

КОНСТИТУЦИОННЫЕ ОСНОВЫ ОГРАНИЧЕНИЙ ПРАВ И СВОБОД ЧЕЛОВЕКА И ГРАЖДАНИНА

Аннотация. В статье рассматриваются конституционные основы ограничения прав и свобод человека и гражданина в Российской Федерации. Показана грань между правомерным ограничением прав и свобод и фактическим их отрицанием. В работе обосновывается тезис о том, что ограничения должны устанавливаться законодателем не произвольно, а на основе Конституции РФ, заложенных в ней принципов справедливости, равенства и соразмерности. В работе анализируются международные документы по рассматриваемому вопросу, законы РФ, постановления Конституционного Суда РФ.

Выделяется и изучается группа ограничений, обусловленная особенностями правового статуса отдельных категорий лиц, так называемые «профессиональные» ограничения. Также подвергаются анализу законодательные ограничения в реализации гражданами пассивного и активного избирательного права. Дополнительно анализируется ограничение прав и свобод человека и гражданина в условиях чрезвычайного положения. Посредством введения чрезвычайного положения возможна временная концентрация всех рычагов управления всех принудительных средств в рамках официальной власти. В то же время Конституция РФ и Федеральный конституционный закон «О чрезвычайном положении» предусматривают две важные гарантии недопущения неправомерного использования режима чрезвычайного положения. Во-первых, важной гарантией выступает обязательное согласие Совета Федерации на введение чрезвычайного положения. Во-вторых, ч. 3 ст. 56 Конституции РФ предусматривает важнейшие права гражданина, которые не подлежат ограничению ни при каких ситуациях. Это права и свободы: на жизнь; достоинство личности; неприкосновенность частной жизни; право на защиту персональных данных; свобода совести, свобода религиозного вероисповедания; свобода предпринимательской и иной не запрещенной экономической деятельности; право на жилище; право на судебную защиту, на рассмотрение дела надлежащим судом, получение юридической помощи, презумпция невиновности, право на гуманизм правосудия, на защиту интересов потерпевших, на применение действующего закона.

В статье обосновывается вывод о том, что, несмотря на многообразие научных мнений, целью государства является утверждение и развитие прав и свобод человека и гражданина как ценностного приоритета, как основополагающей идеи, выраженной в Конституции РФ.

© Лебедев В. А., 2017

* Лебедев Валериан Алексеевич, доктор юридических наук, профессор Московского государственного юридического университета имени О.Е. Кутафина (МГЮА), заслуженный деятель науки РФ, заслуженный юрист РФ, почетный работник высшего профессионального образования РФ

lebedev_va@bk.ru

125993, Россия, г. Москва, ул. Садовая-Кудринская, д. 9

Ключевые слова: Конституция РФ, человек, гражданин, личность, права и свободы, ограничение прав, умаление прав, избирательные цензы, конституционный строй, чрезвычайное положение.

DOI: 10.17803/1729-5920.2017.122.1.130-139

Конституция России закрепляет основные права и свободы человека и гражданина и тем самым гарантирует свободу человеческой личности. Однако идеал свободной личности не означает, что поведение человека ничем не ограничивается и что он освобожден от любой ответственности перед другими людьми и обществом, поскольку реализация прав и свобод в общественной жизни сталкивается с индивидуальными и публичными интересами.

Как известно, термин «ограничение» означает грань, предел, рубеж; удержание в известных рамках; правило, ограничивающее какие-либо права, действия; стеснение определенными условиями; ограничение сферы деятельности, сужение возможностей и т.п.¹ С. С. Алексеев отмечает, что ограничение — это вопрос об объеме регулирования, о границах, имеющихся у лиц прав, которые характеризуют результат юридического регулирования. Достигается же такой результат путем сужения дозволений, новых запрещений, дополнительных позитивных обязываний². Иными словами, правовое ограничение может выступать как в форме запрета, так и в форме обязанности. Как отмечает В. А. Четвернин, любое установление нормативным актом юридических обязанностей или юридической ответственности индивидов является прямым или косвенным ограничением прав и свобод человека и гражданина³. Ограничение прав и свобод — это, по мнению Б. С. Эбзеева, «допускаемые Конституцией и установленные федеральным законом изъятия из конституционного статуса человека и гражданина»; кроме того, «в качестве ограничения основных прав и свобод может рассматриваться также изъятие из круга правомочий, составляющих нормативное содержание основных прав и свобод»⁴.

