

### КОНСТИТУЦИОННАЯ БЕЗОПАСНОСТЬ С ПОЗИЦИЙ КОНФЛИКТОЛОГИЧЕСКОГО ПОДХОДА

Наличие конституционных конфликтов в обществе является неотъемлемой составной частью общественного прогресса — разумеется, при условии, что эти конфликты возникают, протекают и разрешаются в рамках конституционного законодательства, так как конфликтность — это естественная системная форма политико-правовой активности субъектов конституционно-правовых отношений. На детерминацию конституционной конфликтности влияют объективные социальные процессы в экономической, политической, социальной и духовной сферах жизнедеятельности общества, которые приводят к противоречиям между индивидуальными интересами, потребностями и целями субъектов конституционно-правовых отношений.

Потребности представляют собой исходные внутренние детерминанты, определяющие предметность и направленность деятельности любого субъекта. Для субъектов конституционных правоотношений потребностью является функциональная необходимость публично-властных субъектов (государственных органов, органов местного самоуправления) беспрепятственно осуществлять свои конституционно закрепленные полномочия, а невластных (человека, гражданина, национального меньшинства, объединения граждан, религиозной организации, территориальной громады и т.д.) — реализовывать в полном объеме свои, также конституционно закрепленные, права и свободы. Недопустимым является существование государственного органа с отдельными полномочиями, осуществление которых по каким-либо причинам невозможно. Блокирование деятельности важных государственных институтов (Конституционный Суд Украины, Генеральная прокуратура Украины, Центральная избирательная комиссия Украины), которое имело место в отечественной государственной практике, носит крайне деструктивный характер. Отсутствие закрепленных на конституционном уровне и в государственно-правовой практике прав и свобод человека и гражданина рано или поздно, как это известно из истории, приводит к утрате человеком и гражданином статуса субъекта конституционно-правовых отношений, поскольку утрачивается возможность реального воздействия на политическую жизнь государства со стороны его граждан. Соответственно, без удовлетворения своих потребностей субъекты не могут эффективно функционировать или вообще — существовать.

О. Ищенко признает потребности основным источником социальных противоречий [6, 32]. Именно поэтому «конфликтное взаимодействие возникает как итог стратегии «насыщения потребностей», как результат «дефицита средств», в котором происходит борьба за удовлетворение потребностей...» [2, 54–56].

Политико-правовая активность субъектов конституционно-правовых отношений также опосредована их интересами, поскольку, по определению

А. Здравомыслова, интересы являются «причиной деятельности индивидов, социальных общностей... что обуславливает их социальное поведение» [5, 212]. В отличие от потребностей, интересы субъектов направлены не столько на предмет удовлетворения, сколько на те социальные институты, учреждения, нормы взаимодействия в обществе, от которых зависит распределение ценностей, обеспечивающих распределение потребностей. В интересах постоянно присутствует элемент сопоставления субъектов между собой, поэтому они лежат в основе любых форм борьбы и сотрудничества между субъектами конституционных правоотношений.

Направленная на достижение определенных интересов и удовлетворение отдельных потребностей деятельность субъектов конституционных правоотношений может утрачивать свою результативность и эффективность, когда она встречается с социальными факторами, мешающими ее дальнейшему развитию. Такими преградами могут стать и действия субъектов права, и другие юридические факты, и сами нормы права, а также социальные, политические и экономические условия, не позволяющие субъекту в полной мере реализовать свой интерес, удовлетворить свою потребность, достичь определенной цели. Преграды в деятельности субъектов конституционных правоотношений стимулируют социальную напряженность, увеличивают удельный вес деструктивной социальной активности субъектов, что в целом порождает конфликтные ситуации.

