

УДК 340.11:342.76

Правовые принципы ограничения прав и свобод человека и гражданина в интересах обеспечения обороны страны и безопасности государства

Ю.Г. Федотова,

кандидат юридических наук,

эксперт центра экспертных исследований факультета национальной безопасности

Российской академии народного хозяйства и государственной службы

при Президенте Российской Федерации

Россия, Москва

julia.fedotowa@yandex.ru

Рассматриваются правовые принципы ограничения прав и свобод человека и гражданина в целях обеспечения обороны страны и безопасности государства, а также требования к применению данных ограничений. По мнению автора, специфика ограничения прав и свобод в целях защиты основ конституционного строя, обеспечения обороны страны и безопасности государства состоит в том, что приведение в исполнение такого ограничения способствует не только реализации государственных интересов, но и обеспечению общественной безопасности, защите личности, ее прав и свобод, законных интересов.

Ключевые слова: права и свободы личности, ограничение, безопасность личности, оборона страны, безопасность государства, правовой принцип, требование.

Проблема ограничения прав и свобод человека и гражданина по-прежнему сохраняет свою актуальность в связи с высокой социальной значимостью как ценностей прав и свобод личности, так и охраняемых посредством вводимых ограничений интересов общества и государства. Так, например, предметом острой дискуссии стали вопросы о допустимости введения ограничений на основании Типовых требований к школьной одежде и внешнему виду обучающихся в государственных и муниципальных общеобразовательных организациях Республики Мордовия, утвержденных постановлением Правительства Республики Мордовия от 12.05.2014 № 208 «Об утверждении Основных требований к школьной одежде и внешнему виду обучающихся в государственных общеобразовательных организациях Республики Мордовия и муниципальных общеобразовательных организациях Республики Мордовия».

Согласно ч. 3 ст. 55 Конституции РФ права и свободы человека и гражданина могут быть ограничены федеральным законом только в той мере, в какой это необходимо в целях защиты основ конституционного строя, нравственности, здоровья, прав и законных интересов других лиц, обеспечения обороны страны и безопасности государства. Соответствие этих границ ограничений прав и свобод установленным Конституцией РФ критериям может быть предметом судебной проверки, при этом ограничения прав и свобод должны быть соразмерны их конституционным целям, соответ-

ствовать характеру и природе отношений государства и гражданина [11].

В соответствии с ч. 2 ст. 29 Всеобщей декларации прав человека 1948 года при осуществлении своих прав и свобод каждый человек должен подвергаться только таким ограничениям, которые установлены законом исключительно с целью обеспечения должного признания и уважения прав и свобод других и удовлетворения справедливых требований морали, общественного порядка и общего благосостояния в демократическом обществе.

Соразмерность, законность, демократизм и целевой характер ограничений прав и свобод устанавливаются в положениях Международного пакта об экономических, социальных и культурных правах 1966 года. Статья 4 Пакта определяет, что государство может устанавливать только такие ограничения прав, которые определяются законом, и только постольку, поскольку это совместимо с природой указанных прав, и исключительно с целью способствовать общему благосостоянию в демократическом обществе. Согласно ст. 5 данного правового акта ничто в Пакте не может толковаться как означающее, что какое-либо государство, какая-либо группа или какое-либо лицо имеет право заниматься какой бы то ни было деятельностью или совершать какие бы то ни было действия, направленные на уничтожение любых прав или свобод, признанных в Пакте, или на ограничение их в большей мере, чем предусматривается в нем. Никакое ограничение или умаление каких бы то ни было основ-

ных прав человека, признаваемых или существующих в какой-либо стране в силу закона, конвенций, правил или обычаев, не допускается под тем предлогом, что в Пакте не признаются такие права или что в нем они признаются в меньшем объеме. Согласно ст. 8 Пакта об экономических, социальных и культурных правах участвующие в нем государства обязуются обеспечить в том числе право каждого человека создавать для осуществления и защиты своих экономических и социальных интересов профессиональные союзы и вступать в таковые по своему выбору при единственном условии соблюдения правил соответствующей организации (пользование указанным правом не подлежит никаким ограничениям, кроме тех, которые предусматриваются законом и которые необходимы в демократическом обществе в интересах государственной безопасности или общественного порядка или для ограждения прав и свобод других); право профессиональных союзов функционировать беспрепятственно без каких-либо ограничений, кроме тех, которые предусматриваются законом и которые необходимы в демократическом обществе в интересах государственной безопасности или общественного порядка или для ограждения прав и свобод других. Это не препятствует введению законных ограничений пользования этими правами для лиц, входящих в состав вооруженных сил, полиции или администрации государства.

Целевой характер законодательно вводимых ограничений прав и свобод прослеживается в Международном пакте о гражданских и политических правах 1966 года, который определяет возможность ограничения законом права на свободное передвижение и выбор места жительства для охраны государственной безопасности, общественного порядка, здоровья или нравственности населения или прав и свобод других (ст. 12). Свобода исповедовать религию или убеждения подлежит лишь ограничениям, установленным законом и необходимым для охраны общественной безопасности, порядка, здоровья и морали, равно как и основных прав и свобод других лиц (ст. 18). В соответствии со ст. 19 Пакта каждый человек имеет право на свободное выражение своего мнения. Пользование предусмотренными правами налагает особые обязанности и особую ответственность. Оно может быть, следовательно, сопряжено с некоторыми ограничениями, которые, однако, должны быть установлены законом и являться необходимыми: для уважения прав и репутации других лиц, для охраны государственной безопасности, общественного порядка, здоровья или нравственности населения. Согласно ст. 20 Пакта всякая

пропаганда войны должна быть запрещена законом.