В международных правовых документах используются различные термины, которыми обозначается институт ограничения прав. Термин «ограничение» используется во Всеобщей декларации прав человека 1948 г. В этом основополагающем документе закреплено, что «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 других и удовлетворения справедливых требований морали, общественного порядка и общего благосостояния в демократическом обществе» (п. 2 ст. 29). Аналогичный термин используется в Пакте об экономических, социальных и культурных правах 1966 г. (ст. 4), Документе Копенгагенского совещания Конференции по человеческому измерению СБСЕ 1990 г. (ст. 24). В Международном пакте о гражданских и политических правах 1966 г. (ст. 4), речь идет об «отступлении от своих обязательств», а в Европейской Конвенции о защите прав человека и основных свобод 1950 г. используются оба вышеназванных термина (ст. 8—11, 18; ст. 15). Из этих принципиальных положений органично вытекает требование, что какие-либо ограничения прав и свобод граждан допустимы только в том случае и в той мере, в каких они предусмотрены законодательством конкретного государства и соответствуют нормам международного права. Данные ограничения нельзя считать ущемлением свободы личности. Подлинная свобода личности возможна лишь при сочетании интересов личности с интересами общества и государства. Европейский Суд по правам человека в своей практике исходит из того, что ограничение должно быть вызвано острой

¹ Ожегов С. И. Словарь русского языка. М., 1988. С. 357.

² Алексеев С. С. Общие дозволения и общие запреты в советском праве. М., 1989. С. 67.

³ Конституция Российской Федерации: проблемный комментарий / отв. ред. В. А. Четвернин. М., 1997. С. 49.

⁴ Принципы, пределы, основания ограничения прав и свобод человека по российскому законодательству и международному праву: материалы круглого стола // Государство и право. 2008. № 7. С. 24.

общественной потребностью и подтверждено уместными и достаточными причинами, указанными органами власти⁵.

Границы (пределы) свободы личности, ее автономия определяются объективными закономерностями развития общества. Государство формирует запреты, направленные на защиту свободы всех членов общества; подобного рода ограничения объективно необходимы. Ограничения свободы личности посредством права вполне разумны, когда они соответствуют уровню политического, правового и нравственного сознания людей в обществе. Мера правовых ограничений отыскивается в самих общественных отношениях, она устанавливается объективно, хотя и не без влияния субъективных факторов⁶. К тому же в правовых ограничениях проявляется общий принцип запрета злоупотребления правом.

В российском законодательстве впервые норма об общих условиях ограничения прав и свобод появилась в Декларации прав и свобод человека и гражданина, принятой Верховным Советом РСФСР 22 ноября 1991 г., ч. 2 ст. 2 которой гласила: «Права и свободы человека и гражданина могут быть ограничены законом только в той мере, в какой это необходимо в целях защиты конституционного строя, нравственности, здоровья, законных прав и интересов других людей в демократическом обществе». В апреле 1992 г. данное положение было включено в Конституцию РСФСР 1978 г. (ст. 33). В ранее действовавших советских конституциях такое понятие отсутствовало. В действующей Конституции РФ термин «ограничение» применительно к правам и свободам человека и гражданина использован семь раз (ст. 19, 23, 55, 56, 74, 79, 133). Кроме того, в некоторых статьях фактически речь идет об ограничении, хотя сам этот термин не используется (ст. 13, 20, 22, 24, 25, 29, 31).

Следуя ст. 29 Всеобщей декларации прав человека, Конституция РФ (ч. 3 ст. 55) вводит институт ограничения прав и свобод при наличии определенных оснований. Конституция устанавливает, что права и свободы могут ограничиваться в целях защиты основ консти-

туционного строя, нравственности, здоровья, прав и законных интересов других лиц, обеспечения обороны страны и безопасности государства. По крайней мере, ряд из этих оснований непосредственно затрагивает интересы личности: защита нравственности, здоровья, прав и законных интересов других лиц. Требуют правового разъяснения такие основания ограничения прав, как «нравственность» и «обеспечение безопасности страны». Любая степень неясности может привести к нежелательным для общества последствиям.

Анализируя основания ограничения прав и свобод граждан, следует отметить, что сами по себе основания не вызывают сомнений, поскольку речь идет о защите прав и интересов большинства людей от злоупотреблений со стороны меньшинства или о создании необходимых условий для реализации прав и свобод. Вопрос состоит в том, что конкретно должно быть вложено в эти основания, чтобы не допустить злоупотреблений. Как бы отвечая на этот вопрос, в данной статье указываются два важных условия:

- 1) права могут быть ограничены только федеральным законом;
- 2) только в той мере, в какой это необходимо. Упоминание о «мере, в какой это необходимо», порождает беспокойство в связи с возможностью слишком широкой трактовки этого действия, что при определенном стечении обстоятельств может послужить основой для произвола.

