МОСКОВСКИЙ ГОСУДАРСТВЕННЫЙ УНИВЕРСИТЕТ
имени М.В.ЛОМОНОСОВА
ЮРИДИЧЕСКИЙ ФАКУЛЬТЕТ

На правах рукописи

Круглов Юрий Александрович

Ограничение прав человека в интересах государственной безопасности в условиях особых (экстраординарных) правовых режимов: конституционно-правовое исследование актуальной российской практики

Специальность 5.1.2. Публично-правовые (государственно-правовые) науки

ДИССЕРТАЦИЯ
на соискание ученой степени
кандидата юридических наук

Научный руководитель:
доктор юридических наук,
профессор Пешин
Николай Леонидович

Москва – 2026

Содержание:

Введение 3
Глава I. Теоретико-методологические основы исследования ограничения прав человека в интересах обеспечения государственной безопасности 20
1.1. Государственная безопасность: к этимологической концептуализации понятия 20
1.2. Ограничение прав человека: общие теоретико-методологические подходы 39
1.3. Тест на соразмерность при ограничении прав человека в интересах государственной безопасности 53
1.4. Особые (экстраординарные) правовые режимы ограничений прав человека в интересах государственной безопасности: общая характеристика 80
1.5. Виды особых (экстраординарных) правовых режимов ограничения прав человека в интересах государственной безопасности 110
Глава II. Ограничение прав человека в условиях отдельных экстраординарных правовых режимов (на примере глобальной пандемии COVID-19 и СВО) 135
2.1. Особый правовой режим ограничений прав человека в условиях пандемии COVID-19 135
2.2. Потенциальные направления совершенствования особого правового режима противодействия пандемиям 170
2.3. Нормативные основы ограничений прав человека на отдельных территориях России в период проведения специальной военной операции 185
2.4. Оценка практики введения отдельных ограничительных мер в условиях проведения специальной военной операции 202
Заключение 237
Список использованных источников и литературы 246
Приложения 276

Введение

Актуальность выбранной для исследования темы обусловлена необходимостью дополнительного теоретического осмысления современной практики ограничения конституционных прав и свобод человека и гражданина в условиях глобальной пандемии COVID-19 (пик которой пришелся на 2020 – 2021 гг.), а также в условиях проведения специальной военной операции, начатой 24 февраля 2022 г. (далее также – СВО). Как пандемия, так и угрозы, ставшие основанием для начала СВО, потребовали от российского руководства введения определенных ограничений конституционных прав и свобод человека и гражданина в целях обеспечения государственной безопасности.

Глобальная пандемия COVID-19 стала серьезным вызовом для всей системы государственной безопасности как в России, так и по всему миру. Повышенная скорость распространения коронавирусной инфекции поставила под угрозу систему оказания медицинской помощи в целом, что вместе с высокими абсолютными показателями летальных исходов было квалифицировано как реальная и серьезная угроза для государственной безопасности. Для противодействия распространению коронавирусной инфекции потребовалось введение масштабных и жестких ограничений, которые не укладывались в рамки существовавших особых (экстраординарных) правовых режимов.

Нормативно-правовой основой для противодействия распространению COVID-19 стал правовой режим повышенной готовности. Однако ввиду фрагментарности федерального экстраординарного регулирования соответствующий режим конструировался непосредственно в процессе пандемии. При этом ряд ограничений так и остался урегулирован отдельными региональными актами, не получив своего воплощения на уровне федерального законодательства (даже в форме общих норм).

В свою очередь, специальная военная операция породила принципиально новые вызовы для балансировки ограничений прав и свобод человека и гражданина.

Проведение специальной военной операции на отдельных территориях Украины потребовало введения непосредственно режима военного положения на территории четырех субъектов Российской Федерации[1] (в Донецкой Народной Республике, в Луганской Народной Республике, а также в Херсонской и Запорожской областях). Введение военного положения на территории отмеченных четырех субъектов Российской Федерации стало первым случаем в отечественной истории, когда был задействован соответствующий особый правовой режим, предусмотренный ст. 87 Конституции Российской Федерации[2] и детализированный в Федеральном конституционном законе «О военном положении»[3].

Однако помимо использования институционализированного режима военного положения, также стало применяться и иное экстраординарное регулирование. В связи с проведением специальной военной операции был введен средний уровень реагирования в Республике Крым, Краснодарском крае, Белгородской, Брянской, Воронежской, Курской и Ростовской областях, а также в г. Севастополе. Уровень повышенной готовности был введен во всех иных регионах Центрального и Южного федеральных округов. Данные уровни реагирования и готовности фактически представляют собой нетипичные экстраординарные правовые режимы, однако в условиях отсутствия соответствующих конституционных

[1] Указ Президента РФ от 19.10.2022 № 756 «О введении военного положения на территориях Донецкой Народной Республики, Луганской Народной Республики, Запорожской и Херсонской областей» (утвержден Постановлением СФ ФС РФ от 19.10.2022 № 462-СФ) // Собрание законодательства РФ. 2022. № 43. Ст. 7381; Указ Президента РФ от 19.10.2022 № 757 (ред. от 25.08.2023) «О мерах, осуществляемых в субъектах Российской Федерации в связи с Указом Президента Российской Федерации от 19 октября 2022 г. № 756» // Собрание законодательства РФ. 2022. № 43. Ст. 7382.

[2] Конституция Российской Федерации (принята всенародным голосованием 12.12.1993) // Официальный текст Конституции РФ, включающий новые субъекты Российской Федерации - Донецкую Народную Республику, Луганскую Народную Республику, Запорожскую область и Херсонскую область, опубликован на Официальном интернет-портале правовой информации http://pravo.gov.ru, 06.10.2022.

[3] Федеральный конституционный закон от 30.01.2002 № 1-ФКЗ (ред. от 02.11.2023) «О военном положении» // Собрание законодательства РФ. 2002. № 5. Ст. 375.

положений и/или специального федерального закона они выступают как набор отдельных ограничений конституционных прав и свобод.

При всем различии двух ситуаций у них обнаруживается общая черта. Серьезные ограничения конституционных прав и свобод вводились не через классические режимы чрезвычайного и военного положения, для которых пределы и гарантии заданы Конституцией и федеральными конституционными законами, а через нормативные конструкции, сформированные *ad hoc* на основе актов разной юридической силы и расширительного толкования положений федеральных законов.

При этом ввиду новизны соответствующих вызовов еще не сформировалось исчерпывающее теоретическое представление о допустимости подобного подхода к ограничению конституционных прав и свобод. Фрагментарной остается и практика Конституционного Суда Российской Федерации (далее также – КС РФ). Как следствие, вплоть до настоящего времени не выработаны конкретные критерии и пределы таких ограничений прав и свобод, не предложены назревшие изменения законодательства об особых (экстраординарных) правовых режимах.

Подобный разрыв между сложившейся с 2020 г. практикой ограничения конституционных прав и свобод, с одной стороны, и ее теоретическим осмыслением, с другой стороны, и определяет актуальность темы настоящего исследования.

Степень научной разработанности выбранной для исследования темы в отечественной академической литературе отличается фрагментарностью.

Так, достаточно подробно исследованы общие особенности ограничения конституционных прав и свобод человека. Соответствующие тематические труды можно встретить у следующих авторов: А.М. Арбузкина, С.А. Авакьяна, П.Д. Блохина, Н.А. Богдановой, Н.А. Болдырева, В.И. Гоймана, А.В. Должикова, А.А. Зайцева, В.Д. Зорькина, А.А. Кондрашева, В.И. Крусса, Н.С. Малютина, Е.Н. Марковой, В.С. Нерсесянца,

В.М. Малиновской, С.В. Пчелинцева, А.А. Троицкой, Т.Я. Хабриевой, Н.И. Шаклеина, С.Н. Шевердяева, Д.Г. Шустрова, Б.С. Эбзеева и др.

Большое количество современных трудов отечественных правоведов посвящено анализу категории «государственная безопасность» и иных смежных категорий. Так, в частности, соответствующие вопросы становились предметом исследования таких ученых, как С.С. Алексеев, И.Л. Бачило, Ю.А. Дмитриев, Б.В. Ерофеева, В.А. Колокольцев, В.А. Колосова, В.А. Коношенко, В.А. Копылова, А.П. Кочетков, Н.В. Кривельская, В.В. Лукьянова, Б.Н. Макеева, Л.С. Мамут, В.С. Нерсесянц, Т.А. Полякова, В.П. Сальников, Д.Е. Свистунов, С.В. Степашин, А.Н. Сурков, Ю.А. Тихомиров, Н.А. Трусов, А.М. Яковлева и др.

Непосредственно вопросам ограничения конституционных прав и свобод человека в условиях глобальной пандемии COVID-19 также посвящено достаточно большое количество исследований. Так, здесь можно отметить труды следующих авторов: Е.С. Аничкина, Г.А. Василевича, А.А. Васяева, М.С. Демченко, Е.Н. Дорошенко, Е.Г. Калининой, А.В. Кротова, И.Ю. Остаповича, М.Ю. Попова, Т.В. Приходько, А.Н. Сквозникова, Г.А. Степанян, Н.Н. Тарусиной, А.С. Урошлевой, М.Н. Шалберкиной и др. Однако комплексного исследования соответствующих вопросов до сих пор не проводилось.

Что же касается ограничения прав человека в условиях специальной военной операции, то соответствующие вопросы практически не становились предметом исследования в отечественной академической литературе. В настоящее время существуют лишь отдельные работы (в частности, статьи В.А. Винокурова), посвященные общим ограничениям прав человека в период 2022 – 2024 гг., но не особенностям ограничений прав человека в воссоединенных регионах и в регионах со средним уровнем реагирования в условиях введения соответствующих правовых режимов.

Цель исследования состоит в том, чтобы разработать общие критерии оценки конституционности особых (экстраординарных) правовых режимов и

с их учетом проанализировать особенности ограничения прав и свобод человека и гражданина в условиях пандемии COVID-19 и вызовов, на противодействие которым направлена СВО.

Для достижения данной цели в исследовании был поставлен следующий ряд **задач:**

- разработать определение категории «государственная безопасность», выявить системные характеристики государства, защита которых составляет ее содержание;
- раскрыть общие теоретико-методологические подходы к ограничению прав и свобод человека и гражданина и обосновать критерии конституционности таких ограничений в экстраординарных ситуациях;
- классифицировать особые (экстраординарные) правовые режимы;
- определить правовую природу особого правового режима противодействия пандемии COVID-19 и оценить его соответствие критериям конституционности;
- разработать модель противодействия пандемиям, обеспечивающую соответствие ограничительных мер формальным и материальным критериям конституционности;
- определить правовую природу особого правового режима противодействия военным угрозам и террористическим рискам в контексте СВО;
- оценить по формальным и материальным критериям конституционность особого правового режима противодействия военным угрозам и террористическим рискам в контексте СВО;
- оценить конституционность административной и уголовной ответственности за дискредитацию Вооруженных Сил Российской Федерации (далее также – ВС РФ) и обосновать необходимые изменения соответствующих норм;

- обосновать минимальные гарантии осуществления избирательных прав в условиях действия экстраординарных правовых режимов.

Объектом исследования выступили общественные отношения, складывающиеся в связи с ограничением конституционных прав и свобод человека и гражданина в интересах государственной безопасности, в том числе в условиях особых (экстраординарных) правовых режимов.

Предметом исследования послужили конституционно-правовые нормы и правоприменительная практика Конституционного Суда Российской Федерации, а также положения федерального и регионального законодательства, подзаконных актов органов федеральной и региональной власти, устанавливающие ограничения конституционных прав и свобод человека и гражданина в интересах государственной безопасности, а также доктринальные подходы к их пониманию.

Теоретико-методологические основы исследования представлены концепциями отечественных правоведов, в которых исследуются вопросы ограничения конституционных прав и свобод человека и гражданина, а также вопросы понимания государственной безопасности и смежных категорий. При написании настоящей диссертации были использованы монографии, статьи и диссертации таких авторов, как С.А. Авакьян, С.С. Алексеев, П.П. Баранов, В.В. Барбин, И.Л. Бачило, Н.С. Бондарь, А.Х. Валеев, С.М. Воробьев, Г.А. Гаджиев, А.А. Зайцев, И.А. Ильин, Д.В. Ирошников, А.Э. Кочетков, М.А. Краснов, В.В. Лапаева, А.В. Малько, В.В. Мамонов, Н.И. Матузов, К.А. Минаев, И.М. Приходько, Л.К. Терещенко, С.М. Шахрай, Г.Ф. Шершеневич, Б.С. Эбзеев, И.Д. Ягофарова и др.

Методологическую основу исследования составили общенаучные и частнонаучные (специальные) методы.

К общенаучным методам относятся: анализ, синтез, индукция, дедукция и системный метод. С помощью анализа были выявлены цели и содержание ограничений прав человека в условиях пандемии COVID-19 и СВО, после чего с использованием синтеза были разработаны теоретические

модели соответствующих нетипичных особых правовых режимов. Индукция позволила обобщить содержание режима повышенной готовности на основе подзаконных и региональных нормативных правовых актов. С помощью дедукции выработанные критерии конституционности последовательно применялись к режиму противодействия COVID-19, к режиму противодействия военным угрозам и террористическим рискам в контексте СВО и к ответственности за дискредитацию Вооруженных Сил Российской Федерации. Системный метод позволил выработать понятие и определить содержание категории «государственная безопасность».

К частнонаучным (специальным) методам относятся: историко-правовой метод, формально-юридический метод, сравнительно-правовой метод, метод анализа правоприменительной практики и метод правового моделирования. Историко-правовой метод позволил выявить основные этапы становления и развития режима повышенной готовности как особого правового режима противодействия пандемии COVID-19 в России. Формально-юридический метод применялся при выявлении содержания и конкретных ограничений прав и свобод в рамках режимов противодействия COVID-19 и военным и террористическим угрозам в контексте СВО. Сравнительно-правовой метод использовался при анализе опыта Германии по введению эпидемической ситуации национального значения, что послужило концептуальной основой для разработки иерархической модели противодействия пандемиям. Анализ правоприменительной практики позволил исследовать позиции КС РФ по вопросам ограничения прав и свобод в условиях пандемии COVID-19, по вопросам введения нетипичных экстраординарных правовых режимов и по вопросам ответственности за дискредитацию Вооруженных Сил Российской Федерации. Метод правового моделирования был использован для разработки новой ограничительной меры в составе режима чрезвычайного положения (эпидемической ситуации федерального или регионального значения).

Нормативные основы исследования представлены положениями отечественных нормативно-правовых актов, в которых находят свое закрепление особенности ограничения прав и свобод человека в интересах государственной безопасности. К нормативным основам исследования, прежде всего, относится Конституция Российской Федерации. Важное место в структуре нормативных основ исследования занимают федеральные конституционные законы, среди которых, прежде всего, можно отметить Федеральный конституционный закон «О чрезвычайном положении»[4] и Федеральный конституционный закон «О военном положении»[5]. Также были использованы и федеральные законы, среди которых: Федеральный закон «О мобилизационной подготовке и мобилизации в Российской Федерации»[6], Федеральный закон «О противодействии терроризму»[7], Федеральный закон «О защите населения и территорий от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера»[8], Федеральный закон «О санитарно-эпидемиологическом благополучии населения»[9] и др.

Эмпирическая основа исследования включает в себя правоприменительную практику Конституционного Суда Российской Федерации по вопросам ограничения прав и свобод человека и гражданина в публичных интересах, обзор практики Верховного Суда Российской Федерации, а также подзаконные акты федеральных и региональных органов государственной власти в части реализации ограничительных мер в условиях пандемии COVID-19 и в условиях СВО.

[4] Федеральный конституционный закон от 30.05.2001 № 3-ФКЗ «О чрезвычайном положении» // Собрание законодательства РФ. 2001. № 23. Ст. 2277.
[5] Федеральный конституционный закон от 30.01.2002 № 1-ФКЗ «О военном положении» // Собрание законодательства РФ. 2002. № 5. Ст. 375.
[6] Федеральный закон от 26.02.1997 № 31-ФЗ «О мобилизационной подготовке и мобилизации в Российской Федерации» // Собрание законодательства РФ. 1997. № 9. Ст. 1014.
[7] Федеральный закон от 06.03.2006 № 35-ФЗ «О противодействии терроризму» // Собрание законодательства РФ. 2006. № 11. Ст. 1146.
[8] Федеральный закон от 21.12.1994 № 68-ФЗ «О защите населения и территорий от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера» // Собрание законодательства РФ. 1994. № 35. Ст. 3648.
[9] Федеральный закон от 30.03.1999 № 52-ФЗ «О санитарно-эпидемиологическом благополучии населения» // Собрание законодательства РФ. 1999. № 14. Ст. 1650.

Научная новизна исследования проявляется в нескольких основных аспектах: предложено авторское определение государственной безопасности, опирающееся на универсальную формулу безопасности и круг защищаемых системных характеристик государства, что восполняет отсутствие единого понимания категории в доктрине; разработаны критерии конституционности особых (экстраординарных) правовых режимов, они дифференцированы на формальные (базовый и квалифицированный) и материальные; особые (экстраординарные) правовые режимы по признаку институционализации разграничены на типичные и нетипичные, описана теоретическая конструкция типичных и нетипичных особых правовых режимов; предложена модель правового режима противодействия пандемиям, построенная на эпидемической ситуации федерального или регионального значения в составе режима чрезвычайного положения и на локальных ограничительных мерах карантина; выявлена особая правовая традиция Конституционного Суда Российской Федерации, допускающая расширительное толкование полномочий Президента России по использованию сил и средств для противодействия острым чрезвычайным ситуациям.

Положения, выносимые на защиту:

1. Государственная безопасность – это такое состояние государства, при котором конституционный строй, народ, суверенитет, независимость, государственная и территориальная целостность, неприкосновенность внешних границ, финансово-бюджетная и экономическая стабильность, демократический порядок и нормальное функционирование институтов (органов) государственной власти защищены от любого негативного воздействия за счет закрепления и действия системы специальных правовых средств и деятельности органов государственной власти по их применению, направленных на противодействие такому негативному воздействию, соразмерность которых презюмируется и обеспечивается судебным (в т.ч. конституционным) контролем.

2. Критерии конституционности ограничений прав и свобод человека и гражданина в интересах государственной безопасности в экстраординарных ситуациях дифференцированы на два типа: формальные и материальные.

Формальные критерии конституционности – это критерии, связанные с формой правового закрепления ограничений конституционных прав и свобод человека и гражданина. Формальные критерии в зависимости от требований к форме правового закрепления дифференцированы на два вида: базовый критерий и квалифицированный критерий. Базовый формальный критерий требует закрепления ограничений прав и свобод человека и гражданина на уровне федерального закона. Квалифицированный формальный критерий требует закрепления ограничений прав и свобод человека и гражданина, пределов таких ограничений и гарантий соблюдения прав и свобод на уровне специального федерального закона, посвященного определенному экстраординарному правовому режиму.

Материальные критерии конституционности – это критерии, которые связаны с обеспечением соразмерности (пропорциональности) ограничений прав и свобод человека и гражданина в экстраординарных ситуациях. К материальным критериям относятся:

– правомерность цели в форме закрепления на уровне федерального закона юридических признаков экстраординарной ситуации, которая требует ограничения в правах человека;

– разумность (пригодность) ограничений в правах человека для преодоления экстраординарной ситуации: их временный, вынужденный и ограниченный в соответствии с юридическими признаками экстраординарной ситуации характер;

– необходимость как сохранение минимального содержания права, невозможность применения менее ограничительных мер, а также недопустимость предоставления органам государственной власти неограниченных полномочий;

– баланс частных и публичных интересов в форме критериев и пределов ограничений в правах (включая временные ограничения), исключающих незаконное, произвольное или злонамеренное применение ограничений со стороны органов государственной власти;

– недопустимость ни при каких обстоятельствах определенных видов вмешательств (абсолютно запрещенных вмешательств), включая: пытки, рабство, дискриминацию, презумпцию виновности, запрет пересмотра приговоров, а также повторное наказание за одно и то же преступление.

3. Особые (экстраординарные) правовые режимы ограничений прав и свобод человека и гражданина в интересах государственной безопасности могут быть двух типов: институционализированные (типичные) и *не*институционализированные (нетипичные).

Институционализированные (типичные) экстраординарные правовые режимы прямо поименованы в законодательстве в соответствующем качестве, вводятся при наличии определенных экстраординарных обстоятельств, включают в себя фиксированный набор правовых средств (включая ограничительные меры, их пределы, а также гарантии) и основаны на одном федеральном (в т.ч. конституционном) законе.

*Не*институционализированные (нетипичные) экстраординарные правовые режимы формируются *ad hoc* на основе системы нормативных правовых актов различной юридической силы и уровня, объединенных едиными предметом регулирования, целью и задачами.

4. Особый (экстраординарный) правовой режим противодействия глобальной пандемии COVID-19 представляет собой *не*институционализированный (нетипичный) экстраординарный правовой режим, содержательно сформированный *ad hoc* на уровне региональных подзаконных актов посредством «опережающего» расширительного толкования положений двух федеральных законов: 1) п. 10 ст. 4.1, подп. «а.1», «а.2» ст. 10, подп. «а», «м», «у», «ф» п. 1 ст. 11 Федерального закона «О защите населения и территорий от чрезвычайных ситуаций природного и

техногенного характера» (экстраординарное регулирование); 2) ст. 31 (экстраординарное регулирование) и ст. 33 (ординарное регулирование) Федерального закона «О санитарно-эпидемиологическом благополучии населения», – а также дополненный преференциальными мерами (как пределом ограничений прав и гарантией соблюдения прав) и специальной ординарной административной и уголовной ответственностью на федеральном уровне.

5. Вместо не соответствующего формальным и материальным критериям конституционности нетипичного особого правового режима противодействия COVID-19 предлагается иерархическая модель противодействия пандемиям на основе ограничительных мер различной юридической силы:

– федеральный уровень (Федеральный конституционный закон «О чрезвычайном положении») – эпидемическая ситуация федерального значения – специальная ограничительная мера, реализуемая посредством введения режима чрезвычайного положения на территории всей страны или на территории отдельных федеральных округов при превышении более чем в половине субъектов Российской Федерации пороговых значений заболеваемости (по конкретным заболеваниям), определенных в соответствии с санитарно-эпидемиологическими стандартами;

– региональный уровень (Федеральный конституционный закон «О чрезвычайном положении») – эпидемическая ситуация регионального значения – специальная ограничительная мера, реализуемая посредством введения режима чрезвычайного положения в рамках отдельного субъекта или нескольких граничащих субъектов при превышении на соответствующей территории пороговых значений заболеваемости (по конкретным заболеваниям), определенных в соответствии с санитарно-эпидемиологическими стандартами;

– местный уровень (Федеральный закон «О санитарно-эпидемиологическом благополучии населения») – ограничительные меры

(карантин), применяемые локально для противодействия распространению заболевания в определенной местности и для оказания помощи больным.

Подробно предлагаемые направления совершенствования федерального законодательства приведены в Концепции Федерального конституционного закона «О внесении изменений в Федеральный конституционный закон "О чрезвычайном положении"», Федерального закона «О внесении изменений в Федеральный закон "О санитарно-эпидемиологическом благополучии населения"», а также Федерального закона «О внесении изменений в Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях» (Приложение 2).

6. Особый (экстраординарный) правовой режим противодействия военным угрозам и террористическим рискам в контексте СВО представляет собой *не*институционализированный (нетипичный) экстраординарный правовой режим, сформированный *ad hoc* на базе: режима военного положения, режимов контртеррористической операции, чрезвычайной ситуации, а также новых режимов среднего уровня реагирования, уровня повышенной готовности и уровня базовой готовности, закрепленных в рамках специального указа Президента.

7. Особый (экстраординарный) правовой режим противодействия военным угрозам и террористическим рискам в контексте СВО соответствует базовому формальному и материальным критериям конституционности.

Базовый формальный критерий опирается на федеральное законодательство о военном положении, о чрезвычайной ситуации и о режиме контртеррористической операции, истолкованное через призму особой правовой традиции КС РФ[10] по вопросам введения нетипичных экстраординарных правовых режимов, допускающей расширительное толкование полномочий Президента России по использованию сил и средств для противодействия острым чрезвычайным ситуациям.

[10] Постановление Конституционного Суда РФ от 31.07.1995 № 10-П // Собрание законодательства РФ. 1995. № 33. Ст. 3424; Постановление Конституционного Суда РФ от 25.12.2020 № 49-П // Собрание законодательства РФ. 2021. № 1 (часть II). Ст. 289.

Материальные критерии конституционности особого правового режима противодействия военным угрозам и террористическим рискам в контексте СВО соблюдаются посредством дробления правового режима (военное положение, чрезвычайная ситуация, контртеррористическая операция) для обеспечения соразмерности (пригодности) вводимых ограничений прав и свобод человека и гражданина, их необходимости и баланса частных и публичных интересов в каждом отдельном регионе или местности.

8. В отсутствие наличествующего вооруженного конфликта (как специальной экстраординарной ситуации), в рамках которого задействованы ВС РФ, установление уголовной ответственности за дискредитацию ВС РФ и административной ответственности за распространение соответствующей информации не соответствует критериям правомерности цели, соразмерности (пригодности) и необходимости.

Для обеспечения конституционности положений ст. 20.3.3 Кодекса Российской Федерации об административной ответственности[11] (КоАП РФ), ст. 207.3, ст. 280.3 Уголовного кодекса Российской Федерации[12] (УК РФ) необходимо:

– придать соответствующим нормам характер экстраординарного правового регулирования за счет прямого указания в диспозициях статей на совершение соответствующих деяний «в период действия военного положения и в отношении действий, решений, полномочий и задач, непосредственно связанных с военным положением»;

– закрепить на законодательном уровне понятие дискредитации применительно к соответствующим статьям.

9. В контексте внесения изменений в п. 4 ст. 7 Федерального конституционного закона «О военном положении» и ст. 10.1 Федерального

[11] Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях от 30.12.2001 № 195-ФЗ // Собрание законодательства РФ. 2002. № 1 (ч. 1). Ст. 1.
[12] Уголовный кодекс Российской Федерации от 13.06.1996 № 63-ФЗ // Собрание законодательства РФ. 1996. № 25. Ст. 2954.

закона «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации», позволяющих проводить электоральные мероприятия на территории, где введены военное положение, режимы повышенной готовности или чрезвычайной ситуации, необходимо предусмотреть минимальные гарантии осуществления избирательных прав, включая: время работы избирательных участков, процесс формирования избирательной комиссии, вопросы связи и передачи данных, возможности агитации, порядок работы наблюдателей, а также установить, что фундаментальные принципы избирательного процесса (открытость и гласность работы избирательных комиссий, свобода определения гражданином своего выбора, тайна голосования) не должны критически нарушаться.

Теоретическая значимость исследования обусловлена авторскими положениями и выводами. Разработана система критериев конституционности особых (экстраординарных) правовых режимов, интегрирующая формальную и материальную проверку. Эти критерии применимы и за пределами COVID-19 и СВО, в том числе при конструировании новых правовых режимов и при оценке иных нетипичных режимов. Отдельно можно отметить вовлечение в научный оборот особой правовой традиции КС РФ по расширению полномочий Президента России в части противодействия чрезвычайным ситуациям. Соответствующая традиция берет свое начало еще с 1995 г. и последовательно воспроизводится в отдельных позициях Суда, однако не была выявлена и квалифицирована. Также было углублено представление об особых правовых режимах за счет разграничения институционализированных (типичных) и *не*институционализированных (нетипичных) режимов. Настоящее исследование вносит ряд новых представлений о нетипичных конструкциях, через которые вводились наиболее масштабные ограничения прав и свобод человека и гражданина.

Практическая значимость преимущественно сконцентрирована в рамках конкретных предложений по совершенствованию законодательства. В части противодействия эпидемиям предложено закрепить в Федеральном конституционном законе «О чрезвычайном положении» особую ограничительную меру в виде эпидемической ситуации федерального или регионального значения, а ограничительные меры карантина по Федеральному закону «О санитарно-эпидемиологическом благополучии населения» перевести на локальный уровень с соответствующей корректировкой административной ответственности. Применительно к ограничениям периода СВО обоснованы изменения ст. 20.3.3 КоАП РФ, ст. 207.3 и ст. 280.3 УК РФ, придающие ответственности за дискредитацию Вооруженных Сил Российской Федерации характер экстраординарного регулирования. Отмеченные результаты применимы в правотворческой деятельности, в практике конституционного контроля и в чтении курсов «Конституционное право» и «Административное право».

Личный вклад автора. Выносимые на защиту результаты получены лично автором. Все публикации в рецензируемых научных изданиях, рекомендованных для защиты в диссертационном совете МГУ по специальности, выполнены без соавторства.

Достоверность результатов исследования обусловлена корректным определением объекта и предмета исследования, постановкой релевантных цели и задач исследования, использованием проработанной теоретико-методологической базы, а также опорой на обширную эмпирическую базу.

Апробация результатов исследования. Диссертация была обсуждена на кафедре конституционного и муниципального права Юридического факультета Московского государственного университета имени М.В. Ломоносова.

Основные положения и выводы, содержащиеся в диссертации, изложены автором в 5 научных работах по теме, из них в 4 научных статьях,

опубликованных в рецензируемых научных изданиях, рекомендованных для защиты в диссертационном совете МГУ по специальности и отрасли наук.

Основные теоретические положения, выводы и практические рекомендации диссертации были представлены и обсуждены на пяти научно-практических мероприятиях всероссийского и международного уровня, включая конференции, международные форумы, «круглые столы», заседания рабочих групп и сессии международных организаций. В частности, автором были сделаны доклады по теме диссертации на следующих площадках: заседание Антикоррупционной рабочей группы БРИКС (г. Москва, 17 – 18 апреля 2024 г.); XVIII Международный форум «Партнерство государства, бизнеса и гражданского общества при обеспечении международной информационной безопасности» (Дипломатическая академия МИД России, г. Москва, 16 – 18 сентября 2024 г.); сессия по международному сотрудничеству и противодействию терроризму в рамках Первого межсессионного заседания 33-й сессии Комиссии ООН по предупреждению преступности и уголовному правосудию (г. Вена, Австрия, 2 – 4 декабря 2024 г.); круглый стол «Возврат из-за рубежа активов. Опыт прокурорских служб БРИКС+», проведенный в рамках II Всероссийской научно-практической конференции «Российская прокуратура: укрепление экономической основы государства» (г. Москва, 19 февраля 2025 г.); возобновленная 34-я сессия Комиссии ООН по предупреждению преступности и уголовному правосудию (г. Вена, Австрия, 4 – 5 декабря 2025 г.).

Структура исследования включает в себя введение, две главы, разделенные на девять параграфов, заключение и список использованных источников и литературы. Выбранная структура способствует наиболее полному раскрытию темы исследования, достижению его цели и решению всех поставленных перед ним задач.

Глава I. Теоретико-методологические основы исследования ограничения прав человека в интересах обеспечения государственной безопасности

1.1. Государственная безопасность: к этимологической концептуализации понятия

Государственная безопасность наряду с общественной безопасностью и безопасностью личности входит в более широкое понятие «национальная безопасность». Соответствующий вывод можно сделать исходя из системного толкования положения Стратегии национальной безопасности 2015 г.[13] и Стратегии национальной безопасности 2021 г.[14].

Однако категория «национальная безопасность» не находит своего закрепления на конституционном уровне. Конституция Российской Федерации[15] в различных статьях оперирует следующими категориями:

– «безопасность государства»/«государственная безопасность» (ч. 5 ст. 13, ч. 3 ст. 55, п. «м» ст. 71, ч. 1 ст. 82, п. «д.1» ст. 83, п. «к» ст. 102, п. «д» ст. 114 Конституции России);

– «безопасность общества»/«общественная безопасность» (п. «м» ст. 71, п. «б» ст. 72, п. «д.1» ст. 83, п. «к» ст. 102 Конституции России);

– «безопасность граждан»/«безопасность личности» (ч. 1 ст. 56, п. «м» ст. 71, п. «ж» ст. 83 Конституции России)[16].

Как можно заметить, Конституция Российской Федерации использует не только термин «государственная безопасность», но и категорию «безопасность государства» (ст. 13, 55, 83).

По мнению отдельных ученых, государственную безопасность следует отграничивать от понятия «безопасность государства». Безопасность

---

[13] Указ Президента РФ от 31.12.2015 № 683 «О Стратегии национальной безопасности Российской Федерации» // Собрание законодательства РФ. 04.01.2016. № 1 (часть II). Ст. 212.

[14] Указ Президента РФ от 02.07.2021 № 400 «О Стратегии национальной безопасности Российской Федерации» // Собрание законодательства РФ. 05.07.2021. № 27 (часть II). Ст. 5351.

[15] Конституция Российской Федерации (принята всенародным голосованием 12.12.1993 с изменениями, одобренными в ходе общероссийского голосования 01.07.2020) // Официальный текст Конституции РФ с внесенными поправками от 14.03.2020 опубликован на Официальном интернет-портале правовой информации http://www.pravo.gov.ru, 04.07.2020.

[16] В п. «д» ст. 72 Конституции России также упоминается «экологическая безопасность».

государства представляет собой более широкую категорию, включающую в себя не только предупреждение, выявление, пресечение и устранение угроз безопасности, но и оказание целенаправленного воздействия на основные угрозы государственной безопасности, обеспечение устойчивого развития государства, экономического роста, гарантированность политических прав граждан, содействие научно-техническому развитию общества и т.д.[17]

По нашему мнению, с такой позицией нельзя согласиться. Центральным звеном обеих категорий выступает именно категория «безопасность», которая в обоих случаях является подлежащим по отношению к прилагательному/дополнению «государство», использование которого, по своей сути, призвано лишь указать на тот вид безопасности, о котором идет речь. Такой лингвистический трюк не срабатывает, к примеру, для категорий «ядерная», «военная» или «биологическая безопасность», следовательно, более юридически удачной формулировкой является категория «государственная безопасность». При этом нельзя отрицать, что использование термина «безопасность государства» может быть оправдано, если контекст имеет отношение к конкретному государству (например, в рамках международных отношений). Аналогичная логика может быть применена к категориям «безопасность общества» и «общественная безопасность».

Что же касается «безопасности граждан», то данная категория упоминается только в ч. 1 ст. 56 Конституции России. Данная норма посвящена ограничениям прав и свобод человека в условиях чрезвычайного положения, говорит об обеспечении «безопасности граждан». При этом в рамках соответствующей статьи наряду с обеспечением безопасности граждан к целям введения чрезвычайного положения отнесена защита конституционного строя. Учитывая обособление данных двух целей, а также использование категории «безопасность *граждан*» (во множественном

[17] См.: С.А. Воронцов. Спецслужбы России: учебник / С.А. Воронцов. Изд. 3-е, дополн. и перер. Ростов н/Д: Феникс, 2012.

числе) в рамках ч. 1 ст. 56 Конституции России, можно сделать вывод о том, что защита конституционного строя в данном случае связана с обеспечением именно государственной безопасности (а не безопасности личности или общественной безопасности). Соответственно, «безопасность граждан» представляет собой собирательную категорию для общественной безопасности и безопасности личности.

Одновременно необходимо отметить, что все указанные категории используются в Конституции в доктринально-векторном, а не в детальном (содержательном) значении.

В подобном контексте многими правоведами признается, что государственная безопасность находится в тесной взаимосвязи с понятием «конституционная безопасность», однако если конституционная безопасность обеспечивает охрану юридической конституции, то государственная безопасность – фактической конституции страны[18]. Проведение системного анализа вопросов, связанных с определением содержания категории «конституционная безопасность», содержится в работах В.Д. Зорькина[19], Н.С. Бондаря[20], Г.А. Гаджиева[21] и С.А. Авакьяна[22]. Тем не менее, единое толкование категории «конституционная безопасность» на современном этапе не выработано.

Представляется, что одной из основных причин отсутствия единообразного подхода к пониманию термина «конституционная безопасность» выступает отсутствие упоминания данной категории непосредственно в тексте Конституции Российской Федерации. Более того,

[18] См.: Мамонов В.В. Конституционные основы национальной безопасности: автореф. дис. ... д-ра юрид. наук / В.В. Мамонов. Саратов, 2004.
[19] Зорькин В.Д. Россия и ее Конституция // Журнал российского права. 2003. № 11.
[20] 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.
[21] Гаджиев Г.А. Конституционные принципы рыночной экономики (Развитие основ гражданского права в решениях Конституционного Суда Российской Федерации). М.: Юристъ, 2002.
[22]Авакьян, С.А. Конституционное право России. Учебный курс: учебное пособие: в 2 томах. Том 1 / С.А. Авакьян. 6-е изд., перераб. и доп. Москва: Инфра-М, 2020.

Конституция Российской Федерации не содержит и положений, описывающих потенциальные угрозы конституционной безопасности и т.д.[23]

Одним из первых авторов, упоминающих о наличии конституционной безопасности, является Т.Э. Шуберт, рассматривающая данное понятие как «систему мер, предпринимаемых государственными органами, органами местного самоуправления, а также, — в рамках их прав и возможностей, — общественными объединениями, хозяйствующими субъектами и иными юридическими лицами и гражданами в целях укрепления и защиты конституционного строя... действия конституционного законодательства, упрочения политического режима, основанного на высоком авторитете государственных институтов, развития демократии, обеспечения прав и свобод граждан»[24]. Позднее Т.Э. Шуберт определила конституционную безопасность как «состояние защищенности основ конституционного строя от внутренних и внешних угроз, которые включают в себя нормы Конституции, определяющие исходные начала системы права, важнейшие принципы статуса и деятельности субъектов конституционно-правовых отношений, позволяющие определять и развивать институты и направления конституционного законодательства»[25]. Следует отметить, что определение перегружено раскрытием свойств норм Конституции вместо раскрытия содержания определяемого понятия.

Как отмечает Н.С. Бондарь, Конституция сама по себе оказывает определяющее влияние на обеспечение безопасности личности, общества и государства, в связи с чем безопасность в ее конституционном ключе приобретает характер определенного желаемого режима статусного

---

[23] Конституция Российской Федерации (принята всенародным голосованием 12.12.1993 с изменениями, одобренными в ходе общероссийского голосования 01.07.2020) // Официальный текст Конституции РФ с внесенными поправками от 14.03.2020 опубликован на Официальном интернет-портале правовой информации http://www.pravo.gov.ru, 04.07.2020.

[24] Шуберт Т.Э. Конституционная безопасность России // Журнал российского права. 1998. № 4/5.

[25] Шуберт Т.Э. Национальная безопасность России: конституционно-правовые аспекты: Сравнительно-правовое исследование. М.: Право и закон, 2001.

состояния соответствующих субъектов[26]. Развивая идею о базисном значении Конституции для обеспечения безопасности, Ю.Л. Шульженко отмечает, что Конституция сама по себе выступает в качестве средства обеспечения безопасности личности, общества и государства и в данном контексте выполняет конституционную цель обеспечивать государственную безопасность, общественную безопасность и безопасность личности[27].

По мнению С.Ю. Чапчикова, конституционная безопасность представляет собой базисную категорию для поиска равновесного состояния между публичными и частными интересами. При этом, как отмечает исследователь, в целях достижения данного баланса конституционная безопасность включает в себя разнообразные механизмы и средства разрешения противоречий и поддержания надлежащего уровня защищенности всех конституционно значимых интересов (как публичных, так и частных)[28]. К данным механизмам, в частности, могут быть отнесены такие конституционно-правовые институты, как разделение властей, федерализм, множественность форм собственности и т.д.

С иных позиций суть понятия «конституционная безопасность» рассматривает Т.М. Пряхина, отмечая, что «Конституция должна иметь достаточный запас внутренней прочности от покушений на ее неприкосновенность и незыблемость. Особая усложненная процедура пересмотра основного закона расценивается не только в качестве гарантии стабильности конституционного развития, но и одной из форм ее самоохраны»[29].

Вместе с тем конституционную безопасность в ее вышеизложенном понимании следует отличать от более распространенного в современной

---

[26] Бондарь Н.С. Конституционная безопасность личности, общества, государства: постановка проблемы в свете конституционного правосудия // Правовая реформа, судебная реформа и конституционная экономика: Сборник статей. М., 2004. С. 42-43.

[27] Шульженко Ю.Л. Самоохрана Конституции Российской Федерации. М., 1997. С. 5.

[28] Чапчиков С.Ю. Конституционные гарантии обеспечения безопасности общества и государства // Конституционное и муниципальное право. 2009. № 17.

[29] Пряхина Т.М. Конституционная доктрина Российской Федерации: научное издание. М., 2006.

правовой доктрине понятия «правовая охрана Конституции»[30]. Ключевым различием между двумя приведенными категориями выступает тот факт, что правовая охрана Конституции подразумевает совершение действий, реализацию мероприятий, направленных на соблюдение и защиту текста Конституции, то есть ее юридического выражения. В то же время конституционная безопасность представляет собой более широкую категорию, которая включает в себя не только правовую защиту буквы Конституции, но и обеспечение безопасности базовых конституционных ценностей, самого конституционного строя. Иными словами, правовая охрана Конституции представляет собой одно из средств обеспечения конституционной безопасности, которая включает в себя безопасность личности, общества и государства.

В целом, исходя из анализа многочисленных подходов к пониманию конституционной безопасности, можно сделать вывод о том, что, в наиболее общем виде, конституционная безопасность представляет собой состояние защищенности конституционного строя, а равно систему разнообразных мер, обеспечивающих данную защищенность. Соответственно, конституционная безопасность представляет собой состояние защищенности всех конституционно-значимых интересов, включая безопасность личности, общества и государства.

При этом именно «государственной безопасности» посвящено наибольшее количество конституционных норм. Полномочиями по обеспечению государственной безопасности эксплицитно в тексте Конституции России наделены Президент Российской Федерации, Совет Федерации и Правительство Российской Федерации. Об обеспечении именно государственной безопасности говорится и в ч. 3 ст. 55 Конституции России, посвященной пределам ограничений прав и свобод человека и гражданина. Тем не менее, о «безопасности граждан» (т.е. о безопасности личности и

[30] Хабриева Т.Я. Правовая охрана Конституции. – Казань, 1995. 220 с.

общества) прямо говорится в ч. 1 ст. 56 Конституции России применительно к ограничению прав и свобод человека в условиях чрезвычайного положения.

В подобном контексте, продвигаясь к этимологическому пониманию государственной безопасности, нельзя обойти вниманием ее соотношение с общественной безопасностью и безопасностью личности. Кажущийся поверхностным, данный вопрос уходит глубоко корнями в философские аспекты истории политико-правовых учений, и любой ответ на него будет носить дискуссионный, оспоримый характер.

Размышления на этот счет мгновенно приводят к очевидным вопросам. Почему исследуется государственная, а не, к примеру, федеративная, политическая или правительственная безопасность? Почему принято выделять общественную, а не коллективную, народную, групповую безопасность, безопасность населения или социума (социальную)? В свою очередь, индивидуальная безопасность, безопасность человека и гражданина уступают место безопасности личности.

К сожалению, подобные вопросы в современных отечественных работах не ставятся. Любое исследование начинается с аксиомы о наличии трех видов безопасности (личной, общественной и государственной), составляющих в своей совокупности национальную безопасность, после чего выделяются их субъекты, объекты и предмет регулирования. И это неудивительно, ведь известная триада (наряду с экологической безопасностью) прямо закреплена в Конституции и является отправной точкой для любых научных изысканий.

При анализе соотношения данных трех категорий «вынесем за скобки» понятие «безопасность» и остановимся на категориях личности, общества и государства.

Необходимо отметить, что первые представления о соотношении личностных, общественных и государственных интересов можно обнаружить

в трудах древнегреческих философов Платона и Аристотеля[31]. В работах Платона интересы государства доминируют над интересами общества и личности, при этом значимость и ценность личности определяются ее всецелой преданностью и служением интересам государства[32]. Что примечательно, сопряжение интересов личности, общества и государства на единой этико-правовой основе производится именно в рамках проблемы безопасного существования[33]. Дальнейшее представление об указанном соотношении можно проследить в социально-политических идеях Аристотеля[34]. Государство в них выступает гарантом социальной справедливости и счастливого общества, которые являются его целевой функцией[35]. В целом для античной философии роль личности и общества в процессе общественного развития существенно занижена при явном доминировании государства как субъекта обеспечения безопасности и справедливого общественного порядка.

Преодолевая парадигмы античной политико-правовой мысли, философы эпохи Средневековья: Аврелий Августин и Фома Аквинский – рассматривают взаимодействие общества и государства уже через призму теологических установок и теорий[36]. Никколо Макиавелли в эпоху Возрождения изложил основы функционирования государства, которые были лишены таких категорий, как «личность», «социальная справедливость», «мораль», «нравственность»[37].

Только в эпоху Нового времени в трудах мыслителей Томаса Гоббса[38]

---

[31] Философия: Учебник для вузов / Под общ. ред. В.В. Миронова. М.: Норма, 2005. 928 с.

[32] См.: Платон. Собрание сочинений в 4 т. Т. 3 / Пер. с древнегреч.; Общ. ред. А.Ф. Лосева, В.Ф. Асмуса, А. А. Тахо-Годи; Авт. вступ. ст. и ст. в примеч. А.Ф. Лосев; Примеч. А.А. Тахо-Годи. М.: Мысль, 1994. 654 с.; Платон. Собрание сочинений в 4 т. Т. 4 / Пер. с древнегреч.; Общ. ред. А.Ф. Лосева, В.Ф. Асмуса, А.А. Тахо-Годи; Авт. ст. в примеч. А.Ф. Лосев; Примеч. А.А. Тахо-Годи. М.: Мысль, 1994. 830 с.

[33] Там же.

[34] Аристотель. Собрание сочинений в 4-х томах. Том 4. М.: Мысль, 1983.

[35] Там же.

[36] Философия: Учебник для вузов / Под общ. ред. В. В. Миронова. М.: Норма, 2005. 928 с.

[37] См.: Нерсесянц В.С. История политических и правовых учений. М.: Норма; Инфра-М, 2010. 703 с.; Макиавелли как политический мыслитель / [соч.] А.С. Алексеева. Москва: А.Л. Васильев, 1880. 336, XXXVII с.

[38] См.: Философские основания учения о гражданине: (elementa philosophica de cive) / Томас Гоббс; перевод с латинского В. Погосского; предисловие С.А. Котляревского. Москва: Г.А. Леман и Б.Д. Плетнев, 1914. 269 с.

и Джона Локка[39] зародились инновационные идеи о приоритете прав личности, которые получили свое развитие в трудах Шарля Луи Монтескье[40] и Жан-Жака Руссо[41]. Индивид и гражданин выдвигаются на первое место, основной же функцией государства признается защита неотчуждаемых естественных прав человека.

Неоценимый вклад в развитие политической мысли внесла и немецкая классическая философия. К примеру, под государством Георг Гегель понимал осуществленную свободу, а его назначение сводил к охране семьи и руководству гражданским обществом[42].

Прослеживается трансформация философского и общественно-политического знания о функциях и задачах государства в его взаимоотношениях с личностью и обществом. Подобная трансформация прослеживается и в становлении российской государственности, которая в XX веке прошла путь от доминирующего государствоцентризма через развитой социализм к современной абсолютизации личности.

Таким образом, возвращаясь к вопросу о соотношении государственной безопасности с безопасностью общества и личности, необходимо признать, что универсального ответа на указанный вопрос не существует, любые попытки сформировать данное соотношение в существующей мультипарадигмальности обречены на неудачу. Соотношение указанных терминов всегда вырабатывается с учетом актуального периода исторического развития, господствующих научных и общественно-политических взглядов, существующих (или идеализированных) форм государственного устройства и правления.

---

[39] См.: Локк Дж. Сочинения: В 3 т. / Пер. с англ. и лат. Т. 3 / Ред. и сост., авт. примеч. А.Л. Субботин.М.: Мысль, 1988. 668 с.

[40] См.: Монтескье: [французский мыслитель, юрист] / Н.М. Азаркин. Москва: Юридическая литература, 1988. 128 с.

[41] Социально-политическая философия Жан-Жака Руссо / Б.М. Бернадинер. Воронеж: Изд-во Воронежского гос. ун-та, 1940. 160 с.

См.: Жан-Жак Руссо / И.Е. Верцман. 2-е изд., перераб. и доп. Москва: Художественная литература, 1976. 310 с.

[42] Малинин С.А. Власть и государство в философии Г.В.Ф. Гегеля // Актуальные проблемы гуманитарных и естественных наук. 2014. № 10.

Как следствие, невозможно сформулировать универсальный подход, разграничивающий категории «личность», «общество» и «государство» (в т.ч. применительно к обеспечению безопасности), который был бы верен на всех этапах исторического развития и во всех обществах. В подобном контексте остается лишь инструментальное (технико-юридическое) разграничение исследуемых категорий применительно к актуальному отечественному конституционно-правовому регулированию.

В то же время доктринальные и законодательные подходы к пониманию данных категорий отличаются чрезвычайным терминологическим разнообразием. Об отсутствии в российском правопорядке единообразного категориального аппарата в сфере обеспечения безопасности еще в 2007 г. говорил Н.П. Патрушев, который также отмечал, что подобная ситуация не только создает проблемы теоретического свойства, но и влечет за собой трудности для правоприменительной практики[43].

Соответствующая ситуация сохраняется и в настоящее время. В современной отечественной правовой литературе для описания схожих правовых институтов используются термины «государственная безопасность»[44], «безопасность государства»[45], «национальная

[43] Патрушев Н.П. Особенности современных вызовов и угроз национальной безопасности России // Журнал российского права. 2007. № 7. С. 3

[44] См., например: Таибова О.Ю. Управление в сфере государственной безопасности в Российской Федерации // Северо-Кавказский юридический вестник. 2019. № 2. С. 90-96; Кудратов Н.А. Национальная и государственная безопасность как видовой объект преступления против основ конституционного строя и безопасности государства // Уголовная юстиция. 2019. № 13. С. 29-33; Арзамасов Ю.Г., Ирошников Д.В. Безопасность как правовая категория // Государство и право. 2019. № 8. С. 133-137; Рогов А.С., Федотова Ю.Г. Государственная безопасность: элемент или содержание национальной безопасности Российской Федерации // Власть. 2013. № 12. С. 128-132; Ирошников Д.В. Конституция Российской Федерации и государственная безопасность // Юридическая наука. 2011. № 1. С.10-14 и др.

[45] См., например: Шишкина, О.Е. Безопасность государства и ограничение конституционных прав и свобод в практике конституционного контроля в Российской Федерации / О.Е. Шишкина // Современное российское право: взаимодействие науки, нормотворчества и практики. Московская юридическая неделя: материалы XIII Международной научно-практической конференции (Кутафинские чтения): в 3 частях, Москва, 21–23 ноября 2017 года / Московский государственный юридический университет имени О.Е. Кутафина (МГЮА); Московский государственный университет имени М.В. Ломоносова. Москва: РГ-Пресс, 2018. С. 376-380; Лабанова С.А. Безопасность государства на современном этапе // Проблемы безопасности государства (исследование в рамках конституционного, муниципального и трудового права): Материалы Всероссийской научно-практической конференции. Сборник статей, Краснодар, 04.04.2017 / Ответственный редактор Т.Н. Матюшева. Краснодар: Общество с ограниченной ответственностью «Издательский Дом – Юг», 2018. С. 125-132; Кудратов Н.А. Безопасность государства как видовой объект преступлений против основ конституционного строя и безопасности государства // Вестник Таджикского государственного университета коммерции. 2019. № 4 (29). С. 295-302;

безопасность»[46], «конституционная безопасность»[47], «общественная безопасность»[48] и др. При этом в литературе можно встретить и попытки разграничения приведенных категорий, однако они не носят универсального устоявшегося характера.

Действительно, на данный момент правовая научная литература содержит различные подходы к пониманию термина «безопасность» вообще и термина «государственная безопасность» в частности. В юридической научной литературе представлено большое число разнообразных концептуальных подходов к изучению указанного феномена общественной жизни и государственного управления. При этом понимание сущности, содержания и цели обеспечения государственной безопасности также не всегда однозначно. Вместе с тем исследователи не утратили интерес к анализу государственной безопасности ввиду наличия проблемных аспектов теоретического и методологического характера и законодательной реализации политики обеспечения государственной безопасности в России.

Тем не менее, по состоянию на сегодняшний день в отечественном законодательстве полностью отсутствует как легальное определение категории «государственная безопасность», так и нормативные подходы к отграничениям данной категории от смежных правовых явлений. Как следствие, у отечественных исследователей возникают определенные трудности с определением понятия государственной безопасности, что еще

---

[46] См., например: Липатов О.А. Внутриполитические аспекты эволюции концепции национальной безопасности Российской Федерации (1991 – 2019 гг.): дис. … канд. истор. наук. Нижний Новгород, 2022; Пономаренко Я.А. Организационные основы единства государственной политики Российской Федерации по обеспечению национальной безопасности // Южно-российский журнал социальных наук. 2019. Т. 20. № 1. С. 91-104; Кочетков А.П. Доктринальные установки государственной политики России в области обеспечения национальной безопасности // Государственное и муниципальное управление. Ученые записки. 2015. № 3. С. 22-26 и др.

[47] См., например: Станкин А.Н. Конституционно-правовая безопасность: понятие, признаки и соотношение с национальной безопасностью // Юридическая наука и практика: Вестник Нижегородской академии МВД России. 2019. № 3(47). С. 51-56; Федотова Ю.Г. О категориях «конституционная безопасность» и «национальная безопасность»: терминологический анализ / Ю.Г. Федотова, А.С. Рогов // Государственная служба. 2014. № 3(89). С. 6-9; Гончаров И.В. О соотношении понятий «Национальная безопасность», «Государственная безопасность», «Конституционная безопасность» // Актуальные проблемы российского права. 2009. № 1. С. 116-122 и др.

[48] См., например: Туронок С.Г. Общественная безопасность: ее роль и место в политике современного государства // Политика и управление государством: Новые вызовы и векторы развития / Под ред. А.И. Соловьева, Г.В. Пушкаревой. Москва: Общество с ограниченной ответственностью Издательство «Аспект Пресс», 2019. С. 187-204.

более осложняется тем фактом, что термин «государственная» обладает чертами гибкости и полисемантичности (что, например, отражает особенности его применения на международном, государственном или региональном уровне).

В наиболее общем виде все современные теоретические подходы к пониманию государственной безопасности могут быть сведены к двум основным подходам: широкому и узкому.

В рамках широкого подхода трактует государственную безопасность, например, А.И. Овчинников, по мнению которого она аналогична национальной безопасности и представляет собой внутреннее и международное положение государства, в рамках которого обеспечивается защита национальных интересов, политического строя и территориальной целостности, основными функциями которого является предупреждение и отражение угроз дестабилизации внутриполитической ситуации и внешнеполитической агрессии[49].

В узком смысле государственная безопасность представляет собой такое состояние государства, когда в должной мере обеспечена защита государственного строя, государственных органов, территориальной целостности и суверенитета государства. В широком же смысле, полагает В.М. Редкоус, государственная безопасность заключается в защищенности основ существования государства[50].

Однако при проведении более глубокого анализа теоретических подходов к пониманию государственной безопасности можно сделать вывод о том, что в современной правовой доктрине существует три основных концепции анализируемой категории:

1. Государственная безопасность рассматривается в качестве совокупной безопасности особо значимых объектов, к которым могут быть

[49] См.: Овчинников А.И., Мамычев А.Ю., Кравченко А.Г. Основы национальной безопасности: Учебное пособие. М.: РИОР: Инфра-М, 2016.
[50] Редкоус В.М. Некоторые вопросы совершенствования Стратегии национальной безопасности Российской Федерации // Право и государство: теория и практика. 2009. № 8. Стр. 88.

отнесены: территориальная целостность, суверенитет, граница, критическая инфраструктура и т.д.

2. Обеспечение государственной безопасности понимается как деятельность государственных органов и учреждений с присущими им средствами, которые осуществляют защиту указанных выше объектов от внешних и внутренних врагов.

3. Обеспечение государственной безопасности рассматривается как совокупность определенных мер и методов по предупреждению, выявлению и пресечению разведывательной и иной враждебной деятельности внешних и внутренних врагов.

Таким образом, можно прийти к следующим выводам:

1. Государственная безопасность – это состояние государства, при котором обеспечивается его возможность противостоять реальным или потенциальным угрозам и возможность сохранять свою сущность и основные характеристики (территорию, суверенитет и т.д.) в противовес негативному воздействию извне или изнутри.

2. Государственная безопасность представляет собой комплексную систему, основными целями функционирования которой является обеспечение устойчивости, самодостаточности и целостности государства.

3. Центральной категорией государственной безопасности выступает «угроза». Подавляющее большинство проанализированных нами подходов так или иначе оперируют категориями «угроза», «противодействие угрозам» и т.д.

4. Объектами системы государственной безопасности выступают: суверенитет, территориальная целостность, конституционный строй, а также безопасность в различных сферах общественной жизни: политической, экономической, информационной, военной и т.д.

Таким образом, государственная безопасность представляет собой достаточно широкую категорию, которая может пониматься различным образом в зависимости от сферы ее применения.

Определенную детализацию категория «государственная безопасность» находит на подзаконном уровне – на уровне Стратегии национальной безопасности Российской Федерации, утвержденной указом Президента Российской Федерации в 2021 г. (далее также – Стратегия 2021 г.). В рамках данной концепции термин «государственная безопасность» употребляется вместе с термином «общественная безопасность» в качестве отдельного направления обеспечения национальной безопасности. Таким образом, «государственная и общественная безопасность» выступает в качестве направления (элемента) национальной безопасности.

Стратегией 2021 г. закрепляются угрозы, цели и задачи обеспечения государственной и общественной безопасности. Основными стратегическими целями обеспечения государственной безопасности выступают: защита конституционного строя; защита прав и свобод человека и гражданина; охрана суверенитета, независимости и территориальной целостности; поддержание мира, политической и социальной стабильности в обществе; поддержание гражданского мира и согласия; защита традиционных духовно-нравственных ценностей и др.

К задачам в сфере обеспечения государственной и общественной безопасности в соответствии со Стратегией 2021 г. относятся: недопущение вмешательства во внутренние дела Российской Федерации; обеспечение защиты и безопасности государственной границы (здесь явно можно заметить пересечение с таким направлением обеспечения национальной безопасности, как «оборона страны»); противодействие терроризму; противодействие коррупции; развитие гражданского общества; защита населения от опасных инфекционных заболеваний; защита российских граждан и организаций от политически ангажированных решений иностранных и международных судов и др.

Таким образом, в рамках Стратегии 2021 г., государственная безопасность понимается крайне широко, но привязана к конкретным угрозам и рискам, т.е. носит казуальный, а не универсальный характер (что,

впрочем, неудивительно для периодически обновляемого документа стратегического планирования).

В то же время здесь стоит отметить, что и в Федеральном законе «О безопасности»[51] безопасность понимается как состояние защищенности жизненно важных интересов личности, общества и государства от внутренних и внешних угроз. Таким образом, в составе категории «государственная безопасность» можно выделить два основных элемента: «состояние защищенности» и «угрозы» (в рамках Стратегии 2021 г. состояние защищенности находит свое выражение в форме целей; а угрозы – в составе задач).

Аналогичные элементы являются универсальными для любых видов безопасности. Они будут присущи для авиационной[52], биологической[53], военной[54], информационной[55], компьютерной[56], пожарной[57], промышленной[58], радиационной[59], техносферной[60], транспортной[61], экономической[62], экологической[63], энергетической[64], ядерной[65] и других

[51] Федеральный закон от 28.12.2010 № 390-ФЗ «О безопасности» // Собрание законодательства РФ. 03.01.2011. № 1. Ст. 2.
[52] Воздушный кодекс Российской Федерации от 19.03.1997 № 60-ФЗ // Собрание законодательства РФ. 24.03.1997. № 12. Ст. 1383.
[53] Федеральный закон от 30.12.2020 № 492-ФЗ «О биологической безопасности в Российской Федерации» (с изменениями и дополнениями) // Собрание законодательства РФ. 04.01.2021. № 1 (часть I). Ст. 31.
[54] Военная доктрина Российской Федерации (утв. Президентом РФ 25.12.2014 № Пр-2976) // Российская газета, № 298, 30.12.2014.
[55] Указ Президента РФ от 05.12.2016 № 646 «Об утверждении Доктрины информационной безопасности Российской Федерации» // Собрание законодательства РФ. 12.12.2016. № 50. Ст. 7074.
[56] Боровикова В.В. О некоторых подходах компьютерной безопасности в Российской Федерации // Проблемы экономики и юридической практики. 2016. № 4.
[57] Федеральный закон от 21.12.1994 № 69-ФЗ «О пожарной безопасности» (с изменениями и дополнениями) // Собрание законодательства РФ. 26.12.1994. № 35. Ст. 3649.
[58] Федеральный закон от 21.07.1997 № 116-ФЗ «О промышленной безопасности опасных производственных объектов» (с изменениями и дополнениями) // Собрание законодательства РФ. 28.07.1997. № 30. Ст. 3588.
[59] Федеральный закон от 09.01.1996 № 3-ФЗ «О радиационной безопасности населения» (с изменениями и дополнениями) // Собрание законодательства РФ. 15.01.1996. № 3. Ст. 141.
[60] Пашкевич Н.А., Бесперстов Д.А., Зубарева В.А., Иванов Ю.И., Расщепкина Е.А. Анализ состояния техносферной безопасности в России // Вестник Научного центра. 2013. № 1-1.
[61] Федеральный закон от 09.02.2007 № 16-ФЗ «О транспортной безопасности» (с изменениями и дополнениями) // Собрание законодательства РФ. 12.02.2007. № 7. Ст. 837.
[62] Указ Президента РФ от 13.05.2017 № 208 «О Стратегии экономической безопасности Российской Федерации на период до 2030 года» // Собрание законодательства РФ. 15.05.2017. № 20. Ст. 2902.
[63] Федеральный закон от 10.01.2002 № 7-ФЗ «Об охране окружающей среды» // Собрание законодательства РФ. 14.01.2002. № 2. Ст. 133.
[64] Указ Президента РФ от 13.05.2019 № 216 «Об утверждении Доктрины энергетической безопасности Российской Федерации» // Собрание законодательства РФ. 20.05.2019. № 20. Ст. 2421.

разновидностей безопасности.

В связи с изложенным выработка универсального определения категории «безопасность», являющейся общим знаменателем для указанных видов безопасности, является первостепенной задачей. Однако необходимо учитывать следующие основные аспекты:

1) состояние защищенности методологически может быть разделено на две составляющие: состояние системы и уровень ее защищенности, который более широко может быть обозначен как уровень нивелирующего противодействия;

2) состояние защищенности *от угроз* представляет собой соразмерность выбранных мер защиты (т.е. уровня нивелирующего противодействия) реальным или потенциальным угрозам;

3) реальные или потенциальные угрозы более широко могут пониматься как реальное или потенциальное негативное воздействие.

В подобном контексте можно предложить следующее определение термина безопасность: безопасность – состояние, при котором присущий системе уровень нивелирующего противодействия (уровень защищенности) соразмерен любому негативному воздействию (угрозам).

Методологически определение состоит из четырех составных частей: «состояние системы», «уровень нивелирующего противодействия», «соразмерность», «негативное воздействие». Подстановка в «формулу» характеристики любого из вышеперечисленных видов безопасности образует готовую категорию, что свидетельствует об универсальности данного подхода.

Построение определений государственной, общественной, национальной безопасности при этом будет зависеть от того, что вкладывается в определение государства, общества, нации как систем, с присущими им элементами и характеристиками (состояние системы), а также

---

[65] Указ Президента РФ от 13.10.2018 № 585 «Об утверждении Основ государственной политики в области обеспечения ядерной и радиационной безопасности Российской Федерации на период до 2025 года и дальнейшую перспективу» // Собрание законодательства РФ. 15.10.2018. № 42 (часть II). Ст. 6447.

в понимание реального и потенциального негативного воздействия на такие системы, на основе которого определяется требуемый соразмерный уровень нивелирующего противодействия.

Предложенная «формула» не рассматривает явления в динамике, состояние системы характеризуется на определенный момент времени, преследуя единственное правило – «противодействие соразмерно воздействию», независимо от того, потенциально ли оно, совершается в настоящий момент или гипотетически возможно в будущем. При этом соразмерность, как часть предлагаемого определения, подразумевает, что чрезмерное превышение уровня нивелирующего воздействия будет свидетельствовать о *не*безопасности системы. В то же время его полное отсутствие при отсутствии негативных воздействий будет характеризовать систему (в т.ч. государство) как безопасную. Иными словами, нарушение баланса между уровнем нивелирующего противодействия и негативным воздействием характеризует государство как небезопасное.

Дистанцируясь от законодательных определений, предлагаемая концепция снимает многие вопросы, приводит к ясному, очерченному и структурному пониманию безопасности, позволяет работать с ним, четко соотносить и встраивать в него различные элементы и явления.

Что касается непосредственно понимания категории «государственная безопасность», то для применения предложенной «формулы» необходимо определить: системные характеристики государства; варианты негативного воздействия на государство как на систему; а также существующие формы, способы и меры нивелирующего противодействия, соразмерные негативному воздействию.

Системные характеристики государства, значимые для обеспечения его безопасности, достаточно подробно исследованы в специальной литературе, проанализированной выше. Так, к соответствующим характеристикам относятся: народ, суверенитет, независимость, государственная и территориальная целостность, неприкосновенность внешних границ,

политический строй (шире – конституционный строй), финансово-бюджетная и экономическая (в части, связанной с деятельностью государства) стабильность, демократический порядок и незыблемость институтов государственной власти Российской Федерации.

Негативное воздействие (в рамках конструкции государственной безопасности) должно оказываться именно на отмеченные характеристики системы. При этом варианты негативного воздействия на государство как на систему на текущем этапе находят свое отражение в Стратегии национальной безопасности 2021 г. При этом, ввиду того, что категория «государственная безопасность» исследуется нами в статике применительно к конкретному историческому этапу, именно угрозы, закрепленные в Стратегии 2021 г., будут являться релевантным отражением негативного воздействия на текущем этапе. Как мы уже отмечали выше, соответствующие угрозы находят свое отражение в рамках конкретных задач по обеспечению государственной безопасности, закрепленных в Стратегии 2021 г.

Существующие формы, способы и меры нивелирующего противодействия представлены различными правовыми средствами, направленными на противодействие отмеченному негативному воздействию, а также деятельностью уполномоченных органов государственной власти по их применению. В частности, соответствующие правовые средства включают в себя: положения законодательства о безопасности и об органах государственной безопасности (включая конституционные положения о Совете Безопасности, а также о полномочиях Президента, Совета Федерации и Правительства в сфере государственной безопасности); положения законодательства о противодействии отдельным угрозам государственной безопасности (например, о противодействии терроризму); положения документов стратегического планирования в сфере обеспечения государственной безопасности (и деятельность уполномоченных органов по их реализации); юридическую ответственность за правонарушения, объектом которых являются системные характеристики государства, значимые для

обеспечения его безопасности; и иные правовые средства. Именно к правовым средствам нивелирующего противодействия будут относиться и положения об ограничении прав и свобод человека в интересах государственной безопасности.