Всякое выступление, разжигающее национальную, расовую или религиозную ненависть, представляющее собой подстрекательство к дискриминации, вражде или насилию, должно быть запрещено законом.

В соответствии со ст. 21 Пакта о гражданских и политических правах признается право на мирные собрания. Пользование этим правом не подлежит никаким ограничениям, кроме тех, которые налагаются в соответствии с законом и которые необходимы в демократическом обществе в интересах государственной или общественной безопасности, общественного порядка, охраны здоровья и нравственности населения или защиты прав и свобод других лиц. Аналогично, согласно ст. 22 Пакта, пользование правом на свободу ассоциации с другими, включая право создавать профсоюзы и вступать в таковые для защиты своих интересов, не подлежит никаким ограничениям, кроме тех, которые предусматриваются законом и которые необходимы в демократическом обществе в интересах государственной или общественной безопасности, общественного порядка, охраны здоровья и нравственности населения или защиты прав и свобод других лиц. Данное положение не препятствует введению законных ограничений пользования этим правом для лиц, входящих в состав вооруженных сил и полиции. Ничто в настоящей статье не дает право государствам, участвующим в Конвенции Международной организации труда 1948 года о свободе ассоциаций и защите права на организацию, принимать законодательные акты в ущерб гарантиям, предусматриваемым в ней, или применять закон таким образом, чтобы наносился ущерб этим гарантиям.

Конвенция о защите прав человека и основных свобод 1950 года (далее — Конвенция) устанавливает в своих нормах цели ограничений прав и свобод, а также требование их введения на основании закона. Так, определяя право каждого на уважение его личной и семейной жизни, жилища и корреспонденции, данная конвенция указывает на недопустимость вмешательства со стороны публичных властей в осуществление этого права, за исключением случаев, когда такое вмешательство предусмотрено законом и необходимо в демократическом обществе в интересах национальной безопасности и общественного порядка, экономического благосостояния страны, в целях предотвращения беспорядков или преступлений, для охраны здоровья или нравственности или защиты прав и свобод других лиц. Согласно ч. 2 ст. 9 Конвенции свобода исповедовать свою религию или убеждения

подлежит лишь тем ограничениям, которые предусмотрены законом и необходимы в демократическом обществе в интересах общественной безопасности, для охраны общественного порядка, здоровья или нравственности или для защиты прав и свобод других лиц. Статья 10 Конвенции устанавливает, что каждый имеет право свободно выражать свое мнение. Настоящая статья не препятствует государствам осуществлять лицензирование радиовещательных, телевизионных или кинематографических предприятий. Осуществление этих свобод, налагающее обязанности и ответственность, может быть сопряжено с определенными формальностями, условиями, ограничениями или санкциями, которые предусмотрены законом и необходимы в демократическом обществе в интересах национальной безопасности, территориальной целостности или общественного порядка, в целях предотвращения беспорядков или преступлений, для охраны здоровья и нравственности, защиты репутации или прав других лиц, предотвращения разглашения информации, полученной конфиденциально, или обеспечения авторитета и беспристрастности правосудия. Аналогично, согласно ст. 11 Конвенции, осуществление права на свободу мирных собраний и на свободу объединения с другими, включая право создавать профессиональные союзы и вступать в таковые для защиты своих интересов, не подлежит никаким ограничениям, кроме тех, которые предусмотрены законом и необходимы в демократическом обществе в интересах национальной безопасности и общественного порядка, в целях предотвращения беспорядков и преступлений, для охраны здоровья и нравственности или защиты прав и свобод других лиц. Настоящая статья не препятствует введению законных ограничений на осуществление этих прав лицами, входящими в состав вооруженных сил, полиции или административных органов государств.

В условиях современной правовой системы, политического режима и геополитической реальности не допустимы в полном объеме подходы к ограничению прав и свобод личности и организаций, применявшиеся на разных этапах развития российской государственности. При этом исторически сформировалась система ценностей российского общества, которая должна определять смысл законодательных норм об ограничении прав и свобод граждан и организаций. Приемлемым является сочетание прямых (явных) и косвенных (скрытых) ограничений прав и свобод граждан и организаций в зависимости от степени угрозы какой-либо деятельности или ее субъекта основам конституционного строя, обеспечению оборо-

ны страны и безопасности государства.

В Российской Федерации в настоящее время не применимы подходы, основанные на недемократических принципах, использовании влияния церкви и т. д. Так, например, одной из важнейших задач, стоявших уже перед Московским царством конца XVI — начала XVII вв., как и перед другими государствами, была задача поддержания необходимой политической стабильности и обеспечения внутренней безопасности. Для ее решения использовались разнообразные меры экономического, организационно-политического, идеологического и военного характера. Среди используемых Московским государством инструментов обеспечения внутренней безопасности заметную роль играли правовые средства предупреждения посягательств на политический строй. Их формы и содержание были обусловлены особенностями правовой системы Московской Руси. Правовая система России конца XVI — начала XVII вв. носила сложный характер. Ее материальным источником являлись сложившиеся феодальные экономические отношения, породившие вытекавшие из них социальные связи, а также интересы и потребности основных общественных групп. Идеологическим источником правовой системы было господствующее религиозно-правовое сознание, находившее отражение в официальных религиозных и политических воззрениях. Для обеспечения внутренней безопасности Московское государство широко использовало систему правовых средств, включавших как меры убеждения, так и меры принуждения. Одним из правовых средств предупреждения посягательств на государственный строй был институт ответственности за преступления против царя как Государя всея Руси и против его государственной власти. Роль ведущего правового средства общего предупреждения посягательств на государственный строй России в конце XVI — начале XVII вв. играла присяга (крестное целование) на верность царю. Она имела не только религиозный, но и правовой характер в силу своей общеобязательности, формальной определенности, гарантированности мерами государственного принуждения. Присяга была мощным средством воздействия на волю и сознание населения, закрепляла обязательства подданных перед царем и неблагоприятные последствия при их неисполнении, обеспечивала предупреждение посягательств на основы государственного строя вообще и на личность государя в частности [17, с. 217—220].

