



УДК 342.41

ПРИНЦИПЫ ОГРАНИЧЕНИЙ КОНСТИТУЦИОННЫХ ПРАВ ЧЕЛОВЕКА В УСЛОВИЯХ ОСОБЫХ ПОЛИТИКО-ПРАВОВЫХ РЕЖИМОВ

М. К. Аль-Рубайе

аспирант кафедры конституционного и муниципального права,
Саратовский национальный исследовательский государственный
университет имени Н. Г. Чернышевского. E-mail: mmkkn2014@yahoo.com



Введение. Статья посвящена исследованию принципов конституционных ограничений прав и свобод граждан Республики Ирак в условиях чрезвычайных правовых режимов. Автором рассмотрены проблемы, возникающие при установлении и применении ограничений. На основе сложившейся конституционной практики обоснована необходимость нивелирования негативных последствий введения и реализации чрезвычайных правовых режимов со стороны государства. **Обсуждение.** В результате исследования международно-правовых документов сделан акцент на ряде концептуальных основ, которые могли бы служить базисом правотворческой и правоприменительной деятельности в сфере ограничения прав граждан. Особое внимание уделено проблеме четкой и точной формулировки принципов ограничений конституционных прав человека, составляющие основу регулирования действий государства в условиях особых политико-правовых режимов. **Заключение.** В результате анализа международно-правовых документов, закрепляющих международные стандарты норм и принципов об основных правах человека при чрезвычайном положении, автор делает вывод о том, что они значительно дополняют и представляют конкретную систему мер по обеспечению законности и соразмерности принимаемых мер по ограничению прав и свобод граждан в условиях особых политико-правовых режимов. Однако в научной литературе уделяется внимание и тому, что отсутствие официального статуса данных документов затрудняет осуществление их применения на практике. Комплексный подход к решению этой проблемы на международном уровне будет способствовать разработке и применению единого стандарта ограничения прав и свобод в условиях особых политико-правовых режимов.

Ключевые слова: Конституция Республики Ирак, цели, принципы ограничений конституционных прав.

DOI: 10.18500/1994-2540-2017-17-2-224-229

Введение

Для характеристики ограничений прав и свобод граждан в условиях действия особых политико-правовых режимов ключевое значение имеют соответствующие принципы таких ограничений, которые играют роль исходных, основных идей и в соответствии с которыми они осуществляются.

Следует отметить, что в литературе этот вопрос в определенной степени освещался. В частности, к принципам ограничений прав граждан относятся: принцип законности, принцип правопорядка, принцип уважения личности, принцип

абсолютизации прав и свобод человека, принцип равенства и недискриминации, принцип справедливости и публичного рассмотрения в суде, принцип соразмерности ограничений.

Обсуждение

С. А. Опалева выделяет ряд концептуальных основ, которые могли бы служить базисом правотворческой и правоприменительной деятельности в сфере ограничения прав граждан, в частности:

- 1) ограничения прав граждан должны соответствовать обстановке в обществе;
- 2) своевременность установления ограничения;
- 3) соразмерность или минимальная достаточность;
- 4) сбалансированность интересов личности, общества, государства при установлении пределов ограничения прав и свобод;
- 5) демократизм и целеустремленность установления пределов ограничения;
- 6) равенство при применении ограничений;
- 7) отсылки к закону и законности [1, с. 46].

Определяя такой подход как базовый, считаем необходимым подчеркнуть следующее. Соответствие ограничений прав граждан сложившейся обстановке, по сути, охватывает собой такой критерий, как соразмерность или минимальная достаточность. Именно обстановка определяет необходимость введения определенных ограничений и, соответственно, позволяет решить вопрос установления предела этих ограничений. Наряду с этим, характеризуя своевременность установления ограничения, С. А. Опалева отмечает, что последнее должно быть, с одной стороны, установлено при возникновении объективной потребности в таком ограничении, а с другой – прекращено после исчезновения этой потребности [1, с. 48]. На наш взгляд, это отражает лишь одну сторону применения ограничений. Не менее важным является то, что ограничения должны иметь определенные временные рамки.