В целом же существует очень тонкая грань между правомерным ограничением прав и свобод и фактическим отрицанием, т.е. своеобразным ценностным нигилизмом. Как справедливо отмечает В. В. Лапаева, когда федеральным законом ограничиваются основанные права, такие ограничения не могут выходить за рамки пределов осуществления прав и свобод, которые очерчены в Конституции РФ. Это значит, что они: не должны нарушать принцип равенства субъектов этих прав; не должны вводить дополнительные гарантии против злоупотребления правами, а могут лишь конкретизировать те гарантии, которые закреплены в Конституции

⁵ Постановление Европейского Суда по правам человека от 26.04.1979 «Санди Таймс» (The Sunday Times) против Соединенного Королевства // Европейский Суд по правам человека : Избранные решения. М., 2000. Т. 1. С. 198—230.

⁶ Лучин В. О., Доронина О. Н. Жалобы граждан в Конституционный Суд Российской Федерации. М., 1998. С. 51.

РФ. Основные права могут быть ограничены федеральным законом, сфера действия которого уже очерчена конституционными пределами осуществления прав, только в указанных целях и только соразмерно этим целям⁷. Федеральными законами, в которых содержатся отдельные ограничения прав и свобод, обычно раскрываются понятия соответствующих направлений или форм деятельности государства («безопасность», «оборона», «оперативно-розыскная деятельность» и др.)

В части 2 ст. 55 Конституции РФ указывается, что «в Российской Федерации не должны издаваться законы, отменяющие или умаляющие права и свободы человека и гражданина», что, в свою очередь, означает, что законы должны быть правовыми и только верховенство таких законов и их соблюдение создают соответствующий требованиям правового государства режим законности. Следовательно, необходимо различать понятия «умаление права» и «ограничение прав». Следует согласиться с Г. А. Гаджиевым в том, что если законодатель принимает федеральный закон, ограничивающий права и свободы человека и гражданина в той мере, в какой это необходимо в социально-значимых целях, перечисленных в ч. 3 ст. 55 Конституции РФ, имеет место допустимое ограничение прав и свобод. Если же федеральный законодатель путем принятия закона ограничивает права и свободы без учета указанных целей либо с учетом этих целей, но не в той мере, в какой это необходимо, т.е. непропорционально, чрезмерно, то тогда имеет место умаление прав и свобод⁸.

Конституционный Суд РФ выработал и дал толкование принципам ограничения прав, к которым, на наш взгляд, следует отнести следующие:

- ограничения прав и свобод должны быть соразмерны защищаемым Конституцией и законами ценностям правового государства, должны отвечать требованиям справедливости, быть соразмерными и необходимыми для защиты конституционно значимых ценностей, учитывать необходимый баланс интересов человека, общества и государства⁹;
- при допустимости ограничений того или иного права в соответствии с конституционно одобряемыми целями государство должно использовать только необходимые и строго обусловленные этими целями меры¹⁰.

Следует иметь в виду и то, что ограничение прав и свобод — это скорее исключение из правил, а не само правило. Задача национального законодателя и правоприменителя сводится к обеспечению свободы личности, а не к ее ущемлению. Думается, что ограничения прав и свобод человека могут иметь как конструктивный, так и деструктивный характер. При этом необоснованные ограничения влекут конфликт ценностей. Существование острых, ценностных коллизий, как показывает текущая политическая практика, возможно не только во взаимоотношениях личности и общества. Наиболее болезненны они во взаимосвязи личности и государства, тогда, когда решения, принимаемые государственными чиновниками,

⁷ Лапаева В. В. Проблема ограничения прав и свобод человека и гражданина в Конституции РФ (опыт доктринального осмысления) // Журнал российского права. 2005. № 7. С. 13—23.

⁸ Гаджиев Г. А. Основные экономические права (сравнительно-правовое исследование конституционно-правовых институтов России и зарубежных стран) : дис. ... д-ра юрид. наук. М., 1996. С. 267—268.

⁹ Определение Конституционного Суда РФ от 14 июля 1998 г. № 8 6-О «По делу о проверке конституционности отдельных положений Федерального закона “Об оперативно-розыскной деятельности” по жалобе гражданки И. Г. Черновой» // СЗ РФ. 1998. № 34. Ст. 4368 ; постановление Конституционного Суда РФ от 30 октября 2003 г. № 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 запросами группы депутатов Государственной Думы по жалобам граждан С. А. Бунтмана, К. . Катаняна и К. С. Рожкова» // СЗ РФ. 2003. № 44. Ст. 4358.

