

ФЕДЕРАЛЬНОЕ ГОСУДАРСТВЕННОЕ БЮДЖЕТНОЕ ОБРАЗОВАТЕЛЬНОЕ
УЧРЕЖДЕНИЕ ВЫСШЕГО ОБРАЗОВАНИЯ

«РОССИЙСКАЯ АКАДЕМИЯ НАРОДНОГО ХОЗЯЙСТВА И
ГОСУДАРСТВЕННОЙ СЛУЖБЫ
ПРИ ПРЕЗИДЕНТЕ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ»

СРЕДНЕРУССКИЙ ИНСТИТУТ УПРАВЛЕНИЯ – ФИЛИАЛ

На правах рукописи

ЯЗЫКЕЕВ Сергей Николаевич

**ИНСТИТУТ ОГРАНИЧЕНИЙ ПРАВ И СВОБОД ЧЕЛОВЕКА И ГРАЖД-
ДАНИНА В ЦЕЛЯХ ОБЕСПЕЧЕНИЯ НАЦИОНАЛЬНОЙ
БЕЗОПАСНОСТИ**

ДИССЕРТАЦИЯ

на соискание ученой степени кандидата юридических наук

5.1.2. Публично-правовые (государственно-правовые) науки

Научный руководитель:

доктор юридических наук, доцент

Ирошников Денис Владимирович

Орел 2024

Содержание

Введение.....	3
Глава 1 Концептуальные основы ограничений прав и свобод человека и гражданина в России в контексте обеспечения национальной безопасности	21
1.1. Национальная безопасность и национальные приоритеты в реализации прав и свобод человека и гражданина в России	21
1.2. Международные правовые стандарты в области ограничения прав и свобод человека и гражданина	36
1.3. Конституционные основания ограничения прав и свобод человека и гражданина в контексте обеспечения национальной безопасности в современной России	48
Глава 2. Конституционно-правовой механизм реализации ограничения прав и свобод человека и гражданина в условиях особых правовых режимов и при проведении оперативно-розыскных мероприятий	80
2.1. Особый правовой режим в контексте ограничения конституционных прав и свобод человека и гражданина и обеспечения национальной безопасности.....	80
2.2. Особенности ограничения прав и свобод человека в условиях чрезвычайного положения, военного положения и при проведении контртеррористических операций	94
2.3. Содержание ограничений прав и свобод человека и гражданина при проведении оперативно-розыскных мероприятий.....	117
Глава 3 Ограничения прав и свобод человека в условиях новых угроз национальной безопасности в современной России	134
3.1. Ограничения прав и свобод человека в контексте противодействия новой коронавирусной инфекции COVID-19 в России	134
3.2. Проблема соразмерности ограничения прав и свобод человека при обеспечении безопасности с применением средств высоких технологий	162
Выводы и рекомендации	184
Список использованных источников и литературы	194

Введение

Актуальность темы исследования обусловлена проблемами, связанными с необходимостью в определенных случаях ограничивать права и свободы человека, что не всегда четко регулируется действующим законодательством, особенно когда речь идет о принципиально новых явлениях, таких как внедрение новых цифровых технологий (прежде всего искусственного интеллекта), и об угрозах национальной безопасности, подобных пандемии.

В правовом государстве гражданское общество пристально следит за соблюдением конституционных прав и свобод человека, и любое ограничение последних вызывает общественное недовольство, если государственным органам не удастся четко обозначить законность и соответствие Конституции РФ принимаемых решений, связанных с указанными ограничениями. Кроме того, новые вызовы не всегда могут быть заранее спрогнозированы и учтены в нормативных правовых актах.

Например, пандемия новой коронавирусной инфекции показала, что государственная власть, не желая ограничивать права и свободы человека и гражданина посредством применения норм законодательства о чрезвычайном положении, допустила на первом этапе развития COVID-19 действия, вступающие в противоречие с Конституцией РФ, поскольку права и свободы были ограничены не в соответствии с федеральным законом, как того требует Конституция РФ, а на основании нормативных правовых актов высших должностных лиц регионов. Однако благодаря оперативной законотворческой работе по внесению изменений в законодательство указанное нарушение Конституции РФ было быстро устранено. Тем не менее остаются вопросы, требующие решения.

В связи с этим отдельное исследование механизма ограничения прав человека в условиях пандемии представляется наиболее значимым и актуальным среди прочих угроз здоровью населения.

Крайне актуальной является оценка процесса ограничения прав и свобод человека в условиях проводимой Российской Федерацией специальной военной операции. В частности, жесткое ограничение свободы слова представляется совершенно оправданным и правильным с точки зрения обеспечения национальной безопасности.

Изучение ограничений прав и свобод человека в условиях пандемий и широкого внедрения новых технологий только начинается, и любое научное осмысление проблем в данной сфере представляет ценность для юридической науки и практики.

Таким образом, глубокий анализ действующего законодательства, в котором предусмотрены ограничения прав человека, и выработка предложений по его совершенствованию являются крайне актуальными на современном этапе.

Актуальной представляется и сама концепция исследования, согласно которой институт ограничения прав и свобод человека и гражданина рассматривается в контексте обеспечения национальной безопасности, что, как представляется, позволяет снять некоторые вопросы о законности (незаконности) применяемых ограничений прав человека. Согласно определенной в работе позиции, самым распространенным основанием для ограничения прав и свобод человека является обеспечение национальной безопасности. При этом употребляемые в законодательстве понятия «основы конституционного строя», «территориальная целостность», «здоровье населения» и некоторые другие суть элементы широкого понятия «национальная безопасность».

Степень разработанности научной проблемы. Специфика диссертационного исследования потребовала обращения к двум аспектам: конституционно-правовое регулирование ограничения прав и свобод человека и гражданина; правовое обеспечение национальной безопасности.

Вопросы конституционно-правового регулирования прав и свобод человека и гражданина и их ограничения изучались Ю.С. Каниной, А.А. Смирновым, Н.А. Щеголевой, Е.В. Егоровой, Б.С. Эбзеевым, Л.Л. Беломестных, В.И.

Гойманом, Е.Е. Грецовой, М.И. Нагорной, В.Н. Агеевым, А.А. Подмаревым, Л.М. Чуркиной, И.Д. Ягофаровой, В.В. Лазаревым, В.М. Малиновской, А.В. Тарасовым, Д.Ш. Пирбудаговой, Т.В. Приходько, А.Ф. Квитко, Н.И. Шаклеиным, Д.В. Ирошниковым, В.В. Мамоновым, М.В. Баглаем, Г.Н. Комковой, Е.В. Колесниковым и другими. Однако практически никто из ученых-правоведов не обращался к исследованию легитимных ограничений прав человека как результата обеспечения национальной безопасности. Иными словами, в науке не акцентировалась связь ограничений прав человека с национальной безопасностью государства в целом. В то же время некоторые исследователи обращались к тем или иным видам безопасности, обеспечение которых определяет необходимость ограничивать конституционные права, например, к общественной безопасности (Е.Е. Грецова), к обороне страны и безопасности государства (А.А. Смирнов). Э.С. Иззатдуст исследовал национальную безопасность с точки зрения защищенности прав человека. Однако вполне очевидно, что ограничения прав и свобод человека требуются, как правило, именно для достижения целей безопасности.

Проблемы национальной безопасности, ее обеспечения и ее виды изучали М.И. Агабалаев, А.М. Воронов, В.Б. Рушайло, И.Б. Кардашова, А.И. Сапожников и другие.

Цель и задачи исследования. Целью работы является научный анализ института ограничения прав и свобод человека и гражданина в контексте обеспечения национальной безопасности России, выявление критериев пропорциональности ограничения прав и свобод человека и гражданина в зависимости от степени существующей угрозы национальной безопасности и выработка предложений по совершенствованию нормативно-правовой базы в данной сфере.