В то же время не применимы в полной мере и подходы к ограничению прав и свобод личности и организаций, наблюдаемые в советский

период развития российской государственности. Как известно, в советском обществе общественно-политическая активность находилась под контролем государства, но на низовом уровне степень самостоятельности была несколько выше. Поэтому существовало достаточно много форм проявления общественно-политической активности на местах. При этом государство всячески способствовало втягиванию человека в деятельность местных сообществ, поскольку занятый продуктивной деятельностью человек имеет меньше свободного времени для чего-то «неконструктивного», вредного для государства. Его вовлеченность в какие-то дела одновременно формировала представление, что от него что-то зависит. Сейчас полностью поставить под контроль общественно-политическую активность граждан невозможно, так же как и принудить их к определенным действиям. Кроме того, если в СССР общественно-политическая активность находила свое проявление в строго определенной идеологии, то сейчас какая бы то ни было государственная идеология отсутствует. Коллективизм сменился крайним индивидуализмом [1, с. 340].

Отметим, что исторически сформировалась система ценностей российского общества, которая должна определять смысл законодательных норм об ограничении прав и свобод граждан и организаций (ценности конституционализма, парламентаризма, многопартийности [7, с. 78—84], федерализма и территориальной целостности [20, с. 796—801], социальной справедливости, семьи, взаимоуважения и ответственности, в частности, перед нынешним и будущими поколениями [9, с. 92—96], русской (российской) цивилизационной идентичности, единства, дружбы и солидарности русского и всех братских народов России, патриотичности и любви к Родине, сочетания традиционности и прогресса [13] и т. д.). Поэтому приемлемым является сочетание прямых и косвенных ограничений прав и свобод граждан и организаций в зависимости от степени угрозы какой-либо деятельности или ее субъекта основам конституционного строя, обеспечению обороны страны и безопасности государства. Такой подход обусловлен широким пониманием содержания ограничения прав и свобод человека и гражданина. Действительно, в отдельных ситуациях в интересах обеспечения обороны страны и безопасности государства целесообразно и соразмерно введение дополнительной обязанности, сопутствующей реализации права, установление контроля, нежели ограничение конкретного права путем введения различных пределов его реализации (по кругу лиц, по юридическим фактам возникно-

вения правоотношений, в которых допустима реализация прав и свобод, по объекту правоотношения, которым могут быть материальные блага (вещи), нематериальные блага, действия, результаты действий, по времени, по пространственному критерию, по обеспечению гарантий исполнения прав и свобод со стороны третьих лиц, по обеспечению гарантий соблюдения прав и свобод со стороны третьих лиц).

В связи с целесообразностью применения широкого подхода к ограничениям прав и свобод личности и организации актуализируются вопросы о принципах данного правового института. Правовые принципы — это основополагающие, исходные идеи, которые, соответствуя требованиям объективных закономерностей отношений общества, государства и личности, задают содержание и направленность деятельности по определению структурных элементов правового положения личности и их связей между собой, по их использованию и развитию в контексте общественного прогресса [4, с. 13—14].

В Сиракузских принципах толкования ограничений и отступлений от положений Международного пакта о гражданских и политических правах 1985 года (далее — Сиракузские принципы) отмечено, что применение ограничения не может быть истолковано таким образом, чтобы поставить под угрозу сущность соответствующего права. Толкование любых ограничений должно быть максимально конкретным, и любые сомнения должны решаться в пользу защиты рассматриваемых прав. Толкование ограничений должно происходить с учетом характера и контекста, в котором существует каждое из ограничиваемых прав. В данных положениях имеются требования к юридической технике законодательного введения ограничений. Как и положения конвенций и пактов, Сиракузские принципы закрепляют требование и принцип законности ограничений. Так, все ограничения признаваемых в Пакте прав должны быть закреплены в соответствии с национальным законом и соответствовать целям и задачам Пакта. Перечисленные в Пакте ограничения не могут быть применены для целей, не совпадающих с описанными в Пакте. Произвольное применение ограничений не допускается. Законом должны быть предусмотрены возможность обжалования и эффективные средства правовой защиты от неправомерного введения или применения каждого из ограничений. Ни одно из ограничений прав, признаваемых в Пакте, не может быть дискриминационным. В тех случаях, когда Пакт предписывает, чтобы ограничение было «необходимым», термин «необходимо» подразумевает, что такое ограничение основа-

но на одном из положений, согласно которым такое ограничение является допустимым в соответствии с одной из статей Пакта, отвечает насущной потребности государства или общества, преследует законные цели, а также является соразмерным этим целям. Любая оценка необходимости того или иного ограничения должна основываться на объективных факторах. При применении ограничения государство не должно применять меры, приводящие к большему ограничению прав, чем это необходимо для достижения цели, с которой вводится ограничение.

