and Management under the President of the Republic of Bashkortostan (40, Zaki Validi St, Ufa, Republic of Bashkortostan, Russia, 450008; svetlanasafina@mail.ru)

CONSTITUTIONAL LAW IN THE RUSSIAN FEDERATION: CONCEPT AND SUBJECT OF THE REGULATION

Abstract. The author investigates federal constitutional laws, constitutional laws of republics as the parts of the Russian Federation. Their concepts, features, legal confirmation in the federal legislation and republican legislation are under consideration. The article analyzes relations, involved in the subject of the regulation by the constitutional law; and also problems of normative consolidation of the constitutional law's concept.

Keywords: federal constitutional laws, constitutional laws of republics as the parts of the Russian Federation, constitution, law on constitutional amendment, regular law

ШУЛЬГА Руслан Юрьевич – научный сотрудник Вневедомственного научно-исследовательского института изучения безопасности и сыска (ВНИиБуС) (Россия, Москва; delta_aria@mail.ru)

КОНСТИТУЦИОННО-ПРАВОВОЕ РЕГУЛИРОВАНИЕ ОГРАНИЧЕНИЯ ПРАВ И СВОБОД ЧЕЛОВЕКА И ГРАЖДАНИНА ПРИ ОБЕСПЕЧЕНИИ ВОЕННОЙ БЕЗОПАСНОСТИ

Аннотация. В статье рассматривается возможность ограничения прав и свобод человека и гражданина в мирное время и в период военного положения на конституционном уровне правового регулирования. Автор предлагает совершенствование действующего законодательства в части, касающейся осуществления специальной деятельности органами безопасности и правоохранительными органами в военное время.

Ключевые слова: военная безопасность, ограничение прав и свобод, оперативно-разыскная деятельность

Современная Военная доктрина Российской Федерации¹ определяет, что военная безопасность — это состояние защищенности жизненно важных интересов личности, общества и государства от внешних и внутренних военных угроз, связанных с применением военной силы или угрозой ее применения, характеризующее отсутствием военной угрозы либо способностью ей противостоять. Данное состояние защищенности должно достигаться с помощью определенных сил и средств, используемых государством [Фатеев 2005], а само непосредственное обеспечение безопасности может быть связано с ограничением прав и свобод человека и гражданина. Военная доктрина, сохраняя в себе положения основополагающих правовых актов в сфере безопасности и предыдущей доктрины, к

¹ Военная доктрина Российской Федерации. Утв. Указом Президента РФ от 25.12.2014 № Пр-2976. — *Российская газета*. № 298. 30 дек.