

Лайтман Владимир Израйлович,
кандидат юридических наук, доцент,
Ярославский государственный университет им. П. Г. Демидова
Laytman Vladimir Izraylovich,
candidate of law, associate professor,
P. G. Demidov Yaroslavl State University.
v.laytman@uniyar.ac.ru

ОГРАНИЧЕНИЕ ПРАВ ЧЕЛОВЕКА В МЕЖДУНАРОДНОМ И ВНУТРИГОСУДАРСТВЕННОМ ПРАВЕ

RESTRICTION OF HUMAN RIGHTS IN INTERNATIONAL AND DOMESTIC LAW

Исследуются принципы, цели, основания и условия ограничений прав человека в международном и внутригосударственном праве.

The principles, objectives, grounds and conditions for the restriction of human rights in international and domestic law are examined.

Ограничение прав человека, право на дерогацию, чрезвычайное положение, международные стандарты ограничение прав человека, пределы ограничений.

Restriction of human rights, right to a derogation, state of emergency, international standards, restriction of human rights, limits of restrictions.

В современных международных отношениях человек, его права и свободы находятся в центре интеграционных процессов. Соблюдение и защита прав и свобод человека – важнейший и актуальный вопрос для мирового сообщества, которое предпринимает максимум усилий в данной сфере. В настоящее время сложилась система основных прав и свобод человека, которые взаимосвязаны и находятся в гармонии друг с другом. Это способствует нормальному функционированию человечества, прогрессивному развитию общества.

Права и свободы человека, закреплённые в международном праве, в ходе их реализации на практике не должны наносить ущерба правам и свободам других лиц, а также иным защищенным правом интересам личности, общества и государства. С этой целью государства вынуждены с помощью международно-правовых и внутригосударственных правовых средств, ограничивать права и свободы человека.

Кроме того, в современном мире возникают новые глобальные угрозы человечеству, например, такие как: международный терроризм, международная организованная преступность, незаконный оборот наркотических средств и психотропных веществ и другие преступные посягательства. В связи с этим особую значимость приобретает защита общества от подоб-

ного рода угроз. И здесь на первый план выходит вопрос разумного и необходимого ограничения прав и свобод человека, особенности которого обозначены международным правом и непосредственно реализованы в законодательстве государства.

Ограничение прав и свобод человека – одна из острых проблем для любого государства. В большинстве государств законодатель, допуская ограничение прав и свобод личности, чётко регламентирует основания, пределы и порядок их применения. Примером может служить ФРГ, имеющая развитую систему чрезвычайного права, включающую в себя: законодательную необходимость введения чрезвычайного положения; внешнее чрезвычайное положение (чрезвычайное положение, вводимое вследствие внешнеполитических причин); внутреннее чрезвычайное положение и право на восстание.

Международное право разрешает государствам вводить при определённых условиях правовые нормы, ограничивающие применение некоторых прав, а также в случае возникновения на их территории чрезвычайных обстоятельств отступать от выполнения взятых на себя международных обязательств по защите прав человека и основных свобод и приостанавливать действия национального законодательства в этой области (право на дерогацию). Данные меры принимаются только в той степени, в которой это необходимо государству в интересах его безопасности, но они не противоречат обязательствам, вытекающим из международного права. Нормы, позволяющие ограничить действие некоторых прав человека, вводятся с целью установить равновесие между правами отдельных лиц и интересами общества и государства в целом, а также в том случае, когда между ними могут возникать противоречия. Безусловно, большинство из допустимых международным правом условий правомерности применяемых мер, ограничивающих права и свободы человека, и соответственно используемых в международных документах формулировок являются несколько общими и требуют дальнейшей конкретизации и уточнения.

Право на дерогацию закреплено в универсальных и региональных документах по правам человека, таких как: Международный пакт о гражданских и политических правах 1966 г. (ст. 4)¹, Европейская конвенция о защите прав человека и основных свобод 1950 г. (ст. 15)², Американская конвенция о правах человека 1969 г. (ст. 27)³.