Считаем, что к принципам ограничения прав граждан в условиях действия особых политико-правовых режимов следует отнести:



принцип законности введения и применения ограничений; принцип соразмерности ограничений прав и свобод граждан; принцип сбалансированности интересов личности, государства и общества при установлении и применении ограничений; принцип равенства действия ограничений в отношении тех, на кого они распространяются; принцип временности и временной определенности ограничений; принцип недопустимости ограничения действия правовых презумпций; принцип обеспечения соответствующих процессуальных возможностей; принцип информационного обеспечения применения ограничений; принцип подконтрольности применения ограничений; принцип правовой защищенности граждан при применении ограничений; принцип возмещения вреда, причиненного гражданам в связи с реализацией ограничений их прав и свобод. Рассмотрим их подробнее.

1. *Принцип законности введения и применения ограничений.* На уровне международно-правовых документов введение и реализация ограничений прав и свобод личности возможно лишь в случаях, прямо предусмотренных законом. Представляя собой важнейший принцип ограничения прав и свобод граждан, он выступает одновременно как принцип деятельности органов государства и их должностных лиц в отношении определенных ограничений, а также как принцип реализации взаимоотношений государства и личности в условиях действия чрезвычайных административно-правовых режимов. Бесспорно, реализация этого принципа опирается на ряд условий, которые имеют определяющее значение: единство законности; гарантированность прав и свобод граждан; недопустимость противопоставления законности и целесообразности; неотвратимость наказания за нарушение закона.

Согласно ст. 44 Конституции Ирака [2], ограничение прав или свобод возможно только вследствие применения закона или на его основе и только в той мере, в какой ограничение не противоречит самому понятию права или свободы.

2. *Принцип соразмерности ограничений прав и свобод граждан.* Этот принцип служит важной гарантией обеспечения прав и свобод граждан в условиях действия чрезвычайных административно-правовых режимов, поскольку позволяет сдерживать соответствующую деятельность, которая нацелена на нивелирование негативных последствий тех или иных ситуаций чрезвычайного характера, в пределах, объективно обусловленных конкретными обстоятельствами. В соответствии с Принципами защиты прав и свобод граждан в условиях действия чрезвычайного

законодательства, сформулированные ООН, чрезвычайные меры, применяемые государством, должны быть соразмерны с требованиями момента. Они должны соответствовать степени безопасности кризисной ситуации и не могут выходить за те «строгие черты, которых требует сложившаяся ситуация» (принцип соразмерности и пропорциональности). Согласно так называемым «сиракузским принципам о положении, касающемся ограничения и умаления прав в Международном пакте о гражданских и политических правах», никакие ограничения, предусмотренные в Пакте не должны применяться для иных целей, чем та, с которой они введены. Если, по Пакту, ограничение необходимо, это означает, что оно имеет цель законную и соразмерную с этой целью [3, с. 35].

Несомненно, для того чтобы средства принуждения оставались в рамках законности, они должны быть соразмерны. О необходимости соблюдения соразмерности ограничений прав граждан говорят ученые. Так, Г. А. Мюллерсон отмечает, что возможность ограничения основных прав и свобод личности в целях обеспечения интересов общества в целом или прав и свобод других лиц всегда несет в себе угрозу если не злоупотреблений, то, по крайней мере, применения ограничительных мер. При этом как следует приносить интересы, права и свободы отдельного индивида в жертву обеспечению интересов прав и свобод общества, нации или государства в целом, так нельзя и абсолютизировать примат прав и свобод личности над интересами общества в целом. Эти крайности одинаково неприемлемы и опасны. Между ними должен быть найден разумный компромисс [4]. По мнению известного немецкого ученого Конрада Хессе, масштаб отклонений в случаях чрезвычайного положения связан с задачей быстрее восстановить конституционное состояние и предпосылки для его действия. Это является определяющим для конституционности чрезвычайных мер, применяемых в условиях действия чрезвычайного положения, определяет их содержание – насколько того требует восстановление нормального конституционного порядка. Каждая исключительная мера только тогда допустима, когда она служит этому восстановлению и соответствует принципу пропорциональности (соразмерности) [5]. Составляющими принципа соразмерности являются: а) адекватность степени и объема ограничений прав и свобод граждан тяжести чрезвычайной ситуации; б) применение ограничений прав и свобод граждан как крайней меры, только в случае, когда исчерпаны весь арсенал мер государственного принуждения, при-



меняемых в обычных условиях; в) определение цели чрезвычайных мер по ограничению прав и свобод граждан стабилизации или ликвидации конкретной экстремальной ситуации [6].