Неудовлетворенность потребностей, несовпадение интересов и целей субъектов конституционно-правового взаимодействия является главным источником социальной напряженности, которая выступает важнейшей характеристикой степени социальной стабильности в государстве. Конфликтность в современной Украине определенным образом напоминает ситуацию, когда уже забыты первоначальные, исходные противоречия, и политическая конфронтация стала просто привычной. Поэтому значительное количество конфликтов, которые сегодня имеют место в государственной жизни Украины, требуют для своего разрешения уже не просто какого-нибудь одноразового действия или единичного решения, а нуждаются в целом комплексе чрезвычайно сложных политико-правовых и организационных мер. Поэтому можно сделать предварительный вывод о том, что эффективное разрешение существующих в обществе конфликтов, в том числе и конституционно-правовых, ослабит нестабильность, снимет социальную напряженность и таким образом снимет угрозы конституционной безопасности, поскольку разрешение конфликтов означает, как правило, учет всех общественных интересов (достижение общественного консенсуса).

В свою очередь, конституционный конфликт представляет собой противостояние в политико-правовом взаимодействии субъектов конституционных отношений, которое отображается в институционально нормативизированном противоборстве этих субъектов относительно признания, удовлетворения, защиты своих интересов, потребностей, целей, представляющих собой ценность с точки зрения их социальной значимости. Объектами конституционного конфликта выступают определенные ценности, на которые направлены действия сто-

рон конфликта и/или стремление контроля над ними. В данном случае речь идет именно о базовых ценностях конституционного строя. А предметом конституционного конфликта являются фактические отношения, возникшие по поводу данного объекта и породившие определенную проблему.

Предпосылки конституционных конфликтов часто находятся за рамками конституционного права и права вообще и обусловлены, прежде всего, состоянием экономики, социально-политических отношений. Однако преобладающее большинство конституционных конфликтов связано с проблемами конституционного законодательства, его состоянием и практикой применения. Специфика конституционных конфликтов проявляется в следующих признаках: особый состав участников (народ, территориальный коллектив, органы государственной власти, политические партии); особые объекты и предметы, по поводу которых возникает конституционный конфликт (суверенитет, территория, властная компетенция); достаточно серьезные политические и другие последствия разрешения или неразрешения конституционных конфликтов, поскольку они, как правило, связаны с интересами больших групп населения; особый круг вопросов, разрешаемых в рамках конституционно-правовых отношений (например, определение направлений и приоритетов общественного и государственного устройства, распределение бюджетных ассигнований, прочее) [11, 212].

Обязательным условием признания конфликта конституционно-правовым является наличие в его предмете спорного юридического факта конституционно-правового характера и возможность прекращения противостояния сторон при помощи конституционно-правовых процедур.

Современная конституционная конфликтность в украинском обществе, как таковая, характеризуется такими общими детерминантами: слабая политическая структурированность украинского социума и недостаточно высокий уровень его конституционной культуры; отсутствие консолидирующей общество идеологии и эффективной национальной программы развития страны; некачественное правовое регулирование конституционных отношений (противоречия в законодательстве, отставание процессуальных норм от материальных); хроническое вмешательство одних органов власти в компетенцию других органов; превышение полномочий; противоречивое толкование разными ветвями власти конституционных норм; отсутствие у властных структур на общегосударственном и местном уровнях должного опыта решения в режиме консенсуса сложных вопросов государственного строительства; отсутствие выработанных эффективных организационно-правовых механизмов разрешения конфликтов между различными субъектами конституционно-правовых отношений [7, 117–118].

Правильный анализ детерминант конституционных конфликтов и своевременное снятие значимых противоречий, могущих породить определенные столкновения интересов, являются залогом не только эффективного разрешения конфликтов, но и их предупреждения.

Завершение любого конституционного конфликта ставит вопрос об оценке его результатов. Для общества важно объективно оценить результат каждого конституционного конфликта, исходя из большой социальной значимости это-

го явления с целью вынесения определенного исторического опыта и оптимизации дальнейших государственно-правовых процессов. Понятие последствий конституционного конфликта связано с проблемой «цены конфликта», то есть соотношением материальных, духовных, человеческих и других затрат на ведение конфликтных действий с качеством полученного результата, их соответствия ожиданиям сторон конфликта.