В них подчёркивается, что пользование правами человека не должно ограничиваться, однако, когда это необходимо, они устанавливают чёткое

¹ Международный пакт о гражданских и политических правах от 16 декабря 1966 г. // Международное публичное право. Сборник документов. М., 1996. С. 471–472.

² Европейская конвенция о защите прав человека и основных свобод от 04 ноября 1950 г. // Права человека: сборник международных документов. М., 1998. С. 71–72.

³ Американская конвенция о правах человека // Международные акты о правах человека. Сборник документов. М., 1998. С. 723–724.

обоснование, конкретные пределы введения ограничений прав и цели возможных отступлений от тех прав, которые защищены международными соглашениями. С одной стороны, это позволяет государствам, ссылаясь на действие соответствующих международно-правовых норм, вводить ограничения в пользовании определёнными правами, с другой – защищает граждан от произвольных действий государства по ограничению их прав.

Ограничения прав человека имеют различные проявления и основания: они могут вытекать из самого правового акта или из фактических действий; они могут быть постоянными или временными; иметь место в обычных условиях или условиях действия специфических (чрезвычайных) правовых режимов. Их объединяет нечто общее: во всех случаях эти ограничения затрагивают права человека, и прежде всего основные или конституционные права и свободы. Иначе говоря, ограничения прав и свобод человека, предусмотренные национальными и международными актами, представляют определённую систему и включают:

1. Ограничения общего характера. Так, согласно Закону РФ от 25 июня 1993 г. № 5242-1 «О праве граждан Российской Федерации на свободу передвижения, выбор места пребывания и жительства в пределах Российской Федерации» ограничение права граждан РФ на свободу передвижения, выбор места пребывания и жительства в пределах Российской Федерации допускается только на основании закона. В ст. 8 перечисляются основания ограничения права граждан РФ на свободу передвижения, выбор места пребывания и жительства в пределах Российской Федерации⁴. Использование прав и свобод отдельной личностью ограничивается также требованиями защиты нравственности и здоровья общества.

2. Ограничения основных прав и свобод человека в условиях чрезвычайного положения, вооруженного конфликта и военного положения.

3. Ограничения, обусловленные особенностями правового статуса отдельных категорий граждан и лиц (иностранцы, беженцы, должностные лица, военнослужащие, лица, отбывающие уголовное наказание в местах лишения свободы, и др.).

4. Отдельным случаем ограничений прав человека следует рассматривать невключение в число закрепляемых законом тех прав, которые предусмотрены в международных актах и в которых участвует государство⁵.

Ограничения прав и свобод устанавливаются каждым государством самостоятельно на основе внутригосударственных правовых актов. Однако в современных условиях международное сообщество выводит эту проблему за пределы внутренней компетенции государства. В настоящее время

⁴ См.: О праве граждан Российской Федерации на свободу передвижения, выбор места пребывания и жительства в пределах Российской Федерации: закон РФ № 5241-1 от 25.06.1993 // Российская газета. № 152. 10.08.1993.

⁵ См.: Международная и внутригосударственная защита прав человека: учебник / под ред. Р. М. Валеева. М., 2011. С. 420–421.

имеется целый ряд международных документов, в которых закреплены принципы, цели введения ограничений, допустимых в демократическом обществе, основания и условия возможных ограничений прав и свобод человека. Так, ст. 29 Всеобщей декларации прав человека 1948 г. фиксирует несколько исключительных целей, ради которых каждый человек должен подвергаться ограничением при осуществлении своих прав и свобод. В ней говорится: «При осуществлении своих прав и свобод каждый человек должен подвергаться только таким ограничениям, какие 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»⁶.

Согласно Международному пакту об экономических, социальных и культурных правах 1966 г. «участвующие в настоящем Пакте государства признают, что в отношении пользования теми правами, которые то или иное государство обеспечивает соответствии с настоящим Пактом, это государство может устанавливать только такие ограничения этих 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. 11 и 12 Европейской конвенции о защите прав человека и основных свобод 1950 г. осуществление таких прав, как право на свободу выражения своего мнения, мирные собрания и свободу ассоциации с другими, включая право создавать профсоюзы, «не подлежит никаким ограничениям, кроме тех, которые предусмотрены законом и необходимы в демократическом обществе в интересах национальной безопасности и общественного спокойствия, в целях предотвращения беспорядков и преступлений, защиты здоровья и нравственности или защиты прав и свобод других лиц».