Соразмерность форм, способов и мер нивелирующего противодействия негативному воздействию презюмируется и обеспечивается требованиями к организации законотворческого процесса, императивным закреплением полномочий органов государственной власти, процедур их деятельности и системы подотчетности органов государственной власти, а также независимым судебным контролем над правотворчеством и деятельностью органов государственной власти.

При этом именно судебный контроль играет ключевую роль в рамках обеспечения соразмерности нивелирующего противодействия негативному воздействию при обеспечении государственной безопасности. Судебная власть может подтвердить или опровергнуть презумпцию такой соразмерности, может отделить правовые средства и деятельность органов государственной власти (далее также – ОГВ), реально направленные на обеспечение государственной безопасности, от правовых средств и деятельности ОГВ, предназначенных для достижения иных целей под прикрытием обеспечения государственной безопасности. Особое значение здесь приобретает конституционный контроль, осуществляемый Конституционным Судом Российской Федерации.

Таким образом, подводя итог параграфу, можно сформулировать следующее определение государственной безопасности:

Государственная безопасность – это такое состояние государства, при котором конституционный строй, народ, суверенитет, независимость, государственная и территориальная целостность, неприкосновенность внешних границ, финансово-бюджетная и экономическая стабильность, демократический порядок и нормальное функционирование институтов (органов) государственной власти защищены от любого негативного

воздействия за счет закрепления и действия системы специальных правовых средств и деятельности органов государственной власти по их применению, направленных на противодействие такому негативному воздействию, соразмерность которых презюмируется и обеспечивается судебным (в т.ч. конституционным) контролем.

1.2. Ограничение прав человека: общие теоретико-методологические подходы

Традиционно в отечественной доктрине соотношение категорий «права человека» и «государственная безопасность» осуществляется через конструкцию ограничения прав в интересах государственной безопасности. Соответствующим вопросам на сегодняшний день посвящено большое количество исследований[66], а также материалов правоприменительной практики Конституционного Суда Российской Федерации[67].

При этом ограничение прав человека (как одно из правовых средств, обеспечивающих нивелирующее противодействие) должно быть соразмерно негативному воздействию на системные характеристики государства. Только

---

[66] См., например: Гошуляк В.В. Пределы ограничения права собственности в конституционном праве России // Закон. 2004. № 3. С. 97-100; Подмарев А.А. Ограничение прав и свобод человека и гражданина: конституционные основы и правовые позиции Конституционного Суда России // Вестник Санкт-Петербургского университета МВД России. 2016. № 4 (72). С. 62-66; Романовский В.Г. Ограничения прав человека в современном конституционном праве России // Наука. Общество. Государство. 2019. Т. 7. № 4(28). С. 16-21; Хныкин И.Н. Право на информацию в Российской Федерации – ограничения конституционных прав граждан на информацию // Проблемы науки. 2019. № 11(47). С. 73-78; Воробьев С.М. Ограничение конституционных прав и свобод граждан, как предпосылка для развития дополнительных юридических функций права / С.М. Воробьев, А.Г. Грунин // Аграрное и земельное право. 2020. № 9(189). С. 10-13; Грищенко Т.А. Соотношение понятий «право» и «свобода» в контексте исследования механизмов ограничения конституционных прав в период пандемии / Т.А. Грищенко, В.Г. Когут // Государственная власть и местное самоуправление. 2022. № 1. С. 3-7 и др.

[67] См., например: Постановление Конституционного Суда РФ от 02.02.1996 № 4-П «По делу о проверке конституционности п. 5 ч. 2 ст. 371, ч. 3 ст. 374 и п. 4 ч. 2 ст. 384 УПК РСФСР в связи с жалобами граждан К.М. Кульнева, В.С. Лалуева, Ю.В. Лукашова и И.П. Серебренникова» // Собрание законодательства РФ. 1996. № 7. Ст. 701; Постановление Конституционного Суда РФ от 09.11.2009 № 16-П «По делу о проверке конституционности п. 32 ст. 38 Федерального закона «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан РФ», подп. «к» п. 2 ст. 21 Федерального закона «О политических партиях», ч. 3 ст. 30 Закона Краснодарского края «О выборах депутатов Законодательного Собрания Краснодарского края» и ч. 1 ст. 259 Гражданского процессуального кодекса РФ в связи с жалобой гражданина В.З. Измайлова» // Собрание законодательства РФ. 2009. № 47. Ст. 5709; Постановление Конституционного Суда РФ от 21.04.2010 № 10-П «По делу о проверке конституционности ч. 1 ст. 320, ч. 2 ст. 327 и ст. 328 Гражданского процессуального кодекса РФ в связи с жалобами гражданки Е.В. Алейниковой и общества с ограниченной ответственностью «Три К» и запросами Норильского городского суда Красноярского края и Центрального районного суда города Читы» // Собрание законодательства РФ. 2010. № 19. Ст. 2357 и др.

при таком условии можно говорить об обеспечении государственной безопасности. Однако сам по себе вопрос об ограничении прав человека носит более общий характер и не может быть связан исключительно с обеспечением государственной безопасности.

В основе соответствующей проблематики лежит вопрос соразмерности публичных и частных интересов в целом. Как было указано выше, соответствующая проблематика одолевала умы древнегреческих философов, вместе с тем, и в настоящее время не утратила своей острой актуальности. Отношения, возникающие между человеком и властью, Гаджиев Г.А. называет наиболее «агрессивными» для права[68].

При этом, в наиболее общем виде, проблема ограничения прав человека заключается в том, что, будучи выражением его равной с другими свободы, они одновременно являются притязанием на ограничение свободы другого. Свобода при этом понимается только как свобода от внешнего принуждения, ограничивающего возможность поступать в соответствии со своим выбором, но не предполагает реальной доступности ресурсов, необходимых для реализации выбора. Внешнее принуждение не отождествляется с конкуренцией за обладание данными ресурсами, и проигрыш в конкурентной борьбе (бедность ресурсами) не есть отсутствие свободы.

Как отмечает С.А. Авакьян, свобода личности выражается в соотношении личных притязаний человека и рамок его поведения, создаваемых той общностью, к которой он принадлежит. Извечной является проблема меры свободы личности. Мыслители разных эпох пытались найти эту меру, появлялись теории естественных, неотчуждаемых и абсолютных прав и свобод человека и гражданина, тех, которые никогда и ни при каких условиях не могут быть ограничены тем сообществом, в котором живет индивид.

[68] Онтология права: (критическое исследование юридического концепта действительности): монография/ Г.А. Гаджиев. М.: Норма: Инфра-М, 2014, С. 314.

В связи со сказанным, конституционную свободу личности С.А. Авакьян увязывает с утверждениями о том, что происходит соизмерение каждым индивидом свободы своего поведения, с одной стороны, с собственным благом, с другой – с интересами окружающих его лиц, благом семьи, коллектива, общества, государства. В свою очередь, общности, в которых человек находится, должны считаться с интересами личности, уважать ее и делать все от них зависящее для обеспечения этих интересов. То есть свобода личности – это общественная атмосфера для ее обеспечения, в которой имеет место гармония интересов личности, общества и государства[69].

В классических концепциях прав человека традиционно утверждается, что основное социально-политическое назначение правового закрепления различного набора прав и свобод личности состоит в защите от государственных посягательств. Действительно, именно такой подход и сформировался исторически, когда в эпоху буржуазных революций индивидуальная свобода стала превалировать над произволом государственного суверена. По сути, роль института прав человека состоит в очерчивании правового пространства, свободного от принуждения со стороны государства или любых других третьих лиц[70]. В конституционно-правовой терминологии указанный подход воплощается в известной формулировке «обязанность уважать», которая возлагает на государство обязательство не вмешиваться в сферу свободы частного индивида.

В этой связи крайне важно понимать базовое противоречие государственности как таковой, неоднократно дискутируемое в политико-правовой мысли: с одной стороны, именно государство является основным гарантом защиты прав человека, с другой стороны, деятельность государства

[69] Конституционное право России. Учебный курс: учеб. пособие: в 2 т. / С.А. Авакьян. 4-е изд., перераб. и доп. М. Норма: Инфра-М, 2010, С. 584

[70] Binder C. Liberty Versus Security? A Human Rights Perspective in Times of Terrorism // AnuarioEspanol de Derecho Internacional. 2018. № 34. P. 574.

в отдельных случаях может представлять угрозу правам человека, приводить к их нарушению[71].

Один из способов снятия данного противоречия – это разделение властей, где реализация исполнительно-распорядительных полномочий государства осуществляется исполнительной властью, контролируемой независимым судом. Однако и в рамках судебного контроля может быть установлено, что действия государства, которые привели к ограничению прав человека, являлись оправданными. В этом случае речь идет о такой ключевой для конституционного права проблеме, как поиск баланса между частными и публичными интересами. Именно в этой сфере чаще всего и осуществляется взаимодействие двух ценностей – прав человека и государственной безопасности. В случаях, когда осуществление конкретных прав может угрожать государственной безопасности, эти права могут быть ограничены.

В целом все отмеченное выше свидетельствует о том, что права и свободы человека не являются безграничными. В отдельных случаях и при соблюдении определенных процедур и условий они могут ограничиваться государством в публичных интересах.

Развитие соответствующего тезиса можно проследить еще со времен классической немецкой философии. Тезис о том, что субъективные права человека неизбежно должны ограничиваться в целях соблюдения их баланса с правами третьих лиц, интересами государства и общества, был, в частности, проработан в трудах И. Канта[72] и Г.Ф. Гегеля[73].

Впоследствии данная идея нашла свое развитие в трудах дореволюционных отечественных правоведов. Так, в частности, как отмечал Е.Н. Трубецкой, важным свойством права является наличие правила или нормы, ограничивающих свободу распоряжения данным правом[74].

---

[71] Cardenas S. Human Rights and the State // International Studies. 2020. № 2. P. 54.
[72] См. например: Кант И. Основы метафизики нравственности // Сочинения в шести томах. М.: «Мысль». Т. 4. Ч. I. С. 211-310; Кант И. Критика практического разума / Пер. с нем. СПб.: Наука, 1995.
[73] См. например: Гегель. Философия права. М.: Мысль, 1990.
[74] Трубецкой Е.Н. Труды по философии права. / Вступ. ст., сост. и примеч. И.И. Евлампиева. СПб, 2001. С. 291.

Б.Н. Чичерин придерживался точки зрения о том, что сущность права в целом состоит в ограничении свободы людей в условиях наличия общего, равного для всех, закона[75].

Как полагал И.А. Ильин, основной функцией права является ограничивающая. При этом данная функция, по его мнению, является более значимой по сравнению с необходимостью обеспечения прав и свобод человека. Именно в этом состоит сущность права, которое в обмен на ограничение индивидуальной свободы предоставляет индивиду возможности осуществлять свои права. Иными словами, И.А. Ильин рассматривал свободу человека как возможность осуществлять свои права исключительно в рамках тех пределов, которые установлены в праве. При этом само ограничение прав граждан рассматривалось им как гарантия соблюдения прав третьих лиц[76].

Таким образом, в соответствии с точкой зрения И.А. Ильина, ограничения прав человека и гражданина представляют собой саму сущность правового регулирования и, соответственно, имманентно присущи праву в целом[77].

В целом, схожей позиции придерживался Г.Ф. Шершеневич, который рассматривал субъективные права в качестве обеспеченной и ограниченной нормами объективного права возможности индивида реализовывать свои интересы. Иными словами, по мнению Г.Ф. Шершеневича, наличие объективного права одновременно и гарантирует права человека, и ограничивает их, заключает в «гранитные берега»[78].

В настоящее время в юридической доктрине распространенной является точка зрения, в соответствии с которой ограничения прав человека представляют собой разновидность правовых средств (правовых инструментов), предназначенных для обеспечения реализации целей права и удовлетворения интересов субъектов права. Иными словами, ограничения

---

[75] Чичерин Б.Н. Философия права. М., 1900. С. 60, 84, 105.
[76] Ильин И.А. Общее учение о праве и государстве. О сущности правосознания. Собрание соч. в 10 т. Т. 4. М., 1994. С. 83.
[77] Там же.
[78] Шершеневич Г.Ф. Общая теория права. Вып. 3. М., 1912. С. 605, 610, 617.

прав индивида позволяют структурировать общественные отношения таким образом, чтобы были обеспечены права и интересы не только субъекта, но и контрсубъекта[79].

Так, например, в соответствии с точкой зрения представителей либертарной школы, ограничения права не ограничивают свободу индивида в ее материальном понимании, а только налагают определенные условия реализации данной свободы в обществе. Если же ограничения в праве влекут за собой изменение материального содержания права, то речь, по мнению представителей либертарной школы, уже будет идти об отмене соответствующих прав и свобод[80].

Фактически в рамках либертарного подхода происходит подмена понятия «ограничение в правах» на понятие «ограничение в реализации прав». Впрочем, как справедливо отметил Н.И. Матузов, права немыслимы без правоотношений[81]. Права и реализация данных прав находятся в диалектическом единстве, в связи с чем ограничение прав влечет за собой ограничение и возможностей по их осуществлению, а ограничение возможности осуществления прав ведет к тому, что ограничиваются сами права. Как следствие, с практической точки зрения, отмеченный нюанс не имеет существенного значения.

В свою очередь, как полагают сторонники юснатуралистического подхода, ограничение прав происходит не вследствие установления законодателем определенных границ их осуществления, а в результате т.н. «экспликации прав», формального выявления границ прав, имманентно им присущих[82]. Б.С. Эбзеев и В.И. Гойман разработали концепцию

---

[79] См., например: Приходько И.М. Правовые ограничения в законодательстве: проблемы теории и практики // Правоведение. 1999. № 1. С. 241; Приходько И.М. Ограничения в российском праве (проблемы теории и практики): Автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Саратов, 2002. С. 8-9.

[80] См. например: Лапаева В.В. Либертарная концепция правопонимания: анализ научно-практического потенциала // Ежегодник либертарно-юридической теории. Выпуск 1 / Под ред. В.А. Четвернина. М., 2007. С. 47; Краснов М.А. Ограничение прав человека или поиск их естественных пределов? // Право. 2009. № 2. С. 105; Ягофарова И.Д. Право как мера ограничения свободы: Автореф. дис. … канд. юр. наук. – Екатеринбург, 2004. С. 11; Маковецкая М.Г. Понятие правовых ограничений прав и свобод человека. // Вестник Нижегородского университета им. Н.И. Лобачевского, Сер. Право. 2012. № 6 (1). С. 236.

[81] Матузов Н.И. Субъективные права граждан СССР. Саратов, 1966. С. 72-73.

[82] Краснов М.А. Указ. соч. С. 104.

имманентных пределов прав и свобод, которые вытекают из свойств и естественных границ прав и свобод[83]. Иными словами, юснатуралистический подход предполагает исследование ограничений прав в качестве процесса формализации и установления непосредственного содержания права, определения границ его осуществления.

На более прикладном уровне большинство современных отечественных исследователей подходят к пониманию ограничений прав человека как определенного средства правового регулирования.

Как отмечает Ф.Н. Фаткуллин, ограничение прав человека представляет собой правовую категорию, по своей сущности близкую к юридическому запрету. Ограничения прав индивида, по его мнению, направлены на сдерживание общественного отношения в определенных границах, однако (в отличие от запретов) не предполагают полного вытеснения конкретных общественных отношений[84]. Схожей точки зрения придерживается и Н.Н. Рыбушкин, который полагает, что ограничения представляют собой средства правового регулирования и применяются в целях упорядочивания общественных отношений наряду с другими средствами (запрет, дозволение, обязывание и др.)[85].

Наиболее полно анализируемая категория была исследована в рамках концепции правовых ограничений, разработанной в трудах А.В. Малько, по мнению которого правовое ограничение представляет собой «правовое сдерживание противозаконного деяния, создающее условия для удовлетворения интересов контрсубъекта и общественных интересов и их защиты», а также «установленные в праве границы, в пределах которых субъекты должны действовать», выраженные в «исключении определенных возможностей в деятельности лиц»[86].

---

[83] Морозова Л.А. Теория и практика ограничения прав человека по российскому законодательству и международному праву. Материалы круглого стола журнала «Государство и право» // Государство и право. 1998. № 7. С. 24, 27.

[84] Фаткуллин Ф.Н. Проблемы теории государства и права. Казань, 1987. С. 157.

[85] Рыбушкин Н.Н. Запрещающие нормы в советском праве. Казань, 1990. С. 8.

[86] Малько А.В. Стимулы и ограничения в праве. 2-е изд., перераб. и доп. М., 2004. С. 91.

Таким образом, можно сделать вывод, что и в настоящее время исследователями поддерживается тезис о том, что права человека ограничены самим характером правового регулирования общественных отношений. Вместе с тем правовые ограничения следует отличать от ограничений в праве.

Правовые ограничения представляют собой более широкую категорию и могут описываться через понимание права как ограничителя индивидуальной свободы человека. Как подчеркивает С.С. Алексеев, именно право, являясь гарантией предоставления индивидуальной свободы, выступает в то же время в качестве ее главного «умерителя» и определителя ее пределов[87]. Таким образом, правовые ограничения представляют собой имманентно присущие праву как социальному регулятору механизмы ограничения индивидуальной свободы.

Ограничения в праве, являясь более узкой категорией, в свою очередь, представляют собой *отдельные* ограничения индивидуальной свободы, которые устанавливаются в различных отраслях права, в конкретных правовых предписаниях, подзаконных актах, судебных решениях или в договорах.

Таким образом, в рамках настоящего исследования интерес представляют именно ограничения в праве, которые применяются по отношению к правам и свободам человека в ситуациях, когда их осуществление вступает в противоречие с интересами государственной безопасности.

В настоящее время в доктрине отсутствует единый подход к пониманию ограничений в праве, а все существующие точки зрения в данной сфере можно условно разделить на две группы в зависимости от включения или невключения в рассматриваемую категорию изъятия прав или отдельных правомочий.

[87] Алексеев С.С. Тайна права: Его понимание, назначение, социальная ценность. М., 2001. С. 140.

Представители первой группы придерживаются точки зрения, что ограничения в праве не предполагают применения изъятий. Так, например, С.С. Алексеев понимает ограничения в праве как границы субъективных прав человека, представляющие собой проявление правового регулирования[88]. Аналогичной точки зрения придерживается и В.И. Гойман, по мнению которого ограничения в праве представляют собой сужение объема субъективного права на основании законодательных положений[89]. Таким образом, данная точка зрения рассматривает ограничения в праве как частный случай ограничений прав.

Вторая группа характеризуется установлением строгой взаимосвязи между ограничениями в праве и изъятиями определенных прав или правомочий. Так, по мнению М.И. Нагорной, ограничение в праве – это изменение содержания или сферы действия нормы права, которое предполагает изъятие отдельных правомочий, входящих в нормативное содержание права[90]. Б.С. Эбзеев считает, что ограничения в праве выступают в качестве изъятий из конституционно-правового статуса человека и гражданина, которые рассматриваются в Конституции как допустимые и конкретизируются в федеральном законодательстве[91].

В то же время, как отмечает Ю.Н. Андреев, ограничения в праве не могут влечь за собой изъятие конституционных прав, поскольку подобное изъятие неизбежно подразумевает сужение конституционно-правового статуса личности, который всегда должен закрепляться за личностью в полном объеме[92].

Аналогичная позиция о недопустимости понимания ограничений в праве как изъятий определенных правомочий нашла свое закрепление и в практике Конституционного Суда Российской Федерации. Как неоднократно

---

[88] Алексеев С.С. Общие дозволения и общие запреты в советском праве. М., 1989. С. 65.
[89] Материалы «круглого стола» // Государство и право. 1998. № 7. С. 19, 24.
[90] Там же.
[91] Эбзеев Б.С. Человек, народ, государство в конституционном строе Российской Федерации. М., 2005. С. 231-232.
[92] Андреев Ю.Н. Ограничения в гражданском праве России. СПб: Юридический центр Пресс, 2011

отмечал КС РФ, законодатель, устанавливая ограничения прав и свобод, обязан обращаться только к необходимым мерам и не использовать такие способы ограничения прав, которые «посягали бы на само существо того или иного права и приводили бы к утрате его реального содержания»[93].

Таким образом, можно прийти к выводу о том, что ограничение конституционных прав и свобод человека не может осуществляться посредством изъятия тех или иных прав или свобод, поскольку изъятие правомочия из конституционно-правового статуса человека означало бы фактическое лишение гражданина данного правомочия и, следовательно, права в целом.

В подобном контексте интерес представляет позиция В.И. Крусса, по мнению которого ограничение в конституционном праве представляет собой не изъятие определенных правомочий, а исключительно модификацию содержания права[94]. Иными словами, в соответствии с точкой зрения В.И. Крусса, содержанием ограничения конституционных прав и свобод человека выступает их частичная модификация, а не нуллифицирующая отмена или существенное «умаление». Подобная модификация, по мнению В.И. Крусса, осуществляется федеральными законами и соразмерно изменению прав обеспечивает защиту тех или иных конституционных ценностей[95].

Таким образом, можно сделать вывод о том, что ограничения в праве в конституционно-правовой доктрине рассматриваются не как изъятия определенных прав и свобод, а как определение непосредственного содержания того или иного права. Иными словами, ограничения в конституционных правах и свободах понимаются в широком смысле и фактически отождествляются с ограничениями прав. Они представляют собой проявления правового регулирования.

---

[93] См., например: Постановления КС РФ от 18.02.2000 № 3-П, от 14.11.2005 № 10-П, от 26.12.2005 № 14-П, от 16.07.2008 года № 9-П, от 07.06.2012 № 14-П и др.
[94] Крусс В.И. Теория конституционного правопользования. М., 2007. С. 228, 244.
[95] Там же.

Тем не менее, все же представляется оправданным разграничивать ограничения конституционных прав и ограничения в конституционных правах.

Так, систематизируя установленные текстом Конституции России ограничения конституционных прав, можно выделить следующие их виды:

1. Ограничения конституционных прав, имплицитно заложенные в нормах Конституции России (ч. 3 ст. 17, ст. 31, ч. 2 ст. 34, ч. 3 ст. 36, ч. 3 ст. 46 Конституции России).

2. Ограничения конституционных прав в форме указания на детализацию правового регулирования соответствующих прав на уровне закона (в качестве примеров таких ограничений можно привести положения ч. 2 ст. 20, ч. 2 ст. 24, ст. 25, ч.ч. 2 и 4 ст. 29, ч. 1 ст. 34, ч. 2 ст. 45, ч. 2 ст. 47, ч. 2 ст. 62 Конституции России).

3. Ограничения конституционных прав в форме закрепления конституционных обязанностей (ст.ст. 38, 43, 57 и 59 Конституции России). Конституционные обязанности определяют сферу правомерного поведения, сужают свободу реализации отдельных конституционных прав, вследствие чего они также могут рассматриваться как ограничения права (в их общетеоретическом понимании). К примеру, обязанность по уплате налогов и сборов ограничивает имущественные права налогоплательщиков (ст. 35 Конституции России).

Таким образом, ограничения конституционных прав представляют собой уточнение (детализацию, экспликацию) их содержания на уровне правового регулирования посредством закрепления присущих им пределов, форм их осуществления, а также ограничивающих их обязанностей носителей прав. При этом первые две группы выделенных ограничений конституционных прав и свобод были обозначены как пределы конституционных прав и свобод и В.Д. Зорькиным. Он прямо отграничил их

от «ограничений конституционных прав» в «собственно конституционно-правовом смысле»[96].

В свою очередь, ограничения в конституционных правах находят свое закрепление в иных конституционных нормах и включают в себя:

1. Ограничения отдельных граждан в конституционных правах на основании судебного решения (ч. 2 ст. 22, ч. 2 ст. 23, ст. 25, ч. 3 ст. 32, ч. 3 ст. 35 Конституции России).

2. Ограничения в конституционных правах в целях защиты основ конституционного строя, нравственности, здоровья, прав и законных интересов других лиц, обеспечения обороны страны и безопасности государства (ч. 3 ст. 55 Конституции России).

3. Ограничения в конституционных правах в условиях чрезвычайного положения (ст. 56 Конституции России).

Исходя из приведенной классификации, можно сделать вывод о том, что ограничения в конституционных правах – это частичная модификация содержания конституционных прав и свобод в особых обстоятельствах, не предполагающая их отмену или существенное умаление их содержания, целью которой является соразмерное обеспечение (защита) конституционно значимых ценностей, противопоставленных данным правам в сложившихся обстоятельствах.

Второй и третий виды ограничений в конституционных правах, в том числе, были выделены В.Д. Зорькиным, который обозначил их как ограничения общего характера и ограничения в рамках чрезвычайного положения[97]. Однако, выделяя соответствующие виды ограничений в правах, В.Д. Зорькин, на наш взгляд, допустил некоторое смешение категорий. Так, к ограничениям общего характера он отнес не только ст. 55 Конституции России, но и ст. 29 Конституции России в части определения сведений, составляющих государственную тайну, федеральным законом. Однако

[96] Комментарий к Конституции Российской Федерации / Под ред. проф. В.Д. Зорькина. 3-е изд., пересмотр. Москва: Норма: НИЦ Инфра-М, 2013. С. 506.
[97] Там же. С. 508.

подобный подход противоречит позиции самого В.Д. Зорькина об отнесении положений ч. 1 ст. 27 Конституции России о законном пребывании на территории РФ к пределам (а не ограничениям) свободы передвижения[98].

В подобном контексте представляется необходимым уточнить критерии разграничения «ограничений конституционных прав» и «ограничений в конституционных правах».

Первые носят универсальный характер и распространяются на конституционные права всех субъектов права в силу имплицитного закрепления в тексте Конституции пределов таких прав, ограничивающих их обязанностей или прямого указания на установление пределов конкретных прав в федеральном законе. Цели «ограничений прав» не имеют конституционно-правового значения. Ни одна из норм Конституции, отнесенная нами к «ограничениям прав», не предполагает имплицитной постановки целей. Такие цели только подразумеваются Конституцией, имманентно закладываются внутрь самого содержания прав или обязанностей. Это позволяет рассматривать «ограничения прав» как их пределы, как способы уточнения (экспликации) их содержания на уровне права.

В свою очередь, «ограничения в правах» являются специальными. В силу указаний ст. 55 и ст. 56 Конституции они могут распространяться только на отдельные права и свободы и/или только в той мере, которая необходима для достижения обозначенных в данных нормах целей. «Ограничения в правах» на основе судебного решения равным образом всегда будут ориентированы на конкретные цели осуществления правосудия. Подобные особенности «ограничений в правах» не позволяют говорить о том, что они уточняют (детализируют) содержание конституционных прав. Они модифицируют его для достижения определенных целей. Такие цели являются внешними по отношению к содержанию прав, влияют на них извне,

[98] Комментарий к Конституции Российской Федерации / Под ред. проф. В.Д. Зорькина. 3-е изд., пересмотр. М.: Норма: НИЦ «Инфра-М», 2013. С. 506.

понуждая к изменению в условиях конкурирующих конституционных ценностей.

В рамках настоящего исследования нас интересуют именно ограничения в конституционных правах, поскольку они органично переплетаются в рамках особых правовых режимов, введенных для противодействия глобальной пандемии COVID-19 в 2020 – 2021 гг. и в рамках реализации целей специальной военной операции (СВО) в 2022 г. В то же время ограничения конституционных прав (в строгом теоретико-методологическом понимании данной категории) не являются предметом настоящего исследования, поскольку они представляют собой универсальное (действующее в любых обстоятельствах) правовое уточнение (экспликацию) содержания конституционных прав.

Впрочем, стоит отметить, что в актуальной конституционной доктрине формулировка «ограничения прав»[99] является универсальной и используется в качестве общего термина, включающего в себя как «ограничения прав», так и «ограничения в правах» в их строгом теоретико-методологическом понимании. Кроме того, правоприменительная практика КС РФ также не проводит разграничения между «ограничением прав» и «ограничением в правах». Значительное количество постановлений Конституционного Суда РФ посвящено *ограничению прав* и свобод человека в определенных ситуациях (что в строгом теоретико-методологическом понимании должно пониматься как «ограничения в правах»). Например, в своем Постановлении № 14-П 1996 г. КС РФ предусматривает возможность ограничения прав граждан на свободу и личную неприкосновенность, если подобные ограничения требуются для защиты конституционного строя, общественной нравственности, здоровья, прав и интересов граждан, обороны страны и

[99] См., например: Болдырев Н.А. Ограничения как средства конституционно-правового регулирования прав и свобод человека и гражданина в современной России: дис. … канд. юрид. наук. М., 2024. С. 7; Казимирская Ю.В. Конституционно-правовые основы ограничения личных (гражданских) прав и свобод человека и гражданина в России и зарубежных странах: дис. … канд. юрид. наук. М., 2016. С. 9-10; Минаев К.А. Легализация ограничений прав и свобод человека и гражданина в Российской Федерации: дис. … канд. юрид. наук. Саратов, 2016. С. 10-11.

безопасности государства[100]. Соответствующий подход основывается напрямую на положениях ст. 55 («права и свободы человека и гражданина могут быть ограничены») и ст. 56 («отдельные ограничения прав и свобод») Конституции России.

Как следствие, в дальнейшем исследовании категория «ограничения прав» будет использоваться в качестве универсальной, объединяющей в себе как непосредственно «ограничения прав», так и «ограничения в правах» (за исключением тех аспектов исследования, где прямо требуется теоретико-методологическое разграничение указанных категорий). Однако важно отметить, что применительно к вопросам ограничения прав в интересах государственной безопасности в условиях особых (экстраординарных) правовых режимов наполнение соответствующей категории будет соответствовать второму и третьему видам «ограничений в правах», обозначенных выше.

1.3. Тест на соразмерность при ограничении прав человека в интересах государственной безопасности

С телеологической точки зрения, по мнению А.В. Малько, основной целью ограничений в праве выступает сдерживание противозаконного деяния для защиты общественных отношений[101]. Как отмечает В.А. Четвернин, целью ограничений в праве выступает запрет общественно вредного поведения и поведения, которое выражается в виде злоупотребления свободой[102]. В.И. Гойман в качестве цели ограничений в конституционных правах человека называет защиту общества (а также прав и

[100] Постановление Конституционного Суда РФ от 13.06.1996 № 14-П «По делу о проверке конституционности ч. 5 ст. 97 Уголовно-процессуального кодекса РСФСР в связи с жалобой гражданина В.В. Щелухина»// Вестник КС РФ, 1996, № 4.
[101] Малько А.В. Стимулы и ограничения в праве. Саратов, 1994. С. 59.
[102] Конституция Российской Федерации: Проблемный комментарий / Отв. ред. В.А. Четвернин. М., 1997. С. 30.

свобод третьих лиц) от произвола обладателя ограничиваемого права[103]. В.В. Маклаков и Б.А. Страшун полагают, что целью ограничений выступает гарантированность соблюдения и уважения прав и свобод третьих лиц, а также обеспечение нормального функционирования общества и государства[104].

Более развернуто к описанию целей ограничений в правах и свободах подошел А.С. Мордовец, по мнению которого целями ограничения в праве выступают: поддержание правопорядка, обеспечение личной безопасности граждан, обеспечение внутренней и внешней безопасности государства, создание и поддержание благоприятных экономических условий, защита всех форм собственности, реализация минимальных государственных стандартов по основным критериям уровня жизни населения и культурного развития граждан[105].

Иными словами, общей целью ограничений в праве (в т.ч. ограничений в конституционных правах) выступает ограничение свободы распоряжения соответствующим правом для обеспечения публичных интересов и интересов третьих лиц. На более прикладном уровне ограничения в праве могут рассматриваться как ограничения в интересах безопасности личности, общества и государства.

Таким образом, центральным звеном в механизме ограничений в конституционных правах и свободах становится балансировка конституционных ценностей защиты прав человека и защиты публичных интересов, поиск пропорциональности и соразмерности соответствующих ценностей. Поиск баланса, согласование конституционных ценностей – вот над чем работают конституционные суды, конструируя правила уравновешивания ограничений в конституционных правах и свободах.

---

[103] Принципы, пределы, основания ограничения прав и свобод человека по российскому законодательству и международному праву. Материалы круглого стола журнала «Государство и право» // Государство и право. 1997. № 7. С. 26.

[104] Конституционное (государственное) право зарубежных стран / Отв. ред. Б.А. Страшун. Т. 1, 2. М., 1995. С. 119.

[105] Мордовец А.С. Социально-юридический механизм обеспечения прав человека и гражданина. Саратов, 1996. С. 53.

Как отмечает Р. Алекси, именно процедура балансировки («взвешивания») представляет собой основной способ обеспечения прав человека при их ограничении. В рамках соответствующей процедуры обеспечивается оценка сравнительного веса конкурирующих конституционных ценностей (в терминологии Р. Алекси – конституционных принципов). При этом в концепции Р. Алекси права человека не рассматриваются как изначально имеющие приоритет по отношению к тем или иным публичным конституционным ценностям. Допустимость вмешательства в их осуществление просто предполагает, что такое вмешательство должно быть оправданным[106] (в т.ч. социально оправданным[107]).

«Закон балансирования» Р. Алекси предполагает, что чем больше степень посягательства на один принцип, тем больше должна быть важность удовлетворения другого принципа. При этом принципам (правам человека) придаются как абстрактные (ценность, присущая принципу в силу самой его сути)[108], так и конкретные (значимость принципа в той или иной ситуации) «веса». Когда принципы (в т.ч. права человека) приходят в противоречие друг с другом, более важный принцип (как в абстрактном смысле, так и в условиях конкретных фактических обстоятельств) «перевешивает» менее важный (одно право реализуется за счет ограничения другого)[109].

В основе подобного балансирования в настоящее время лежит принцип соразмерности (или принцип пропорциональности[110]). Именно принцип соразмерности применяется в рамках балансировки ограничений в конституционных правах и свободах (как нивелирующего противодействия)

---

[106] Алекси Р. Формула веса. С. 209.

[107] Постановление Конституционного Суда РФ от 29.11.2016 № 26-П по делу о проверке конституционности подл. 8 п. 2 ст. 235 Гражданского кодекса РФ и ст. 17 Федерального закона «О контроле за соответствием расходов лиц, занимающих государственные должности, и иных лиц их доходам» в связи с запросом Верховного суда Республики Башкортостан (п. 4 мотивировочной части) // СЗ РФ. 2016. № 50. Ст. 7169.

[108] Например, по мнению Р. Алекси, право на жизнь имеет больший абстрактный вес, чем общая свобода деятельности. См.: Алекси Р. Указ. соч. С. 215.

[109] См.: Алекси Р. Сбалансированность, конституционный контроль и представительство // СКО. 2006. № 2 (55). С. 113-116; Он же. Формула веса. С. 208-228.

[110] См., например: Алекси Р. Указ. соч. С. 209; Barak A. Proportionality. Constitutional Rights and Their Limitations. N. Y., 2012. P. 245-370.

в интересах государственной безопасности (в целях противодействия негативному воздействию на системные характеристики государства).

Как отмечает А.А. Троицкая, сложно представить себе иную, помимо принципа пропорциональности и балансирования, структуру, которая одновременно учитывала бы природу ограничений прав как результат конкуренции людей, живущих в организованном определенным образом обществе, но при этом предлагала бы выстраивать пути решения конкуренции без учета одного из конкурирующих интересов. Можно варьировать ответ на вопрос о том, кто должен делать выбор (законодатель или суд), на каких основаниях следует это делать (с приоритетом коллективистских начал или индивидуальных, либо при некоем их сочетании), рассматривать каждый конкретный случай конкуренции или пытаться создавать «общие правила с множеством исключений», но едва ли можно уйти от поиска пропорциональности (соразмерности) в принципе[111].

Иными словами, принцип соразмерности (пропорциональности) применяется не только непосредственно в рамках судебного (конституционного) контроля над правомерностью ограничений прав и свобод человека в интересах государственной безопасности, но и в рамках конструирования положений федерального законодательства, посвященных таким ограничениям, в рамках разработки и принятия подзаконных актов, ограничивающих права человека (например, указов Президента о введении чрезвычайного положения). Если же подходить к пониманию принципа пропорциональности еще более широко, то он может рассматриваться как принцип конструирования (экспликации) содержания конституционных прав и свобод в целом (например, в рамках конституционных положений о том, что «осуществление прав и свобод человека и гражданина не должно нарушать права и свободы других лиц»).

[111] Троицкая А.А. Пределы прав и абсолютные права: за рамками принципа пропорциональности? Теоретические вопросы и практика Конституционного Суда РФ // Сравнительное конституционное обозрение. 2015. № 2. С. 45-69.

Таким образом, принцип пропорциональности (в том или ином виде) применяется как в рамках ограничений конституционных прав, так и в рамках ограничений в конституционных правах (если продолжать следовать теоретико-методологическому разграничению данных двух категорий). В целом, принцип пропорциональности (соразмерности) в современных исследованиях относится к одному из общих принципов конституционного права[112].

При этом, как отмечает А.В. Должиков, «главное предназначение соразмерности находится в области конституционных прав, где этот принцип служит основанием судебного контроля законодательства и иных нормативных решений»[113] (в т.ч. в рамках ограничения конституционных прав в интересах государственной безопасности). Соответственно, принцип пропорциональности (соразмерности) положен в основу конституционного контроля КС РФ над конституционностью федерального законодательства и иных нормативных решений (в т.ч. указов Президента о введении чрезвычайного положения). Подобный подход в полной мере действует и в отношении ст. 55 и ст. 56 Конституции России, применяемых в рамках ограничений в конституционных правах в интересах государственной безопасности.

Принцип пропорциональности (соразмерности) может пониматься в двух смыслах: широком и узком.

В узком понимании принцип пропорциональности (соразмерности) приравнивается к своему центральному элементу – принципу балансирования[114] (взвешивания) противопоставленных конституционных частных и публичных интересов[115]. Применительно непосредственно к ограничению в правах человека в интересах государственной безопасности

---

[112] См., например: Должиков А.В. Общие принципы права в эпоху конституционной идентичности (часть 1) // Журнал конституционного правосудия. 2019. № 6. С. 1-16; 2020. № 1. С. 11-25.

[113] Должиков А.В. Соразмерность как общеправовой принцип в конституционном правосудии России (на примере основных социальных прав): дис. … д-ра юрид. наук. СПб, 2022. С. 19.

[114] Гаджиев Г.А., Войниканис Е.А. Балансирование ценностей и ценность балансирования // Вопросы философии. 2021. № 9. С. 13-24; № 10. С. 53-64.

[115] Должиков А.В. Указ. соч. С. 346.

речь здесь будет идти о балансировке частных (в т.ч. коллективных) интересов граждан и государственных интересов. Ограничения в правах как уровень нивелирующего противодействия должны находиться в равновесии с негативным воздействием на системные характеристики государства (должны быть соразмерны такому негативному воздействию).

В широком понимании принцип пропорциональности (соразмерности), помимо непосредственно балансировки (взвешивания) частных и публичных интересов, также включает в себя оценку правомерности, разумности (пригодности) и необходимости ограничений в правах и свободах[116]. Иными словами, в рамках ограничений в правах в интересах государственной безопасности здесь осуществляется судебная оценка целей (на предмет их соответствия праву) и средств (с точки зрения их пригодности и необходимости) выбранного уровня нивелирующего противодействия.

Последовательная судебная оценка всех четырех элементов (правомерности, разумности, необходимости и взвешивания) образует структуру теста на соразмерность (пропорциональность) в его широком понимании. Данный тест применяется КС РФ, в том числе, в рамках конституционного контроля над ограничениями в правах человека в интересах государственной безопасности. Рассмотрим его подробнее.

1. Правомерность как элемент теста на соразмерность (и как принцип, входящий в состав принципа пропорциональности) представляет собой конституционное требование наличия правомерной цели введения ограничений в правах[117] (в т.ч. в интересах государственной безопасности).

О допустимости ограничения в правах исключительно на основании федерального закона прямо говорится в ч. 3 ст. 55 Конституции России. Аналогичным образом о необходимости закрепления возможных ограничений в правах в условиях чрезвычайного положения в специальном федеральном конституционном законе говорится и в ч. 1 ст. 56 Конституции

[116] Должиков А.В. Указ. соч. С. 20-22, 237, 275, 310.
[117] Должиков А.В. Конституционное требование правомерной цели // Российская юстиция. 2021. № 7. С. 14-29; № 8. С. 39-52.

России. В совокупности положения данных конституционных норм могут квалифицироваться как требование о соблюдении принципа законности при ограничении прав человека в интересах государственной безопасности.

Кроме того, принцип законности ограничений в конституционных правах находит свою конкретизацию в правоприменительной практике КС РФ. Так, например, в Постановлении КС РФ № 13-П от 29 июня 2004 г. отмечается, что под законностью ограничений прав понимается определенность, ясность, недвусмысленность ограничивающих правовых норм и их согласованность со всей системой правового регулирования[118]. При этом федеральное законодательство должно предусматривать наличие строго регламентированной процедуры ограничения прав и свобод человека, порядок обжалования незаконных действий со стороны органов государственной власти и должностных лиц и другие механизмы, обеспечивающие общую законность ограничений.

Однако принцип законности в подобном его понимании представляет собой лишь часть более общего принципа правомерности (его формальную составляющую). По мнению А.В. Должикова, принцип правомерности, как элемент теста на соразмерность, должен предполагать не формальную оценку законности введенных ограничений, а проверку оснований и мотивов, которые лежат в основе введения соответствующих ограничений[119]. В подобном контексте (суб)принцип правомерности приобретает характер требования об обоснованности вводимых ограничений[120], об их соответствии конституционно значимым целям[121].

При этом в рамках конституционного контроля проверка соответствия

---

[118] Постановление Конституционного Суда РФ от 29.06.2004 № 13-П «По делу о проверке конституционности отдельных положений ст.ст. 7, 15, 107, 234 и 450 Уголовно-процессуального кодекса Российской Федерации» // Российская газета. 2004. 7 июля.

[119] Должиков А.В. Указ. соч. С. 237.

[120] Постановление Конституционного Суда РФ от 16.01.1996 № 1-П «По делу о проверке конституционности ч.ч. 1 и 2 ст. 560 Гражданского кодекса РСФСР в связи с жалобой гражданина А.Б. Наумова» // Собрание законодательства РФ. 22.01.1996. № 4. Ст. 408.

[121] Постановление Конституционного Суда РФ от 27.05.2008 № 8-П «По делу о проверке конституционности положения ч. 1 ст. 188 Уголовного кодекса Российской Федерации в связи с жалобой гражданки М.А. Асламазян» // Собрание законодательства РФ. 16.06.2008. № 24. Ст. 2892.

введенных ограничений конституционно значимым целям должна осуществляться как по формальным, так и по материальным основаниям.

Формальные основания соответствия ограничений в правах конституционно значимым целям описываются А.В. Должиковым термином «законная цель»[122]. Именно данный термин в наибольшей степени распространен в отечественной доктрине[123], а также в правоприменительной практике КС РФ[124]. В соответствии с позицией ВС РФ «законная цель» может быть представлена следующим образом: любые ограничения прав и свобод человека должны быть основаны на федеральном законе и должны преследовать законную цель в виде обеспечения общественной безопасности, защиты морали, нравственности, прав и законных интересов частных лиц[125].

В свою очередь, материальные основания для проверки соответствия ограничений прав человека конституционно значимым целям связаны с термином «легитимная цель»[126]. Наличие легитимной цели требует не столько формального соблюдения положений федерального законодательства, сколько наличия признанной Конституцией «социально значимой» цели введения ограничений. Иными словами, при проверке материальных оснований введения ограничений прав человека КС РФ должен оценить само содержание соответствующих ограничений и норм права (легитимность целей), а не только установить их введение на основании федерального закона и в соответствии с установленной законодательством процедурой (законность целей).

В совокупности легитимность цели и законность цели образуют ее

---

[122] Должиков А.В. Указ. соч. С. 238-239.

[123] Захаров Н.О. Ограничение субъективных прав – законность, целесообразность, пропорциональность // Адвокат. 2016. № 8. С. 53.

[124] Постановление Конституционного Суда РФ от 18.06.2019 № 24-П «По делу о проверке конституционности положений п. 5 ч. 4 ст. 5 и п. 6 ч. 3 ст. 7 Федерального закона "О собраниях, митингах, демонстрациях, шествиях и пикетированиях" в связи с жалобой гражданина В.А. Тетерина» // Собрание законодательства РФ. 24.06.2019. № 25. Ст. 3316.

[125] Постановление Пленума Верховного Суда РФ от 27.06.2013 № 21 «О применении судами общей юрисдикции Конвенции о защите прав человека и основных свобод от 04.11.1950 и Протоколов к ней» // Российская газета. 2013. 5 июля.

[126] Должиков А.В. Указ. соч. С. 238-239; Варламова Н.В. Принцип пропорциональности в современной конституционно-правовой доктрине и практике // Современный конституционализм: теория, доктрина и практика / отв. ред. Е.В. Алферова, И.А. Умнова. М., 2013. С. 66; Gordon R. Legitimate Aim: A Dimly Lit Road // European Human Rights Law Review. 2002. Vol. 7. № 4. P. 421-427.

правомерность. Проверка правомерности цели введения ограничений прав человека осуществляется КС РФ как по форме, так и по содержанию в соответствии с предоставленными ему полномочиями пп. 1, 2 ч. 1 ст. 86 и ст. 99 Федерального конституционного закона «О Конституционном Суде Российской Федерации»[127] (далее – ФКЗ о КС РФ).

При этом ключевой функцией проверки правомерности цели ограничений прав человека выступает осуществление конституционного контроля над законотворческой деятельностью. А основной целью соответствующего контроля является предотвращение возможных злоупотреблений со стороны органов власти в рамках принятия нормативных актов, ограничивающих права и свободы человека. Соответствующие злоупотребления, в соответствии с позицией А.В. Должикова, могут проявляться в рамках: 1) принятия нормативных правовых актов на основе скрытых или случайных мотивов уполномоченных должностных лиц и членов коллегиальных законодательных органов; 2) принятия нормативных правовых актов для защиты «нелегитимных публичных интересов», противоречащих конституционным ценностям[128]; 3) принятия нормативных правовых актов исходя из политической целесообразности (с отождествлением задач и функций органов государственной власти с конституционно значимыми целями), а не из реальных публичных интересов[129].

Непосредственно в рамках ограничений в правах в интересах государственной безопасности соответствующие злоупотребления могут быть обозначены как «ограничение в правах» под прикрытием интересов государственной безопасности. Такие злоупотребления ввиду порочности своей цели сами по себе влекут за собой нарушение государственной безопасности. Нивелирующее противодействие в данном случае оказывается

[127] Федеральный конституционный закон от 21.07.1994 № 1-ФКЗ «О Конституционном Суде Российской Федерации» // Собрание законодательства РФ. 25.07.1994. № 13. Ст. 1447.
[128] Должиков А.В. Указ. соч. С. 237.
[129] Там же. С. 20.

направлено не на реальное, а на мнимое негативное воздействие, что влечет за собой нарушения соразмерности уровня нивелирующего противодействия характеру и степени негативного воздействия. Соответствующие ситуации в рамках параграфа 1.1 настоящего исследования прямо были квалифицированы нами как состояние *не*безопасности государства.

При этом оценка материальных оснований (легитимности цели) ограничений в правах в интересах государственной безопасности здесь должна строиться исходя из обеспечения состояния защищенности основных системных характеристик государства (народ, суверенитет, независимость, государственная и территориальная целостность, неприкосновенность внешних границ, конституционный строй, финансово-бюджетная и экономическая стабильность, демократический порядок и незыблемость институтов государственной власти). Если обозначенная законодателем или иным органом государственной власти (должностным лицом), принявшим нормативный правовой акт, ограничивающий права человека, цель введения соответствующих ограничений оказывается не связана с отмеченными системными характеристиками государства, то она не может квалифицироваться в качестве легитимной для обеспечения государственной безопасности (даже при условии ее законности). Впрочем, КС РФ в ходе конституционного контроля в отношении конкретных нормативных правовых актов может самостоятельно определить наличие отмеченной взаимосвязи.

В то же время, как отметил А.Л. Кононов[130], цель в виде обеспечения государственной безопасности, даже связанная с системными характеристиками государства, может использоваться для ограничения прав человека «только в случаях исключительной и действительной или неминуемой опасности, которая угрожает жизни нации» и «только тогда, когда существуют достаточные гарантии и эффективные средства правовой

[130] Особое мнение судьи А.Л. Кононова. Постановление Конституционного Суда РФ от 31.07.1995 № 10-П // Собрание законодательства РФ. 14.08.1995. № 33. Ст. 3424.

защиты против злоупотреблений»[131]. На государственную безопасность «нельзя ссылаться в качестве причины, когда речь идет о предотвращении только местной или относительно изолированной угрозы закону или порядку»[132].

2. Второй элемент теста на соразмерность (второй субпринцип принципа пропорциональности) – это принцип разумности (или принцип пригодности[133]).

В наиболее общем виде принцип разумности (пригодности) требует наличия взаимосвязи между целями вводимых ограничений прав человека и средствами (т.е. непосредственными формами и способами) таких ограничений. Так, КС РФ указывает, что вводимые на основании федеральных законов средства и способы защиты конституционно значимых публичных ценностей (включая ограничения прав) должны соответствовать поставленным перед ними целям и должны обеспечивать достижение таких целей[134]. Как отмечает КС РФ, несмотря на наличие у законодателя определенной свободы усмотрения в рамках законотворческого процесса, он обязан соблюдать общее конституционное требование разумной соразмерности выбранных средств поставленным целям законодательного регулирования[135].

---

[131] Сиракузские принципы толкования ограничений и отступлений от положений Международного пакта о гражданских и политических правах Организация Объединенных Наций. Экономический и социальный совет. Документ ООН E/CN.4/1985/4. Приложение (1985).

[132] Там же.

[133] На использовании именно термина «пригодность», в частности, настаивает А.В. Должиков. См.: Должиков А.В. Указ. соч. С. 275. Также см.: Дудко И.А., Кряжкова О.Н. Защита прав и свобод человека и гражданина в Российской Федерации. М., 2020. С. 114; Храмова Т.М. Испытание пандемией: ограничения свободы собраний и слова в свете принципа пропорциональности // Сравнительное конституционное обозрение. 2020. № 4. С. 36, 44.

[134] Постановление Конституционного Суда РФ от 19.07.2017 № 22-П «По делу о проверке конституционности положений ч. 1 и п. 2 ч. 2 ст. 20 Федерального закона "О миграционном учете иностранных граждан и лиц без гражданства в Российской Федерации" в связи с жалобами граждан США Н.Д. Вордена и П.Д. Олдхэма» // Собрание законодательства РФ. 31.07.2017. № 31 (Часть II). Ст. 4984.

[135] Постановление Конституционного Суда РФ от 06.04.2006 № 3-П «По делу о проверке конституционности отдельных положений Федерального конституционного закона "О военных судах Российской Федерации", Федеральных законов "О присяжных заседателях федеральных судов общей юрисдикции в Российской Федерации", "О введении в действие Уголовно-процессуального кодекса Российской Федерации" и Уголовно-процессуального кодекса Российской Федерации в связи с запросом Президента Чеченской Республики, жалобой гражданки К.Г. Тубуровой и запросом Северо-Кавказского окружного военного суда» // Собрание законодательства РФ. 17.04.2006. № 16. Ст. 1775.

Как отмечает О.И. Андреева, соразмерность ограничения прав и свобод проявляется в балансировке целей ограничений и объема вводимых ограничений. Иными словами, неотъемлемым элементом допустимости ограничений прав и свобод выступает их адекватность декларируемым целям и фактическим обстоятельствам[136].

При этом стоит отметить, что принцип разумности в правоприменительной практике КС РФ может принимать форму «критерия разумности»[137], «критерия разумной соразмерности»[138], «принципа рациональности»[139], «принципа пригодности»[140]. При этом, как отмечает А.В. Должиков, несмотря на то, что на теоретико-методологическом уровне термины «рациональность», «разумность» и «пригодность» можно разграничить, в практике КС РФ такое разграничение не осуществляется. Данные категории используются КС РФ, скорее, как синонимы для описания одного элемента теста на соразмерность. Так, рациональность может пониматься как разумность и будет связана с концепциями справедливости и сбалансированности. Однако рациональность также может толковаться через критерий эффективности и будет, в большей мере, связана уже с пригодностью[141].

В любом случае, принцип разумности требует, чтобы ограничения прав человека носили обоснованный характер, были направлены исключительно на достижение поставленных перед ними целей (применительно к

---

[136] Андреева О.И. Пределы ограничения прав личности в уголовном процессе // Вестник Томского государственного университета. 2012. № 358. С. 46-49.

[137] См., например: Постановление Конституционного Суда РФ от 22.03.2018 № 12-П «По делу о проверке конституционности ч.ч. 1 и 3 ст. 107 Уголовно-процессуального кодекса Российской Федерации в связи с жалобой гражданина С.А. Костромина» // Собрание законодательства РФ. 02.04.2018. № 14. Ст. 2027.

[138] См., например: Постановление Конституционного Суда РФ от 16.07.2020 № 37-П «По делу о проверке конституционности ч. 3 ст. 59, ч. 4 ст. 61 и ч. 4 ст. 63 Арбитражного процессуального кодекса Российской Федерации в связи с жалобой общества с ограниченной ответственностью "Александра" и гражданина К.В. Бударина» // Собрание законодательства РФ. 27.07.2020. № 30. Ст. 5000.

[139] Постановление Конституционного Суда РФ от 21.03.2007 № 3-П «По делу о проверке конституционности ряда положений ст.ст. 6 и 15 Федерального конституционного закона "О референдуме Российской Федерации" в связи с жалобой граждан В.И. Лакеева, В.Г. Соловьева и В.Д. Уласа» // Собрание законодательства РФ. 02.04.2007. № 14. Ст. 1741.

[140] Постановление Конституционного Суда РФ от 24.10.2000 № 13-П // Собрание законодательства РФ. 30.10.2000. № 44. Ст. 4399; Постановление Конституционного Суда РФ от 21.12.2018 № 47-П // Собрание законодательства РФ. 31.12.2018. № 53 (часть II). Ст. 8796.

[141] Должиков А.В. Указ. соч. С. 289.

обеспечению государственной безопасности – закрепленных в ч. 3 ст. 55, а также в ч. 1 ст. 56 Конституции России). При этом, как отмечается в правоприменительной практике КС РФ, данные цели не должны толковаться расширительно, а их достижение не должно влечь за собой ограничение иных, кроме требуемых, прав и свобод человека и гражданина[142].

Общим конституционно-правовым основанием применения принципа разумности непосредственно в рамках ограничения в правах в интересах государственной безопасности выступают положения ч. 3 ст. 55 Конституции России, в соответствии с которой прямо устанавливается, что ограничения прав человека (как средство) могут применяться только в той мере, в которой они необходимы для защиты поименованных в статье конституционных ценностей (как целей). Соответствующие положения прямо говорят о необходимости соответствия ограничений прав человека декларируемым целям их ограничения. Так, например, в Постановлении КС РФ № 14-П от 13 июня 1996 г. было отмечено, что принцип соразмерности, отраженный в ч. 3 ст. 55 Конституции РФ, предполагает допустимость ограничения конституционных прав исключительно при условии, что данные ограничения являются адекватными социально оправданным целям[143].

Менее явно принцип разумности при ограничении в правах в интересах государственной безопасности проявляется в рамках положений ст. 56 Конституции России. Напрямую текст данной статьи не говорит о соизмерении выбранных средств (конкретных ограничений прав человека) с целями их введения. Однако о необходимости подобного соизмерения косвенно свидетельствует указание на «отдельные» ограничения и на «пределы» и «сроки» их действия, необходимые для достижения обозначенных в ст. 56 Конституции России целей.

---

[142] Постановление Конституционного Суда от 20.12.1995 № 17-П «По делу о проверке конституционности ряда положений п. «а» ст. 64 Уголовного кодекса РСФСР в связи с жалобой гражданина В.А. Смирнова» // Собрание законодательства РФ. 01.01.1996. № 1. Ст. 54.

[143] Постановление Конституционного Суда РФ от 13.06.1996 № 14-П «По делу о проверке конституционности ч. 5 ст. 97 Уголовно-процессуального кодекса РСФСР в связи с жалобой гражданина В.В. Щелухина» // Собрание законодательства РФ. 24.06.1996. № 26. Ст. 3185.

В подобном контексте можно сделать вывод о том, что для соответствия ограничений в правах в интересах государственной безопасности принципу разумности (пригодности) выбранные средства нивелирующего противодействия должны соответствовать целям их введения в виде преодоления негативного воздействия (нивелирующее противодействие должно быть соразмерно негативному воздействию). На более прикладном уровне это означает, что формы, способы и объем ограничений прав человека должны быть строго обусловлены целями противодействия определенному негативному воздействию на отдельные системные характеристики государства.

Так, например, ограничение свободы сбора и распространения информации о местах атаки беспилотных летательных аппаратов соответствует обозначенной в Стратегии национальной безопасности 2021 г. задаче в виде обеспечения охраны и безопасности государственной границы, поскольку распространение соответствующей информации может быть использовано для корректировки атак и поражения объектов критической инфраструктуры. В то же время ограничение свободы распространения экстремистских материалов связано уже с целью в виде противодействия терроризму или в виде предотвращения вмешательства во внутренние дела государства.

При этом, как отметил Б.С. Эбзеев, «главное конституционное требование при этом [при использовании вооруженных сил для разрешения внутренних вооруженных конфликтов] – соответствие предпринимаемых в защиту государства мер масштабам угрозы конституционному строю»[144]. Схожую позицию высказал и В.Д. Зорькин, отметив, что для определения конституционности принятых ограничительных мер (уровня нивелирующего противодействия) прежде всего необходимо установить качество экстраординарной ситуации (негативного воздействия), для противодействия

[144] Особое мнение судьи Б.С. Эбзеева. Постановление Конституционного Суда РФ от 31.07.1995 № 10-П // Собрание законодательства РФ. 14.08.1995. № 33. Ст. 3424.

которой они вводятся[145]. Кроме того, ограничения прав человека в интересах государственной (национальной) безопасности не должны носить неопределенный или произвольный характер (п. 31 Сиракузских принципов 1984 г.).

3. Следующий элемент теста на соразмерность (субпринцип принципа пропорциональности) – это принцип необходимости ограничений прав человека (или принцип использования менее обременительных средств).

Данный принцип напрямую обозначен в ч. 3 ст. 55 Конституции России: права и свободы могут быть ограничены только в той мере, в которой это необходимо в целях защиты конституционно значимых ценностей, поименованных в тексте статьи. Однако стоит отметить, что текст ч. 3 ст. 55 Конституции России в данном аспекте все же носит общий характер и не претендует на формулировку принципа необходимости.

Соответствующий принцип более подробно раскрывается в правоприменительной практике КС РФ. Так, например, в Постановлении КС РФ № 15-П от 30 октября 2003 г. указывается, что «ограничения конституционных прав … должны быть необходимыми; … 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…»[146].

Как можно заметить, раскрывая принцип необходимости, КС РФ рассматривает его в качестве требования не использовать чрезмерные ограничения прав человека. При этом, учитывая признание прав и свобод человека высшей ценностью, можно сделать вывод о том, что требование не

[145] Особое мнение судьи В.Д. Зорькина. Постановление Конституционного Суда РФ от 31.07.1995 № 10-П // Собрание законодательства РФ. 14.08.1995. № 33. Ст. 3424.

[146] Постановление 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”» // Российская газета. 2003. 31 октября.

использовать чрезмерные ограничения фактически представляет собой требование использовать наименее обременительные ограничения, достаточные для достижения определенных целей.

Как отмечает А.В. Должиков, принцип выбора наименее обременительных мер тесно связан с оценкой возможных альтернативных вариантов правового регулирования (альтернативных вариантов ограничения прав человека или даже отказа от их ограничения)[147]. В основе подобного выбора лежит общая методология оценки выгод и затрат[148]. Применительно непосредственно к конституционному правосудию данная методология требует оценки: затрат и выгод носителей ограничиваемого права; а также затрат и выгод общества и государства.

При этом, как подчеркивает А.В. Должиков, несмотря на приоритетность анализа затрат и выгод частных субъектов, конституционное правосудие должно исходить из недопустимости возложения чрезмерных финансовых издержек на государство в целях обеспечения правового регулирования, в полной мере удовлетворяющего интересы частных лиц[149]. Иными словами, речь здесь должна идти о поиске таких обременительных мер, которые будут обеспечивать баланс соотношения выгод/издержек между частными и публичными интересами.

На практике, впрочем, балансировка и затрат, и издержек на стороне как частных, так и публичных интересов осуществляется достаточно редко.

Как правило, анализ выгод осуществляется применительно к публичным интересам на основе принципов правомерности (правомерность цели) и разумности (пригодность средств для достижения цели). Если выгоды от использования менее обременительных пригодных средств достижения правомерной цели равны или незначительно меньше

[147] Должиков А.В. Указ. соч. С. 310.
[148] См., например: Sykes A. O. The Least Restrictive Means // The University of Chicago Law Review. 2003. Vol. 70. № 1. P. 403.
[149] Должиков А.В. Указ. соч. С. 323-324.

использования более обременительных мер, то в соответствии с принципом необходимости должны выбираться первые.

В свою очередь, анализ издержек осуществляется на стороне носителей ограничиваемых прав. Если такие издержки являются чрезмерными, то должны быть выбраны альтернативные ограничительные меры.

Чрезмерность издержек на стороне частного субъекта при ограничении его прав, в наиболее общем виде, оказывается связана с требованием о недопустимости нарушения сущности (минимального содержания) конституционного права[150]. В основе соответствующего требования лежат положения ч. 2 ст. 55 Конституции России, в соответствии с которой устанавливается недопустимость принятия законов, которые отменяют или умаляют права и свободы человека. На наличие взаимосвязи между данными конституционными положениями и принципом необходимости, в том числе, указывал и КС РФ[151].

В рамках толкования положений ч. 2 ст. 55 Конституции России КС РФ отметил, что она должна пониматься следующим образом: федеральный закон «не может отменять или умалять права и свободы человека и гражданина, посягать на их основное содержание»[152]. В целом, КС РФ неоднократно подчеркивал, что в соответствии со ст. 55 Конституции РФ ограничение прав граждан не должно влечь за собой искажение существа данных прав, их умаление или утрату ими своего первоначального конституционно-правового содержания[153].

---

[150] Должиков А.В. Конституционные права и изменяющаяся роль государства в их обеспечении // Государство и право в меняющемся мире / Отв. ред. В.И. Лафитский. М., 2012. С. 973-980.

[151] Постановление Конституционного Суда РФ от 12.07.2007 № 10-П «По делу о проверке конституционности положения абз. 3 ч. 1 ст. 446 Гражданского процессуального кодекса Российской Федерации в связи с жалобами граждан В.В. Безменова и Н.В. Калабуна» // Собрание законодательства РФ. 23.07.2007. № 30. Ст. 3988.

[152] Постановление Конституционного Суда РФ от 02.02.1996 № 4-П «По делу о проверке конституционности п. 5 ч. 2 ст. 371, ч. 3 ст. 374 и п. 4 ч. 2 ст. 384 Уголовно-процессуального кодекса РСФСР в связи с жалобами граждан К.М. Кульнева, В.С. Лалуева, Ю.В. Лукашова и И.П. Серебренникова» // Собрание законодательства РФ. 12.02.1996. № 7. Ст. 701.

[153] См., например: Постановление 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”» // Российская газета. 31.10.2003.

Кроме того, в части сохранения минимального ядра конституционного права КС РФ также отмечал, что недопустимым является общий запрет реализации определенного права[154]. Негативно в контексте принципа сохранения минимального ядра конституционных прав были оценены КС РФ и ограничения прав, которые влекут за собой отсутствие альтернатив при реализации соответствующих конституционных прав[155].

Применительно непосредственно к ограничению в правах в интересах государственной безопасности принцип необходимости (принцип использования наименее обременительных средств) также лежит в сфере выбора средств нивелирующего воздействия. Ограничения прав человека как средства нивелирующего воздействия не должны чрезмерно обременять граждан, в том числе не должны влечь за собой отмену или умаление конституционных прав или такое сокращение их содержания, которое влечет за собой утрату ими своей сущности (своего минимального ядра).

Иными словами, выбор конкретных средств нивелирующего воздействия должен осуществляться на основе балансировки выгод и издержек не только для государства, но и для граждан.

Впрочем, ввиду значимости системных характеристик государства (в т.ч. для защиты конституционных прав граждан), подверженных негативному воздействию, поиск соответствующего баланса здесь будет неизбежно смещен в сторону государственных выгод. В рамках ограничения прав человека в интересах государственной безопасности выбор наименее обременительных мер будет являться вторичным по отношению к выбору эффективных мер достижения поставленных целей, то есть принцип

---

[154] Постановление Конституционного Суда РФ от 01.11.2019 № 33-П «По делу о проверке конституционности п.п. 1 и 6 ст. 5 Закона Республики Коми "О некоторых вопросах проведения публичных мероприятий в Республике Коми" в связи с жалобами граждан М.С. Седовой и В.П. Терешонковой» // Собрание законодательства РФ. 11.11.2019. № 45. Ст. 6407.

[155] Постановление Конституционного Суда РФ от 01.12.2015 № 30-П «По делу о проверке конституционности ч.ч. 4, 5 и 5.1 ст. 35, ч. 2 и 3.1 ст. 36 Федерального закона "Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации" и части 1.1 статьи 3 Закона Иркутской области "Об отдельных вопросах формирования органов местного самоуправления муниципальных образований Иркутской области" в связи с запросом группы депутатов Государственной Думы» // Собрание законодательства РФ. 14.12.2015. № 50. Ст. 7226; Особе мнение судьи Н.С. Бондаря.

необходимости в определенной степени оказывается вторичным по отношению к принципу разумности.

Следствием подобной ситуации становится фактическое сужение принципа необходимости в рамках теста соразмерности ограничений в правах в интересах государственной безопасности. Принцип необходимости здесь сводится к недопустимости нарушения минимального ядра конституционных прав, их отмены или умаления.

4. Балансирование (взвешивание) интересов представляет собой последний четвертый элемент теста на соразмерность в его широком понимании, а также выступает в качестве самого принципа соразмерности в узком смысле.

Балансирование (или взвешивание) противопоставленных конституционных интересов (конституционных ценностей или конституционных прав) представляет собой один из основных методов разрешения конституционных конфликтов[156]. Основной разновидностью таких конфликтов являются конфликты, связанные с конституционными правами[157].