¹⁰ Постановление Конституционного Суда РФ от 13 июня 1996 г. № 14-П «По делу о проверке конституционности части пятой статьи 97 Уголовно-процессуального кодекса РСФСР в связи с жалобой гражданина В. В. Шелухина» // СЗ РФ. 1996. № 26. Ст. 3185 ; постановление Конституционного Суда РФ от 18 февраля 2000 г. № 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» // СЗ РФ. 2000. № 9. Ст. 1066.

рассматриваются носителями прав и свобод как административный произвол, направленный на сохранение государственной власти у определенного круга лиц¹¹.

Ограничения прав граждан можно рассматривать не только как меру принудительного воздействия со стороны государства. Оно может быть реализовано путем самоограничения, т.е. отказа от реализации права. В качестве примера можно привести самоограничение избирательных прав гражданами (абсентеизм).

Можно выделить группу ограничений, обусловленных особенностями правового статуса отдельных категорий лиц, и выделить «профессиональные» ограничения. Конституционный Суд РФ подчеркивает, что, реализуя право на свободное распоряжение своими способностями к труду путем поступления на государственную службу, гражданин добровольно избирает профессиональную деятельность, занятие которой предполагает определенные ограничения в осуществлении им конституционных прав и свобод¹². Рассматривая жалобу Д. П. Тесленко на неконституционность некоторых положений Федерального закона от 27 июля 2004 г. № 79-ФЗ «О государственной гражданской службе Российской Федерации»¹³, Конституционный Суд РФ указал, что установление особого правового статуса гражданских служащих осуществляется федеральным законодателем, который посредством специального правового регулирования вправе определять для данной категории лиц соответствующие права, обязанности, ограничения и гарантии с учетом специфики задач, принципов организации и функционирования государственной гражданской службы. Поскольку государственная гражданская служба представляет собой особую форму реализации права на свободное распоряжение своими способностями к труду, специальные нормы, которые регулируют служебные отношения лиц, замещающих должности государственной гражданской службы,

могут отличаться от норм, регламентирующих отношения, возникающие в процессе реализации указанного права и иных формах (в частности путем заключения трудового договора)¹⁴.

К примеру, такие ограничения касаются права на объединение. Федеральным законодательством они предусмотрены в отношении военнослужащих, служащих кадрового состава и военнослужащих органов внешней разведки РФ, судей и работников прокуратуры. Ограничение избирательного права происходит посредством избирательных цензов. Согласно российскому законодательству избирательные права могут быть ограничены по следующим основаниям: возраст; принадлежность к гражданству; проживание; количество избраний; нахождение на выборной должности; отбывание уголовного наказания. Эти цензы могут сочетаться в различных комбинациях и использоваться при избрании высших должностных лиц государства.

Так, для активного избирательного права российское законодательство устанавливает определенные требования (цензы), которые не носят дискриминационного характера. Обладание субъективным избирательным правом при федеральных и региональных выборах связывается в первую очередь с наличием российского гражданства.

В Российской Федерации достаточную остроту приобрел вопрос о том, могут ли кандидаты в депутаты иметь двойное гражданство. До недавнего времени российское законодательство не запрещало баллотироваться российским гражданам с двойным гражданством. Однако при подаче заявления о согласии баллотироваться кандидат должен был указать страну, время и основание приобретения второго гражданства. Эти сведения отражались в избирательных документах и уже сами избиратели решали, нужен ли им депутат с двойным гражданством. В настоящее время в соответствии с Федеральным законом от

¹¹ Лебедев В. А. Правомерные ограничения прав и свобод человека и гражданина в Российской Федерации // Проблемы права. 2014. № 4. С. 13.

¹² Постановление Конституционного Суда РФ от 30 июня 2011 г. № 14-П «По делу о проверке конституционности положений пункта 10 части 1 статьи 17 Федерального закона “О государственной гражданской службе Российской Федерации” и статьи 20.1 Закона Российской Федерации “О милиции” в связи с жалобами граждан Л. Н. Кондратьевой и А. Н. Мумолина» // СЗ РФ. 2011. № 28. Ст. 4261.

¹³ СЗ РФ. 2004. Ст. 3215.

¹⁴ Определение Конституционного Суда РФ от 2 апреля 2009 г. № 472-О-О // СПС «КонсультантПлюс». Текст определения официально опубликован не был.