Для достижения поставленной цели понадобилось решить следующие задачи:

– исследование соотношения национальной безопасности и ограничений прав человека в России;

– рассмотрение международных правовых стандартов в области ограничения прав и свобод человека и гражданина;

– исследование конституционно-правовых основ ограничения прав и свобод человека и гражданина в целях обеспечения национальной безопасности в современной России;

– анализ нормативно-правового регулирования ограничения конституционных прав в условиях особых правовых режимов и при проведении оперативно-розыскных мероприятий;

– исследование новых угроз национальной безопасности России, купирование которых требует совершенствования правового регулирования ограничения прав человека;

– формулирование предложений, направленных на повышение эффективности норм действующего законодательства, регулирующего ограничения прав и свобод человека и гражданина.

Объект и предмет исследования.

Объектом исследования являются общественные отношения, которые складываются по поводу ограничения прав и свобод граждан органами государственной власти в целях обеспечения национальной безопасности. **Предметом исследования** выступают правовые нормы, регулирующие механизм ограничения прав и свобод граждан.

Теоретическая и методологическая основа исследования. Теоретическую основу настоящей работы составляют труды таких авторов, как С.С. Алексеев, М.В. Баглай, О.Е. Кутафин, С.В. Пчелинцев, К.К. Гасанов, А.В. Стремоухов, Т.Я. Хабриева, Е.Е. Никитина, А.А. Прохожев, С.А. Комаров и другие.

Среди работ зарубежных авторов следует отметить труды таких ученых, как D. Bigo, S. Carrera, E. Guild, R.B.J. Walker, Richard A. Posner, P. Čerka, J. Grigienė, G. Sirbikytė, S. Hawking, , D.P. McKay, S.C. Shapiro, S.M. Omohundro и других.

Методологической основой диссертационного исследования стали диалектический метод, а также формально-логические методы научного познания: анализ и синтез, сравнение и аналогия, индукция и дедукция. С помощью диалектического метода осуществлен анализ института ограничения конституционных прав и свобод человека и гражданина в целях обеспечения национальной безопасности в динамике. Перечисленные методы позволили обосновать выносимые на защиту положения.

Проведенный анализ законодательства и документов стратегического планирования Российской Федерации, международных актов, научных позиций по вопросу взаимосвязи национальной безопасности государства, с одной стороны, и прав человека – с другой, выявил направления развития доктринальных подходов к ограничению прав человека в целях обеспечения национальной безопасности, а также позволил определить специфику правовых норм, регулирующих ограничения прав и свобод человека в России.

Метод системного исследования использовался для систематизации и классификации ограничений прав и свобод человека и гражданина, особых правовых режимов, при которых эти ограничения широко используются, а также угроз национальной безопасности в связи с развитием новейших технологий и искусственного интеллекта.

Действующее российское законодательство и судебная практика Конституционного Суда Российской Федерации, Верховного Суда Российской Федерации, судов общей юрисдикции по теме диссертационного исследования изучены с помощью формально-юридического метода.

Сравнительно-правовой метод исследования позволил привлечь к анализу не только международные документы, касающиеся прав и свобод человека, но и опыт зарубежных стран.

Информационная база исследования.

Нормативную основу исследования составили Конституция Российской Федерации, Федеральный закон «О безопасности» и другие федеральные законы, входящие в законодательство о безопасности, законодательство об

особых правовых режимах, указы Президента Российской Федерации, документы стратегического планирования Российской Федерации в сфере безопасности, иные нормативные правовые акты федерального и регионального уровней, способствующие раскрытию темы диссертационного исследования.

Обоснованность и достоверность результатов исследования определяются тем, что в нем использованы научные труды и публикации отечественных и зарубежных ученых, наиболее значимые международные документы, российские нормативные правовые акты и документы стратегического планирования, материалы судебной практики, а также тем, что в работе использованы методы научного познания, соответствующие содержанию диссертации.

Научная новизна исследования заключается прежде всего в том, что впервые в юридической науке ограничения прав и свобод человека и гражданина рассматриваются в контексте обеспечения национальной безопасности в триединстве ее основных объектов: безопасность личности, безопасность общества, безопасность государства. Кроме того, в науке пока комплексно не исследованы проблемы, связанные с ограничением прав человека в условиях новых вызовов, к которым в первую очередь можно отнести широкое применение новейших цифровых технологий, а также пандемию новой коронавирусной инфекции COVID-19.

Впервые в диссертации представлены различные авторские классификации.

В частности, в целях настоящего исследования на фоне существующих в науке классификаций угроз национальной безопасности предложена авторская типология указанных угроз, которые предлагается разделить на:

– *традиционные* (терроризм, вооруженный конфликт, чрезвычайная ситуация и др.), противостояние которым реализуется с помощью известных и апробированных средств правового регулирования, и *новые* (цифровые технологии, среди которых особое место занимает искусственный интеллект), требующие новых подходов и методов, закрепленных законодательно;

– *внешние* (источник угрозы находится вне государства) и *внутренние* (источник угрозы располагается внутри государства);

– *публичные* (субъектами создания таких угроз являются государства или квазигосударства), *техногенные, природные, природно-техногенные*.

Приведенная классификация позволяет понять приоритеты, выбранные в настоящем исследовании. Среди традиционных угроз для анализа выбраны те, борьба с которыми чрезвычайно актуальна для Российской Федерации в настоящее время и которые в соответствии с действующим законодательством требуют достаточно объемного легитимного ограничения конституционных прав и свобод личности. Что касается новых угроз, то актуальность рассмотрения последних заложена, во-первых, в самой их новизне и для России, и для всего мира, а во-вторых обусловлена отсутствием эффективного законодательства в данной сфере.

Как представляется, особым феноменом в проведенном исследовании является пандемия новой коронавирусной инфекции: с одной стороны, это часть такой масштабной угрозы, как вред здоровью человека и населения, с другой стороны, пандемия COVID-19 стала для всего мира в целом и для России в частности совершенно новым глобальным вызовом XXI века. В Стратегии национальной безопасности обеспечение защиты населения от опасных инфекционных заболеваний отнесено одновременно и к общественной, и к государственной безопасности. Кроме того, некоторые меры (например, отмена плановых операций, сокращение медицинской помощи специалистов в поликлиниках) были, в частности, призваны обеспечить личную безопасность конкретных людей. Из этого можно сделать вывод о том, что ограничительные меры государства, направленные на борьбу с COVID-19, были обусловлены интересами национальной безопасности в совокупности трех ее базовых объектов: безопасность личности, безопасность общества, безопасность государства.

К научной новизне относится также авторское деление проблемы обеспечения национальной безопасности в условиях беспрецедентного развития

цифровых технологий на два аспекта: обеспечение национальной безопасности в процессе использования новых технологий и особенно искусственного интеллекта; профилактика и предотвращение угроз национальной безопасности, исходящих собственно от искусственного интеллекта.

С учетом исследования законодательных норм об ограничении прав и свобод человека и гражданина в условиях особых правовых режимов обоснована новая позиция, согласно которой среди особых правовых режимов следует называть оперативно-розыскную деятельность, специфика которой определяется тем, что данная деятельность направлена на обеспечение национальной безопасности и связана с ограничением некоторых конституционных прав и свобод человека и гражданина (при этом оперативно-розыскная деятельность, в отличие от иных особых правовых режимов, осуществляется постоянно и противостоит преступным посягательствам, но одновременно в каждом конкретном случае носит временный характер), и режим контртеррористической операции.

Научная новизна диссертационного исследования проявляется также в сформулированных автором предложениях, связанных с внесением изменений в действующее законодательство, регулирующие ограничения прав и свобод человека и гражданина для обеспечения национальной безопасности.

Научная новизна нашла отражение в **положениях, выносимых на защиту:**

1. Выдвинута концептуальная позиция, согласно которой ограничение прав и свобод человека и гражданина в подавляющем большинстве случаев возможно в целях обеспечения национальной безопасности в целом либо одного или двух ее базовых объектов. Об этом, в частности, говорит анализ действующей Конституции Российской Федерации: конституционные основания ограничения прав и свобод человека имеют либо непосредственное и прямое, либо косвенное (оборона) отношение к безопасности личности, общества и государства. Так, основание ограничения прав и свобод «защита основ конституционного строя» в полном объеме отражает главную цель – обеспечение

национальной безопасности, поскольку к основам конституционного строя относятся все три объекта национальной безопасности – личная, общественная, государственная. Обеспечение безопасности государства – основание ограничения прав и свобод, которое непосредственно отсылает к безопасности государства. Защита нравственности является обеспечением духовной безопасности. Защита здоровья сводится к устранению потенциальных или уже существующих угроз здоровью отдельного человека, группы людей или населения в целом, и ограничения по этому основанию имеют непосредственное отношение к безопасности личности, общества и государства. Защита прав и законных интересов других лиц призвана обеспечить прежде всего личную безопасность. Наконец, оборона страны, являющаяся легитимным и оправданным конституционным основанием ограничения прав и свобод человека, – средство обеспечения безопасности.