Применительно непосредственно к ограничению в правах в интересах государственной безопасности ключевое значение приобретает конфликт между конституционными правами и конституционными публичными (государственными) интересами. При этом важно подчеркнуть, что, в отличие от балансирования противопоставленных конституционных прав, в данном случае требуется строгое соблюдение конституционности государственных интересов. Балансировка конституционных прав с иными государственными интересами невозможна, так как первые всегда будут

[156] Сивицкий В.А. Баланс конституционных ценностей как предмет и метод деятельности Конституционного Суда Российской Федерации // Компромисс в праве: теория, практика, техника / под общ. ред. В. Толстик, В.М. Баранова, А. Парфенова. Т. 2. Н. Новгород, 2014. С. 290-299.
[157] Должиков А.В. Указ. соч. С. 358.

перевешивать последние. Взвешивание конституционных прав допустимо только с конституционными ценностями[158].

Первоначально балансировка противопоставленных интересов должна осуществляться законодателем (как это сделано, например, в рамках Федерального конституционного закона «О чрезвычайном положении»[159]). На это, в частности, было указано в Постановлении КС РФ от 5 июля 2001 г. № 11-П[160]. Именно законодатель должен взвешивать конкурирующие конституционные ценности и, исходя из обеспечения их баланса, принимать законы. Таким образом, балансировка противопоставленных конституционных ценностей в рамках конституционного контроля носит последующий характер и связана с подтверждением или опровержением найденного законодателем баланса, а также с выявлением и устранением не найденного в законах баланса конституционных ценностей.

Наиболее общей нормативной основой балансировки противопоставленных конституционных интересов в рамках конституционного контроля выступают положения ч. 3 ст. 17 Конституции России, в соответствии с которой устанавливается, что «осуществление прав и свобод человека и гражданина не должно нарушать права и свободы других лиц». В рамках судебного толкования данной нормы КС РФ пришел к выводу, что ч. 3 ст. 17 Конституции России фактически говорит о необходимости соблюдения баланса общественных и частных интересов[161].

Однако соответствующая конституционная норма говорит о балансировании противопоставленных конституционных прав, а не о

---

[158] Там же. С. 362.

[159] Федеральный конституционный закон от 30.05.2001 № 3-ФКЗ «О чрезвычайном положении» // Собрание законодательства РФ. 04.06.2001. № 23. Ст. 2277.

[160] Постановление Конституционного Суда РФ от 05.07.2001 № 11-П «По делу о проверке конституционности Постановления Государственной Думы от 28.06.2000 № 492-III ГД "О внесении изменения в Постановление Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации "Об объявлении амнистии в связи с 55-летием Победы в Великой Отечественной войне 1941 – 1945 годов" в связи с запросом Советского районного суда города Челябинска и жалобами ряда граждан» // Собрание законодательства РФ. 16.07.2001. № 29. Ст. 3059.

[161] Постановление Конституционного Суда РФ от 26.10.2017 № 25-П «По делу о проверке конституционности п. 5 ст. 2 Федерального закона "Об информации, информационных технологиях и о защите информации" в связи с жалобой гражданина А.И. Сушкова» // Собрание законодательства РФ. 06.11.2017. № 45. Ст. 6735.

балансировании конституционных прав с публичными интересами как таковыми. Следствием этого стало использование КС РФ в качестве дополнительной нормативной основы балансировки противопоставленных конституционных ценностей положения ч. 2 ст. 6 Конституции России, которая была истолкована как норма, устанавливающая баланс прав и обязанностей граждан[162]. Позднее (после поправки к Конституции России 2020 г.[163]) к нормативным основаниям балансировки также добавилась ст. 75.1 Конституции России, которая также говорит о «сбалансированности прав и обязанностей гражданина»[164].

Тем не менее, если придерживаться строгого теоретико-методологического разграничения ограничений права (к которым могут быть отнесены конституционные обязанности) и ограничений в праве (к которым относятся ограничения в конституционных правах в условиях особых правовых режимов), то положения ч. 2 ст. 6 и ст. 75.1 Конституции России окажутся неприменимыми к ситуациям балансировки ограничиваемых конституционных прав и государственных интересов (поскольку последние далеко не всегда будут предполагать возложение на граждан дополнительных обязанностей).

При этом, в целом, причины, по которым КС РФ обратился именно к положениям о балансировке прав и обязанностей, связаны с тем, что конституционный конфликт возможен только между равноценными конституционными ценностями. В то же время, учитывая положения ст. 2

---

[162] Определение Конституционного Суда РФ от 24.10.2019 № 2771-О «Об отказе в принятии к рассмотрению жалобы Турубар Ольги Андреевны на нарушение ее конституционных прав ч. 4.1 ст. 2 Федерального закона "Об обязательном социальном страховании на случай временной нетрудоспособности и в связи с материнством» (документ опубликован не был) // СПС «КонсультантПлюс».

[163] Закон РФ о поправке к Конституции РФ от 14.03.2020 № 1-ФКЗ «О совершенствовании регулирования отдельных вопросов организации и функционирования публичной власти» // Собрание законодательства РФ. 16.03.2020. № 11. Ст. 1416.

[164] Впрочем, соответствующей норме в практике КС РФ был придан узкий характер. Она была увязана с концепцией социального государства и социально-экономической сферой в целом. См.: Заключение Конституционного Суда РФ от 16.03.2020 № 1-З «О соответствии положениям глав 1, 2 и 9 Конституции Российской Федерации не вступивших в силу положений Закона Российской Федерации о поправке к Конституции Российской Федерации "О совершенствовании регулирования отдельных вопросов организации и функционирования публичной власти", а также о соответствии Конституции Российской Федерации порядка вступления в силу статьи 1 данного Закона в связи с запросом Президента Российской Федерации» // Собрание законодательства РФ. 23.03.2020. № 12. Ст. 1855.

Конституции России, признающие права и свободы человека высшей ценностью, государственные интересы не могут уравниваться с правами человека по своему конституционному весу.

В подобном контексте встает вопрос об иерархии конституционных ценностей[165] и возможном подчинении одних конституционных норм другим[166]. Ответ на соответствующий вопрос содержится в тексте самой Конституции России, который в ст.ст. 16, 54 и 135 устанавливает приоритетность положений глав 1, 2 и 9. Однако как положения, закрепляющие конституционные права, так и положения, предусматривающие возможность их ограничения в публичных интересах, содержатся в рамках одной и той же главы – Главы 2 Конституции России. Как следствие, подобный подход в нашем случае оказывается неприменим.

В качестве еще одного варианта выстраивания иерархии между государственными интересами, отраженными в ст. 55 и ст. 56 Конституции России, и конституционными правами (т.е. иерархии внутри Главы 2) может использоваться ст. 18 Конституции России. Данная конституционная норма говорит о том, что права человека «определяют смысл, содержание и применение законов, деятельность органов [публичной власти]»[167]. В то же время положения ст. 55 и ст. 56 Конституции России не противоречат отмеченной норме. Напротив, в закреплении требования ограничения прав только на основании федерального закона (ст. 55) или в соответствии со специальным ФКЗ (ст. 56) можно усмотреть определяющую роль прав человека в рамках содержания и применения соответствующих законов, а также в деятельности органов публичной власти по их применению.

Таким образом, положения ст. 2 Конституции России о приоритете прав человека в анализируемом случае фактически приобретают

---

[165] Шустров Д.Г. Иерархия конституционных ценностей // Конституционное и муниципальное право. 2013. № 6. С. 6-15.

[166] Klein E. Establishing a Hierarchy of Human Rights: Ideal solution or fallacy // Israel Law Review. 2008. Vol. 41. P. 477–488.

[167] См., например: Особое мнение судьи К.В. Арановского. Определение Конституционного Суда РФ от 5.03.2013 № 413-О (документ опубликован не был) // СПС «КонсультантПлюс».

декларативный характер. Их интерпретация в совокупности со ст. 18, ст. 55 и ст. 56 Конституции России позволяет сделать вывод о том, что требование ограничения прав только федеральным законом или на основании ФКЗ и сугубо в обозначенных целях выступает в качестве одного из конституционных способов признания прав человека высшей ценностью.

С теоретико-методологической позиции разграничения «ограничений права» и «ограничений в праве», положения ст. 55 и ст. 56 Конституции России об ограничении в правах только на основании закона и для достижения строго определенных целей по отношению к ст. 2 Конституции России выступают в качестве способа уточнения (детализации, экспликации) содержания конституционной ценности «признания прав и свобод человека высшей ценностью», то есть представляют собой «ограничения конституционной ценности», а не «ограничения *в* конституционной ценности» (по аналогии с имплицитно заложенными в тексте Конституции России ограничениями конституционных прав, ограничениями отдельных конституционных прав на основании федерального закона в соответствии с прямым указанием конкретных статей и ограничениями конституционных прав в форме закрепления конституционных обязанностей).

Иными словами, положения ст. 55 и ст. 56 Конституции России по отношению к ст. 2 Конституции России должны рассматриваться как один из элементов содержания «признания прав и свобод человека высшей ценностью» (наряду с положениями ст. 18 Конституции России, а также наряду с иными имплицитно заложенными в тексте Конституции ограничениями конституционных прав и ограничениями в конституционных правах).

Таким образом, общая конструкция прав человека как высшей конституционной ценности будет выглядеть следующим образом: права и свободы человека признаются высшей ценностью (ст. 2), являются непосредственно действующими, определяют смысл, содержание и применение законов, деятельность законодательной и исполнительной

власти, местного самоуправления и обеспечиваются правосудием (ст. 18), а также конституционными требованиями о допустимости ограничений прав и свобод человека только в соответствии с текстом самой Конституции (имплицитные ограничения прав в тексте Конституции, конституционные обязанности), федеральным законом (ограничения отдельных конституционных прав, ограничения в конституционных правах, указанные в ст. 55 и ст. 56 Конституции) или на основании решения суда (ограничения в конституционных правах по решению суда).

Однако подобная интерпретация не дает ответа на вопрос о том, каким образом должны балансироваться конституционные права и конституционные публичные интересы, указанные в ст.ст. 55 и 56 Конституции России.

Более того, в совокупности все отмеченное выше свидетельствует о невозможности сугубо абстрактного балансирования конституционных прав и конституционных публичных интересов, указанных в ст.ст. 55 и 56 Конституции России.

Абстрактная балансировка становится возможна только по отношению к тем государственным интересам, которые не находят явного выражения в тексте Конституции России или находятся ниже в конституционной иерархии, чем положения Главы 2 Конституции России[168] (такие государственные интересы должны иметь меньшее значение, чем конституционные права человека).

В то же время балансировка государственных интересов, отраженных в ст. 55 и ст. 56 Конституции России, и конституционных прав человека может осуществляться только на основании практического согласования конституционных ценностей, в рамках которого обеспечивается взвешивание конкурирующих ценностей исходя из конкретных обстоятельств при условии сохранения каждого из конфликтующих интересов на практике[169]

[168] Должиков А.В. Указ. соч. С. 393.
[169] Там же. С. 361.

(т.е. без отмены или умаления одной из конкурирующих конституционных ценностей).

Установление универсальных (абстрактных) критериев балансирования соответствующих конфликтующих интересов сталкивается с проблемой отсутствия нормативного ранжирования отмеченных конституционных ценностей. Подходы к такому ранжированию могут быть выработаны только в рамках конституционного судебного контроля. Как отмечает А.В. Должиков, ранжирование в данном случае может опираться на критерии сферы правового регулирования или на критерии вида носителей прав. Однако в подавляющем большинстве случаев определение иерархии конституционных ценностей осуществляется *ad hoc* – исходя из обстоятельств конкретного конституционного конфликта[170]. Иными словами, балансировка противопоставленных (конкурирующих) конституционных ценностей предполагает установление «не абсолютного, а относительного веса затрагиваемых правовых благ»[171].

В целом, именно такой подход в настоящее время используется КС РФ. Несмотря на то, что КС РФ прямо не говорит о применении концепции практического согласования конфликтующих конституционных ценностей, он все же использует схожую концепцию равновесия. Так, например, в своем Постановлении от 13 июля 2010 г. № 16-П КС РФ отметил, что «ограничения права на свободу предпринимательской деятельности должны отвечать конституционным критериям необходимости, соразмерности и пропорциональности, обеспечивая *равновесие между общественными и частными интересами*»[172].

Если говорить о балансировании частных и публичных интересов при ограничении прав человека в интересах государственной безопасности на

---

[170] Там же. С. 364-366.

[171] Jakobs M.Ch. Der Grundsatz der Verhältnismäßigkeit. Mit einer exemplarischen Darstellung seiner Geltung im Atomrecht. Köln, 1985. S. 26.

[172] Постановление Конституционного Суда РФ от 13.07.2010 № 16-П «По делу о проверке конституционности положений ст.ст. 6 и 7 Закона Краснодарского края "Об организации транспортного обслуживания населения таксомоторами индивидуального пользования в Краснодарском крае" в связи с жалобой граждан В.А. Береснева, В.А. Дудко и других» // Вестник Конституционного Суда РФ. 2010. № 5.

более прикладном уровне, то можно отметить, что в данном случае будет требоваться практическое согласование (исходя из обстоятельств конкретного конфликта конституционных ценностей) выбранных форм и правовых средств нивелирующего противодействия с конкретными проявлениями негативного воздействия на системные характеристики государства.

С одной стороны, выбранные правовые средства нивелирующего противодействия (формы, объем и пределы ограничений в правах человека) будут представлять собой непосредственное проявление модификации содержания конституционных прав, то есть будут связаны с частными интересами. С другой стороны, частным интересам в виде сохранения исходного (немодифицированного) содержания конституционных прав будут противопоставляться государственные интересы в виде формирования такого уровня нивелирующего противодействия (форм, объема и пределов ограничений в правах человека), который способен устранить конкретное негативное воздействие на конституционно значимые системные характеристики государства.

Для балансировки отмеченных частных и государственных интересов будет требоваться исследование обстоятельств конкретного конституционного конфликта.

Так, например, в рамках ограничения свободы распространения информации о местах атаки БПЛА балансировка будет осуществляться следующим образом:

– частные интересы состоят в свободном распространении информации об атаках БПЛА (т.е. в сохранении исходного содержания свободы распространения информации);

– государственные интересы состоят в предотвращении корректировки атак БПЛА на основе распространенной гражданами информации в целях предотвращения причинения большего ущерба объектам критической и/или военной инфраструктуры;

– равновесие между частными и государственными интересами обеспечивается приоритизацией последних, поскольку государственные интересы оказываются связанными с большим общественным благом в виде сохранения нормального функционирования критической инфраструктуры (связи, отопления) и военных объектов (по общему правилу, снижающих риски последующих атак).

В то же время, если бы в качестве непосредственного правового средства нивелирующего противодействия атакам БПЛА был выбран, например, полный запрет распространения любой информации об атаках БПЛА (включая информацию о самом факте таких атак), то частным интересам в виде сохранения исходного содержания соответствующей конституционной свободы оказались бы противопоставлены государственные интересы по сокрытию самого факта таких атак. Несмотря на связь этих государственных интересов с конкретным негативным воздействием на системные характеристики государства, они не перевесили бы частные интересы, поскольку последние были бы уже связаны с обеспечением личной безопасности, защитой своих жизни и здоровья.

Приведенный пример также позволяет сделать вывод о том, что в рамках применения теста соразмерности ограничений прав и свобод в интересах государственной безопасности балансировка частных и публичных интересов всегда будет связана с принципами разумности (пригодности) и необходимости. Балансировка частных и публичных интересов в соответствующих конституционных конфликтах невозможна без учета конкретных целей, способов и форм ограничений прав человека, взаимной согласованности целей и способов, а также требований сохранения самого существа конституционных прав.

Соответственно, тест соразмерности ограничений прав и свобод в интересах государственной безопасности всегда должен включать в себя все четыре элемента оценки: правомерность (законность и легитимность); разумность (пригодность выбранных средств для достижения поставленных

целей); необходимость (недопустимость нарушения сущностного ядра конституционных прав, их умаления или отмены); а также баланс (равновесие) частных и государственных интересов.

1.4. Особые (экстраординарные) правовые режимы ограничений прав человека в интересах государственной безопасности: общая характеристика

В рамках исследования особых (экстраординарных) правовых режимов ограничений прав человека в интересах государственной безопасности необходимо решить три основные задачи:

во-первых, необходимо определиться с общим теоретико-методологическим пониманием особых (экстраординарных) правовых режимов (прежде всего, на основе межотраслевого правового исследования);

во-вторых, необходимо установить критерии конституционности особых (экстраординарных) правовых режимов, в рамках которых осуществляется ограничение в правах в интересах государственной безопасности;

в-третьих, необходимо исследовать проблематику абсолютных прав и свобод человека в контексте (не)допустимости их ограничения в условиях особых (экстраординарных) правовых режимов.

1.4.1. Теоретико-методологические подходы к пониманию особых (экстраординарных) правовых режимов

В отечественной правовой литературе отсутствует единообразный подход к пониманию особых правовых режимов. Более того, в анализируемой сфере не достигнуто даже терминологического единства относительно наименования подобных режимов. В отдельных исследованиях схожие (или аналогичные) правовые явления именуются: исключительными

правовыми режимами[173], специальными правовыми режимами[174], чрезвычайным правовым регулированием[175], экстраординарными режимами[176] и т.д. При этом содержательно отмеченные категории также могут получать различное наполнение, приобретая конституционно-правовой[177], публично-правовой[178] (административно-правовой[179]) или частноправовой характер[180], меняя свое функциональное назначение от ограничивающего и запрещающего до поощрительного и стимулирующего[181].

Направления исследования и концептуализации категории «особые правовые режимы» крайне разнообразны. Подобная ситуация, с одной стороны, обусловливается чрезвычайной широтой категории «правовой режим», лексически присутствующей в термине «особые правовые режимы», а с другой стороны, может быть объяснена весьма обширным спектром общественных отношений, где используется и потенциально может применяться «особое» правовое регулирование.

Как отмечает С.С. Маилян, в отечественной науке проблематика особых правовых режимов традиционно рассматривалась применительно сугубо к режимам чрезвычайного и военного положения (далее также – ЧП и ВП), что было обусловлено особой значимостью общественных и государственных интересов, защищаемых в рамках данных режимов[182].

---

[173] Афзалетдинова Г.Х. Исключительные режимы в российском праве: дис. … канд. юрид. наук. М., 2016.
[174] Лиманская А.П. Специальные правовые режимы: общетеоретический анализ: дис. … канд. юрид. наук. Ростов-на-Дону, 2014.
[175] Шмидт Т.Н. Чрезвычайное правовое регулирование: общетеоретическое исследование: дис. … канд. юрид. наук. Барнаул, 2014. С. 80.
[176] Осинцев Д.В. Система административного права (методология, наука, регламентация): монография. Москва: Инфра-М, 2019.
[177] Барбин В.В. Особые конституционно-правовые режимы: возникновение и закрепление в законодательстве различных государств мира // Человек: преступление и наказание. 2015. № 4 (91). С. 22-27.
[178] Афзалетдинова Г.Х. К вопросу об особенностях использования исключительных правовых режимов в отраслях публичного права // Актуальные проблемы российского права. 2014. № 7. С. 1317-1319.
[179] Болтанова Е.С. Административно-правовые режимы в государственном управлении в Российской Федерации: теория и современная практика: Монография / Болтанова Е.С., Здоровцева А.А., Золотова О.А. Москва: Контракт, НИЦ Инфра-М, 2017.
[180] Афзалетдинова Г.Х. Исключительные режимы в российском праве …
[181] Болтанова Е.С. Указ. соч.
[182] Маилян С.С. Административно-правовые режимы в теории административного права и практике государственного управления правоохранительной деятельностью: автореф. дис. … д-ра юрид. наук. М., 2002. С. 4.

Однако, как продемонстрировало «чеченское дело», экстраординарные правовые режимы не ограничиваются ЧП и ВП.

В российском праве существует достаточно большое количество подходов, в соответствии с которыми анализируемая категория существенно расширяется. Так, в частности, в соответствии с одним из подобных комплексных подходов под особым правовым режимом следует понимать официально установленный особый порядок правового регулирования, включающий в себя совокупность юридических и организационных средств, направленных на обеспечение необходимого устойчивого функционирования объектов воздействия в определенных ситуациях[183].

Приведенная концепция особых режимов не ограничивается чрезвычайным и военным положением. Она допускает рассмотрение в качестве таких режимов любых особых порядков правового регулирования, обеспечивающих защиту публичных интересов в экстраординарных условиях. Кроме того, соответствующий подход напрямую соотносится с выведенной нами в рамках первой главы формулой государственной безопасности, предполагающей наличие такого состояния системы, при котором обеспечивается достаточное нивелирующее противодействие любому негативному воздействию.

В данном контексте заслуживает внимания позиция Т.Н. Шмидт, которая подходит к анализу интересующих нас вопросов с более общих позиций. Первоначально она обращается к исследованию не особых правовых режимов, а к рассмотрению особенностей «чрезвычайного правового регулирования» как самостоятельной категории, под которой она понимает особое правовое регулирование, применимое в условиях экстраординарных обстоятельств, содержащих в себе угрозу для

[183] Бахрах Д.Н., Россинский Б.В., Старилов Ю.Н. Административное право. 3-е изд., пересмотр. и доп. М.: 2008.

политической, социально-экономической и иной безопасности общества и государства[184].

При этом чрезвычайное правовое регулирование Т.Н. Шмидт понимает в трех основных аспектах[185]:

1. Как чрезвычайное право, которое представляет собой специальный публично-правовой институт, посредством которого осуществляется регулирование общественных отношений в экстраординарных или представляющих опасность обстоятельствах. При этом к чрезвычайному праву Т.Н. Шмидт относит разветвленную систему нормативно-правовых актов из различных отраслей права, объединенных между собой функциональными и концептуальными взаимосвязями. Межотраслевой характер чрезвычайного права предполагает включение в него, помимо норм конституционного права, также положений административного права, уголовного закона, гражданско-правовых норм и др.

2. Как собственно чрезвычайное правовое регулирование, направленное на формирование специальных юридических инструментов, организационных механизмов и общеправовых условий для преодоления экстраординарных событий и явлений, представляющих угрозу для частных, государственных и общественных интересов. В отличие от понимания данной категории как чрезвычайного права, чрезвычайное правовое регулирование носит менее обширный характер и сосредоточивается на каждой экстраординарной ситуации отдельно, не формируя тесных взаимосвязей между различными «чрезвычайными» ситуациями.

3. Как особый правовой режим, представляющий собой специфический порядок осуществления своих полномочий органами государственной власти, реализации своих прав гражданами и организациями, несения ими возложенных на них обязанностей, сущностью которого является отступление от ординарного порядка правового регулирования

[184] Шмидт Т.Н. Указ. соч. С. 29.
[185] Там же. С. 30-31.

общественных отношений и наложение определенных ограничений на реализацию прав и свобод гражданами и организациями, а также возложение на них дополнительных обязанностей.

В последнем аспекте понимание чрезвычайного правового регулирования в концепции Т.Н. Шмидт оказывается максимально приближено к приведенным выше комплексным подходам к содержанию особых правовых режимов.

При этом достоинством подобного широкого подхода к пониманию особых правовых режимов является тот факт, что он охватывает все виды, формы и направления специального (экстраординарного) правового регулирования, подлежащего применению в экстраординарных ситуациях, которые представляют угрозу для частных, общественных и государственных интересов. Так, в частности, при отмеченном широком подходе в рамках одной общей категории особых режимов оказываются объединены не только чрезвычайное положение и военное положение, но и режим чрезвычайной ситуации, режим контртеррористической операции, режим повышенной готовности, режим карантина и др.

Кроме того, концептуализация широкого понятия особых правовых режимов позволяет отнести к ним скрытые (например, режим нерабочих дней, режим закрытых границ) экстраординарные меры, применяемые *ad hoc* в целях противодействия потенциально опасной для общества и государства ситуации.

Объективным основанием введения особых правовых режимов в широком понимании выступает любая экстраординарная ситуация, которая представляет угрозу для безопасности личности, общества и государства. Подобная ситуация может носить как антропогенный, так и природный характер. Так, непосредственными причинами введения таких режимов могут выступать: природные и техногенные катастрофы; острые социальные конфликты, принимающие форму массовых беспорядков; террористические

акты; военные действия; социально-экономические кризисы; эпидемии и эпизоотии; экологические катастрофы и т.д.

Правовым основанием введения особых режимов в широком понимании является специальный комплекс правовых норм, предназначенных для применения в экстраординарных ситуациях. При этом подобные правовые нормы могут носить институционализированный характер (например, правовой режим чрезвычайного или военного положения, правовой режим чрезвычайной ситуации), а также могут быть представлены отдельными специальными полномочиями органов государственной власти (например, полномочиями в сфере ограничения транспортного сообщения с зарубежными странами, ограничения гражданских воздушных перевозок, ограничения свободы передвижения по определенным территориям и др.).

Отличительной чертой таких правовых норм выступает их экстраординарный характер. Их реализация вступает в определенное противоречие с правовым регулированием, которое подлежит применению в обычной ситуации. Достаточно часто подобное противоречие приобретает характер прямого государственного принуждения, направленного на стабилизацию ситуации, в том числе посредством наложения серьезных ограничений на права и свободы граждан и организаций. Так, например, в соответствии с Федеральным конституционным законом «О чрезвычайном положении» (далее – ФКЗ о ЧП) в рамках правового режима ЧП допускается ограничение конституционных прав и свобод человека и гражданина, свободы передвижения, свободы собраний и др.

В целом, в рамках особых правовых режимов существенно возрастают императивные начала в правовом регулировании, а объем и сфера действия диспозитивных положений законодательства серьезно сокращаются. Кроме того, в рамках подобных режимов возрастает степень усмотрения органов государственной власти при принятии ими решений, направленных на преодоление экстраординарной ситуации. Экстренные полномочия

государства здесь выходят за пределы их обычной компетенции. Такое расширение обусловливается нестандартностью возникших обстоятельств, их отсутствием в рамках обычной жизнедеятельности социума.

Также достаточно частым явлением при введении особых правовых режимов является создание специализированных органов государственной власти, которые осуществляют руководство деятельностью в экстраординарной ситуации. Этим органам могут быть предоставлены полномочия и по экстраординарному правовому регулированию (например, в рамках военно-гражданских администраций[186]).

При этом важнейшим элементом особого правового режима выступает его временный характер. Установление иного, по сравнению с ординарным, правового регулирования допускается только в условиях наличия экстраординарной ситуации или непосредственной угрозы ее возникновения. Кроме того, особый правовой режим подлежит обязательному прекращению после прекращения такой ситуации и устранения ее чрезвычайных последствий.

Как отмечает в данном контексте И.Н. Иванов, особый правовой режим «ограничивает некоторые права и свободы человека и гражданина с одной стороны, с другой – создает необходимые и достаточные предпосылки для устранения причин введения исключительного правового режима, служит гарантией обеспечения основных политических, экономических и социальных прав и свобод граждан, возвращения общества в правовое поле, регулируемое Конституцией и обычными законами»[187].

Таким образом, ключевой целью введения особых правовых режимов в широком понимании выступает преодоление опасной экстраординарной ситуации, стабилизация социально-экономической и политической обстановки и последующее возвращение к нормальной жизнедеятельности

[186] Пасенов А.Н. Правовой статус военно-гражданских администраций в зоне проведения специальной военной операции // Международный журнал гуманитарных и естественных наук. 2022. № 10-3. С. 189-191.
[187] Иванов И.Н. Чрезвычайное законодательство: история и современность: теоретический и историко-правовой аспекты: автореф. дис. … канд. юрид. наук. СПб., 2002. С.7.

общества[188]. К целям введения особых правовых режимов также может относиться: установление порядка осуществления определенной деятельности, реализации конкретных мероприятий в экстраординарных условиях; обеспечение соблюдения необходимого в особых условиях порядка деятельности органами государственной власти, гражданами и организациями; выявление, устранение и пресечение угроз для охраняемых законом интересов и прав и др.[189] При этом непосредственной текущей задачей введения особых правовых режимов является обеспечение эффективного государственного управления, поддержание нормальной жизнедеятельности социума, сохранение производственной деятельности на оптимальном для текущей ситуации уровне с учетом потенциальных угроз, которые несет в себе возникшая экстраординарная ситуация[190].

Проанализированные черты представляют собой характеристики, которыми наделяются особые правовые режимы, направленные на жесткое ограничительное регулирование общественных отношений в условиях неблагоприятных внешних явлений или событий[191]. Однако, например, особые правовые режимы, направленные на противодействие COVID-19, также включали в себя отдельные преференциальные меры, направленные на стимулирование определенных видов хозяйственной деятельности (например, производства средств индивидуальной защиты).

По своему содержанию преференциальные меры были направлены не на ограничение прав и обязанностей граждан и организаций с параллельным предоставлением дополнительных полномочий органам государственной власти, а, напротив, на создание более благоприятных условий для осуществления деятельности юридическими лицами, реализацию прав и законных интересов гражданами, освобождение их от определенных обязанностей (в частности, налоговых), на оказание государственной

[188] Шмидт Т.Н. Указ. соч.
[189] Болтанова Е.С. Указ. соч. С. 57.
[190] Там же.
[191] Зырянов С.М. Экстраординарные (специальные) административно-правовые режимы: понятие и обоснование необходимости введения // Журнал российского права. 2016. № 4. С. 72-81.

поддержки и т.д.[192] При этом подобные преференции предоставляются в строго определенных обстоятельствах, а также при соблюдении получателями преференций конкретных условий[193].

Основной целью введения преференциальных мер выступает стимулирование определенной хозяйственно-экономической деятельности, осуществляемой адресатами предоставляемых преференций, в повышении эффективности которой у государства имеется обусловленная публичными интересами потребность. Текущей задачей в рамках таких особых режимов является обеспечение оптимального удовлетворения частных интересов адресатов преференций, реализация которых соответствует интересам государства и общества.

При этом в экстраординарных условиях введение преференциальных мер осуществляется на тех же основаниях, что и введение различного рода ограничений. Преференциальные меры также основаны на специальном императивном правовом регулировании. Управление процессом внедрения и реализации преференциальных правовых режимов осуществляется уполномоченными органами государственной власти (в т.ч. специально создаваемыми ОГВ). Порядок реализации прав и несения обязанностей субъектами, подпадающими под действие преференциальных режимов, устанавливается императивно и носит строго конкретизированный характер. За деятельностью субъектов в рамках преференциальных режимов осуществляется дополнительный государственный контроль и надзор. Помимо преференций в отношении субъектов таких режимов аналогичным образом устанавливаются дополнительные запреты и ограничения (они также могут принимать форму условий предоставления преференций)[194].

В данном контексте представляется, что категория «особые правовые режимы» должна пониматься еще более широко. Наиболее корректно

---

[192] Ноздрачев А.Ф. Современное содержание понятия «Административно-правовой режим» // Журнал российского права. 2017. № 2 (242). С. 98-110.
[193] Беляева Г.С. К вопросу о сущности и системе правовых средств // Административное и муниципальное право. 2015. № 3. С. 306-312.
[194] Болтанова Е.С. Указ. соч. С. 61.

подобный метаподход к определению анализируемой категории был сформулирован Е.С. Болтановой, которая полагает, что особые правовые режимы следует рассматривать как особую разновидность правовых режимов, «встроенную» в общее правовое регулирование и объединяющую в себе совокупность правовых норм и организационных мероприятий, направленных на достижение строго определенных целей в виде: 1) обеспечения оптимального исполнения органами государственной власти своих обязанностей; 2) содействия реализации гражданами и организациями своих прав и исполнения ими своих обязанностей; 3) защиты частных и публичных интересов; 4) обеспечения общественной и государственной безопасности. При этом, как подчеркивает Е.С. Болтанова, введение подобных особых правовых режимов осуществляется только в том случае, если достижение отмеченных целей не может быть обеспечено в рамках ординарного порядка государственного управления и правового регулирования[195].

В рамках соответствующего широкого подхода особый правовой режим должен пониматься как основанный на специальном комплексе правовых норм экстраординарный порядок преимущественно императивного правового регулирования и государственного управления (вплоть до создания специализированных органов власти), в условиях которого в целях противодействия экстраординарной ситуации, представляющей угрозу для безопасности личности, общества и государства, временно ограничивается реализация прав и свобод человека и гражданина, на граждан и организации возлагаются дополнительные обязанности.

Ключевой характеристикой особого правового режима является ограниченность его действия периодом существования экстраординарной ситуации, угрожающей безопасности личности, общества и государства. Особые правовые режимы носят временный характер и должны прекращать свое действие, когда они достигают своей цели в виде преодоления опасной

[195] Там же. С. 54.

экстраординарной ситуации, стабилизации социально-экономической и политической обстановки и последующего возвращения к нормальной жизнедеятельности общества.

Впрочем, стоит отметить, что в подобном контексте представляется невозможным исчерпывающим образом установить все особые (экстраординарные) правовые режимы, в рамках которых допускается или может осуществляться ограничение конституционных прав и свобод. Соответствующие правовые режимы могут находить свое закрепление в различных отраслях законодательства, а их применение будет осуществляться в конкретных экстраординарных ситуациях. Применительно к ограничению прав человека в интересах государственной безопасности такие особые правовые режимы будут проанализированы в следующей главе настоящего исследования.

1.4.2. Критерии конституционности особых (экстраординарных) правовых режимов ограничений прав человека

Если придерживаться строгого теоретико-методологического разграничения категорий «ограничение прав» и «ограничение в правах», то можно заметить, что «ограничения прав» носят универсальный характер, в то время как «ограничения в правах» являются специальными. Последние подразумевают модификацию содержания конституционных прав и свобод для достижения определенных конституционно значимых целей. Соответствующие цели могут быть конкретизированы решением суда или на уровне федерального закона (или ФКЗ). Иными словами, ограничения в правах человека в интересах государственной безопасности могут быть двух видов: индивидуально-определенные (ограничения в правах конкретных лиц на основании решения суда); нормативные (ограничения в правах, распространяющие свое действие на неопределенный круг лиц).

В соответствии с положениями Главы 2 Конституции России нормативные ограничения в правах могут устанавливаться либо

федеральным законом на основании ст. 55 Конституции России, либо указом Президента России о введении чрезвычайного положения на основании ст. 56 Конституции России в соответствии с ФКЗ о ЧП. Соответственно, ограничения в правах человека в интересах государственной безопасности могут быть разделены на ограничения, налагаемые в рамках особого правового режима ЧП (ст. 56), и ограничения в рамках обычного правового режима (ст. 55).

При этом, исходя из буквального толкования положений ст. 55 и ст. 56 Конституции России, можно сделать вывод о том, что единственным особым правовым режимом, в рамках которого допускается ограничение конституционных прав и свобод, является режим чрезвычайного положения. Все иные особые правовые режимы формально попадают под регулирование ст. 55 Конституции России, в соответствии с которой права и свободы человека и гражданина могут быть ограничены федеральным законом в целях защиты основ конституционного строя, общества, жизни и здоровья граждан, прав и законных интересов граждан, а также в связи с обеспечением обороны и безопасности государства.

Более того, ввиду отсутствия в тексте Конституции России прямого (имплицитного) указания на ограничение прав и свобод человека в условиях военного положения (за некоторым исключением положений ч. 5 ст. 109 Конституции России), соответствующие ограничения формально-юридически также должны квалифицироваться как ограничения, вводимые на основании ч. 3 ст. 55 Конституции России. О корректности подобного подхода, в том числе, может свидетельствовать расположение норм о военном положении в Главе 3 Конституции России, которая не отнесена к «вечным» главам, в отличие от Главы 2, в которой расположена ст. 55.

Тем не менее военное положение, безусловно, будет являться особым (экстраординарным) правовым режимом. Кроме того, отечественное законодательство также предусматривает возможность введения особого

правового режима чрезвычайной ситуации[196] (далее – ЧС), особого правового режима контртеррористической операции[197] (далее – КТО), особого правового режима (ограничительных мероприятий) карантина[198] и др.

Однако если военное положение напрямую закреплено в Конституции России, что снимает вопросы о наличии принципиальной возможности его использования в рамках ограничения в правах и свободах в интересах государственной безопасности, то проблема использования в соответствующих целях иных особых правовых режимов, не поименованных в Конституции России, выступила предметом серьезных дискуссий между судьями КС РФ при рассмотрении т.н. «чеченского дела»[199]. Восемь судей КС РФ выступили с особым мнением, не согласившись с итоговым постановлением КС РФ.

Суть «чеченского дела» состояла в том, что Президент России и Правительство на основании собственных подзаконных актов приняли решение о вводе Вооруженных Сил на территорию Чеченской Республики, а также об установлении ряда существенных ограничений конституционных прав и свобод на территории данного субъекта в целях обеспечения государственной безопасности и территориальной целостности Российской Федерации.

При этом первоначальный «секретный» Указ Президента России от 30 ноября 1994 г. № 2137 оперировал категорией «чрезвычайное положение»,

---

[196] Федеральный закон от 21.12.1994 № 68-ФЗ «О защите населения и территорий от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера» // Собрание законодательства РФ. 26.12.1994. № 35. Ст. 3648.

[197] Федеральный закон от 06.03.2006 № 35-ФЗ «О противодействии терроризму» // Собрание законодательства РФ. 13.03.2006. № 11. Ст. 1146.

[198] Федеральный закон от 30.03.1999 № 52-ФЗ «О санитарно-эпидемиологическом благополучии населения» // Собрание законодательства РФ. 05.04.1999. № 14. Ст. 1650.

[199] Постановление Конституционного Суда РФ от 31.07.1995 № 10-П «По делу о проверке конституционности Указа Президента Российской Федерации от 30 ноября 1994 г. № 2137 "О мероприятиях по восстановлению конституционной законности и правопорядка на территории Чеченской Республики", Указа Президента Российской Федерации от 09.12.1994 № 2166 "О мерах по пресечению деятельности незаконных вооруженных формирований на территории Чеченской Республики и в зоне осетино-ингушского конфликта", Постановления Правительства Российской Федерации от 09.12.1994 № 1360 "Об обеспечении государственной безопасности и территориальной целостности Российской Федерации, законности, прав и свобод граждан, разоружения незаконных вооруженных формирований на территории Чеченской Республики и прилегающих к ней регионов Северного Кавказа", Указа Президента Российской Федерации от 02.11.1993 № 1833 "Об Основных положениях военной доктрины Российской Федерации» // Собрание законодательства РФ. 14.08.1995. № 33. Ст. 3424.

однако впоследствии данный указ был признан утратившим силу и вместо него был принят Указ Президента России от 9 декабря 1994 г. № 2166, который уже не предполагал обращения к особому (экстраординарному) правовому режиму чрезвычайного положения. В то же время, как Указ от 9 декабря 1994 г. № 2166, так и принятое в соответствии с ним Постановление Правительства от 9 декабря 1994 г. № 1360 по своему содержанию также предусматривали введение ограничений прав и свобод граждан, а также опору на экстраординарные полномочия органов государственной власти, доступные на тот момент только в рамках особого правового режима ЧП.

По итогам рассмотрения дела КС РФ пришел к выводу о том, что соответствующие подзаконные акты (за исключением отдельных положений[200]) соответствуют Конституции России, поскольку предусмотренные в них ограничения прав и свобод человека: 1) приняты в пределах конституционных полномочий (в т.ч. «скрытых»/«подразумеваемых») Президента и полномочий Правительства; 2) основаны на положениях ординарного правового регулирования, содержащегося в федеральных законах «Об обороне», «О безопасности», «О милиции», «Об оперативно-розыскной деятельности», «О внутренних войсках Министерства внутренних дел Российской Федерации», и соответствуют требованиям ч. 3 ст. 55 Конституции России.

При этом КС РФ подчеркнул, что обеспечение государственной безопасности и конституционного порядка в экстраординарных ситуациях может осуществляться не только в рамках прямо предусмотренных Конституцией особых правовых режимов чрезвычайного и военного положения. Тем самым КС РФ допустил формирование иных особых (экстраординарных) правовых режимов. Впрочем, стоит отметить, что

[200] КС РФ указал на несоответствие Конституции только отдельных ограничений прав и свобод в Постановлении Правительства России от 09.12.1994 № 1360, которые в силу прямого указания могли вводиться исключительно в рамках чрезвычайного положения или прямо противоречили действовавшему законодательству (о печати).

несмотря на подобный подход, КС РФ в рамках «чеченского дела» все же обращался к положениям именно ординарного (обычного) правового регулирования.

В целом позиция КС РФ о том, что ограничение прав человека в экстраординарных ситуациях может осуществляться не только в рамках чрезвычайного или военного положения, была поддержана и в особых мнениях судей Н.В. Витрука, Г.А. Гаджиева, В.О. Лучина, Б.С. Эбзеева, В.Д. Зорькина. При этом практически консенсусным в особых мнениях судей КС РФ стало мнение о том, что введенные ограничения прав и свобод человека и иные специальные меры в своей системной совокупности составили некий экстраординарный правовой режим, который не может быть в полной мере отождествлен с режимом ЧП или ВП, а представляет собой сочетание их элементов.

Однако именно в части квалификации введенных правовых мер в качестве ординарных или экстраординарных возникли наиболее существенные противоречия между постановлением КС РФ по «чеченскому делу» и особыми мнениями отдельных судей КС РФ по данному делу.

Как мы уже указали выше, КС РФ при анализе конституционности положений оспариваемых подзаконных актов исходил из того, что введенные меры были допустимы в рамках ординарных конституционных полномочий Президента и Правительства и в рамках ординарного законодательства о «силовых» федеральных органах исполнительной власти. В то же время в особых мнениях последовательно обосновывалась мысль о том, что введенные Президентом и Правительством меры являлись экстраординарными и привели к непредусмотренным ординарным регулированием ограничениям конституционных прав и свобод (а также к предоставлению ФОИВ экстраординарных полномочий).

При этом, признавая возможность существования экстраординарных правовых режимов помимо ЧП и ВП, судьи КС РФ в своих особых мнениях практически единогласно указывали на тот факт, что соответствующие

правовые режимы в обязательном порядке должны быть закреплены *на уровне федерального закона* (а не на уровне подзаконных актов Президента и Правительства). Только в таком случае будет обеспечено соответствие ограничений прав и свобод в условиях особых правовых режимов требованиям ч. 3 ст. 55 Конституции России.

Как отметил в своем особом мнении Н.В. Витрук, «специальный правовой режим требовал предварительного правового оформления и регулирования в форме федерального закона… Специальный (особый) правовой режим, введенный рассматриваемыми актами Президента и Правительства, не предусмотрен Конституцией Российской Федерации и действующими законами в Российской Федерации, ими не определены *основания и порядок его введения и поддержания* на всей территории Чеченской Республики как одного из субъектов Российской Федерации»[201]. При этом Н.В. Витрук прямо указал, что в рамках «чеченского дела» некорректными являются ссылки на ординарное правовое регулирование, поскольку оно по своему предмету не распространяется на ситуации вооруженных конфликтов в связи с попытками одного из субъектов выйти из состава Российской Федерации[202].

Схожая позиция была выражена в особом мнении судьи КС РФ Г.А. Гаджиева[203], который квалифицировал оспариваемое постановление Правительства как нормативную базу особого правового режима, отличного от режимов ЧП и ВП, но непосредственно связанного с ограничениями конституционных прав граждан. В силу ч. 3 ст. 55 Конституции России у Правительства нет полномочий по формированию такой нормативной базы. Ограничение прав человека допускается только на основании федерального закона[204]. Дополнительно Г.А. Гаджиев отметил, что, в отличие от правового

[201] Особое мнение судьи Н.В. Витрука. Постановление Конституционного Суда РФ от 31.07.1995 № 10-П // Собрание законодательства РФ. 14.08.1995. № 33. Ст. 3424.
[202] Там же.
[203] Особое мнение судьи Г.А. Гаджиева. Постановление Конституционного Суда РФ от 31.07.1995 № 10-П // Собрание законодательства РФ. 14.08.1995. № 33. Ст. 3424.
[204] Что примечательно, для иллюстрации данного утверждения на системном конституционном уровне Г.А. Гаджиев привел в пример положения ч. 1 ст. 56 и ч. 3 ст. 87 Конституции России, в соответствии с

режима ЧП, особый правовой режим, введенный Правительством, не являлся *ни временным, ни исчерпывающим образом определенным*[205].

О нарушении требований ч. 3 ст. 55 Конституции России в части ограничения прав человека на основании федерального закона было сказано и в особом мнении А.Л. Кононова[206]. Он отметил, что фактически Президент и Правительство в рамках оспариваемых подзаконных актов закрепили нормы «исключительного характера» и предусмотрели введение особого правового режима с элементами ЧП и ВП. При этом А.Л. Кононов подчеркнул, что соответствующие подзаконные акты «предоставляли их исполнителям *неограниченные полномочия*, никак не оговаривали какой-либо *порядок выбора средств и способов* … не содержали также достаточной защиты и эффективных *правовых средств против незаконного применения ограничений прав человека и злоупотребления этими ограничениями*»[207].

В.О. Лучин указал, что фактически введенный особый правовой режим представлял собой неизвестный Конституции России и отечественному законодательству режим «федеральной интервенции», представленный в отдельных зарубежных правопорядках. Именно отсутствие законодательной основы такого режима в России обусловливает его неконституционность. Последняя *лежит в правовой, а не в политической плоскости*, в связи с чем фактически сложившаяся экстраординарная ситуация в отсутствие релевантного законодательного регулирования не является доказательством конституционности введенных ограничений[208].

О необходимости именно юридической оценки экстраординарности ситуации говорил в своем особом мнении и В.Д. Зорькин. Применительно к «чеченскому делу» он отметил, что «надлежащая доказательственная база

которыми введение ЧП и ВП должно быть урегулировано ФКЗ. Таким образом, Г.А. Гаджиев придал нормам ч. 3 ст. 55 Конституции России общий характер по отношению к нормам о ЧП и ВП.

[205] Там же.

[206] Особое мнение судьи А.Л. Кононова. Постановление Конституционного Суда РФ от 31.07.1995 № 10-П // Собрание законодательства РФ. 14.08.1995. № 33. Ст. 3424.

[207] Там же.

[208] Особое мнение судьи В.О. Лучина. Постановление Конституционного Суда РФ от 31.07.1995 № 10-П // Собрание законодательства РФ. 14.08.1995. № 33. Ст. 3424.

для юридического определения данной экстраординарности не была собрана», а «*конкретные юридические признаки*» сложившейся ситуации не были выявлены[209]. При этом В.Д. Зорькин отметил, что экстраординарность может принимать различные формы, в зависимости от которых могут применяться и различные правовые меры реагирования (не ограниченные мерами, предусмотренными в рамках особого правового режима ЧП).

В целом, проведенный анализ «чеченского дела» позволяет сделать два основных вывода:

во-первых, особые (экстраординарные) правовые режимы не ограничены прямо поименованными в тексте Конституции режимами чрезвычайного и военного положения;

во-вторых, конституционность особых (экстраординарных) правовых режимов требует их соответствия определенным формальным и материальным критериям.

Основным формальным критерием конституционности особых правовых режимов является их установление на основании федерального закона (ч. 3 ст. 55 Конституции России), которым должны быть определены основания и порядок введения особого правового режима, порядок определения времени его действия и порядок прекращения.

Материальные критерии конституционности особых правовых режимов лежат преимущественно в сфере теста на соразмерность и предполагают:

1) наличие правомерной цели в форме определения юридических признаков экстраординарной ситуации, которая требует ограничения прав человека;

2) разумность (пригодность) выбранных средств (ограничительных мер) для преодоления экстраординарной ситуации в форме временности ограничений прав человека, определения (выбора) возможных

[209] Особое мнение судьи В.Д. Зорькина. Постановление Конституционного Суда РФ от 31.07.1995 № 10-П // Собрание законодательства РФ. 14.08.1995. № 33. Ст. 3424.

ограничительных мер исчерпывающим образом, исходя из юридических признаков экстраординарной ситуации;

3) необходимость (как сохранение минимального содержания права) – недопустимость предоставления органам государственной власти неограниченных полномочий;

4) баланс частных и публичных интересов в форме наличия правовых средств против незаконного применения ограничений прав человека и злоупотребления этими ограничениями со стороны органов государственной власти.

Все отмеченные критерии должны учитываться при разработке и законодательном закреплении особых (экстраординарных) правовых режимов для обеспечения их конституционности в контексте ограничения прав и свобод.

Однако отдельно можно выделить такой материальный критерий конституционности особых (экстраординарных) правовых режимов ограничения прав и свобод в интересах государственной безопасности, как критерий недопустимости ограничения абсолютных прав.

1.4.3. Абсолютные права и особые (экстраординарные) правовые режимы

Концепция абсолютных прав человека носит широкий характер и связана с общими философско-правовыми подходами к правопониманию в целом[210], а также к принципу соразмерности как одному из принципов конституционного права[211]. Как отмечает А.В. Должиков, структурно в составе теста соразмерности вопрос абсолютных прав будет располагаться в рамках принципа (оценки) разумности ограничений прав человека[212]: вмешательство в абсолютные права не может быть пригодным (разумным)

[210] См., например: Finnis J. Absolute Rights: some problems illustrated // The American Journal of Jurisprudence. 2016. Vol. 61. № 2. P. 195-215; Gewirth A. Are there any absolute rights? // The Philosophical Quarterly. 1981. Vol. 31. № 122. P. 1-16.
[211] Alexy R. The Absolute and the Relative Dimensions of Constitutional Rights // Oxford Journal of Legal Studies. 2017. Vol. 37. № 1. P. 31-47.
[212] Должиков А.В. Указ. соч. С. 178.

для достижения любых целей. В подобном контексте абсолютные права призваны противостоять принципу пропорциональности (соразмерности) в том смысле, что вмешательство в них не допускается независимо от наличия легитимной цели и соблюдения иных требований пропорциональности[213]. Иными словами, никакое вмешательство в абсолютное право не является оправданным; любое вмешательство должно быть признано нарушением.

Впрочем, в российских исследованиях концепция абсолютных прав анализируется преимущественно в контексте особых (экстраординарных) правовых режимов[214], поскольку наиболее явно концепция абсолютных прав в тексте Конституции России проявляется в рамках режима чрезвычайного положения. Так, в соответствии с ч. 3 ст. 56 Конституции России устанавливается, что в условиях ЧП не подлежат ограничению права, предусмотренные ст.ст. 20, 21, ч. 1 ст. 23, ст. 24, ст. 28, ч. 1 ст. 34, ч. 1 ст. 40, ст. 46 – 54 Конституции России.

Положения ч. 3 ст. 56 Конституции России в отдельных конституционных исследованиях[215] квалифицируются в качестве общей конституционной нормы, которая устанавливает недопустимость ограничения перечисленных в ней прав в любых обстоятельствах, а не только в рамках чрезвычайного положения.

Однако подобный подход не соответствует системному толкованию положений самой ст. 56 Конституции России, которая посвящена исключительно чрезвычайному положению. Как отмечает А.В. Должиков, отсутствие прямого указания на недопустимость ограничения соответствующих прав только в рамках ЧП является пробелом[216]. В то же время из текста положений ч. 3 ст. 55 Конституции России вытекает, что за

[213] Moller K. The Right to Life Between Absolute and Proportional Protection: LSE Law, Society and Economy Working Papers 13/2010.
[214] Должиков А.В. Указ. соч. С. 179.
[215] Подмарев А.А. Неограничиваемые (абсолютные) права и свободы человека и гражданина в Конституции РФ 1993 г. и международных актах // Вестник Санкт-Петербургского университета МВД России. 2019. № 4. С. 69-75.
[216] Должиков А.В. Указ. соч. С. 179-180.

пределами режима ЧП *любые* права и свободы человека могут быть ограничены федеральным законом.

Как пишет В.Д. Зорькин в комментарии к Конституции Российской Федерации, среди всех основных прав человека и гражданина действительно могут быть выделены абсолютные права, которые не могут быть ограничены ни при каких обстоятельствах, и иные права и свободы, ограничение которых на основании закона допускается. Однако он также отмечает, что права и свободы, указанные в ч. 3 ст. 56 Конституции России, не могут быть ограничены именно в условиях чрезвычайного положения. В то же время далеко не все из этих прав относятся к абсолютным правам и, следовательно, часть из них может быть ограничена законом в условиях обычного правового режима[217]. По мнению В.Д. Зорькина, «данный перечень [ч. 3 ст. 56 Конституции России], образно говоря, является «красным флажком» в тексте Конституции, позволяющим заострить внимание на характере того или иного права или свободы, в том числе при решении вопроса, *если это неочевидно*, о возможности либо невозможности их ограничения»[218].

Таким образом, положения ч. 3 ст. 56 Конституции России за пределами режима ЧП могут использоваться только в рамках аналогии закона (если абсолютность конституционного права не является «очевидной»). Иными словами, признание или отказ от признания перечисленных в ней прав человека в качестве абсолютных должно осуществляться КС РФ исходя из конкретных обстоятельств конституционного конфликта и существа отдельных конституционных прав.

Тем не менее, несмотря на отмеченную позицию, В.Д. Зорькин все же указывает на существование в отечественном правопорядке неких абсолютных прав, которые со всей очевидностью не могут быть ограничены. Наличие подобных прав вновь ставит вопрос о ранжировании конституционных ценностей. Концепция абсолютности отдельных

[217] Комментарий к Конституции Российской Федерации / Под ред. В.Д. Зорькина, Л.В. Лазарева. С.499-500.
[218] Там же. С.500.

конституционных прав указывает на их первостепенное значение по отношению к иным конституционным правам, а также по отношению к государственным (шире – публичным) интересам, поименованным в ст. 55 Конституции России. Иными словами, концепция абсолютных прав устанавливает иерархию норм Главы 2 Конституции России.

Соответствующий подход во многом основывается на концепции императивных норм международного публичного права (*jus cogens*), которая, в том числе, используется в правоприменительной практике КС РФ[219]. В качестве *jus cogens* квалифицируются и отдельные права и свободы человека и гражданина, признаваемые на международном уровне. Они наделяются высшей юридической силой и действуют в отношении всех мировых государств.

Квалификация конкретных прав и свобод человека в качестве императивных норм международного права, которые не могут нарушаться, осуществляется на уровне международных органов или судов.

Так, например, Комитет ООН по правам человека указывает на недопустимость ни при каких обстоятельствах: взятия в заложники, применения коллективных наказаний, произвольного лишения свободы, а также нарушения права на справедливое судебное разбирательство (включая отказ от презумпции невиновности)[220]. Впрочем, стоит отметить, что приведенный перечень не носит исчерпывающего характера и был сформулирован Комитетом ООН по правам человека лишь в качестве примера.

Однако, наиболее подробно перечень абсолютных прав, не подлежащих ограничению ни при каких обстоятельствах, был сформулирован в рамках Сиракузских принципов толкования ограничений и

---

[219] Постановление Конституционного Суда РФ от 14.07.2015 № 21-П // Собрание законодательства РФ. 27.07.2015. № 30. Ст. 4658; Постановление Конституционного Суда РФ от 19.01.2017 № 1-П // Собрание законодательства РФ. 30.01.2017. № 5. Ст. 866.

[220] п. 11 Замечаний общего порядка № 29 от 24.07.2001 «Отступление от прав в связи с чрезвычайным положением» [Электронный ресурс]. URL: http://www1.umn.edu/humanrts/russian/gencomm/Rhrcom29.html (дата обращения: 25.12.2024).

отступлений от положений Международного пакта о гражданских и политических правах[221] (далее – Сиракузские принципы).

Что примечательно, структурно положения об абсолютных правах в рамках Сиракузских принципов расположены в Разделе II «Отступление от прав в связи с чрезвычайным положением», что еще раз указывает на наличие тесной взаимосвязи между концепцией абсолютности прав и экстраординарными правовыми режимами. Однако, в отличие от положений ч. 3 ст. 56 Конституции России, в п. 58 Сиракузских принципов прямо указывается, что приведенные абсолютные права не могут ограничиваться ни при каких обстоятельствах «даже во время чрезвычайного положения». Тем самым сфера действия абсолютности приведенных прав приобретает универсальный характер.

В соответствии с п. 58 Сиракузских принципов установлено, что государства-участники Пакта о ГПП даже в целях «сохранения жизни нации» не могут отступать от: 1) права на жизнь; 2) запрета пыток и/или жестоких, бесчеловечных или унижающих достоинство видов обращения или наказания, а также запрета медицинских или научных опытов без свободного согласия; 3) запрета рабства, работорговли и содержания в подневольном состоянии; 4) права на свободу от заключения вследствие неспособности выполнить какое-либо договорное обязательство; 5) запрета обратной силы уголовного закона; 6) права на признание правосубъектности человека; 7) свободы мысли, совести и религии.

Приведенные выше права, свободы и запреты подлежат соблюдению при любых обстоятельствах теми государствами, которые являются участниками Пакта о ГПП. Однако Сиракузские принципы в части определения «абсолютности» отдельных прав идут дальше и в п. 69 закрепляют права, которые не могут ограничиваться ни одним из государств (включая те государства, которые не являются участниками Пакта о ГПП).

[221] Сиракузские принципы толкования ограничений и отступлений от положений Международного пакта о гражданских и политических правах. Организация Объединенных Наций. Экономический и социальный совет. Документ ООН E/CN.4/1985/4, Приложение (1985).

В соответствии с п. 69 Сиракузских принципов устанавливается недопустимость приостановки действия или нарушения следующих прав: 1) право на жизнь; 2) право на свободу от пыток и медицинских экспериментов; 3) право на свободу от рабства; 4) право на отсутствие обратной силы уголовного закона. Соответствующие права отнесены к фундаментальным правам, а запрет в их ограничении основан на обычном международном праве. В п. 70 Сиракузских принципов соответствующий перечень также дополнен правом на уважение человеческого достоинства.

В целом, как можно заметить, применительно к любым государствам, в отличие от государств-участников Пакта о ГПП, не устанавливаются запреты на ограничение свободы мысли, совести и религии, а также на ограничение свободы от заключения в связи с неисполнением договорного обязательства. Также содержание права на признание правосубъектности применительно к государствам, не участвующим в Пакте о ГПП, трансформируется в право на уважение человеческого достоинства. В остальном перечень абсолютных прав совпадает.

Абсолютность права на уважение человеческого достоинства в п. 70 Сиракузских принципов раскрывается в контексте уголовного преследования и предполагает обязательность сохранения ряда гарантий, включая: право на справедливое судебное разбирательство дела компетентным, независимым и беспристрастным судом, созданным на основании закона; а также презумпцию невиновности.

Также п. 70 Сиракузских принципов предусматривает обязательное сохранение следующих минимальных гарантий: фиксацию информации об арестах, задержаниях и местах содержания под стражей; ведение записей о ходе судебных заседаний; запрет неопределенного срока задержания в отсутствие предъявленных обвинений или решения суда; продление срока содержания под стражей на основании решения суда; запрет изоляции от общения с семьей, близкими или адвокатом на срок более нескольких дней (более 7 дней); право на уведомление о предъявленном обвинении на

понятном языке; право на достаточное время для подготовки защиты; право на защитника (в т.ч. безвозмездного); право присутствовать на суде; право не свидетельствовать против самого себя; право на вызов и допрос свидетелей; право на публичное рассмотрение дела (если судом не принято решение о закрытом рассмотрении дела в целях обеспечения безопасности и защиты от возможных злоупотреблений); право на пересмотр приговора; запрет повторного осуждения или наказания за одно и то же преступление.

Соответствующие минимальные гарантии во многом дублируются в рамках Женевских конвенций 1949 г.[222], на что указывается и в самих Сиракузских принципах, которые ссылаясь на Дополнительный протокол II к Женевским конвенциям[223], отмечают недопустимость (в т.ч. в рамках внутреннего вооруженного конфликта): нарушения порядка информирования о выдвинутых обвинениях; отказ в предоставлении средств защиты и информировании об имеющихся средствах защиты; осуждение за преступление вне связи с личной уголовной ответственностью (объективное вменение); обратной силы уголовного закона; отказа от презумпции невиновности; проведение судебного разбирательства в отсутствие обвиняемого; принуждения обвинения к даче показаний против самого себя (п. 67 Сиракузских принципов).

Все это позволяет относить к абсолютным правам именно те, которые распространяются на любые государства, вне зависимости от их участия в Пакте о ГПП. К таким правам относятся: 1) право на жизнь; 2) право на свободу от пыток и медицинских экспериментов; 3) право на свободу от рабства; 4) право на отсутствие обратной силы уголовного закона; 5) право на уважение человеческого достоинства; 6) право на справедливое судебное

[222] Конвенция об улучшении участи раненых и больных в действующих армиях (первая Женевская конвенция) (Женева, 12 августа 1949 года); Конвенция об улучшении участи раненых, больных и лиц, потерпевших кораблекрушение, из состава вооруженных сил на море (вторая Женевская конвенция) (Женева, 12 августа 1949 года); Женевская конвенция об обращении с военнопленными (третья Женевская конвенция) (Женева, 12 августа 1949 года); Женевская конвенция о защите гражданского населения во время войны (четвертая Женевская конвенция) (Женева, 12 августа 1949 года).

[223] Дополнительный протокол к Женевским конвенциям от 12 августа 1949 года, касающийся защиты жертв международных вооруженных конфликтов (Протокол II) (Женева, 8 июня 1977 года).

разбирательство дела компетентным, независимым и беспристрастным судом, созданным на основании закона; 7) презумпция невиновности; 8) право не свидетельствовать против себя; 9) право на информирование по уголовному делу; 10) право на квалифицированную юридическую помощь; 11) право на пересмотр приговора; 12) запрет повторного осуждения за одно и то же преступление и ряд других гарантий в рамках уголовного преследования.

Все отмеченные права находят свое закрепление в ч. 3 ст. 56 Конституции России, которая, в частности, не допускает ограничений: права на жизнь, права на уважение человеческого достоинства, запрета пыток, свободы экономической деятельности, права на эффективную судебную защиту, права на юридическую помощь, презумпции невиновности, запрета повторного осуждения за одно и то же преступление, права на пересмотр приговора, права не свидетельствовать против себя, запрета обратной силы уголовного закона.

Однако подобное воспроизведение выработанных Сиракузскими принципами норм *jus cogens* о недопустимости ограничения отдельных конституционных прав на практике сталкивается с отказом в признании их безусловной абсолютности. Помимо отмеченной выше позиции В.Д. Зорькина, допустимость ограничения отдельных прав, указанных в Сиракузских принципах и в ч. 3 ст. 56 Конституции России, также можно встретить и в правоприменительной практике КС РФ.

Учитывая системное толкование ст. 56 Конституции России, права, напрямую поименованные в ч. 3 данной статьи, не относятся напрямую к абсолютным. Для признания их абсолютности КС РФ использует более широкую аргументацию, связанную с принципами правомерности (правомерной цели) и разумности (пригодности ограничений прав для достижения целей, указанных в ч. 3 ст. 55 Конституции России). Если какое-либо конституционное право не может быть правомерно ограничено, а равно если его ограничение не может способствовать достижению целей,

указанных в ч. 3 ст. 55 Конституции России, то такое право признается КС РФ абсолютным.

Так, например, принципы правомерности и разумности (пригодности) были использованы КС РФ в Постановлении от 3 мая 1995 года № 4-П[224] в рамках признания абсолютного характера за правом на судебную защиту. КС РФ отметил, что данное право не подлежит ограничению, так как отсутствует правомерная цель такого ограничения, а также соответствующее право не может выступать в качестве конфликтующей конституционной ценности по отношению к целям, указанным в ч. 3 ст. 55 Конституции России. В Постановлении от 16 марта 1998 г. № 9-П[225] КС РФ в целом указал на то, что право на судебную защиту не может быть ограничено в целях, указанных в ч. 3 ст. 55 Конституции России, поскольку данное право является гарантией всех других прав и свобод. В последнем случае, опять же, был использован критерий правомерной цели.

В Постановлении от 06.04.2006 № 3-П[226] КС РФ, анализируя конституционность порядка отбора присяжных заседателей, отметил, что при конструировании пределов права на доступ к правосудию и права на законный суд на уровне федерального законодательства необходимо соблюдать «требование разумной соразмерности между используемыми средствами и поставленной целью» (т.е. соблюдать принцип разумности, или пригодности).

---

[224] Постановление Конституционного Суда РФ от 03.05.1995 № 4-П «По делу о проверке конституционности ст.ст. 220.1 и 220.2 Уголовно-процессуального кодекса РСФСР в связи с жалобой гражданина В.А. Аветяна» // Собрание законодательства РФ. 08.05.1995. № 19. Ст. 1764.

[225] Постановление Конституционного Суда РФ от 16.03.1998 № 9-П «По делу о проверке конституционности ст. 44 Уголовно-процессуального кодекса РСФСР и ст. 123 Гражданского процессуального кодекса РСФСР в связи с жалобами ряда граждан» // Собрание законодательства РФ. 23.03.1998. № 12. Ст. 1459.

[226] Постановление Конституционного Суда РФ от 06.04.2006 № 3-П «По делу о проверке конституционности отдельных положений Федерального конституционного закона "О военных судах Российской Федерации", Федеральных законов "О присяжных заседателях федеральных судов общей юрисдикции в Российской Федерации", "О введении в действие Уголовно-процессуального кодекса Российской Федерации" и Уголовно-процессуального кодекса Российской Федерации в связи с запросом Президента Чеченской Республики, жалобой гражданки К.Г. Тубуровой и запросом Северо-Кавказского окружного военного суда» // Собрание законодательства РФ. 17.04.2006. № 16. Ст. 1775.

В Постановлении от 27 марта 1996 года № 8-П[227] КС РФ указал, что право на получение квалифицированной юридической помощи является абсолютным и не может ограничиваться ни при каких обстоятельствах. Однако в Постановлении от 26 декабря 2003 года № 20-П[228] КС РФ уже использовал иную формулировку, отметив, что соответствующее право не подлежит *произвольному* ограничению ни при каких обстоятельствах. Иными словами, в более позднем решении КС РФ признал отсутствие абсолютного характера у права на получение квалифицированной юридической помощи, косвенно указав на необходимость соблюдения принципа правомерности цели и разумности (пригодности) выбранных средств ее достижения.

Впрочем, стоит отметить, что в отдельных постановлениях КС РФ все же признавал безусловную абсолютность отдельных прав. Так, в частности, был признан абсолютный характер презумпции невиновности (которая не подлежит ограничению ни при каких условиях[229]), право не быть осужденным дважды за одно и то же преступление (не подлежит ограничению в силу своей конституционно-правовой природы[230]), право на пересмотр приговора (не может быть ограничено законодателем ни по кругу лиц, ни по видам судебных приговоров, подлежащих пересмотру, ни по каким иным обстоятельствам[231]).

---

[227] Постановление Конституционного Суда РФ от 27.03.1996 № 8-П «По делу о проверке конституционности ст.ст. 1 и 21 Закона Российской Федерации от 21.06.1993 "О государственной тайне" в связи с жалобами граждан В.М. Гурджиянца, В.Н. Синцова, В.Н. Бугрова и А.К. Никитина» // Собрание законодательства РФ. 08.04.1996. № 15. Ст. 1768.