25 июня 2006 г. «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в части уточнения требований к замещению государственных и муниципальных должностей»¹⁵ не имеют права быть избранными граждане РФ, имеющие гражданство иностранного государства либо вид на жительство или иной документ, подтверждающий право на постоянное проживание российского гражданина на территории иностранного государства. Указанные граждане вправе быть избранными в органы местного самоуправления только в том случае, если это предусмотрено международным договором РФ.

Федеральный закон от 12 июня 2002 г. № 67-ФЗ «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» (далее — Закон об основных гарантиях избирательных прав) предусматривает: чтобы быть включенным в избирательный список и реализовать право голосовать на выборах, избирателю положено иметь место жительства на территории соответствующего избирательного округа (п. 4 ст. 4). Таким образом, законом закреплено условие проживания для приобретения активного избирательного права, но без установления каких-либо сроков проживания.

Что же касается пассивного избирательного права, то в настоящее время его ограничения, связанные с нахождением места жительства гражданина РФ на определенной территории РФ, включая требования к продолжительности и сроку проживания гражданина на данной территории, устанавливается только Конституцией РФ. Так, согласно ч. 2 ст. 81 Конституции Президентом РФ может быть избран гражданин РФ, проживающий на ее территории не менее 10 лет.

Установлен и ценз срока полномочий. Так, не имеет права быть избранным Президентом РФ гражданин, занимающий на день официального опубликования решения о назначении выборов Президента РФ должность Президента РФ второй срок подряд.

Существует и ценз досрочного прекращения полномочий. Лицо, занимающее должность Президента РФ, главы муниципального образования, досрочно прекратившее исполнение данных полномочий по собственному желанию или в связи с выражением ему недоверия

населением, либо отрешенное от указанной должности, не может быть выдвинуто кандидатом на выборах, назначенных в связи с названным обстоятельством.

Законом предусмотрен и ценз несовместимости депутатского мандата или должности с деятельностью иного рода. Так, депутаты, работающие на постоянной основе, выборные должностные лица не могут занимать иные оплачиваемые должности, заниматься иной оплачиваемой деятельностью, за исключением преподавательской, научной и иной творческой деятельности. Что же касается федеральных, региональных депутатов, то они не могут замещать иные государственные должности субъектов РФ, должности государственной гражданской службы и муниципальные должности муниципальной службы и быть депутатами иных законодательных (представительных) органов государственной власти или представительных органов муниципальных образований, выборными должностными лицами местного самоуправления. Однако наличие запрета на совмещение государственной службы и выполнение депутатских обязанностей не является препятствием для выдвижения кандидатуры какого-либо государственного служащего на пост депутата. Лица, у которых должность или занятие несовместимы с мандатом депутата, дают письменное обязательство о прекращении соответствующей деятельности в случае избрания депутатом. Неисполнение этого обязательства влечет за собой признание избрания соответствующих лиц недействительным.

Существует ценз дееспособности. Право избирать и быть избранными не имеют недееспособные граждане, признанные таковыми по суду (ч. 3 ст. 32 Конституции РФ). Статья 29 ГК РФ гласит, что гражданин, который вследствие психического расстройства не может понимать значения своих действий или руководить ими, может быть признан судом недееспособным. Над ним устанавливается опека. Таким образом, одного факта серьезного психического расстройства для лишения избирательного права недостаточно. Необходимо, чтобы после установления этого факта в судебном порядке суд признал гражданина недееспособным. Участие суда в подобных делах нужно рассматривать как гарантию от необоснованного ограничения гражданской дееспособности,

¹⁵ СЗ РФ. 2006. № 31 (ч. 1). Ст. 3427.

в том числе в сфере избирательного права. Невозможность расширительного толкования ограничительных избирательных цензов означает, что по анализируемому основанию не могут лишаться избирательного права ограниченно дееспособные лица¹⁶. В соответствии со ст. 30 ГК РФ ограниченным в дееспособности по суду может быть гражданин, который вследствие злоупотребления спиртными напитками или наркотическими средствами ставит свою семью в тяжелое материальное положение.

В соответствии с цензом судимости не имеют право избирать и быть избранными лица, содержащиеся в местах лишения свободы по приговору суда (ч. 3 ст. 32 Конституции РФ).

В юридической литературе преобладающей является точка зрения, что принцип всеобщего избирательного права предполагает предоставление всем гражданам только права избирать — активного избирательного права. Право же быть избранным не является всеобщим, так как предполагает различные ограничения. На протяжении последних лет законодатель неоднократно возвращался к этим вопросам. В связи с этим потребовалась оценка данной нормы Конституционным Судом РФ.