Последствия конституционного конфликта осуществляют определенное воздействие не только на самих субъектов конституционных правоотношений, но и на сами конституционные правоотношения как таковые, на социальную среду в целом. Они представляют собой прецеденты, модели будущих конфликтов, определяют доминирующие ожидания и соответствующие позиции различных социальных групп. Последствия конституционных конфликтов являются в основном разрушительными. Однако они могут быть и позитивными, если при этом разрушается регрессивная форма общественных отношений. Таким образом, основной целью воздействия на конфликты должна быть направленность на позитивный эффект определенного конституционно-конфликтного взаимодействия или, хотя бы, ослабление его негативных последствий.

Исходя из сказанного, необходимо указать, что средства воздействия на конституционный конфликтный процесс должны предусматривать: переведение его в русло рациональной деятельности и взаимодействия субъектов конституционно-правовых отношений; продуманное воздействие на конфликтное поведение субъектов с целью достижения желаемых результатов; ограничение противостояния рамками конституционного законодательства.

Преисполненная проявлениями конфликтности теория и практика государственного строительства для снижения интенсивности конституционной конфликтности требует следования определенным общим принципам при осуществлении воздействия на конституционный конфликтный процесс. Во-первых, это принцип неприменения средств насильственного характера, поскольку разрешение конституционных конфликтов насильственным путем с применением незаконных и нецивилизованных методов воздействия не может восприниматься современным обществом. Само существование конституционного права, его основная цель и генетическая сущность заключаются в том, чтобы сделать невозможным возникновение насильственных проявлений в общественно-политической жизни, которые приводят к массовым нарушениям основных прав и свобод граждан, делегитимации власти, разбалансированию общественных отношений. Во-вторых, процесс разрешения конституционного конфликта должен осуществляться таким образом, чтобы свести к минимуму деструктивный потенциал конфликта и содействовать проявлению его позитивных функций. Для этого участники конфликта должны стремиться к сотрудничеству в поиске оптимального разрешения возникшего конфликта, к достижению согласия путем учета интересов каждой из сторон, а не путем урегулирования конфликта любой ценой.

Основной задачей осуществления воздействия на конституционный конфликтный процесс является не столько разрешение конкретных существующих

конституционных конфликтов, сколько предупреждение будущих конфликтов, активизация положительного потенциала существующих конфликтов, оптимизация конституционно-правовых отношений в целом. Учет указанных принципов и компонентов позволит сделать конституционный конфликтный процесс более предсказуемым, когда применяемые средства воздействия будут давать именно тот результат, который и ожидается от их применения.

Обеспечение конституционной безопасности требует выработки механизмов ограничения негативных проявлений конституционных конфликтов и создания системы процессуальных гарантий для их разрешения правовыми методами, а также усиления роли права в осуществлении социальной инженерии, заключающейся в гармонизации интересов в условиях конституционного конфликта.

Таким образом, любое общество владеет определенным потенциалом конституционной конфликтности и, в то же время, имеет запас конституционной безопасности. Эти параметры конституционной действительности обратно зависимы. Как нет общества и государства, в которых нет конфликтов, так и нет общества и государства, которые не владеют сколько-нибудь значимым уровнем безопасности. Чем ниже уровень конституционной конфликтности, тем выше уровень конституционной безопасности, тем активнее и адекватнее система может отражать всевозможные угрозы. То есть потенциал безопасности детерминирован конфликтным потенциалом [10].

Конституционная безопасность — это не состояние общественных отношений, лишенное конфликтов, это система, которая предупреждает и разрешает конфликты с наименьшими потерями для общества и государства, трансформирует их «энергию» в позитивное русло. Применение конфликтологической теории при анализе конституционной безопасности закладывает основы исследовательской парадигмы, допускающей: рассмотрение сущности конституционной безопасности как многоуровневого феномена, в основе которого лежат интересы и потребности субъектов конституционных правоотношений, направленные на базовые конституционные ценности; понимание конституционного конфликта как явления, ослабляющего защитные механизмы и снижающего уровень конституционной безопасности; разрешение конфликтов с учетом их долгосрочных последствий с тем, чтобы исключить источник возникновения конфликтов как генератора опасности в будущем.