Ссылка на интересы национальной безопасности для оправдания мер по ограничению некоторых прав возможна только в том случае, когда такие меры принимаются для защиты существования государства, его территориальной целостности или политической независимости от применения силы или угрозы ее применения. На интересы национальной безопасности нельзя ссылаться в качестве основания для введения ограничений с целью предотвращения лишь локальной или относительно изолированной угрозы правопорядку. Интересы национальной безопасности не могут использоваться в качестве предлога для введения неопределенных или произвольных ограничений, и на них можно ссылаться лишь при наличии адекватных гарантий и эффективных средств правовой защиты от нарушений. Систематическое нарушение прав человека подрывает истинную государственную безопасность и может представлять угрозу международному миру и безопасности. Государство, несущее ответственность за такое нарушение, не должно ссылаться на интересы государственной безопасности в качестве оправдания мер, направленных на подавление сопротивления такому нарушению или проведение политики репрессий в отношении своего населения.

Сиранкузские принципы определяют перечень прав, которые не могут быть ограничены. Ни одно государство-участник даже во время чрезвычайного положения, угрожающего жизни нации, не имеет права отступать от статей Пакта, гарантирующих право на жизнь, свободу от пыток или жестоких, бесчеловечных или унижающих достоинство видов обращения или наказания, а также медицинских или научных опытов без свободного согласия, право на свободу от рабства, работорговли и содержания в подневольном состоянии, право на свободу от заключения вследствие неспособности выполнить какое-либо договорное обязательство, право на то, чтобы уголовная ответственность определялась положениями только того законодательства, которое действовало и применялось в момент совершения деяния или

упущения, за исключением случаев, когда принятое позже законодательство установило более легкое наказание, право на признание правосубъектности человека и право на свободу мысли, совести и религии. Права, закрепленные в этих положениях, не подлежат ограничениям ни при каких обстоятельствах, даже при подтвержденной цели сохранения жизни нации.

Возможность широкого усмотрения правоприменителя допускается и в аналогичных положениях об ограничении прав в интересах государственной безопасности, изложенных в Лимбургских принципах осуществления Международного пакта об экономических, социальных и культурных правах 1986 года. Интересы государственной безопасности не могут использоваться в качестве предлога для введения неопределенных или произвольных ограничений, и на них можно ссылаться лишь при наличии адекватных гарантий и эффективных средств правовой защиты от нарушений. Не предусматривается введение ограничений на права, затрагивающие материальное существование или физическое выживание индивида, а также неприкосновенность личности.

Международное право не устанавливает жесткую, непроницаемую границу между интересами отдельного человека и интересами государства; интересы государства, общества и личности в установлении большинства ограничений совпадают [15]. При этом, согласно Йоханнесбургским принципам «Н а ц и о н а л ь - ная безопасность, свобода самовыражения и доступ к информации» 1995 года (далее — Йоханнесбургские принципы) осуществление прав может быть предметом ограничений на конкретных основаниях в соответствии с нормами международного права, в том числе для защиты национальной безопасности. Любое ограничение свободы самовыражения или информации под предлогом национальной безопасности не может вводиться, если только правительство не продемонстрирует, что такое ограничение предписано законом и необходимо в демократическом обществе для защиты законных интересов национальной безопасности. В контексте Йоханнесбургских принципов под демократическим обществом понимается правительство, которое истинно подотчетно органу или организации, отдельному от него; истинные периодические выборы на основе всеобщего и равного избирательного права и тайного голосования, гарантирующих свободное волеизъявление электората; политические группировки, которые имеют свободу организации в оппозиции к находящемуся у власти правительству; эффективные правовые гаран-

тии основных свобод, обеспечиваемые независимыми судами. Закон должен предусматривать адекватные гарантии против нарушения его требований, в том числе оперативное, полное и эффективное юридическое рассмотрение обоснованности ограничения независимым судом или правосудием. Любое ограничение свободы самовыражения или информации, которое правительство желает оправдать требованиями национальной безопасности, должно в действительности исходить из этой цели и доказательно демонстрировать, что конечным результатом явится защита законных интересов национальной безопасности.

При этом недостаточное правовое регулирование сферы реализации прав и свобод является неприемлемым: согласно Маастрихтским руководящим принципам 1997 года нарушения экономических, социальных и культурных прав могут иметь место вследствие прямой деятельности государств или деятельности других субъектов, которая недостаточно регулируется государствами.

Исходя из анализа приведенных положений, а также юридической литературы [5, с. 93—100; 12, с. 149; 18, с. 100], в которой отсутствует однозначный подход к определению принципов, требований и критериев ограничения прав и свобод, можно отметить, что многие исследователи отождествляют принципы, критерии и требования ограничения прав и свобод либо подменяют данные понятия.

Так, в литературе выделяют различные принципы ограничения прав и свобод человека и гражданина. Например, А.В. Ашихмина выделяет три принципа ограничения прав и свобод человека и гражданина: законность, справедливость, целесообразность [2]. Д.Н. Долинин, отмечая бессистемность при применении института ограничения прав и свобод, выделяет принципы гуманизма, следования смыслу и содержанию конкретного права, законности, равенства, соразмерности, справедливости [6].

На наш взгляд, следует разграничить принципы ограничений прав и свобод личности и требования к ним. Целесообразность является требованием к применению ограничения, законность же является и принципом, и требованием ограничения прав и свобод. Справедливость является оценочным понятием и при этом может состоять в установлении соразмерных, пропорциональных или целесообразных, обоснованных ограничений, поэтому ее отдельное выделение представляется нецелесообразным.