В постановлении от 19 октября 2013 г. Конституционный Суд РФ, касаясь указанных вопросов, изложил следующие важные правовые позиции. Во-первых, он признал не соответствующим Конституции РФ бессрочное и недифференцированное ограничение пассивного избирательного права в отношении граждан РФ, осужденных к лишению свободы за совершение тяжких и (или) особо тяжких преступлений. Сроки вводимых федеральным законом ограничений пассивного избирательного права должны устанавливаться соответственно дифференциации сроков судимости, предусмотренных УК РФ. В исключительных случаях за отдельные тяжкие и особо тяжкие преступления, исходя из повышенной степени их общественной опасности, федеральным законом могут вводиться ограничения пассивного избирательного права и на более продолжительные сроки, с соблюдением критериев соразмерности и необходимости. Во-вторых, противоречит Конституции РФ сохранение ограничений и отказ в восстановлении пассивного избирательного права гражданам,

которые были осуждены к лишению свободы за совершение тяжких и (или) особо тяжких преступлений и судимость которых снята или погашена, в случае принятия нового уголовного закона, в соответствии с которым совершенные ими деяния более не признаются тяжкими преступлениями, так как это нарушает гарантии юридического равенства и обратной силы закона, вытекающие из Конституции РФ¹⁷.

Соответствующие изменения внесены 21 февраля 2014 г. в Закон об основных гарантиях избирательных прав, Федеральный закон «О выборах Президента Российской Федерации», они отражены и в Федеральном законе «О выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации». Согласно новым изменениям не имеют право быть избранными российские граждане:

- осужденные к лишению свободы за совершение тяжких и (или) особо тяжких преступлений и имеющих на день голосования при выборах неснятую и непогашенную судимость за указанные преступления;
- осужденные к лишению свободы за совершение тяжких преступлений, судимость которых снята или погашена, — до истечения 10 лет со дня снятия или погашения судимости;
- осужденные к лишению свободы за совершение особо тяжких преступлений, судимость которых снята или погашена, — до истечения 15 лет со дня снятия или погашения судимости.

В целом можно констатировать, что лицам, совершившим и названные, и иные преступления, не запрещается баллотироваться. Но Закон об основных гарантиях избирательных прав требует, чтобы претенденты сообщали о наличии любой судимости.

Помимо указанного «ограничения прав и свобод человека и гражданина федеральным законом» Конституция РФ предусматривает возможность ограничения основных прав «в соответствии с федеральным конституционным законом» (ч. 1 ст. 56). Об этом говорится в ч. 1 ст. 56 Конституции РФ: «В условиях чрезвычайного положения для обеспечения безопасности граждан и защиты конституционного строя в соответствии с федеральным конституционным законом могут устанавливаться

¹⁶ Кокотов А. Н. Конституционное право России : курс лекций. М., 2007. С. 231.

¹⁷ Авакьян С. А. Конституционное право России : учеб. курс : в 2 т. М., 2014. С. 189—191.

отдельные ограничения прав и свобод с указанием пределов и срока их действия». Если в первом случае сам законодатель своим актом в форме федерального закона ограничивает права и свободы, то во втором для реализации допускаемых федеральным конституционным законом ограничений необходимы акты органов исполнительной или судебной власти¹⁸.

Таким образом, Конституция РФ содержит ряд условий: ограничения прав и свобод могут быть только отдельные; в условиях введения чрезвычайного положения; для обеспечения безопасности граждан и защиты конституционного строя; в соответствии с федеральным конституционным законом.

Согласно ч. 2 ст. 56 Конституции РФ чрезвычайное положение на всей территории РФ и в ее отдельных местностях может вводиться при наличии обстоятельств, представляющих собой реальную чрезвычайную неизбежную угрозу безопасности граждан или конституционному строю РФ, устранение которой невозможно без применения чрезвычайных мер.

Указ Президента РФ о введении чрезвычайного положения подлежит незамедлительному обнародованию по каналам радио и телевидения, а также незамедлительному официальному опубликованию. На всей территории РФ чрезвычайное положение может быть введено не более чем на 30 суток, а в отдельных ее местностях — 60 суток. По истечении этого срока чрезвычайное положение считается прекращенным. Если в течение этого срока цели введения чрезвычайного положения не были достигнуты, срок его действия может быть продлен Указом Президента с соблюдением требований, установленных названным законом для введения чрезвычайного положения.

Президент вправе приостанавливать действие правовых актов органов государственной власти субъектов РФ, правовых актов органов местного самоуправления, действующих на территории, на которой введено чрезвычайное положение, в случае противоречия этих актов Указу Президента о введении на данной территории чрезвычайного положения.