[228] Постановление Конституционного Суда РФ от 26.12.2003 № 20-П «По делу о проверке конституционности отдельных положений ч.ч. 1 и 2 ст. 118 Уголовно-исполнительного кодекса Российской Федерации в связи с жалобой Шенгелая Зазы Ревазовича» // Собрание законодательства РФ. 12.01.2004. № 2. Ст. 160.

[229] Постановление Конституционного Суда РФ от 28.10.1996 № 18-П «По делу о проверке конституционности ст. 6 Уголовно-процессуального кодекса РСФСР в связи с жалобой гражданина О.В. Сушкова» // Собрание законодательства РФ. 04.11.1996. № 45. Ст. 5203.

[230] Постановление Конституционного Суда РФ от 19.03.2003 № 3-П «По делу о проверке конституционности положений Уголовного кодекса Российской Федерации, регламентирующих правовые последствия судимости лица, неоднократности и рецидива преступлений, а также п.п. 1 – 8 Постановления Государственной Думы от 26.05.2000 "Об объявлении амнистии в связи с 55-летием Победы в Великой Отечественной войне 1941 - 1945 годов" в связи с запросом Останкинского межмуниципального (районного) суда города Москвы и жалобами ряда граждан» // Собрание законодательства РФ. 07.04.2003. № 14. Ст. 1302.

[231] Постановление Конституционного Суда РФ от 06.07.1998 № 21-П «По делу о проверке конституционности ч. 5 ст. 325 Уголовно-процессуального кодекса РСФСР в связи с жалобой гражданина В.В. Шаглия» // Собрание законодательства РФ. № 28. 13.07.1998. Ст. 3394.

Тем не менее проведенный анализ показывает, что для выделения абсолютных прав в настоящее время не могут, безусловно, использоваться ни нормы *jus cogens*, ни положения ч. 3 ст. 56 Конституции России. Они выступают лишь в качестве «отправной точки» для более детального (углубленного) анализа конкретных прав в рамках конституционного судопроизводства. При этом соответствующая оценка абсолютности прав осуществляется в том числе с опорой на тест соразмерности, что, в свою очередь, указывает на практическое согласование «абсолютности» определенных прав в отдельных конституционных конфликтах.

Применение критерия соразмерности само по себе указывает на отсутствие абсолютного характера у соответствующих прав. Абсолютные права должны пользоваться безусловной защитой и не могут ограничиваться по итогам балансирования с иными конституционными ценностями. Само подобное балансирование указывает на отсутствие абсолютности, возможность ограничения соответствующих прав при наличии перевешивающей конституционной ценности.

В подобном контексте выделение абсолютных прав как универсальной абстрактной категории, основанной на перманентном ранжировании конституционных ценностей, становится затруднительным.

Тем не менее, как следует из норм *jus cogens* и правоприменительной практики КС РФ, отдельные элементы (гарантии), входящие в состав фундаментальных прав, все же не ограничиваются ни при каких условиях. К таким гарантиям, в частности, относится запрет пыток (как элемент права на человеческое достоинство), запрет рабства (как элемент свободы труда и свободы экономической деятельности), запрет дискриминации (в силу прямого указания ч. 2 ст. 19 Конституции России), презумпция невиновности, право на пересмотр приговора, право не быть осужденным дважды за одно и то же преступление (как гарантии права на судебную защиту). Как отмечает А.В. Должиков, «даже откровенно авторитарные

государства не осмеливаются оправдывать отступление от таких императивных норм»[232].

М.А. Краснов полагает, что право на жизнь, право на судебную защиту, право на человеческое достоинство не могут быть ограничены не в силу наличия определенного конвенционального препятствия, а ввиду того, что их материальное содержание не может быть ограничено без умаления (уничтожения) самого права. Допускается исключительно ограничение того объема гарантий, которые предоставляет государство для защиты данных прав[233]. При этом наиболее сущностная часть гарантий должна сохраняться в любом случае, поскольку иное повлечет за собой умаление права.

В подобном контексте можно согласиться с позицией А.А. Троицкой, которая предлагает подходить к анализу абсолютных прав с позиций трехзвенной структуры, включающей в себя: 1) возможности, находящиеся за конституционными пределами права; 2) возможности, входящие в состав права, подлежащие защите, но допускающие ограничение в отдельных обстоятельствах; 3) возможности, входящие в состав права и не подлежащие ограничению ни при каких обстоятельствах[234]. Именно недопустимость ограничения последней группы возможностей будет выступать материальным критерием конституционности особых (экстраординарных) правовых режимов.

Впрочем, применительно непосредственно к ограничению прав человека в интересах государственной безопасности в условиях особых (экстраординарных) правовых режимов соответствующие возможности, не подлежащие ограничению ни при каких обстоятельствах, должны восприниматься, скорее, в негативном ключе – как недопустимые ни при каких экстраординарных обстоятельствах формы и способы нивелирующего противодействия. Так, абсолютно неприемлемыми (с правовой точки зрения)

---

[232] Должиков А.В. Указ. соч. С. 366.

[233] Краснов М.А. Некоторые аспекты проблемы ограничения конституционных прав (на примере экономических прав) // Сравнительное конституционное обозрение. 2013.

[234] Троицкая А.А. Пределы прав и абсолютные права: за рамками принципа пропорциональности? теоретические вопросы и практика конституционного суда РФ // СКО. 2015. № 2 (105). С. 45-69.

формами нивелирующего противодействия будут являться: пытки, рабство, дискриминация, презумпция виновности, запрет пересмотра приговоров, а также повторное наказание за одно и то же преступление.

1.5. Виды особых (экстраординарных) правовых режимов ограничения прав человека в интересах государственной безопасности

Ввиду неопределенности теоретического понимания особых (экстраординарных) правовых режимов, а также учитывая позиции, высказанные в особых мнениях судей КС РФ по «чеченскому делу», можно сделать вывод о том, что сформировать исчерпывающий фиксированный перечень соответствующих режимов не представляется возможным.

Так, Н.В. Витрук в своем особом мнении квалифицировал обжалуемые подзаконные акты в качестве единой системы правового регулирования, объединенной «единством предмета регулирования, целей и задач по решению одних и тех же проблем»[235], указав, что соответствующие акты должны оцениваться комплексно в качестве устанавливающих особый (специальный) правовой режим на территории Чеченской Республики. Аналогичную точку зрения высказал А.Л. Кононов[236]. Схожую позицию о создании «единой и нераздельной цепи нормативных актов», формирующих нормативную базу особого режима, сформулировал и Г.А. Гаджиев[237].

Критикуя «федеральное вмешательство» на основании ряда подзаконных актов Президента и Правительства, В.О. Лучин также отмечает, что они фактически привели к созданию неконституционного «режима восстановления конституционного порядка»[238]. При этом В.О. Лучин полагает, что оценка конституционности соответствующего режима также

[235] Особое мнение судьи Н.В. Витрука. Постановление Конституционного Суда РФ от 31.07.1995 № 10-П // Собрание законодательства РФ. 14.08.1995. № 33. Ст. 3424.
[236] Особое мнение судьи А.Л. Кононова. Постановление Конституционного Суда РФ от 31.07.1995 № 10-П // Собрание законодательства РФ. 14.08.1995. № 33. Ст. 3424.
[237] Особое мнение судьи Г.А. Гаджиева. Постановление Конституционного Суда РФ от 31.07.1995 № 10-П // Собрание законодательства РФ. 14.08.1995. № 33. Ст. 3424.
[238] Особое мнение судьи В.О. Лучина. Постановление Конституционного Суда РФ от 31.07.1995 № 10-П // Собрание законодательства РФ. 14.08.1995. № 33. Ст. 3424.

должна предполагать оценку практики применения обжалуемых подзаконных актов.

Приведенные мнения судей КС РФ, высказанные ими по «чеченскому делу», однозначно указывают на то, что особые (экстраординарные) правовые режимы ограничения прав человека в интересах государственной безопасности могут носить как институционализированный (в виде режимов ЧП, ВП), так и *не*институционализированный характер. В качестве особого (экстраординарного) правового режима может квалифицироваться совокупность нормативных актов, объединенных одним предметом, целями и задачами. При этом оценка конституционности таких особых правовых режимов должна осуществляться комплексно, с исследованием содержания всех нормативных актов (а также практики применения соответствующих актов).

Иными словами, особые (экстраординарные) правовые режимы могут регулироваться как положениями единого федерального закона, так и положениями отдельных норм различных федеральных законов, применение которых (в т.ч. посредством издания подзаконных актов) ориентировано на один и тот же предмет, преследует одну и ту же цель и решает системную совокупность задач по преодолению определенной экстраординарной ситуации (негативного воздействия).

Подробный анализ всех *не*институционализированных особых (экстраординарных) правовых режимов не представляется возможным, поскольку они формируются *ad hoc* применительно к конкретной экстраординарной ситуации на основе более широкого экстраординарного (чрезвычайного) правового регулирования в целом.

Последнее, через призму концепции Т.Н. Шмидт[239], представляет собой разветвленную систему нормативно-правовых актов из различных отраслей права, объединенных между собой функциональными и концептуальными взаимосвязями (чрезвычайное право) и обеспечивающих формирование

[239] Шмидт Т.Н. Указ. соч. С. 30-31.

широкого набора специальных юридических инструментов, организационных механизмов и общеправовых условий для преодоления экстраординарных событий и явлений, представляющих угрозу для частных, государственных и общественных интересов (чрезвычайное правовое регулирование).

В условиях непосредственного возникновения конкретной экстраординарной ситуации из существующих в праве специальных юридических инструментов, организационных механизмов и общеправовых условий формируется гибкий особый (экстраординарный) правовой режим, предназначенный специально для преодоления данной чрезвычайной ситуации. Как будет продемонстрировано в дальнейшем, именно такой подход был использован в рамках преодоления вызовов пандемии COVID-19 и СВО.

При этом важно подчеркнуть, что отсутствие институционализации и формирование особого правового режима *ad hoc* не означает, что он освобождается от формальных и материальных критериев конституционности. Наравне с институционализированными такие особые правовые режимы:

1) могут устанавливаться только на основании федерального закона – принимаемые ограничительные меры должны быть основаны на экстраординарном законодательном регулировании (формальный критерий);

2) должны соответствовать тесту на соразмерность (материальный критерий);

3) не должны предполагать применения недопустимых ни при каких обстоятельствах форм и способов нивелирующего противодействия (рабства, пыток, презумпции виновности и др.).

Тем не менее, несмотря на невозможность абстрактного анализа особых правовых режимов, создаваемых *ad hoc*, институционализированные экстраординарные режимы ограничений прав человека в интересах государственной безопасности все же могут быть исследованы в общем виде.

В соответствии с Конституцией России и федеральным законодательством к таким особым (экстраординарным) правовым режимам в настоящее время относятся: режим чрезвычайного положения, режим военного положения, режим контртеррористической операции, а также режим чрезвычайной ситуации (в целях упорядочения перечень видов особых (экстраординарных) правовых режимов выведен в отдельную таблицу (см. Приложение 1)). Рассмотрим данные правовые режимы в контексте ограничения прав и свобод человека более подробно.

1. *Институт чрезвычайного положения* является важным механизмом обеспечения условий для устранения угроз различного характера и обеспечения конституционного порядка в максимально короткие сроки, что необходимо в обстоятельствах чрезвычайной ситуации. Сущность чрезвычайного положения состоит во временном введении специального режима на территории, затронутой чрезвычайной ситуацией, который предполагает ограничение прав граждан и юридических лиц и возложение на них дополнительных обязанностей, при этом расширяя императивные полномочия органов исполнительной власти.

Режим ЧП напрямую закреплен в Конституции России и детализирован в специальном федеральном конституционном законе. При этом, в отличие от военного положения (которое также находит свое закрепление в Конституции России), конституционные нормы о чрезвычайном положении размещены в Главе 2 Конституции России, что относит его к «вечным» конституционным особым правовым режимам. Кроме того, стоит отметить, что о режиме чрезвычайного положения говорится и на уровне международных норм *jus cogens* (например, в Сиракузских принципах).

Ст. 56 Конституции России, посвященная режиму ЧП, устанавливает возможность временного ограничения прав и свобод человека в случаях, когда это необходимо для обеспечения безопасности граждан и защиты конституционного строя. Данные конституционные цели введения режима ЧП конкретизируются на уровне федерального конституционного закона:

режим чрезвычайного положения может быть введен исключительно при наличии оснований, предусмотренных ФКЗ «О чрезвычайном положении» и в порядке, установленном данным актом.

Основанием для введения чрезвычайного положения могут быть исключительно ситуации, создающие угрозу жизни и безопасности граждан или опасность нарушения конституционного строя (ст. 3 ФКЗ о ЧП). При этом законодатель подчеркивает, что введение чрезвычайного положения должно быть необходимой мерой для устранения существующей угрозы, в ином случае ограничение прав не является оправданным.

Несмотря на текстуальную связь с принципом необходимости (в составе теста соразмерности), здесь, скорее, речь идет о соблюдении принципа разумности – пригодности режима ЧП для устранения возникшей экстраординарной ситуации. В контексте обеспечения государственной безопасности введение режима ЧП должно быть связано с противодействием негативному воздействию на основы конституционного строя Российской Федерации (т.е. на основные системные характеристики государства).

При этом соответствующее негативное воздействие должно носить серьезный характер. Как отмечается в Сиракузских принципах, введение режима чрезвычайного положения не может быть оправдано целью противодействия местным или относительно изолированным угрозам закону и правопорядку. Введение режима ЧП может быть связано только с исключительной, действительной и неминуемой опасностью, которая угрожает основам конституционного строя.

В подобном контексте ссылка на принцип необходимости будет применяться в том значении, что введение режима ЧП должно быть наименее обременительной мерой, позволяющей устранить возникшие угрозы конституционному строю. Иными словами, иные менее обременительные меры, позволяющие эффективно противодействовать негативному воздействию, должны отсутствовать. Отсутствие менее обременительных мер и будет связано с наличием «угрозы жизни нации».

Ограничение прав человека в подобных случаях является обоснованной и необходимой мерой, поскольку первоочередным приоритетом в данных ситуациях является обеспечение безопасности людей и общественного порядка. Наложение ограничений обусловлено также тем, что в условиях чрезвычайной ситуации реализация некоторых прав может привести к росту напряженности и усугублению критической ситуации[240].

К правам и свободам, наиболее подверженным ограничениям в рамках чрезвычайного положения, можно отнести следующие:

– право на свободу и неприкосновенность личности, которое ограничивается установлением возможности задержания и ареста лица в случае нарушения режима чрезвычайного положения, а также продлением срока содержания под стражей лиц, задержанных по подозрению в совершении тяжких уголовных преступлений;

– право на свободу передвижения и выбор места жительства (в зоне чрезвычайного положения устанавливается особый режим въезда и выезда с этой территории, применяются такие меры, как выдворение, временное переселение с территории чрезвычайного положения в безопасные районы, ограничение движения транспорта, установление комендантского часа);

– право на неприкосновенность жилища (может быть ограничено в ходе проведения санитарно-противоэпидемических мероприятий, освобождения территории, если это необходимо для обезвреживания местности).

Свобода деятельности общественных объединений ограничивается при приостановлении их деятельности в случаях, если они препятствуют устранению обстоятельств, послуживших основанием для введения чрезвычайного положения (в данном случае ограничение свободы объединений строго увязано с конкретной целью в рамках принципа

[240]См: Гончаров И.В. Обеспечение основных прав и свобод граждан в условиях чрезвычайного положения: Автореф. дис. канд. юрид. наук. М., 1998. С. 14-15; Вечканова Н.В. Ограничения личных прав и свобод человека в странах СНГ: сравнительно-правовой аспект // Вопросы современной юриспруденции: материалы международной заочной научно-практической конференции. Новосибирск, 6 февраля 2012 г.

разумности). Ограничивается право на мирные собрания, митинги и демонстрации. Частично ограничивается право на участие граждан в управлении государством. Это связано с запретом проведения выборов и референдума на территории чрезвычайного положения, а также приостановлением полномочий органов власти субъектов и местного самоуправления. Все отмеченные ограничительные меры должны быть разумными (пригодными): должны быть ориентированы на достижение строго обозначенных целей.

Отдельно можно отметить, что ФКЗ о ЧП не предусматривает непосредственных ограничений права на тайну переписки, телефонных переговоров, телеграфных и иных личных сообщений. Однако, как отмечает И.Б. Григорьев, в условиях чрезвычайного положения данное право зачастую ограничивается на основании уголовно-процессуального законодательства, в связи с необходимостью проведения следственных действий и оперативно-розыскных мероприятий[241]. Подобный подход не может быть назван полностью соответствующим Конституции России. Как было отмечено судьями в особых мнениях по «чеченскому делу», экстраординарное регулирование не может основываться на ординарном законодательстве.

Соответственно, для придания указанным ограничениям правомерности необходимо дополнить перечень ограничительных мер в ст. 11 и ст. 12 ФКЗ о ЧП в части тех мер, которые могут применяться при попытках насильственного изменения конституционного строя России и иных чрезвычайных ситуациях, указанных в п. «а» ст. 3 ФКЗ о ЧП. Ограничение тайны переписки и иных видов связи в условиях чрезвычайных ситуаций природного или техногенного характера видится непригодной (не соответствующей принципу разумности) мерой, поскольку не позволяет достичь цели в виде преодоления соответствующих ситуаций.

Как можно увидеть, довольно широкий спектр прав человека может

[241] Григорьев И.Б. Законодательные ограничения конституционного права каждого на тайну сообщений в условиях введения режима чрезвычайного положения // Образование и право. 2010. № 10. С. 87-88.

быть ограничен при введении режима чрезвычайного положения для достижения его целей.

При этом устанавливаемые ограничения должны учитывать специфику ситуации, для устранения которой вводится чрезвычайное положение (принцип разумности), и направлены на наиболее эффективное достижение цели обеспечения безопасности граждан и стабильности государственной власти (принцип необходимости). Законодатель также подчеркивает, что вводимые ограничения должны соответствовать остроте сложившегося положения (ч. 1 ст. 28 ФКЗ о ЧП). Особое внимание законодатель уделяет недопущению ограничения при чрезвычайном положении права на правосудие. Ч. 2 ст. 35 ФКЗ о ЧП запрещает создание чрезвычайных судов и применения каких-либо форм ускоренного судопроизводства.

Таким образом, ограничение прав человека является важным элементом режима чрезвычайного положения. Данные ограничения являются частью мер, направленных на ликвидацию чрезвычайной ситуации и защиту государственной безопасности (конституционного строя). ФКЗ о ЧП регламентирует довольно широкий спектр ограничений прав, при этом устанавливая их пределы. Общим пределом ограничения является временный характер ЧП.

Подобные ограничения должны являться правомерными, разумными (пригодными) и необходимыми (не допускать умаления прав и свобод). Не допускается ограничение права на судебную защиту, а также использование абсолютно запрещенных вмешательств в права человека (пыток, рабства и др.). Только при таких условиях они будут соответствовать общей идее защиты прав человека, но одновременно способствовать обеспечению государственной безопасности.

2. *Военное положение*, как и чрезвычайное положение, представляет собой конституционный особый правовой режим, устанавливаемый на территории в целях защиты граждан и обеспечения государственной безопасности, но в данном случае речь идет о противодействии

с использованием вооруженных сил в рамках международных или внутригосударственных вооруженных конфликтов.

Значимой частью режима военного положения является ограничение некоторых прав населения, что необходимо для обеспечения общественного порядка, предотвращения правонарушений, а также расширение полномочий государственных органов, что принципиально важно для эффективных действий в рамках вооруженных конфликтов.

Конституция России предусматривает возможность введения военного положения в ст.ст. 87, 102, 109. Нормы о военном положении, в отличие от норм о ЧП, не находят своего прямого закрепления в Главе 2 Конституции России, в связи с чем введение ВП осуществляется на основании ч. 3 ст. 55 Конституции России, предусматривающей возможность ограничения прав и свобод в целях, связанных с обороной и безопасностью государства.

Тем не менее основания, порядок установления и особенности правового режима ВП устанавливаются принятым во исполнение предписаний Конституции России Федеральным конституционным законом «О военном положении» (далее – ФКЗ о ВП)[242]. Также правовой режим военного положения конкретизируется и в иных федеральных законах: «Об обороне»[243], «О мобилизационной подготовке и мобилизации»[244], «О гражданской обороне»[245].

Основанием для введения военного положения является военная агрессия в отношении Российской Федерации или наличие непосредственной угрозы такой агрессии. При определении агрессии ФКЗ о ВП ссылается на нормы международного права, понимая под ней применение иностранным государством или группой государств вооруженной силы против

[242] Федеральный конституционный закон от 30.01.2002 № 1-ФКЗ «О военном положении» // Собрание законодательства РФ. 04.02.2002. № 5. Ст. 375.
[243] Федеральный закон от 31.05.1996 № 61-ФЗ «Об обороне» // Собрание законодательства РФ. 03.06.1996. № 23. Ст. 2750.
[244] Федеральный закон от 26.02.1997 № 31-ФЗ «О мобилизационной подготовке и мобилизации в Российской Федерации» // Собрание законодательства РФ. 03.03.1997. № 9. Ст. 1014.
[245] Федеральный закон от 12.02.1998 № 28-ФЗ «О гражданской обороне» // Собрание законодательства РФ. 16.02.1998. № 7. Ст. 799.

суверенитета, независимости и территориальной целостности Российской Федерации или каким-либо иным образом, несовместимым с Уставом ООН[246]. Вооруженные действия против России признаются актами агрессии независимо от того, было ли со стороны нападающего иностранного государства сделано объявление о начале войны.

Агрессивные действия со стороны иностранного государства или группы государств могут проявляться в форме вооруженного вторжения на территорию России, оккупации или аннексии территории, совершенной с применением вооружения, бомбардировки территории России, блокады портов или берегов. Помимо этого, агрессией является нападение на Вооруженные Силы РФ, независимо от того, на какой территории они дислоцируются в момент нападения. Как агрессия расценивается ситуация, когда иностранное государство позволяет использовать свою территорию другому государству или группе стран для совершения агрессивных действий в отношении России. Также агрессией считается совершение вооруженных действий против Российской Федерации наемниками, направляемыми иностранными государствами. Данный перечень не является исчерпывающим. При этом основанием для введения военного положения может быть и непосредственная угроза агрессии – то есть действия по подготовке вооруженного нападения на территорию или Вооруженные Силы России, а также объявление войны.

Целью военного положения является эффективное противостояние нападению и отражение военной агрессии, что требует установления особого режима, в условиях которого можно эффективнее обеспечить нужды обороны и обезопасить население.

ФКЗ о ВП предусматривает перечень мер различного характера, направленных на создание условий для противодействия агрессии и обеспечения государственной безопасности. В частности, это меры,

[246] Устав Организации Объединенных Наций (принят в г. Сан-Франциско 26.06.1945) // Сборник действующих договоров, соглашений и конвенций, заключенных СССР с иностранными государствами, Вып. XII. М., 1956, с. 14-47

связанные с ограничением прав человека, а также возложением дополнительных обязанностей на граждан и организации.

Законодатель разделяет меры, действующие во время военного положения, на две группы. В первую группу входят меры, которые действуют исключительно в зоне военного положения. Во вторую группу входят меры, применимые в период действия данного режима на территории, где военное положение не введено.

В круг мер, действующих на территории военного положения, входят следующие: организация производства продукции и оказания услуг, необходимых для государственных нужд, обороны и обеспечения населения; усиление охраны общественного порядка и стратегически значимых объектов; переход объектов инфраструктуры и объектов, представляющих повышенную опасность, на особый режим работы; эвакуация жителей и значимых объектов в безопасные районы; ограничение свободы передвижения по территории и введение особого режима въезда и выезда; приостановление деятельности политических и иных организаций, чья деятельность может негативно сказаться на обороноспособности и государственной безопасности; привлечение граждан к работе для нужд обороны; изъятие имущества, необходимого для нужд обороны; ограничение выбора места пребывания и жительства; наложение ограничений или запрет проведения массовых мероприятий; запрет забастовок и иных действий, влекущих прекращение работы предприятий; ограничение движения и досмотр транспортных средств; установление комендантского часа; досмотр граждан, личных вещей, жилища и транспортных средств; установление контроля и цензуры над почтовыми и телефонными переговорами и сообщениями, передаваемыми с помощью телекоммуникационных систем; интернирование граждан государства-агрессора; запрет или ограничение выезда за пределы России; прекращение деятельности иностранных и международных организаций, способствующих снижению

обороноспособности и угрожающих государственной безопасности; в зоне военного положения не проводятся выборы и референдумы.

Иные меры, которые распространяются не только на зону действия режима военного положения, но и на другие территории, могут устанавливаться федеральными законами и прочими актами Российской Федерации. Это меры, связанные с установлением ограничений в области финансовой и экономической деятельности, товарооборота, распространения и получения информации, особенностей регулирования финансовой, налоговой, таможенной и банковской сфер. Могут временно быть изменены формы собственности организаций и процедуры банкротства. Подвергнуться изменению может режим трудовой деятельности. Данные меры принимаются для обеспечения вооруженных сил и населения всем необходимым в условиях военного времени.

Законодатель, таким образом, предполагает возможность довольно существенных ограничений прав человека в период действия военного положения. Это связано как с необходимостью мобилизации усилий для обороны, так и с обеспечением безопасности граждан и общественного порядка в государстве в период вооруженного конфликта.

Если сравнивать правовые режимы военного и чрезвычайного положения, то можно увидеть, что при военном положении права человека претерпевают более значительные ограничения. При этом для режима военного положения законодатель не предусматривает конкретного срока действия. Это связано с тем, что необходимость противостояния внешней агрессии, особенно, когда речь идет о ситуации военного вторжения на территорию государства, требует мобилизации общества и более глубоко затрагивает социальные процессы. Можно увидеть, что значительное место занимают меры, связанные с трудовой мобилизацией и изъятием у граждан и организаций имущества, необходимого для нужд обороны, что предполагает существенное ограничение трудовых и имущественных прав. Установление военной цензуры сообщений накладывает ограничение на тайну переписки.

Как и при чрезвычайном положении, ощутимые ограничения накладываются на право личной неприкосновенности, свободу передвижения и выбора места жительства, свободу ассоциаций, политические права.

Несмотря на такие серьезные ограничения, законодатель подчеркивает, что граждане в период действия режима военного положения сохраняют возможность пользоваться своими конституционными правами, за исключением тех, которые ограничены на основании закона. Хотя в Конституции РФ и ФКЗ о ВП нет прямого указания на то, какие права не могут подлежать ограничению при введении данного режима, большинство теоретиков права сходятся на том, что в данном случае может быть по аналогии применена ч. 3 ст. 56 Конституции РФ[247]. Впрочем, более корректно будет говорить о недопустимости осуществления неприемлемого ни при каких обстоятельствах вмешательства (в виде пыток, рабства, презумпции виновности и др.).

В целом, можно увидеть, что режим военного положения накладывает существенные ограничения на права и свободы граждан. При этом важно подчеркнуть, что ограничения прав должны носить целесообразный характер, не могут быть произвольными и избирательно накладываться на отдельные группы населения, дискриминируя их. Соответствующие ограничения должны быть основаны на правомерной цели, должны быть разумными (пригодными для отражения военной агрессии) и необходимыми (не допускать нарушения минимального ядра прав человека). Кроме того, при ограничении прав человека в рамках военного положения (особенно за пределами территории действия ВП) необходимо соблюдать баланс частных и публичных интересов, который в данном случае должен требовать более тщательной (более глубокой) оценки соответствия принимаемых ограничительных мер заявленным целям.

[247] См., например: Конституционное право: Энциклопедический словарь / Отв. ред. С.А. Авакьян. М., 2000. С. 98-99; Научно-практический комментарий к Конституции Российской Федерации / Под ред. В.В. Лазарева. М., 1997. С. 400; Конституция Российской Федерации. Комментарий / Под ред. Б.Н. Топорнина, Ю.М. Батурина, Р.Г. Орехова. М., 1994. С. 423.

Особый правовой режим военного положения следует отличать от режима военного времени.

Правовой режим *военного времени* напрямую не институционализирован, однако исходя из системного анализа положений Федерального закона «Об обороне»[248], можно сделать вывод о том, что военное время все же может рассматриваться как особый (экстраординарный) правовой режим в широком понимании.

В соответствии со ст. 18 Федерального закона «Об обороне» режим военного времени вводится после объявления состояния войны на основании специального федерального закона. Объявление состояния войны возможно в условиях нападения на Россию иностранных государств или в случае необходимости выполнения международных обязательств. В последнем случае состояние войны (и режим военного времени) может быть не связано с введением военного положения на территории России.

В рамках режима военного времени предусматривается: создание специализированных воинских формирований (п. 6 ст. 1 Федерального закона «Об обороне»); могут привлекаться к вооруженным действиям добровольческие формирования (п. 8.1 ст. 1 Федерального закона «Об обороне»); особый порядок деятельности органов публичной власти (п. 6 ст. 2 Федерального закона «Об обороне»); на Правительство возлагаются полномочия по контролю над государственным оборонным заказом (п. 9 ст. 6 Федерального закона «Об обороне»), а также ряд иных мероприятий, касающихся деятельности органов государственной власти. План перевода страны на условия военного времени составляется и утверждается Президентом (п. 7 ст. 4 Федерального закона «Об обороне»).

При этом в соответствии с Федеральным законом «Об обороне» в рамках режима военного времени допускается только одна мера по ограничению прав и свобод: граждане и организации по требованию ФОИВ

[248] Федеральный закон от 31.05.1996 № 61-ФЗ «Об обороне» // Собрание законодательства РФ. 03.06.1996. № 23. Ст. 2750.

для нужд обороны обязаны предоставлять здания, сооружения, транспортные средства и другое имущество, находящиеся в их собственности, с последующей компенсацией понесенных расходов (п. 4 ст. 9 Федерального закона «Об обороне»).

3. *Режим контртеррористической операции* (далее также – КТО). Основной и наиболее эффективной формой борьбы с крупномасштабными террористическими актами является контртеррористическая операция, под которой понимается совокупность специальных, оперативно-боевых и войсковых мероприятий, связанных с использованием боевой техники, оружия и специальных средств в целях пресечения террористического акта, обезвреживания террористов, обеспечения безопасности физических лиц, организаций и учреждений, а также в целях минимизации последствий террористического акта.

Проведение контртеррористической операции предполагает введение специального правового режима в рамках территории, где осуществляется КТО (участки местности, транспортные средства, здания и т.д.). Особенности применения правового режима контртеррористической операции устанавливаются в ст. 11 Федерального закона «О противодействии терроризму»[249].

На территории проведения КТО лица, принимающие участие в ее реализации, наделяются следующими полномочиями, которые предполагают, в том числе, ограничение тех или иных конституционных прав и свобод граждан:

- временное ограничение или прекращение пешеходного движения и движения транспортных средств, включая транспорт дипломатических представительств и консульств, а также ограничение и запрет нахождения граждан на определенных участках местности и объектах, находящихся в зоне КТО;

[249] Федеральный закон от 06.03.2006 № 35-ФЗ «О противодействии терроризму» // Собрание законодательства РФ. 13.03.2006. № 11. Ст. 1146.

- удаление физических лиц с отдельных участков местности и объектов, а также отбуксировка транспортных средств;
- проверка документов граждан и задержание для установления личности при отсутствии у граждан документов, удостоверяющих личность;
- задержание лиц, которые совершают противоправные действия, препятствующие выполнению законных требований лиц, проводящих КТО, или действия, направленные на несанкционированное проникновение в зону проведения КТО;
- беспрепятственный доступ в жилые и нежилые помещения; на земельные участки, на территории организаций и учреждений вне зависимости от их организационно-правовых форм; в транспортные средства в рамках мероприятий, связанных с пресечением террористической деятельности или в рамках преследования лиц, подозреваемых в совершении террористических актов при условии, что промедление может привести к возникновению угрозы жизни и здоровью граждан;
- личный досмотр граждан и транспортных средств, въезжающих или покидающих зону КТО;
- ведение контроля телефонных переговоров и иной информации, передаваемой по каналам телекоммуникационных систем;
- использование в служебных целях средств связи, которые принадлежат физическим или юридическим лицам;
- использование в служебных целях транспортных средств, принадлежащих юридическим лицам или государственным органам (органам МСУ), кроме дипломатических и консульских транспортных средств, а также ТС, принадлежащих международным организациям;

- использование в неотложных случаях (задержание террористов, предотвращение терактов и т.д.) транспортных средств граждан.

Таким образом, в рамках КТО также могут быть существенным образом ограничены конституционные права и свободы человека и гражданина. При этом соответствующие ограничения оказываются напрямую связанными с обеспечением не только государственной безопасности, но и безопасности личности и общества. В зависимости от уровня террористической угрозы могут вводиться различные уровни опасности (синий – повышенный, желтый – высокий, красный – критический), каждый из которых предполагает применение различных мер противодействия, мер по охране жизни и здоровья граждан, а также ограничительных мероприятий.

В то же время все ограничения прав человека, вводимые в рамках КТО, ориентированы на достижение строго обозначенных целей. Соответствующие цели, помимо общей цели в виде устранения террористической угрозы (принцип правомерности цели), также включают в себя: служебные цели, процессуальные цели, цели ОРД. Ограничение прав человека только в этих целях обеспечивает разумность (пригодность) вводимых и применяемых ограничительных мер.

При этом особо внимательно в рамках правового режима КТО должен соблюдаться принцип необходимости: применяемые меры должны быть наименее ограничительными для граждан и организаций и не должны влечь за собой нарушение минимального ядра прав и свобод человека. Соблюдение принципа разумности и необходимости должно обеспечивать баланс частных и публичных интересов при проведении КТО.

Отдельно следует отметить, что введение режима КТО не означает правомерность пыток (а также иных, абсолютно неприемлемых, вмешательств в права человека). Пытки, применяемые по отношению к террористам, могут быть оправданы лишь морально и только в случаях, когда они необходимы для предотвращения большего числа жертв. С правовой точки зрения, пытки никогда не будут являться правомерными,

поскольку они посягают на признанное абсолютным в международном праве ядро права на человеческое достоинство.

В некотором приближении к особому правовому режиму КТО находятся оперативно-розыскные операции[250] (план «Перехват», план «Ковер» и др.). Однако они основаны на ординарном законодательном регулировании, а именно – на Федеральном законе «Об оперативно-розыскной деятельности»[251]. Оперативно-розыскные операции не предполагают введения особого правового режима. Они реализуются на базе ординарных полномочий органов ОРД (несмотря на то что соответствующие полномочия могут предполагать точечные ограничения прав и свобод).

4. Режим чрезвычайной ситуации фактически используется в качестве значительно более мягкого и более гибкого режима ЧП с упрощенным порядком введения и ограниченными целями введения.

В отличие от ЧП, ЧС не может быть введен для противодействия насильственным изменениям конституционного строя, вооруженным мятежам и иным схожим конфликтам. Чрезвычайная ситуация для целей режима ЧС строго ограничена природными, техногенными авариями и катастрофами, а также эпидемиями (ст. 1 Федерального закона «О защите населения и территорий от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера»[252] (далее – ФЗ о ЧС)).

Однако важно отметить, что несмотря на фактическое использование режима ЧС в качестве упрощенного аналога режима ЧП, законодательное регулирование в рамках ФЗ о ЧС в большей степени ориентировано на деятельность органов государственной власти по предотвращению чрезвычайных ситуаций. Именно порядку их действий по предупреждению и

---

[250] Иванов С.И. Меры и действия оперативно-розыскной деятельности как вспомогательные тактические способы действий в оперативно-розыскных операциях // Вестник экономической безопасности. 2020. № 1. С. 166-171.

[251] Федеральный закон от 12.08.1995 № 144-ФЗ «Об оперативно-розыскной деятельности» // Собрание законодательства РФ. 14.08.1995. № 33. Ст. 3349.

[252] Федеральный закон от 21.12.1994 № 68-ФЗ «О защите населения и территорий от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера» // Собрание законодательства РФ. 26.12.1994. № 35. Ст. 3648.

ликвидации чрезвычайных ситуаций (в т.ч. в рамках Единой государственной системы предупреждения и ликвидации чрезвычайных ситуаций, РСЧС) посвящено большинство норм ФЗ о ЧС.

Ограничение прав человека в рамках режима чрезвычайной ситуации допускается исключительно в целях защиты жизни и здоровья населения и ликвидации чрезвычайной ситуации. Так, в соответствии с ФЗ о ЧС в рамках режима чрезвычайной ситуации допускаются следующие ограничения:

– ограничение свободы передвижения (доступа) в зоне чрезвычайной ситуации или на территории, где существует угроза возникновения чрезвычайной ситуации (подп. «а» п. 10 ст. 4.1 ФЗ о ЧС);

– ограничение свободы распоряжения транспортными средствами организациями (подп. «в» п. 10 ст. 4.1 ФЗ о ЧС);

– приостановление деятельности организаций в зоне чрезвычайной ситуации (подп. «г» п. 10 ст. 4.1 ФЗ о ЧС);

– ограничение избирательных прав (голосования на выборах, референдумах) по решению избирательных комиссий в порядке, предусмотренном специальным законодательством[253] (ст. 11.2 ФЗ о ЧС).

При этом в соответствии с подп. «д» п. 10 ст. 4.1 ФЗ о ЧС орган государственной власти или должностное лицо, принимающее решение о введении режима чрезвычайной ситуации, может принимать дополнительные меры, *не ограничивающие* права и свободы человека и гражданина. Таким образом, иные ограничения прав и свобод человека и гражданина в рамках правового режима чрезвычайной ситуации не допускаются (поскольку они не предусмотрены федеральным законом).

Однако подп. «а.2» ст. 10 ФЗ о ЧС Правительству России предоставлены полномочия по установлению обязательных для исполнения гражданами и организациями правил поведения при введении режима

[253] Федеральный закон от 12.06.2002 № 67-ФЗ «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» // Собрание законодательства РФ. 17.06.2002. № 24. Ст. 2253.

чрезвычайной ситуации. Действующие правила поведения были введены Правительством России в 2020 г.[254]. Они сформулированы в общем виде и предполагают: соблюдение законов и подзаконных актов, выполнение законных требований (указаний) уполномоченных должностных лиц (в т.ч. чрезвычайных) и т.п. При этом гражданам запрещается:

1) заходить на огороженную зону чрезвычайной ситуации (ограничение свободы передвижения);

2) совершать действия, создающие угрозу собственным жизни и здоровью;

3) совершать действия, создающие угрозу для жизни и здоровья окружающих, а также санитарно-эпидемиологического благополучия в зоне чрезвычайной ситуации или на территории, где существует угроза возникновения чрезвычайной ситуации;

4) распространять заведомо ложную информацию об угрозе возникновения или о самой чрезвычайной ситуации.

Первый запрет напрямую основан на положениях подп. «а» п. 10 ст. 4.1 ФЗ о ЧС. Второй запрет связан с общеправовыми принципами разумности и добросовестности субъектов права, шире – с пределами реализации собственных прав и свобод. Что касается третьего запрета, то в ФЗ о ЧС он не находит своего закрепления в виде конкретных ограничений прав и свобод. В большей степени он опирается на законодательство о санитарно-эпидемиологическом благополучии населения, а также на общие конституционные положения об ограничении прав человека правами других лиц. Наконец, четвертый запрет опирается на положения ст. 207.1 УК РФ.

Таким образом, в рамках подзаконного акта, устанавливающего дополнительные запреты (конкретные и абстрактные ограничения прав), непосредственно связанного с ФЗ о ЧС, устанавливаются ограничения прав на основе иных федеральных законов (в т.ч. ординарных федеральных

[254] Постановление Правительства РФ от 02.04.2020 № 417 «Об утверждении Правил поведения, обязательных для исполнения гражданами и организациями, при введении режима повышенной готовности или чрезвычайной ситуации» // Собрание законодательства РФ. 13.04.2020. № 15 (часть IV). Ст. 2274.

законов, к которым относится УК РФ). И если в части первых трех запретов, соответствующие правила поведения могут быть признаны конституционными в части их общеправового характера, то запрет создавать угрозу для санитарно-эпидемиологического благополучия и запрет распространять заведомо ложную информацию должны быть напрямую отражены в ФЗ о ЧС как конкретные ограничения прав и свобод.

Аналогичные полномочия действующей редакцией ФЗ о ЧС предоставлены и региональным органам государственной власти, которые уполномочены принимать законы и иные НПА в сфере защиты населения от чрезвычайных ситуаций (подп. «а» п. 1 ст. 11 ФЗ о ЧС), а также устанавливать дополнительные правила поведения для граждан и организаций (подп. «м», «у» и «ф» п. 1 ст. 11 ФЗ о ЧС). Соответствующие региональные законы, НПА и правила должны приниматься в соответствии с ФЗ о ЧС. Соответственно, они не могут ограничивать иные права, кроме тех, которые указаны в ФЗ о ЧС.

Более подробно соответствующая проблематика будет проанализирована нами применительно к ограничению прав и свобод человека и гражданина в период пандемии COVID-19. Здесь же лишь отметим, что режим чрезвычайной ситуации изначально не был предназначен для введения существенных ограничений прав и свобод. Все предусмотренные в нем ограничения увязаны, скорее, с объективными особенностями ликвидации чрезвычайных ситуаций, в условиях которых от органов государственной власти требуется не допустить увеличения количества пострадавших. В подобном контексте предоставление органам государственной власти полномочий по ограничению прав человека выступает как локальный инструмент минимизации пострадавших в зоне чрезвычайной ситуации. Такие ограничения не предназначены для купирования масштабных угроз. В случае высокой интенсивности угроз, порождаемых конкретной чрезвычайной ситуацией, режим ЧС, скорее, представляет собой юридический факт, зафиксированный органами

государственной власти, являющийся основанием для введения режима ЧП.

Исходя из этих соображений должна выстраиваться и система критериев конституционности режима ЧС. Так, правомерной целью введения ЧС будет являться чрезвычайная ситуация природного или техногенного характера, преодоление которой не требует существенного или широкого ограничения прав и свобод. Разумными (пригодными) средствами будут являться ограничения прав и свобод, которые способствуют предупреждению и ликвидации чрезвычайной ситуации (в строгом понимании данных категорий в соответствии со ст. 1 ФЗ о ЧС). Необходимыми будут являться ограничения прав человека, более благоприятные в сравнении с ограничениями в рамках ЧП. Баланс частных и публичных интересов должен быть смещен в сторону частных интересов защиты жизни и здоровья.

5. Отдельно в рамках исследования видов институционализированных особых (экстраординарных) правовых режимов можно коснуться правового режима *карантина.* Данный правовой режим находит свое закрепление в Федеральном законе «О санитарно-эпидемиологическом благополучии населения».

Структурно режим карантина (ограничительных мер) входит в состав более широкого регулирования санитарно-противоэпидемических (профилактических) мероприятий, закрепленного в Главе IV отмеченного федерального закона. В соответствии со ст. 29 Федерального закона «О санитарно-эпидемиологическом благополучии населения» основной целью таких мероприятий является предупреждение возникновения и распространения инфекционных заболеваний и массовых неинфекционных заболеваний.

Санитарно-противоэпидемические мероприятия включают в себя: санитарную охрану территории России; производственный контроль; введение ограничительных мероприятий (карантина); применение мер в отношении заболевших; профилактические прививки и ряд других

профилактических мер (п. 1 ст. 29 Федерального закона «О санитарно-эпидемиологическом благополучии населения»). Перечень инфекционных заболеваний, являющихся предметом санитарной охраны, определяется Главным государственным санитарным врачом Российской Федерации, должность которого занимает руководитель Роспотребнадзора (п. 2 ст. 30 Федерального закона «О санитарно-эпидемиологическом благополучии населения»).

Санитарная охрана территории России осуществляется в целях предотвращения проникновения на территорию России и распространения на ней опасных инфекционных заболеваний. При этом, как следует из положений ст. 30 Федерального закона «О санитарно-эпидемиологическом благополучии населения», основной мерой санитарной охраны выступает санитарно-карантинный контроль в пунктах пропуска через государственную границу. Такой контроль по смыслу ст. 30 Федерального закона «О санитарно-эпидемиологическом благополучии населения» осуществляется в отношении грузов и товаров, ввозимых на территорию Российской Федерации. Применение санитарно-карантинного контроля на границе в отношении людей напрямую не предусматривается ст. 30 и, соответственно, не является предметом ординарного регулирования.

Производственный контроль также является ординарной правовой мерой. Он осуществляется индивидуальными предпринимателями и юридическими лицами в порядке, установленном специальными регламентами, санитарными правилами, а также стандартами безопасности труда. Целью производственного контроля является обеспечение безопасности и/или безвредности для человека и среды его обитания предоставляемых бизнесом продукции, работ и услуг (ст. 32 Федерального закона «О санитарно-эпидемиологическом благополучии населения»).

Меры в отношении больных инфекционными заболеваниями являются еще одной группой мер санитарно-противоэпидемических мероприятий. Они могут предполагать госпитализацию и изоляцию больных граждан,

представляющих угрозу для окружающих; перевод носителей возбудителей инфекционных заболеваний на другую работу или их отстранение от работы с выплатой пособий по социальному страхованию (ст. 33 Федерального закона «О санитарно-эпидемиологическом благополучии населения»).

Порядок изоляции (и ее пределы) на уровне Федерального закона «О санитарно-эпидемиологическом благополучии населения» не определены. Говорится лишь, что он определяется в соответствии с законодательством. Как показала практика, изоляция может основываться как на ординарном[255], так и на экстраординарном регулировании. При этом последнее осуществляется на подзаконном уровне (на уровне постановлений и иных нормативных актов Главного государственного санитарного врача Российской Федерации[256]).

Ограничительные мероприятия (карантин), в свою очередь, представляют собой уже полностью экстраординарное правовое регулирование. Они вводятся при угрозе возникновения и распространения инфекционных заболеваний в пунктах пропуска через границу, на уровне отдельных организаций, в муниципалитетах, в субъектах Российской Федерации или на территории всей Российской Федерации. Карантин вводится подзаконными актами (решениями) органов публичной власти соответствующего уровня на основании предложений/предписаний главных государственных санитарных врачей аналогичного уровня (ст. 31 Федерального закона «О санитарно-эпидемиологическом благополучии населения»).

Перечень инфекционных заболеваний и соответствующих им

---

[255] См., например: Федеральный закон от 18.06.2001 № 77-ФЗ «О предупреждении распространения туберкулеза в Российской Федерации» // Собрание законодательства РФ. 25.06.2001. № 26. Ст. 2581; Постановление Главного государственного санитарного врача РФ от 28.01.2021 № 4 «Об утверждении санитарных правил и норм СанПиН 3.3686-21 "Санитарно-эпидемиологические требования по профилактике инфекционных болезней"». (Зарегистрировано в Минюсте России 15.02.2021 № 62500) // Официальный интернет-портал правовой информации http://pravo.gov.ru, 18.02.2021.

[256] См., например: Постановление Главного государственного санитарного врача РФ от 18.03.2020 № 7 «Об обеспечении режима изоляции в целях предотвращения распространения COVID-2019». (Зарегистрировано в Минюсте России 18.03.2020 № 57771) // Официальный интернет-портал правовой информации http://pravo.gov.ru, 19.03.2020.

возможных ограничительных мер в рамках карантина устанавливается санитарными правилами или иными нормативными правовыми актами. Абстрактные критерии разумности (пригодности) и необходимости таких мер на уровне Федерального закона «О санитарно-эпидемиологическом благополучии населения» не устанавливаются. В целом, ст. 31 данного федерального закона не содержит каких-либо пределов ограничений прав и свобод граждан в условиях карантина. Вся полнота соответствующего регулирования перенесена на подзаконный уровень.

Таким образом, особый правовой режим карантина (включая экстраординарное регулирование изоляции) частично соответствует формальным критериям конституционности: цели и основания введения соответствующего правового режима (в т.ч. применение изоляции к гражданам) закреплены на уровне федерального закона. Также соблюден материальный критерий правомерности цели. Однако федеральное законодательное регулирование карантина (и экстраординарных мер изоляции) не соответствует критериям разумности (пригодности) и необходимости. Конкретный перечень ограничений прав и свобод человека на уровне федерального закона не закреплен, взаимосвязь соответствующих ограничений с целями введения карантина не обозначена (исключением является только изоляция граждан). Пределы ограничений прав человека (критерии для применения конкретных ограничительных мер) не установлены.

При этом ввиду того, что в рамках режима карантина ограничиваются конституционные права и свободы, представляется недопустимой конкретизация соответствующих видов, пределов и критериев ограничительных мер на уровне подзаконного регулирования. Это несет в себе риски нарушения баланса частных и публичных интересов при введении режима карантина (и при экстраординарной изоляции граждан) ввиду чрезмерного превышения в решениях профильных органов государственной власти предоставленных им дискреционных полномочий.

Глава II. Ограничение прав человека в условиях отдельных экстраординарных правовых режимов (на примере глобальной пандемии COVID-19 и СВО)

2.1. Особый правовой режим ограничений прав человека в условиях пандемии COVID-19

Глобальная пандемия COVID-19, пик которой пришелся на 2020 – 2021 гг., стала серьезным вызовом для государственной безопасности как в России, так и по всему миру. Повышенная скорость распространения коронавирусной инфекции привела к массовой заболеваемости, вследствие чего даже небольшая относительная смертность от COVID-19 и сравнительно небольшой процент случаев тяжелого протекания болезни повлекли за собой перегрузку системы здравоохранения, которая не справлялась с потоком заболевших в условиях отсутствия эффективных методов лечения и профилактики COVID-19.

Глобальная пандемия поставила под угрозу систему оказания медицинской помощи в целом, что вместе с большими абсолютными показателями смертности от новой инфекции было квалифицировано как реальная и серьезная угроза для государственной безопасности (а не только для общественного здоровья, что характерно для борьбы с эпидемиями и эпизоотиями по общему правилу). Как отметил КС РФ[257], распространение коронавирусной инфекции повлекло за собой возникновение множества проблем не только медицинского, но и социального, политического и экономического характера.

В ответ на пандемию COVID-19 разными странами были введены различные особые (экстраординарные, исключительные) правовые режимы, которые предусматривали установление временных ограничений отдельных прав человека, а также предполагали введение особых условий

[257] Постановление Конституционного Суда РФ от 25.12.2020 № 49-П // Собрание законодательства РФ. 04.01.2021. № 1 (часть II). Ст. 289.

(в т.ч. преференциальных) реализации отдельных прав и осуществления отдельных обязанностей (например, налоговых).

Исследованию соответствующих ограничительных мер (как в составе особых правовых режимов, так и по отдельности), а также вопросов конституционности их введения было посвящено достаточно большое количество исследований, в которых авторы предпринимали попытки определить конституционно-правовой статус личности в период глобальной пандемии COVID-19[258], оценить конституционность[259], правомерность[260] и соразмерность[261] вводимых ограничений, исследовать механизмы защиты конституционных прав и свобод в период пандемии[262]. Однако большинство исследований было сконцентрировано на анализе отдельных ограничительных мер с различных позиций[263].

В то же время попытки квалифицировать введенные ограничительные меры в качестве особых правовых режимов практически не предпринимались[264], поскольку экстраординарные меры государственного управления в условиях пандемии COVID-19 не предполагали введения

[258] Аничкин Е.С. Конституционный статус человека и гражданина в условиях пандемии коронавирусной инфекции: векторы трансформации в России // Правоприменение. 2021. № 3. С. 101-111.
[259] Дорошенко Е.Н. Конституционно-правовые основы ограничения прав человека в связи с пандемией новой коронавирусной инфекции // Актуальные проблемы российского права. 2020. № 12 (121). С. 48-56; Степанян Г.А. Ограничение конституционных прав в Российской Федерации в условиях пандемии // Право и государство: теория и практика. 2022. № 1 (205). С. 72-74.
[260] Кротов А.В. Карантинные правила COVID-19: законность и социальная легитимность (российский и зарубежный опыт) // Журнал зарубежного законодательства и сравнительного правоведения. 2022. № 2. С. 24-37.
[261] Приходько Т.В. Меры в период пандемии и вопросы соразмерности ограничения прав и свобод // Право и государство: теория и практика. 2021. № 12 (204). С. 237-239.
[262] Шалберкина М.Н. Правовые проблемы разработки и внедрения механизмов защиты конституционных прав граждан в условиях пандемии COVID-19 // Актуальные проблемы российского права. 2022. № 10 (143). С. 83-89.
[263] Василевич Г.А., Остапович И.Ю., Калинина Е.Г. Пандемия коронавируса как основание ограничения прав и свобод человека // Правоприменение. 2021. № 2. С. 62-76; Васяев А.А. Ограничение прав человека в России в период пандемии вируса COVID-19 // Право и государство: теория и практика. 2020. № 7 (187). С. 156-158; Попов М.Ю., Самыгин П.С., Самыгин С.И. К дискуссии об ограничении прав и свобод человека в условиях пандемии // Гуманитарные, социально-экономические и общественные науки. 2020. № 4. С. 143-147; Сквозников А.Н. Ограничение прав и свобод человека в условиях пандемии COVID-19: международно-правовые аспекты // Право. Журнал Высшей школы экономики. 2022. № 3. С. 222-240; Тарусина Н.Н. Несколько тезисов об ограничениях прав и свобод граждан в чрезвычайных обстоятельствах пандемии // Lex Russica. 2021. № 8 (177). С. 99-109; Урошлева А.С. О свободе собраний в пандемию: аргументы в решениях органов конституционного контроля на примерах Германии и США // Конституционное и муниципальное право. 2022. № 4. С. 61-68.
[264] См., например: Демченко М.С. Конституционность правовых режимов в период распространения коронавирусной инфекции COVID-19 // Право и политика. 2022. № 11. С. 44-58.

режима чрезвычайного положения. В частности, в российских регионах для противодействия распространению коронавирусной инфекции вводились режимы повышенной готовности[265], которые напрямую соотносятся с режимом чрезвычайной ситуации (предшествуют его введению[266]), но не с режимом чрезвычайного положения.

Тем не менее экстраординарное правовое регулирование противодействия глобальной пандемии COVID-19 не ограничивалось введением режима повышенной готовности. В рамках подобного регулирования была объединена совокупность юридических и организационных средств, направленных на обеспечение необходимого устойчивого функционирования государства и его институтов в условиях конкретного негативного воздействия – связанной с пандемией ситуации, угрожающей целостности и нормальному функционированию государственной системы здравоохранения.

Принимаемые государствами меры и принимаемое экстраординарное законодательство далеко не всегда укладывались в уже существующие институционализированные особые правовые режимы и зачастую предполагали введение принципиально новых ограничений. Так, в целях противодействия распространению коронавирусной инфекции (и, соответственно, в интересах государственной безопасности) в России в рамках режима повышенной готовности были ограничены свобода передвижения граждан, свобода экономической деятельности, свобода мирных собраний, права на образование, культурные права.

В случае рассмотрения особых правовых режимов борьбы с коронакризисом сугубо в контексте введенных ограничений прав и свобод человека неясной останется судьба мер противодействия пандемии двойственного, ограничительно-преференциального характера (такой мерой,

[265] См., например: Указ Мэра Москвы от 05.03.2020 № 12-УМ (ред. от 06.10.2020) «О введении режима повышенной готовности» // Вестник Мэра и Правительства Москвы, № 14, 10.03.2020.

[266] См.: подп. «б» ч. 6 ст. 4.1 Федерального закона от 21.12.1994 № 68-ФЗ (ред. от 23.06.2020) «О защите населения и территорий от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера» // Собрание законодательства РФ. 26.12.1994. № 35. Ст. 3648.

например, может быть названо объявление нерабочих дней, которые в общем виде для работника являются преференцией, а для работодателя – ограничением). Также затруднительной окажется квалификация мер налоговой поддержки, реализуемых в отсутствие запретов того же уровня. В частности, в России введение режимов повышенной готовности (специальных правовых режимов, налагающих ограничения на работу организаций, социальные контакты и использование общественного транспорта) в 2020 г. осуществлялось сугубо на уровне отдельных регионов в соответствии с решениями региональных органов власти, а адресная и структурная государственная поддержка предоставлялась, в том числе, на федеральном уровне. При этом все отмеченные вопросы имеют важное значение для оценки соразмерности введенных ограничений, их пропорциональности и обоснованности.

Только при условии включения экстраординарных преференциальных мер в состав исследуемого понятия становится возможным рассматривать стимулирующие и поддерживающие меры как часть общего правового режима противодействия пандемии и минимизации ее негативных последствий (в т.ч. с позиций балансировки публичных и частных интересов при ограничении прав и свобод человека и гражданина в целях противодействия коронакризису как широкому социально-экономическому экстраординарному явлению).

Как следствие, для теоретического описания системы ограничений прав и свобод человека и способов балансировки публичных и частных интересов в рамках противодействия COVID-19 (сначала – распространению коронавирусной инфекции, а впоследствии – широкому социально-экономическому коронакризису) необходимо использовать широкий подход к пониманию особых правовых режимов, предполагающий возможность принципиального включения в состав соответствующей категории непоименованных и скрытых ограничивающих и преференциальных

экстраординарных мер, применяемых *ad hoc* в целях противодействия потенциально опасной для общества и государства ситуации.

Подобный широкий особый правовой режим противодействия глобальной пандемии COVID-19 был сформирован в качестве непосредственной реакции на неожиданные масштабные вызовы для государственной безопасности, порожденные неизвестным ранее вирусным заболеванием, характеризующимся экспоненциальным распространением в популяции.

В качестве первоначальной точки отсчета введения масштабных коронавирусных ограничений в России можно рассматривать Указ Президента Российской Федерации от 2 апреля 2020 г. № 239 «О мерах по обеспечению санитарно-эпидемиологического благополучия населения на территории Российской Федерации в связи с распространением новой коронавирусной инфекции (COVID-19)»[267].

Данным указом высшим должностным лицам субъектов были поручены разработка и реализация ограничительных мер, направленных на обеспечение санитарно-эпидемиологического благополучия населения в контексте распространения коронавирусной инфекции. При этом в соответствии с положениями Указа предусматривалась возможность приостановления деятельности отдельных организаций (вне зависимости от их организационно-правовой формы) и возможность введения ограничений на передвижение граждан и транспорта. Иными словами, отмеченный указ предполагал возможность ограничения свободы экономической деятельности и свободы передвижения на основе регионального подзаконного регулирования.

На основании данного указа были приняты соответствующие постановления глав субъектов Российской Федерации. По своему

[267] Указ Президента Российской Федерации от 02.04.2020 № 239 «О мерах по обеспечению санитарно-эпидемиологического благополучия населения на территории Российской Федерации в связи с распространением новой коронавирусной инфекции (COVID-19)» // Собрание законодательства РФ. 06.04.2020. № 14 (часть I). Ст. 2082.

содержанию данные постановления носили весьма схожий характер и предполагали введение режима повышенной готовности в соответствии с п. «б» ч. 6 ст. 4.1 Федерального закона «О защите населения и территорий от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера» (ФЗ о ЧС). В частности, подобный режим был введен в соответствии с Указом Мэра Москвы «О введении режима повышенной готовности»[268].

Соответствующие постановления глав субъектов регионов Российской Федерации предусматривали весьма схожие ограничительные меры, предполагающие:

– запрет проведения массовых мероприятий (ограничение свободы митингов и собраний, а также культурных прав);

– приостановление работы объектов розничной торговли (ограничение свободы экономической деятельности);

– перевод образовательных учреждений на дистанционное обучение (ограничение права на образование);

– ограничение передвижения граждан и транспортных средств (ограничение свободы передвижения) и др.

Таким образом, нормативно-правовой основой для противодействия распространению COVID-19 в России стал особый правовой режим – режим повышенной готовности. При этом, в отличие от режимов чрезвычайного положения или чрезвычайной ситуации, которые достаточно хорошо обеспечены с нормативной точки зрения, содержание режима повышенной готовности, как особого правового режима противодействия COVID-19, конструировалось непосредственно в процессе пандемии.

Режим повышенной готовности изначально был предусмотрен нормами ФЗ о ЧС. По смыслу данного федерального закона режим повышенной готовности непосредственно предшествует режиму чрезвычайной ситуации; он вводится при угрозе возникновения такой

[268] Указ Мэра Москвы от 05.03.2020 № 12-УМ (ред. от 06.10.2020) «О введении режима повышенной готовности» // Вестник Мэра и Правительства Москвы, № 14, 10.03.2020.

ситуации. Вводя режим повышенной готовности, российское правительство, таким образом, исходило из того, что угроза пандемии как угроза возникновения чрезвычайной ситуации в полной мере не была реализована – в том числе из-за предусмотренных введенным режимом «подготовительных», превентивных по своему характеру ограничительных мер.

Однако практически с первых дней введения режима повышенной готовности исследователи стали отмечать, что российское законодательство не содержало норм, регулирующих содержательную сторону введенного режима[269]. Режим повышенной готовности с новыми ограничениями фактически конструировался на уровне специальных постановлений глав субъектов Российской Федерации, опирающихся в качестве федеральной основы на указ Президента, что не соответствовало требованиям об ограничении прав и свобод человека исключительно на основании федерального закона.

Здесь стоит отметить, что в рамках особых мнений судей КС РФ по «чеченскому делу» содержалась позиция, допускающая подобный подход к преодолению чрезвычайных ситуаций. Как отметил, например, Г.А. Гаджиев, в условиях наличия пробелов законодательства нормативная регламентация отношений в рамках экстраординарной ситуации может осуществляться указами Президента с опорой на ст. 90 Конституции России. Однако в таком случае в соответствующих указах должна прямо содержаться законодательная инициатива о внесении на рассмотрение Федерального Собрания проекта федерального закона, вытекающего из положений указа Президента[270].

В рамках противодействия пандемии COVID-19 действительно присутствовали пробелы законодательства. Однако соответствующая

[269] Капитонова Е.А. Ограничения прав и свобод граждан в условиях новых видов особых правовых режимов // Гражданин и право. 2020. № 10. С. 52.
[270] Особое мнение судьи Г.А. Гаджиева. Постановление Конституционного Суда РФ от 31.07.1995 № 10-П // Собрание законодательства РФ. 14.08.1995. № 33. Ст. 3424.

проблема во многом была связана с выбранными правовыми средствами противодействия пандемии (а именно – с использованием режима повышенной готовности, предшествующего введению режима ЧС). Кроме того, важно отметить, что позиция Г.А. Гаджиева была сформулирована применительно к другому историческому периоду, для которого, в целом, было характерным регулирование широких сфер общественных отношений указами Президента ввиду отсутствия разработанного федерального законодательства.

В подобном контексте устранение пробелов законодательства на уровне Указа Президента от 2 апреля 2020 г. № 239 не может быть признано абсолютно оправданным, хоть и, скорее, является допустимым в соответствии с правоприменительной практикой КС РФ, а также с учетом остроты и экстраординарности возникшей чрезвычайной ситуации.

Спорность соответствующего шага осознавалась и на уровне федеральных органов государственной власти. Так, за день до принятия Указа Президента № 239, 1 апреля 2020 г.[271], ФЗ о ЧС был дополнен нормами, согласно которым Правительство РФ получило право вводить на всей территории Российской Федерации или на ее части режим повышенной готовности либо режим чрезвычайной ситуации в зависимости от того, имеется ли угроза чрезвычайной ситуации, либо ее наличие (подп. «а.1» ст. 10 ФЗ о ЧС). Кроме того, Правительству РФ были предоставлены полномочия устанавливать обязательные для исполнения «правила поведения граждан» в условиях режима повышенной готовности (подп. «а.2» ст. 10 ФЗ о ЧС). Аналогичные полномочия были предоставлены и субъектам Российской Федерации, которые получили возможность устанавливать обязательные для граждан правила поведения (подп. «у», «ф» п. 1 ст. 11 ФЗ о ЧС).

[271] Федеральный закон от 01.04.2020 № 98-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации по вопросам предупреждения и ликвидации чрезвычайных ситуаций» // Собрание законодательства РФ. 06.04.2020. № 14 (часть I). Ст. 2028.

Однако, как мы уже отмечали выше, исходя из положения п. 10 ст. 4.1 ФЗ о ЧС, такие «правила поведения» не могут предполагать ограничения прав и свобод человека за исключением случаев, прямо указанных в п. 10 ст. 4.1 ФЗ о ЧС. При этом по итогам внесения изменений в ФЗ о ЧС особый правовой режим повышенной готовности не был дополнен конкретным перечнем прав и свобод человека и гражданина, которые могут и не могут ограничиваться «правилами поведения», не содержал в себе условий и пределов ограничения прав и свобод такими правилами, санитарно-эпидемиологических и иных критериев для введения соответствующих ограничений, указания на период действия соответствующих ограничений. Иными словами, дополнение ФЗ о ЧС преследовало только одну цель – законодательно предоставить Правительству РФ и региональным органам власти полномочия по установлению ограничений конституционных прав и свобод на основе принятия «обязательных для граждан правил поведения».

Подобный подход не может быть квалифицирован в качестве соответствующего Конституции России. Фактически в рамках внесенных в ФЗ о ЧС изменений исполнительным органам власти были предоставлены широкие дискреционные полномочия по ограничению конституционных прав и свобод в отсутствие системы балансировки таких ограничений, установленной федеральным законодательством. Более того, несмотря на прямое указание п. 10 ст. 4.1 ФЗ о ЧС о недопустимости иных ограничений прав и свобод, соответствующие ограничения устанавливаются в подзаконных актах о введении режима повышенной готовности с опорой на ординарное законодательство и законодательство о санитарно-эпидемиологическом благополучии населения.

Режим повышенной готовности был введен во всех субъектах Российской Федерации, т.е. на всей территории страны, но при этом указанный режим не объявлялся Правительством РФ, что критикуется

отдельными исследователями[272]. Подобный подход во многом носил политически окрашенный характер. Значительная часть практических действий, ограничивающих права граждан, была введена на уровне субъектов РФ, что позволяло, с одной стороны, обеспечить гибкость реагирования с учетом региональной эпидемиологической ситуации, а с другой – «снять ответственность» с федеральной власти за возможные перегибы в ограничительной политике. Представляется, что в аналогичных целях не было детализировано и содержание режима повышенной готовности и режима чрезвычайной ситуации на уровне ФЗ о ЧС.

Впрочем, введение столь масштабных ограничений широкого перечня конституционных прав и свобод неизбежно требовало закрепления общих правил их введения и действия на федеральном уровне. Как следствие, несмотря на тот факт, что Правительством РФ режим повышенной готовности официально не объявлялся, 2 апреля 2020 г. им были изданы (уже отмеченные выше) правила поведения для граждан и организаций[273], действующие в условиях одного из двух особых правовых режимов: повышенной готовности или чрезвычайной ситуации (вне зависимости от того, на каком уровне иерархии государственной власти данные режимы были введены).