Как разъяснено в постановлении Конституционного Суда РФ от 30.10.2003 № 15-П «По делу о проверке конституционности отдельных

положений Федерального закона “Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации” в связи с запросом группы депутатов Государственной Думы и жалобами граждан С.А. Бунтмана, К.А. Катаняна и К.С. Рожкова», ограничения конституционных прав, в том числе и свободы массовой информации, должны быть необходимыми и соразмерными конституционно признаваемым целям таких ограничений; в тех случаях, когда конституционные нормы позволяют законодателю установить ограничения закрепляемых ими прав, он не может осуществлять такое регулирование, которое посягало бы на само существо того или иного права и приводило бы к утрате его реального содержания; при допустимости ограничения того или иного права в соответствии с конституционно одобряемыми целями государство, обеспечивая баланс конституционно защищаемых ценностей и интересов, должно использовать не чрезмерные, а только необходимые и строго обусловленные этими целями меры; публичные интересы, перечисленные в ч. 3 ст. 55 Конституции РФ, могут оправдать правовые ограничения прав и свобод, только если такие ограничения отвечают требованиям справедливости, являются адекватными, пропорциональными, соразмерными и необходимыми для защиты конституционно значимых ценностей, в том числе прав и законных интересов других лиц, не имеют обратной силы и не затрагивают само существо конституционного права, т. е. не ограничивают пределы и применение основного содержания соответствующих конституционных норм; чтобы исключить возможность несоразмерного ограничения прав и свобод человека и гражданина в конкретной правоприменительной ситуации, норма должна быть формально определенной, точной, четкой и ясной, не допускающей расширительного толкования установленных ограничений и, следовательно, произвольного их применения. Изложенные правовые позиции КС РФ корреспондируют правовым позициям Европейского суда по правам человека в делах, связанных с определением границ свободы выражения мнений и права на информацию в период избирательной кампании.

Постановление КС РФ от 18.02.2000 № 3-П «По делу о проверке конституционности пункта 2 статьи 5 Федерального закона “О прокуратуре Российской Федерации” в связи с жалобой гражданина Б.А. Кехмана» определяет требования (гарантии) ограничений прав и свобод, включая в них законодательное определение таких ограничений на уровне федерального закона, соразмерность, право на судебную

защиту. По существу такие же правовые позиции были выражены в ряде ранее принятых КС РФ постановлений, сохраняющих юридическую силу. В постановлениях от 25.04.1995 № 3-П «По делу о проверке конституционности частей первой и второй статьи 54 Жилищного кодекса РСФСР в связи с жалобой гражданки Л.Н. Ситаловой» и от 16.03.1998 № 9-П «По делу о проверке конституционности статьи 44 Уголовно-процессуального кодекса РСФСР и статьи 123 Гражданского процессуального кодекса РСФСР в связи с жалобами ряда граждан» КС РФ пришел к выводу о недопустимости формулирования законодателем таких положений, которые в силу своей неопределенности и при отсутствии законных пределов усмотрения правоприменителя могут применяться произвольно.

В постановлениях от 27.03.1996 № 8-П «По делу о проверке конституционности статей 1 и 21 Закона Российской Федерации от 21 июля 1993 года “О государственной тайне” в связи с жалобами граждан В.М. Гурджиянца, В.Н. Синцова, В.Н. Бугрова и А.К. Никитина», от 13.06.1996 № 8-П «По делу о проверке конституционности части пятой статьи 97 Уголовно-процессуального кодекса РСФСР в связи с жалобой гражданина В.В. Щелухина» и от 15.01.1998 № 2-П «По делу о проверке конституционности положений частей первой и третьей статьи 8 Федерального закона от 15 августа 1996 года “О порядке выезда из Российской Федерации и въезда в Российскую Федерацию” в связи с жалобой гражданина А.Я. Аванова» КС РФ указал, что законодатель, определяя средства и способы защиты государственных интересов, должен использовать лишь те из них, которые для конкретной правоприменительной ситуации исключают возможность несоразмерного ограничения прав и свобод человека и гражданина; при допустимости ограничения того или иного права в соответствии с конституционно одобряемыми целями государство должно использовать не чрезмерные, а только необходимые и строго обусловленные этими целями меры; публичные интересы, перечисленные в ч. 3 ст. 55 Конституции РФ, могут оправдывать правовые ограничения прав и свобод, только если такие ограничения адекватны социально необходимому результату; цели одной только рациональной организации деятельности органов власти не могут служить основанием для ограничения прав и свобод. В постановлении от 23.11.1999 № 16-П «По делу о проверке конституционности абзацев третьего и четвертого пункта 3 статьи 27 Федерального закона от 26 сентября 1997 года “О свободе совести и о религиозных объединениях” в связи с жалоба-

ми Религиозного общества Свидетелей Иеговы в городе Ярославле и религиозного объединения “Христианская церковь Прославления”» КС РФ подчеркнул недопустимость искажения в ходе правового регулирования самого существа конституционного права или свободы.