По сути, реализация этого принципа отражает адекватность реакции государства на обстоятельства чрезвычайного характера при обязательном условии минимизации последствий такого рода реакции для лиц, оказавшихся в зоне действия чрезвычайной ситуации, выступает фактором достижения «разумной достаточности» вмешательства государства в сферу прав и свобод личности.

3. *Принцип сбалансированности интересов личности, государства и общества при установлении и применении ограничений.* Реализация этого принципа в значительной мере обусловлена необходимостью достижения целей ограничения прав и свобод граждан в условиях действия чрезвычайных ситуаций. Наряду с публичными интересами, не менее важно обеспечивать интересы конкретного лица. В таких условиях следует найти оптимальное соотношение реализации публичных и личных интересов. Перед законодателем стоит сложная задача – обеспечить баланс интересов отдельного индивида, общества и государства. С одной стороны – права человека, с другой – интересы других граждан, общества и государства. В этом случае нужно четко определить точку равновесия. Нельзя допустить чрезмерного, явно не соответствующего ситуации, ограничения прав граждан. Однако не следует допускать и вседозволенности; это немедленно приведет к произволу, следовательно, создаст угрозу интересам общества и государства [1, с. 48]. Не вызывает сомнений, что закрепленные в Конституции Украины основания правомерного ограничения прав и свобод граждан сформулированы с учетом необходимости сочетания публичных и частных интересов и соблюдения их баланса.

4. *Принцип равенства действия ограничений в отношении тех, на кого они распространяются.* Согласно Всеобщей декларации прав человека, все люди рождаются свободными и равными в своем достоинстве и правах. Положение о равенстве прав в полной мере может быть отнесено и к их ограничению. Равенство людей – это фактическая, реальная одинаковость их социальных возможностей в использовании прав и свобод человека и выполнении социальных обязанностей. Не может быть привилегий или ограничений по признакам расы, цвета кожи, политических, религиозных и других убеждений, пола, этнического и социального происхождения, имущественного состояния, местожительства, по

языковым или другим признакам. Логическим продолжением этого является признание равного действия установленных государством ограничений на всех, на кого они распространяются. Следует отметить, что на практике нарушение этого принципа связано в большей степени со случаями злоупотребления властью отдельных должностных лиц. Эти факты несоблюдения принципа равенства допускаются государственными служащими в нарушение всех норм, правил, обязанностей, в прямом противоречии с их служебным назначением [1, с. 49].

5. *Принцип временности и временной определенности ограничений.* Этот важный принцип связан с введением ограничений граждан в четкие временные рамки. Минимальные стандарты норм об основных правах человека при чрезвычайном положении предполагают, что сроки последнего никогда не должны переходить границы периода, который строго необходим для восстановления нормальной обстановки, причем максимальный срок действия чрезвычайного положения (исключая военную агрессию) определяется конституцией. Отмена чрезвычайного положения влечет автоматическое обновление всех прав и свобод, которые были отменены или ограничены [2]. Упомянутые ранее Принципы защиты прав и свобод в условиях действия чрезвычайного законодательства содержат положения о том, что любые чрезвычайные меры должны носить исключительно временный характер (принцип временного характера). Конституция Ирака акцентирует внимание на том, что ограничения прав и свобод в условиях действия военного или чрезвычайного положения устанавливаются с указанием срока действия этих ограничений (ст. 64/9) [2]. Чрезвычайное положение в Ираке может быть введено на срок не более чем 30 дней и в случае необходимости продлевается каждый раз с одобрения Совета представителей нижней палаты парламента Ирака. Бесспорно, установление на законодательном уровне временных границ действия ограничений прав граждан служит важной гарантией их соблюдения и охраны. При этом следует иметь в виду, что, наряду с графиком установления ограничений прав граждан, большое значение имеет еще одна характеристика, которая прямо соотносится с временными параметрами ограничения. Речь идет о том, что установление ограничений должно соответствовать объективным обстоятельствам сложившейся ситуации, и ограничения должны применяться именно в то время, когда они нужны. С другой стороны, нельзя допускать продолжения действия ограничений, когда объективной потребности в них уже не существует.