2. В процессе анализа российского законодательства и документов стратегического планирования о безопасности установлено, что в действующих нормативных правовых актах, стратегиях, концепциях и доктринах не всегда место человека, его прав и свобод занимает первое место, определенное Конституцией Российской Федерации. В этом отношении указанные документы разнородны, и некоторые из них в предлагаемом контексте проигрывают предыдущим аналогичным актам и документам стратегического планирования.

В связи с этим предлагается в ст. 1 действующего Федерального закона «О безопасности» в перечне объектов безопасности переместить «безопасность личности» на первое место, что будет согласовываться со ст. 2 Конституции Российской Федерации.

3. На основе анализа международных документов доказано, что международные стандарты, в которых закреплены положения о правах и свободах человека, возможность ограничений последних обосновывают либо интересами национальной безопасности в целом, либо необходимостью обеспечить один из ее видов.

Так, например, в трех основополагающих международных документах (Всеобщая декларация прав человека 1948 г., Конвенция о защите прав человека и основных свобод 1950 г., Международный пакт о гражданских и политических правах 1966 г.) ограничения прав и свобод человека допускаются преимущественно в целях обеспечения национальной безопасности. Следует отметить, что даже при отсутствии в этих актах таких формулировок, как «национальная безопасность», «государственная безопасность», «общественная безопасность» и других, имеющих в своем составе слово «безопасность», другие употребляемые в них понятия при погружении в их семантику в конечном итоге должны трактоваться как различные виды безопасности. В частности, «общественный порядок», «экономическое благосостояние страны», «предотвращение беспорядков или преступлений», «охрана здоровья или нравственности» – элементы общественной, а в некоторых случаях и государственной, безопасности; защита прав, уважение прав других лиц – элементы личной безопасности.

4. Определена целесообразность классификации ограничений прав и свобод человека на *чрезвычайные* и *постоянные*. Чрезвычайные ограничения характеризуются прежде всего временностью и снимаются, как только угроза национальной безопасности миновала. Такие ограничения, в частности, действуют в условиях особых правовых режимов.

Постоянное ограничение прав и свобод человека представляет собой некое исключение из общих правил гарантий конституционных прав и свобод человека; такое ограничение применяется в отношении определенных категорий граждан или территорий. Постоянные ограничения превентивны; их главная цель – предотвращение тех или иных угроз безопасности, а также поддержание нормального функционирования всей системы обеспечения национальной безопасности.

5. Одной из глобальных угроз национальной безопасности является угроза общественному здоровью и здравоохранению. В 2019 году Всемирная

организация здравоохранения среди 10 угроз общественному здравоохранению, в частности, обозначила пандемию гриппа и опасные инфекции (Эбола, Зика и др.). Еще раньше, в 2016 году, отечественные ученые в качестве глобальной угрозы общественному здоровью называли вирус Зика. Однако настоящим вызовом национальной безопасности (угроза жизни и здоровью конкретной личности, общественному здоровью, основам государственного управления) стала пандемия COVID-19, обусловившая существенные ограничения прав и свобод личности. Именно поэтому в качестве примера проанализирована именно ситуация с новой коронавирусной инфекцией. В связи с этим обосновано мнение, согласно которому отказ от использования норм Федерального конституционного закона «О чрезвычайном положении» для противодействия распространению коронавирусной инфекции повлек временное нарушение Конституции Российской Федерации, и это говорит, в частности, о том, что использование норм Федерального закона «О защите населения и территорий от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера» не могло на тот момент обеспечить эффективное регулирование правоотношений в сложившейся ситуации, что недопустимо даже на короткий срок. Предложена авторская классификация ограничений прав и свобод человека и гражданина в период пандемии: с точки зрения правового регулирования *федеральные и региональные*; по количеству категорий лиц, на которых распространялись ограничения, *массовые и выборочные*; с точки зрения объема и строгости мер, применяемых к нарушителям правил, *жесткие и щадящие*.

6. Специфическим особым правовым режимом является оперативно-розыскная деятельность, которая предусматривает в качестве одного из юридических средств, как и любой другой особый правовой режим, во-первых, направленность на обеспечение безопасности личности, общества, государства, а во-вторых, предусматривает легальные ограничения конституционных прав и свобод граждан.

В ст. 1 Федерального закона от 12 августа 1995 г. № 144-ФЗ «Об оперативно-розыскной деятельности» определены следующие цели проведения оперативно-розыскных мероприятий:

- защита жизни, здоровья, прав и свобод человека и гражданина;
- защита собственности;
- обеспечение безопасности общества;
- обеспечение безопасности государства.

Предлагается ввести в ст. 1 Федерального закона «Об оперативно-розыскной деятельности» лаконичную формулировку цели оперативно-розыскной деятельности – «обеспечение безопасности личности, общества и государства», – поскольку состояние защищенности личности предполагает защиту жизни, здоровья, прав и свобод человека и гражданина, а собственность в зависимости от формы может иметь отношение к безопасности и личности, и общества, и государства.

В ст. 8 Федерального закона «Об оперативно-розыскной деятельности» существует противоречие, связанное с тем, что основанием ограничения конституционных прав и свобод является информация, касающаяся отдельных видов безопасности (государственной, военной, экономической, информационной или экологической). При этом такие виды безопасности, как, например, транспортная, общественная, продовольственная, информационная и иные, просто проигнорированы законодателем. В связи с этим предлагается заменить в рассматриваемой норме слова «государственной, военной, экономической, информационной или экологической безопасности Российской Федерации» фразой «безопасности личности, общества и государства в Российской Федерации». Такое решение позволит охватить все виды безопасности, вытекающие из трех основополагающих ее объектов.

Наконец, целесообразным представляется ввести в ст. 9 Федерального закона «Об оперативно-розыскной деятельности» норму, обязывающую органы, осуществляющие оперативно-розыскную деятельность, связанную с

ограничением прав и свобод человека и гражданина, предоставлять в суд материалы, обосновывающие необходимость такого рода оперативно-розыскных мероприятий и ограничения прав и свобод, норму, предусматривающую обязательность подкрепления судебного решения объективными данными, а также норму, обязывающую органы, осуществляющие оперативно-розыскную деятельность, информировать граждан, оказавшихся в сфере оперативно-розыскных мероприятий случайно, о полученной о них информации, о ее неразглашении и последующем ее уничтожении, что будет полностью соответствовать ч. 2 ст. 24 Конституции Российской Федерации.

7. Обоснована целесообразность использования в отношении чрезвычайного, военного положений и контртеррористической операции, а также оперативно-розыскной деятельности понятия «особый правовой режим», отказавшись от иных, например, от понятия «административно-правовой режим». С конституционно-правовой позиции особым правовым режимом является особый порядок правового регулирования, главная цель которого – обеспечение национальной безопасности, а главное юридическое средство – ограничение прав и свобод человека и гражданина. Обосновано, что особые правовые режимы можно разделить на *чрезвычайные* и *постоянные*. При этом следует иметь в виду, что чрезвычайные особые режимы отличаются межотраслевым регулированием, вводятся при высоком уровне угрозы национальной безопасности, обуславливающим необходимость ограничения прав и свобод человека и гражданина.