Аналогичные положения о необходимости соблюдения требований целесообразности, юридической и социальной оправданности, справедливости, законности, соразмерности ограничений прав и свобод человека и гражданина содержатся в постановлениях КС РФ от 03.02.2010 № 3-П «По делу о проверке конституционности абзаца второго пункта 14 статьи 15 Федерального закона “О статусе военнослужащих”, пункта 4 Постановления Правительства Российской Федерации “О порядке выплаты денежной компенсации за наем (поднаем) жилых помещений военнослужащим — гражданам Российской Федерации, проходящим военную службу по контракту, гражданам Российской Федерации, уволенным с военной службы, и членам их семей” и пункта 1 Положения о выплате денежной компенсации за наем (поднаем) жилых помещений гражданам Российской Федерации, уволенным с военной службы, и членам их семей в связи с жалобой гражданина С.В. Глушкова», от 22.06.2010 № 14-П «По делу о проверке конституционности подпункта “а” пункта 1 и подпункта “а” пункта 8 статьи 29 Федерального закона “Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации” в связи с жалобой гражданина А.М. Малицкого».

В целом, проанализировав положения Сиракузских, Йоханнесбургских, Лимбургских, Маастрихтских принципов, а также постановлений КС РФ от 17.12.1996 № 20-П «По делу о проверке конституционности пунктов 2 и 3 части первой статьи 11 Закона Российской Федерации от 24 июня 1993 года “О федеральных органах налоговой полиции”», от 12.10.1998 № 24-П «По делу о проверке конституционности пункта 3 статьи 11 Закона Российской Федерации от 27 декабря 1991 года “Об основах налоговой системы в Российской Федерации”», из которых следует, что в силу принципа равенства положения главы 2 Конституции РФ распространяются на организации, можно заключить, что правовой институт ограничения прав и свобод граждан и организаций строится на следующих принципах: законность, демократизм, федерализм, признание достоинства и ценности человеческой личности и неотъемлемых равных прав каждого, равенство всех перед законом и судом, единство прав и обязанностей граждан и организаций, своевременность, непрерыв-

ность, контроль за установлением оснований (условий) введения и применением ограничений прав и свобод граждан и организаций, мониторинг угроз основам конституционного строя, обеспечению обороны страны и безопасности государства во взаимодействии всех органов государственной власти и иных государственных органов, судебная защита прав и свобод человека и гражданина от незаконного применения ограничения, неотвратимость наказания в случае несоблюдения ограничений прав и свобод граждан и организаций.

Б.С. Эбзеев выделил следующие критерии (условия) правомерности ограничений конституционных прав и свобод: ограничения прав и свобод возможны только федеральным законом, на федеральном законодательстве лежит обязанность обеспечивать соразмерность ограничения конституционно закрепленным целям и в случаях, когда он предоставляет органам законодательной власти субъектов Российской Федерации полномочия по конкретизации условий реализации гражданами соответствующих прав; цели ограничения прав и свобод должны быть не только юридически, но и социально оправданны, а сами ограничения им адекватны, ограничения должны отвечать требованиям справедливости; ограничения не могут толковаться расширительно и не должны приводить к умалению других гражданских, политических и иных прав, гарантированных Конституцией и законами Российской Федерации [11].

На наш взгляд, требования к применению ограничений прав и свобод в целях предотвращения вооруженных конфликтов и их критерии состоят в следующем:

— законность: ограничения вводятся в соответствии с федеральным конституционным или федеральным законом, который действует в момент введения ограничения, ограничения не носят персонализированной направленности, их действие распространяется на каждого; не имеют обратной силы; не могут толковаться расширительно и приводить к умалению других прав и свобод; не должны затрагивать само существо конституционного права и приводить к утрате его реального содержания; не должны затрагивать прав, предусмотренных в статьях, закрепляющих «абсолютные права»;

— обоснованность: разумность, соразмерность (пропорциональность) конституционно закрепленным целям таких ограничений; временный характер в условиях чрезвычайных ситуаций;

— целесообразность: ограничения вводятся в целях предотвращения вооруженных конфликтов, т. е. принимаются для защиты суще-

ствования государства, его территориальной целостности или политической независимости от применения военной силы (вооруженного нападения) или угрозы ее применения; указанные цели ограничений должны быть социально оправданными и отвечать требованию справедливости.

В качестве угроз безопасности личности в литературе выделяют неопределенность содержания правовой нормы, проблемы с обеспечением социальной стабильности в обществе [14], чрезвычайные ситуации природного и техногенного характера, их последствия и др. [16], нарушения прав отдельных граждан, а также утрату «стратегических ориентиров при поиске баланса между публичными и частными интересами. Речь идет об опасности смещения маятника российской истории на новом этапе ее развития от одной крайности (в лице идеологии государственного патернализма и примата государства над личностью) к другой — признанию абсолютного “суверенитета” личности, ее высшей самоценности, в том числе в соотношении с историческими социокультурными ценностями российской цивилизации» [3].

Отметим, что разнообразие соответствующих отношений выявляет отнесение некоторых видов безопасности не только к государственной, но и к общественной, личной. Из их анализа становится видно, что при обеспечении соответствующего вида безопасности затрагиваются интересы и личности, и общества, и государства. Государство выступает, как отмечалось, не целью, а средством обеспечения разных видов безопасности. При этом охраняемые интересы личности, общества или государства проявляются в конкретных видах безопасности различным образом. Изложенное подтверждает обоснованность мнения И.Б. Кардашовой о том, что «государственная и общественная безопасность являются прямым продолжением безопасности личности», и «личная безопасность есть исходное начало и относительная конечная цель общественной безопасности и государственной безопасности» [10].