6. *Принцип недопустимости ограничения действия правовых презумпций.* Правоограничения, которые используются в условиях действия особых политико-правовых режимов, различаются по силе интенсивности. Отдельные мероприятия таких правовых режимов носят достаточно жесткий характер. В настоящее время власти оперирует силовыми методами управления, становится более жестким административное принуждение. Учитывая это, особое значение приобретает надлежащая реализация всего комплекса правовых гарантий, среди которых ведущее место занимает реализация правовых презумпций и, прежде всего – презумпции невиновности.

7. *Принцип обеспечения соответствующих процессуальных возможностей.* Реализация этого принципа тесно связана с реализацией принципа недопустимости ограничения действия правовых презумпций, но при этом имеет самостоятельное значение для обеспечения прав и свобод граждан в условиях действия чрезвычайных административно-правовых режимов, в том числе при применении предусмотренных законом ограничений. Взаимоотношения граждан с соответствующими органами государства, их должностными лицами в значительной степени опосредуются определенными процессуальными возможностями, которыми по закону наделены граждане для реализации и защиты своих прав и свобод. Механизм взаимодействия органов государства и граждан требует четкого административно-процессуального регулирования. Важный фактор обеспечения правовой защищенности граждан – четкое, слаженное функционирование всех звеньев органов исполнительной власти. Четкая процессуальная регламентация всех сторон взаимоотношений граждан и государственных органов является действенным средством предупреждения возникновения конфликтных ситуаций в этой сфере, а также решения правовых споров в точном соответствии с законодательством. Особое значение это приобретает в условиях действия чрезвычайных административно-правовых режимов, когда сложность ситуации, определенные экстраординарные обстоятельства служат, по мнению отдельных должностных лиц, оправданием пренебрежения требованиями соответствующих процессуальных норм. Такой подход является недопустимым. Безусловно, конкретные ситуации возникающие в условиях действия чрезвычайных административно-правовых режимов, объективно требуют более быстрого реагирования на конкретные факты и события. При этом возможна некоторая корректировка процессуальных сроков решения

тех или иных административных дел, но ни в коем случае объем административно-процессуального статуса граждан не может быть сужен, а именно такое сокращение в большей степени как раз и направлено на обеспечение прав граждан, поскольку связано с усилением оперативности решения дел. Например, объективно оправданным может быть сокращение процессуальных сроков рассмотрения и разрешения жалоб граждан на действия или бездействие представителей государственных органов в условиях действия чрезвычайных административно-правовых режимов. При этом оперативность рассмотрения обращений граждан ни в коем случае не может привести к ухудшению качества рассмотрения дел как с точки зрения законности, так и с позиций требований объективности.

8. *Принцип информационного обеспечения применения ограничений.* Важнейшей предпосылкой реализации гражданами всего спектра прав и свобод, принадлежащих им, выполнения соответствующих обязанностей, использования средств охраны прав выступает надлежащая информированность об этом. В достаточно сложных условиях чрезвычайных административно-правовых режимов информация не только выступает важным фактором обеспечения правопорядка, но и играет важную гарантирующую роль. Реализация этого принципа связана с необходимостью учета возможного и субъективного характера информации, связанной с определенными жизненными обстоятельствами, своевременностью поступления. Это находит свое отражение в необходимости своевременного получения такого объема информации, который, с одной стороны, давал бы возможность достаточно точно обосновать определенное управленческое решение, а с другой – позволил бы гражданам адекватно реагировать на такое решение, формировать свое поведение в соответствии с определенными требованиями. Вообще, право на информацию представляет собой базовую категорию и лежит в основе реализации всех предусмотренных конституцией прав, свобод и обязанностей граждан. Это право представляет собой не только инструмент, важнейшее средство реализации правового статуса лица, но и гарантию обеспечения надлежащего хода и результатов его взаимоотношений с органами государства, их должностными лицами в сфере государственного управления. Особенности реализации широкого спектра мер чрезвычайного характера требуют надлежащей осведомленности граждан. Решения об их применении должны быть доведены до последних в установленном порядке. Особенно это касается случаев ограничений прав и свобод, возложение



на граждан дополнительных обязанностей в связи с обстоятельствами, обусловленными исключительностью ситуации.