В соответствии с предложенным методологическим подходом сущность конституционной безопасности определяется гибкостью механизма согласования различных интересов и потребностей субъектов конституционно-правовых связей, что позволяет предупреждать и разрешать конфликты, выявлять их положительный потенциал. Однако обеспечение конституционной безопасности — процесс перманентный, поскольку конституционная конфликтность — явление исторически изменчивое, но постоянно существующее. Это требует постоянного мониторинга ситуации, непрерывного научного осмысления механизмов обеспечения конституционной безопасности в постоянно изменяющихся политико-правовых условиях.

Таким образом, в основе проблемы конституционной безопасности находится конституционный конфликт. А. Фомин усматривает практический смысл подхода к юридической безопасности в следующем: «установить, могут ли нормы права воздействовать на зарождение, развитие и разрешение конфликта, и если могут, то как использовать правовой инструмент для смягчения, прекращения конфликта или предупреждения его в целях обеспечения юридической безопасности субъектов права» [13, 103].

Категориальное значение понятия «конституционная безопасность» заключается в том, что именно оно имеет ключевое значение в определении состояния защищенности конституционного строя. Оно выполняет инструментальную функцию, являясь одним из средств (наряду с иными категориями конституционализма), при помощи которых исследуется правовая реальность. Эта категория дает дополнительные аналитические возможности для комплексного анализа конституционно-правовой сферы. Преимущество использования данной категории, не смотря на ее предельную широту, заключается в возможности целостного отражения общей панорамы конституционно-правового пространства, в котором «вращаются» субъекты конституционно-правовых отношений.

Сопоставляя понятие «конституционная безопасность» и более традиционное для научного оборота понятие «правовая охрана Конституции», следует отметить, что правовая охрана нацелена лишь на защиту юридической Конституции (текста), конституционная безопасность же подразумевает защиту закрепленных в этой Конституции базовых ценностей, конституционных институтов, самого конституционного строя. В этом смысле правовая охрана Конституции выступает в качестве одного из средств обеспечения конституционной безопасности.

Выделяя конституционную безопасность как одну из сущностных сторон национальной безопасности, следует, прежде всего, обратить внимание на правовой характер этой категории. Конституционная безопасность включается в понятие правовой безопасности, которая, в свою очередь, наряду с экономической, информационной и другими видами безопасности, входит в состав национальной безопасности. Правовая безопасность рассматривается в литературе в широком и узком смысле слова. «В широком смысле она означает защищенность правовой системы, системы права, законодательства в целом от правовых (формально правовых — в силу закрепления в нормах позитивного права) опасностей и угроз, правовые средства обеспечения всех видов безопасности (национальной, государственной, экономической, экологической и др.), в узком смысле — это устранение правовых опасностей и угроз как в процессе создания закона, правовой нормы, так и в процессе правоприменения — обеспечения правовой безопасности личности, общества и государства» [3, 303–304]. Правовая безопасность предполагает высокую эффективность деятельности правовой системы, ее способность успешно защищать ценности цивилизованного общества [1, 109–110]. Поскольку базовой целью правового воздействия является «содействие наиболее оптимальному, беспрепятственному и справедливому удовлетворению интересов субъектов права» [8, 95], вопросы

качества правового регулирования, эффективности правоприменения становятся критериями для определения способности правовой системы страны в конкретный исторический период обеспечивать защищенность интересов субъектов права — личности, общественных институтов, государства. Поэтому А. Фомин называет право, правотворчество и правоприменение ключевыми звеньями в механизме обеспечения национальной безопасности [14, 53].