8. Доказано, что несмотря на существование легального определения искусственного интеллекта и нормативного правового акта в данной сфере развитие цифровых технологий значительно опережает развитие правовой базы в данной области, что создает непосредственную угрозу и национальной безопасности, и правам человека. Обосновано, что при использовании цифровых технологий, в частности искусственного интеллекта, прежде всего должна быть обеспечена безопасность личности. Предложены два аспекта проблемы

обеспечения национальной безопасности (в том числе с точки зрения ограничения прав и свобод человека) в условиях развития новейших технологий: 1) обеспечение национальной безопасности в процессе использования искусственного интеллекта; 2) профилактика и предотвращение угроз, исходящих от искусственного интеллекта. Обосновано, что существует необходимость законодательного обозначения пределов, за которые развитие искусственного интеллекта и цифровых технологий в целом заходить не должно

Сделан вывод о необходимости активизации законотворчества в сфере цифровых технологий и искусственного интеллекта в целях четкой регламентации их использования и установления баланса интересов государства, общества и личности. Нельзя исключать необходимости принятия новой Конституции, в которой, во-первых, будут закреплены дополнительные права и свободы человека и гражданина в условиях тотальной цифровизации, а во-вторых, предоставлены дополнительные гарантии гражданам в связи с развитием новых цифровых технологий и, в частности, искусственного интеллекта.

В качестве первоочередной меры предлагается законодательно закрепить понятие «тайна идентификации», а также право на информационное самоопределение, право на перенос данных, право на приватность, определить на уровне закона пределы, за которые развитие новых технологий и искусственного интеллекта заходить не должно, а также предоставить государству исключительное право определять возможность использования новых технологий для ограничения прав и свобод человека и гражданина в целях обеспечения национальной безопасности.

Теоретическая и практическая значимость исследования.

Теоретическая значимость диссертационного исследования заключается в возможности дальнейшего расширения и углубления положений, обозначенных автором, в дальнейших научных изысканиях в сфере ограничения конституционных прав и свобод человека в целях обеспечения национальной безопасности. Кроме того, выводы и обобщения, которые сделаны на основе

комплексного анализа международных актов, отечественного законодательства и судебной практики способны придать новый импульс в изучении феномена ограничений прав человека для обеспечения безопасности личности, общества и государства, дополнить содержание теоретического учения о безопасности в рамках ограничения прав человека.

Практическая значимость диссертационного исследования.

Практическая значимость диссертационного исследования проистекает из предложений, которые сформулировал автор в процессе работы. Данные предложения затрагивают законодательство о безопасности, особых правовых режимах, то есть те сферы, в которых допустимо законное ограничение прав человека, и могут быть учтены законодателем и правоприменителем. Выводы автора диссертационной работы могут быть полезны практикам, имеющим отношение к рассмотрению дел, связанных с ограничением конституционных прав человека.

Диссертационное исследование также может стать отправной точкой в дальнейших теоретических и прикладных изысканиях в сфере ограничения прав человека для обеспечения безопасности. Помимо этого, результаты диссертационной работы могут быть использованы в процессе преподавания конституционного права, оперативно-розыскной деятельности, а также дисциплин и специальных курсов, связанных с национальной безопасностью.

Апробация результатов исследования нашла выражение в том, что диссертация выполнена, обсуждена и одобрена на кафедре «Конституционное, административное и уголовное право» Среднерусского института управления – филиала Российской академии народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации.

Теоретические положения диссертационной работы были представлены на следующих научно-практических конференциях: Всероссийская научно-практическая конференция «Права человека в диалоге государственной власти и гражданского общества» (Башкирский государственный университет. Уфа,

2020); Всероссийская научно-практическая конференция «Национальная безопасность России: актуальные аспекты» (Санкт-Петербург, 2021); VIII Международная научно-практическая конференция студентов, аспирантов и молодых ученых «Сперанские чтения» (РАНХиГС. Москва, 2022), XIV Международная научно-практическая конференция «Права и свободы человека и гражданина: актуальные проблемы науки и практики» (РАНХиГС. Орёл, 2022); Всероссийская научно-практическая конференция «Правовое обеспечение национальной безопасности. Тридцать лет законодательству о безопасности Российской Федерации» (РАНХиГС. Москва, 2022); II Всероссийская научно-практическая конференция «Правовое обеспечение национальной безопасности», посвященная памяти А.А. Прохожева (РАНХиГС. Москва, 2023); IX Международная научно-практическая конференция студентов, аспирантов и молодых ученых «Сперанские чтения» (РАНХиГС. Москва, 2023).

Во время подготовки диссертации автор занимал должность судьи Саратовского областного суда, в связи с чем положения диссертации получили апробацию путем внедрения в практическую деятельность суда и были использованы при подготовке судебных решений, касающихся ограничений прав человека.

Перечень публикаций автора. Основные положения и выводы диссертационного исследования отражены в 9 работах автора, 5 из которых опубликованы в рецензируемых научных изданиях, рекомендованных Высшей аттестационной комиссией при Министерстве науки и высшего образования Российской Федерации:

А. Статьи в изданиях, рекомендованных Ученым советом Академии:

1. Языкеев, С.Н. Искусственный интеллект и национальная безопасность в контексте прав и свобод человека в России / С.Н. Языкеев // Юридический мир. – 2023. – № 10. – С. 44–48. (0,5 п.л.).

2. Языкеев, С.Н. Особенности ограничения прав и свобод человека в России в период пандемии новой коронавирусной инфекции COVID-19 / С.Н. Языкеев // Современное право. – 2023. – № 8. – С. 44–52. (0,75 п.л.).

Б. Иные публикации автора:

Статьи, опубликованные в научных журналах и изданиях, которые включены в перечень российских рецензируемых научных журналов и изданий для опубликования основных научных результатов диссертаций

1. Языкеев, С.Н. Основания для ограничения конституционных прав человека и гражданина в целях обеспечения безопасности / С.Н. Языкеев // Теория государства и права. – 2021. – № 1 (21). – С. 164–173 (0,75 п.л.).

2. Языкеев, С.Н. Правовой механизм ограничения конституционных прав и свобод человека и гражданина в целях обеспечения безопасности в России / С.Н. Языкеев // Вестник Костромского государственного университета. – 2022. – Т. 28. – № 2. – С. 233–238 (0,5 п.л.)

3. Языкеев С.Н. Специфика ограничений прав и свобод человека для обеспечения национальной безопасности в условиях военного положения и при проведении контртеррористических операций / С.Н. Языкеев // Транспортное право и безопасность. – 2023. – № 4. – С. 56–64.

Статьи, опубликованные в иных изданиях

4. Языкеев, С.Н. Обеспечение безопасности как основание ограничения конституционных прав и свобод человека в России / С.Н. Языкеев // Права человека в диалоге государственной власти и гражданского общества. Сборник материалов Всероссийской научно-практической конференции, посвященной Дню прав человека: в 2 ч. / отв. редактор Е.О. Тулупова. – Уфа, 2020. – С. 225–230.

5. Языкеев, С.Н. О правовом механизме ограничения конституционных прав человека и гражданина в целях обеспечения безопасности / С.Н. Языкеев

// Национальная безопасность России: актуальные аспекты: сборник избранных статей Всероссийской научно-практической конференции. – Санкт-Петербург, 2021. – С. 48–50.

6. Языкеев, С.Н. Защита нравственности как основание ограничения прав и свобод человека в целях обеспечения безопасности личности и общества / С.Н. Языкеев // Права и свободы человека и гражданина: актуальные проблемы науки и практики: Сборник научных статей и докладов XIV Международной научно-практической конференции / под общей редакцией П.А. Меркулова. – Орёл, 2022. – С. 290–293.

7. Языкеев, С.Н. Ограничение прав и свобод человека в целях обеспечения национальной безопасности / С.Н. Языкеев // Правовое обеспечение национальной безопасности. Тридцать лет законодательству о безопасности Российской Федерации : материалы Всероссийской научно-практической конференции (РАНХиГС, Москва, 22 апреля 2022 года) / отв. ред. Д.В. Ирошников. – М., 2023. – С. 269–271.

Цель и задачи исследования определили **структуру диссертационной работы**, которая состоит из введения, трех глав, выводов и рекомендаций, списка использованных источников и литературы.