9. *Принцип подконтрольности применения ограничений.* Реализация этого принципа связана с необходимостью постоянной проверки действий и решений уполномоченных государственных органов, направленных на установление и реализацию соответствующих ограничений в условиях действия чрезвычайных административно-правовых режимов. Важность такого рода проверки обусловлена необходимостью получения объективной информации о реальном положении вещей в зоне действия того или иного чрезвычайного режима, проведения анализа динамики обстановки, определения путей и возможностей для ее эффективной и оперативной стабилизации. Особое значение реализация этого принципа приобретает в контексте обеспечения прав и свобод граждан, в отношении которых и применяются определенные предусмотренные законодательством ограничения. При этом должны использоваться возможности не только специализированных контролирующих органов, но и общественного контроля, в том числе со стороны правозащитных организаций.

10. *Принцип правовой защищенности граждан при применении ограничений.* Реализация данного принципа связана с применением широкого комплекса правовых и организационных мер, направленных на недопущение любых проявлений нарушений прав и свобод граждан в условиях действия чрезвычайных административно-правовых режимов. С одной стороны, это создание надежной правовой базы, четкого определения законодательством исключительного перечня ограничений, которые могут применяться к гражданам, а с другой – наличие соответствующих правовых институтов и механизмов, которые в достаточной мере обеспечивали бы возможность реализации и защиты соответствующих прав и свобод. Учитывая это, важное значение приобретает деятельность органов государства, связанная с осуществлением постоянного контроля за соблюдением требований закона об ограничении прав граждан. Также органы государства должны предоставлять гражданам возможность использовать в полном объеме все предусмотренные законом возможности для защиты прав и свобод в условиях действия чрезвычайных административно-правовых режимов. Еще одним важным аспектом реализации этого принципа выступает возможность применения к лицам, нарушающим права и свободы граждан, мер юридической ответственности.

11. *Принцип возмещения вреда, причиненного гражданам в связи с реализацией ограничений их прав и свобод.* Реализация государственными органами мер чрезвычайных административно-правовых режимов может наносить гражданам определенный имущественный вред. Например, такого рода ущерб может наноситься при изъятии у граждан для временного использования необходимого для нужд обороны имущества, в том числе и транспортных средств, при исполнении военно-квартирной повинности с расквартированием военнослужащих в условиях режима военного положения. Естественно, что в случае чрезвычайных обстоятельств с целью общественной необходимости имущество может быть принудительно отчуждено у владельца на основании и в порядке, установленном законом, при условии предварительного и полного возмещения его стоимости (реквизиция).

Заключение

Существует проблема четкой и точной формулировки принципов ограничений конституционных прав человека, составляющих основу для регулирования действий государства в условиях особых политико-правовых режимов. В Принципах защиты прав и свобод граждан в условиях действия чрезвычайного законодательства, «сиракузских принципах», а также в Минимальных стандартах норм об основных правах человека при чрезвычайном положении в доступном формате представлены принципы ограничения прав и свобод граждан в условиях особых политико-правовых режимов. Тщательно проведенный анализ этих документов позволяет сделать вывод о том, что они значительно дополняют и представляют конкретную систему мер по обеспечению законности и соразмерности принимаемых мер по ограничению прав и свобод граждан в условиях особых политико-правовых режимов. Однако в научной литературе уделяется внимание и тому, что отсутствие официального статуса данных документов затрудняет их применение на практике. Комплексный подход к решению этой проблемы на международном уровне будет способствовать разработке и применению единого стандарта ограничения прав и свобод в условиях особых политико-правовых режимов.

Список литературы

1. *Опалева С. А.* О критериях и принципах допустимого ограничения прав граждан // Вестн. Моск. ун-та МВД России. 2005. № 1. С. 46–49.
2. Конституция Республики Ирак от 15 октября 2005 г. URL: <http://kdpd.uabs.edu.ua/images/department/kdpd/stories/irak.pdf> (дата обращения: 25.12.2016).