Напомним, что регулирование вопросов чрезвычайного положения относится к предметам ведения Федерации. Оно вводилось указами Президента РФ в Северной Осетии — Ала-

нии, Ингушетии, в Москве. Единичные указы не были утверждены Советом Федерации и отменены Президентом РФ. Вместе с тем чрезвычайное положение вводили на своих территориях некоторые губернаторы субъектов Федерации (Кемеровская, Калининградская области и др.).

Как можно заметить, режим чрезвычайного положения выступает достаточно мощным средством обеспечения конституционной законности на территории РФ. Посредством его введения возможна временная концентрация всех рычагов управления всех принудительных средств в рамках официальной власти. В то же время Конституция и Федеральный конституционный закон от 30 мая 2001 г. № 3-ФКЗ предусмотрели две важные гарантии недопущения неправомерного использования режима чрезвычайного положения. Во-первых, важной гарантией выступает обязательное согласие Совета Федерации на введение чрезвычайного положения. Во-вторых, (ч. 3 ст. 56) Конституции РФ предусматривает важнейшие права гражданина, которые не подлежат ограничению ни при каких ситуациях. Они предусмотрены ст. 20, 21, 23 (ч. 1), 24, 28, 34 (ч. 1), 40 (ч. 1), 46—54 Конституции РФ. Это права и свободы: на жизнь; достоинство личности; неприкосновенность частной жизни; право на защиту персональных данных; свобода совести, свобода религиозного вероисповедания; свобода предпринимательской и иной не запрещенной экономической деятельности; право на жилище; право на судебную защиту, на рассмотрение дела надлежащим судом, получение юридической помощи, презумпция невиновности, право на гуманизм правосудия, на защиту интересов потерпевших, на применение действующего закона.

В Конституции РФ не содержится упоминания о возможности ограничения прав и свобод граждан в условиях военного положения. Однако это вовсе не означает, что при военном положении права и свободы граждан вообще не подлежат какому-либо ограничению. Главное, что такие ограничения допускаются только в той мере, в какой это необходимо для обеспечения обороны страны и безопасности государства, не могут затрагивать основополагающих прав и свобод граждан и должны согласовываться с требованиями ст. 55 и 56 Конституции РФ.

¹⁸ Эбзеев Б. С. Человек, народ, государство в конституционном строе Российской Федерации. М., 2013. С. 194.

Следует отметить, что по смыслу приведенных нами выше статей Конституции в Российской Федерации возможны только общие ограничения прав и свобод для всего населения путем принятия закона. В то же время ограничения такого политического права, как право граждан на равный доступ к государственной службе, может осуществляться в качестве меры наказания, предусмотренной УК РФ за совершение ряда преступлений против государственной власти, интересов государственной службы и службы в органах местного самоуправления. Такими статьями являются ст. 285 «Злоупотребление должностными полномочиями», ст. 286 «Превышение должностных полномочий». Названные статьи, кроме отбытия наказания в местах лишения свободы, предусматривают (в качестве альтернативной меры) временное лишение права занимать определенные должности или заниматься определенной деятельностью.

В некоторых случаях ограничения выступают как необходимые условия для деятельности правоохранительных органов, призванных охранять права и свободы граждан. Такие законы, абсолютно необходимые в интересах граждан, одновременно таят опасность злоупотреблений ими, что заставляет законодателя тщательно фиксировать пределы прав соответствующих

органов и условия применения ими принуждения по отношению к гражданам. Среди такого рода законов, принятых в Российской Федерации, особо важны законы об органах федеральной службы безопасности, о внутренних войсках МВД, о полиции, об оперативно-розыскной деятельности, о государственной тайне и др.

Ограничения прав и свобод граждан всегда сбалансированы правом на обжалование действий должностных лиц соответствующих государственных органов, закрепленным в Конституции РФ (ст. 46), в УПК РФ, в законах о прокуратуре, об обжаловании в суд действий и решений, нарушающих права и свободы граждан. Перечисленные в ч. 3 ст. 55 Конституции РФ основания для ограничения прав и свобод явно предусмотрены для непредсказуемых обстоятельств, которые могут потребовать усиления защиты одних прав за счет ограничения других прав человека.

Итак, для общества, поставившего своей целью формирование правовой государственности, актуален вопрос о возможности и пределах ограничений государством прав человека. Мировой опыт свидетельствует о том, что такого рода ограничения продиктованы интересами безопасности общества, защиты основ конституционного строя, охраны прав и законных интересов других лиц.