Глава 1
Концептуальные основы ограничений прав
и свобод человека и гражданина в России
в контексте обеспечения национальной безопасности

1.1. Национальная безопасность и национальные приоритеты
в реализации прав и свобод человека и гражданина в России

Национальная безопасность в последние годы стала краеугольным камнем внешней и внутренней политики Российской Федерации. Данная тенденция характерна и для других стран мирового сообщества. Вопросы обеспечения национальной безопасности вышли на первый план по целому ряду причин, среди которых представляется целесообразным в качестве приоритетных назвать сложную геополитическую и экономическую ситуацию в мире, а также появление и усиление новых угроз, таких как пандемия COVID-19, кибератаки, направленные против частных и публичных интересов, и т.д.

В современной юридической науке существует множество классификаций угроз национальной безопасности¹. В целях исследования на базе имеющихся классификаций предложена следующая авторская типология:

I. По готовности государства и общества, а также массива нормативных правовых актов противостоять угрозе.

1. *Традиционные*. К традиционным следует отнести такие угрозы, которые известны человечеству на протяжении длительного периода истории, например, терроризм, вооруженный конфликт, чрезвычайные ситуации природного и техногенного характера и др.). Как правило, государство располагает достаточно большим количеством известных и апробированных средств

¹ См., например: Кузьмин Е.О., Кузьмина И.В. Классификация угроз национальной безопасности: правовой аспект // Вестник Национального института бизнеса. 2022. Вып. 2 (46). С. 116–123.

правового регулирования, позволяющих эффективно противостоять таким угрозам.

2. *Новые.* Данный вид угроз исходит от еще недавно неизвестных источников, которыми прежде всего являются цифровые технологии. Наибольшие риски связываются с искусственным интеллектом. Противостояние новым угрозам национальной безопасности требует от государств использования принципиально новых подходов и методов, закрепленных законодательно.

II. По форме воздействия.

1. *Внешние.* Внешние угрозы характеризуются тем, что исходят извне. Нередко источник угрозы находится в государствах, которые с помощью террористической деятельности, кибератак и других способов ведут гибридные войны против других стран.

2. *Внутренние,* когда источник угрозы располагается внутри государства.

III. По субъекту воздействия.

1. *Публичные,* когда субъектами создания угроз являются государства или квазигосударства.

2. *Техногенные.*

3. *Природные.*

4. *Природно-техногенные.*

Подобная классификация, как представляется, позволяет понять приоритеты, определенные для настоящего исследования. Так, из традиционных угроз для анализа выбраны те, борьба с которыми сегодня приобрела особую актуальность для Российской Федерации. Противостояние этим угрозам в соответствии с действующим законодательством предусматривает легитимные ограничения конституционных прав и свобод личности. Актуальность новых угроз определяется, во-первых, самой новизной этих угроз для России и всего мира, а во-вторых, обусловлена отсутствием эффективного законодательства в данной сфере.

В современной постсоветской России правовая концепция национальной безопасности видоизменялась на протяжении последних 30 лет. Первоначально своего рода прорывом стал Закон 1992 года «О безопасности»¹, в котором, по справедливому мнению ученых, законодателем были кардинально изменены ориентиры, а также отвергнут советский принцип приоритета государственной безопасности в ущерб иным ее видам². Действительно, уже в четком определении понятия «безопасность», предложенном в указанном законодательном акте, чувствовалось решительное стремление законодателя отразить демократические перемены, произошедшие в российском обществе и государстве в целом: «Безопасность – состояние защищенности жизненно важных интересов личности, общества и государства от внутренних и внешних угроз»³. Впервые за всю отечественную историю в законе в качестве основных объектов безопасности было закреплено не только государство, но и общество, и (что самое важное) личность. С этого момента развитие правового регулирования вопросов безопасности в России оставалось и остается донныне на этом крепком фундаменте – триединстве личности, общества и государства, хотя определенные нюансы существуют.

В действующем Федеральном законе «О безопасности» в отличие от одноименного законодательного акта 1992 года отсутствует четкое закрепление в качестве объектов личности, общества и государства, хотя в ст. 1 упоминаются «безопасность государства», «общественная безопасность», «безопасность личности». Представляется важным подчеркнуть, что законодатель определил именно такой порядок: государство, общество, личность. Более того, между общественной безопасностью и безопасностью личности указана экологическая безопасность, и таким образом личность оказалась на четвертом месте перед последующими иными видами безопасности. С учетом спе-

¹ Закон РФ № 2446-1 «О безопасности» (утратил силу) // СПС «КонсультантПлюс».

² См., например, Ирошников Д.В. Безопасность как правовая категория : монография / Д.В. Ирошников ; Юридический институт РУТ (МИИТ). М., 2019. 224 с. С. 62.

³ Закон РФ № 2446-1 «О безопасности» (утратил силу) // СПС «КонсультантПлюс».

цифики отечественной истории такой порядок вызывает вопросы о приоритетах в контексте обеспечения безопасности фундаментальных ее объектов. Человек, являющийся согласно ст. 2 Конституции Российской Федерации высшей ценностью¹, как представляется, должен быть перемещен в тексте закона на первое место, что имеет не только формальное, но и глубокое содержательное значение. В то же время перечень основных принципов обеспечения безопасности открывается положением о соблюдении и защите прав и свобод человека и гражданина (п. 1 ст. 2 Федерального закона «О безопасности»), что согласуется с Конституцией Российской Федерации.

В федеральных законах, где фигурируют разные виды безопасности, а также меры противодействия угрозам безопасности личности, общества или государства, права человека, как правило, составляют приоритет. Представляет интерес, как данный вопрос решается в некоторых конкретных законодательных актах.

В Федеральном законе от 6 марта 2006 г. № 35-ФЗ «О противодействии терроризму» перечень основных принципов противодействия терроризму открывает «обеспечение и защита основных прав и свобод человека и гражданина»² (п. 1 ст. 2), а защита «прав и законных интересов лиц, подвергающихся террористической опасности»³ (п. 3 ст. 2), объявляется приоритетом. Предотвращение или купирование террористической угрозы, безусловно, имеет прямое и непосредственное отношение к безопасности, в том числе личности, и способствует таким условиям жизни человека, в которых он может реализовать предоставленные ему Конституцией Российской Федерации основные права и свободы. В указанном Федеральном законе в качестве приоритетных особо определяются именно права и законные интересы тех лиц, которые

¹ Конституция Российской Федерации (принята всенародным голосованием 12.12.1993 с изменениями, одобренными в ходе общероссийского голосования 01.07.2020) // СПС «КонсультантПлюс».

² Федеральный закон от 6 марта 2006 г. № 35-ФЗ «О противодействии терроризму» // СПС «КонсультантПлюс».

³ Там же.

непосредственно подвергаются террористической опасности. Законодатель установил, что противодействие терроризму как явлению, и особенно предупреждение террористических актов, по умолчанию обеспечивает безопасность достаточно большого количества людей, которые могут и не подозревать об угрозе, поскольку, например, в результате эффективной оперативно-розыскной деятельности органов исполнительной власти, ведающих вопросами безопасности государства, она своевременно устранена. Иная ситуация складывается, когда террористическая деятельность уже привела к нарушению прав и свобод людей, которым, естественно, требуется немедленная помощь.

С Федеральным законом «О противодействии терроризму» тесно связан Федеральный закон от 7 августа 2001 г. № 115-ФЗ «О противодействии легализации (отмыванию) доходов, полученных преступным путем, и финансированию терроризма», в ст. 1 которого указано, что данный нормативный правовой акт «направлен на защиту прав и законных интересов граждан, общества и государства»¹.

В Федеральном законе от 25 июля 2002 года № 114-ФЗ «О противодействии экстремистской деятельности» первым основным принципом также является «признание, соблюдение и защита прав и свобод человека и гражданина, а равно законных интересов организаций»². В этом законе установлены основы противодействия экстремизму и ответственность за экстремистскую деятельность «в целях защиты прав и свобод человека и гражданина, основ конституционного строя, обеспечения целостности и безопасности Российской Федерации»³, то есть, по сути, для обеспечения безопасности личности, общества и государства. Тесная взаимная связь прав и свобод человека и наци-

¹ Федеральный закон от 7 августа 2001 г. № 115-ФЗ «О противодействии легализации (отмыванию) доходов, полученных преступным путем, и финансированию терроризма» // СПС «КонсультантПлюс».