Единое толкование категории «конституционная безопасность» на современном этапе не выработано. Впервые это понятие было определено как «система мер, предпринимаемых государственными органами, органами местного самоуправления, а также, — в рамках их прав и возможностей, — общественными объединениями, хозяйствующими субъектами и иными юридическими лицами и гражданами в целях укрепления и защиты конституционного строя... действия конституционного законодательства, упрочения политического режима, основанного на высоком авторитете государственных институтов, развития демократии, обеспечения прав и свобод граждан» [16]. В данном определении явно просматривается сугубо функциональная сторона данной категории, без учета сущностной характеристики. Позднее Т. Шуберт определила конституционную безопасность как «состояние защищенности основ конституционного строя от внутренних и внешних угроз, которые включают в себя нормы Конституции, определяющие исходные начала системы права, важнейшие принципы статуса и деятельности субъектов конституционно-правовых отношений, позволяющие определять и развивать институты и направления конституционного законодательства» [15]. Однако, в данном случае, наоборот, отражена только формальная сторона категории, без учета ее функциональной составляющей. Кроме того, определение перегружено раскрытием свойств норм Конституции вместо раскрытия содержания определяемого понятия.

Еще один российский ученый А. Фомин выделяет понятие федеральной конституционной безопасности, определяя его как «комплекс мер федеральных органов государственной власти, органов государственной власти субъектов РФ, а также органов местного самоуправления по выявлению, предупреждению и противодействию всему тому, что угрожает основам конституционного строя страны» [12, 71]. Данное определение включает только «комплекс мер», упуская «состояние защищенности», что делает его неполным. К тому же, перечень субъектов обеспечения конституционной безопасности сводится лишь к органам публичной власти, что не вполне верно.

В. Мамонов проводит различие между национальной и конституционной безопасностью: если конституционная безопасность обеспечивает охрану юридической конституции, то национальная безопасность — фактической конституции страны [9, 11]. С таким утверждением сложно согласиться, поскольку столь узкое понимание конституционной безопасности сводит ее к понятию правовой охраны Конституции — и не более того. В. Мамонов обосновывает свою позицию не вполне корректным примером. «Конституционная безопасность подразумевает, например, защиту основы конституционного строя — человека, его прав и свобод как высшей ценности» [9, 17]. И здесь он абсолют-

но прав. Продолжая пример, он пишет: «С точки зрения национальной безопасности этот вопрос рассматривается глубже, затрагивает такие аспекты, как рост смертности, падение рождаемости, ухудшение нравственного и физического здоровья нации» [9, 18]. Данное утверждение также является верным. Однако оно не подтверждает его высказывание, что конституционная безопасность обеспечивает лишь охрану юридической конституции. Последняя действительно является средством обеспечения конституционной безопасности, но лишь правовой охраной конституции эта категория не исчерпывается. Она включает состояние защищенности конституционного строя в целом, а не только его основ, закрепленных в юридической конституции, а также весь массив средств обеспечения такой защищенности.

И. Гончаров под конституционной безопасностью понимает внутреннюю безопасность государства, предполагающую состояние защищенности основ конституционного строя страны от угроз, носящих преимущественно внутренний характер, и при этом обеспечивающую стабильное, поступательное развитие личности, общества и государства» [4, 108].

Таким образом, при определении конституционной безопасности, как и при определении национальной безопасности, выделяются два подхода: «по сути» — через понятие «состояние защищенности» и «по форме» — как к системе нормативных, организационных, институциональных гарантий (мер), обеспечивающих стабильное развитие конституционализма, защиту конституционного строя. Сочетая эти два подхода можно определить конституционную безопасность в самом общем виде как состояние защищенности конституционного строя и систему нормативных, организационных, институциональных гарантий (мер), обеспечивающих его защиту. Учитывая приведенные определения, их недостатки и достоинства, можно дать развернутое толкование этой категории: конституционная безопасность — это состояние конституционных правоотношений, складывающихся в процессе целенаправленной деятельности, результатом которой является достижение состояния оптимального функционирования и развития гражданского общества, правового государства и их структурных компонентов, и характеризующееся способностью противостоять угрозам, представляющим опасность для конституционного строя.