БИБЛИОГРАФИЯ

1. Авакьян С. А. Конституционное право России : учеб. курс : в 2 т. — М., 2014.
2. Алексеев С. С. Общие дозволения и общие запреты в советском праве. — М., 1989.
3. Кокотов А. Н. Конституционное право России. — М., 2007.
4. Лапаева В. В. Проблема ограничения прав и свобод человека и гражданина в Конституции РФ (опыт доктринального осмысления) // Журнал российского права. — 2005. — № 7.
5. Лучин В. О., Доронина О. Н. Жалобы граждан в Конституционный Суд Российской Федерации. — М., 1998.
6. Принципы, пределы, основания ограничения прав и свобод человека по российскому законодательству и международному праву : материалы круглого стола // Государство и право. — 2008. — № 7.
7. Четвернин В. А. Конституция Российской Федерации: проблемный комментарий. — М., 1997.
8. Эбзеев Б. С. Человек, народ, государство в конституционном строе Российской Федерации. — М., 2013.

Материал поступил в редакцию 24 ноября 2015 г.

CONSTITUTIONAL BASIS FOR THE RESTRICTION OF HUMAN AND CIVIL RIGHTS AND FREEDOMS

LEBEDEV Valerian Alekseevich — Doctor of Law Professor at the Kutafin Moscow State Law University (MSAL), Honoured Worker of Science of the RF, Honoured Lawyer of Russia, Honorary Worker of Higher Professional Education of the Russian Federation,
lebedev_va@bk.ru
125993, Russia, Sadovaya-Kudrinskaya Street, 9

Review. *This article discusses the constitutional basis for the restriction of human and civil rights and freedoms in the Russian Federation. The author considers the line between lawful restriction of rights and freedoms and the actual denial. The work justifies the idea that restrictions should be set by the legislator not arbitrarily, but based on the Constitution, its principles of Justice, equality and proportionality. The work examines international instruments on the subject, the laws of the Russian Federation, Rulings of the Constitutional Court of the Russian Federation.*

The author outlines and examines a group of restrictions caused by the peculiarities of the legal status of certain categories of persons, the so-called "professional" restrictions. He also analyses the statutory limitations in the implementation of passive and active citizens suffrage. In addition, the restrictions of human and civil rights, and freedoms in a state of emergency are discussed. Through the introduction of state of emergency, the temporary concentration of all control levers of all coercive means in the framework of official authorities is possible. At the same time, the Constitution and the Federal Constitutional law provides two important safeguards to prevent misuse of the emergency regime. First, a compulsory consent of the Federation Council on the imposition of a State of emergency is an important requirement. Secondly, (ch. 3 art. 56) of the Constitution of the Russian Federation provides for important rights of a citizen, which shall not be restricted under any circumstances. These are the rights and freedoms: to life; the dignity of the individual; privacy; the right to protection of personal data; freedom of thought, conscience and religion; freedom of entrepreneurial and other legal economic activities; the right to housing; the right to judicial protection, the right to an effective remedy by the competent national tribunals, legal aid, the presumption of innocence, the right to justice, humanism, right to protect the interests of victims, on the application of the existing law.

The article proves that, despite the diversity of scientific opinions, the goal of the State is the adoption and promotion of the rights and freedoms of man and citizen as a fundamental priority of the idea expressed in the Constitution of the Russian Federation.

Keywords: *The Constitution of the Russian Federation, man, citizen, rights and freedom, restriction of rights, derogations, electoral qualifications, constitutional order, state of emergency.*

BIBLIOGRAPHY

1. Avak'ian, S. A. Constitutional Law of Russia. Coursebook in 2 Volumes. Moscow. 2014.
2. Alekseev, S. S. General Permission and General Prohibitions in the Soviet Law. — M., 1989.
3. Kokotov, A. N. Constitutional Law in Russia. — M., 2007.
4. Lapaeva, V. V. The Problem of Restriction of Human and Civil Rights and Freedoms in the Constitution of the Russian Federation (the Reflection of the Predoctrinal Experience) // Journal of Russian law. — 2005. — № 7.
5. Luchin, V. O., Doronina, O. N. Citizens' Complaints to the Constitutional Court of the Russian Federation. — M., 1998.
6. Principles, Limits, Grounds for the Restriction of Human Rights and Freedoms under Russian Law and International Law: the Proceedings of the Roundtable // State and Law. — 2008. — № 7.
7. Chetvernin, V. A. The Constitution of the Russian Federation: Problematic Commentaries. — M., 1997.
8. Ebzeev, B. S. The Man, the People, the State in the Constitutional System of the Russian Federation. — M., 2013.