Что же касается политики отдельных государств в области прав и свобод человека, то, как отмечается некоторыми исследователями, никакие ограничения прав и свобод личности не являются самоцелью, они «порождены объективными условиями существования государства как суверенной самостоятельной единицы»⁷.

В соответствии с Конституции РФ целями ограничений прав являются: защита основ конституционного строя, нравственности, здоровья, прав и законных интересов других лиц; обеспечение обороны страны и безопасности государства (ч. 3 ст. 55).

Сопоставление норм международного права и Конституции РФ позволяет утверждать, что они по своей сути принципиально во многом сов-

⁶ См.: Всеобщая декларация прав человека от 10 декабря 1948 г. // Международное публичное право. Сборник документов / сост. К. А. Бекяшев. М., 2009. С. 224.

⁷ См.: Права человека / под ред. Е. А. Лукашевой. М., 2003. С. 45.

падают. Вместе с тем Конституция РФ не содержит норм, предусматривающих в качестве целей ограничения прав и свобод граждан непосредственно охрану общественного порядка (или предотвращение беспорядков или преступлений) и общественного спокойствия, а также интересы экономического благосостояния страны.

Среди перечисленных целей, не нашедших непосредственного отражения в российской Конституции, задача обеспечения общественного порядка имеет достаточно общий характер, на что обращается внимание в юридической литературе. Так, Х. Б. Шейнин полагает подобный подход не случайным, поскольку, по его мнению, «использование такой цели предоставляет широкие возможности для необоснованного ограничения прав человека»⁸. Что же касается борьбы с преступностью, то на его взгляд, указание такой цели также являлось бы неоправданным, предоставляя в итоге ещё «более широкие возможности для ограничения прав человека», поскольку понятие преступности является изменчивым и многопричинным, что дало бы государству фактически неограниченные возможности ущемления прав и свобод человека».

Сегодня можно говорить, о сложившихся международных стандартах ограничений основных прав и свобод человека, которые представляют собой не исчерпывающий перечень прав и свобод или случаев их ограничений, а сформировавшиеся на межгосударственном уровне общие руководящие принципы и условия допустимости таких ограничений, закреплённые в основной массе международно-правовых документов о правах и свободах человека. В зависимости от источников международного права, в которых такие образцы и эталоны закреплены, стандарты могут носить обязательный характер для всего международного сообщества (если они нашли отражение в международном обычае) или только для участников конкретных международных договоров. При этом необходимо учитывать принцип, согласно которому государство вправе гарантировать защиту и соблюдение основных прав и свобод только в равном или большем объеме, чем это предусмотрено международным правом. А применительно к ограничениям прав и свобод, это означает, что установление государствами ограничений в большем объеме, чем это предусмотрено международным правом, недопустимо.

Основными источниками международно-правовых стандартов в области установления оснований ограничения прав и свобод человека в России является заключаемые Российской Федерацией международные договоры. Но при этом также обязательно должны учитываться общепризнан-

⁸ См.: Шейнин Х. Б. Допустимые ограничения прав человека в международном праве и по Конституции Российской Федерации // Общепризнанные принципы и нормы международного права, международные договоры в практике конституционного правосудия. М., 2004. С. 166.

ные принципы и нормы международного права, содержащие критерии правомерного ограничения прав и свобод человека.

Следует отметить, что международное право допускает ограничения прав и свобод человека в обычных (не связанных с чрезвычайностью) условиях, но при этом все же существуют не подлежащие никаким ограничениям права и свободы (например, право не подвергаться пыткам и безчеловечному или унижающему достоинство обращению или наказанию, свобода от рабства и подневольного состояния или право на защиту нарушенных прав и свобод) и допускающие возможность ограничения права и свободы (например, право на неприкосновенность жилища и тайны переписки, право на свободу собраний и объединений или право на свободу передвижения), а также ограничения прав и свобод человека в условиях чрезвычайного положения (например, ограничение на свободу передвижения по территории, на которой введено чрезвычайное положение, запрещение или ограничение проведения собраний и митингов и т. п.). Таким образом, в международном праве в отношении правомерных ограничений прав и свобод установлена чёткая структура (набор необходимых критериев) условий допустимости их применения.