Как отмечает К.В. Фатеев, «по большому счету люди придумали когда-то само государство как форму своей организации с главной целью — обеспечить свою безопасность... Без обеспечения безопасности всякая человеческая деятельность оказывается бесцельной» [19, с. 12]. Оценивать уровень обеспечения государственной безопасности исследователи предлагают по следующим главным показателям: во-первых, по состоянию стабильности существующего конституционного строя; во-вторых, по устойчивому поступательному развитию национальной экономики, науки, тех-

ники и технологии, укреплению обороноспособности страны; в-третьих, по успешному решению внешнеполитических задач в интересах Российской Федерации [19, с. 111]. Таким образом, налицо тесная взаимосвязь при обеспечении безопасности различных видов, классифицируемых по охраняемым объектам и предметам (экономическая, экологическая, информационная, пограничная, военная и т. д.). При этом, несомненно, «виды безопасности еще не приобрели устойчивой классификации. Более того, они будут неизбежно трансформироваться в зависимости от возникновения новых угроз» [8, с. 71].

Ограничение прав и свобод граждан и организаций базируется на признании необходимости обеспечения баланса частных и публичных интересов исходя из того, что в иерархии конституционных ценностей «личность, общество, государство» введение ограничений прав и свобод является допустимым, оправданным и необходимым, поскольку ни одна из указанных ценностей не может существовать изолированно, вне или в ущерб приведенной триаде. При этом специфика ограничения прав и свобод в целях защиты основ конституционного строя, обеспечения обороны страны и безопасности государства состоит в том, что приведение в исполнение такого ограничения не только приводит к усилению стабильности конституционного строя, укреплению обороны страны, обеспечению безопасности государства, но и способствует обеспечению общественной безопасности, защите личности, ее прав и свобод, законных интересов. Государство, тем самым, выступает не только целью, но и средством обеспечения безопасности всех элементов триады «личность, общество, государство».

Список литературы

1. Антипов К.А. Проблема реализации гражданами права на местное самоуправление // Научные труды. Российская академия юридических наук. Вып. 14: в 2 т. М., 2014. Т. 1.
2. Ашихмина А.В. Конституционно-правовой механизм ограничения прав и свобод человека и гражданина в Российской Федерации: дис. ... канд. юрид. наук. Волгоград, 2009.
3. Бондарь Н.С. Конституционная безопасность личности, общества, государства: постановка проблемы в свете конституционного правосудия, обеспечения социальной справедливости, равенства и прав человека // Законодательство и экономика. 2004. № 4.
4. Витрук Н.В. Общая теория правового положения личности. М., 2008.
5. Волкова Н.С. Общественная безопасность и законодательство о правах человека // Журнал российского права. 2005. № 2.
6. Долинин Д.Н. Принципы как основа ограничения прав и свобод человека и гражданина в условиях военного и чрезвычайного положения в Российской Федерации // Российский военно-правовой сборник. 2007. № 9.
7. Ерыгина В.И. Идеи конституционализма, парламентаризма, многопартийности — фундамент для построения демократического государства в России // Научные труды. Российская академия юридических наук. Вып. 14: в 2 т. М., 2014. Т. 1.
8. Залужный А.Г., Данилейко В.В. Правовое регулирование в сфере национальной безопасности: теоретический аспект // Современное право. 2010. № 4.
9. Зарочинцев С.В. Ответственность перед нынешним и будущими поколениями как принцип Конституции и государственного строительства // Научные труды. Российская академия юридических наук. Вып. 14: в 2 т. М., 2014. Т. 1.
10. Кардашова И.Б. Укрепление конституционных основ общественной безопасности // Законы России: опыт, анализ, практика. 2010. № 4.
11. Комментарий к Конституции Российской Федерации (постатейный) / под ред. В.Д. Зорькина. 2-е изд., пересмотр. М., 2011.
12. Коннов В.А. Правовые основы ограничения политических прав и свобод граждан по зарубежному и российскому законодательству: сравнительно-правовой анализ: дис. ... канд. юрид. наук. М., 2001.
13. Конституция России (проект) / под общ. ред. С.С. Сулакшина. М., 2013.
14. Никитяева В.В. Конституционная безопасность как условие эффективной реализации основ конституционного строя // Вестник Воронежского института МВД России. 2007. № 4.
15. Опалева С.А., Снежко А.П. Совершенствование судебного контроля в сфере обеспечения безопасности государства // Гражданин и право. 2008. № 11.
16. Прудников А.С. Безопасность личности и ее обеспечение органами внутренних дел: теоретико-правовое исследование: дис. ... д-ра юрид. наук. М., 1999.
17. Савченко Д.А. Правовые средства предупреждения посягательств на государственный строй России (конец XVI — начало XVII вв.) // Научные труды. Российская академия юридических наук. Вып. 14: в 2 т. М., 2014. Т. 1.
18. Устинов В.С. Основания и критерии ограничения прав и свобод личности в законодательстве и теории // Теория и практика ограничения прав человека по российскому законодательству и международному праву: сб. науч. тр. Н. Новгород, 1998. Ч. 1.
19. Фатеев К.В. Военная безопасность Российской Федерации и правовые режимы ее обеспечения (теоретико-правовое исследование). М., 2004.
20. Цалиев А.М. О конституционных ценностях

Legal Principles of Human Rights Restrictions in Order to Ensure State Defense and National Security

Yuliya G. Fedotova,

Cand. in Law, Expert of Expert Studies Center of Dept. of National Security
at Russian Presidential Academy of National Economy and Public Administration

Russia, Moscow

julia.fedotowa@yandex.ru

Legal principles of human rights restriction in order to ensure state defense and national security are considered, as well as the requirements for these restrictions' application. In the author's opinion the specificity of human rights restrictions in order to protect constitutional order, state defense and national security is that the application of such restrictions promotes not only the implementation of state interests, but also public safety, protection of rights, freedoms and legal interests of individual.