Анализ данного документа показывает, что содержащиеся в нем требования и запреты были сформулированы достаточно абстрактно. Например, гражданам запрещается «осуществлять действия, создающие угрозу безопасности, жизни и здоровью» как для них самих, так и третьих лиц, распространять недостоверную информацию о чрезвычайной ситуации или угрозе ее возникновения (ограничение свободы слова). Организациям предписывается обеспечивать защиту своих работников от негативных проявлений чрезвычайной ситуации, координировать свои действия

[272] Дорошенко Е.Н. Конституционно-правовые основы ограничения прав человека в связи с пандемией новой коронавирусной инфекции // Актуальные проблемы российского права. 2020. № 12 (121). С. 26.

[273] Постановление Правительства РФ от 02.04.2020 № 417 «Об утверждении Правил поведения, обязательных для исполнения гражданами и организациями, при введении режима повышенной готовности или чрезвычайной ситуации» // Собрание законодательства РФ. 13.04.2020. № 15 (часть IV). Ст. 2274.

с государственными органами и должностными лицами, проводить в необходимых случаях эвакуацию граждан и приостанавливать свою деятельность (ограничение свободы экономической деятельности). Более конкретные предписания, запреты и ограничения вводились уже на региональном уровне.

При этом непосредственным следствием подобного подхода стало практически полное отсутствие нормативно-правовой институционализации режима повышенной готовности на федеральном уровне. Противодействие распространению пандемии COVID-19 было предоставлено на региональный уровень. Нормативно-правовая система подобного противодействия также формировалась на региональном уровне (что в условиях отсутствия строгого регулирования на уровне федерального закона противоречит требованиям Конституции России).

Что примечательно, отмеченное нарушение конституционно-правовых условий ограничения прав и свобод человека способствовало возникновению в российском правопорядке такого правового явления, как мягкая гармонизация регионального законодательства на основе наиболее прогрессивного опыта отдельных регионов.

Речь здесь идет о том, что в условиях отсутствия федеральных (в т.ч. законодательных) критериев и пределов (т.е. требований разумности и необходимости) ограничения прав и свобод человека в рамках режима повышенной готовности *de facto* общей нормативно-правовой основой для гармонизации регионального законодательства всех регионов выступило региональное законодательство г. Москвы в соответствующей сфере. Именно указы Мэра Москвы стали ориентиром для других субъектов Российской Федерации при разработке и принятии собственных нормативных актов, предусматривающих формы ограничений прав и свобод, а также иные меры по противодействию пандемии COVID-19.

Таким образом, региональное законодательство г. Москвы выступило в качестве мягкого права, не имеющего строго установленного

рекомендательного характера, но обладающего им вследствие своей проработанности и релевантности (с точки зрения публичных интересов) вызовам пандемии. В данном контексте гармонизирующий характер регионального законодательства г. Москвы близок к политико-правовой концепции «нормативной силы»[274], в наиболее общем виде, понимаемой как способ оказания влияния на правовые системы целевых государств (в нашем случае – регионов) посредством разработки наиболее прогрессивного правового регулирования отдельных сфер общественной жизни.

Так, в г. Москве режим повышенной готовности, введенный 5 марта 2020 г., в своей редакции от 29 марта 2020 г., предусматривал такие ограничительные меры, как[275]:

- запрет проведения массовых мероприятий: частично был введен с 10 марта 2020 г., полный запрет был установлен 16 марта 2020 г. (ограничение свободы собраний);
- временная приостановка функционирования мест массового скопления граждан: частично была введена с 10 марта 2020 г., полный запрет был установлен 16 марта 2020 г. (ограничение свободы предпринимательской деятельности, ограничение культурных прав);
- временная приостановка предоставления государственных услуг лично (за исключением государственных услуг, которые могут предоставляться только лично) – с 25 марта 2020 г.;
- временная приостановка предоставления стоматологических услуг (за исключением экстренных случаев) – с 25 марта 2020 г. (ограничение права на медицинскую помощь);

[274] См., например: Мухина Е.Е. Нормативная сила Европейского союза // Вестник ННГУ. 2008. № 4. С. 164-170; Пахолкин Д.А. Нормативная сила в конкуренции евразийского и европейского интеграционных проектов на постсоветском пространстве // Среднерусский вестник общественных наук. 2017. № 6. С. 171-186; Аликин А.А. Мягкая сила и нормативная сила Европы: генеалогические истоки двух концепций мягкого влияния в международных отношениях // Вестник Пермского университета. Серия: Политология. 2017. № 4. С. 152-164 и др.

[275] Указ Мэра Москвы от 05.03.2020 № 12-УМ «О введении режима повышенной готовности» // СПС «КонсультантПлюс».

- временная приостановка работы предприятий общественного питания и предприятий розничной торговли (кроме аптек, продуктовых магазинов и специализированных магазинов) с 26 марта 2020 г. (ограничение свободы предпринимательской деятельности);
- перевод работников предприятий, функционирующих на территории г. Москвы, в дистанционный формат трудовой деятельности: частично (в отношении изолированных граждан) установлен с 16 марта 2020 г., полный перевод введен 29 марта 2020 г. (ограничение свободы труда);
- приостановка посещения образовательных организаций обучающимися: частичная – с 16 марта 2020 г.; полная – с 29 марта 2020 г. (ограничение права на образование);
- обязательство граждан соблюдать режим самоизоляции: в отношении потенциально инфицированных введено с 5 марта 2020 г.; дополнено гражданами старше 65 лет – с 23 марта 2020 г.; распространено на всех граждан – с 29 марта 2020 г. (ограничение свободы передвижения).

Отдельно в рамках введенного в Москве режима повышенной готовности указывалось на необходимость соблюдения рекомендаций и приказов Главного государственного санитарного врача Российской Федерации. При этом применение изоляции в отношении инфицированных и потенциально инфицированных граждан изначально в качестве индивидуально-правового основания опиралось именно на приказы государственных санитарных врачей, вынесенные в отношении конкретных лиц, помещенных в изоляцию на основании ст. 33 Федерального закона «О санитарно-эпидемиологическом благополучии населения» и в соответствии с Постановлением Главного государственного санитарного врача РФ от 18.03.2020 № 7 «Об обеспечении режима изоляции в целях предотвращения распространения COVID-2019»[276].

[276] Постановление Главного государственного санитарного врача РФ от 18.03.2020 № 7 «Об обеспечении режима изоляции в целях предотвращения распространения COVID-2019» (Зарегистрировано в Минюсте России 18.03.2020 № 57771) // Официальный интернет-портал правовой информации http://pravo.gov.ru, 19.03.2020.

Таким образом, на уровне регионального подзаконного регулирования, фактически сформировавшего особый правовой режим противодействия пандемии COVID-19, с одной стороны, был использован режим повышенной готовности, опирающийся на ФЗ о ЧС, а с другой стороны, было использовано экстраординарное регулирование, предусмотренное Федеральным законом «О санитарно-эпидемиологическом благополучии населения».

Схожие меры были установлены и в иных субъектах Российской Федерации и вслед за московской правоприменительной практикой получили название «самоизоляция». При этом в большинстве случаев региональные постановления содержали в себе аналогичные ограничения свободы собраний, свободы предпринимательской деятельности и свободы передвижения[277]. В целом, как мы уже отмечали выше, режим повышенной готовности был введен на территории всех субъектов Российской Федерации и все региональные акты, вводящие соответствующий режим, были приняты уже после Указа Мэра Москвы «О введении режима повышенной готовности» и ориентировались на него.

При этом в условиях отсутствия проработанной на федеральном уровне нормативно-правовой базы региональные постановления, устанавливающие ограничительные меры в связи с распространением коронавирусной инфекции, недостаточно строго соответствовали принципу правомерности (законности).

Действительно, положения п. 10 ст. 4.1 ФЗ о ЧС в рамках режима повышенной готовности предусматривают возможность: ограничения свободы передвижения граждан по территории, где существует угроза

[277] См., например: Постановление Правительства Санкт-Петербурга от 13.03.2020 № 121 «О мерах по противодействию распространению в Санкт-Петербурге новой коронавирусной инфекции (COVID-19)»; Постановление Губернатора Тверской области от 17.03.2020 № 16-пг «О введении режима повышенной готовности»; Постановление Губернатора Московской области от 12.03.2020 № 108-ПГ «О введении в Московской области режима повышенной готовности для органов управления и сил Московской областной системы предупреждения и ликвидации чрезвычайных ситуаций и, некоторых мерах по предотвращению распространения новой коронавирусной инфекции (2019-nCoV) на территории Московской области» и др.

возникновения чрезвычайной ситуации (подп. «а»), а также ограничения свободы использования транспортных средств организациями (подп. «в»).

Ограничения свободы передвижения граждан (если допустить возможность расширительного толкования соответствующих положений ФЗ о ЧС в совокупности с положениями законодательства о санитарно-эпидемиологическом благополучии) могут являться основанием для ограничения свободы собраний, ограничения свободы предпринимательской деятельности в общественных местах, ограничения культурных прав, ограничения свободы труда и ограничения иных свобод, реализация которых невозможна без физического доступа на территорию, где существует угроза возникновения чрезвычайной ситуации.

Однако, что касается приостановления деятельности организаций (подп. «г»), то соответствующее ограничение прав поименовано в п. 10 ст. 4.1 ФЗ о ЧС и возможно только *в зоне чрезвычайной ситуации*. Зона чрезвычайной ситуации, исходя из системного толкования ФЗ о ЧС, возникает уже после введения режима ЧС. В рамках режима повышенной готовности речь может идти только о территории, на которой существует угроза возникновения чрезвычайной ситуации. Таким образом, в соответствии с буквальным толкованием положений п. 10 ст. 4.1 ФЗ о ЧС можно сделать вывод о том, что приостановление деятельности организаций в рамках режима повышенной готовности не допускается. В подобном контексте невозможно расширительное толкование подп. «а» п. 10 ст. 4.1 ФЗ о ЧС как основания для приостановки деятельности организаций.

Соответственно, приостановление деятельности организаций было основано на ст. 31 (карантин) и ст. 32 (производственный контроль) Федерального закона «О санитарно-эпидемиологическом благополучии населения». Тем не менее, отдельного указания на использование иной правовой базы в региональных подзаконных актах не содержалось. Все ограничительные меры конструировались в рамках режима повышенной готовности и предполагали только частичную опору на общие подзаконные

акты Главного государственного санитарного врача Российской Федерации. Санитарно-эпидемиологическое регулирование рассматривалось в качестве параллельного (о чем свидетельствуют, например, положения режима повышенной готовности в Москве), а не более общего правового режима.

Запреты на осуществление определенных видов предпринимательской деятельности устанавливались в соответствии именно с региональными постановлениями о введении режима повышенной готовности. Была приостановлена работа объектов розничной торговли, объектов культуры, спорта и отдыха, была запрещена деятельность салонов красоты, парикмахерских и т.д. Санитарно-эпидемиологическое регулирование выполняло лишь роль федерального ориентира и основания для уточнения правового режима повышенной готовности на региональном уровне.

Важной составной частью «реформированного» режима повышенной готовности стало и введение на уровне г. Москвы особых составов административной ответственности за нарушение региональных правил, нормативов и ограничений, вводимых в целях обеспечения общественного здоровья.

Так, что касается режима самоизоляции, то в соответствии с Указом Мэра Москвы «О введении режима повышенной готовности» было установлено, что граждане вправе покидать место своего проживания или пребывания только в определенных целях (приобретение товаров, работ и услуг в ближайших объектах, обращения за медицинской помощью, выгула домашних животных на расстоянии не более 100 метров от места проживания и др.). За нарушение данных запретов был установлен административный штраф. Позднее административные штрафы были введены за нахождение в общественных местах без средств индивидуальной защиты (без масок и без перчаток).

Серьезные опасения, связанные с несоблюдением принципа законности при ограничении конституционных прав и свобод, вызывают и положения Указа Мэра Москвы «Об утверждении Порядка оформления и использования

цифровых пропусков для передвижения по территории города Москвы в период действия режима повышенной готовности в городе Москве»[278]. В соответствии с данным указом было установлено, что для передвижения по городу должны оформляться цифровые пропуска (в виде QR-кодов), а отслеживание корректности передвижений граждан осуществляется с использованием автоматической системы распознавания лиц. Впоследствии схожие меры были введены и в иных субъектах Российской Федерации.

ФЗ о ЧС не предусматривает возможность введения соответствующих ограничительных мер, посягающих, в том числе, на неприкосновенность частной жизни. Статьей 24 Конституции Российской Федерации устанавливается, что сбор, хранение и использование информации о частной жизни лица без его согласия не допускаются. При этом именно о сборе, хранении и использовании такой информации идет речь при применении автоматических систем распознавания лиц, поскольку для осуществления идентификации здесь в любом случае будут требоваться те или иные биометрические данные, которые далеко не все граждане в добровольном порядке предоставляли государству для их дальнейшего использования.

При этом применение системы распознавания лиц для привлечения граждан, нарушивших режим передвижения по городу, не соответствует требованиям и ординарного законодательства об административной ответственности.

Так, в соответствии со ст. 2.6.1 и ст. 28.1 Кодекса Российской Федерации об административных нарушениях[279] (далее также – КоАП РФ) использование специальных технических средств с функциями кино- и фотосъемки, работающих в автоматическом режиме, в качестве основания для привлечения к ответственности допускается только для выявления

[278] Указ Мэра Москвы от 11.04.2020 № 43-УМ (ред. от 04.06.2020) «Об утверждении Порядка оформления и использования цифровых пропусков для передвижения по территории города Москвы в период действия режима повышенной готовности в городе Москве» (утратил силу) // Вестник Мэра и Правительства Москвы, № 21, 16.04.2020.

[279] Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях от 30.12.2001 № 195-ФЗ // Собрание законодательства РФ. 07.01.2002. № 1 (ч. 1). Ст. 1.

нарушений в области дорожного движения и в сфере благоустройства территории.

В то же время в рамках коронавирусных ограничений было предусмотрено использование результатов автоматической фиксации и для привлечения к ответственности в т.ч. граждан, нарушителей «самоизоляции». Как следствие, на практике протоколы об административных правонарушениях в сфере коронавирусных ограничений стали составляться только на основании просмотра видео- или фотоматериалов, на которых зафиксированы соответствующие деяния граждан, уполномоченными лицами[280].

Таким образом, помимо конституционного права граждан на свободу передвижения, режим «самоизоляции» в Москве, а также в других регионах, использовавших автоматическое распознавание лиц для фиксации передвижения граждан, не вполне соответствовал и положениям Конституции России в сфере охраны частной жизни. При этом ограничения данных положений в режиме повышенной готовности (и в режиме ЧС), а также на основании ординарного законодательства были недопустимы.

Несоответствие ограничительных мер, устанавливаемых главами регионов в рамках противодействия коронавирусной инфекции, положениям федерального законодательства о чрезвычайных ситуациях было достаточно очевидно и органам федеральной власти. В апреле 2020 г. Правительством Российской Федерации были утверждены уже отмеченные выше «Правила поведения, обязательные для исполнения гражданами и организациями, при введении режима повышенной готовности или чрезвычайной ситуации».

Данными правилами, в частности, было определено, что в рамках режима повышенной готовности граждане обязаны исполнять любые решения уполномоченных органов, «направленные на принятие

[280] Обзор по отдельным вопросам судебной практики, связанным с применением законодательства и мер по противодействию распространению на территории Российской Федерации новой коронавирусной инфекции (COVID-19) № 1 (утв. Президиумом Верховного Суда РФ 21.04.2020) // Бюллетень Верховного Суда Российской Федерации, май 2020 г., № 5.

дополнительных мер по защите населения и территорий от чрезвычайных ситуаций». Иными словами, Постановление уже на уровне федерального подзаконного акта закрепило возможность существенного ограничения конституционных прав граждан в рамках режима повышенной готовности.

Подход к нормативно-правовому конструированию режима повышенной готовности, отраженный в постановлениях глав регионов и указанном постановлении Правительства Российской Федерации, нашел свое косвенное подтверждение и в рамках изменений, внесенных в Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях[281]. Так, на основании Федерального закона от 1 апреля 2020 г. № 99-ФЗ «О внесении изменений в Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях»[282] КоАП РФ был дополнен ст. 20.6.1, предусматривающей привлечение к административной ответственности за невыполнение правил поведения при чрезвычайной ситуации или угрозе ее возникновения.

При этом штраф за совершение данного административного правонарушения был установлен в размере от 1 тыс. руб. до 30 тыс. руб. В то же время размер штрафа за нарушение режима чрезвычайного положения (ст. 20.5 КоАП РФ) составляет лишь от 500 руб. до 1 тыс. руб. Данное обстоятельство явно указывает на несбалансированность публичных интересов (наказание за нарушение конституционного режима чрезвычайного положения менее строгое, чем за нарушение регионального режима повышенной готовности) и конъюнктурность положений ст. 20.6.1 КоАП РФ.

Здесь можно наблюдать противоречие ограничений конституционных прав и свобод уже принципу разумности (пригодности) и принципу необходимости. Менее жесткий правовой режим (который вводится соответственно в целях преодоления менее острых чрезвычайных ситуаций)

---

[281] Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях от 30.12.2001 № 195-ФЗ // Собрание законодательства РФ. 07.01.2002. № 1 (ч. 1). Ст. 1.

[282] Федеральный закон от 01.04.2020 № 99-ФЗ «О внесении изменений в Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях» // Собрание законодательства РФ. 06.04.2020. № 14 (часть I). Ст. 2029.

не может предполагать наложения на граждан более строгих ограничений и применения более жестких мер юридической ответственности. Такие ограничения будут нарушать системность экстраординарного правового регулирования в целом, нивелируя действие принципа пригодности средств для достижения обозначенных целей, а также принцип использования наименее ограничительных мер.

Примечательно, что именно вопросы административной ответственности за нарушение «коронавирусных ограничений» стали предметом рассмотрения в КС РФ. Так, в Постановлении КС РФ от 25.12.2020 № 49-П[283] предметом рассмотрения выступил подп. 3 п. 5 Постановления Губернатора Московской области «О введении режима повышенной готовности»[284], которым «во взаимосвязи с общей системой конституционно-правового и … отраслевого регулирования» устанавливалась обязанность граждан не покидать места проживания под угрозой привлечения к административной ответственности.

В рамках теста на соразмерность соответствующих ограничений, проведенного КС РФ, можно отметить следующее:

1. Был использован принцип правомерной цели. Основной целью введения ограничений КС РФ назвал обеспечение приемлемых условий жизнедеятельности общества в условиях уникальной экстраординарной ситуации, связанной с распространением нового опасного заболевания.

Обжалуемый подп. 3 п. 5 Постановления Губернатора Московской области был квалифицирован как временная административно-правовая мера, направленная на предупреждение возникновения и развития чрезвычайных ситуаций, ограничение распространения COVID-19 и на

[283] Постановление Конституционного Суда РФ от 25.12.2020 № 49-П // Собрание законодательства РФ. 04.01.2021. № 1 (часть II). Ст. 289.

[284] Постановление Губернатора МО от 12.03.2020 № 108-ПГ «О введении в Московской области режима повышенной готовности для органов управления и сил Московской областной системы предупреждения и ликвидации чрезвычайных ситуаций и некоторых мерах по предотвращению распространения новой коронавирусной инфекции (COVID-2019) на территории Московской области» // Ежедневные Новости. Подмосковье. 2020. № 45.

защиту гарантированных Конституцией России прав неопределенного круга лиц, проживающих (пребывающих) на территории Московской области.

В подобной интерпретации цель введения ограничения являлась правомерной даже в отсутствие внесенных изменений в ст. 1 ФЗ о ЧС в части расширения понятия чрезвычайной ситуации за счет отнесения к нему ситуации распространения опасного заболевания. Пандемия COVID-19 вполне могла квалифицироваться как «иное бедствие», повлекшее за собой человеческие жертвы, ущерб здоровью населения и нарушение условий жизнедеятельности людей.

2. Был использован принцип разумности (пригодности). КС РФ указал на необходимость соблюдения «требований соразмерности и пропорциональности»: ограничения прав и свобод являются допустимыми только в той мере, в которой они соответствуют поставленным целям. Все принимаемые меры (прежде всего, ограничения прав и свобод) должны быть направлены на достижение данных целей. Соответственно, такие меры должны носить вынужденный и временный характер.

Экстраординарный и временный характер введенных ограничительных мер (применительно к делу – ограничений свободы передвижения в Московской области) был констатирован КС РФ в рамках указания на утрату юридической силы требованиями о «самоизоляции» 30 июня 2020 г. в связи с внесением изменений в обжалуемое постановление Губернатора Московской области.

3. Был использован принцип необходимости. КС РФ отметил, что законодатель при выборе ограничительных правовых средств, используемых в целях защиты жизни и здоровья, обязан устанавливать пределы ограничений (гарантии соблюдения) иных прав и свобод. Не допускается произвольное ограничение (абсолютный запрет) прав и свобод без установления пределов таких ограничений, обусловленных характером возникшей чрезвычайной ситуации.

К конкретным гарантиям соблюдения права на свободу передвижения КС РФ было отнесено введение правил, позволяющих покидать место проживания в медицинских целях и в отдельных бытовых целях, а также передвижение в целях осуществления трудовой или иной деятельности, которая не была приостановлена; введение цифровых пропусков, позволяющих реализовывать свободу передвижения. Соответствующие гарантии были квалифицированы как конституционные и основанные на «рациональном понимании объективных жизненных потребностей» в условиях меняющейся экстраординарной обстановки. К дополнительным гарантиям также было отнесено установление на основании указа Президента «нерабочих дней» с сохранением заработной платы.

Продолжая данную логику, можно предположить, что к соответствующим гарантиям также могут быть отнесены: возможность дистанционного обучения (гарантия права на образование); возможность дистанционного осуществления трудовой деятельности (гарантия свободы труда, гарантия свободы предпринимательской деятельности). Для организаций, деятельность которых была приостановлена, на федеральном уровне были предусмотрены компенсационные выплаты на каждого работника (в период режима «выходных дней»), мораторий на банкротство, отсрочка и рассрочка по налогам и взносам и др.

При этом КС РФ отметил, что не допускается нарушение права на судебную защиту и граждане могут в суде обосновать иные уважительные причины, по которым они были вынуждены покинуть место своего проживания. Также КС РФ отметил, что в соответствии с законодательством об административной ответственности она может не наступать в случаях совершения формально наказуемых деяний в ситуации крайней необходимости.

Во всех отмеченных случаях речь идет о соблюдении принципа необходимости наименее ограничительного вмешательства. Однако в контексте принципа необходимости КС РФ также указал на недопустимость

умаления или несоразмерного ограничения прав и свобод (т.е. на необходимость соблюдения минимального ядра прав и свобод).

4. Был использован принцип балансировки частных и публичных интересов. КС РФ отметил, что жизнь и здоровье человека представляют собой высшие блага, в отсутствие которых другие конституционные ценности утрачивают свое значение. Защита жизни и здоровья граждан представляет собой одну из основополагающих обязанностей государства (включая обязанности по обеспечению санитарно-эпидемиологического благополучия населения).

В рамках соответствующего утверждения КС РФ фактически осуществил ранжирование (практическое согласование) конституционных ценностей, указав, что право на жизнь имеет больший вес, чем право на свободу передвижения, вследствие чего публичный интерес по защите права на жизнь перевешивает частные интересы по сохранению исходного содержания свободы передвижения. В подтверждение своей позиции КС РФ отметил, что право на свободу передвижения не тождественно праву на личную свободу (ч. 1 ст. 22 Конституции России).

КС РФ подчеркнул, что в рамках эпидемической ситуации граждане и сами должны проявлять «разумную сдержанность» при реализации своего права на свободу передвижения. В подобном контексте вводимые государством ограничения данной свободы представляют собой лишь одно из проявлений «социальной солидарности, основанной на взаимном доверии государства и общества». При этом ограничение свободы передвижения больных или потенциально инфицированных граждан, подвергнутых «самоизоляции», было оценено как забота о жизни и здоровье самих таких граждан.

КС РФ, в целом, придал больший вес публичным интересам в сравнении с индивидуальными интересами, исходя из экстраординарного характера ситуации, опасного «как для жизни и здоровья граждан, так и по своим социально-экономическим последствиям». Публичные (и частные)

интересы по защите жизни и здоровья граждан были поставлены выше частных интересов по «сохранению обычного правового режима реализации иных прав и свобод».

Введение административной ответственности за нарушение ограничений было названо «естественным механизмом [экстраординарного] правового регулирования», обеспечивающего отмеченный баланс.

В целом, с приведенной квалификацией материальных критериев конституционности особых правовых режимов можно согласиться при условии, что в качестве экстраординарного правового режима рассматривается вся система федерального и регионального законодательства, направленная на противодействие пандемии и на поддержание населения и бизнеса в период пандемии.

Некоторым недостатком материальной квалификации (теста на соразмерность) особого правового режима противодействия пандемии можно назвать отказ КС РФ от анализа конституционности положений ст. 20.6.1 КоАП РФ (нарушение правил поведения при ЧС) в совокупности с положениями ст. 20.5 КоАП РФ (нарушение требований режима ЧП). Ст. 20.6.1 КоАП РФ лишь упоминается в анализируемом постановлении КС РФ как основание для привлечения к административной ответственности, но ее конституционность не оценивается.

Что примечательно, в другой части своего постановления КС РФ прямо отметил, что административная ответственность должна соответствовать «характеру административного правонарушения, его опасности для защищаемых законом ценностей». Однако для анализа мер административной ответственности в ст. 20.6.1 КоАП РФ и в ст. 20.5 КоАП РФ данная позиция не была применена. Хотя очевидно, что нарушение требований режима ЧП более опасно для защищаемых законом ценностей (как минимум, ввиду конституционно-правовой природы режима ЧП).

Более существенные проблемы возникают в связи с оценкой КС РФ соблюдения формального критерия конституционности особых правовых

режимов – установления ограничений прав и свобод только на уровне федерального закона (даже если не уточнять данный критерий указанием на закрепление таких ограничений на уровне экстраординарного федерального законодательства).

Общей нормативной основой для введения ограничений свободы передвижения в период пандемии были названы:

– ст.ст. 41, 71 и 72 Конституции России;

– п.п. 8 и 10 ст. 4.1, подп. «а» и «м» п. 1 ст. 11 ФЗ о ЧС, посвященные полномочиям органов государственной власти субъектов принимать решения о введении режима повышенной готовности и об установлении ограничений свободы передвижения граждан на территории, где существует угроза возникновения чрезвычайной ситуации;

– п.п. 1 и 2 ст. 2, ст. 6, ст. 29, ст. 31 Федерального закона «О санитарно-эпидемиологическом благополучии населения», предусматривающие возможность проведения санитарно-эпидемических (профилактических) и ограничительных (карантин) мероприятий;

– подп. 5 п. 2 ст. 26.3 Федерального закона «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации»[285] (утратил силу) о полномочиях региональных органов власти по решению вопросов о предупреждении чрезвычайных ситуаций регионального характера (включая эпидемии);

– Закон Московской области «О защите населения и территории Московской области от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера»[286].

[285] Федеральный закон от 06.10.1999 № 184-ФЗ (утратил силу) «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» // Собрание законодательства РФ. 18.10.1999. № 42. Ст. 5005.

[286] Закон Московской области от 04.05.2005 № 110/2005-ОЗ «О защите населения и территории Московской области от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера» (принят постановлением Мособлдумы от 20.04.2005 № 4/137-П) // Вестник Московской областной Думы. 2005. № 10.

При этом КС РФ отметил, что ограничение свободы передвижения на основании обжалуемого постановления Губернатора Московской области было введено до внесения изменений в ФЗ о ЧС (в части предоставления региональным органам власти полномочия принимать обязательные правила поведения для граждан) и до принятия Указа Президента России от 2 апреля 2020 г. № 239.

Тем не менее: 1) положения регионального подзаконного акта соответствовали содержанию федерального регулирования; 2) временной интервал между принятием регионального и федерального регулирования был квалифицирован КС РФ как незначительный (обжалуемое ограничение свободы передвижения было введено в Московской области 29 марта, а изменения в ФЗ о ЧС были внесены 1 апреля, Указ Президента был принят 2 апреля); 3) региональное регулирование опиралось на предшествующее международно-правовое регулирование и Рекомендации ВОЗ от 19 марта 2020 г.[287].

Учитывая отмеченные обстоятельства, КС РФ пришел к выводу о том, что Губернатором Московской области было осуществлено «опережающее правовое регулирование», которое впоследствии было легитимировано правовыми актами федерального уровня. Подобное «опережающее» правовое регулирование само по себе не может оцениваться как неконституционное, отметил КС РФ со ссылкой на свои предшествующие правовые позиции[288]. Более того, КС РФ отметил, что направленное на защиту жизни и здоровья граждан правовое регулирование в условиях пандемии фактически было конституционной обязанностью не только федеральных, но и региональных органов государственной власти. В подобном контексте «опережающее»

[287] Временное руководство ВОЗ от 19.03.2020 (не применяется) «Рекомендации по помещению людей в карантин в контексте сдерживания вспышки коронавирусной болезни (COVID-19)».
[288] Постановление Конституционного Суда РФ от 21.03.1997 № 5-П // Собрание законодательства РФ. 31.03.1997. № 13. Ст. 1602; Постановление Конституционного Суда РФ от 09.07.2002 № 12-П // Собрание законодательства РФ. 15.07.2002. № 28. Ст. 2909; Постановление Конституционного Суда РФ от 14.04.2008 № 7-П // Собрание законодательства РФ. 05.05.2008. № 18. Ст. 2089.

региональное регулирование было признано конституционным (даже в пределах периода, когда федеральное регулирование отсутствовало).

Представляется, что подобная позиция КС РФ может быть признана корректной, но с обязательным учетом в качестве основы «опережающего» регионального регулирования международных норм, к которым в данном случае относятся Рекомендации ВОЗ от 19 марта 2020 г.

Исходя из системного толкования положений ч. 4 ст. 15, ч .1 ст. 17, п. «о» ч. 1 ст. 72 и ст. 79 Конституции России можно сделать вывод о том, что субъекты Российской Федерации вправе выполнять международные договоры и следовать решениям (в т.ч. рекомендациям) международных органов, в том числе в сфере закрепления и осуществления прав и свобод. К таким решениям могут быть отнесены и Рекомендации ВОЗ от 19 марта 2020 г. Соответственно, можно признать, что Губернатор Московской области исполнял решение ВОЗ в рамках полномочий, находящихся в совместной компетенции Российской Федерации и ее субъектов.

Исполнение Рекомендаций ВОЗ могло выступить общеправовой международной посылкой (и примером) для расширительного толкования подп. «а» п. 10 ст. 4.1 ФЗ о ЧС, на основе которого Губернатором Московской области полномочия по ограничению доступа граждан на территорию с угрозой возникновения ЧС были истолкованы как полномочия по ограничению свободы передвижения граждан в рамках соответствующей территории (которой была признана территория всей Московской области) при введении режима повышенной готовности. Частично о корректности подобного подхода свидетельствует и позиция КС РФ о том, что экстраординарное правовое регулирование в условиях пандемии COVID-19 развивалось автономно на федеральном и региональном уровнях.

Приведенный выше вариант правового развития событий отчасти снимает вопросы о выборе именно правового режима повышенной готовности (а не режима ЧП). Режим ЧП (в т.ч. в отдельных местностях) вводится указом Президента. В отсутствие такого указа при наличии

чрезвычайной ситуации, требующей экстраординарного регулирования, на региональном уровне доступен только режим чрезвычайной ситуации (или предшествующий ему режим повышенной готовности).

Впрочем, приведенная выше квалификация будет возможной только при условии признания общей конституционности расширительного толкования подп. «а» п. 10 ст. 4.1 ФЗ о ЧС на подзаконном уровне.

КС РФ в Постановлении от 25.12.2020 № 49-П признал конституционность подобного расширительного толкования на региональном подзаконном уровне, указав, что в условиях распространения коронавирусной инфекции подобное толкование представляет собой «реализацию в оперативном временном регулировании … более общих федеральных правовых ориентиров», заложенных в ФЗ о ЧС и в Федеральном законе «О санитарно-эпидемиологическом благополучии населения».

Однако в своем постановлении КС РФ ограничился оценкой конституционности исключительно регионального подзаконного регулирования. При этом конституционность федерального подзаконного регулирования (в частности, Указа Президента от 2 апреля 2020 г. № 239) не исследовалась. Его конституционность презюмировалась и выступила отправной точкой для признания конституционности регионального подзаконного регулирования. Не была дана оценка конституционности:

– расширительного толкования подп. «а» п. 10 ст. 4.1 ФЗ о ЧС, в рамках которого он был истолкован как позволяющий ограничивать свободу передвижения по соответствующей территории, а не только доступ на такую территорию;

– приостановки деятельности организаций, которая в соответствии с подп. «г» п. 10 ст. 4.1 ФЗ о ЧС возможна только при введении чрезвычайного положения.

Обе отмеченные ограничительные меры напрямую были предусмотрены в Указе Президента от 2 апреля 2020 г. № 239, а также в

региональном подзаконном регулировании подавляющего большинства субъектов Российской Федерации.

Продолжая собственную правоприменительную практику, заложенную еще в Постановлении по «чеченскому делу» 1995 г., КС РФ мог хотя бы указать на конституционность подобного расширительного толкования положений ФЗ о ЧС. Однако этого сделано не было. КС РФ строго ограничился рассмотрением конституционности постановления Губернатора Московской области.

При этом во многом в рамках сложившейся в условиях пандемии ситуации наблюдаются схожие с «чеченским делом» правовые тенденции. В обоих случаях для преодоления не имевшей аналогов экстраординарной ситуации были использованы гибридные особые правовые режимы, опирающиеся фрагментарно на положения экстраординарного законодательства и на положения ординарного законодательства. Единой правовой основы для введения соответствующих правовых режимов не создавалось. Установление ограничений прав человека *de facto* осуществлялось на уровне разрозненной системы нормативных правовых актов (применительно к противодействию пандемии данная система была широко дополнена региональным подзаконным регулированием), основанных на различном ординарном и экстраординарном правовом регулировании.

Как отмечает в данном контексте Г.Б. Романовский, Указ Президента от 2 апреля 2020 г. № 239 (а также вся совокупность подзаконных актов и изменений ординарного законодательства) не вполне правомерно претендовал на расширение предмета регулирования в рамках режима повышенной готовности и, являясь подзаконным нормативно-правовым актом, не мог допускать ограничения конституционных прав граждан в

рамках данного режима[289] (в рамках расширительного толкования или нарушения соответствующих положений ФЗ о ЧС).

В части ограничения свободы предпринимательской (шире – экономической) деятельности возникают достаточно серьезные сомнения относительно адекватности режима повышенной готовности, который, в силу закона, вводится лишь при *угрозе* чрезвычайной ситуации и, по замыслу законодателя (если толковать нормы закона телеологически), должен предусматривать в основном механизмы «мобилизации» для государственных органов и их должностных лиц (именно к этим субъектам и относится слово «готовность»), а также ограничение доступа на территорию потенциальной ЧС, тогда как ограничения для граждан должны были вводиться в условиях правового режима чрезвычайной ситуации.

Пандемия коронавируса COVID-19, по сути, стала полноценной чрезвычайной ситуацией по смыслу ФЗ о ЧС, поскольку распространение заболевания повлекло реальное причинение ущерба жизни и здоровью граждан, экономической деятельности, нормальному функционированию государственной системы здравоохранения и организаций общественного сектора. В этих условиях совершенно справедливо исследователи указывали, что режим повышенной готовности был недостаточно эффективной реакцией[290]. Представляется, что в результате несистемных, спорадических действий законодательной и исполнительной власти, конструируемый «на ходу» режим повышенной готовности, по сути, заменил собой режим чрезвычайной ситуации.

В части практики ограничения свободы передвижения и неприкосновенности частной жизни подход, продемонстрированный в рамках противодействия пандемии COVID-19, фактически размывает границу между режимом повышенной готовности (даже не режимом ЧС) и

[289] Романовский Г.Б. 2019-nCoV как гибридная угроза системе прав человека // Конституционное и муниципальное право. 2020. № 7. С. 34-38.
[290] Шевченко А.Р. Правовая природа повышенной готовности // Universum: экономика и юриспруденция. 2021. № 10 (85). С. 62.

режимом чрезвычайного положения, установленного ФКЗ о ЧП. При этом именно режим чрезвычайного положения напрямую предусматривает возможность введения указанных выше ограничительных мер и, в частности, комендантского часа – запрета находиться в общественных местах, передвигаться без специальных пропусков и т.д.

Таким образом, ключевая проблема при определении конституционности особого режима противодействия пандемии (на уровне совокупности всех подзаконных актов и нового ординарного регулирования) состоит в масштабе и интенсивности ограничений прав и свобод граждан и юридических лиц, которые стали следствием действий федеральной и региональной власти в области противодействия пандемии.

Соответствующие ограничительные меры по материальным критериям (в соответствии с тестом соразмерности) могли быть использованы, однако они не соответствовали формальному критерию конституционности особых правовых режимов – не были установлены на уровне федерального закона (а точнее, положения ФЗ о ЧС либо прямо нарушались, либо толковались расширительно, что недопустимо при ограничении прав и свобод человека).

Правомерность соответствующих действий ставится под сомнение именно потому, что более урегулированный с нормативной точки зрения (включая пределы ограничений и гарантии соблюдения прав и свобод) и знакомый в мировой практике правовой режим чрезвычайного положения в России введен не был. Кроме того, новые ординарные положения об административной ответственности за нарушение режима ЧС прямо противоречат иерархии особых правовых режимов, устанавливая более серьезную ответственность по сравнению с нарушением режима ЧП.

При этом масштаб и острота экстраординарной ситуации, а также ее юридические характеристики однозначно указывали (по крайней мере, в соответствующем историческом моменте) на необходимость применения серьезных ограничений прав и свобод человека. Такие ограничения и были применены. Однако их правовым основанием выступили не

предназначенные для соответствующих целей нормы, что привело к общей неправомерности (как в контексте законности, так и в контексте легитимности) особого правового режима противодействия глобальной пандемии COVID-19.

Отсутствие строгой законодательной базы и наличие в ней пробелов, в свою очередь, повлекли за собой «опережающее» региональное правовое регулирование, на уровне которого фактически и был сформирован особый правовой режим противодействия пандемии. ФЗ о ЧС, Федеральный закон «О санитарно-эпидемиологическом благополучии населения», изменения КоАП РФ, указы Президента и постановления Правительства выступили лишь в качестве «общих федеральных правовых ориентиров». Непосредственное наполнение режима противодействия пандемии осуществлялось на уровне региональных подзаконных актов.

При этом, если взятое в рамках конкретного периода времени отмеченное выше Постановление Губернатора Московской области «О введении режима повышенной опасности» потенциально может быть квалифицировано как соответствующее тесту на соразмерность (без учета общей (не)правомерности его принятия), то последующие изменения регионального подзаконного регулирования во многом привели к несоответствию экстраординарного регулирования данному тесту.

Единство и последовательность региональной практики ограничения прав человека в условиях пандемии COVID-19 наблюдались только весной 2020 г. В связи с проведением голосования по Закону о поправке к Конституции 2020 г. (в рамках реализации прав граждан на участие в управлении государством, что может быть оценено положительно) в июне 2020 г. были отменены практически все введенные ранее ограничения свободы передвижения. При этом были сохранены ограничения свободы собраний, митингов и иных политических мероприятий.

На этом моменте особый правовой режим противодействия пандемии COVID-19 окончательно утратил связь с ФЗ о ЧС. Если ранее свобода

собраний ограничивалась в контексте ограничения доступа на территории с угрозой возникновения ЧС, то после июня 2020 г. были введены обособленные ограничения соответствующей свободы. Более того, именно ограничения свободы собраний дольше всего сохраняли свое действие (и официально не отменены до сих пор), даже после возобновления иных массовых мероприятий и снятия иных коронавирусных ограничений. При этом цели соответствующих ограничений остались прежними – противодействие распространению коронавирусной инфекции.

Наиболее ярким примером здесь является сохранение в г. Москве и других регионах Российской Федерации запрета на проведение массовых мероприятий. Формально данные ограничения действуют применительно к любым публичным акциям, даже после того, как летом 2022 г. Роспотребнадзор снял все «ковидные» ограничения. Однако регулярно отклоняемые правительством Москвы заявки оппозиционных политических сил и общественных движений на проведение митингов и шествий по-прежнему мотивируются соображениями санитарно-эпидемиологической безопасности, причем нормативные основания для этого действительно сохраняются. Примечательно, что крупные спортивные и культурные соревнования с не меньшим, а то и большим количеством людей регулярно проводятся как в столице, так и в других городах и не вызывают возражений. Подобные практики сохраняются и в других субъектах Российской Федерации, что становится предметом обсуждения в региональных СМИ[291], а также предметом обжалования со стороны отдельных граждан.

Сохранение ограничений обосновывается продолжающим действовать «режимом повышенной готовности», однако основания для введения данного режима и, следовательно, принимаемых высшими должностными лицами субъектов мер в рамках их «чрезвычайных» полномочий отпали уже довольно давно. Представляется, что подобная ситуация недопустима; она

[291] Мэрия Красноярска запретила митинг против бессрочной мобилизации из-за антиковидных мер, которые не снял губернатор Котюков [Электронный ресурс]. URL: https://ngs24.ru/text/politics/2023/11/12/72905861/ (дата обращения: 15.03.2024).

противоречит самой сути институционального механизма, призванного дать региональным властям возможность реагировать на кризисные явления в условиях особых правовых режимов именно для того, чтобы принятые ими меры были максимально адекватны ситуации, степени и характеру вызовов.

С другой стороны, стоит отметить, что простота отмены коронавирусных ограничений во время сохранения эпидемических угроз разбалансировала систему регионального нормотворчества. Каждый регион стал исходить из собственных (в первую очередь, политических) представлений о необходимости конкретных ограничений прав и свобод. Эпидемическая ситуация как негативное воздействие во многом утратила свой целевой характер. Ограничения свободы передвижения (режим самоизоляции) вводились по усмотрению региональных властей, лишь фрагментарно опиравшихся на статистику заболеваемости (т.е. на характеристики чрезвычайной ситуации), отраженную в подзаконных актах государственных санитарных врачей. Была утрачена универсальная правомерная цель ограничений прав и свобод человека. Единые критерии разумности ограничений прав человека не формировались. Они вырабатывались региональными властями *ad hoc*.

Необходимость (в форме пределов ограничений) и баланс частных и публичных интересов все же соблюдались, но преимущественно под влиянием политического давления (или политических рисков) на региональные и федеральные органы государственной власти. Балансирование частных и публичных интересов, а также определение наименее обременительных ограничительных мер и возможных преференциальных мер осуществлялось властями исходя из реакции на них населения.

Причины подобной ситуации полностью связаны с отсутствием строгой законодательной базы особого режима противодействия пандемиям. Фактически ситуация с ограничениями прав человека во время глобальной пандемии COVID-19 во второй половине 2020 г. и в 2021 г. наглядно

продемонстрировала, для чего именно необходимо соблюдение требований об ограничении прав человека только на основании федерального закона. С течением времени практически все материальные критерии конституционности особых правовых режимов были нарушены, а режим, изначально порочный только в части формальных критериев, стал неконституционным полностью.

Поэтому оценивать соразмерность ограничительных мер следует не только при их введении, но и уже в период их действия, проводя для этого регулярный мониторинг любых актов, принятых в рамках реализации тех полномочий, которые были предоставлены региональной власти в рамках особых правовых режимов. Важную роль в данном мониторинге должны играть обращения граждан, материалы СМИ, а также, разумеется, судебные решения по спорам об обжаловании действий органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации. Мера, которая в момент ее введения была оценена как соразмерная, в силу изменения обстоятельств может перестать отвечать каждому из критериев теста на соразмерность, что критически повышает риски для реализации прав и свобод граждан в условиях, когда правореализация уже не может причинить ущерб публичным интересам.

В целом же попытки уместить существенные ограничения конституционных прав и свобод граждан в рамки режима повышенной готовности привели не только к искажению сути данного режима и его смешению с режимом чрезвычайного положения, но и к серьезному дисбалансу публичных и частных интересов. В итоге в рамках особого правового режима противодействия COVID-19 интересы государственной безопасности были поставлены в приоритет с нарушением критериев: правомерности, разумности, необходимости и балансирования частных и публичных интересов.

2.2. Потенциальные направления совершенствования особого правового режима противодействия пандемиям

Если оставить за скобками режим чрезвычайного положения (ввиду усложненной процедуры его введения и неготовности федеральных органов власти брать на себя политическую ответственность за ограничения прав граждан), то в контексте выявленных проблем применения режима повышенной готовности во время пандемии CVOID-19 не до конца ясным остается нежелание российских органов власти обратиться к режиму карантина, предусмотренного Федеральным законом «О санитарно-эпидемиологическом благополучии населения».

Режим повышенной готовности изначально не был предназначен для противодействия распространению инфекционных заболеваний, в то время как карантин, как ограничительное мероприятие, направлен именно на это и может предусматривать ограничения предпринимательской деятельности, ограничения передвижения граждан и иные меры, определяемые санитарными правилами и другими нормативно-правовыми актами (в т.ч. региональными). Кроме того, в отличие от режима ЧП, карантин может вводиться на основании подзаконных актов Правительства и/или региональных органов государственной власти.

Иными словами, в случае использования особого правового режима карантина как минимум был бы соблюден принцип законности, а при условии последовательной и системной законодательной работы по дополнению данного правового режима (прежде всего, в части пределов и критериев ограничений прав человека) на уровне федерального законодательства мог бы быть обеспечен и принцип соразмерности. При таких условиях применение особого правового режима карантина могло бы быть квалифицировано как соответствующее Конституции России как по формальным, так и по материальным критериям.

На справедливость данного вывода, в частности, указывает опыт конструирования особого правового режима для противодействия глобальной пандемии COVID-19 в Германии, правопорядок которой в значительной мере схож с отечественным в части нормативно-правовых основ введения режимов чрезвычайного положения и карантина.

Так, в Германии правовой основой введения ограничительных мер стали положения именно Закона о защите от инфекционных заболеваний (*Infektionsschutzgesetz*)[292]. Вследствие пандемии COVID-19 в данный закон были внесены поправки, существенно расширяющие полномочия органов исполнительной власти (как на федеральном уровне, так и на уровне земель) по введению запретов и ограничений в интересах общественного здоровья, причем осуществляемое ими нормативное регулирование было освобождено от необходимости предварительного утверждения Бундесратом – органом, представляющим интересы земель[293] (что также указывает на признание «опережающего» регионального регулирования и отступление от ординарных правовых процедур).

Закон о защите от инфекционных заболеваний дает право компетентным органам (как правило, землям и муниципальным органам власти) принимать необходимые ограничительные меры мониторингового, предупреждающего и предупредительного характера. В их числе: запреты на публичные собрания, карантинные меры и ограничения свободы передвижения, запрет на индивидуальную профессиональную деятельность, приостановку деятельности общественных учреждений.

Эти меры могут вводиться на разных уровнях: общеобязательном (акты «общего применения», распространяющиеся на всю указанную в акте

[292] Gesetz zur Verhütung und Bekämpfung von Infektionskrankheiten beim Menschen (Infektionsschutzgesetz - IfSG) vom 20. Juli 2000 (BGBl. I S. 1045) (das zuletzt durch Artikel 2 des Gesetzes vom 18. November 2020 (BGBl. I S. 2397) geändert worden ist) [Электронный ресурс]. URL: https://www.gesetze-im-internet.de/ifsg/ (дата обращения: 30.03.2024).

[293] Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland (in der im Bundesgesetzblatt Teil III, Gliederungsnummer 100-1, veröffentlichten bereinigten Fassung, das zuletzt durch Artikel 1 u. 2 Satz 2 des Gesetzes vom 29. September 2020 (BGBl. I S. 2048) geändert worden ist) [Электронный ресурс]. URL: https://www.gesetze-im-internet.de/gg/index.html (дата обращения: 30.03.2024).

категорию населения), коллективном (акты, адресованные конкретным категориям населения – например, посетителям концертов или ночных клубов), индивидуальном (акты, вынесенные в отношении отдельных лиц). При этом все меры, согласно данному закону, могут касаться не только инфицированных лиц или лиц с подозрением на заболевание, но и населения в целом[294].

При этом в §§ 28-32 Закона о защите от инфекционных заболеваний четко указаны категории прав, которые могут ограничиваться при угрозе распространения эпидемии: право на свободу и личную неприкосновенность человека (ст. 2 Основного закона Германии[295]), свобода передвижения (ст. 11 Основного закона Германии), свобода собраний (ст. 8 Основного закона), неприкосновенность жилища (ст. 13 Основного закона Германии). Подобный подход обеспечивает не только законность ограничения конституционных прав и свобод в целях защиты от инфекционных заболеваний, но и устанавливает пределы соответствующих ограничений, обеспечивая тем самым балансировку публичных (государственных) и частных интересов, защищая конституционные права и свободы от необоснованного ограничения.

Как и в России, в Германии возможно введение чрезвычайного положения: в этом случае права и свободы могут быть радикально ограничены; также становится возможной жесткая централизация власти. Однако этот режим, как и в России, в Германии введен не был. Вместо этого в ноябре 2020 г. в Закон о защите от инфекционных заболеваний был введен новый особый правовой режим – «эпидемическая ситуация национального значения».

[294] См.: A Preliminary Human Rights Assessment of Legislative and Regulatory Responses to the COVID-19 Pandemic across 11 Jurisdictions. Bonavero Report № 3/2020. 6 may 2020.
[295] Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland (23. Mai 1949) // BGBl. S. 1. [Электронный ресурс]. URL: https://www.gesetze-im-internet.de/gg/index.html (дата обращения: 30.03.2024).

Эпидемическая ситуация национального значения – это особый правовой режим, который вводится и отменяется Бундестагом при одновременном совпадении следующих условий:

- Всемирная организация здравоохранения объявила чрезвычайную ситуацию международного масштаба, и возникла угроза проникновения опасного инфекционного заболевания на территорию ФРГ;
- имеет место распространение угрожающего инфекционного заболевания в нескольких землях ФРГ или существует угроза такого распространения.

Новеллы, связанные с введением в законодательство указанной категории, также предусматривали введение дополнительных полномочий федерального правительства (в первую очередь – министерства здравоохранения и министерства иностранных дел) по обеспечению населения лекарственными средствами, по восстановлению контроля на границах, по ограничению трансграничных перемещений и т.д. Остальные же меры по-прежнему принимались в основном землями[296].

Как указывается в экспертных комментариях, земли довольно активно начали собственное нормотворчество, делегированное им в силу Закона о защите от инфекционных заболеваний. Это привело к резкому росту обжалований нормативно-правовых актов земель, вводящих ограничения в судах. В частности, заявители требовали отменить те или иные акты по причинам их противоречия Основному закону ФРГ, а также ввиду выхода регионального законодателя за пределы его полномочий[297].

Суды по-разному подходили к оценке таких заявлений. Изначально, во время «первой волны» пандемии (весна 2020 г.) в решениях часто указывалось, что вводимые меры соразмерны – т.е. необходимы и уместны.

[296] Coronavirus COVID-19 outbreak in the EU Fundamental Rights Implications in Germany [Электронный ресурс] // URL: https://fra.europa.eu/sites/default/files/fra_uploads/germany-report-covid-19-april-2020_en.pdf (дата обращения: 30.03.2024).
[297] A Preliminary Human Rights Assessment of Legislative and Regulatory Responses to the COVID-19 Pandemic across 11 Jurisdictions…

Например, в одном из дел, рассмотренных Высшим административным судом Баварии в мае 2020 г., суд отказал в отмене регионального постановления, обязывающего граждан носить маску в общественных местах, поскольку «при оценке основных прав, которые затрагиваются в споре, права третьих лиц преобладают над правами истца». Суд указал, что ограниченное по времени нарушение основного права на личную свободу, которое ограничивается требованием носить маску, отходит на второй план по сравнению с правом на жизнь других лиц[298].

Однако уже осенью 2020 г. тот же суд посчитал, что акты земель, вводящие длительные ограничения прав и свобод на основании §§ 28-32 Закона о защите от инфекционных заболеваний требуют более строгого соответствия положению ч. 1 ст. 80 Основного закона ФРГ, касающегося делегированного законодательства. В частности, в одном из решений было указано, что введение ограничительных мер на конкретной территории может быть неоправданным ввиду неравномерно распределенного характера пандемии и сложности определения критериев, по которым вводимые меры являются необходимыми[299]. Схожее мнение выразил и Административный суд Майнца, в решении которого было сказано, что требования ст. 80 Основного закона ФРГ о необходимости регулирования на уровне федерального закона «содержания, цели и объема предоставленных землям полномочий» должны соблюдаться тем более строго, чем более длительными являются вводимые делегированным законодательством ограничения прав и свобод[300].

В итоге вследствие довольно жесткой критики, высказанной как в научно-экспертном сообществе[301], так и в рамках принятых судебных решений, в Германии было решено на законодательном уровне ввести перечень защитных мер ограничительного характера, которые могут

[298] VGH Bayern. № 20 NE 20.926. 5. Mai 2020.
[299] VGH Bayern. № 20 NE 20.2360. 29.10.2020.
[300] VG Mainz. № 1 L 843/20. 01.11.2020.
[301] Corona und die Grundrechte-Wie viel Verbot ist erlaubt? [Электронный ресурс] // URL: https://www.zdf.de/nachrichten/politik/coronavirus-grundrechte-102.html (дата обращения: 30.03.2024).

приниматься землями при условии, что Бундестаг не объявил о прекращении режима эпидемической ситуации национального значения. Такой перечень (открытого характера) был введен новым параграфом §28a Закона о защите от инфекционных заболеваний, который вступил в силу 19 ноября 2020 г.

Сюда, в частности, были отнесены следующие меры:

- обеспечение социальной дистанции в общественных местах;
- обязанность носить маску;
- ограничение на посещение частных и общественных мест;
- обязанность закупать и размещать на своей территории средства личной гигиены (антисептики) для предприятий и организаций;
- запрет или ограничение досуговых мероприятий;
- запрет или ограничение доступа к объектам индустрии развлечений;
- запрет или ограничение культурных мероприятий, равно как и деятельности учреждений культуры;
- запрет или ограничение занятий спортом;
- запрет или ограничение на проведение мероприятий, собраний, включая религиозные;
- запрет или ограничение работы предприятий общепита;
- запрет или ограничение на вход в медицинские и социальные учреждения (школы, университеты, больницы и т.д.);
- организация обработки персональных данных клиентов, гостей или участников мероприятия с целью отслеживания и прерывания возможных цепочек заражения коронавирусом.

В п. 2 § 28a Закона о защите от инфекционных заболеваний также были установлены особо ограничительные меры, которые могут вводиться лишь в случае, если их отсутствие повлечет за собой невозможность эффективного сдерживания распространения инфекционного заболевания «даже с учетом принятия всех других защитных мер» (принцип соразмерности). Сюда относится: запрет на проведение митингов и иных публичных мероприятий

по смыслу ст. 8 Основного закона ФРГ (право собираться мирно и без оружия), а также религиозных и идеологических собраний; такое ограничение свободы передвижения, при котором покидать жилище можно будет только в определенное время или для определенных целей (т.н. «комендантский час»); запрет на посещение родственников в домах престарелых, роддомах, больницах и иных социальных учреждениях.

Еще одним указанием на принцип необходимости может служить положение все того же § 28a о том, что все ограничительные меры «не должны приводить к полной изоляции отдельных лиц или социальных групп»: цель состоит лишь в обеспечении минимального количества социальных контактов.

Однако принципиально важным моментом для наиболее полной реализации принципа соразмерности стало введение критериев, на основании которых может вводиться тот или иной объем ограничений (т.е. уточнение критериев разумности, пригодности ограничительных мер и их необходимости).

Эти критерии формулируются как показатели заболеваемости в расчете на 100 000 жителей. При достижении указанных в §28a Закона о защите от инфекционных заболеваний пороговых значений возможно расширение или сужение круга принимаемых защитных мер. В этих целях установлена довольно подробно прописанная система мониторинга и передачи информации на федеральный уровень относительно текущей эпидемиологической ситуации. Также новым регулированием было введено правило о том, что все вводимые защитные меры должны быть привязаны к конкретной местности на уровне районов, округов или городских округов, в зависимости от местного уровня инфицирования. Это правило призвано четко определить пределы делегированного законодательства по вопросам ограничительных мер.

Подобные новеллы можно оценить позитивно – как по критерию законности (формальный критерий), так и по критериям соразмерности

(материальные критерии), которые специально учтены в обновленном тексте Закона о защите от инфекционных заболеваний. Действительно, до принятия этих новелл полномочия, предоставленные федеральным землям по борьбе с коронавирусом, часто формулировались слишком обобщенно. Это неоднократно приводило к разнице в судебной оценке введенных мер, а также к бюрократическим сложностям ввиду необходимости консультаций между федеральными органами исполнительной власти и органами исполнительной власти земель[302].

В целом законодательство Германии, ограничивающее права и свободы граждан в целях защиты общественного здоровья от угрозы COVID-19 в большей степени отвечает требованиям законности и соразмерности, нежели меры, принятые в России. Во многом этому способствует строгий судебный контроль за региональным нормотворчеством, а также осуществленная в ноябре 2020 г. четкая законодательная регламентация перечня защитных мер, критериев их введения, а также пределов нормотворчества земель.

Власти Германии в целях адекватного реагирования на вызовы глобальной пандемии внесли изменения в Закон о защите от инфекционных заболеваний, дополнив его режимом «эпидемическая ситуация национального значения».

Данный режим содержал в себе перечень основных конституционных прав, которые могут подвергаться ограничениям в связи с пандемией (в частности, это были права на свободу и личную неприкосновенность, свободу передвижения, свободу собраний и неприкосновенность жилища). Также в рамках данного режима прямо предусматривались ограничительные полномочия компетентных органов в части разработки и реализации мер мониторингового, предупреждающего и предупредительного характера.

Позднее законодательно был закреплен перечень непосредственных ограничительных мероприятий, осуществление которых допускается в

[302] Noerr: Parlament beschließt Änderungen des Infektionsschutzgesetzes [Электронный ресурс] // URL: https://www.noerr.com/de/newsroom/news/parlament-beschliesst-anderungen-des-infektionsschutzgesetzes (дата обращения: 30.03.2024).

условиях эпидемической ситуации национального значения. Также были установлены особо ограничительные меры (запрет на проведение митингов, комендантский час, запрет на посещение родственников в социальных учреждениях), которые могут вводиться лишь в случае, если их отсутствие повлечет за собой невозможность эффективного сдерживания распространения COVID-19 «даже с учетом принятия всех других защитных мер».

В России, несмотря на наличие закрепленной законодательно принципиальной возможности введения особого правового режима карантина, власти пошли по другому пути и трансформировали под вызовы COVID-19 режим повышенной готовности. При этом подобная трансформация юридически была осуществлена недостаточно полно и последовательно, а также опиралась преимущественно на региональное нормотворчество. В частности, в авангарде изменения содержания режима повышенной готовности находилась Москва. Указ Мэра Москвы «О введении режима повышенной готовности» фактически выступил в качестве источника для аналогии в других регионах Российской Федерации, и возможности введения особого правового режима карантина другими регионами не были использованы.

При этом важно отметить, что в результате подобных действий содержание режима повышенной готовности было существенно расширено (вплоть до смешения с режимом чрезвычайного положения) и стало включать в себя возможности по установлению прямых ограничений конституционных прав и свобод граждан (права на свободу передвижения, права на тайну личной жизни, права на свободу ведения предпринимательской деятельности и др.). Более того, последовавшие за региональным нормотворчеством изменения в федеральное законодательство (в частности, в КоАП РФ) не только косвенно подтвердили законность подобного расширения, но и повлекли за собой возникновение серьезного дисбаланса самих публичных интересов в контексте соотношения

регионального режима повышенной готовности и конституционного режима чрезвычайного положения.

В подобном контексте (учитывая, что пандемия COVID-19 в 2022 г. фактически закончилась) для устранения отмеченных негативных правовых явлений в будущем представляется целесообразным разработать в России особый правовой режим противодействия пандемиям и отказаться от применения режима повышенной готовности для противодействия угрозам, аналогичным угрозам глобальной пандемии COVID-19.

Если придерживаться логики противодействия пандемии COVID-19, то соответствующий режим должен разрабатываться в рамках отечественного особого правового режима карантина, предоставляющего субъектам Российской Федерации большую гибкость в части оперативности и содержания реагирования на вызовы потенциальных пандемий. Учитывая уникальность глобальной пандемии COVID-19 и вызванных ей экстраординарных ситуаций, также можно отметить, что в будущем подобная гибкость может позволить противодействовать и эпидемиям, распространяющимся на территории только одного субъекта без обращения к Президенту России и Совету Федерации.

Однако, как продемонстрировала практика регионального нормотворчества в условиях противодействия пандемии COVID-19, предоставление субъектам Российской Федерации широких дискреционных полномочий в сфере ограничения прав человека на большом отрезке времени влечет за собой дисбаланс частных и публичных интересов. Во многом подобный дисбаланс был обусловлен отсутствием пределов и критериев ограничений прав человека на уровне федерального законодательства. Однако даже в условиях формирования соответствующих пределов и ограничений передача на региональный уровень полномочий по установлению серьезных ограничений основополагающих прав и свобод человека видится не вполне соответствующей конституционным принципам.

Таким образом, с одной стороны, нужно предоставить субъектам Российской Федерации достаточную степень дискреции для оперативного реагирования на эпидемии, а с другой – необходимо предусмотреть ограничения такой дискреции на федеральном уровне. При этом требуется обеспечение баланса частных (в виде сохранения исходного содержания прав и свобод) и публичных (в виде противодействия пандемиям) интересов.

Решение соответствующих задач может быть осуществлено за счет дробления особого правового режима противодействия пандемиям, дополнения ФКЗ о ЧП новым видом ЧП «эпидемическая ситуация федерального или регионального значения» и уточнения норм о карантине в Федеральном законе «О санитарно-эпидемиологическом благополучии населения».

Предмет экстраординарного регулирования между ФКЗ о ЧП и Федеральным законом «О санитарно-эпидемиологическом благополучии населения» должен быть разграничен по аналогии с разграничением предмета регулирования между ФКЗ о ЧП и ФЗ о ЧС (в его строгом толковании).

Иными словами, использование правового режима чрезвычайного положения для противодействия пандемиям должно предполагать: во-первых, широкий масштаб и остроту эпидемических угроз, создающих риски для конституционного строя и «жизни нации» (в терминологии Сиракузских принципов); во-вторых, возможность применения серьезных ограничений прав и свобод человека, соответствующих масштабу возникших эпидемических угроз.

В свою очередь, особый правовой режим карантина в рамках Федерального закона «О санитарно-эпидемиологическом благополучии населения»: во-первых, в качестве своей цели должен быть ориентирован на купирование отдельных очагов инфекционных заболеваний; во-вторых, должен предполагать возможность только индивидуально определенного ограничения прав и свобод граждан (ограничения прав и свобод

инфицированных граждан и потенциальных носителей инфекционных заболеваний); ограничения прав и свобод в пределах определенных местностей в пределах одного или нескольких муниципальных образований; ограничения прав и свобод граждан, прибывающих из местностей с повышенной эпидемической опасностью.

В подобном контексте, исходя из немецкого опыта в соответствующей сфере, представляется целесообразным на уровне ФКЗ о ЧП в рамках новой ст. 13.1 «Эпидемическая ситуация федерального или регионального значения» предусмотреть ключевые нормативные основы соответствующего нового правового режима (Концепция внесения изменений в федеральное законодательство изложена в Приложении 2).

При этом ст. 11 ФКЗ о ЧП должна быть дополнена новым пунктом «л», указывающим на возможность использования в качестве меры, применяемой при введении чрезвычайного положения, также введения эпидемической ситуации федерального или регионального значения. Дополнительно ст. 13 ФКЗ о ЧП должна быть дополнена новым пунктом «б.1» – введение эпидемической ситуации федерального или регионального значения.

Сама ст. 13.1 «Эпидемическая ситуация федерального или регионального значения» должна предусматривать следующее:

1. Возможность введения данного режима на федеральном уровне (эпидемическая ситуация федерального значения) и на уровне отдельных субъектов Российской Федерации (эпидемическая ситуация регионального значения).

При этом в случае введения эпидемической ситуации федерального значения она должна носить характер общего режима, в рамках которого на уровне отдельных субъектов Российской Федерации должны вводиться конкретные наборы ограничительных мер и дополнительных обязанностей граждан и организаций в пределах, установленных ФКЗ о ЧП и указом Президента о введении ЧП.

Иными словами, предлагается прямо предоставить субъектам Российской Федерации полномочия по точечной донастройке правового режима эпидемической ситуации, исходя из региональных особенностей (как общих, так и непосредственно связанных с состоянием санитарно-эпидемиологической ситуации), но ограничить их строгими положениями ФКЗ о ЧП и положениями указа Президента о введении ЧП, утвержденного Советом Федерации.

Деятельность региональных органов государственной власти не должна приостанавливаться. Она может быть лишь подчинена специально созданным экстраординарным федеральным органам государственной власти со специальной компетенцией в сфере противодействия конкретной эпидемической ситуации (по аналогии со штабами по предупреждению завоза и распространения новой коронавирусной инфекции на территории Российской Федерации). Также может предполагаться формирование региональной и территориальной системы таких органов.

2. Перечень конституционных прав и свобод, которые могут ограничиваться в рамках особого правового режима эпидемической ситуации федерального значения и регионального значения.

Как показала практика и проанализированный зарубежный опыт, к соответствующему перечню должны быть отнесены: свобода передвижения, свобода собраний, свобода ведения предпринимательской деятельности. Перечень может быть дополнен и иными конституционными правами и свободами, но, в любом случае, он должен носить закрытый характер и не предполагать расширительного толкования.

3. Перечень конституционных прав и свобод, реализация которых в условиях особого правового режима эпидемической ситуации осуществляется особым образом.

К данному перечню могут быть отнесены: право на образование (осуществляется дистанционно); культурные права (осуществляются дистанционно); право на социальное обеспечение (осуществляется «на

дому»); право на охрану здоровья (осуществляется «на дому»); свобода слова (осуществляется с учетом ограничений, установленных законодательством об административной и уголовной ответственности за распространение заведомо ложной информации о пандемии как обстоятельстве, представляющем угрозу жизни и здоровью граждан (ст. 207.1, ст. 207.2 УК РФ, ч. 10.1, ч. 10.2, ч. 11 ст. 13.15 КоАП РФ)).

В качестве дополнительного элемента балансировки публичных и частных интересов при ограничении прав и свобод в рамках особого правового режима эпидемической ситуации необходимо предусмотреть государственные гарантии реализации данных прав в особых условиях (режим «выходных дней», налоговые льготы, моратории на исполнение обязательств, дистанционное предоставление государственных услуг, образовательных и медицинских услуг).

4. Объективные критерии для введения особого правового режима эпидемической ситуации федерального и регионального значения.