Если суммировать положения ныне действующих международных актов, то можно выделить ряд оснований и условий применения возможных мер ограничений прав и свобод человека, служащих критерием их правомерности.

1. Такие ограничения могут (должны) устанавливаться только на уровне закона, а не на основе принятия других нормативных актов, применяемых на территории государства.

2. Ограничения устанавливаются исключительно с целью соблюдения и уважения прав и свобод других лиц и постольку, поскольку это совместимо с природой указанных прав.

3. Ограничения устанавливаются в интересах удовлетворения справедливых требований морали и справедливости.

4. Ограничения устанавливаются в целях обеспечения и охраны государственной безопасности, общественного благосостояния и правопорядка, демократических устоев общества.

5. Ограничения могут (должны) применяться с учётом требования адекватного соблюдения государствами статей международных актов о защите прав человека применительно к отдельным категориям граждан и лиц. Речь идёт о пользовании правами без какой-либо дискриминации по признакам пола, расы, цвета кожи, языка, религии, политических или иных убеждений, национального или социального происхождения, имущественного положения, рождения и т.д., которые продолжают действовать в полном объёме и условиях чрезвычайного положения.

6. Некоторые экономические или социальные соображения могут оправдывать ограничения для использования иностранцев в определённых

видах деятельности и в ряде профессиональных или географических секторов (такой вывод следует, в частности, из толкования ст. 18 Европейской социальной хартии 1996 г.). В этом же ряду стоит право государства вводить ограничения на политическую деятельность иностранцев (ст. 16 Европейской конвенции о защите прав человека и основных свобод).

7. Ещё одним важным условием правомерности ограничений прав и свобод человека является соразмерность или запрет чрезмерных ограничений. Смысл этого правила состоит в том, что органом государства необходимо предварительно выяснить, действительно ли опасность для конституционного строя и правопорядка настолько велика и реальна, что законодатель обязан принять меры и ограничения прав человека, соразмерные возникшей угрозе. Особые сложности и конфликты возникают в отношении тех прав и свобод, для которых конституция не устанавливает прямых оговорок, сужающих их содержание⁹.

Приведённый выше перечень условий правомерности ограничений прав человека является общим, и такие ограничения могут быть введены в различных ситуациях (мирное время, военное положение, чрезвычайная ситуация) применительно ко всем индивидам (иностранные граждане, лица без гражданства, эмигранты, беженцы и др.) и юридическим лицам. Вместе с тем необходимо учитывать специфику конкретных обстоятельств, вызвавших необходимость принятия ограничительных мер и статус лиц, на которых эти меры распространяются.

При разработке Конституции Российской Федерации и других внутригосударственных законов и актов, касающихся правомерности отдельных ограничений в условиях чрезвычайного положения, в части описания критериев правомерности ограничений отдельных прав и свобод учитывались принятые на международном уровне документы. Хотя следует отметить, что каталог правомерных ограничений прав и свобод по международному праву и по Конституции РФ в полной мере не соответствуют друг другу. Между тем, предусмотренные законодательством РФ допустимые ограничения прав и свобод не противоречат принятым Российской Федерацией международным обязательствам: и ограничения прав и свобод по международному праву и по праву Российской Федерации ни в коей мере не умоляют друг друга.

В заключение можно сказать, что проблема ограничения прав и свобод, во-первых, не противостоит общей тенденции расширения и усиления защиты прав человека, а, напротив, её дополняет и содержательно углубляет, во-вторых, ориентирует научную и практическую правозащитную мысль и практику на объективную оценку состояния дел в области прав человека.

⁹ Международная и внутригосударственная защита прав человека. С. 424.