### *Литература*

1. Бачинин В. А. Энциклопедия философии и социологии права / В. А. Бачинин. — С.Пб. : Изд-во Р. Асланова «Юридический центр Пресс», 2006.
2. Бергон Дж. Природа конфликта и природа человеческих потребностей // Социальный конфликт: современные исследования / ред.-сост. С. В. Медведева. — М., 1991.
3. Галузин А. Ф. Правовая безопасность и ее принципы / А. Ф. Галузин. — С.Пб. : Изд-во Р. Асланова «Юридический центр Пресс», 2008.
4. Гончаров И. В. К вопросу о понятии конституционной безопасности государства // Государство и право. — 2003. — № 12. — С. 108.
5. Здравомыслов А. Г. Интерес // Философский словарь / под ред. И. Т. Фролова. — М. : Республика, 2001.
6. Іщенко О. М. Цивілізаційна природа соціальних суперечностей // Вісник: Філософія. Політологія / Київ. нац. ун-т ім. Т. Шевченка. — 2001. — Вип. 35.

7. Конституційно-правові засади становлення української державності / В. Я. Тацій, Ю. М. Тодика, О. Г. Данильян [та ін.]; за ред. В. Я. Тація, Ю. М. Тодики. — Х. : Право, 2003.
8. Малько А. В. Цели и средства в праве и правовой политике / А. В. Малько, К. В. Шундигов. — Саратов, 2003.
9. Мамонов В. В. Конституционные основы национальной безопасности : автореф. дис. ... д-ра юрид. наук / В. В. Мамонов. — Саратов, 2004.
10. Социальный конфликт: современные исследования / под ред. Н. М. Поляковой. — М., 1991.
11. Тодыка Ю. Н. Конституционное право Украины: отрасль права, наука, учебная дисциплина : учеб. пособие / Ю. Н. Тодыка. — Х. : Фолио : Райдер, 1998.
12. Фомин А. А. Юридическая безопасность государства как особого субъекта российского права // Право и политика. — 2005. — № 3.
13. Фомин А. А. Юридическая безопасность и правовая защищенность: соотношение и взаимосвязь // Журнал российского права. — 2005. — № 11.
14. Фомин А. А. Юридическая безопасность субъектов российского права / А. А. Фомин. — Саратов : Изд-во ГОУ ВПО «Саратовская государственная академия права», 2005.
15. Шуберт Т. Э. Национальная безопасность России: конституционно-правовые аспекты. Сравнительно-правовое исследование // Право и закон. — 2001.
16. Шуберт Т. Э. Конституционная безопасность: понятие и угрозы // Право. — 1997. — № 4.

#### Аннотация

*Езеров А. А. Конституционная безопасность с позиций конфликтологического подхода. — Статья.*

В статье через понятие конституционного конфликта определяется категория конституционной безопасности, которая даст дополнительные аналитические возможности для комплексного анализа конституционно-правовой сферы. Преимущество использования данной категории, несмотря на ее предельную широту, заключается в возможности целостного отражения общей панорамы конституционно-правового пространства, в котором «вращаются» субъекты конституционно-правовых отношений.

*Ключевые слова:* конституционная безопасность, конституционный конфликт, конституционный строй, национальная безопасность.

#### Анотація

*Єзеров А. А. Конституційна безпека з позицій конфліктологічного підходу. — Стаття.*

У статті через поняття конституційного конфлікту визначається категорія конституційної безпеки, яка надає додаткові аналітичні можливості для комплексного аналізу конституційно-правової сфери. Перевага застосування цієї категорії, незважаючи на її широту, полягає у можливості цілісного відображення загальної панорами конституційно-правового простору, в якому «обертаються» суб'єкти конституційно-правових відносин.

*Ключові слова:* конституційна безпека, конституційний конфлікт, конституційний лад, національна безпека.

#### Summary

*Yezerov A. A. The Constitutional Safety: Conflictological Aspect. — Article.*

The category of the constitutional safety is defined through concept of the constitutional conflict of this article. This category gives additional analytical possibilities for the complex analysis of constitutionally-legal sphere. Advantage of use of the given category consists in possibility of complete reflection of constitutionally-legal space.

*Keywords:* the constitutional safety, the constitutional conflict, the constitutional system, national safety.