² Федеральный закон от 25 июля 2002 года № 114-ФЗ «О противодействии экстремистской деятельности» // СПС «КонсультантПлюс».

³ Там же.

ональной безопасности, таким образом, непосредственно подчеркивается законодателем. В контексте исследования следует отметить, что к экстремистской деятельности, согласно Федеральному закону «О противодействии экстремистской деятельности», относится не нарушение прав, свобод и законных интересов человека и гражданина как таковых, а в связи с «социальной, расовой, национальной, религиозной или языковой принадлежности или отношения к религии»¹, что порождает угрозы безопасности не только отдельным людям, но и целым этническим группам, обществу в целом и государству.

В ст. 1 Федерального закона от 10 декабря 1995 г. № 196-ФЗ «О безопасности дорожного движения» четко определены задачи данного законодательного акта: «охрана жизни, здоровья и имущества граждан, защита их прав и законных интересов, а также защита интересов общества и государства путем предупреждения дорожно-транспортных происшествий, снижения тяжести их последствий»². Как видно из сформулированных задач, все они в конечном счете направлены на обеспечение национальной безопасности России – безопасности личности, общества, государства. С точки зрения принципов обеспечения безопасности дорожного движения следует отметить, что приоритет в рассматриваемом законодательном акте отдается, в частности, жизни и здоровью граждан над экономическими результатами хозяйственной деятельности; а также «ответственности государства за обеспечение безопасности дорожного движения над ответственностью граждан, участвующих в дорожном движении»³ (ст. 3).

Не остались без внимания законодателя права граждан и в Федеральном законе от 21 декабря 1994 г. № 69-ФЗ «О пожарной безопасности», где вопросы прав и обязанностей отражены в отдельной главе V. Согласно ст. 37 указанного Федерального закона в рамках пожарной безопасности граждане,

¹ Там же.

² Федеральный закон от 10 декабря 1995 г. № 196-ФЗ «О безопасности дорожного движения» // СПС «КонсультантПлюс».

³ Там же.

в частности, имеют право на «защиту их жизни, здоровья и имущества»; «возмещение ущерба»; «участие в установлении причин пожара, нанесшего ущерб их здоровью и имуществу»; «получение информации по вопросам пожарной безопасности, в том числе в установленном порядке от органов управления и подразделений пожарной охраны»; «участие в обеспечении пожарной безопасности»¹. Иными словами, в Федеральном законе «О пожарной безопасности» закреплены основные конституционные права гражданина применительно к конкретным ситуациям, связанным с пожаром или его угрозой.

Крайне интересным и перспективным представляется использование в некоторых специальных законах о том или ином виде безопасности понятия «будущие поколения». Так, в трактовке законодателя радиационная безопасность населения представляет собой «состояние защищенности настоящего и будущего поколений людей от вредного для их здоровья воздействия ионизирующего излучения»², а цель ее обеспечения – охрана здоровья населения. В преамбуле Федерального закона от 2 января 2000 г. № 29-ФЗ «О качестве и безопасности пищевых продуктов» сказано, что он «регулирует отношения в области организации питания, обеспечения качества пищевых продуктов и их безопасности для здоровья человека и будущих поколений»³.

Отраженная в двух приведенных законодательных актах забота не только о настоящем, но и будущем должна повысить ответственность всех ветвей власти, государственных и муниципальных служащих в сфере обеспечения безопасности личности, общества и государства и, как следствие, эффективную реализацию прав и свобод человека и гражданина. При этом термин «будущие поколения», который присутствует в преамбуле Конституции Российской Федерации и целом ряде нормативных правовых актов различных

¹ Федеральном законе от 21 декабря 1994 г. № 69-ФЗ «О пожарной безопасности» // СПС «КонсультантПлюс».

² Федеральном законе от 9 января 1996 г. № 3-ФЗ «О радиационной безопасности населения» // СПС «КонсультантПлюс».

³ Федерального закона от 2 января 2000 г. № 29-ФЗ «О качестве и безопасности пищевых продуктов» // СПС «КонсультантПлюс».

уровней¹, целесообразно было бы включить и в ряд других специальных, прежде всего законодательных, актов о безопасности, включая базовый Федеральный закон «О безопасности», поскольку обеспечение любого вида безопасности – это не только решение сиюминутной задачи, а возможность не только реализации прав и свобод людей будущего, но и самого их существования. В данном контексте следует согласиться с учеными, которые трактуют национальную безопасность как феномен, обеспечивающий стабильность и благополучие граждан государства и общества в целом, перспективы развития страны, акцентируя внимание на длительном историческом периоде такого развития².

Также заслуживает пристального внимания позиция, в соответствии с которой интересы грядущих поколений, их модель сложно прогнозировать, в связи с чем целесообразным представляется основываться на принципе устойчивого развития. Последний в свою очередь проявляется в обеспечении баланса, который предоставляет возможность соразмерности пользования благами и их потребления. В то же время, как отмечает исследователь, ответственность перед будущими поколениями не может быть ограничена прагматической логикой, ибо она характеризуется схематизмом. Баланс не может рассматриваться как исчерпывающий фактор устойчивого развития, поскольку этот баланс не определяет в полном объеме указанную устойчивость развития. Заклучая свои рассуждения, ученый предлагает синтез принципа устойчивого развития и принципов права (при этом последние должны быть выше первого),

¹ См., например: Закон РФ от 21 февраля 1992 г. № 2395-1 «О недрах» // СПС «КонсультантПлюс»; Закон РФ от 15 мая 1991 г. № 1244-1 «О социальной защите граждан, подвергшихся воздействию радиации вследствие катастрофы на Чернобыльской АЭС» // СПС «КонсультантПлюс»; Распоряжение Правительства РФ от 29 февраля 2016 г. № 326-р «Об утверждении Стратегии государственной культурной политики на период до 2030 года» // СПС «КонсультантПлюс»; Закон Московской области от 7 марта 2007 г. № 36/2007-ОЗ «О Генеральном плане развития Московской области» // СПС «КонсультантПлюс».

² См., например, Иззатдуст Э.С. Национальная безопасность в контексте защищенности прав человека: концептуальные подходы, российская политическая практика : автореф. дис. ... канд. полит. наук. М., 2006. 28 с. С. 7.

что позволит обеспечить стабильность и преемственность правового порядка и в итоге устойчивое развитие общества и государства¹.

Следует подчеркнуть, что устойчивое развитие, о котором говорят ученые, согласно действующей Стратегии национальной безопасности 2021 года, является национальным приоритетом, наряду с направлениями обеспечения национальной безопасности, о чем несколько подробнее сказано ниже.

В контексте настоящего исследования интерес представляет эволюция документов стратегического планирования в сфере безопасности применительно к правам человека.

В Концепции национальной безопасности 1997 года, которая представляла собой систему «взглядов на обеспечение в Российской Федерации безопасности личности, общества и государства от внешних и внутренних угроз во всех сферах жизнедеятельности»², национальная безопасность понималась как безопасность многонационального народа Российской Федерации.

В Стратегии 2009 года понятие национальной безопасности было конкретизировано, и она трактовалась как «состояние защищенности личности, общества и государства от внутренних и внешних угроз, которое позволяет обеспечить конституционные права, свободы...»³. Данное определение национальной безопасности почти дословно было воспроизведено и в Стратегии 2015 года⁴.

В действующей ныне Стратегии национальной безопасности⁵ подход несколько изменился; это выразилось в том, что личность упоминается в опре-

¹ Ирхин И.В. Будущие поколения человечества в системе конституционно-правового регулирования // Конституционное и муниципальное право. 2021. № 1. С. 42.

² Указ Президента РФ от 17 декабря 1997 г. № 1300 «Об утверждении Концепции национальной безопасности Российской Федерации» // СПС «КонсультантПлюс».

³ Указ Президента РФ от 12 мая 2009 г. № 537 «О Стратегии национальной безопасности Российской Федерации до 2020 года» // СПС «КонсультантПлюс».

⁴ Указ Президента РФ от 31 декабря 2015 г. № 683 «О Стратегии национальной безопасности Российской Федерации» // СПС «КонсультантПлюс».