3. Пчелинцев С. В. Проблемы ограничения прав и свобод граждан в условиях особых правовых режимов. М. : Норма, 2006. 480 с.
4. Мюллерсон Р. А. Права человека : идеи, нормы, реальность. М. : Юрид. лит., 1991. 160 с.
5. Хессе К. Основы конституционного права ФРГ. М. : Юрид. лит., 1981. 367 с.
6. Рушайло В. Б. Специальные административно-правовые режимы в Российской Федерации : дис. ... д-ра юрид. наук. М., 2004. 347 с.

Образец для цитирования:

Аль-Рубайе М. К. Принципы ограничений конституционных прав человека в условиях особых политико-правовых режимов // Изв. Саратов. ун-та. Нов. сер. Сер. Экономика. Управление. Право. 2017. Т. 17, вып. 2. С. 224–229. DOI: 10.18500/1994-2540-2017-17-2-224-229.

Principles of Limitation of Constitutional Rights under the Special Political and Legal Regime

M. K. Al-Rubaie

Saratov State University,
83, Astrakhanskaya str., Saratov, 410012, Russia
E-mail: mmkkn2014@yahoo.com

Introduction. The article investigates the purposes and principles of the constitutional rights and freedoms of the limitations of citizens of the Republic of Iraq in emergency legal regimes. The author deals with the problems arising from the establishment and application restrictions. On the basis of the existing constitutional practice the necessity of leveling the negative consequences of the introduction and implementation of the legal regime of emergency by the state.

Discussion. Thread from the study of international-legal documents, focuses on a number of conceptual frameworks that could serve as a basis for law-making and law-enforcement activities in the field of restriction of citizens' rights. Particular attention is paid to the problem of clear and precise formulation of the principles of the constitutional restrictions of human rights which form the basis for state regulation of activities in the conditions of the special political and legal regimes.

Conclusion. An analysis of the international-legal documents securing the international standards of the norms and principles of basic human rights in states of emergency the author concludes that they greatly complement and represent a specific system of measures to ensure the legality and proportionality of the measures taken to limit the rights and freedoms of citizens under special political and legal regimes. However, the scientific literature is paid attention and the fact that the lack of official status of these documents makes it difficult to carry out their use in practice. An integrated approach to solving this problem at the international level will contribute to the development and application of a single standard restrictions on rights and

freedoms in the conditions of the special political and legal regimes.

Key words: Constitution of the Republic of Iraq, objectives, principles of the constitutional constraints.

References

1. Opaleva S. A. O kriteriyakh i printsipakh dopustimogo ogranicheniya prav grazhdan [On the criteria and principles of the permissible restrictions on the rights of citizens]. *Vestnik Moskovskogo universiteta MVD Rossii* [Vestnik of Moscow University of the Ministry of Internal Affairs of Russia], 2005, no. 1, pp. 46–49 (in Russian).
2. *Konstitutsiya Respubliki Irak ot 15 oktyabrya 2005 g.* (The Constitution of the Republic of Iraq of October 15, 2005). Available at: <http://kdpd.uabs.edu.ua/images/department/kdpd/stories/irak.pdf> (accessed 25 December 2016).
3. Pchelintsev S. V. *Problemy ogranicheniya prav i svobod grazhdan v usloviyakh osobykh pravovykh rezhimov* [Problems restrictions on rights and freedoms of citizens in the conditions of special legal regimes]. Moscow, Norma Publ., 2006. 480 p. (in Russian).
4. Müllerson R. A. *Prava cheloveka: idei, normy, real'nost* [Human Rights: the ideas, norms, the reality]. Moscow, Legal literature Publ., 1991. 160 p. (in Russian).
5. Hesse K. *Osnovy konstitutsionnogo prava FRG* [Basics of Constitutional Law of the German]. Moscow, Legal literature Publ., 1981. 367 p. (in Russian).
6. Rushailo V. B. *Special'nye administrativno-pravovye rezhimy v Rossiiskoi Federatsii* [Special legal and administrative regimes in the Russian Federation. Dr. jur. sci. diss.]. Moscow, 2004. 347 p. (in Russian).

Cite this article as:

Al-Rubaie M. K. Principles of Limitation of Constitutional Rights under the Special Political and Legal Regime. *Izv. Saratov Univ. (N.S.), Ser. Economics. Management. Law*, 2017, vol. 17, iss. 2, pp. 224–229 (in Russian). DOI: 10.18500/1994-2540-2017-17-2-224-229.