Правовой режим эпидемической ситуации федерального значения должен вводиться при превышении показателей заболеваемости определенных пороговых значений (определенных в соответствии с санитарно-эпидемиологическими стандартами) более чем в половине субъектов Российской Федерации. Правовой режим эпидемической ситуации регионального значения должен вводиться при превышении аналогичных показателей заболеваемости в пределах региона.

При снижении показателей заболеваемости ниже пороговых значений особый правовой режим эпидемической ситуации должен отменяться, а все ограничения конституционных прав и свобод сниматься. Последний аспект особенно важен в контексте выборочного действия антиковидных ограничений в России даже после окончания пандемии COVID-19.

5. Перечень защитных мер ограничительного характера, включая: обеспечение социальной дистанции в общественных местах; обязанность использовать средства индивидуальной защиты (в частности, медицинские

маски); ограничение на посещение частных и общественных мест; запрет или ограничение досуговых мероприятий; запрет или ограничение доступа к объектам индустрии развлечений; запрет или ограничение культурных мероприятий, равно как и деятельности учреждений культуры; запрет или ограничение занятий спортом; запрет или ограничение на проведение мероприятий, собраний, включая религиозные; запрет или ограничение работы предприятий общепита; запрет или ограничение на вход в медицинские и социальные учреждения (школы, университеты, больницы и т.д.); организация обработки персональных данных клиентов, гостей или участников мероприятия с целью отслеживания и прерывания возможных цепочек заражения коронавирусом, а также иные защитные меры, пригодные и необходимые для противодействия эпидемической ситуации, исходя из ее характеристик.

6. В качестве исключительной ограничительной меры, введение которой возможно только при неэффективности иных мер, может быть предусмотрена обязательная самоизоляция – такое ограничение свободы передвижения, при котором покидать жилище можно будет только в определенное время или для определенных целей; запрет на посещение родственников в домах престарелых, роддомах, больницах и иных социальных учреждениях.

Также для разграничения «эпидемической ситуации» и «карантина» необходимо внести изменения в Федеральный закон «О санитарно-эпидемиологическом благополучии населения», а именно:

– п. 1 ст. 31 должен быть дополнен следующим предложением: «в пределах определенных местностей, в пределах одного или нескольких муниципальных образований и/или в связи с прибытием на территорию Российской Федерации лиц из местностей с повышенной эпидемической опасностью, установленной уполномоченным нормативными актами главных государственных санитарных врачей»;

– п. 3 ст. 32 должен быть дополнен новым абзацем следующего содержания: «Порядок осуществления ограничительных мероприятий (карантина) должен быть ограничен пределами одного или нескольких муниципальных образований и/или должен распространяться только на больных инфекционными заболеваниями и лиц, являющихся носителями возбудителей инфекционных заболеваний».

Представляется, что подобный подход позволит обеспечить баланс публичных и частных интересов в рамках защиты государства и общества от эпидемических ситуаций и будет соответствовать формальным и материальным критериям конституционности особых (экстраординарных) правовых режимов.

2.3. Нормативные основы ограничений прав человека на отдельных территориях России в период проведения специальной военной операции

Начало специальной военной операции России на Украине (далее также – СВО) 24 февраля 2022 г. стало серьезным вызовом для национальной безопасности страны. Незадолго до этого Россия признала независимость республик Донбасса, заключив с ними договоры о дружбе, сотрудничестве и взаимной помощи, в силу которых, а также на основе Устава ООН, Вооруженные Силы России были введены как на территорию этих республик, так и в отдельные регионы Украины. Позднее, в октябре 2022 г., в состав Российской Федерации были приняты четыре новых субъекта: Донецкая Народная Республика[303] (ДНР), Луганская Народная Республика[304] (ЛНР), Запорожская область[305] и Херсонская область[306].

[303] Федеральный конституционный закон от 04.10.2022 № 5-ФКЗ (ред. от 26.12.2024) «О принятии в Российскую Федерацию Донецкой Народной Республики и образовании в составе Российской Федерации нового субъекта – Донецкой Народной Республики» // Собрание законодательства РФ. 10.10.2022. № 41. Ст. 6930.

[304] Федеральный конституционный закон от 04.10.2022 № 6-ФКЗ (ред. от 26.12.2024) «О принятии в Российскую Федерацию Луганской Народной Республики и образовании в составе Российской Федерации нового субъекта – Луганской Народной Республики» // Собрание законодательства РФ. 10.10.2022. № 41. Ст. 6931.

[305] Федеральный конституционный закон от 04.10.2022 № 7-ФКЗ (ред. от 26.12.2024) «О принятии в Российскую Федерацию Запорожской области и образовании в составе Российской Федерации нового субъекта – Запорожской области» // Собрание законодательства РФ. 10.10.2022. № 41. Ст. 6932.

С конституционно-правовой точки зрения наиболее важным последствием специальной военной операции в контексте соотношения прав человека и интересов государственной безопасности здесь стало введение военного положения, которое было объявлено в «полном объеме» на территории четырех «новых регионов» Российской Федерации – Донецкой и Луганской народных республик, Херсонской и Запорожской областей, а также введение на других территориях Российской Федерации новых, «нетипичных» особых правовых режимов функционирования органов государственной власти.

Режим военного положения был введен в соответствии со ст. 87 Конституции России, ст. 3 и ст. 4 ФКЗ о ВП и Указом Президента Российской Федерации от 19 октября 2022 г. № 756 (далее – Указ № 756)[307]. Основанием для введения военного положения (целью его введения), согласно данному Указу, стало применение вооруженной силы против территориальной целостности Российской Федерации.

Отметим, что ситуация в полной мере соответствовала данному обоснованию: 5 октября 2022 г. Президентом РФ были подписаны четыре федеральных конституционных закона, которые на основании волеизъявления, выраженного на прошедших в конце сентября 2022 г. референдумах, констатировали «новую территориальную реальность» – четыре бывших области Украины в их административных границах были включены в состав Российской Федерации. Как следствие, ведущиеся на их территории бои с Вооруженными силами Украины логично трактовались как посягательство на территориальную целостность России с использованием военной силы – а значит, имелись все законные основания для введения

[306] Федеральный конституционный закон от 04.10.2022 № 8-ФКЗ (ред. от 26.12.2024) «О принятии в Российскую Федерацию Херсонской области и образовании в составе Российской Федерации нового субъекта - Херсонской области» // Собрание законодательства РФ. 10.10.2022. № 41. Ст. 6933.
[307] Указ Президента РФ от 19.10.2022 № 756 «О введении военного положения на территориях Донецкой Народной Республики, Луганской Народной Республики, Запорожской и Херсонской областей» // Собрание законодательства РФ. 24.10.2022. № 43. Ст. 7381.

военного положения. В соответствии с конституционной процедурой, Указ № 756 был единогласно одобрен Советом Федерации.

Впрочем, важно отметить, что де-факто, а также де-юре (по крайней мере, с точки зрения законодательства Украины, а также с точки зрения законодательства ДНР и ЛНР, которые были признаны независимыми государствами еще 22 февраля 2022 г., за полгода до их принятия в состав России) военное положение уже действовало на всех «новых территориях», т.е. практика ограничения прав и свобод граждан в условиях особого правового режима уже имела место с самого начала специальной военной операции на Украине[308].

Однако специальная военная операция и ее негативные с точки зрения обеспечения прав и свобод граждан последствия в территориальном плане не ограничиваются «новыми регионами»: уже с весны 2022 г., еще до присоединения последних, военные действия Украины имели место и на территории Российской Федерации. Основной удар в этом плане на себя приняли приграничные с Украиной территории – Брянская, Курская, Белгородская области, Республика Крым и Севастополь, а также (в меньшей степени) риски ущерба от действий ВСУ и украинских спецслужб повысились в таких субъектах России, как Ростовская область, Краснодарский край и Воронежская область.

В этих условиях возникла объективная необходимость найти баланс между потребностью минимизировать данные риски и в то же время не допустить негативных социальных эффектов от введения военного положения, которое разумно рассматривалось как излишне жесткий правовой режим.

В результате было найдено компромиссное решение, воплощенное в Указе Президента Российской Федерации от 19 октября 2022 г. № 757

[308] На территории Херсонской и Запорожской областей действовал «общенациональный» режим военного положения, введенный Указом Президента Украины № 64/2022 «О введении военного положения в Украине»; на территории ДНР режим военного положения был введен еще в 2014-м г. Постановлением Совета Министров Донецкой Народной Республики от 25.05.2014, аналогичные меры были введены и руководством ЛНР.

«О мерах, осуществляемых в субъектах Российской Федерации» (далее – Указ № 757)[309]. Данный акт был принят одновременно с рассмотренным выше Указом № 756, отсылка к последнему содержится уже в названии – что демонстрирует аналогичную с политико-правовой точки зрения целевую направленность, взаимообусловленность данных указов Президента РФ.

Указом № 757 сразу устанавливается, что его цель – обеспечить эффективность деятельности региональных органов исполнительной власти в условиях, когда на «новых территориях» объявлено военное положение. Таким образом, четко очерчен круг адресатов данного акта – ОИВ субъектов Российской Федерации.

Указом вводятся четыре варианта «режимов» (в документе не используется термин «особые правовые режимы», но из содержания его норм можно заметить, что речь идет именно о них): максимальный (1) и средний (2) уровень реагирования, уровень повышенной готовности (3) и уровень базовой готовности (4). Каждый из этих режимов был введен на территории четко определенного перечня субъектов РФ – в зависимости от того, какой уровень военных рисков был характерен для каждой территории.

Как видно уже из названия, особые правовые режимы различаются, в первую очередь, по критерию объема специальных мер и ограничений, которые допускаются в рамках таких режимов. В частности, «максимальный уровень реагирования» находится в прямой связи с режимом военного положения: он вводится на территориях «новых субъектов» Российской Федерации, а его содержание раскрывается путем отсылки к ФКЗ о ВП. Смысловая разница между данными терминами, на наш взгляд, состоит в адресации: «военное положение» описывает в целом чрезвычайный по своему характеру правовой режим, тогда как «максимальный уровень реагирования» направлен на регулирование деятельности органов исполнительной власти в условиях военного положения.

[309] Указ Президента Российской Федерации от 19.10.2022 № 757 «О мерах, осуществляемых в субъектах Российской Федерации в связи с Указом Президента Российской Федерации от 19 октября 2022 г. № 756» // Собрание законодательства РФ. 24.10.2022. № 43. Ст. 7382.

В рамках режима «максимального уровня реагирования», помимо полномочий и процедур, предусмотренных нормами ФКЗ о ВП, также установлен максимальный объем дополнительных групп полномочий, переданных на уровень органов государственной власти субъектов Российской Федерации (см. Таблицу 1). Данные полномочия сами по себе не носят ограничительного характера, однако реализация некоторых из них подразумевает возможность принятия конкретных рестриктивных мер.

Таблица 1. Полномочия ОГВ субъектов РФ

в зависимости от правового режима по Указу № 757

	Полномочия в рамках ФЗ «О военном положении»	Мобилизационные мероприятия в сфере экономики и деятельности ОГВ и МСУ	Мероприятия в области территориальной обороны	Мероприятия в области ГО и ЧС	Полномочия по обеспечению потребностей ВС РФ
Максимальный уровень реагирования					
Средний уровень реагирования	-				
Уровень повышенной готовности	-	-			
Уровень базовой готовности	-	-	-		

В целях прояснения того, как именно «новые регионы» реализуют данные им в рамках объявленного военного положения и режима «максимального уровня реагирования» полномочия, обратимся к Указу

Главы ДНР Д.В. Пушилина № 357[310], изданного во исполнение Указа № 756 о военном положении. В соответствии с данным документом, на территории ДНР введены следующие меры обеспечения режима военного положения, напрямую либо косвенно касающиеся ограничения прав и свобод граждан:

- установление особого порядка перемещения через границу ДНР (для ряда ответственных лиц) и границу РФ, а также запрета для иностранных граждан и лиц без гражданства на нахождение в общественных местах в будние дни с 23:00 до 04:00 часов (кроме специально указанных лиц, преимущественно – сотрудников силовых структур, военных и лиц, обслуживающих объекты критической инфраструктуры и обеспечивающих базовые процессы жизнедеятельности);
- ограничение выбора места пребывания граждан;
- ограничение движения частного и общественного транспорта без спецпропуска, их досмотр;
- наделение представителей уполномоченных органов правом проверки документов у граждан, их досмотра (изъятия личных средств наблюдения, фото- и видеосъемки, связи и т.п.) и задержания для установления личности в случае необходимости;
- введение запрета на проведение различных массовых акций и мероприятий (митинги, собрания и пр.), несанкционированных Оперативным штабом обороны, а также забастовок;
- введение военной цензуры, порядка организации работы СМИ, а также контроля за различного рода сообщениями (телефонными, почтовыми, интернет-сообщениями) между гражданами и организациями;

[310] Указ Главы ДНР от 18.09.2023 № 357 О мерах, применяемых на территории Донецкой Народной Республики в соответствии с Указом Президента Российской Федерации от 19 октября 2022 г. № 757 (в ред. от 12.12.2023 № 603) / Сайт Главы ДНР [Электронный ресурс]. URL: https://gisnpa-dnr.ru/npa/0001-357-20230918/ (дата обращения: 31.03.2024).

- введение запрета на частное использование приемопередающих радиостанций;
- введение ограничений на деятельность представителей СМИ без аккредитации, а также на журналистскую деятельность лиц, признанных иностранными агентами.

Отметим, что каждая из этих мер практически дословно воспроизводит формулировки, указанные в ст. 7 ФКЗ о ВП. Однако далеко не все из предусмотренных здесь мер были введены в ДНР и других «новых регионах».

Так, что касается выборного процесса в ДНР в условиях военного положения (если не в федеральные, то хотя бы в местные органы власти, на которые Указом № 756 также распространялись особые условия), то настоящий Указ не предусматривал введения каких-либо ограничений или запретов.

Аналогичным образом не вводились и другие ограничительные меры, которые предусмотрены ст. 7 ФКЗ о ВП. В частности, на территории ДНР (равно как и на территории других «новых субъектов») не осуществляется привлечение граждан к выполнению работ для нужд обороны и ликвидации последствий военных действий, не практикуются официальные запреты политических партий или организаций, интернирование иностранных граждан, ограничения на пересечение гражданами ДНР границы с другими российскими регионами и т.п.

Тем не менее важно понимать, что действующее законодательство не ограничивает глав «новых субъектов» в вопросах введения любых других мер, предусмотренных ст. 7 ФКЗ о ВП, поскольку указами № 756 и 757 эти полномочия переданы именно высшим должностным лицам субъектов Российской Федерации. Впрочем, сегодня довольно трудно оценить, проводится ли в органах государственной власти «новых субъектов» оценка правомерности вводимых ограничений прав человека. Кроме того, за относительно короткий срок независимости (2014 – 2022 гг.) сам институт

прав человека в народных республиках Донбасса не получил своего окончательного оформления[311].

Примечательно, что в условиях постепенной правовой интеграции «новых территорий» в единое политико-правовое пространство Российской Федерации постепенно минимизируются лакуны и противоречия, присущие законодательству самопровозглашенных республик. Как следствие, «ограничения военного времени», принимаемые органами ДНР и ЛНР в качестве полноправных органов власти субъектов РФ, обретают более высокий уровень правовой определенности – поскольку по мере правовой интеграции очерчивается само содержание ограничиваемых прав, давно устоявшееся в конституционно-правовой доктрине и практике Российской Федерации. Образцом здесь служит законодательство других субъектов Российской Федерации, положения которого иногда дословно воспроизводятся при изменении ранее действовавших нормативно-правовых актов ДНР или при принятии новых.

Так, например, в марте 2024 г. депутаты Народного совета ЛНР приняли закон, призванный урегулировать вопросы организации и проведения публичных мероприятий, т.е. реализации гражданами права на мирные собрания[312]. Во многом он повторяет аналогичные акты, принятые в других субъектах Российской Федерации, однако в ст. 7 данного Закона отдельно указывается на роль силовых структур, которые в условиях военного положения могут принимать окончательное решение об одобрении или неодобрении конкретного публичного мероприятия.

Представляется, что по мере течения «переходного периода» постепенно принятие подобных актов приведет к формированию на «новых территориях» института прав человека уже по российскому образцу; отдельные виды прав и свобод приобретут привычные российскому

[311] Дибров Е.А. Проблема соблюдения прав человека в условиях вооруженного конфликта на юго-востоке Украины // Русская политология. 2018. № 3 (8). С. 83.

[312] Закон ЛНР от 25.03.2024 № 18 «О некоторых вопросах, связанных с проведением публичных мероприятий на территории Луганской Народной Республики» [Электронный ресурс]. URL: https://www.nslnr.su/zakonodatelstvo/normativno-pravovaya-baza/ (дата обращения: 16.03.2024).

правоприменителю очертания, что упростит возможность ограничения этих прав в случае необходимости.

Далее рассмотрим наиболее любопытный для настоящего исследования особый правовой режим, предусмотренный для восьми вышеперечисленных приграничных регионов России – это *средний уровень реагирования*.

В рамках этого правового режима, помимо полномочий, указанных в Таблице 1, введены конкретные меры, которые должны быть приняты на уровне субъекта Российской Федерации. Это:

a) усиление охраны общественного порядка и обеспечения общественной безопасности, охраны различных объектов критической инфраструктуры;
b) введение особого режима работы объектов критической инфраструктуры;
c) временное отселение жителей в безопасные районы;
d) введение и обеспечение особого режима въезда на территорию и выезда с нее, а также ограничение свободы передвижения по ней;
e) ограничение движения транспортных средств и осуществление их досмотра;
f) введение контроля за работой объектов, обеспечивающих функционирование транспорта, коммуникаций и связи, за работой типографий, вычислительных центров и автоматизированных систем, использование их работы для нужд обороны.

В данном перечне заметно, что первые две меры не затрагивают права и свободы граждан, третья и все прочие же воспроизводят формулировки ст. 7 ФКЗ о ВП. Это давало некоторым российским исследователям основание называть средний уровень реагирования «частичным военным положением». Действительно, Указ № 757 прямо очертил круг ограничений, которые могут приниматься высшими должностными лицами субъектов, на территории которых действует средний уровень реагирования, однако они не могут выходить за пределы этого круга.

Поскольку данные формулировки довольно широки, рассмотрим конкретные ограничительные меры, принятые в одном из приграничных регионов, наиболее сильно пострадавшем от украинской агрессии – это Белгородская область. Здесь уже 19 октября 2023 г. Постановлением был создан Оперативный штаб, который периодически публикует свои решения – в частности, это касается запрета на использование пиротехнических средств, на гражданское применение беспилотных летательных аппаратов (в том числе гражданских «квадрокоптеров»).

Следующий по уровню жесткости правовой режим – уровень повышенной готовности. Несмотря на то, что текстуально данный режим схож с режимом повышенной готовности, предусмотренным ФЗ о ЧС, он представляет собой элемент иного экстраординарного правового регулирования, именно – основан на положениях ФКЗ о ВП.

Уровень повышенной готовности действует на всех территориях Центрального и Южного федеральных округов (за исключением субъектов, на которые распространяются режимы максимального и среднего уровня готовности). Согласно Указу № 757, помимо полномочий, указанных в Таблице 1, здесь органы государственной власти субъектов РФ могут принимать меры из вышеуказанного перечня под пунктами «a», «b», «e», «f».

Таким образом, в рамках режима повышенной готовности права граждан практически не ограничиваются – здесь не предусмотрено ограничений свободы передвижения (если таковым не считать право ограничения движения транспортных средств), а также мер по принудительному переселению лиц в пункты временного размещения.

Наконец, последним «режимом», который по умолчанию действует в период действия военного положения во всех субъектах РФ, не указанных в рамках рассмотренных выше более жестких режимов, является уровень базовой готовности. Помимо полномочий, отмеченных в Таблице 1, органам государственной власти таких субъектов РФ разрешается применять лишь меры, охватываемые пунктами «a» и «b» из вышеуказанного перечня мер,

предусмотренных ст. 7 ФКЗ о ВП. Ни одна из этих групп мер не ограничивает права человека, и потому в этом плане контекст проведения СВО напрямую не влияет на правореализацию граждан, проживающих на территории большей части Российской Федерации. При этом возможность введения «иных мер» на территории, где не действует военное положение, прямо предусмотрена ст. 8 ФКЗ о ВП.

Важно отметить, что для реализации всех предоставленных Указом № 757 полномочий, органам государственной власти субъектов РФ предписывается создавать особые управленческие структуры – оперативные штабы. С точки зрения функций, состава, роли и места в реализации «чрезвычайных» полномочий органов государственной власти субъектов РФ правовой статус этих структур практически идентичен статусу оперштабов, которые создавались в рамках пандемии.

В оперативный штаб в силу положений Указа № 757 включаются представители Минобороны России, руководители соответствующих территориальных органов МВД России, МЧС России, ФСБ России, Росгвардии, а также «представители органов публичной власти соответствующего субъекта Российской Федерации и организаций». Таким образом, используя данную формулировку, Президент предоставляет высшему должностному лицу субъекта РФ самостоятельно выбрать представителей региональной власти, которые будут участвовать в работе штаба.

Несмотря на то, что на момент написания настоящей работы оперативные штабы функционируют в приграничных регионах уже более двух лет, информации об их деятельности в открытом доступе немного. Непроясненным с правовой точки зрения является даже статус данной структуры: оперативные штабы (в отличие от штабов территориальной обороны, которые в силу прямого указания закона являются координационными органами), видимо, следует квалифицировать в качестве совещательного органа при высшем должностном лице субъекта РФ.

Отметим, что в силу п.п. 7 и 8 Указа № 757 решения оперативного штаба и высшего должностного лица субъекта РФ являются обязательными для исполнения всеми органами и организациями, осуществляющими деятельность на территории соответствующего субъекта Российской Федерации, а также гражданами, зарегистрированными и/или находящимися на указанной территории.

Учитывая столь высокую юридическую силу решений, принимаемых в рамках обеспечения полномочий, предоставленных Указом № 757, важно рекомендовать органам государственной власти субъектов РФ при формировании оперативных штабов и организации их внутренней деятельности (в том числе путем принятия соответствующих актов) в обязательном порядке предусматривать в данных актах процедуру оценки любых вводимых мер на предмет их влияния на права и свободы граждан. Как минимум, данные меры должны отвечать трем критериям: законность, разумность (пригодность) и необходимость. В случае, если результат данной оценки отрицательный, мера приниматься не должна: вместо нее необходим поиск менее ограничительного и более пригодного варианта.

Как и в условиях пандемии COVID-19, введенные Указом № 757 правовые режимы подразумевают нетипичный для отечественной практики высокий уровень дискреции для региональной власти. В п. 6 данного Указа прямо подчеркивается, что «перечень реализуемых мер, сроки, особенности и порядок их реализации» определяются решениями высшего должностного лица субъекта РФ *самостоятельно* (но в пределах, установленных Указом и ФКЗ о ВП). Основой для принятия таких решений, согласно той же норме, должны являться «текущая ситуация и возникающие на территории субъекта РФ риски».

Определенным недостатком текста Указа № 757 видится отсутствие ясности в вопросе о том, *вправе* или *обязаны* региональные власти реализовывать предоставленные им полномочия; также В.А. Винокуров указывает на отсутствие указаний на то, какие именно органы

государственной власти субъектов ответственны за *реализацию* принятых высшим должностным лицом субъекта РФ решений[313].

Разумеется, что высшие должностные лица субъектов РФ разрабатывают принимаемые ими решения в тесной взаимосвязи с другими органами и должностными лицами – федерального, регионального и даже местного уровня: именно на такую всеобъемлющую координацию направлено и такое звено исследуемого институционального механизма, как оперативный штаб. Тем не менее именно на региональные власти, руководствуясь принципами федерализма, возложена основная ответственность за реагирование на «ситуацию на местах».

На наш взгляд, это наиболее удачное решение, которое позволяет оперативно реагировать на возникающие угрозы, смягчать или ужесточать принятые меры в зависимости от объективных условий, не допуская тем самым социальных потрясений и дисбаланса между ценностями прав человека и государственной безопасности. Весь институциональный механизм, предусмотренный Указом № 757 (оперативные штабы, высокий уровень дискреции, перечень предоставленных полномочий, разграничение по уровням особых правовых режимов), представляется оптимальным вариантом реагирования на угрозы, возникающие в контексте СВО (разумеется, при условии строгого контроля со стороны судебных органов, а также органов прокуратуры за законностью принимаемых мер и их персональными последствиями для отдельно взятого гражданина – в случае, если тот сообщает о нарушении его конституционных прав).

К сожалению, в условиях продолжения специальной военной операции трудно оценить, как скоро будут отменены или смягчены действующие ограничения, насколько изменятся территориальные границы действия особых правовых режимов. Вполне вероятно, что осложнение ситуации на фронте, изменения линии боевого соприкосновения могут повлечь

[313] Винокуров В.А. Специальная военная операция и режим военного положения: правовые пробелы // Военно-правовое обозрение. 2023. № 8. С. 60.

ужесточение ограничительных мер или их расширение на новые субъекты Российской Федерации.

Так, например, вторжение Вооруженных сил Украины на территорию Курской области 6 августа 2024 г. и установление оперативного контроля над частью территории данного субъекта повлекли за собой не введение на территории Курской области максимального уровня реагирования (полноценного военного положения), а введение правового режима контртеррористической операции на отдельных территориях Курской области. Аналогичным образом режим КТО был введен в Брянской и Белгородской областях. Основанием для введения трех режимов КТО выступило Решение Директора ФСБ, принятое им в рамках руководства Национальным антитеррористическим комитетом. Правовым основанием для введения КТО была названа ст. 11 Федерального закона «О противодействии терроризму». Впрочем, несмотря на закрепленное в ч. 2 ст. 11 данного закона требование о незамедлительном обнародовании решения о введении КТО, отмеченное выше решение Директора ФСБ в публичном доступе обнаружить не удалось. В дополнение к режиму КТО, введенному на отдельных территориях Курской области, на региональном уровне также был введен режим чрезвычайной ситуации в соответствии с ФЗ о ЧС[314].

Подобный подход видится не вполне последовательным с правовой точки зрения. Представляется, что в сложившихся условиях мог быть вполне использован разработанный Указом № 757 инструментарий реагирования на военные угрозы без применения режима КТО и режима ЧС. Впрочем, стоит отметить, что масштаб военных угроз на территории Курской, Брянской и Белгородской областей действительно существенно ниже масштаба соответствующих угроз на территориях «новых субъектов». В подобных условиях отказ от введения режима максимального реагирования

[314] Распоряжение Губернатора Курской области от 07.08.2024 № 233-рг «О введении режима чрезвычайной ситуации регионального характера и отмене режима повышенной готовности для органов управления и сил территориальной подсистемы РСЧС Курской области» // Официальный интернет-портал правовой информации http://pravo.gov.ru, 08.08.2024.

(полноценного военного положения) на всей территории Курской области может быть оценен позитивно с точки зрения выбора наименее ограничительных для прав человека средств противодействия военным угрозам. Также стоит отметить, что в соответствии со ст. 15 Федерального закона «О противодействии терроризму» в рамках КТО могут законно использоваться воинские части и соединения Вооруженных Сил Российской Федерации.

Таким образом, несмотря на некоторую непоследовательность (приобретающую черты отечественной правовой традиции в рамках противодействия различного рода чрезвычайным ситуациям), созданная к настоящему моменту нормативно-правовая база позволяет адекватно и сбалансированно подходить к вопросу о необходимости ограничений, об их характере и объеме.

В целом, введенный особый правовой режим, обеспечивающий защиту населения от военных угроз в условиях СВО, соответствует формальным и материальным критериям конституционности особых правовых режимов, за некоторыми исключениями.

Ключевой проблемой введенного особого правового режима является отказ от введения военного положения на территориях, где установлены средний уровень реагирования, а также уровень повышенной готовности.

Как было продемонстрировано выше, соответствующие правовые режимы фактически предусматривают введение отдельных (сравнительно мягких) ограничений прав и свобод, предусмотренных ФКЗ о ВП. Однако, в отличие от мер, установленных в рамках уровня базовой готовности, которые могут вводиться на основании ст. 8 ФКЗ о ЧП (иные меры), в рамках среднего уровня реагирования и уровня повышенной готовности предусматривается реализация ограничительных мер, установленных ст. 7 ФКЗ о ВП. Соответствующие меры могут вводиться только на территории, на которой введено военное положение. При этом введение военного положения не означает, что на всех территориях должны устанавливаться

одинаковые ограничительные меры. ФКЗ о ВП допускает дифференциацию ограничительных и иных мер по территориальному принципу (об этом, в частности, свидетельствуют положения ст. 8 ФКЗ о ВП).

Кроме того, Указ № 757 напрямую привязан к введению военного положения в «новых субъектах», что подразумевает наличие тесной правовой связи между режимом военного положения и режимами среднего уровня реагирования, уровня повышенной готовности, а также уровня базовой готовности. В подобном контексте представляется абсолютно оправданным рассматривать Указ № 756 (о введении военного положения) и Указ № 757 (о введении уровней реагирования и готовности) в качестве системы экстраординарного регулирования, объединенной одинаковыми наборами целей, задач и средств.

Учитывая насущность и серьезность военных угроз, представляется маловероятным, что предложение Президента о введении военного положения на территории субъектов, где сейчас действует средний уровень реагирования и уровень повышенной готовности, не было бы поддержано Советом Федерации.

Распространение военного положения на соответствующие регионы позволило бы обеспечить полную конституционность введения соответствующих особых правовых режимов. Более того, в контексте практики применения ФКЗ о ВП могла бы быть полностью поддержана и дополнительная дифференциация правовых режимов внутри общего режима военного положения.

В отсутствие же введения военного положения на территории отдельных регионов, введение на них нетипичных правовых режимов среднего реагирования и уровня повышенной готовности потенциально может квалифицироваться как нарушение порядка введения военного положения, установленного ФКЗ о ВП (т.е. как нарушение принципа правомерности особого правового режима в соответствующей части).

Причины отказа от введения военного положения в подобном контексте могут быть объяснены только особой отечественной правовой традицией, в соответствии с которой немыслимой является ситуация, когда реагирование на острую чрезвычайную ситуацию является полностью конституционным и не вызывает сомнений. Возможность подобного реагирования отчасти была признана еще в постановлении КС РФ по «чеченскому делу» 1995 г., однако, несмотря на это, отмеченная правовая традиция нуждается в корректировке.

В остальном, с позиций оценки материальных критериев, введенный особый правовой режим (во всей своей совокупности, включая даже режимы КТО и режимы ЧС на территории Белгородской, Брянской и Курской областей) соответствует критериям (принципам) правомерности цели, разумности (пригодности) средств достижения цели и их необходимости. Также на правовом уровне не допускается абсолютно неприемлемых вмешательств в права и свободы человека (пыток, рабства, презумпции виновности и др.). В сравнении с реагированием на пандемию COVID-19 противодействие военным угрозам в рамках СВО демонстрирует большую последовательность и сбалансированность.

Впрочем, стоит отметить, что ситуация в зоне проведения специальной военной операции, как и в целом политико-правовое пространство в Российской Федерации, динамично меняется, а потому риски пробелов и противоречий в нормативно-правовом регулировании постоянно меняющихся общественных отношений довольно высоки. В этой связи, вне зависимости от прогнозируемых сроков формирования «новой нормальности» важно обеспечивать, чтобы действующие, а также новые ограничительные меры могли в индивидуальном порядке оспариваться гражданами, которые полагают, что их права были нарушены данными мерами.

В этом контексте позитивно следует оценить нормотворческие усилия региональной власти в «новых регионах» по формированию института

уполномоченного по правам человека (омбудсмена). Соответствующие акты были приняты в ДНР, ЛНР, Херсонской и Запорожской областях летом 2023 г. Воспроизводя в целом положения, характерные для аналогичных актов в других субъектах Российской Федерации, данные законы предусматривают довольно широкий перечень полномочий омбудсмена, который будет действовать вплоть до окончания переходного периода. Аналогично правозащитные механизмы должны функционировать и на всех других территориях, затронутых особыми правовыми режимами. Правоохранительные органы должны уделять особое внимание рассмотрению любых жалоб, обращений и заявлений со стороны граждан, чьи права нарушаются вводимыми ограничительными мерами: по результатам обобщения подобного рода информации необходимо обмениваться информацией с политическим руководством на уровне региона и всей Российской Федерации для корректировки выявленных недостатков. Для этого необходимо создавать эффективные, постоянно действующие каналы коммуникации, вне которых невозможна эффективная «обратная связь», а значит – и грамотное антикризисное государственное управление.

2.4. Оценка практики введения отдельных ограничительных мер в условиях проведения специальной военной операции

Введенные в рамках проведения специальной военной операции ограничения конституционных прав и свобод граждан в условиях особых правовых режимов (военное положение, особые режимы в приграничных областях и отдельных субъектах РФ), а также в рамках отдельных новелл действующего законодательства, в большей или меньшей степени демонстрирующие ограничительный характер, как было показано выше, охватывают собой довольно широкий спектр общественных отношений, сужая сферу свободного действия для граждан Российской Федерации.

В рамках настоящего параграфа представляется целесообразным рассмотреть практику ограничения конкретных групп прав и свобод, оценить принятые в рамках этого ограничения меры с точки зрения баланса частных интересов и интересов государственной безопасности, проанализировав их соответствие трем ключевым критериям правомерности любых ограничительных мер, выработанных в практике Конституционного Суда РФ, а также в практике международных органов по защите прав человека и основных свобод: это законность, разумность (пригодность) и необходимость.

Итак, военное положение, а также отдельные элементы других правовых режимов, предусмотренных Указом № 757, имели важные последствия для реализации прав «первого поколения» – личных прав и свобод. Как отмечает С.А. Авакьян, к данной категории относятся: право на жизнь; достоинство личности; право на свободу и личную неприкосновенность; право на тайну частной жизни; право на неприкосновенность жилища; право на определение и указание национальной принадлежности; право на пользование родным языком; право на свободу передвижения, выбор места жительства и проживания; свобода совести и свобода религиозного вероисповедания[315].

Разумеется, в условиях проведения специальной военной операции часть данных прав не ограничивается как минимум потому, что в этом нет необходимости: реализация свободы совести и вероисповедания либо же права пользования родным языком никоим образом не может негативно повлиять на цели государственной политики, обусловленные интересами безопасности. Однако военное положение и связанные с ним правовые режимы с неизбежностью затрагивают право на жизнь, право на свободу и личную неприкосновенность, право на тайну частной жизни и неприкосновенность жилища, свободу передвижения: ограничения каждого

[315] Авакьян С.А. Конституционное право России. Учебный курс: учебное пособие: в 2 томах. Том 1 / С.А. Авакьян. 6-е изд., перераб. и доп. Москва: Инфра-М, 2020. С. 662.

из этих прав напрямую предусмотрены как ФКЗ о ВП, так и иными актами, указанными в предыдущем параграфе данного исследования.

Право на жизнь часто называют «абсолютным» конституционным правом; также чаще всего оно признается «естественным», т.е. принадлежащим от рождения и неотчуждаемым правом человека; оно включает в себя три основных аспекта: право на физическое существование, право не быть произвольно лишенным жизни и право на свободное распоряжение своей жизнью. Оно реализуется как посредством собственных действий, направленных на реализацию этого права, так и путем установления обязанности всех третьих лиц, включая государство, воздерживаться от посягательств на указанное право (в чем проявляется его абсолютный характер)[316]. При этом на государство также возлагается обязанность охранять жизнь человека. Лишение жизни как наказание за преступление допускается только в качестве крайней меры[317].

Однако объявленные на территории «новых регионов» Российской Федерации меры по мобилизации мужчин призывного возраста, а также проведение мобилизации в Российской Федерации осенью 2022 г. вновь обостряют дискуссию о том, как подобные меры (обусловленные конституционной обязанностью защиты Отечества для каждого гражданина мужского пола) соотносятся с правом на жизнь и его «абсолютным» характером.

Во-первых, здесь следует согласиться с позицией Т.Я. Хабриевой и В.Е. Чиркина, которые считают, что в условиях военного положения все права и свободы человека могут быть ограничены на основании закона, и деление на «абсолютные» и «относительные» является, скорее, политической декларацией, а не отражением существующей правовой реальности[318] (исключением здесь будут являться абсолютные элементы конституционных

[316] Конь Г.И. Обеспечение права на жизнь в решениях Межамериканского и Европейского судов по правам человека // Вестник МГУ. Серия 11. Право. 2006. № 6. С.86.
[317] Авакьян С.А. Указ. соч. С. 664.
[318] Цит. по: Небратенко О.О. Категория ограничений прав и свобод человека и гражданина в законодательстве Российской Федерации // Юриспруденция. 2015. № 1. С. 46-50.

прав, к которым относятся запрет пыток, запрет рабства, презумпция невиновности, запрет повторного осуждения за одно и то же преступление, а также запрет обратной силы более сурового уголовного закона).

Во-вторых, важно отметить, что мобилизация, подразумевающая принуждение гражданина к выполнению воинской обязанности, не в буквальном смысле ограничивает право на жизнь, но повышает риски для жизни и здоровья, предварительно ограничив свободу и личную неприкосновенность мобилизованного. А.Э. Ушамирский, исследовавший вопросы реализации конституционных прав военнослужащих, вводит в научный оборот категорию «риск для жизни». Данная категория в отношении военнослужащего квалифицируется им в качестве законно обоснованного ограничения (предела) права на жизнь – поскольку допускается, что при исполнении воинских обязанностей в интересах государственной безопасности человек может лишиться жизни вследствие прямого решения государства о полной или частичной мобилизации[319].

Таким образом, государство, проводящее мобилизацию, действительно серьезно ограничивает право на свободу и личную неприкосновенность, исходя из публичных интересов, необходимости отражения военной агрессии. Право на жизнь в данном случае тоже может находиться под угрозой. В этой связи для соблюдения баланса между правами человека и интересами государственной безопасности крайне важно обеспечить следующие аспекты:

- законность принимаемых мер, что должно воплощаться, в первую очередь, в наличии полной и непротиворечивой нормативно-правовой базы, на основе которой осуществляется мобилизация;
- возможность административной и судебной защиты прав лиц, подлежащих мобилизации (в первую очередь, подразумевающую возможность обжалования решения военкомата о призыве на службу);

[319] Ушамирский А.Э. Механизм реализации субъективных прав военнослужащих в России: Вопросы теории и практики: дис. … канд. юрид. наук. Волгоград, 2006. С. 9.

- принятие всех необходимых мер для полноценной реализации военнослужащим его конституционной обязанности по защите Отечества, что в практическом смысле должно воплощаться в проведении его предварительной подготовки, обмундировании и снаряжении, стабильном снабжении и недопустимости ограничения прав мобилизованных, если такие ограничения способны негативно повлиять на их боеспособность.

Практика показывает, что каждый из указанных трех аспектов был в той или иной степени нарушен при проведении мобилизации.

Наибольшие сложности, впрочем, возникли при проведении мобилизации на территории ДНР, где соответствующие мероприятия начались в полном объеме еще за пять дней до начала специальной военной операции. Здесь сообщалось о массовых нарушениях прав мобилизованных мужчин: имели место такие эксцессы, как стихийные облавы в местах скопления людей, отправка на линию боевого соприкосновения практически без подготовки и необходимого снаряжения, проведение мобилизационных мероприятий в отношении лиц, которые не попадали под необходимые критерии (известны случаи массового призыва студентов очной формы обучения и даже школьников, которым по законодательству ДНР, а теперь и Российской Федерации, должна быть предоставлена отсрочка)[320]. Схожие проблемы имели место и на территории ЛНР, власти которой тоже объявили мобилизацию незадолго до начала СВО.

После того как республики Донбасса были включены в состав Российской Федерации, законодательство, регулирующее вопросы мобилизации, тоже постепенно адаптировалось под российские нормы. Тем не менее, проблема демобилизации незаконно мобилизованных лиц не

[320] 20 студентов ДНР и ЛНР сообщили, что их до сих пор не демобилизовали, несмотря на отсрочку [Электронный ресурс]. URL: https://www.kommersant.ru/doc/5783191 (дата обращения: 24.03.2024).

решена до сих пор, несмотря на высокий политический уровень обсуждения соответствующего решения[321].

В рамках военного положения практически в каждом примере, известном мировой практике, ограничивается и свобода передвижения. Ограничения, в частности, касаются таких аспектов, как:

- выход из дома и передвижение в ночное время («комендантский час»);
- особый режим въезда и выезда за пределы страны или региона;
- свободное посещение определенных мест или территорий.

Комендантский час – одна из наиболее распространенных в мировой практике мер, принимаемых в рамках военного положения. С содержательной точки зрения комендантский час подразумевает следующие ограничения:

- запрет на выход из дома и перемещение по улице в определенное время;
- запрет передвижения на транспорте без специальных пропусков;
- ограничение времени работы торговых, развлекательных, культурно-досуговых и прочих учреждений[322].

Исторически введение комендантского часа было обусловлено тем, что именно в ночное время активизируется деятельность разведчиков, шпионов, диверсантов. Кроме того, ночью специальными службами и вооруженными силами могут проводиться силовые операции против указанных лиц, и отсутствие гражданских лиц на улице позволяет снизить риски сопутствующего ущерба[323].

С точки зрения законности, разумности (пригодности) и необходимости, таким образом, комендантский час как ограничительная

---

[321] Путин поручил демобилизовать призванных на военную службу студентов в ЛНР и ДНР [Электронный ресурс]. URL: https://www.forbes.ru/society/481063-putin-porucil-demobilizovat-prizvannyh-na-voennuu-sluzbu-studentov-v-lnr-i-dnr (дата обращения: 27.03.2024).

[322] Утяшов Э.К. Защита частной сферы общественных отношений в условиях режима военного положения. // Право и политика. 2017. № 4. С. 62.

[323] Кодекс Луганской Народной Республики об административных правонарушениях [Электронный ресурс]. URL: https://lug-info.com/documents/kodeks-luganskoi-narodnoi-respubliki-ob-administrativnykh-pravonarusheniyakh-1027 (дата обращения: 15.03.2024).

мера может быть признана соразмерной – разумеется, если она должным образом получила регулирование на уровне нормативно-правовых актов. В частности, граждане должны иметь возможность покидать жилое помещение и передвигаться во время комендантского часа, если это необходимо для обеспечения жизни, здоровья, сохранения имущества и прочих значимых ценностей. Аналогично, и меры юридической ответственности не должны быть слишком жесткими. Сегодня законодательство «новых регионов» в этой части видится оптимальным: нарушение режима комендантского часа на один час и более влечет за собой административную ответственность, предусмотренную ч. 1 ст. 20.36 Кодекса ЛНР об административных правонарушениях (КоАП). В случае пребывания лица в состоянии алкогольного или наркотического опьянения, согласно ч. 2 ст. 20.36 КоАП ЛНР, административная ответственность наступает при нарушении режима комендантского часа на 30 минут и более. Это регулирование, на наш взгляд, может быть оценено как сбалансированное.

Помимо комендантского часа, была также ограничена свобода передвижения на территории, находящейся под регулярными артиллерийскими обстрелами, а также были установлены блокпосты на границах – что тоже затруднило перемещение граждан. Однако, в отличие от Украины, на территории Российской Федерации не ограничивается право выезда и въезда за границу.

Следующее личное право, которое было ограничено (впрочем, исключительно на «новых территориях») – это тайна переписки и иных сообщений. В уже упомянутом Указе Главы ДНР прямо указывается на введение военной цензуры, которая осуществляется совместно с сотрудниками УФСБ России по ДНР (ранее – Министерство госбезопасности ДНР), Минсвязи и Мининформации ДНР. Указом устанавливается, что данными ведомствами должен быть совместно определен порядок проведения мероприятий по контролю за военной цензурой, однако, разумеется, данный документ не опубликован.

Учитывая, что на «новых территориях» часть населения не поддерживает присоединение к России, и по идейным или материальным соображениям сотрудничает или готова сотрудничать со спецслужбами Украины, подобные меры видятся вполне оправданными как с точки зрения их законности (право вводить военную цензуру прямо предусмотрено ФКЗ о ВП), так и с точки зрения разумности (пригодности) и необходимости. Без получения контроля за сообщениями в мессенджерах и информацией в телефонных переговорах выявление в зоне военного положения потенциальных правонарушителей невозможно, тогда как ущерб от их подрывной деятельности может исчисляться сотнями жизней.

Вторая группа прав касается взаимодействия личности и государства в публично-правовом пространстве политических (властных) отношений. Как указывает А.В. Лебедев, сущностным критерием, по которому выделяется данная группа прав человека, является их непосредственная связь с участием *граждан* в политической и общественной жизни – они закрепляются и реализуются для обеспечения режима народовластия, и потому являются неотъемлемой чертой демократических режимов[324]. А.А. Садиков справедливо отмечает, что реализация публично-политических прав предусматривает непосредственное соприкосновение личности с властью (государственной или общественной): с одной стороны, человек или гражданин с помощью этих прав может получить власть. С другой стороны, другие люди могут контролировать границы реализации этой власти[325].

Солидаризируясь с данными трактовками, отметим, что именно при реализации публично-политических прав государство и граждане выступают как партнеры, находясь по отношению друг к другу на «горизонтальном уровне». Именно через реализацию публично-политических прав функционирует само демократическое государство, образуются и действуют

[324] Лебедев А.В. Политические права и свободы граждан Российской Федерации: Конституционно-правовое исследование. Дис. кандидата юрид. наук. М., 2003. С. 9.
[325] Садиков А.А. Реализация политических прав и свобод человека в современной России (проблемы и пути оптимизации). Дис. кандидата полит. наук. М., 2009. С. 19.

его основные институты – что предопределяет критическую значимость этой группы прав человека для государственности как таковой. Практика показывает, что именно публично-политические права наиболее часто ограничиваются в интересах государственной безопасности – как в условиях особых правовых режимов, так и в условиях обычного правового режима.

С.А. Авакьян выделяет семь основных публично-политических прав: свобода мысли и слова; право на информацию; право на объединение; право на манифестации; право на участие в управлении делами государства и на осуществление местного самоуправления; избирательное право; право на обращение[326]. Как показывает анализ законодательства, рассмотренного в предыдущем параграфе, практически каждое из этих прав может быть довольно серьезно ограничено в условиях противостояния военной агрессии иностранного государства: исключение здесь составляет разве что право на обращение.

Один из наиболее значительных блоков мер по ограничению прав и свобод касается ограничений в информационной плоскости, в медиапространстве. Ими ограничиваются права на свободу слова, свободу средств массовой информации («свободу печати»), право на информацию.

Отметим, что, в отличие от многих других мер, прямо предусмотренных ФКЗ о ВП и в целом традиционных для любых других особых правовых режимов не только в России, но и в практике зарубежных стран, меры по контролю за информационным пространством не находятся в прямой связи с проведением специальной военной операции. Однако связь с контекстом проведения СВО здесь весьма очевидна. Так, в условиях прямого вооруженного противостояния с Украиной, а также новой «холодной войны» со странами Запада, в России в период 2022 – 2024 гг. было принято множество инициатив, усугубивших и без того негативные тенденции в области свободы слова и свободы СМИ.

[326] Авакьян С.А. Указ. соч. С. 741.

Объективные предпосылки для соответствующих действий действительно имели место.

После начала СВО стало окончательно понятно, что в российском медиапространстве генерируется огромное количество дезинформации, которая затем распространяется как ситуативно, так и в рамках заранее организованных кампаний. Учитывая высокий градус социальной напряженности, возникающий в обществе в связи со столь чувствительной темой, как военные действия, угроза для национальной безопасности России от таких кампаний может быть довольно существенной.

Ситуация обостряется тем, что подобные «фейковые новости» могут распространяться на «виртуальной территории», которая находится за пределами юрисдикции Российской Федерации (видеохостинг YouTube, социальные сети Facebook и X, мессенджеры Viber и WhatsApp[327]). Как следствие, теоретически не исключена возможность воздействия на эти цифровые платформы со стороны недружественных государств с целью сознательного продвижения фейков или халатного отношения руководства платформ к противодействию дезинформации подобного рода.

В Разделе IV Стратегии национальной безопасности Российской Федерации, озаглавленной как «Обеспечение национальной безопасности», содержится отдельная глава, посвященная вопросам информационной

[327] Социальная сеть Facebook и мессенджер WhatsApp принадлежат компании «Meta Platforms Inc.», которая на основании решения Тверского районного суда г. Москвы от 21.03.2022 и апелляционного определения судебной коллегии по гражданским делам Московского городского суда от 20.06.2022 включена в перечень общественных объединений и религиозных организаций, в отношении которых судом принято вступившее в законную силу решение о ликвидации или запрете деятельности по основаниям, предусмотренным Федеральным законом № 114-ФЗ «О противодействии экстремистской деятельности». Министерством юстиции Российской Федерации в соответствии со ст. 9 Федерального закона от 25.07.2002 № 114-ФЗ «О противодействии экстремистской деятельности» компания «Meta Platforms Inc.» 10.10.2022 включена в перечень общественных и религиозных объединений, иных организаций, в отношении которых судом принято вступившее в законную силу решение о ликвидации или запрете деятельности. Федеральной службой по финансовому мониторингу в соответствии со ст. 6 Федерального закона от 07.08.2001 № 115-ФЗ «О противодействии легализации (отмыванию) доходов, полученных преступным путем, и финансированию терроризма» компания «Meta Platforms Inc.» 11.10.2022 включена в перечень организаций и физических лиц, в отношении которых имеются сведения об их причастности к экстремистской деятельности или терроризму.

безопасности[328]. В частности, здесь подчеркивается, что ИКТ все чаще используются для вмешательства во внутренние дела суверенных государств, причем происходит это не только в военно-политических или экономических целях, но и для дестабилизации внутренней обстановки. Для противодействия этому феномену в Стратегии перечисляется сразу несколько задач, выполнение которых может осуществляться с помощью различных инструментов. В России сегодня из этого довольно внушительного инструментария в наибольшей степени развито применение мер государственного принуждения и юридической ответственности за распространение «фейковых» новостей (несоответствующей действительности информации). Количество новых правовых норм после начала СВО в этой сфере неуклонно возрастает.

Часть ограничительных мер, негативно сказавшихся на состоянии свободы слова в России, была введена еще за несколько лет до событий 24 февраля 2022 г. В частности, в КоАП РФ содержится целый ряд статей, призванных нейтрализовать угрозы информационной безопасности. Ответственность установлена за публичные призывы к участию в несанкционированных публичных мероприятиях, за пропаганду либо публичное демонстрирование запрещенной атрибутики и символики, за возбуждение ненависти либо вражды, за публичные призывы к осуществлению действий, направленных на нарушение территориальной целостности Российской Федерации, за призывы к введению санкций в отношении Российской Федерации, ее граждан и юридических лиц. Также неоднократно дополнялась и расширялась ст. 13.15 КоАП РФ («Злоупотребление свободой массовой информации»), которая сегодня является основным инструментом привлечения к административной ответственности за «фейковые» новости общего характера.

[328] Указ Президента РФ от 02.07.2021 № 400 «О Стратегии национальной безопасности Российской Федерации» // Собрание законодательства РФ. 05.07.2021. № 27 (часть II). Ст. 5351.

С весны 2022 г. в УК РФ были внесены новые поправки, призванные противодействовать распространению недостоверной информации о действиях Вооруженных Сил РФ (ст. 207.3 УК РФ), а также привлекать к ответственности за публичные действия, направленные на дискредитацию использования ВС РФ (ст. 280.3 УК РФ). Кроме того, КоАП РФ был дополнен новой специальной ст. 20.3.3, предусматривающей административную ответственность за дискредитацию ВС РФ.

Приведенные новеллы стали реакцией на существенно возросшее информационное воздействие со стороны недружественных государств, а также со стороны их «агентов». Однако следует учитывать, что на территории Российской Федерации чаще всего проживают распространители, а не создатели соответствующего контента. Нередки ситуации, когда они выступают жертвами, а не производителями пропаганды. Эту особенность следует принимать во внимание в процессах правоприменения. Кроме того, в рамках достижения обозначенных целей государственной безопасности не должны нарушаться (умаляться) права на свободу мысли, свободу распространения информации. Меры юридической ответственности должны быть соразмерны правомерным целям, на достижение которых они направлены.

Соответствующие инициативы традиционно оправдываются именно соображениями национальной безопасности, поскольку ряд экспертов считает, что присущая интернет-пространству свобода радикально повышает риски использования информации в рамках т.н. «гибридных войн», элементом которых является «информационное оружие»[329]. Действительно, информационная сила по своим качественным характеристикам – сущности и воздействию – ближе к силе жесткой, выражающейся в информационной войне, агрессивной медиакампании и т.п. По мнению М. Либицки, проявление в политическом поле информационной силы, инспирированной

[329] См.: Манойло А.В. Информационные войны и психологические операции. Руководство к действию. Москва: Горячая линия-Телеком, 2018.

военными противниками, приводит не только к фрагментации общества, виртуализируя его жизнедеятельность, но и к угрозе стабильности государственной власти[330]. С данным мнением трудно не согласиться, имея в виду, что характер информационной политики отдельных СМИ может правомерно не соответствовать внешне- и внутриполитическому курсу государства.

Однако насколько адекватны вводимые ограничения с точки зрения баланса прав и свобод и интересов государственной безопасности? Отвечают ли они критериям, выработанным Конституционным Судом РФ, что обязательно должно оцениваться при введении любых ограничений?

В соответствующем контексте интерес представляет отказное Определение КС РФ от 20.07.2023 № 2114-О[331] по делу, в рамках которого был поставлен вопрос о конституционности административной ответственности за дискредитацию использования ВС РФ (ст. 20.3.3 КоАП РФ). Отказывая в рассмотрении жалобы по существу, КС РФ указал на отсутствие признаков нарушения конституционных прав и свобод в положениях ст. 20.3.3 КоАП РФ.

При этом в рамках обоснования отсутствия нарушения конституционных прав и свобод заявительницы КС РФ фактически дал оценку конституционности соответствующей нормы, *de facto* признав ее соответствующей Конституции России. В подобном контексте можно говорить о том, что КС РФ мог уклониться от рассмотрения соответствующего дела по существу, использовав в качестве формального основания для отказа положения п. 1 ст. 97 ФКЗ о КС РФ.

Тем не менее в тексте «отказного» Определения КС РФ от 20.07.2023 № 2114-О, в целом, содержатся общие направления, по которым норма ст.

---

[330] Libicki M.C. Information War, Information Peace // Journal of International Affairs. Vol. 51. № 2 (Spring 1998). P. 411.

[331] Определение Конституционного Суда РФ от 20.07.2023 № 2114-О «Об отказе в принятии к рассмотрению жалобы гражданки Лолаевой Арианы Аслановны на нарушение ее конституционных прав ч. 1 ст. 20.3.3 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях» (документ опубликован не был) // СПС «КонсультантПлюс».

20.3.3 КоАП РФ могла бы быть признана соответствующей Конституции России в логике Конституционного Суда:

1. Непосредственно в контексте предмета настоящего исследования стоит отметить позицию КС РФ о том, что положения ст. 20.3.3 КоАП РФ, хоть и представляют собой ординарное законодательное регулирование, тем не менее были введены законодателем с учетом контекста СВО, в связи с чем применительно к конкретной жалобе, связанной с привлечением к административной ответственности, положения соответствующей нормы должны оцениваться как правовое регулирование, направленное на противодействие экстраординарной ситуации, на обеспечение целей СВО. В подтверждение данной позиции КС РФ сослался на собственные постановления о проверке конституционности международных договоров о вступлении в состав Российской Федерации четырех «новых» субъектов[332].

Как отметил КС РФ, «такое регулирование в период проведения указанной специальной военной операции тем более не может вызывать сомнения с точки зрения конституционности»[333]. Здесь можно усмотреть прямое указание на экстраординарность если не самого правового регулирования, то, как минимум, практики его применения.

2. Несмотря на отказ от рассмотрения дела по существу, КС РФ в рамках соответствующего определения все же провел оценку всех элементов теста соразмерности (включая практическое согласование противопоставленных конституционных ценностей, то есть их балансировку *ad hoc*). Результаты соответствующей оценки следующие:

2.1. Цель правового регулирования, установленного в ст. 20.3.3 КоАП РФ, носит правомерный характер. Она состоит в охране публичных интересов (средствами административной ответственности), которые

[332] Постановление Конституционного Суда РФ от 02.10.2022 № 36-П // Собрание законодательства РФ. 10.10.2022. № 41. Ст. 7154; Постановление Конституционного Суда РФ от 02.10.2022 № 37-П // Собрание законодательства РФ. 10.10.2022. № 41. Ст. 7155; Постановление Конституционного Суда РФ от 02.10.2022 № 38-П // Собрание законодательства РФ. 10.10.2022. № 41. Ст. 7156; Постановление Конституционного Суда РФ от 02.10.2022 № 39-П // Собрание законодательства РФ. 10.10.2022. № 41. Ст. 7157.

[333] Определение Конституционного Суда РФ от 20.07.2023 № 2114-О (документ опубликован не был) // СПС «КонсультантПлюс».

проявляются в эффективном и беспрепятственном использовании ВС РФ (и добровольческих формирований) для защиты интересов Российской Федерации и ее граждан, поддержания международного мира и безопасности. В данном аспекте можно согласиться с КС РФ.

При этом КС РФ отметил, что Конституция России прямо допускает принятие уполномоченными органами государственной власти решений и мер, предполагающих использование ВС РФ в целях защиты интересов России, ее граждан, а также для поддержания международного мира и безопасности. Конституция России, по мнению КС РФ, определяет конституционные параметры соответствующих решений и мер, которые впоследствии конкретизируются на уровне федерального законодательства. При этом оценка «целесообразности и необходимости», а также «характера и объема» использования ВС РФ, относится к дискреции уполномоченных Конституцией России органов государственной власти.

2.2. Разумность (пригодность) мер административной ответственности, установленных в ст. 20.3.3 КоАП РФ, была оценена КС РФ со следующих позиций:

– эффективность деятельности по защите интересов России и ее граждан зависит от морально-психологического настроя лиц, исполняющих воинский, служебный и гражданский долг;

– одним из значимых факторов, влияющих на такой настрой, является поддержка обществом решений и мер по использованию ВС РФ (добровольческих формирований), а также военнослужащих и иных лиц, выполняющих воинский, служебный и гражданский долг;

– публичные действия, содержащие в себе «*негативную оценку*» деятельности ВС РФ (добровольческих формирований), могут оказывать негативное воздействие на морально-психологический настрой лиц, исполняющих воинский, служебный или гражданский долг, «снижать решительность и эффективность» выполнения поставленных задач силами

ВС РФ и иными органами государственной власти, а также снижать их «мотивированность»;

– снижение морально-психологического настроя влечет за собой снижение эффективности деятельности в сфере реализации задач по защите интересов России и ее граждан, поддержанию международного мира и безопасности.

На основании изложенного, КС РФ констатировал, что, «даже не преследуя непосредственно именно такой цели», дискредитация ВС РФ может «содействовать силам, противостоящим интересам Российской Федерации и ее граждан, [силам], препятствующим поддержанию международного мира и безопасности».

При этом «общественная поддержка» ВС РФ, в соответствии с позицией КС РФ, носит конституционный характер, поскольку представляет собой проявление «конституционных принципов взаимного доверия общества и государства, защиты достоинства граждан [военнослужащих] и уважения к труду защитников Отечества, сбалансированности прав и обязанностей граждан [поддержка фактически квалифицируется как обязанность], политической и социальной солидарности» в соответствии с ч. 3 ст. 67.1 и ст. 75.1 Конституции России.

Соответственно, публичные действия, направленные на дискредитацию ВС РФ, следуя логике КС РФ, представляют собой нарушение конституционной обязанности граждан поддерживать ВС РФ, добровольческие формирования, войска национальной гвардии и лиц, исполняющих воинский, служебный и гражданский долг. Основой соответствующей обязанности КС РФ назвал долг по защите Отечества[334].

В совокупности приведенные позиции КС РФ *de facto* признают конституционность привлечения к юридической ответственности за совершенные по неосторожности правонарушения в форме публичного

[334] О соотношении конституционных категорий «долга» и «обязанности» по защите Отечества подробнее см.: Круглов Ю.А. Содержание конституционной обязанности защиты Отечества // Закон и власть. 2024. № 1. С. 117-125.

распространения «негативной оценки» ВС РФ, добровольческих формирований, войск национальной гвардии, а также лиц, исполняющих воинский, служебный и гражданский долг в сфере защиты интересов России и ее граждан.

Впрочем, КС РФ все же подчеркнул, что отмеченная оценка носит общий конституционный характер, а «особенно об эффекте» негативного влияния на ВС РФ «негативной оценки» можно говорить в случаях, за которые установлена административная ответственность в ст. 20.3.3 КоАП РФ.

2.3. Необходимость мер административной ответственности, установленных в ст. 20.3.3 КоАП РФ, как наименее ограничительных мер, необходимых для достижения соответствующих правомерных целей, КС РФ практически не оценивалась.

Так, КС РФ указал, что осуществление конституционных прав и свобод (включая свободу мысли и слова, свободу творчества, свободу распространения информации) не должно влечь за собой нарушение прав и свобод других лиц. При этом если соответствующее нарушение прав и свобод других лиц (которое, в том числе, может быть направлено не только против конкретных лиц, но и против общественного порядка в целом) носит общественно опасный и противоправный характер, то в целях охраны публичных интересов за соответствующие деяния может предусматриваться юридическая ответственность.

Применительно непосредственно к установлению административной ответственности за дискредитацию ВС РФ, добровольческих формирований, войск национальной гвардии и лиц, принимающих решение об использовании соответствующих сил, КС РФ отметил, что отсутствие конкретизации категории «дискредитация» в ст. 20.3.3 КоАП РФ является конституционным, поскольку представляет собой проявление конституционной дискреции законодателя. Устанавливая административную ответственность, законодатель с учетом объективного многообразия форм

действий, направленных на подрыв доверия отдельных граждан и общества в целом к действиям (деятельности) по использованию соответствующих сил и мер, вправе не конкретизировать категорию «дискредитация». Установление непосредственного содержания и направленности «дискредитации» может осуществляться в рамках рассмотрения и разрешения дел о конкретных административных правонарушениях.

Таким образом, констатировав абстрактную необходимость публично-правовой ответственности за осуществление прав и свобод, посягающее на общественный порядок, КС РФ не стал подробно анализировать вопрос необходимости установления административной ответственности именно за дискредитацию ВС РФ. Соответствующие вопросы были оценены КС РФ как относящиеся к компетенции судов общей юрисдикции. Иными словами, КС РФ признал общую (абстрактную) конституционную необходимость нормы ст. 20.3.3 КоАП РФ, а необходимость соответствующих ограничительных мер в конкретных обстоятельствах не стал оценивать, оставив соответствующие вопросы профильной правоприменительной практике.

2.4. Балансирование частных и публичных интересов также было осуществлено КС РФ в рамках своего «отказного» определения.

Так, КС РФ отметил следующее:

– осуществление прав и свобод не должно приводить к нарушению прав и свобод других лиц (в т.ч. на уровне общественного порядка в целом);

– Конституция России «не предполагает и не допускает», что права и свободы человека могут использоваться «для отрицания» конституционного строя (в подтверждение своей позиции КС РФ сослался на ст.ст. 2, 15, 17, 59 и 75.1 Конституции России, а также на конституционные нормы об отдельных правах и свободах, затронутых в жалобе[335]);

– в рамках конституционного строя государство выступает в качестве конституционной ценности как образованное многонациональным народом в

[335] В рамках формирования более последовательной связи между дискредитацией ВС РФ и публичными интересами по обеспечению конституционного строя также уместной могла быть ссылка на ст. 11 и ст. 16 Конституции России.

определенных параметрах, а также как «гарант и средство» обеспечения реализации и защиты прав и свобод;

– государство как конституционная ценность подлежит уважению и защите со стороны граждан России, а также любых других лиц, находящихся на территории России, в том числе в рамках исполнения конституционного долга граждан России по защите Отечества;

– конституционный долг в данном случае трактуется более широко, чем конституционная обязанность защиты Отечества, и связан с возложением на граждан России морально-правовых обязательств, в том числе, по общественной поддержке Отечества;

– в рамках исполнения соответствующего конституционного долга, а также в контексте уважения государства как конституционной ценности граждане России не могут произвольно («исключительно на основе субъективной оценки и восприятия») ставить под сомнение направленность решений и мер по использованию Вооруженных Сил на защиту интересов России, ее граждан, а также на поддержание международного мира и безопасности.

Таким образом, в рамках практического согласования частных и публичных интересов КС РФ пришел к выводу о том, что публичные интересы в виде использования Вооруженных Сил для защиты интересов России перевешивают частные интересы по беспрепятственной реализации свободы мысли и слова, свободы поиска и распространения информации, если соответствующая информация содержит в себе произвольную негативную оценку целесообразности использования Вооруженных Сил и принимаемых в соответствующем контексте решений и мер.

Впрочем, в данном контексте можно обратить внимание на ремарку, сделанную КС РФ: постановка под сомнение целесообразности использования Вооруженных Сил и принимаемых в соответствующих целях решений означала бы «отрицание правового характера Российской

Федерации, верховенства ее Конституции и обязанности соблюдать ее предписания, что в силу Конституции Российской Федерации недопустимо».

Несмотря на то что соответствующая ремарка напрямую направлена на обоснование конституционности юридической ответственности за дискредитацию ВС РФ, ее можно трактовать и обратным образом: в случае признания неконституционности административной ответственности за дискредитацию ВС РФ под сомнение будет поставлена конституционность самих действий и мер по использованию Вооруженных Сил, что неизбежно повлечет за собой постановку вопроса о правовом характере Российской Федерации, о верховенстве Конституции России.

В подобном контексте позиция КС РФ, высказанная в «отказном» определении, а также сам факт отказа от рассмотрения жалобы по существу могут восприниматься как стремление КС РФ избежать возможного конституционного кризиса в условиях международного вооруженного конфликта (что еще раз указывает на экстраординарный характер обжалуемого правового регулирования).

На более прикладном уровне КС РФ отметил, что ст. 20.3.3 КоАП РФ не предполагает: ни введения обязательной идеологии; ни пропаганды войны, которая в России запрещена; ни дискриминации по признаку убеждений. Она не означает нарушения свободы мысли и слова, поскольку соответствующая свобода не предполагает свободу совершения правонарушений. Свобода мысли и слова, а также свобода распространения информации не ставится под сомнение ст. 20.3.3 КоАП РФ.

Данная норма лишь указывает на недопустимость совершения правонарушений под прикрытием «конструктивного выражения позиции». Информация, содержащая в себе указание на наличие недостатков в использовании и деятельности ВС РФ, а также в решениях и действиях лиц, исполняющих воинский, служебный и гражданский долг, не ограничивается в распространении при условии, что она основывается на «открытой достоверной информации» и не предполагает произвольного отрицания

«конституционно-предопределенных характера, целей и задач данной деятельности».