⁵ Указ Президента РФ от 2 июля 2021 г. № 400 «О Стратегии национальной безопасности Российской Федерации» // СПС «КонсультантПлюс».

делении национальной безопасности опосредованно, через понятие «национальные интересы». Вместе с тем в общих положениях Стратегии 2021 года подчеркивается закрепленное в Конституции Российской Федерации высшее значение соблюдения и защиты прав и свобод человека и гражданина.

Что касается национальных приоритетов, то можно утверждать следующее: наиболее удачными в контексте прав человека и гражданина были положения Стратегии 2009 года, в которой реализация прав и свобод граждан Российской Федерации прямо и непосредственно провозглашалась национальным приоритетом. В Стратегии 2015 года стратегические национальные приоритеты определялись лишь как «важнейшие направления обеспечения национальной безопасности», а в ныне действующей Стратегии к данной формулировке добавилось словосочетание «и устойчивого развития». Иными словами, из базового документа стратегического планирования в сфере безопасности был изъят один из важнейших приоритетов – реализация прав и свобод граждан. В какой-то степени отсутствие в Стратегии 2021 года прав и свобод граждан в качестве стратегического приоритета компенсируется тем, что в перечне приоритетов первый – «сбережение народа России и развитие человеческого потенциала», тогда как в предшествующих стратегиях национальной безопасности это место занимала оборона. Вместе с тем сбережение народа лишь косвенно и отдаленно подразумевает реализацию прав и свобод человека и гражданина. Думается, что в будущем следует вернуться к положению Стратегии 2009 года о реализации прав и свобод, включив его в новую Стратегию национальной безопасности Российской Федерации.

Как представляется, следует несколько слов сказать и о некоторых документах стратегического планирования, посвященных отдельным видам безопасности. Самой удачной с точки зрения прав человека следует назвать Доктрину информационной безопасности Российской Федерации, поскольку главным национальным интересом в информационной сфере в ней является «обеспечение и защита конституционных прав и свобод человека и гражданина в

части, касающейся получения и использования информации, неприкосновенности частной жизни при использовании информационных технологий...»¹. Кроме того, в рассматриваемой Доктрине подчеркивается, что «формирование безопасной среды оборота достоверной информации и устойчивой к различным видам воздействия информационной инфраструктуры»² также осуществляется в первую очередь «в целях обеспечения конституционных прав и свобод человека и гражданина»³. Таким образом, в сфере информационной безопасности логично и последовательно утверждается приоритет безопасности личности и реализации конституционных прав и свобод человека и гражданина.

В Концепции общественной безопасности права и свободы человека и гражданина также представлены в достаточном объеме и имеют первостепенное значение. Так, под угрозой общественной безопасности в первую очередь понимается «прямая или косвенная возможность нанесения ущерба правам и свободам человека и гражданина»⁴, а перечень целей обеспечения общественной безопасности открывает «достижение и поддержание необходимого уровня защищенности прав и свобод человека и гражданина»⁵.

Несколько иной подход наблюдается в других документах стратегического планирования в сфере национальной безопасности. Так, в Доктрине продовольственной безопасности Российской Федерации конституционные права и свободы человека и гражданина непосредственно не упоминаются. В то же время под продовольственной безопасностью, в частности, понимается «состояние социально-экономического развития страны, при котором... гарантируется физическая и экономическая доступность для каждого гражданина

¹ Указ Президента РФ от 5 декабря 2016 г. № 646 «Об утверждении Доктрины информационной безопасности Российской Федерации» // СПС «КонсультантПлюс».

² Указ Президента РФ «Об утверждении Доктрины информационной безопасности Российской Федерации».

³ Там же.

⁴ Концепция общественной безопасности в Российской Федерации (утв. Президентом РФ 14.11.2013 № Пр-2685) // СПС СПС «КонсультантПлюс».

⁵ Там же.

страны пищевой продукции...»¹. Национальными интересами в сфере продовольственной безопасности, в том числе, признаны «повышение качества жизни российских граждан за счет достаточного продовольственного обеспечения» и «обеспечение населения качественной и безопасной пищевой продукцией». С учетом специфики такого вида национальной безопасности, как продовольственная безопасность, возможно, оправданно отсутствие в данной Доктрине упоминаний о конституционных правах. Однако представляется целесообразным введение в нее по аналогии с Доктриной информационной безопасности Российской Федерации положения о защите конституционных прав человека и гражданина, поскольку с продовольственной безопасностью тесно связаны как минимум право на жизнь и право на охрану здоровья.

Еще меньше, чем в Доктрине продовольственной безопасности Российской Федерации, отражены интересы личности в Стратегии экономической безопасности Российской Федерации на период до 2030 года, где на фоне глобального государственного подхода к экономической безопасности человек практически потерялся: «повышение уровня и улучшение качества жизни населения»² является шестой, последней целью в сфере обеспечения экономической безопасности, равно как среди основных направлений государственной политики в сфере обеспечения экономической безопасности «развитие человеческого потенциала» размещается в конце перечня на восьмом месте и включает в себя, в частности, «снижение уровня бедности и имущественного неравенства населения» и «совершенствование механизмов обеспечения экологической безопасности и сохранения благоприятной окружающей среды»³. Иными словами, в Стратегии экономической безопасности Российской Федерации на период до 2030 года можно увидеть косвенное указание на конститу-

¹ Указ Президента РФ от 21 января 2020 г. № 20 «Об утверждении Доктрины продовольственной безопасности Российской Федерации» // СПС «КонсультантПлюс».

² Указ Президента РФ от 13 мая 2017 г. № 208 «О Стратегии экономической безопасности Российской Федерации на период до 2030 года» // СПС «КонсультантПлюс».

³ Там же.

ционные права, связанные с правом на вознаграждение за труд и на благоприятную окружающую среду. Как представляется, при таком подходе, во-первых, личность как один из фундаментальных объектов национальной безопасности не обладает приоритетом, что не вполне соответствует духу Конституции Российской Федерации, а во-вторых, конкретные конституционные экономические права человека и гражданина не находят отражения. В связи с этим приходится вновь обращаться к Доктрине информационной безопасности Российской Федерации, в которой конституционные права человека и гражданина четко прописаны в рамках национальных интересов.

Как видно из проведенного анализа Федерального закона «О безопасности» и некоторых федеральных законов, посвященных отдельным видам национальной безопасности, а также документов стратегического планирования в сфере обеспечения национальной безопасности, упоминание прав и свобод человека и гражданина присутствует в них не всегда в том объеме, который обусловлен Конституцией Российской Федерации, где данные права и свободы тесно связаны с безопасностью.

Национальная безопасность и права человека постоянно взаимодействуют и обуславливают друг друга. С одной стороны, обеспечение того или иного вида безопасности и национальной безопасности в целом служит реализации основных конституционных прав и свобод человека. С другой стороны, хотя такого положения и нет в Конституции Российской Федерации, безопасность де-факто является неотъемлемым правом человека. В связи с этим сложно не согласиться с мнением, согласно которому безопасность есть основополагающее право-гарантия человека, с помощью которого последний получает возможность стабильно развиваться и эффективно реализовать основные права и свободы¹.

¹ См.: Канина Ю.С. Теория прав человека и ее отражение в концепции национальной безопасности : автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Тамбов, 2009.

В теории безопасность как право личности рассматривается в разных аспектах, например, в административных правовых отношениях. В данном аспекте ученые приходят к выводу о том, что данное право следует рассматривать не только в качестве юридической гарантии, которая позволяет человеку реализовать свои права и свободы, но и в качестве права личного, которое способствует удовлетворению собственных интересов¹.

Глубокое теоретическое комплексное исследование безопасности как права личности содержится в диссертации Д.В. Ирошникова, посвященной безопасности как правовой категории².