Keywords: human rights and freedoms, restriction, personal security, state defense, national security, legal principle, requirement.

федерализма и территориальной целостности Российского государства (к юбилейному году Конституции Российской Федерации) // Научные труды. Российская академия юридических наук. Вып. 14: в 2 т. М., 2014. Т. 1.

References

1. Antip'ev K.A. Problema realizatsii grazhdanami prava na mestnoe samoupravlenie // Nauchnye trudy. Rossiiskaia akademiia iuridicheskikh nauk. Vyp. 14: v 2 t. M., 2014. T. 1.

2. Ashikhmina A.V. Konstitutsionno-pravovoi mekhanizm ogranicheniia prav i svobod cheloveka i grazhdanina v Rossiiskoi Federatsii: dis. ... kand. iurid. nauk. Volgograd, 2009.

3. Bondar' N.S. Konstitutsionnaia bezopasnost' lichnosti, obshchestva, gosudarstva: postanovka problemy v svete konstitutsionnogo pravosudiia, obespecheniia sotsial'noi spravedlivosti, ravenstva i prav cheloveka // Zakonodatel'stvo i ekonomika. 2004. № 4.

4. Vitruk N.V. Obshchaia teoriia pravovogo polozheniia lichnosti. M., 2008.

5. Volkova N.S. Obshchestvennaia bezopasnost' i zakonodatel'stvo o pravakh cheloveka // Zhurnal rossiiskogo prava. 2005. № 2.

6. Dolinin D.N. Printsipy kak osnova ogranicheniia prav i svobod cheloveka i grazhdanina v usloviakh voennogo i chrezvychainogo polozheniia v Rossiiskoi Federatsii // Rossiiskii voenno-pravovoi sbornik. 2007. № 9.

7. Erygina V.I. Idei konstitutsionalizma, parlamentarizma, mnogopartiinosti — fundament dlia postroeniia demokraticheskogo gosudarstva v Rossii // Nauchnye trudy. Rossiiskaia akademiia iuridicheskikh nauk. Vyp. 14: v 2 t. M., 2014. T. 1.

8. Zaluzhnyi A.G., Danileiko V.V. Pravovoe regulirovanie v sfere natsional'noi bezopasnosti: teoreticheskii aspekt // Sovremennoe pravo. 2010. № 4.

9. Zarochintsev S.V. Otvetstvennost' pered nyneshnim i budushchimi pokoleniiami kak printsip

Konstitutsii i gosudarstvennogo stroitel'stva // Nauchnye trudy. Rossiiskaia akademiia iuridicheskikh nauk. Vyp. 14: v 2 t. M., 2014. T. 1.

10. Kardashova I.B. Ukreplenie konstitutsionnykh osnov obshchestvennoi bezopasnosti // Zakony Rossii: opyt, analiz, praktika. 2010. № 4.

11. Kommentarii k Konstitutsii Rossiiskoi Federatsii (postateinyi) / pod red. V.D. Zor'kina. 2-e izd., peresmotr. M., 2011.

12. Konnov V.A. Pravovye osnovy ogranicheniia politicheskikh prav i svobod grazhdan po zarubezhnomu i rossiiskomu zakonodatel'stvu: cravnitel'no-pravovoi analiz: dis. ... kand. iurid. nauk. M., 2001.

13. Konstitutsiia Rossii (proekt) / pod obshch. red. S.S. Sulakhshina. M., 2013.

14. Nikitiaeva V.V. Konstitutsionnaia bezopasnost' kak uslovie effektivnoi realizatsii osnov konstitutsionnogo stroia // Vestnik Voronezhskogo instituta MVD Rossii. 2007. № 4.

15. Opaleva S.A., Snezhko A.P. Sovershenstvovanie sudebnogo kontroliia v sfere obespecheniia bezopasnosti gosudarstva // Grazhdanin i pravo. 2008. № 11.

16. Prudnikov A.S. Bezopasnost' lichnosti i ee obespechenie organami vnutrennikh del: teoretiko-pravovoe issledovanie: dis. ... d-ra iurid. nauk. M., 1999.

17. Savchenko D.A. Pravovye sredstva preduprezhdeniia posiatatel'stv na gosudarstvennyi stroi Rossii (konets XVI — nachalo XVII vv.) // Nauchnye trudy. Rossiiskaia akademiia iuridicheskikh nauk. Vyp. 14: v 2 t. M., 2014. T. 1.

18. Ustinov V.S. Osnovaniia i kriterii ogranicheniia prav i svobod lichnosti v zakonodatel'stve i teorii // Teoriia i praktika ogranicheniia prav cheloveka po rossiiskomu zakonodatel'stvu i mezhdunarodnomu pravu: sb. nauch. tr. N. Novgorod, 1998. Ch. 1.

19. Fateev K.V. Voennaia bezopasnost' Rossiiskoi Federatsii i pravovye rezhimy ee obespecheniia (teoretiko-pravovoe issledovanie). M., 2004.

20. Tsaliev A.M. O konstitutsionnykh tsennostiakh federalizma i territorial'noi tselostnosti Rossiiskogo gosudarstva (k iubileinomu godu Konstitutsii Rossiiskoi Federatsii) // Nauchnye trudy. Rossiiskaia akademiia iuridicheskikh nauk. Vyp. 14: v 2 t. M., 2014. T. 1.