В целом, с логикой КС РФ в части проведенного теста соразмерности ст. 20.3.3 КоАП РФ достаточно сложно согласиться. Однако позиция КС РФ приобретает гораздо большую последовательность, если рассматривать положения ст. 20.3.3 КоАП РФ в качестве экстраординарного правового регулирования, которое было введено специально в контексте СВО.

О невозможности «абстрактной» оценки конституционности соответствующей нормы говорит и сам КС РФ, отмечая, что данная статья КоАП РФ применялась только в контексте СВО. Кроме того, в рамках своего «отказного» определения КС РФ периодически обращается к экстраординарности текущей ситуации, связанной с проведением СВО, и к чрезвычайности вызовов, которые стоят перед Россией на текущем историческом этапе.

Если признать ст. 20.3.3 КоАП РФ (а также ст. 207.3 и ст. 280.3 УК РФ) не ординарным, а экстраординарным регулированием, то они будут в большей степени соответствовать тесту на соразмерность (фактически в определении КС РФ данный тест был применен именно в контексте сложившихся экстраординарных обстоятельств). В условиях военного положения или наличествующего международного вооруженного конфликта соответствующие меры юридической ответственности могут быть признаны конституционными при условии обязательного уточнения правовой квалификации категории «дискредитация» на уровне КоАП РФ и УК РФ.

Подобный подход позволит обеспечить: 1) соответствие мер юридической ответственности принципу разумности (пригодности), поскольку они будут строго увязаны с наличествующей военной угрозой или вооруженными действиями; 2) соответствие принципу необходимости за счет уточнения категории «дискредитация», исключающего произвольное привлечение к юридической ответственности и, соответственно, умаления свободы слова, мысли и распространения информации; 3) соответствие

принципу баланса частных и публичных интересов в контексте предсказуемости (правовой определенности) юридической ответственности и установления четких критериев такой ответственности.

Перевод отмеченного регулирования в разряд экстраординарного может быть осуществлен за счет дополнения названий и диспозиций ст. 20.3.3 КоАП РФ, ст. 207.3 и ст. 280.3 УК РФ указанием на совершение соответствующих деяний «в период действия военного положения». Такое дополнение позволит строго привязать указанные меры ответственности к особому правовому режиму военного положения.

Несколько сложнее обстоит ситуация с законодательным закреплением категории «дискредитация».

Прежде всего, здесь стоит отметить, что само наличие в законодательстве о юридической ответственности (особенно об уголовной ответственности) размытых категорий, допускающих широкую дискрецию правоприменителя, не соответствует общеправовым принципам определенности наказания. При этом на широту данной категории и отсутствие ее правового закрепления указал и сам КС РФ, отметив, что она должна толковаться исходя из «общепринятого значения дискредитации, под которой понимается подрыв доверия отдельных граждан и общества в целом к кому-либо, к чьим-либо действиям (деятельности)»[336].

Для сравнения, в «ковидных» ст. 207.1 УК РФ, а также в ч. 10.1 ст. 13.15 КоАП РФ, предусматривающих юридическую ответственность за публичное распространение заведомо ложной информации об обстоятельствах, представляющих угрозу для жизни, или о применяемых для устранения таких обстоятельств мер, содержание соответствующей информации было строго ограничено формально-юридическим закреплением категории «общественно-опасные обстоятельства».

[336] Определение Конституционного Суда РФ от 20.07.2023 № 2114-О (документ опубликован не был) // СПС «КонсультантПлюс».

Для целей соответствующих норм «обстоятельствами, представляющими угрозу жизни и безопасности граждан», были признаны «чрезвычайные ситуации природного и техногенного характера, чрезвычайные экологические ситуации, в том числе эпидемии, эпизоотии и иные обстоятельства, возникшие в результате аварий, опасных природных явлений, катастроф, стихийных и иных бедствий»[337].

Кроме того, соответствующие «ковидные» нормы содержали в себе указание на «заведомость» ложности или недостоверности информации. Таким образом, при привлечении лиц к ответственности правоприменителю необходимо было доказать, что лицо, распространяющее информацию, знало или должно было знать о ее ложности или недостоверности.

Ввиду несовершенства норм ст. 20.3.3 КоАП РФ, ст. 207.3 и ст. 280.3 УК РФ практика привлечения лиц к юридической ответственности за соответствующие правонарушения во многом восприняла подходы, разработанные применительно к «ковидным» ч. 10.1 ст. 13.15 КоАП РФ и ст. 207.1 УК РФ. Несмотря на разницу в диспозиции норм об ответственности, при их применении используется схожий подход: дискредитирующей информацией признается заведомо ложная или недостоверная информация. При этом заведомость в данном случае доказывается установлением факта противоречия распространенной информации сведениям, публикуемым официальными органами государственной власти (прежде всего, МО РФ).

Таким образом, возвращаясь к позиции КС РФ, фактически признавшего конституционность широкой дискреции при применении ст. 20.3.3 КоАП РФ, можно сделать вывод, что распространяться может информация, которая содержит в себе указание на недостатки ВС РФ и меры по их использованию, если соответствующая информация основана на открытых и достоверных источниках, единственной формой которых

[337] Примечание к ст. 207.1 УК РФ, примечание 2 к ст. 13.15 КоАП РФ.

является официально публикуемая органами государственной власти информация.

Подобное понимание дискредитации в условиях обычного правового режима (ординарного) регулирования не может являться соразмерным ограничениям свободы мысли и слова (в т.ч. свободы распространения информации). Однако в условиях соответствующего Конституции военного положения, связанного с повышенными рисками нарушения общественного порядка, совершения диверсий, организации незаконных вооруженных формирований, такой подход может быть оправдан.

В то же время, даже в условиях военного положения необходимо обеспечить строгое исполнение органами государственной власти своей обязанности по доведению до населения всей общественно значимой информации, гарантированию достоверности такой информации. В наиболее общем виде данная обязанность основана на положениях ч. 4 ст. 29 Конституции России, которой устанавливается, что информация, составляющая государственную тайну, определяется федеральным законом. Соответственно, иная информация о деятельности органов государственной власти в соответствии с Конституцией России должна свободно распространяться. Непосредственно обязанность предоставлять достоверную информацию о деятельности государственных органов и органов местного самоуправления закреплена в п. 2 ст. 4 Федерального закона «Об обеспечении доступа к информации о деятельности государственных органов и органов местного самоуправления»[338].

Продолжая анализ отдельных ограничительных мер, введенных в контексте СВО, в качестве еще одного примера возьмем громкий кейс социальной сети Instagram. В марте 2022 г. Тверской районный суд г. Москвы признал компанию Meta экстремистской организацией и запретил деятельность принадлежащих ей социальных сетей Facebook и Instagram.

[338] Федеральный закон от 09.02.2009 № 8-ФЗ «Об обеспечении доступа к информации о деятельности государственных органов и органов местного самоуправления» // Собрание законодательства РФ. 16.02.2009. № 7. Ст. 776.

При этом, если сообщество на Facebook традиционно было политизированным и ряд украинских и российских пользователей активно распространяли в данной социальной сети дезинформацию об СВО, то Instagram в России традиционно использовался в качестве площадки для личных life-style блогов, а также для продвижения товаров и услуг мелких предпринимателей, «раскрутки» их личных брендов[339].

Депутаты из партии «Новые люди» в августе 2022 г. обращались в Генпрокуратуру России с просьбой отменить блокировку как раз по причине того, что данная ограничительная мера не соответствует критерию разумности (ущерб от «антироссийского» контента для государственной безопасности России был крайне незначительным – в том числе потому, что незначительной была доля политического контента как такового), а также критерию необходимости[340]. В обращении указывалось, что блокировка Instagram влечет падение доходов малого и среднего бизнеса в России, а также повышает риски безопасности персональных данных россиян, которые утекают неизвестным лицам через массово распространяемые VPN-сервисы[341]. С данной оценкой можно полностью согласиться: ущерб для частных и публичных интересов от блокировки столь крупной социальной сети несоизмеримо больше, нежели предотвращенный вред.

---

[339] Социальные сети Facebook и Instagram принадлежат компании «Meta Platforms Inc.», которая на основании решения Тверского районного суда г. Москвы от 21.03.2022 и апелляционного определения судебной коллегии по гражданским делам Московского городского суда от 20.06.2022 включена в перечень общественных объединений и религиозных организаций, в отношении которых судом принято вступившее в законную силу решение о ликвидации или запрете деятельности по основаниям, предусмотренным Федеральным законом № 114-ФЗ «О противодействии экстремистской деятельности». Министерством юстиции Российской Федерации в соответствии со ст. 9 Федерального закона от 25.07.2002 № 114-ФЗ «О противодействии экстремистской деятельности» компания «Meta Platforms Inc.» 10.10.2022 включена в перечень общественных и религиозных объединений, иных организаций, в отношении которых судом принято вступившее в законную силу решение о ликвидации или запрете деятельности. Федеральной службой по финансовому мониторингу в соответствии со ст. 6 Федерального закона от 07.08.2001 № 115-ФЗ «О противодействии легализации (отмыванию) доходов, полученных преступным путем, и финансированию терроризма» компания «Meta Platforms Inc.» 11.10.2022 включена в перечень организаций и физических лиц, в отношении которых имеются сведения об их причастности к экстремистской деятельности или терроризму.

[340] Депутаты предложили Генпрокуратуре разблокировать Instagram для малого бизнеса [Электронный ресурс]. URL: https://www.forbes.ru/tekhnologii/474543-deputaty-predlozili-genprokurature-razblokirovat-instagram-dla-malogo-biznesa (дата обращения: 31.03.2024).

[341] По статистике, после блокировки использование Instagram российскими пользователями снизилось на 30-40%, остальные же пользователи продолжили пользоваться социальной сетью, используя для этого VPN.

Аналогично в качестве недостаточно обоснованных с точки зрения баланса конституционных ценностей мер можно назвать и массовые практики блокировки интернет-ресурсов зарубежных и российских независимых СМИ. Ущерб от снижения уровня плюрализма мнений, который понесло российское информационное пространство в 2022 – 2023 гг., на наш взгляд, несоизмеримо больше, чем ущерб, который данными мерами пытались предотвратить законодатели и правоприменители[342].

Цензура, согласно ст. 13 Конституции России, запрещена, но массовая блокировка СМИ, выражающих альтернативную государственной политике точку зрения, по сути, и представляет собой попытку цензуры в условиях свободного распространения информации в сети Интернет. Предотвращение ущерба национальной безопасности России, который действительно могут нанести «фейковые новости», безусловно, возможно за счет других, менее ограничительных по своему характеру мер, не затрагивающих деятельность крупных СМИ целиком.

Впрочем, стоит отметить, что ФКЗ о ВП предусматривает возможность введения цензуры (хоть и не в строгом конституционном понимании цензуры). В подобном контексте опять же видится целесообразным строго привязать возможность блокировки крупных СМИ и крупных онлайн-площадок к периоду военного положения. При этом соответствующая ограничительная мера должна быть структурно расположена в ст. 8 ФКЗ о ВП (иные меры, применяемые в период действия военного положения), поскольку, ввиду особенностей распространения опасной для общества информации в сети Интернет, введение ограничительных мер только в зоне ВП не достигнет необходимых целей. Подобный подход позволит обеспечить, как минимум, временность и вынужденность (экстраординарность) блокировок.

[342] Год военной цензуры в России. OONI, 2023 [Электронный ресурс]. URL: https://ooni.org/ru/post/2023-russia-a-year-after-the-conflict/ (дата обращения: 31.03.2024).

Если же рассуждать более абстрактно, то вопрос блокировок СМИ и онлайн-площадок связан с проблемами эффективного противодействия распространению экстремистских материалов и призывов к совершению террористических действий. Данный вопрос, хоть и связан с государственной безопасностью, но нуждается в отдельном подробном исследовании (в т.ч. с позиций «воинствующей демократии»[343]). В рамках настоящей работы оставим за собой право не проводить соответствующий анализ, ограничившись предметом исследования в виде особых (экстраординарных) правовых режимов ограничения прав человека в интересах государственной безопасности.

Далее рассмотрим довольно примечательный в контексте данного исследования вопрос о реализации в условиях проведения СВО права на участие в управлении делами государства и избирательных прав граждан. Именно эта группа прав имеет наиболее яркое политическое значение. Ее умаление или недостаточно эффективная реализация напрямую ослабляет основы конституционного строя любого демократического государства, поскольку в силу положений ст. ст. 3, 5 Конституции России именно народ является источником власти, он осуществляет ее как непосредственно, так и через представителей (т.е., в широком смысле, через систему институтов народного представительства). Следовательно, неоправданное ограничение или нарушение политических прав гражданина со стороны государства может рассматриваться как посягательство на самые фундаментальные основы государственности.

В этой связи позитивно следует оценить модель, по которой российское государство пошло в рамках реализации избирательных прав граждан в условиях проведения специальной военной операции. С одной стороны, в действовавшей до проведения СВО редакции ст. 7 ФКЗ о ВП прямо указывалось, что выборы и референдумы на территориях, где

[343] См., например: Троицкая А.А. Воинствующая демократия и запрет политических партий: практика впереди теории? // Конституционное и муниципальное право. 2015. № 9. С. 12-21.

объявлено военное положение, не проводятся вплоть до отмены военного положения. С другой стороны, в актах аналогичной юридической силы – ФКЗ о принятии в состав Российской Федерации новых субъектов говорилось, что на их территории должны быть проведены выборы в законодательные (представительные) органы власти, причем указывалось и время этих выборов – осень 2023 г.

Как следствие, необходимо было снять имеющееся противоречие – либо за счет констатации невозможности реализации избирательных прав граждан в условиях явной наличной военной агрессии Украины на территории новых субъектов, либо же попытаться установить особый порядок реализации этих прав, нивелирующий риски для более значимых конституционных ценностей – жизни и здоровья граждан. Законодателем был выбран второй вариант[344].

Важно, что стремление в любом случае сохранить элементы демократических процедур даже в условиях особых правовых режимов – это уже укоренившаяся традиция в Российской Федерации. Так, в частности, еще в 2003-м г. в условиях контртеррористической операции в Чеченской Республике был проведен референдум о новой конституции, а в октябре того же года прошли выборы президента республики. Уже тогда федеральными органами власти было принято решение снять ряд действовавших в рамках КТО ограничений (в том числе на свободу передвижения) для беспрепятственного волеизъявления граждан – несмотря на то, что боестолкновения в республике продолжались, а идею проведения выборов в подобных условиях критиковали отдельные правозащитники[345].

Аналогичное политическое решение было принято и в период действия особого правового режима, введенного для борьбы с пандемией COVID-19, когда проводилось как голосование по Закону о Поправке к Конституции

[344] Юристы рассказали о выборах в условиях военного положения [Электронный ресурс]. URL: https://www.vedomosti.ru/politics/articles/2023/05/03/973611-viborah-v-usloviyah-voennogo-polozheniya (дата обращения: 14.03.2024).

[345] См.: Осмаев А.Д. О политическом процессе в Чеченской Республике в 2003 – 2004 годах // Известия вузов. Северо-Кавказский регион. Серия: Общественные науки. 2009. № 2. С. 62.

России 2020 г., так и выборы в органы государственной власти. Оценивая риски, государство лишь устанавливало дополнительные меры безопасности, призванные их минимизировать, но во всех случаях, когда волеизъявление граждан могло быть реализовано, такая возможность предоставлялась (что, впрочем, негативно сказалось на правовой определенности экстраординарного правового регулирования в сфере противодействия пандемии COVID-19).

Непосредственно для обеспечения возможности проведения выборов и референдумов всех уровней в «новых субъектах» была законодательно установлена особая процедура принятия решения о проведении этих выборов. В частности, была адаптирована под военное положение статья 10.1 Федерального закона «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации», введенная в 2020-м г. в контексте пандемии COVID-19 и режима повышенной готовности. Также аналогичные по содержанию изменения были внесены и в ФКЗ о ВП.

Согласно данным изменениям, норма о полной недопустимости электоральных мероприятий в условиях военного положения была смягчена. Теперь, по предложению органов государственной власти субъектов, на территории которых введен режим военного положения, Центральная избирательная комиссия (ЦИК РФ) может разрешить проведение выборов или референдума после того, как проведет консультации с Министерством обороны России (МО РФ), Федеральной службой безопасности России (ФСБ РФ), а также с высшим должностным лицом субъекта, на территории которого введено военное положение. При этом устанавливаются различные сроки направления такого предложения в ЦИК РФ в зависимости от уровня выборов (органы МСУ, региональные органы власти или же федеральные выборы).

Отметим, что указанные новации были приняты в рамках более широкого пакета изменений избирательного законодательства, некоторые из

которых тоже напрямую относятся к исследуемой теме. Так, были уточнены правила проведения голосования на участках за рубежом: отныне время и продолжительность голосования могут быть изменены по решению руководителя посольства (консульства), если есть угроза для жизни и здоровья российских граждан. Подобные меры продиктованы рисками, которые повысились для проживающих за рубежом россиян вследствие роста русофобских настроений в принимающих обществах.

Таким образом, на примере права избирать и быть избранным можно заметить, что власти Российской Федерации в условиях СВО следуют взятому еще в 2000-х гг. курсу на максимальное обеспечение реализации этого права даже в условиях, когда закон в полной мере позволяет отменять проведение выборов и референдумов. С точки зрения значимости электоральных процедур для функционирования демократического государства подобные практики могут быть оценены положительно.

При этом важно понимать, что фундаментальные принципы избирательного процесса (открытость и гласность работы избирательных комиссий, свобода определения гражданином своего выбора, тайна голосования) не должны критически нарушаться: в противном случае нарушается само содержание соответствующего конституционного права. В частности, в условиях военного положения необходимо уделять повышенное внимание таким рискам, как время работы избирательных участков, процесс формирования избирательной комиссии (сложности в этой сфере наблюдались, в частности, в Херсонской и Запорожской областях), проблемы связи и передачи данных, сложности с агитацией, возможные затруднения в работе наблюдателей. Лишь в случае, когда данные риски минимизированы, можно говорить о правомерности (легитимности) результатов выборов.

Следует обратить внимание на тот факт, что проведение референдумов и различного уровня выборов на «новых территориях» вызвало определенные вопросы как в зарубежных, так и в российских общественных

кругах. В частности, если в ДНР и ЛНР, начиная с 2014 г., выборы уже проводились, следовательно, существовали избирательные списки реальных избирателей, то на территориях Херсонской и Запорожской областей число официально зарегистрированных избирателей, например, на выборах Президента РФ в марте 2024 г., явно не соответствовало их действительному количеству. Кроме того, зафиксированные очевидцами при помощи видео- и фотосъемки условия проведения электоральных мероприятий, в том числе на конкретных избирательных участках, свидетельствовали о рисках нарушения избирательных прав граждан.

Однако учитывая, что вопрос о проведении последних выборов на «новых территориях» решался в особом порядке, а именно после консультации ЦИК РФ и их глав с Минобороны РФ и ФСБ, как, в принципе, того и требуют условия п. 4 ст. 7 ФКЗ о ВП и п.п. 5 – 11 ст. 10.1 Федерального закона «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации», проведение выборов на всех «новых территориях» видится правильным с конституционно-правовой точки зрения решением, поскольку ценность выражения демократического волеизъявления граждан в государстве, единственным источником власти в котором является его многонациональный народ, безусловно, является приоритетной.

Отметим также, что в ответ на поступающие Уполномоченному по правам человека при Президенте РФ Т. Москальковой жалобы и обращения от жителей «воссоединенных» территорий Госдума в мае 2023 г. обратила особое внимание на проблему обеспечения гарантии законных прав и интересов граждан новых субъектов Российской Федерации и приняла ряд актуальных решений[346]. Тем самым риски дальнейших эксцессов при реализации избирательных прав будут снижены.

[346] Подробно см.: «Госдума одобрила постановление о защите прав в новых регионах» / Дума ТВ, 17.05.2023 [Электронный ресурс]. URL: https://dumatv.ru/news/-gosduma-odobrila-postanovlenie-o-zaschite-prav-v-novih-regionah (дата обращения: 31.03.2024).

Наконец, рассмотрим некоторые меры, которые были приняты в рамках ограничения *третьей группы прав человека* – социально-экономических прав. Из ст. 7 ФКЗ о ВП вытекает несколько мер, которые могут затрагивать такие права (в отдельных случаях – весьма существенно), однако на практике ни в условиях военного положения на «новых территориях», ни в условиях режимов среднего уровня реагирования и уровня повышенной готовности весь комплекс таких мер не применялся.

В результате, в той или иной степени (в основном, на территориях, где было введено военное положение) были ограничены такие права граждан, как право частной собственности, свобода предпринимательской деятельности, право на жилище, право на отдых. Подобные меры связаны, в первую очередь, с необходимостью «мобилизации экономики» (в силу чего отдельные трудовые права граждан могут быть фактически ограничены), с необходимостью размещать солдат для проживания в местах временной дислокации (для этого на Донбассе часто используются общежития или частные дома), с потребностями фронта в технике и оборудовании, которые могут быть реквизированы у граждан, а также в потребностях вооруженных сил в земельных участках[347].

Впрочем, если введение дополнительных смен на предприятиях ОПК или сокращение времени отдыха вследствие необходимости восстановления разрушенной вследствие военных действий инфраструктуры видится нам правомерным ограничением прав и свобод, то, например, использование домов и квартир граждан для расквартирования армии может быть оправдано лишь в том случае, если соответствующая потребность не может быть удовлетворена за счет жилищного фонда, принадлежащего государству – т.е. с наименьшими издержками для права на жилище.

Таким образом, подведем итоги проанализированных мер, оценив их по трем ранее указанным критериям теста на соразмерность: правомерности,

[347] См.: Указ Главы ДНР «Об изъятии (отчуждении) земельных участков для государственных нужд» от 07.08.2015 № 462 [Электронный ресурс]. URL: https://denis-pushilin.ru/doc/ukazy/ Ukaz_N350_05102020.pdf (дата обращения: 31.03.2024).

разумности (пригодности), необходимости (недостижимости менее ограничительными средствами). Результаты обобщения и оценки представлены в Таблице 2. Оценка проводится по пятибалльной шкале, где 5 баллов – «полностью соответствует критерию», 1 – «не соответствует критерию».

Таблица 2. Оценка отдельных ограничений прав и свобод в условиях проведения специальной военной операции

Категория ограничиваемых прав и свобод	Ограничительная мера	Правомерность	Разумность (пригодность)	Необходимость	Общая оценка
Личные права и свободы	Мобилизационные мероприятия	4	5	4	13
	Военная цензура (контроль сообщений в «новых регионах»)	5	5	4	14
	Комендантский час	5	5	5	15
	Ограничения перемещения (блокпосты, особый порядок выезда с территорий)	5	4	5	14
Публично-политические права и свободы	Запрет массовых мероприятий	5	4	4	13
	Запрет на фото- и видеосъемку (право на распространение информации)	5	5	5	15
	Блокировка социальных сетей и независимых российских и мировых СМИ	4	3	2	9
	Ограничение права на забастовку	4	5	5	14
Социально-экономические права и свободы	Ограничение права на жилище	5	4	3	12
	Ограничения трудовых прав	5	5	5	15

Таким образом, большинство ограничений прав и свобод, принимаемых в рамках особых правовых режимов в контексте проведения специальной военной операции, могут быть признаны по большей части соразмерными, поскольку вводятся на законной основе, отвечают требованиям разумности (пригодности), а преследуемые цели в области государственной безопасности не могут быть достигнуты за счет применения менее ограничительных средств.

Исключение составляют меры, которые принимаются не органами исполнительной власти, а федеральным законодателем – такие меры, рассмотренные в настоящем исследовании, не отвечают требованиям разумности (пригодности) и, что главное, необходимости. Хотя еще в июле 2022 года в Совете Федерации ФС РФ заявляли, что ограничения прав и свобод граждан в связи с проведением СВО не планируется[348], тем не менее, принимаемые новые ординарные законы и практика их применения свидетельствуют об обратном.

Рассуждая о перспективах исправления ситуации и постепенной отмены введенных ограничений, отметим, что в условиях непрекращающихся боевых действий указанные меры с позиции российского законодательства вполне оправданны. С другой стороны, на местах неизбежны сопутствующие «перегибы», обусловленные, прежде всего, отсутствием необходимого как правового, так и организационного опыта в реализации новых, на практике неотработанных, для современной России особых правовых режимов[349] и отсутствием надлежащего контроля за осуществлением их условий со стороны уполномоченных органов государственной власти и общественных структур. В длительной перспективе эти недостатки способны серьезно деформировать ценностные

[348] См.: «В Совфеде ответили на вопрос об ограничении прав россиян из-за СВО» / РИА Новости, 12.07.2022 [Электронный ресурс]. URL: https://crimea.ria.ru/20220712/v-sovfede-otvetili-na-vopros-ob-ogranichenii-prav-rossiyan-iz-za-svo-1123820547.html (дата обращения: 31.03.2024).

[349] Последний раз режим военного положения на территории современной России был введен в СССР во время Великой Отечественной войны в мае 1943 года.

основы, лежащие в основе конституционно-правового регулирования прав человека.

В обсуждаемом контексте длительности сроков ограничений, которую сложно спрогнозировать в актуальных условиях высокой военно-политической неопределенности, важно обратить внимание на проблему оперативного реагирования на отпадение условий для существования ограничений. К сожалению, отечественная практика показывает, что ограничительные меры, введенные в определенных обстоятельствах, продолжают действовать и после изменения таких обстоятельств, что вскрывает их политически мотивированный характер и репрессивный уклон.

Заключение

Завершая настоящее исследование, исходя из цели и задач, обозначенных во введении, представляется возможным сформулировать следующие основные выводы и положения.

1. Категория «государственная безопасность» не находит однозначного понимания в современной правовой доктрине. В зависимости от выбранного подхода она может наполняться различным содержанием. В подобном контексте представляется оправданным, прежде всего, определить общий теоретико-методологический подход к конструированию понятия «государственная безопасность».

В качестве соответствующего подхода предлагается использовать абстрактную формулу, в рамках которой под безопасностью понимается такое состояние системы, которому присущ уровень нивелирующего противодействия, соразмерный негативному воздействию (как наличествующему, так и потенциальному).

Исходя из конституционно-правового содержания государственной безопасности можно сделать вывод о том, что она может быть представлена как такое состояние государства, при котором все его системные конституционные характеристики защищены определенным уровнем нивелирующего противодействия, соразмерного потенциальным негативным воздействиям.

При этом в качестве системных характеристик государства будут выступать народ, суверенитет, независимость, государственная и территориальная целостность, неприкосновенность внешних границ, политический строй (шире – конституционный строй), финансово-бюджетная и экономическая (в части, связанной с деятельностью государства) стабильность, демократический порядок и незыблемость институтов государственной власти Российской Федерации.

Негативное воздействие должно оказываться именно на отмеченные характеристики системы. Актуальные обобщенные формы негативного воздействия на государство как на систему на текущем этапе находят свое отражение в Стратегии национальной безопасности 2021 г. Формы, способы и меры нивелирующего противодействия представлены различными правовыми средствами, направленными на противодействие отмеченному негативному воздействию. Соразмерность форм, способов и мер нивелирующего противодействия негативному воздействию презюмируется и обеспечивается независимым судебным контролем.

2. «Ограничение прав человека» как теоретическая категория не находит однозначного понимания в конституционной науке.

Во многом соответствующей ситуации способствует размытость формулировки ч. 3 ст. 55 Конституции России, которая допускает «ограничения прав человека» только на основании федерального закона. В то же время об уточнении содержания прав человека на уровне федерального закона говорится и применительно к отдельным конституционным правам и свободам.

В рамках соответствующих конституционных подходов прослеживаются два различных правовых явления: 1) «ограничения права» и 2) «ограничения в праве». С теоретико-методологической точки зрения данные правовые явления следует различать. В первом случае осуществляется уточнение (экспликация) внутреннего содержания права на уровне правового регулирования. Во втором случае речь идет о модификации (изменении) содержания конституционных прав и свобод для достижения внешних конституционных целей (включая государственную безопасность).

Ограничения прав и свобод человека и гражданина в интересах государственной безопасности в условиях особых (экстраординарных) правовых режимов будут относиться к «ограничениям в праве», так как цель обеспечения государственной безопасности носит внешний характер по отношению к правам человека. Конституционными основаниями для

соответствующих ограничений выступают ст. 55 и ст. 56 Конституции России.

3. Основным инструментом балансировки частных и публичных интересов (шире – противопоставленных конституционных ценностей) является тест соразмерности.

Тест соразмерности ограничений прав и свобод в интересах государственной безопасности всегда должен включать в себя все четыре элемента оценки: правомерность (законность и легитимность); разумность (пригодность выбранных средств для достижения поставленных целей); необходимость (недопустимость нарушения сущностного ядра конституционных прав, их умаления или отмены); а также баланс (равновесие) частных и государственных интересов.

Тест соразмерности применяется (должен применяться) законодателем в рамках разработки и принятия законов, ограничивающих права человека в интересах государственной безопасности (предварительная оценка соразмерности), а также конституционным судом в рамках проверки конституционности ограничений прав человека (последующий контроль соразмерности).

4. Особые (экстраординарные) правовые режимы ограничений прав человека в интересах государственной безопасности должны пониматься в широком смысле и включать в себя не только институционализированные особые правовые режимы, но и особые правовые режимы в форме объединенного в системную совокупность экстраординарного правового регулирования с тождественными предметом, целями и задачами.

Для соответствия Конституции России особые (экстраординарные) правовые режимы должны соответствовать формальным и материальным критериям конституционности.

Формальным критерием является требование ст. 55 (и частично – ст. 56) Конституции России об установлении ограничений прав человека исключительно на основании федерального закона. Для наиболее полного

соответствия Конституции России ограничения прав человека в условиях особых правовых режимов должны устанавливаться в рамках экстраординарного правового регулирования. Не вполне соответствующим Конституции России является применение ординарного (обычного) правового режима для противодействия чрезвычайным ситуациям. Тем не менее практика КС РФ допускает использование ординарного регулирования в целях противодействия чрезвычайным угрозам для системных характеристик государства.

Материальные критерии конституционности особых правовых режимов фактически дублируют тест на соразмерность и включают в себя:

– правомерность цели (закрепление на уровне федерального закона юридических признаков экстраординарной ситуации, которая требует ограничения прав человека);

– разумность (пригодность) выбранных средств (ограничений прав человека) для преодоления экстраординарной ситуации предполагает их временный, вынужденный и ограниченный законом характер в соответствии с юридическими признаками экстраординарной ситуации;

– необходимость как сохранение минимального содержания права, а также недопустимость предоставления органам государственной власти неограниченных полномочий;

– баланс частных и публичных интересов в форме критериев и пределов ограничений прав, исключающих незаконное, произвольное или злонамеренное применение ограничений со стороны органов государственной власти.

Отдельно можно выделить (также данный критерий может быть включен в критерий необходимости) такой материальный критерий конституционности особых (экстраординарных) правовых режимов ограничения прав и свобод в интересах государственной безопасности, как критерий недопустимости ограничения абсолютных прав. Применительно к экстраординарным правовым режимам ограничения прав человека данный

критерий должен восприниматься через призму недопустимости ни при каких обстоятельствах определенных видов вмешательств, включая: пытки, рабство, дискриминацию, презумпцию виновности, запрет пересмотра приговоров, а также повторное наказание за одно и то же преступление.

Все отмеченные критерии должны учитываться при разработке и законодательном закреплении особых (экстраординарных) правовых режимов для обеспечения их конституционности в контексте ограничения прав и свобод человека и гражданина. Также приведенные критерии используются КС РФ в рамках оценки конституционности ограничений прав и свобод.

5. Исчерпывающий перечень особых (экстраординарных) правовых режимов не может быть сформулирован ввиду того, что практика создания и применения таких режимов демонстрирует тенденцию к широкому системному использованию различных экстраординарных и ординарных норм и актов для достижения единых целей, решения единых задач в рамках единого предмета регулирования. Многие особые правовые режимы формируются *ad hoc*.

Среди институционализированных особых (экстраординарных) правовых режимов можно выделить: конституционный режим чрезвычайного положения; конституционный режим военного положения; правовой режим военного времени, установленный в Федеральном законе «Об обороне»; правовой режим мобилизации; правовой режим чрезвычайной ситуации (и предшествующий ему правовой режим повышенной готовности); правовой режим карантина (ограничительных мероприятий); правовой режим контртеррористической операции.

6. Для противодействия пандемии COVID-19 был использован нетипичный экстраординарный правовой режим, который опирался на:

– режим повышенной готовности, предусмотренный ФЗ о ЧС;

– ограничительные мероприятия (карантин) и ординарные правила изоляции больных и инфицированных граждан, предусмотренные

Федеральным законом «О санитарно-эпидемиологическом благополучии населения»;

– новую ординарную ответственность за административные правонарушения;

– преференциальные меры, вводимые в качестве экстраординарных (временных и вынужденных) пределов ограничений прав и гарантий соблюдения прав в условиях экстраординарного правового регулирования.

Нормативной основой, содержащей конкретные (детализированные) ограничения прав и свобод человека и гражданина в условиях пандемии COVID-19, выступили региональные подзаконные акты. В условиях (до конца не устраненных) пробелов федерального законодательства и федеральных подзаконных актов (указов Президента и постановлений Правительства) именно региональные подзаконные акты *de facto* вводили ограничения прав и свобод граждан и организаций.

Ключевой проблемой экстраординарного правового режима противодействия COVID-19 изначально являлась его неправомерность. Фактически на уровне региональных подзаконных актов было осуществлено «опережающее» расширительное толкование положений федерального законодательства об ограничениях прав и свобод в рамках режима повышенной готовности и в рамках карантина.

Тем не менее в рамках первой волны пандемии (с учетом конкретной исторической обстановки) материальные критерии конституционности особых правовых режимов преимущественно соблюдались. Вводимые меры в конкретных исторических условиях соответствовали принципам правомерности цели, разумности (пригодности), необходимости и баланса частных и публичных интересов.

По завершении первой волны пандемии (летом 2020 г.) особый правовой режим противодействия пандемии, содержательно определенный на уровне региональных подзаконных актов, разбалансировался и перестал соответствовать материальным критериям конституционности. Сложившаяся

ситуация прямо продемонстрировала необходимость закрепления ограничений прав человека (включая их пределы, а также гарантии прав) на уровне федерального закона.

7. В целях предотвращения повторения негативного опыта противодействия пандемии COVID-19 необходимо выстроить последовательную систему правового регулирования особых правовых режимов противодействия пандемиям и эпидемиям.

Для этого предлагается осуществить дифференциацию соответствующих особых правовых режимов на три уровня: федеральный и региональный уровни (регулируемые федеральным конституционным законом), а также местный уровень (регулируемый федеральным законом).

Так, предлагается внести изменения в ФКЗ о ЧП и предусмотреть возможность введения при объявлении чрезвычайного положения особой ограничительной меры – эпидемической ситуации федерального или регионального значения. В рамках соответствующей ограничительной меры должны допускаться серьезные ограничения прав человека, устанавливаться критерии и пределы введения таких ограничений.

Параллельно положения Федерального закона «О санитарно-эпидемиологическом благополучии населения» необходимо донастроить таким образом, чтобы предусмотренные им ограничительные меры (карантин) приобрели точечный (локальный) или индивидуально определенный характер.

8. Особые (экстраординарные) правовые режимы, введенные для противодействия военным угрозам в контексте СВО, не в полной мере соответствуют критерию законности (формальному критерию конституционности).

На территории четырех «воссоединенных» субъектов Российской Федерации было введено военное положение и установлен максимальный уровень реагирования с соответствующими ст. 7 ФКЗ о ВП ограничениями прав и свобод человека.

Однако на территории ряда других субъектов, подверженных военным и террористическим рискам, были введены два нетипичных экстраординарных правовых режима: средний уровень реагирования и уровень повышенной готовности. По своему содержанию они предполагают введение менее строгих по объему и содержанию ограничений прав человека, которые также основаны на ст. 7 ФКЗ о ВП. В то же время, военное положение на территории соответствующих субъектов не вводилось, что не соответствует формальному критерию конституционности особых (экстраординарных) правовых режимов.

Впрочем, стоит отметить, что в практике КС РФ известны случаи, когда допускалось введение особых правовых режимов на основании ординарного законодательства (в частности, к соответствующим выводам КС РФ пришел в рамках «чеченского дела» 1995 г.). Как следствие, с позиций правоприменительной практики КС РФ, отказ от использования режима военного положения может быть признан конституционным.

В остальном, введенные особые (экстраординарные) правовые режимы соответствуют критериям конституционности. Материальные критерии (по крайней мере на уровне федерального правового регулирования) соблюдены. Проведенная оценка показала высокое соответствие соответствующих правовых режимов принципам правомерности цели, разумности (пригодности) использованных средств, необходимости использованных средств и принципу баланса частных и публичных интересов.

Более того, в рамках оценки именно материальных критериев можно позитивно оценить и отказ от введения военного положения на территориях отдельных областей, подверженных повышенным военным и террористическим рискам. Подобный отказ позволяет региональным органам государственной власти более гибко подходить к ограничениям прав и свобод на тех территориях регионов, которые не подвержены соответствующим рискам. При этом в целях противодействия наиболее серьезным рискам на отдельных территориях Белгородской, Брянской и

Курской областей был введен режим контртеррористической операции, который позволяет добиться необходимых целей за счет менее масштабного ограничения прав и свобод.

9. Что касается практики ограничения отдельных прав и свобод в контексте СВО, то она опирается на широкое экстраординарное по своему характеру (но не всегда по своей форме) правовое регулирование.

При этом, если оставить за скобками проблемы ограничения прав и свобод человека в четырех «воссоединенных» субъектах, которые пока находятся в состоянии «переходного этапа» на пути к полной интеграции в отечественную правовую систему, то большинство ограничений прав и свобод, принимаемых в контексте проведения специальной военной операции, могут быть признаны по большей части соразмерными, поскольку вводятся на законной основе, отвечают требованиям разумности (пригодности), а преследуемые цели в области государственной безопасности не могут быть достигнуты за счет применения менее ограничительных средств.

Однако существенным недостатком является отказ федерального законодателя от прямого признания отдельных законов экстраординарными. В целях противодействия военным угрозам ординарное законодательство дополняется нормами, которые сохранят свое действие и после окончания СВО. К соответствующим нормам, в частности, можно отнести ст. 20.3.3 КоАП РФ и ст. 280.3 УК РФ, устанавливающие юридическую ответственность за дискредитацию Вооруженных Сил, а также ст. 207.3 УК РФ, содержащую в себе состав преступления в виде распространения заведомо ложной информации о ВС РФ и иных вооруженных формированиях. Данным нормам должен быть придан экстраординарный характер.

Список использованных источников и литературы

Нормативно-правовые акты

1. Конституция Российской Федерации (принята всенародным голосованием 12.12.1993) // Официальный текст Конституции РФ опубликован на Официальном интернет-портале правовой информации http://pravo.gov.ru, 06.10.2022.
2. Закон РФ о поправке к Конституции РФ от 14.03.2020 № 1-ФКЗ «О совершенствовании регулирования отдельных вопросов организации и функционирования публичной власти» // Собрание законодательства РФ. 16.03.2020. № 11. Ст. 1416.
3. Устав Организации Объединенных Наций (принят в г. Сан-Франциско 26.06.1945) // Сборник действующих договоров, соглашений и конвенций, заключенных СССР с иностранными государствами. Вып. XII. М., 1956, с. 14 – 47.
4. Конвенция об улучшении участи раненых и больных в действующих армиях (первая Женевская конвенция) (Женева, 12 августа 1949 года).
5. Конвенция об улучшении участи раненых, больных и лиц, потерпевших кораблекрушение, из состава вооруженных сил на море (вторая Женевская конвенция) (Женева, 12 августа 1949 года).
6. Женевская конвенция об обращении с военнопленными (третья Женевская конвенция) (Женева, 12 августа 1949 года).
7. Женевская конвенция о защите гражданского населения во время войны (четвертая Женевская конвенция) (Женева, 12 августа 1949 года).
8. Дополнительный протокол к Женевским конвенциям от 12 августа 1949 года, касающийся защиты жертв международных вооруженных конфликтов (Протокол II) (Женева, 8 июня 1977 года).
9. Сиракузские принципы толкования ограничений и отступлений от положений Международного пакта о гражданских и политических

правах. Организация Объединенных Наций. Экономический и социальный совет. Документ ООН E/CN.4/1985/4. Приложение (1985).

10. Федеральный конституционный закон от 21.07.1994 № 1-ФКЗ «О Конституционном Суде Российской Федерации» // Собрание законодательства РФ. 25.07.1994. № 13. Ст. 1447.
11. Федеральный конституционный закон от 30.05.2001 № 3-ФКЗ «О чрезвычайном положении» // Собрание законодательства РФ. 04.06.2001. № 23. Ст. 2277.
12. Федеральный конституционный закон от 30.01.2002 № 1-ФКЗ (ред. от 02.11.2023) «О военном положении» // Собрание законодательства РФ. 04.02.2002. № 5. Ст. 375.
13. Федеральный конституционный закон от 04.10.2022 № 5-ФКЗ (ред. от 26.12.2024) «О принятии в Российскую Федерацию Донецкой Народной Республики и образовании в составе Российской Федерации нового субъекта – Донецкой Народной Республики» // Собрание законодательства РФ. 10.10.2022. № 41. Ст. 6930.
14. Федеральный конституционный закон от 04.10.2022 № 6-ФКЗ (ред. от 26.12.2024) «О принятии в Российскую Федерацию Луганской Народной Республики и образовании в составе Российской Федерации нового субъекта – Луганской Народной Республики» // Собрание законодательства РФ. 10.10.2022. № 41. Ст. 6931.
15. Федеральный конституционный закон от 04.10.2022 № 7-ФКЗ (ред. от 26.12.2024) «О принятии в Российскую Федерацию Запорожской области и образовании в составе Российской Федерации нового субъекта – Запорожской области» // Собрание законодательства РФ. 10.10.2022. № 41. Ст. 6932.
16. Федеральный конституционный закон от 04.10.2022 № 8-ФКЗ (ред. от 26.12.2024) «О принятии в Российскую Федерацию Херсонской области и образовании в составе Российской Федерации нового

субъекта – Херсонской области» // Собрание законодательства РФ. 10.10.2022. № 41. Ст. 6933.

17. Уголовный кодекс Российской Федерации от 13.06.1996 № 63-ФЗ // Собрание законодательства РФ. 17.06.1996. № 25. Ст. 2954.
18. Воздушный кодекс Российской Федерации от 19.03.1997 № 60-ФЗ // Собрание законодательства РФ. 24.03.1997. № 12. Ст. 1383.
19. Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях от 30.12.2001 № 195-ФЗ // Собрание законодательства РФ. 07.01.2002. № 1 (ч. 1). Ст. 1.
20. Федеральный закон от 21.12.1994 № 68-ФЗ «О защите населения и территорий от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера» // Собрание законодательства РФ. 26.12.1994. № 35. Ст. 3648.
21. Федеральный закон от 21.12.1994 № 69-ФЗ «О пожарной безопасности» (с изменениями и дополнениями) // Собрание законодательства РФ. 26.12.1994. № 35. Ст. 3649.
22. Федеральный закон от 12.08.1995 № 144-ФЗ «Об оперативно-розыскной деятельности» // Собрание законодательства РФ. 14.08.1995. № 33. Ст. 3349.
23. Федеральный закон от 09.01.1996 № 3-ФЗ «О радиационной безопасности населения» (с изменениями и дополнениями) // Собрание законодательства РФ. 15.01.1996. № 3. Ст. 141.
24. Федеральный закон от 31.05.1996 № 61-ФЗ «Об обороне» // Собрание законодательства РФ. 03.06.1996. № 23. Ст. 2750.
25. Федеральный закон от 26.02.1997 № 31-ФЗ «О мобилизационной подготовке и мобилизации в Российской Федерации» // Собрание законодательства РФ. 03.03.1997. № 9. Ст. 1014.
26. Федеральный закон от 21.07.1997 № 116-ФЗ «О промышленной безопасности опасных производственных объектов» (с изменениями и

дополнениями) // Собрание законодательства РФ. 28.07.1997. № 30. Ст. 3588.

27. Федеральный закон от 12.02.1998 № 28-ФЗ «О гражданской обороне» // Собрание законодательства РФ. 16.02.1998. № 7. Ст. 799.
28. Федеральный закон от 30.03.1999 № 52-ФЗ «О санитарно-эпидемиологическом благополучии населения» // Собрание законодательства РФ. 05.04.1999. № 14. Ст. 1650.
29. Федеральный закон от 06.10.1999 № 184-ФЗ (утратил силу) «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» // Собрание законодательства РФ. 18.10.1999. № 42. Ст. 5005.
30. Федеральный закон от 18.06.2001 № 77-ФЗ «О предупреждении распространения туберкулеза в Российской Федерации» // Собрание законодательства РФ. 25.06.2001. № 26. Ст. 2581.
31. Федеральный закон от 10.01.2002 № 7-ФЗ «Об охране окружающей среды» // Собрание законодательства РФ. 14.01.2002. № 2. Ст. 133.
32. Федеральный закон от 12.06.2002 № 67-ФЗ «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» // Собрание законодательства РФ. 17.06.2002. № 24. Ст. 2253.
33. Федеральный закон от 06.03.2006 № 35-ФЗ «О противодействии терроризму» // Собрание законодательства РФ. 13.03.2006. № 11. Ст. 1146.
34. Федеральный закон от 09.02.2007 № 16-ФЗ «О транспортной безопасности» // Собрание законодательства РФ. 12.02.2007. № 7. Ст. 837.
35. Федеральный закон от 09.02.2009 № 8-ФЗ «Об обеспечении доступа к информации о деятельности государственных органов и органов

местного самоуправления» // Собрание законодательства РФ. 16.02.2009. № 7. Ст. 776.

36. Федеральный закон от 28.12.2010 № 390-ФЗ «О безопасности» // Собрание законодательства РФ. 03.01.2011. № 1. Ст. 2.
37. Федеральный закон от 01.04.2020 № 98-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации по вопросам предупреждения и ликвидации чрезвычайных ситуаций» // Собрание законодательства РФ. 06.04.2020. № 14 (часть I). Ст. 2028.
38. Федеральный закон от 30.12.2020 № 492-ФЗ «О биологической безопасности в Российской Федерации» (с изменениями и дополнениями) // Собрание законодательства РФ. 04.01.2021. № 1 (часть I). Ст. 31.
39. Указ Президента РФ от 31.12.2015 № 683 «О Стратегии национальной безопасности Российской Федерации» // Собрание законодательства РФ. 04.01.2016. № 1 (часть II). Ст. 212.
40. Военная доктрина Российской Федерации (утв. Президентом РФ 25.12.2014 № Пр-2976) // Российская газета, № 298, 30.12.2014.
41. Указ Президента РФ от 05.12.2016 № 646 «Об утверждении Доктрины информационной безопасности Российской Федерации» // Собрание законодательства РФ. 12.12.2016. № 50. Ст. 7074.
42. Указ Президента РФ от 13.05.2017 № 208 «О Стратегии экономической безопасности Российской Федерации на период до 2030 года» // Собрание законодательства РФ. 15.05.2017. № 20. Ст. 2902.
43. Указ Президента РФ от 13.10.2018 № 585 «Об утверждении Основ государственной политики в области обеспечения ядерной и радиационной безопасности Российской Федерации на период до 2025 года и дальнейшую перспективу» // Собрание законодательства РФ. 15.10.2018. № 42 (часть II). Ст. 6447.

44. Указ Президента РФ от 13.05.2019 № 216 «Об утверждении Доктрины энергетической безопасности Российской Федерации» // Собрание законодательства РФ. 20.05.2019. № 20. Ст. 2421.
45. Указ Президента РФ от 02.04.2020 № 239 «О мерах по обеспечению санитарно-эпидемиологического благополучия населения на территории Российской Федерации в связи с распространением новой коронавирусной инфекции (COVID-19)» // Собрание законодательства РФ. 06.04.2020. № 14 (часть I). Ст. 2082.
46. Указ Президента РФ от 02.07.2021 № 400 «О Стратегии национальной безопасности Российской Федерации» // Собрание законодательства РФ. 05.07.2021. № 27 (часть II). Ст. 5351.
47. Указ Президента РФ от 19.10.2022 № 756 «О введении военного положения на территориях Донецкой Народной Республики, Луганской Народной Республики, Запорожской и Херсонской областей» (утвержден Постановлением СФ ФС РФ от 19.10.2022 № 462-СФ) // Собрание законодательства РФ. 24.10.2022. № 43. Ст. 7381.
48. Указ Президента РФ от 19.10.2022 № 757 (ред. от 25.08.2023) «О мерах, осуществляемых в субъектах Российской Федерации в связи с Указом Президента Российской Федерации от 19 октября 2022 г. № 756» // Собрание законодательства РФ. 24.10.2022. № 43. Ст. 7382.
49. Постановление Правительства РФ от 02.04.2020 № 417 «Об утверждении Правил поведения, обязательных для исполнения гражданами и организациями, при введении режима повышенной готовности или чрезвычайной ситуации» // Собрание законодательства РФ. 13.04.2020. № 15 (часть IV). Ст. 2274.
50. Постановление Правительства РФ от 20.05.2022 № 921 «О приоритетном использовании, а также приостановлении или ограничении использования любых сетей связи и средств связи при угрозе возникновения и при возникновении чрезвычайных ситуаций

природного и техногенного характера» // Собрание законодательства РФ. 30.05.2022. № 22. Ст. 3668.

51. Постановление Главного государственного санитарного врача РФ от 18.03.2020 № 7 «Об обеспечении режима изоляции в целях предотвращения распространения COVID-2019» (Зарегистрировано в Минюсте России 18.03.2020 № 57771) // Официальный интернет-портал правовой информации http://pravo.gov.ru, 19.03.2020.
52. Постановление Главного государственного санитарного врача РФ от 28.01.2021 № 4 «Об утверждении санитарных правил и норм СанПиН 3.3686-21 "Санитарно-эпидемиологические требования по профилактике инфекционных болезней"» (Зарегистрировано в Минюсте России 15.02.2021 № 62500) // Официальный интернет-портал правовой информации http://pravo.gov.ru, 18.02.2021.
53. Указ Мэра Москвы от 05.03.2020 № 12-УМ (ред. от 06.10.2020) «О введении режима повышенной готовности» // Вестник Мэра и Правительства Москвы, № 14, 10.03.2020.
54. Указ Мэра Москвы от 11.04.2020 № 43-УМ (ред. от 04.06.2020) «Об утверждении Порядка оформления и использования цифровых пропусков для передвижения по территории города Москвы в период действия режима повышенной готовности в городе Москве» (утратил силу) // Вестник Мэра и Правительства Москвы, № 21, 16.04.2020.
55. Закон Московской области от 04.05.2005 № 110/2005-ОЗ «О защите населения и территории Московской области от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера» (принят постановлением Мособлдумы от 20.04.2005 № 4/137-П) // Вестник Московской областной Думы. 2005. № 10.
56. Постановление Губернатора Московской области от 12.03.2020 № 108-ПГ «О введении в Московской области режима повышенной готовности для органов управления и сил Московской областной системы предупреждения и ликвидации чрезвычайных ситуаций и,

некоторых мерах по предотвращению распространения новой коронавирусной инфекции (2019-nCoV) на территории Московской области».

57. Постановление Правительства Санкт-Петербурга от 13.03.2020 № 121 «О мерах по противодействию распространению в Санкт-Петербурге новой коронавирусной инфекции (COVID-19)».
58. Постановление Губернатора Тверской области от 17.03.2020 № 16-пг «О введении режима повышенной готовности».
59. Распоряжение Губернатора Курской области от 07.08.2024 № 233-рг «О введении режима чрезвычайной ситуации регионального характера и отмене режима повышенной готовности для органов управления и сил территориальной подсистемы РСЧС Курской области» // Официальный интернет-портал правовой информации http://pravo.gov.ru, 08.08.2024.
60. Указ Главы ДНР от 18.09.2023 № 357 «О мерах, применяемых на территории Донецкой Народной Республики в соответствии с Указом Президента Российской Федерации от 19 октября 2022 г. № 757» (в ред. от 12.12.2023 № 603) / Сайт Главы ДНР [Электронный ресурс]. URL: https://gisnpa-dnr.ru/npa/0001-357-20230918/ (дата обращения: 31.03.2024).
61. Кодекс Луганской Народной Республики об административных правонарушениях [Электронный ресурс]. URL: https://lug-info.com/documents/kodeks-luganskoi-narodnoi-respubliki-ob-administrativnykh-pravonarusheniyakh-1027 (дата обращения: 15.03.2024).
62. Закон ЛНР от 25.03.2024 № 18 «О некоторых вопросах, связанных с проведением публичных мероприятий на территории Луганской Народной Республики» [Электронный ресурс]. URL: https://www.nslnr.su/zakonodatelstvo/normativno-pravovaya-baza/ (дата обращения: 16.03.2024).
63. Постановление Совета Министров Донецкой Народной Республики от 25.05.2014 № 6-5 «О введении военного положения» (утратило силу).

64. Указ Главы ДНР от 07.08.2015 № 462 «Об изъятии (отчуждении) земельных участков для государственных нужд» (утратил силу). [Электронный ресурс]. URL: https://denis-pushilin.ru/doc/ukazy/Ukaz_N350_05102020.pdf (дата обращения: 31.03.2024).
65. Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland (23. Mai 1949) // BGBl. S. 1. [Электронный ресурс]. URL: https://www.gesetze-im-internet.de/gg/index.html (дата обращения: 30.03.2024).
66. Gesetz zur Verhütung und Bekämpfung von Infektionskrankheiten beim Menschen vom 20. Juli 2000 (BGBl. I S. 1045) [Электронный ресурс]. URL: https://www.gesetze-im-internet.de/ifsg/ (дата обращения: 30.03.2024).

Материалы судебной практики

67. Заключение Конституционного Суда РФ от 16.03.2020 № 1-З // Собрание законодательства РФ. 23.03.2020. № 12. Ст. 1855.
68. Постановление Конституционного Суда РФ от 03.05.1995 № 4-П // Собрание законодательства РФ. 08.05.1995. № 19. Ст. 1764.
69. Постановление Конституционного Суда РФ от 31.07.1995 № 10-П // Собрание законодательства РФ. 14.08.1995. № 33. Ст. 3424.
70. Постановление Конституционного Суда РФ от 20.12.1995 № 17-П // Собрание законодательства РФ. 01.01.1996. № 1. Ст. 54.
71. Постановление Конституционного Суда РФ от 16.01.1996 № 1-П // Собрание законодательства РФ. 22.01.1996. № 4. Ст. 408.
72. Постановление Конституционного Суда РФ от 02.02.1996 № 4-П // Собрание законодательства РФ. 12.02.1996. № 7. Ст. 701.
73. Постановление Конституционного Суда РФ от 27.03.1996 № 8-П // Собрание законодательства РФ. 08.04.1996. № 15. Ст. 1768.
74. Постановление Конституционного Суда РФ от 13.06.1996 № 14-П // Собрание законодательства РФ. 24.06.1996. № 26. Ст. 3185.

75. Постановление Конституционного Суда РФ от 28.10.1996 № 18-П // Собрание законодательства РФ. 04.11.1996. № 45. Ст. 5203.
76. Постановление Конституционного Суда РФ от 21.03.1997 № 5-П // Собрание законодательства РФ. 31.03.1997. № 13. Ст. 1602.
77. Постановление Конституционного Суда РФ от 16.03.1998 № 9-П // Собрание законодательства РФ. 23.03.1998. № 12. Ст. 1459.
78. Постановление Конституционного Суда РФ от 06.07.1998 № 21-П // Собрание законодательства РФ. № 28. 13.07.1998. Ст. 3394.
79. Постановление Конституционного Суда РФ от 18.02.2000 № 3-П // Собрание законодательства РФ. 28.02.2000. № 9. Ст. 1066.
80. Постановление Конституционного Суда РФ от 24.10.2000 № 13-П // Собрание законодательства РФ. 30.10.2000. № 44. Ст. 4399.
81. Постановление Конституционного Суда РФ от 05.07.2001 № 11-П // Собрание законодательства РФ. 16.07.2001. № 29. Ст. 3059.
82. Постановление Конституционного Суда РФ от 09.07.2002 № 12-П // Собрание законодательства РФ. 15.07.2002. № 28. Ст. 2909.
83. Постановление Конституционного Суда РФ от 19.03.2003 № 3-П // Собрание законодательства РФ. 07.04.2003. № 14. Ст. 1302.
84. Постановление Конституционного Суда РФ от 26.12.2003 № 20-П // Собрание законодательства РФ. 12.01.2004. № 2. Ст. 160.
85. Постановление Конституционного Суда РФ от 30.10.2003 № 15-П // Собрание законодательства РФ. 03.11.2003. № 44. Ст. 4358.
86. Постановление Конституционного Суда РФ от 29.06.2004 № 13-П // Собрание законодательства РФ. 05.07.2004. № 27. Ст. 2804.
87. Постановление Конституционного Суда РФ от 14.11.2005 № 10-П // Собрание законодательства РФ. 21.11.2005. № 47. Ст. 4968.
88. Постановление Конституционного Суда РФ от 26.12.2005 № 14-П // Собрание законодательства РФ. 16.01.2006. № 3. Ст. 337.
89. Постановление Конституционного Суда РФ от 06.04.2006 № 3-П // Собрание законодательства РФ. 17.04.2006. № 16. Ст. 1775.

90. Постановление Конституционного Суда РФ от 21.03.2007 № 3-П // Собрание законодательства РФ. 02.04.2007. № 14. Ст. 1741.
91. Постановление Конституционного Суда РФ от 12.07.2007 № 10-П // Собрание законодательства РФ. 23.07.2007. № 30. Ст. 3988.
92. Постановление Конституционного Суда РФ от 14.04.2008 № 7-П // Собрание законодательства РФ. 05.05.2008. № 18. Ст. 2089.
93. Постановление Конституционного Суда РФ от 27.05.2008 № 8-П // Собрание законодательства РФ. 16.06.2008. № 24. Ст. 2892.
94. Постановление Конституционного Суда РФ от 16.07.2008 № 9-П // Собрание законодательства РФ. 28.07.2008. № 30 (ч. 2). Ст. 3695.
95. Постановление Конституционного Суда РФ от 09.11.2009 № 16-П // Собрание законодательства РФ. 2009. № 47. Ст. 5709.
96. Постановление Конституционного Суда РФ от 21.04.2010 № 10-П // Собрание законодательства РФ. 2010. № 19. Ст. 2357.
97. Постановление Конституционного Суда РФ от 13.07.2010 № 16-П // Вестник Конституционного Суда РФ, 2010, № 5.
98. Постановление Конституционного Суда РФ от 07.06.2012 № 14-П // Собрание законодательства РФ. 09.07.2012. № 28. Ст. 3977.
99. Постановление Конституционного Суда РФ от 14.07.2015 № 21-П // Собрание законодательства РФ. 27.07.2015. № 30. Ст. 4658.
100. Постановление Конституционного Суда РФ от 01.12.2015 № 30-П // Собрание законодательства РФ. 14.12.2015. № 50. Ст. 7226.
101. Постановление Конституционного Суда РФ от 29.11.2016 № 26-П // Собрание законодательства РФ. 12.12.2016. № 50. Ст. 7169.
102. Постановление Конституционного Суда РФ от 19.01.2017 № 1-П // Собрание законодательства РФ. 30.01.2017. № 5. Ст. 866.
103. Постановление Конституционного Суда РФ от 19.07.2017 № 22-П // Собрание законодательства РФ. 31.07.2017. № 31 (Часть II). Ст. 4984.
104. Постановление Конституционного Суда РФ от 26.10.2017 № 25-П // Собрание законодательства РФ. 06.11.2017. № 45. Ст. 6735.

105. Постановление Конституционного Суда РФ от 22.03.2018 № 12-П // Собрание законодательства РФ. 02.04.2018. № 14. Ст. 2027.
106. Постановление Конституционного Суда РФ от 21.12.2018 № 47-П // Собрание законодательства РФ. 31.12.2018. № 53 (часть II). Ст. 8796.
107. Постановление Конституционного Суда РФ от 18.06.2019 № 24-П // Собрание законодательства РФ. 24.06.2019. № 25. Ст. 3316.
108. Постановление Конституционного Суда РФ от 01.11.2019 № 33-П // Собрание законодательства РФ. 11.11.2019. № 45. Ст. 6407.
109. Постановление Конституционного Суда РФ от 16.07.2020 № 37-П // Собрание законодательства РФ. 27.07.2020. № 30. Ст. 5000.
110. Постановление Конституционного Суда РФ от 25.12.2020 № 49-П // Собрание законодательства РФ. 04.01.2021. № 1 (часть II). Ст. 289.
111. Постановление Конституционного Суда РФ от 02.10.2022 № 36-П // Собрание законодательства РФ. 10.10.2022. № 41. Ст. 7154.
112. Постановление Конституционного Суда РФ от 02.10.2022 № 37-П // Собрание законодательства РФ. 10.10.2022. № 41. Ст. 7155.
113. Постановление Конституционного Суда РФ от 02.10.2022 № 38-П // Собрание законодательства РФ. 10.10.2022. № 41. Ст. 7156.
114. Постановление Конституционного Суда РФ от 02.10.2022 № 39-П // Собрание законодательства РФ. 10.10.2022. № 41. Ст. 7157.
115. Определение Конституционного Суда РФ от 05.03.2013 № 413-О (документ опубликован не был) // СПС «КонсультантПлюс».
116. Определение Конституционного Суда РФ от 24.10.2019 № 2771-О (документ опубликован не был) // СПС «КонсультантПлюс».
117. Определение Конституционного Суда РФ от 20.07.2023 № 2114-О (документ опубликован не был) // СПС «КонсультантПлюс».
118. Постановление Пленума Верховного Суда РФ от 27.06.2013 № 21 «О применении судами общей юрисдикции Конвенции о защите прав человека и основных свобод от 04.11.1950 и Протоколов к ней» // Российская газета. 05.07.2013.

119. Обзор по отдельным вопросам судебной практики, связанным с применением законодательства и мер по противодействию распространению на территории Российской Федерации новой коронавирусной инфекции (COVID-19) № 1 (утв. Президиумом Верховного Суда РФ 21.04.2020) // Бюллетень Верховного Суда Российской Федерации, май 2020 г., № 5.
120. VGH Bayern. № 20 NE 20.926. 05.05.2020.
121. VGH Bayern. № 20 NE 20.2360. 29.10.2020.
122. VG Mainz. № 1 L 843/20. 01.11.2020.

Литература

123. Авакьян С.А. Конституционное право России. Учебный курс: учебное пособие: в 2 томах. Том 1 / С.А. Авакьян. 6-е изд., перераб. и доп., Москва: Инфра-М, 2020.
124. Авакьян С.А. Конституционное право России. Учебный курс: учебное пособие: в 2 томах. Том 1 / С.А. Авакьян. 6-е изд., перераб. и доп., Москва: Инфра-М, 2020.
125. Алексеев С.С. Общие дозволения и общие запреты в советском праве. М., 1989.
126. Алексеев С.С. Тайна права: Его понимание, назначение, социальная ценность. М., 2001.
127. Алекси Р. Сбалансированность, конституционный контроль и представительство // СКО. 2006. № 2 (55). С. 113 – 116.
128. Алекси Р. Формула веса // Российский ежегодник теории права. 2010. № 3. С. 208-228.
129. Аликин А.А. Мягкая сила и нормативная сила Европы: генеалогические истоки двух концепций мягкого влияния в международных отношениях // Вестник Пермского университета. Серия: Политология. 2017. № 4. С. 152-164.

130. Андреев Ю.Н. Ограничения в гражданском праве России. СПб: Юридический центр Пресс, 2011.
131. Андреева О.И. Пределы ограничения прав личности в уголовном процессе // Вестник Томского государственного университета. 2012. № 358. С. 46-49.
132. Аничкин Е.С. Конституционный статус человека и гражданина в условиях пандемии коронавирусной инфекции: векторы трансформации в России // Правоприменение. 2021. № 3. С. 101-111.
133. Арзамасов Ю.Г., Ирошников Д.В. Безопасность как правовая категория // Государство и право. 2019. № 8. С. 133-137.
134. Аристотель. Собрание сочинений в 4-х томах. Том 4. М.: Мысль, 1983.
135. Афзалетдинова Г.Х. Исключительные режимы в российском праве: дис. … канд. юрид. наук. М., 2016.
136. Афзалетдинова Г.Х. К вопросу об особенностях использования исключительных правовых режимов в отраслях публичного права // Актуальные проблемы российского права. 2014. № 7. С. 1317-1319.
137. Барбин В.В. Особые конституционно-правовые режимы: возникновение и закрепление в законодательстве различных государств мира // Человек: преступление и наказание. 2015. № 4 (91). С. 22-27.
138. Бахрах Д.Н., Россинский Б.В., Старилов Ю.Н. Административное право. 3-е изд., пересмотр. и доп., М.: 2008.
139. Беляева Г.С. К вопросу о сущности и системе правовых средств // Административное и муниципальное право. 2015. № 3. С. 306-312.
140. Болдырев Н.А. Ограничения как средства конституционно-правового регулирования прав и свобод человека и гражданина в современной России: дис. … канд. юрид. наук. М., 2024.
141. Болтанова Е.С. Административно-правовые режимы в государственном управлении в Российской Федерации: теория и современная практика:

Монография / Болтанова Е.С., Здоровцева А.А., Золотова О.А. Москва: Контракт, НИЦ Инфра-М, 2017.

142. 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.
143. Бондарь Н.С. Конституционная безопасность личности, общества, государства: постановка проблемы в свете конституционного правосудия // Правовая реформа, судебная реформа и конституционная экономика: Сборник статей. М., 2004. С. 42-43.
144. Боровикова В.В. О некоторых подходах компьютерной безопасности в Российской Федерации // Проблемы экономики и юридической практики. 2016. № 4.
145. Варламова Н.В. Принцип пропорциональности в современной конституционно-правовой доктрине и практике // Современный конституционализм: теория, доктрина и практика / отв. ред. Е.В. Алферова, И.А. Умнова. М., 2013.
146. Василевич Г.А., Остапович И.Ю., Калинина Е.Г. Пандемия коронавируса как основание ограничения прав и свобод человека // Правоприменение. 2021. № 2. С. 62-76.
147. Васяев А.А. Ограничение прав человека в России в период пандемии вируса COVID-19 // Право и государство: теория и практика. 2020. № 7 (187). С. 156-158.
148. Вечканова Н.В. Ограничения личных прав и свобод человека в странах СНГ: сравнительно-правовой аспект // Вопросы современной юриспруденции: материалы международной заочной научно-практической конференции. Новосибирск, 6 февраля 2012 г.
149. Винокуров В.А. Специальная военная операция и режим военного положения: правовые пробелы // Военно-правовое обозрение. 2023. № 8. С. 60.

150. Воробьев С.М. Ограничение конституционных прав и свобод граждан, как предпосылка для развития дополнительных юридических функций права / С.М. Воробьев, А.Г. Грунин // Аграрное и земельное право. 2020. № 9(189). С. 10-13.
151. Воронцов С.А. Спецслужбы России: учебник / С.А. Воронцов. Изд. 3-е, дополн. и перер. Ростов н/Д: Феникс, 2012.
152. Гаджиев Г.А. Конституционные принципы рыночной экономики (Развитие основ гражданского права в решениях Конституционного Суда Российской Федерации). М.: Юристъ, 2002.
153. Гаджиев Г.А., Войниканис Е.А. Балансирование ценностей и ценность балансирования (часть 1) // Вопросы философии. 2021. № 9. С. 13-24.
154. Гаджиев Г.А., Войниканис Е.А. Балансирование ценностей и ценность балансирования (часть 2) // Вопросы философии. 2021. № 10. С. 53-64.
155. Гегель. Философия права. М.: Мысль, 1990.
156. Гончаров И.В. О соотношении понятий «Национальная безопасность», «Государственная безопасность», «Конституционная безопасность» // Актуальные проблемы российского права. 2009. № 1. С. 116-122.
157. Гончаров И.В. Обеспечение основных прав и свобод граждан в условиях чрезвычайного положения: автореф. … дис. канд. юрид. наук. М., 1998.
158. Гошуляк В.В. Пределы ограничения права собственности в конституционном праве России // Закон. 2004. № 3. С. 97-100.
159. Григорьев И.Б. Законодательные ограничения конституционного права каждого на тайну сообщений в условиях введения режима чрезвычайного положения // Образование и право. 2010. № 10. С. 87-88.
160. Грищенко Т.А. Соотношение понятий "право" и "свобода" в контексте исследования механизмов ограничения конституционных прав в период пандемии / Т.А. Грищенко, В.Г. Когут // Государственная власть и местное самоуправление. 2022. № 1. С. 3-7 и др.

161. Демченко М.С. Конституционность правовых режимов в период распространения коронавирусной инфекции COVID-19 // Право и политика. 2022. № 11. С. 44-58.
162. Дибров Е.А. Проблема соблюдения прав человека в условиях вооруженного конфликта на юго-востоке Украины // Русская политология. 2018. № 3 (8). С. 83.
163. Должиков А.В. Конституционное требование правомерной цели (часть 1) // Российская юстиция. 2021. № 7. С. 14-29.
164. Должиков А.В. Конституционное требование правомерной цели (часть 2) // Российская юстиция. 2021. № 8. С. 39-52.
165. Должиков А.В. Конституционные права и изменяющаяся роль государства в их обеспечении // Государство и право в меняющемся мире / отв. ред. В.И. Лафитский. М., 2012. С. 973-980.
166. Должиков А.В. Общие принципы права в эпоху конституционной идентичности (часть 1) // Журнал конституционного правосудия. 2019. № 6. С. 1-16.
167. Должиков А.В. Общие принципы права в эпоху конституционной идентичности (часть 2) // Журнал конституционного правосудия. 2020. № 1. С. 11-25.
168. Должиков А.В. Соразмерность как общеправовой принцип в конституционном правосудии России (на примере основных социальных прав): дис. … д-ра юрид. наук. СПб, 2022.
169. Дорошенко Е.Н. Конституционно-правовые основы ограничения прав человека в связи с пандемией новой коронавирусной инфекции // Актуальные проблемы российского права. 2020. № 12 (121). С. 48-56.
170. Дорошенко Е.Н. Конституционно-правовые основы ограничения прав человека в связи с пандемией новой коронавирусной инфекции // Актуальные проблемы российского права. 2020. № 12 (121). С. 26.
171. Дудко И.А., Кряжкова О.Н. Защита прав и свобод человека и гражданина в Российской Федерации. М., 2020. С. 114.

172. Жан-Жак Руссо / И.Е. Верцман. 2-е изд., перераб. и доп. Москва: Художественная литература, 1976. 310 с.
173. Захаров Н.О. Ограничение субъективных прав – законность, целесообразность, пропорциональность // Адвокат. 2016. № 8. С. 53.
174. Зорькин В.Д. Россия и ее Конституция // Журнал российского права. 2003. № 11.
175. Зырянов С.М. Экстраординарные (специальные) административно-правовые режимы: понятие и обоснование необходимости введения // Журнал российского права. 2016. № 4. С. 72-81.
176. Иванов И.Н. Чрезвычайное законодательство: история и современность: теоретический и историко-правовой аспекты: автореф. дис. … канд. юрид. наук. СПб., 2002.
177. Иванов С.И. Меры и действия оперативно-розыскной деятельности как вспомогательные тактические способы действий в оперативно-розыскных операциях // Вестник экономической безопасности. 2020. № 1. С. 166-171.
178. Ильин И.А. Общее учение о праве и государстве. О сущности правосознания. Собрание соч. в 10 т. Т. 4. М., 1994.
179. Ирошников Д.В. Конституция Российской Федерации и государственная безопасность // Юридическая наука. 2011. № 1. С. 10-14.
180. Казимирская Ю.В. Конституционно-правовые основы ограничения личных (гражданских) прав и свобод человека и гражданина в России и зарубежных странах: дис. … канд. юрид. наук. М., 2016.
181. Кант И. Критика практического разума / Пер. с нем. СПб.: Наука, 1995.
182. Кант И. Основы метафизики нравственности // Сочинения в шести томах. М.: «Мысль». Т. 4. Ч. I.
183. Капитонова Е.А. Ограничения прав и свобод граждан в условиях новых видов особых правовых режимов // Гражданин и право. 2020. № 10. С. 52.

184. Комментарий к Конституции Российской Федерации / Под ред. проф. В.Д. Зорькина. 3-е изд., пересмотр. Москва: Норма: НИЦ Инфра-М, 2013.
185. Конституционное (государственное) право зарубежных стран / Отв. ред. Б.А. Страшун. Т. 1, 2. М., 1995.
186. Конституционное право: Энциклопедический словарь / Отв. ред. С.А. Авакьян. М., 2000. С. 98-99.
187. Конституция Российской Федерации. Комментарий / Под ред. Б.Н. Топорнина, Ю.М. Батурина, Р.Г. Орехова. М., 1994. С. 423.
188. Конституция Российской Федерации: Проблемный комментарий / Отв. ред. В.А. Четвернин. М., 1997.
189. Конь Г.И. Обеспечение права на жизнь в решениях Межамериканского и Европейского судов по правам человека // Вестник МГУ. Серия 11. Право. 2006. № 6. С. 86.
190. Кочетков А.П. Доктринальные установки государственной политики России в области обеспечения национальной безопасности // Государственное и муниципальное управление. Ученые записки. 2015. № 3. С. 22-26.
191. Краснов М.А. Некоторые аспекты проблемы ограничения конституционных прав (на примере экономических прав) // Сравнительное конституционное обозрение. 2013.
192. Краснов М.А. Ограничение прав человека или поиск их естественных пределов? // Право. 2009. № 2. С
193. Кротов А.В. Карантинные правила COVID-19: законность и социальная легитимность (российский и зарубежный опыт) // Журнал зарубежного законодательства и сравнительного правоведения. 2022. № 2. С. 24-37.
194. Круглов Ю.А. Содержание конституционной обязанности защиты Отечества // Закон и власть. 2024. № 1. С. 117-125.
195. Крусс В.И. Теория конституционного правопользования. М., 2007.

196. Кудратов Н.А. Безопасность государства как видовой объект преступлений против основ конституционного строя и безопасности государства // Вестник Таджикского государственного университета коммерции. 2019. № 4(29). С. 295-302;
197. Кудратов Н.А. Национальная и государственная безопасность как видовой объект преступления против основ конституционного строя и безопасности государства // Уголовная юстиция. 2019. № 13. С. 29-33.
198. Лабанова С.А. Безопасность государства на современном этапе // Проблемы безопасности государства (исследование в рамках конституционного, муниципального и трудового права): Материалы Всероссийской научно-практической конференции. Сборник статей, Краснодар, 04.04.2017 / Ответственный редактор Т.Н. Матюшева. Краснодар: Общество с ограниченной ответственностью «Издательский Дом – Юг», 2018. С. 125-132.
199. Лапаева В.В. Либертарная концепция правопонимания: анализ научно-практического потенциала // Ежегодник либертарно-юридической теории. Выпуск 1 / Под ред. В.А. Четвернина. М., 2007.
200. Лебедев А.В. Политические права и свободы граждан Российской Федерации: Конституционно-правовое исследование: дис. … канд. юрид. наук. М., 2003.
201. Лиманская А.П. Специальные правовые режимы: общетеоретический анализ: дис. … канд. юрид. наук. Ростов-на-Дону, 2014.
202. Липатов О.А. Внутриполитические аспекты эволюции концепции национальной безопасности Российской Федерации (1991 – 2019 гг.): дис. … канд. истор. наук. Нижний Новгород, 2022.
203. Локк Дж. Сочинения: В 3 т./Пер. с англ. и лат. Т. 3/Ред. и сост., авт. примеч. А.Л. Субботин. М.: Мысль, 1988. 668 с.
204. Маилян С.С. Административно-правовые режимы в теории административного права и практике государственного управления

правоохранительной деятельностью: автореф. дис. … д-ра юрид. наук. М., 2002. С. 4.

205. Макиавелли, как политический мыслитель / [соч.] А.С. Алексеева. Москва: А.Л. Васильев, 1880. 336, XXXVII с.
206. Маковецкая М.Г. Понятие правовых ограничений прав и свобод человека. // Вестник Нижегородского университета им. Н.И. Лобачевского, Сер. Право. 2012. № 6 (1).
207. Малинин С.А. Власть и государство в философии Г.В.Ф. Гегеля // Актуальные проблемы гуманитарных и естественных наук. 2014. № 10.
208. Малько А.В. Стимулы и ограничения в праве. 2-е изд., перераб. и доп. М., 2004.
209. Малько А.В. Стимулы и ограничения в праве. Саратов, 1994.
210. Мамонов В.В. Конституционные основы национальной безопасности: автореф. дис. ... д-ра юрид. наук / В.В. Мамонов. Саратов, 2004.
211. [1]Манойло А.В. Информационные войны и психологические операции. Руководство к действию. Москва: Горячая линия-Телеком, 2018.
212. Матузов Н.И. Субъективные права граждан СССР. Саратов, 1966.
213. Минаев К.А. Легализация ограничений прав и свобод человека и гражданина в Российской Федерации: дис. … канд. юрид. наук. Саратов, 2016.
214. Монтескье: [французский мыслитель, юрист] / Н.М. Азаркин. Москва: Юридическая литература, 1988. 128 с.
215. Мордовец А.С. Социально-юридический механизм обеспечения прав человека и гражданина. Саратов, 1996.
216. Морозова Л.А. Теория и практика ограничения прав человека по российскому законодательству и международному праву. Материалы круглого стола журнала «Государство и право» // Государство и право. 1998. № 7.
217. Мухина Е.Е. Нормативная сила Европейского союза // Вестник ННГУ. 2008. № 4. С. 164-170.

218. Научно-практический комментарий к Конституции Российской Федерации / Под ред. В.В. Лазарева. М., 1997. С. 400.
219. Небратенко О.О. Категория ограничений прав и свобод человека и гражданина в законодательстве Российской Федерации // Юриспруденция. 2015. № 1. С. 46-50.
220. Нерсесянц В.С. История политических и правовых учений. М.: Норма; Инфра-М, 2010. 703 с.
221. Ноздрачев А.Ф. Современное содержание понятия «Административно-правовой режим» // Журнал российского права. 2017. № 2 (242). С. 98-110.
222. Овчинников А.И., Мамычев А.Ю., Кравченко А.Г. Основы национальной безопасности: Учебное пособие. М.: РИОР: Инфра-М, 2016.
223. Онтология права: (критическое исследование юридического концепта действительности): монография/ Г.А. Гаджиев. М.: Норма: Инфра-М, 2014.
224. Осинцев Д.В. Система административного права (методология, наука, регламентация): монография. М.: Инфра-М, 2019.
225. Осмаев А.Д. О политическом процессе в Чеченской Республике в 2003 – 2004 годах // Известия вузов. Северо-Кавказский регион. Серия: Общественные науки. 2009. № 2. С. 62.
226. Пасенов А.Н. Правовой статус военно-гражданских администраций в зоне проведения специальной военной операции // Международный журнал гуманитарных и естественных наук. 2022. № 10-3. С. 189-191.
227. Патрушев Н.П. Особенности современных вызовов и угроз национальной безопасности России // Журнал российского права. 2007. № 7. С. 3.
228. Пахолкин Д.А. Нормативная сила в конкуренции евразийского и европейского интеграционных проектов на постсоветском

пространстве // Среднерусский вестник общественных наук. 2017. № 6. С. 171-186.

229. Пашкевич Н.А., Бесперстов Д.А., Зубарева В.А., Иванов Ю.И., Расщепкина Е.А. Анализ состояния техносферной безопасности в России // Вестник Научного центра. 2013. № 1-1.
230. Платон. Собрание сочинений в 4 т. Т. 4 / Пер. с древнегреч.; Общ. ред. А.Ф. Лосева, В.Ф. Асмуса, А.А. Тахо-Годи; Авт. ст. в примеч. А.Ф. Лосев; Примеч. А.А. Тахо-Годи. М.: Мысль, 1994. 830 с.
231. Платон. Собрание сочинений в 4 т. Т. 3 / Пер. с древнегреч.; Общ. ред. А.Ф. Лосева, В.Ф. Асмуса, А.А. Тахо-Годи; Авт. вступ. ст. и ст. в примеч. А.Ф. Лосев; Примеч. А.А. Тахо-Годи. М.: Мысль, 1994. 654 с.
232. Подмарев А.А. Неограничиваемые (абсолютные) права и свободы человека и гражданина в Конституции РФ 1993 г. и международных актах // Вестник Санкт-Петербургского университета МВД России. 2019. № 4. С. 69-75.
233. Подмарев А.А. Ограничение прав и свобод человека и гражданина: конституционные основы и правовые позиции Конституционного Суда России // Вестник Санкт-Петербургского университета МВД России. 2016. № 4 (72). С. 62-66.
234. Пономаренко Я.А. Организационные основы единства государственной политики Российской Федерации по обеспечению национальной безопасности // Южно-российский журнал социальных наук. 2019. Т. 20. № 1. С. 91-104.
235. Попов М.Ю., Самыгин П.С., Самыгин С.И. К дискуссии об ограничении прав и свобод человека в условиях пандемии // Гуманитарные, социально-экономические и общественные науки. 2020. № 4. С. 143-147.
236. Принципы, пределы, основания ограничения прав и свобод человека по российскому законодательству и международному праву. Материалы

круглого стола журнала «Государство и право» // Государство и право. 1997. № 7.

237. Приходько И.М. Ограничения в российском праве (проблемы теории и практики): Автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Саратов, 2002.
238. Приходько И.М. Правовые ограничения в законодательстве: проблемы теории и практики // Правоведение. 1999. № 1.
239. Приходько Т.В. Меры в период пандемии и вопросы соразмерности ограничения прав и свобод // Право и государство: теория и практика. 2021. № 12 (204). С. 237-239.
240. Пряхина Т.М. Конституционная доктрина Российской Федерации: научное издание. М., 2006.
241. Редкоус В.М. Некоторые вопросы совершенствования Стратегии национальной безопасности Российской Федерации // Право и государство: теория и практика. 2009. № 8.
242. Рогов А.С., Федотова Ю.Г. Государственная безопасность: элемент или содержание национальной безопасности Российской Федерации // Власть. 2013. № 12. С. 128-132.
243. Романовский В.Г. Ограничения прав человека в современном конституционном праве России // Наука. Общество. Государство. 2019. Т. 7. № 4(28). С. 16-21.
244. Романовский Г.Б. 2019-nCoV как гибридная угроза системе прав человека // Конституционное и муниципальное право. 2020. № 7. С. 34-38.
245. Рыбушкин Н.Н. Запрещающие нормы в советском праве. Казань, 1990.
246. Садиков А.А. Реализация политических прав и свобод человека в современной России (проблемы и пути оптимизации): дис. … канд. полит. наук. М., 2009.
247. Сивицкий В.А. Баланс конституционных ценностей как предмет и метод деятельности Конституционного Суда Российской Федерации // Компромисс в праве: теория, практика, техника / под общ. ред. В.

Толстик, В.М. Баранова, А. Парфенова. Т. 2. Н. Новгород, 2014. С. 290-299.

248. Сквозников А.Н. Ограничение прав и свобод человека в условиях пандемии COVID-19: международно-правовые аспекты // Право. Журнал Высшей школы экономики. 2022. № 3. С. 222-240.
249. Социально-политическая философия Жан-Жака Руссо / Б.М. Бернадинер. Воронеж: Изд-во Воронежского гос. ун-та, 1940. 160 с.
250. Станкин А.Н. Конституционно-правовая безопасность: понятие, признаки и соотношение с национальной безопасностью // Юридическая наука и практика: Вестник Нижегородской академии МВД России. 2019. № 3 (47). С. 51-56.
251. Степанян Г.А. Ограничение конституционных прав в Российской Федерации в условиях пандемии // Право и государство: теория и практика. 2022. № 1 (205). С. 72-74.
252. Таибова О.Ю. Управление в сфере государственной безопасности в Российской Федерации // Северо-Кавказский юридический вестник. 2019. № 2. С. 90-96.
253. Тарусина Н.Н. Несколько тезисов об ограничениях прав и свобод граждан в чрезвычайных обстоятельствах пандемии // Lex Russica. 2021. № 8 (177). С. 99-109.
254. Троицкая А.А. Пределы прав и абсолютные права: за рамками принципа пропорциональности? Теоретические вопросы и практика Конституционного Суда РФ // Сравнительное конституционное обозрение. 2015. № 2. С. 45-69.
255. Троицкая А.А. Воинствующая демократия и запрет политических партий: практика впереди теории? // Конституционное и муниципальное право. 2015. № 9. С. 12-21.
256. Трубецкой Е.Н. Труды по философии права. / Вступ. ст., сост. и примеч. И.И. Евлампиева. СПб, 2001.

257. Туронок С.Г. Общественная безопасность: ее роль и место в политике современного государства // Политика и управление государством: Новые вызовы и векторы развития / Под ред. А.И. Соловьева, Г.В. Пушкаревой. Москва: Общество с ограниченной ответственностью Издательство «Аспект Пресс», 2019. С. 187-204.
258. Урошлева А.С. О свободе собраний в пандемию: аргументы в решениях органов конституционного контроля на примерах Германии и США // Конституционное и муниципальное право. 2022. № 4. С. 61-68.
259. Утяшов Э.К. Защита частной сферы общественных отношений в условиях режима военного положения. // Право и политика. 2017. № 4. С. 62.
260. Ушамирский А.Э. Механизм реализации субъективных прав военнослужащих в России: Вопросы теории и практики: дис. … канд. юрид. наук. Волгоград, 2006.
261. Фаткуллин Ф.Н. Проблемы теории государства и права. Казань, 1987.
262. Федотова Ю.Г. О категориях «конституционная безопасность» и «национальная безопасность»: терминологический анализ / Ю.Г. Федотова, А.С. Рогов // Государственная служба. 2014. № 3 (89). С. 6-9.
263. Философия: Учебник для вузов / Под общ. ред. В.В. Миронова. М.: Норма, 2005. 928 с.
264. Философия: Учебник для вузов / Под общ. ред. В.В. Миронова. М.: Норма, 2005. 928 с.
265. Философские основания учения о гражданине: (elementa philosophica de cive) / Томас Гоббс; перевод с латинского В. Погосского; предисловие С.А. Котляревского. Москва: Г.А. Леман и Б.Д. Плетнев, 1914. 269 с.
266. Хабриева Т.Я. Правовая охрана Конституции – Казань, 1995. 220 с.
267. Хныкин И.Н. Право на информацию в Российской Федерации – ограничения конституционных прав граждан на информацию // Проблемы науки. 2019. № 11 (47). С. 73-78.

268. Храмова Т.М. Испытание пандемией: ограничения свободы собраний и слова в свете принципа пропорциональности // Сравнительное конституционное обозрение. 2020. № 4. С. 36, 44.
269. Чапчиков С.Ю. Конституционные гарантии обеспечения безопасности общества и государства // Конституционное и муниципальное право. 2009. № 17.
270. Чичерин Б.Н. Философия права. М., 1900.
271. Шалберкина М.Н. Правовые проблемы разработки и внедрения механизмов защиты конституционных прав граждан в условиях пандемии COVID-19 // Актуальные проблемы российского права. 2022. № 10 (143). С. 83-89.
272. Шевченко А.Р. Правовая природа повышенной готовности // Universum: экономика и юриспруденция. 2021. № 10 (85). С. 62.
273. Шершеневич Г.Ф. Общая теория права. Вып. 3. М., 1912.
274. Шишкина О.Е. Безопасность государства и ограничение конституционных прав и свобод в практике конституционного контроля в Российской Федерации // Современное российское право: взаимодействие науки, нормотворчества и практики. Московская юридическая неделя: материалы XIII Международной научно-практической конференции (Кутафинские чтения): в 3 частях, Москва, 21–23 ноября 2017 года / Московский государственный юридический университет имени О.Е. Кутафина (МГЮА); Московский государственный университет имени М.В. Ломоносова. Москва: РГ-Пресс, 2018. С. 376-380.
275. Шмидт Т.Н. Чрезвычайное правовое регулирование: общетеоретическое исследование: дис. … канд. юрид. наук. Барнаул, 2014. С. 80.
276. Шуберт Т.Э. Конституционная безопасность России // Журнал российского права. 1998. № 4/5.

277. Шуберт Т.Э. Национальная безопасность России: конституционно-правовые аспекты: Сравнительно-правовое исследование. М.: Право и закон, 2001.
278. Шульженко Ю.Л. Самоохрана Конституции Российской Федерации. М., 1997. С. 5.
279. Шустров Д.Г. Иерархия конституционных ценностей // Конституционное и муниципальное право. 2013. № 6. С. 6-15.
280. Эбзеев Б.С. Человек, народ, государство в конституционном строе Российской Федерации. М., 2005.
281. Ягофарова И.Д. Право как мера ограничения свободы: Автореф. дис. … канд. юр. наук. – Екатеринбург, 2004.
282. Alexy R. The Absolute and the Relative Dimensions of Constitutional Rights // Oxford Journal of Legal Studies. 2017. Vol. 37. № 1. P. 31-47.
283. Barak A. Proportionality. Constitutional Rights and Their Limitations. N. Y., 2012.
284. Binder C. Liberty Versus Security? A Human Rights Perspective in Times of Terrorism // AnuarioEspanol de Derecho Internacional. 2018. № 34. P. 574.
285. Cardenas S. Human Rights and the State // International Studies. 2020. № 2. P. 54.
286. Finnis J. Absolute Rights: some problems illustrated // The American Journal of Jurisprudence. 2016. Vol. 61. № 2. P. 195-215.
287. Gewirth A. Are there any absolute rights? // The Philosophical Quarterly. 1981. Vol. 31. № 122. P. 1-16.
288. Gordon R. Legitimate Aim: A Dimly Lit Road // European Human Rights Law Review. 2002. Vol. 7. № 4. P. 421-427.
289. Jakobs M.Ch. Der Grundsatz der Verhältnismäßigkeit. Mit einer exemplarischen Darstellung seiner Geltung im Atomrecht. Köln, 1985. S. 26.

290. Klein E. Establishing a Hierarchy of Human Rights: Ideal solution or fallacy // Israel Law Review. 2008. Vol. 41. P. 477-488.
291. Libicki M.C. Information War, Information Peace // Journal of International Affairs. Vol. 51. № 2 (Spring 1998). P. 411.
292. Moller K. The Right to Life Between Absolute and Proportional Protection: LSE Law, Society and Economy Working Papers 13/2010.
293. Sykes A. O. The Least Restrictive Means // The University of Chicago Law Review. 2003. Vol. 70. № 1. P. 403.

Ресурсы сети Интернет

294. 20 студентов ДНР и ЛНР сообщили, что их до сих пор не демобилизовали, несмотря на отсрочку [Электронный ресурс]. URL: https://www.kommersant.ru/doc/5783191 (дата обращения: 24.03.2024).
295. В Совфеде ответили на вопрос об ограничении прав россиян из-за СВО / РИА Новости, 12.07.2022 [Электронный ресурс]. URL: https://crimea.ria.ru/20220712/v-sovfede-otvetili-na-vopros-ob-ogranichenii-prav-rossiyan-iz-za-svo-1123820547.html (дата обращения: 31.03.2024).
296. Год военной цензуры в России. OONI, 2023 [Электронный ресурс]. URL: https://ooni.org/ru/post/2023-russia-a-year-after-the-conflict/ (дата обращения: 31.03.2024).
297. Госдума одобрила постановление о защите прав в новых регионах / ДумаТВ, 17.05.2023 [Электронный ресурс]. URL: https://dumatv.ru/news/-gosduma-odobrila-postanovlenie-o-zaschite-prav-v-novih-regionah (дата обращения: 31.03.2024).
298. Депутаты предложили Генпрокуратуре разблокировать Instagram для малого бизнеса [Электронный ресурс]. URL: https://www.forbes.ru/tekhnologii/474543-deputaty-predlozili-genprokurature-razblokirovat-instagram-dla-malogo-biznesa (дата обращения: 31.03.2024).

299. Замечания общего порядка № 29 от 24.07.2001 «Отступление от прав в связи с чрезвычайным положением» [Электронный ресурс]. URL: http://www1.umn.edu/humanrts/russian/gencomm/Rhrcom29.html (дата обращения: 25.12.2024).
300. Мэрия Красноярска запретила митинг против бессрочной мобилизации из-за антиковидных мер, которые не снял губернатор Котюков [Электронный ресурс]. URL: https://ngs24.ru/text/politics/2023/11/12/72905861/ (дата обращения: 15.03.2024).
301. Путин поручил демобилизовать призванных на военную службу студентов в ЛНР и ДНР [Электронный ресурс]. URL: https://www.forbes.ru/society/481063-putin-porucil-demobilizovat-prizvannyh-na-voennuu-sluzbu-studentov-v-lnr-i-dnr (дата обращения: 27.03.2024).
302. Юристы рассказали о выборах в условиях военного положения [Электронный ресурс]. URL: https://www.vedomosti.ru/politics/articles/2023/05/03/973611-viborah-v-usloviyah-voennogo-polozheniya (дата обращения: 14.03.2024).
303. Coronavirus COVID-19 outbreak in the EU Fundamental Rights Implications in Germany [Электронный ресурс] // URL: https://fra.europa.eu/sites/default/files/fra_uploads/germany-report-covid-19-april-2020_en.pdf (дата обращения: 30.03.2024).
304. Corona und die Grundrechte-Wie viel Verbot ist erlaubt? [Электронный ресурс] // URL: https://www.zdf.de/nachrichten/politik/coronavirus-grundrechte-102.html (дата обращения: 30.03.2024).
305. Noerr: Parlament beschließt Änderungen des Infektionsschutzgesetzes [Электронный ресурс] // URL: https://www.noerr.com/de/newsroom/news/parlament-beschliesst-anderungen-des-infektionsschutzgesetzes (дата обращения: 30.03.2024).

Приложения

Приложение 1

Таблица. Особые (экстраординарные) правовые режимы, в рамках которых осуществляется ограничение конституционных прав и свобод

№	Режим	Нормативные основания	Порядок введения	Экстраординарная ситуация	Ограничительные меры
1	Чрезвычайное положение	Федеральный конституционный закон от 30.05.2001 № 3-ФКЗ «О чрезвычайном положении»	Вводится указом Президента с незамедлительным сообщением об этом Совету Федерации и Государственной Думе. Указ Президента о введении чрезвычайного положения передается на утверждение Совета Федерации.	Чрезвычайное положение вводится лишь при наличии обстоятельств, которые представляют собой непосредственную угрозу жизни и безопасности граждан или конституционному строю Российской Федерации и устранение которых невозможно без применения чрезвычайных мер. К таким обстоятельствам относятся: а) попытки насильственного изменения конституционного строя Российской Федерации, захвата или присвоения власти, вооруженный мятеж, массовые беспорядки, террористические акты, блокирование или захват особо важных объектов или отдельных местностей,	Общие: а) полное или частичное приостановление на территории, на которой введено чрезвычайное положение, полномочий органов исполнительной власти субъекта (субъектов) Российской Федерации, а также органов местного самоуправления; б) установление ограничений на свободу передвижения по территории, на которой введено чрезвычайное положение, а также введение особого режима въезда на указанную территорию и выезда с нее, включая установление ограничений на въезд на указанную территорию и пребывание на ней иностранных граждан и лиц без гражданства; в) усиление охраны общественного порядка, объектов, подлежащих государственной охране, и объектов, обеспечивающих жизнедеятельность населения и функционирование транспорта;

				подготовка и деятельность незаконных вооруженных формирований, межнациональные, межконфессиональные и региональные конфликты, сопровождающиеся насильственными действиями, создающие непосредственную угрозу жизни и безопасности граждан, нормальной деятельности органов государственной власти и органов местного самоуправления; б) чрезвычайные ситуации природного и техногенного характера, чрезвычайные экологические ситуации, в том числе эпидемии и эпизоотии, возникшие в результате аварий, опасных природных явлений, катастроф, стихийных и иных бедствий, повлекшие (могущие повлечь) человеческие жертвы, нанесение ущерба здоровью людей и окружающей природной среде, значительные материальные	г) установление ограничений на осуществление отдельных видов финансово-экономической деятельности, включая перемещение товаров, услуг и финансовых средств; д) установление особого порядка продажи, приобретения и распределения продовольствия и предметов первой необходимости; е) запрет или ограничение проведения собраний, митингов и демонстраций, шествий и пикетирования, а также иных массовых мероприятий; ж) запрет забастовок и иных способов приостановления или прекращения деятельности организаций; з) ограничение движения транспортных средств и осуществление их досмотра; и) приостановление деятельности опасных производств и организаций, в которых используются взрывчатые, радиоактивные, а также химически и биологически опасные вещества; к) эвакуация материальных и культурных ценностей в безопасные районы в случае, если существует реальная угроза их уничтожения, похищения или повреждения в связи с чрезвычайными обстоятельствами.

				потери и нарушение условий жизнедеятельности населения и требующие проведения масштабных аварийно-спасательных и других неотложных работ.	В случае введения чрезвычайного положения при наличии обстоятельств, указанных в пункте "а" в дополнение могут быть предусмотрены следующие меры и временные ограничения: а) введение комендантского часа, то есть запрета в установленное время суток находиться на улицах и в иных общественных местах без специально выданных пропусков и документов, удостоверяющих личность граждан; б) ограничение свободы печати и других средств массовой информации путем введения предварительной цензуры с указанием условий и порядка ее осуществления, а также временное изъятие или арест печатной продукции, радиопередающих, звукоусиливающих технических средств, множительной техники, установление особого порядка аккредитации журналистов; в) приостановление деятельности политических партий и иных общественных объединений, которые препятствуют устранению обстоятельств, послуживших основанием для введения чрезвычайного положения; г) проверка документов, удостоверяющих личность граждан, личный досмотр, досмотр их вещей, жилища и транспортных средств; д) ограничение или запрет продажи оружия,

					боеприпасов, взрывчатых веществ, специальных средств, ядовитых веществ, установление особого режима оборота лекарственных средств и препаратов, содержащих наркотические средства, психотропные вещества, сильнодействующие вещества, этилового спирта, спиртных напитков, спиртосодержащей продукции. В исключительных случаях допускается временное изъятие у граждан оружия и боеприпасов, ядовитых веществ, а у организаций независимо от организационно-правовых форм и форм собственности – временное изъятие наряду с оружием, боеприпасами и ядовитыми веществами также боевой и учебной военной техники, взрывчатых и радиоактивных веществ; е) выдворение в установленном порядке лиц, нарушающих режим чрезвычайного положения и не проживающих на территории, на которой введено чрезвычайное положение, за ее пределы за их счет, а при отсутствии у них средств – за счет средств федерального бюджета с последующим возмещением расходов в судебном порядке; ж) продление срока содержания под стражей лиц, задержанных в соответствии с уголовно-процессуальным законодательством Российской Федерации по подозрению в совершении актов терроризма и других особо тяжких преступлений, на весь период

					действия чрезвычайного положения, но не более чем на три месяца. В случае введения чрезвычайного положения при наличии обстоятельств, указанных в пункте «б», могут быть предусмотрены следующие меры и временные ограничения: а) временное отселение жителей в безопасные районы с обязательным предоставлением таким жителям стационарных или временных жилых помещений; б) введение карантина, проведение санитарно-противоэпидемических, ветеринарных и других мероприятий; в) привлечение государственного материального резерва, мобилизация ресурсов организаций независимо от организационно-правовых форм и форм собственности, изменение режима их работы, переориентация указанных организаций на производство необходимой в условиях чрезвычайного положения продукции и иные, необходимые в условиях чрезвычайного положения, изменения производственно-хозяйственной деятельности; г) отстранение от работы на период действия чрезвычайного положения руководителей государственных организаций в связи с ненадлежащим исполнением указанными руководителями своих обязанностей и назначение других лиц временно

					исполняющими обязанности указанных руководителей; д) отстранение от работы на период действия чрезвычайного положения руководителей негосударственных организаций; е) в исключительных случаях, связанных с необходимостью проведения и обеспечения аварийно-спасательных и других неотложных работ – мобилизация трудоспособного населения и привлечение транспортных средств граждан для проведения указанных работ при обязательном соблюдении требований охраны труда.
2	Военное положение	Федеральный конституционный закон от 30.01.2002 № 1-ФКЗ «О военном положении»	Вводится указом Президента. Президент незамедлительно сообщает о введении военного положения Совету Федерации и Государственной Думе. Указ Президента о введении военного	Агрессия против Российской Федерации или непосредственная угроза агрессии, которой признается применение вооруженной силы иностранным государством (группой государств) против суверенитета, политической независимости и территориальной целостности Российской Федерации или каким-либо иным образом, несовместимым с Уставом ООН.	На территории, на которой введено военное положение, применяются следующие меры: 1) усиление охраны общественного порядка и обеспечения общественной безопасности, охраны военных, важных государственных и специальных объектов, объектов, обеспечивающих жизнедеятельность населения, функционирование транспорта, коммуникаций и связи, объектов энергетики, а также объектов, представляющих повышенную опасность для жизни и здоровья людей и для окружающей природной среды; 2) введение особого режима работы объектов, обеспечивающих функционирование транспорта, коммуникаций и связи, объектов

			положения незамедлительно передается на утверждение Совета Федерации.	В соответствии с общепризнанными принципами и нормами международного права актами агрессии против Российской Федерации независимо от объявления иностранным государством (группой государств) войны Российской Федерации признаются: 1) вторжение или нападение вооруженных сил иностранного государства (группы государств) на территорию Российской Федерации, любая военная оккупация территории Российской Федерации, являющаяся результатом такого вторжения или нападения, либо любая аннексия территории Российской Федерации или ее части с применением вооруженной силы; 2) бомбардировка вооруженными силами	энергетики, а также объектов, представляющих повышенную опасность для жизни и здоровья людей и для окружающей природной среды; 3) эвакуация объектов хозяйственного, социального и культурного назначения, а также временное отселение жителей в безопасные районы с обязательным предоставлением таким жителям стационарных или временных жилых помещений; 4) введение и обеспечение особого режима въезда на территорию, на которой введено военное положение, и выезда с нее, а также ограничение свободы передвижения по ней; 5) приостановление деятельности политических партий, других общественных объединений, религиозных объединений, ведущих пропаганду и (или) агитацию, а равно – иную деятельность, подрывающую в условиях военного положения оборону и безопасность Российской Федерации; 6) привлечение граждан в порядке, установленном Правительством Российской Федерации, к выполнению работ для нужд обороны, ликвидации последствий применения противником оружия, восстановлению поврежденных

				иностранного государства (группы государств) территории Российской Федерации или применение любого оружия иностранным государством (группой государств) против Российской Федерации; 3) блокада портов или берегов Российской Федерации вооруженными силами иностранного государства (группы государств); 4) нападение вооруженных сил иностранного государства (группы государств) на Вооруженные Силы Российской Федерации или другие войска независимо от места их дислокации; 5) действия иностранного государства (группы государств), позволяющего (позволяющих) использовать свою территорию другому государству (группе государств) для совершения акта агрессии против	(разрушенных) объектов экономики, систем жизнеобеспечения и военных объектов, а также к участию в борьбе с пожарами, эпидемиями и эпизоотиями; 7) изъятие в соответствии с федеральными законами необходимого для нужд обороны имущества у организаций и граждан с последующей выплатой государством стоимости изъятого имущества; 8) запрет или ограничение выбора места пребывания либо места жительства; 9) запрет или ограничение проведения собраний, митингов и демонстраций, шествий и пикетирования, а также иных массовых мероприятий; 10) запрет забастовок и иных способов приостановления или прекращения деятельности организаций; 11) ограничение движения транспортных средств и осуществление их досмотра; 12) запрет нахождения граждан на улицах и в иных общественных местах в определенное время суток и предоставление федеральным органам исполнительной власти, органам исполнительной власти субъектов Российской Федерации и органам военного управления права при необходимости осуществлять проверку документов,

				Российской Федерации; 6) засылка иностранным государством (группой государств) или от имени иностранного государства (группы государств) вооруженных банд, групп, иррегулярных сил или наемников, которые осуществляют акты применения вооруженной силы против Российской Федерации, равносильные указанным в настоящем пункте актам агрессии. Актами агрессии против Российской Федерации могут признаваться также другие акты применения вооруженной силы иностранным государством (группой государств) против суверенитета, политической независимости и территориальной целостности Российской Федерации или каким-либо иным образом,	удостоверяющих личность граждан, личный досмотр, досмотр их вещей, жилища, досмотр и задержание транспортных средств; 12.1) административное задержание в порядке, предусмотренном федеральным законом, на срок до 30 суток в случае нарушения запретов и ограничений, установленных указами Президента Российской Федерации на территории, на которой введено военное положение; 12.2) принудительное и контролируемое перемещение граждан с территории, на которой введено военное положение, на территории, на которых военное положение не введено; 13) запрет продажи оружия, боеприпасов, взрывчатых и ядовитых веществ, установление особого режима оборота лекарственных средств и препаратов, содержащих наркотические и иные сильнодействующие вещества, спиртных напитков. В случаях, предусмотренных федеральными законами и иными нормативными правовыми актами Российской Федерации, у граждан производится изъятие оружия, боеприпасов, взрывчатых и ядовитых веществ, а у организаций – изъятие наряду с оружием,

				несовместимым с Уставом ООН, равносильные указанным выше. Непосредственной угрозой агрессии против Российской Федерации могут признаваться действия иностранного государства (группы государств), совершенные в нарушение Устава ООН, общепризнанных принципов и норм международного права и непосредственно указывающие на подготовку к совершению акта агрессии против Российской Федерации, включая объявление войны Российской Федерации.	боеприпасами, взрывчатыми и ядовитыми веществами боевой и учебной военной техники и радиоактивных веществ; 14) введение контроля за работой объектов, обеспечивающих функционирование транспорта, коммуникаций и связи, за работой типографий, вычислительных центров и автоматизированных систем, средств массовой информации, использование их работы для нужд обороны; запрет работы приемопередающих радиостанций индивидуального пользования; 15) введение военной цензуры за почтовыми отправлениями и сообщениями, передаваемыми с помощью телекоммуникационных систем, а также контроля за телефонными переговорами, создание органов цензуры, непосредственно занимающихся указанными вопросами; 16) интернирование (изоляция) в соответствии с общепризнанными принципами и нормами международного права граждан иностранного государства, воюющего с Российской Федерацией (только в случае агрессии против Российской Федерации); 17) запрет или ограничение выезда граждан за пределы территории Российской

					Федерации; 18) введение в органах государственной власти, иных государственных органах, органах военного управления, органах местного самоуправления и организациях дополнительных мер, направленных на усиление режима секретности; 18.1) введение ограничений доступа к информации о деятельности федеральных органов исполнительной власти, органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации, органов военного управления, органов местного самоуправления и организаций; 19) прекращение деятельности в Российской Федерации иностранных и международных организаций, в отношении которых правоохранительными органами получены достоверные сведения о том, что указанные организации осуществляют деятельность, направленную на подрыв обороны и безопасности Российской Федерации. На территории, на которой введено военное положение, референдумы и выборы в органы государственной власти и органы местного самоуправления не проводятся, за исключением случаев, если решение об их

					назначении (проведении) принимается Центральной избирательной комиссией Российской Федерации по результатам консультаций с федеральным органом исполнительной власти, осуществляющим функции по выработке и реализации государственной политики, нормативно-правовому регулированию в области обороны, и федеральным органом исполнительной власти в области обеспечения безопасности в порядке, определяемом федеральным законом. В этих случаях референдумы и выборы в органы государственной власти и органы местного самоуправления могут проводиться как на всей территории, на которой введено военное положение, так и на части такой территории. На территории, на которой введено военное положение, так и на территориях, на которых военное положение не введено, целях производства продукции (выполнения работ, оказания услуг) для государственных нужд, обеспечения Вооруженных Сил Российской Федерации, других войск, воинских формирований и органов, специальных формирований и для нужд населения могут быть предусмотрены меры, связанные с

					введением временных ограничений на осуществление экономической и финансовой деятельности, оборот имущества, свободное перемещение товаров, услуг и финансовых средств, на поиск, получение, передачу, производство и распространение информации, временно изменены форма собственности организаций, порядок и условия процедур банкротства, режим трудовой деятельности и установлены особенности финансового, налогового, таможенного и банковского регулирования.
3	Военное время	Федеральный закон от 31.05.1996 № 61-ФЗ «Об обороне»	Вводится после объявления состояния войны на основании специального федерального закона. План перевода страны на условия военного времени составляется и утверждается Президентом.	Нападение на Россию иностранных государств или необходимость выполнения международных обязательств.	Граждане и организации по требованию ФОИВ для нужд обороны обязаны предоставлять здания, сооружения, транспортные средства и другое имущество, находящиеся в их собственности, с последующей компенсацией понесенных расходов.
4	Мобилизация	Федеральный	Президент	Агрессия против Российской	Приостановление права на отсрочку от

		закон от 31.05.1996 № 61-ФЗ «Об обороне» Федеральный закон от 26.02.1997 № 31-ФЗ «О мобилизационной подготовке и мобилизации в Российской Федерации»	объявляет общую или частичную мобилизацию с незамедлительным сообщением об этом Совету Федерации и Государственной Думе.	Федерации или непосредственная угроза агрессии, возникновение вооруженных конфликтов, направленных против Российской Федерации.	призыва на военную службу по мобилизации гражданам или отдельным категориям граждан. Перевод экономики Российской Федерации, экономики субъектов Российской Федерации и экономики муниципальных образований на работу в условиях военного времени. Организации обязаны: - проводить мероприятия по подготовке производства в целях выполнения мобилизационных заданий (заказов) в период мобилизации и в военное время; - проводить мероприятия по переводу производства на работу в условиях военного времени; - предоставлять в соответствии с законодательством Российской Федерации здания, сооружения, коммуникации, земельные участки, транспортные и другие материальные средства в соответствии с планами мобилизации с возмещением государством понесенных ими убытков в порядке, определяемом Правительством Российской Федерации. Организации не вправе отказываться от заключения договоров (контрактов) о выполнении мобилизационных заданий

					(заказов) в целях обеспечения обороны страны и безопасности государства, если с учетом мобилизационного развертывания производства их возможности позволяют выполнить эти мобилизационные задания (заказы). Граждане обязаны: - являться по вызову военных комиссариатов, федеральных органов исполнительной власти, имеющих запас, для определения своего предназначения в период мобилизации и в военное время; - выполнять требования, изложенные в полученных ими мобилизационных предписаниях, повестках и распоряжениях военных комиссариатов, федеральных органов исполнительной власти, имеющих запас; - предоставлять в соответствии с законодательством Российской Федерации в военное время в целях обеспечения обороны страны и безопасности государства здания, сооружения, транспортные средства и другое имущество, находящиеся в их собственности, с возмещением государством понесенных ими убытков в порядке, определяемом Правительством Российской Федерации. Граждане в период мобилизации и в военное время привлекаются к выполнению работ в

					целях обеспечения обороны страны и безопасности государства, а также зачисляются в специальные формирования в установленном порядке.
5	Чрезвычайная ситуация	Федеральный закон от 21.12.1994 № 68-ФЗ «О защите населения и территорий от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера»	а) объектовый уровень реагирования – решением руководителя организации; б) местный уровень реагирования – решением главы местной администрации или решением должностного лица, определяемого законом субъекта Российской Федерации – города федерального значения;	Чрезвычайная ситуация – обстановка на определенной территории, сложившаяся в результате аварии, опасного природного явления, катастрофы, распространения заболевания, представляющего опасность для окружающих, стихийного или иного бедствия, которые могут повлечь или повлекли за собой человеческие жертвы, ущерб здоровью людей или окружающей среде, значительные материальные потери и нарушение условий жизнедеятельности людей.	- ограничение доступа людей и транспортных средств на территорию в зону чрезвычайной ситуации; - определение порядка использования транспортных средств, средств связи и оповещения, а также иного имущества органов государственной власти, органов местного самоуправления и организаций; - приостановка деятельности организации, оказавшейся в зоне чрезвычайной ситуации, если существует угроза безопасности жизнедеятельности работников данной организации и иных граждан, находящихся на ее территории; - осуществление иных мер, обусловленных развитием чрезвычайной ситуации, не ограничивающих прав и свобод человека и гражданина и направленных на защиту населения и территорий от чрезвычайной ситуации, создание необходимых условий для предупреждения и ликвидации чрезвычайной ситуации и минимизации ее негативного воздействия;

			в) региональный уровень реагирования – решением высшего должностного лица субъекта Российской Федерации; г) федеральный уровень реагирования – решением Правительственной комиссии по предупреждению и ликвидации чрезвычайных ситуаций и обеспечению пожарной безопасности (решением Правительства Российской Федерации); д) особый уровень		- принятие обязательных для исполнения гражданами и организациями правил поведения.

			реагирования – решением Президента Российской Федерации.		
6	Режим повышенной готовности	Федеральный закон от 21.12.1994 № 68-ФЗ «О защите населения и территорий от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера»	См. выше.	См. выше.	- ограничение доступа людей и транспортных средств на территорию, на которой существует угроза возникновения чрезвычайной ситуации; - определение порядка использования транспортных средств, средств связи и оповещения, а также иного имущества органов государственной власти, органов местного самоуправления и организаций; - осуществление иных мер, обусловленных развитием чрезвычайной ситуации, не ограничивающих прав и свобод человека и гражданина и направленных на защиту населения и территорий от чрезвычайной ситуации, создание необходимых условий для предупреждения и ликвидации чрезвычайной ситуации и минимизации ее негативного воздействия; - принятие обязательных для исполнения гражданами и организациями правил поведения.
7	Контртеррористическая	Федеральный закон от	Решения о проведении	Террористический акт – совершение взрыва, поджога	- временное ограничение или прекращение пешеходного движения и движения

	операция	06.03.2006 № 35-ФЗ «О противодействии терроризму»	контртеррористической операции и о ее прекращении принимает руководитель федерального органа исполнительной власти в области обеспечения безопасности, либо по его указанию – иное должностное лицо федерального органа исполнительной власти в области обеспечения безопасности, либо руководитель территориального органа федерального органа	или иных действий, устрашающих население и создающих опасность гибели человека, причинения значительного имущественного ущерба либо наступления иных тяжких последствий, в целях дестабилизации деятельности органов власти или международных организаций либо воздействия на принятие ими решений, а также угроза совершения указанных действий в тех же целях.	транспортных средств, включая транспорт дипломатических представительств и консульств, а также ограничение и запрет нахождения граждан на определенных участках местности и объектах, находящихся в зоне КТО; - удаление физических лиц с отдельных участков местности и объектов, а также отбуксировка транспортных средств; - проверка документов граждан и задержание для установления личности при отсутствии у граждан документов, удостоверяющих личность; - задержание лиц, которые совершают противоправные действия, препятствующие выполнению законных требований лиц, проводящих КТО, или действия, направленные на несанкционированное проникновение в зону проведения КТО; - беспрепятственный доступ в жилые и нежилые помещения; на земельные участки, не территории организаций и учреждений вне зависимости от их организационно-правовых форм; в транспортные средства в рамках мероприятий, связанных с пресечением террористической деятельности или в рамках преследования лиц, подозреваемых в совершении террористических актов при

			исполнительной власти в области обеспечения безопасности, если руководителем федерального органа исполнительной власти в области обеспечения безопасности не принято иное решение.		условии, что промедление может привести к возникновению угрозы жизни и здоровью граждан; - личный досмотр граждан и транспортных средств, въезжающих или покидающих зону КТО; - ведение контроля телефонных переговоров и иной информации, передаваемой по каналам телекоммуникационных систем; - использование в служебных целях средств связи, которые принадлежат физическим или юридическим лицам; - использование в служебных целях транспортных средств, принадлежащих юридическим лицам или государственным органам (органам МСУ) кроме дипломатических и консульских транспортных средств, а также ТС, принадлежащих международным организациям; - использование в неотложных случаях (задержание террористов, предотвращение терактов и т.д.) транспортных средств граждан.
8	Карантин	Федеральный закон от	Вводится на основании	Угроза возникновения и распространения	Больные инфекционными заболеваниями, лица с подозрением на такие заболевания и

		30.03.1999 № 52-ФЗ «О санитарно-эпидемиологическом благополучии населения»	предложений, предписаний главных государственных санитарных врачей и их заместителей решением Правительства Российской Федерации или исполнительного органа субъекта Российской Федерации, органа местного самоуправления, а также решением уполномоченных должностных лиц федерального органа исполнительной власти или его территориальных органов,	инфекционных заболеваний. Перечень инфекционных заболеваний, при угрозе возникновения и распространения которых вводятся ограничительные мероприятия (карантин), устанавливаются санитарными правилами и иными нормативными правовыми актами Российской Федерации.	контактировавшие с больными инфекционными заболеваниями лица, а также лица, являющиеся носителями возбудителей инфекционных болезней, подлежат лабораторному обследованию и медицинскому наблюдению или лечению и в случае, если они представляют опасность для окружающих, обязательной госпитализации или изоляции. Иные ограничения федеральным законом не конкретизированы, устанавливаются санитарными правилами и иными нормативными правовыми актами Российской Федерации.

			структурных подразделений, в ведении которых находятся объекты обороны и иного специального назначения.		

Приложение 2

Концепция

Федерального конституционного закона «О внесении изменений в Федеральный конституционный закон "О чрезвычайном положении"», Федерального закона «О внесении изменений в Федеральный закон "О санитарно-эпидемиологическом благополучии населения"», Федерального закона «О внесении изменений в Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях»

Основная идея предлагаемой концепции состоит в том, чтобы по итогам выявленных проблем ограничения прав человека в условиях глобальной пандемии COVID-19 разработать и закрепить на уровне федерального законодательства (в строгом соответствии с требованиями Конституции России) новое экстраординарное правовое регулирование противодействия пандемиям (в частности, новую ограничительную меру, применение которой допускается в рамках режима чрезвычайного положения).

Цель правового регулирования состоит в систематизации правового регулирования и формирования системной правовой базы на федеральном уровне, позволяющей обеспечить конституционность ограничений прав и свобод человека в условиях потенциальных будущих пандемий, в том числе, обеспечить правомерность и соразмерность особого правового режима противодействия пандемиям.

Предмет правового регулирования – общественные отношения, возникающие, изменяющиеся и прекращающиеся в условиях особого вида чрезвычайных ситуаций – пандемий.

Круг лиц, на которых распространяется действие законопроектов.

Законопроекты предполагают передачу полномочий по серьезному ограничению прав человека в условиях эпидемических ситуаций крупного масштаба с регионального на федеральный уровень. В подобном контексте законопроекты затрагивают полномочия региональных органов

государственной власти, а также полномочия Президента России (который своим указом вводит чрезвычайное положение).

В части ограничения прав человека в условиях пандемий законопроекты затрагивают конституционные права и свободы неограниченного круга граждан и организаций.

Место будущего закона в системе действующего законодательства. Предлагаемые законопроекты вносят изменения, в том числе в Федеральный конституционный закон «О чрезвычайном положении» и в Федеральный закон «О санитарно-эпидемиологическом благополучии населения». Законопроект относится к предметной сфере ст. 55 и ст. 56 Конституции России. Принятие соответствующего закона позволит обеспечить конституционность практики ограничений прав и свобод человека в условиях потенциальных пандемий.

Значение, которое будут иметь законопроекты для правовой системы. Законопроекты призваны устранить правовую неопределенность, возникшую в контексте практики противодействия глобальной пандемии COVID-19, а также на уровне правового регулирования такого противодействия. В частности, 1) законопроекты должны устранить смешение правового режима чрезвычайной ситуации (а точнее – повышенной готовности) и правового режима чрезвычайного положения; 2) законопроекты должны установить пределы ограничения прав человека в рамках правового режима карантина.

Общая характеристика и оценка состояния текущего правового регулирования.

Для противодействия глобальной пандемии COVID-19 был использован не приспособленный для соответствующих вызовов правовой режим повышенной готовности, введение которого осуществляется при угрозе возникновения чрезвычайной ситуации и предшествует введению правового режима чрезвычайной ситуации.

В соответствии с Федеральным законом от 21.12.1994 № 68-ФЗ

«О защите населения и территорий от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера» (далее – ФЗ о ЧС) в рамках режимов повышенной готовности и чрезвычайной ситуации допускаются следующие ограничения:

– ограничение свободы передвижения (доступа) в зоне чрезвычайной ситуации или на территории, где существует угроза возникновения чрезвычайной ситуации (подп. «а» п. 10 ст. 4.1 ФЗ о ЧС);

– ограничение свободы распоряжения транспортными средствами организациями (подп. «в» п. 10 ст. 4.1 ФЗ о ЧС);

– ограничение избирательных прав (голосования на выборах, референдумах) по решению избирательных комиссий в порядке, предусмотренном специальным законодательством (ст. 11.2 ФЗ о ЧС).

Приостановление деятельности организаций в зоне чрезвычайной ситуации (подп. «г» п. 10 ст. 4.1 ФЗ о ЧС) допускается только при введении режима чрезвычайной ситуации и в соответствии с буквальным толкованием текста закона невозможно в рамках правового режима повышенной готовности. Тем не менее, в период пандемии COVID-19 такое ограничение вводилось именно в рамках режима повышенной готовности.

Иные ограничения прав и свобод человека и гражданина в рамках правового режима чрезвычайной ситуации не допускаются как не предусмотренные федеральным законом и, следовательно, не соответствующие ч. 3 ст. 55 Конституции России.

Однако в соответствии с подп. «д» п. 10 ст. 4.1 ФЗ о ЧС орган государственной власти или должностное лицо, принимающее решение о введении режима чрезвычайной ситуации, может принимать дополнительные меры, не ограничивающие права и свободы человека и гражданина.

В подп. «а.2» ст. 10 ФЗ о ЧС Правительству России предоставлены полномочия по установлению обязательных для исполнения гражданами и организациями правил поведения при введении режима чрезвычайной ситуации.

Действующие правила поведения были введены Правительством

России в 2020 г.[350]. Они сформулированы в общем виде и предполагают: соблюдение законов и подзаконных актов, выполнение законных требований (указаний) уполномоченных должностных лиц (в т.ч. чрезвычайных) и т.п. При этом гражданам запрещается:

1) заходить на огороженную зону чрезвычайной ситуации;

2) совершать действия, создающие угрозу собственным жизни и здоровью;

3) совершать действия, создающие угрозу для жизни и здоровья окружающих, а также санитарно-эпидемиологического благополучия в зоне чрезвычайной ситуации или на территории, где существует угроза возникновения чрезвычайной ситуации;

4) распространять заведомо ложную информацию об угрозе возникновения или о самой чрезвычайной ситуации.

Аналогичные полномочия действующей редакцией ФЗ о ЧС предоставлены и региональным органам государственной власти, которые уполномочены принимать законы и иные НПА в сфере защиты населения от чрезвычайных ситуаций (подп. «а» п. 1 ст. 11 ФЗ о ЧС), а также устанавливать дополнительные правила поведения для граждан и организаций (подп. «м», «у» и «ф» п. 1 ст. 11 ФЗ о ЧС). Соответствующие региональные законы, НПА и правила должны приниматься в соответствии с ФЗ о ЧС. Соответственно, они не могут ограничивать иные права, кроме тех, которые указаны в ФЗ о ЧС.

Однако в условиях отсутствия федеральных законодательных критериев и пределов ограничения прав и свобод человека в рамках режима повышенной готовности на уровне регионального законодательства всех регионов вводились ограничения, не предусмотренные ФЗ о ЧС. Так, предусматривались: запрет проведения массовых мероприятий (ограничение свободы митингов и собраний, а также культурных прав); приостановление

[350] Постановление Правительства РФ от 02.04.2020 № 417 «Об утверждении Правил поведения, обязательных для исполнения гражданами и организациями, при введении режима повышенной готовности или чрезвычайной ситуации» // Собрание законодательства РФ. 13.04.2020. № 15 (часть IV). Ст. 2274.

работы объектов розничной торговли (ограничение свободы экономической деятельности); перевод образовательных учреждений на дистанционное обучение (ограничение права на образование); ограничение передвижения граждан и транспортных средств, включая требование самоизоляции (ограничение свободы передвижения) и др.

Законодательной основой для введения соответствующих ограничений, помимо положений ФЗ о ЧС, выступили положения ст. 31 и ст. 33 Федерального закона от 30.03.1999 № 52-ФЗ «О санитарно-эпидемиологическом благополучии населения». При этом положения ст. 31 указанного федерального закона изначально носили общий характер и не предусматривали критериев и пределов ограничений прав и свобод человека и гражданина. Положения ст. 32 указанного федерального закона содержали в себе регулирование отдельных (индивидуально-определенных) случаев введения ограничительных мер.

Кроме того, на основании Федерального закона от 01.04.2020 № 99-ФЗ «О внесении изменений в Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях»[351] КоАП РФ был дополнен ст. 20.6.1, предусматривающей привлечение к административной ответственности за невыполнение правил поведения при чрезвычайной ситуации или угрозе ее возникновения.

При этом штраф за совершение данного административного правонарушения был установлен в размере от 1 тыс. руб. до 30 тыс. руб. В то же время размер штрафа за нарушение режима чрезвычайного положения (ст. 20.5 КоАП РФ) составляет лишь от 500 руб. до 1 тыс. руб. Данное обстоятельство явно указывает на несбалансированность публичных интересов (наказание за нарушение конституционного режима чрезвычайного положения менее строгое, чем за нарушение регионального режима повышенной готовности).

[351] Федеральный закон от 01.04.2020 № 99-ФЗ «О внесении изменений в Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях» // Собрание законодательства РФ. 06.04.2020. № 14 (часть I). Ст. 2029.

Таким образом, в рамках практики противодействия пандемии COVID-19 произошло: 1) расширение на уровне региональных подзаконных актов содержания режима повышенной готовности в отсутствие базы для такого расширения в ФЗ о ЧС; 2) расширение особого правового режима карантина на уровне региональных подзаконных актов о введении режима повышенной готовности; 3) смешение предмета правового регулирования ФЗ о ЧС и ФЗ «О санитарно-эпидемиологическом благополучии населения»; 4) смешение обычного правового режима (ординарного правового регулирования) и особых правовых режимов повышенной готовности и карантина; 5) введение серьезных ограничений конституционных прав и свобод человека на основании расширительного толкования положений ФЗ о ЧС и ФЗ «О санитарно-эпидемиологическом благополучии населения»; 6) нарушение закрепленного в ч. 3 ст. 55 Конституции России принципа ограничения прав человека только на основании федерального закона.

Проект технического задания

Основание разработки законопроектов, их форма, вид и рабочее наименование. Основанием разработки законопроектов выступили выявленные в ходе практики (правоприменительной и законодательной) противодействия пандемии COVID-19 признаки неконституционности ограничений прав и свобод человека. В целях преодоления аналогичных проблем в будущем предлагается разработать:

1. Федеральный конституционный закон «О внесении изменений в Федеральный конституционный закон "О чрезвычайном положении"».

2. Федеральный закон «О внесении изменений в Федеральный закон "О санитарно-эпидемиологическом благополучии населения"», а также Федеральный закон «О внесении изменений в Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях».

Указанные три законопроекта составляют **перечень документов, подлежащих разработке.**

Примерная структура законопроекта

Федеральный конституционный закон «О внесении изменений в Федеральный конституционный закон "О чрезвычайном положении"»

В подобном контексте, исходя из немецкого опыта в соответствующей сфере, представляется целесообразным на уровне ФКЗ о ЧП в рамках новой ст. 13.1 «Эпидемическая ситуация федерального или регионального значения» предусмотреть ключевые нормативные основы соответствующего нового правового режима.

1. Дополнить ст. 11 новым пунктом «л» следующего содержания: «введение эпидемической ситуации федерального или регионального значения».

2. Дополнить ст. 13 новым пунктом «б.1» следующего содержания: «введение эпидемической ситуации федерального или регионального значения».

3. Дополнить ФКЗ новой статьей 13.1, которая должна предусматривать следующее:

3.1. Возможность введения данного режима на федеральном уровне (эпидемическая ситуация федерального значения) и на уровне отдельных субъектов Российской Федерации (эпидемическая ситуация регионального значения).

При этом в случае введения эпидемической ситуации федерального значения она должна носить характер общего режима, в рамках которого на уровне отдельных субъектов Российской Федерации должны вводиться конкретные наборы ограничительных мер и дополнительных обязанностей граждан и организаций в пределах, установленных ФКЗ о ЧП и указом Президента о введении ЧП.

Деятельность региональных органов государственной власти не должна приостанавливаться. Она может быть лишь подчинена специально созданным экстраординарным федеральным органам государственной власти со специальной компетенцией в сфере противодействия конкретной

эпидемической ситуации (по аналогии со штабами по предупреждению завоза и распространения новой коронавирусной инфекции на территории Российской Федерации). Также может предполагаться формирование региональной и территориальной системы таких органов.

3.2. Перечень конституционных прав и свобод, которые могут ограничиваться в рамках особого правового режима эпидемической ситуации федерального значения и регионального значения.

Как показала практика и проанализированный зарубежный опыт, к соответствующему перечню должны быть отнесены: свобода передвижения, свобода собраний, свобода ведения предпринимательской деятельности. Перечень может быть дополнен и иными конституционными правами и свободами, но в любом случае, он должен носить закрытый характер и не предполагать расширительного толкования.

3.3. Перечень конституционных прав и свобод, реализация которых в условиях особого правового режима эпидемической ситуации осуществляется особым образом.

К данному перечню могут быть отнесены: право на образование (осуществляется дистанционно); культурные права (осуществляются дистанционно); право на социальное обеспечение (осуществляется «на дому»); право на охрану здоровья (осуществляется «на дому»); свобода слова (осуществляется с учетом ограничений, установленных законодательством об административной и уголовной ответственности за распространение заведомо ложной информации о пандемии как обстоятельстве, представляющем угрозу жизни и здоровью граждан (ст. 207.1, ст. 207.2 УК РФ, ч. 10.1, ч. 10.2, ч. 11 ст. 13.15 КоАП РФ).

В качестве дополнительного элемента балансировки публичных и частных интересов при ограничении прав и свобод в рамках особого правового режима эпидемической ситуации необходимо предусмотреть государственные гарантии реализации данных прав в особых условиях (режим «выходных дней», налоговые льготы, моратории на исполнение

обязательств, дистанционное предоставление государственных услуг, образовательных и медицинских услуг).

3.4. Объективные критерии для введения особого правового режима эпидемической ситуации федерального и регионального значения.

Правовой режим эпидемической ситуации федерального значения должен вводиться при превышении конкретных пороговых значений показателей заболеваемости, определенных в соответствии с санитарно-эпидемиологическими стандартами, более чем в половине субъектов Российской Федерации.

Правовой режим эпидемической ситуации регионального значения должен вводиться при превышении аналогичных показателей заболеваемости в пределах региона.

При снижении показателей заболеваемости ниже пороговых значений особый правовой режим эпидемической ситуации должен отменяться, а все ограничения конституционных прав и свобод сниматься. Последний аспект особенно важен в контексте выборочного действия антиковидных ограничений в России даже после окончания пандемии COVID-19.

3.5. Перечень защитных мер ограничительного характера, включающий: обеспечение социальной дистанции в общественных местах; обязанность использовать средства индивидуальной защиты (в частности, медицинские маски); ограничение на помещение частных и общественных мест; запрет или ограничение досуговых мероприятий; запрет или ограничение доступа к объектам индустрии развлечений; запрет или ограничение культурных мероприятий, равно как и деятельности учреждений культуры; запрет или ограничение занятий спортом; запрет или ограничение на проведение мероприятий, собраний, включая религиозные; запрет или ограничение работы предприятий общепита; запрет или ограничение на вход в медицинские и социальные учреждения (школы, университеты, больницы и т.д.); организация обработки персональных данных клиентов, гостей или участников мероприятия с целью отслеживания и прерывания возможных

цепочек заражения коронавирусом, а также иные защитные меры, пригодные и необходимые для противодействия эпидемической ситуации исходя из ее характеристик.

3.6. В качестве исключительной ограничительной меры, введение которой возможно только при неэффективности иных мер, может быть предусмотрена обязательная самоизоляция – такое ограничение свободы передвижения, при котором покидать жилище можно будет только в определенное время или для определенных целей; запрет на посещение родственников в домах престарелых, роддомах, больницах и иных социальных учреждениях.

Федеральный закон «О внесении изменений в Федеральный закон "О санитарно-эпидемиологическом благополучии населения"»

1. Внести изменения в Федеральный закон «О санитарно-эпидемиологическом благополучии населения», а именно:

– п. 1 ст. 31 дополнить следующим предложением: «в пределах определенных местностей, в пределах одного или нескольких муниципальных образований и/или в связи с прибытием на территорию Российской Федерации лиц из местностей с повышенной эпидемической опасностью, установленной уполномоченным нормативными актами главных государственных санитарных врачей»;

– п. 3 ст. 32 дополнить новым абзацем следующего содержания: «Порядок осуществления ограничительных мероприятий (карантина) должен быть ограничен пределами одного или нескольких муниципальных образований и/или должен распространяться только на больных инфекционными заболеваниями и лиц, являющихся носителями возбудителей инфекционных заболеваний».

Федеральный закон «О внесении изменений в Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях»

1. Внести изменения в ст. 20.5 КоАП РФ, увеличив размер административного штрафа:

Нарушение требований режима чрезвычайного положения (за исключением нарушения правил комендантского часа) –

влечет наложение административного штрафа на граждан в размере от *одной тысячи до тридцати тысяч рублей* или административный арест на срок до тридцати суток; на должностных лиц – *от десяти тысяч до пятидесяти тысяч рублей* или административный арест на срок до тридцати суток.