Существуют исследования о праве детей на безопасность. Представляется необходимым отметить, что основной массив конституционных прав, коррелирующих с правом на безопасность, относится ко всем людям без исключения. Другое дело, что детям или людям преклонного возраста, или лицам с ограниченными возможностями в силу их психофизиологических особенностей должны предоставляться дополнительные гарантии по предотвращению угроз. Нельзя не согласиться с выводом исследователей, согласно которому для обеспечения права на безопасность современного и будущих поколений необходима целенаправленная и эффективная деятельность государственных органов, общества, семьи, всех социальных институтов, направленная на создание оптимальных условий безопасного существования и развития конкретного человека и в целом человечества³.

Как представляется, право личности на безопасность не только действительно является личным правом, но и носит характер родового по отношению к ключевым конституционным правам. Действительно, для того, например,

¹ См., например: Калина Е.С. Государственно-правовой механизм обеспечения права на безопасность личности в Российской Федерации: теоретическое административно-правовое исследование : автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Челябинск, 2004.

² Ирошников Д.В. Безопасность как правовая категория : дис. ... д-ра юрид. наук. М., 2022.

³ См., например, Бухарова Е.Н. Право детей на безопасность в системе прав и свобод в Российской Федерации // Наука и образование: хозяйство и экономика; предпринимательство; право и управление. 2013. № 3 (34). С. 43.

чтобы незаконно нарушить право на жизнь, то есть умышленно причинить смерть человеку, преступнику нужно сначала создать и реализовать угрозу безопасности последнего. Такое тяжкое преступление против личности в определенной степени совершается, если государственными органами, прежде всего правоохранительными, и/или самой жертвой преступления не были предприняты необходимые меры для обеспечения безопасности человека. То же самое можно сказать и о других основных правах и свободах человека и гражданина. Иными словами, для того чтобы конституционные права и свободы могли быть реализованы человеком, государство должно эффективно выполнять определенные Конституцией Российской Федерации, федеральным законодательством и иными нормативными правовыми актами обязанности по обеспечению безопасности в различных сферах, в том числе по предупреждению различных угроз.

Однако, хотя конституционные права и свободы человека и гражданина характеризуются особой ценностью и подлежат правовой охране, многие из них не могут быть безграничными, особенно когда речь идет о безопасности личности, общества и государства. Легальное ограничение этих прав и свобод в целях обеспечения защиты тех или иных публичных интересов допускается международными нормами и конституциями большинства стран мира¹, и в большинстве случаев оно обусловлено необходимостью обеспечения национальной безопасности – безопасности личности, безопасности общества, безопасности государства.

Таким образом, на основании проведенного анализа федерального законодательства и документов стратегического планирования сформулированы следующие предложения.

1. Целесообразно вернуть в Федеральный закон «О безопасности» формулировки утратившего силу аналогичного законодательного акта в части

¹ Щеголева Н.А. Конституционно-правовой анализ ограничений прав и свобод граждан в Российской Федерации : дис. ... канд. юрид. наук. Орел, 2004. 172 с. С. 10.

определения безопасности и последовательности ее основных объектов: человек как высшая ценность должен вернуться в тексте актуального закона на первое место, поскольку это имеет не только формальное, но и крайне важное содержательное значение.

2. Термин «будущие поколения», под которым следует понимать людей, которые еще не родились, целесообразно включить в законодательные акты о безопасности и прежде всего в Федеральный закон «О безопасности», ведь обеспечение национальной безопасности представляет собой возможность реализации прав и свобод людей будущего и их существования.

3. Следует вернуться к положению Стратегии 2009 года о реализации прав и свобод, включив его в скорректированную или следующую Стратегию национальной безопасности Российской Федерации, поскольку отсутствие такого положения в действующей Стратегии 2021 года представляется ее недостатком.

4. Целесообразно введение в Доктрину продовольственной безопасности Российской Федерации и Стратегию экономической безопасности Российской Федерации на период до 2030 года по аналогии с Доктриной информационной безопасности Российской Федерации положения о защите конституционных прав человека и гражданина.

1.2. Международные правовые стандарты

в области ограничения прав и свобод человека и гражданина

Возможность ограничения некоторых прав и свобод человека и гражданина предусмотрена в ключевых международно-правовых документах, из которых соответствующие положения инкорпорированы в национальные законодательства большинства современных государств, как правило, на конституционном уровне.

Основополагающим, базовым, главный документом в международно-правовом регулировании стала Всеобщая декларация прав человека (принята на Генеральной Ассамблее ООН 10 декабря 1948 г.), которая является, по справедливому замечанию ученых, моделью, используемой государствами для разработки положений собственных конституций, законов и иных нормативных правовых актов, касающихся прав человека¹. Согласно п. 2 ст. 29 указанной Декларации «при осуществлении своих прав и свобод каждый человек должен подвергаться только таким ограничениям, какие установлены законом исключительно с целью обеспечения должного признания и уважения прав и свобод других и удовлетворения справедливых требований морали, общественного порядка и общего благосостояния в демократическом обществе»². Как видно, ограничение прав и свобод человека возможно при соблюдении двух условий: 1) исключительно на основании закона; 2) для достижения конкретных целей: признание и уважение прав и свобод других; удовлетворение справедливых требований морали, общественного порядка и общего благосостояния. Следует отметить, что данная международная норма характеризуется достаточно высоким уровнем абстрактности, и если с признанием прав и свобод других людей все предельно ясно, то со справедливыми требованиями морали вопрос выглядит сложнее, ибо взгляд на сами понятия «справедливость» и «мораль» может серьезно различаться в зависимости от континента и конкретного государства. Такой подход, как представляется, оставляет национальным законодателям возможность трактовать понятия «справедливость», «мораль», «общественный порядок», «общее благосостояние» применительно к собственным культуре и менталитету.

Подобные мысли в отношении понятия «нравственность» отражены в Сиракузских принципах о положениях, касающихся ограничения и умаления

¹ См., например: Карташкин В.А. Россия и Всеобщая декларация прав человека // Московский журнал международного права. 1998. № 2. С. 244.

² Всеобщая декларация прав человека (принята резолюцией 217 А (III) Генеральной Ассамблеи ООН от 10 декабря 1948 года). URL : https://www.un.org/ru/documents/decl_conv/declarations/declhr.shtml (дата обращения: 25.03.2022).

прав в Международном пакте о гражданских и политических правах (далее – Сиракузские принципы). В документе (принцип 27), в частности, сказано, что нравственность населения различается в разные периоды времени и в разных культурах, в связи с чем те государства, которые за одну из основ для ограничения прав человека берут нравственность, должны проявлять благоразумие, показывать необходимость такого ограничения как инструмента обеспечения уважения к основополагающим ценностям¹.

Применительно к данному исследованию норму ст. 29 Всеобщей декларации прав человека следует рассмотреть в контексте соотношения прав человека и национальной безопасности. Непосредственно слово «безопасность» в данной статье не употребляется, однако ограничение прав и свобод человека проистекает именно из необходимости обеспечивать безопасность, понимаемой как обязанность государства. В подтверждение данного тезиса целесообразно обратиться к серьезному исследованию Д.В. Ирошникова, который, рассматривая текст Всеобщей декларации прав человека, совершенно справедливо обратил внимание на то, что в ст. 3 данного документа закреплено право каждого на жизнь, свободу и личную безопасность. При этом ученый подчеркивает особенность перевода с английского («security of person») и французского («sûreté de sa personne») языков, в которых непосредственно упоминается право на безопасность, на русский язык, в котором появляется право на личную неприкосновенность². Таким образом, ограничение прав и свобод человека, как следует из ст. 29 рассматриваемой Декларации, обусловлено обязанностью государства обеспечивать безопасность, и прежде всего безопасность личности и общества.

Дальнейшее развитие и правовое обоснование идея легитимного ограничения прав и свобод человека и гражданина получила в Конвенции о защите

¹ См.: Сиракузские принципы толкования ограничений и отступлений от положений Международного пакта о гражданских и политических правах. URL : <https://www.refworld.org.ru/category,LEGAL,UNCHR,,,4933d0b22,0.html> (дата обращения: 25.03.2022).

² См.: Ирошников Д.В. Безопасность как правовая категория : дис. ... д-ра юрид. наук. М., 2022. С. 217.

прав человека и основных свобод 1950 года. Так, в частности, право на уважение личной и семейной жизни, жилища и корреспонденции человека подлежит ограничению на основании закона «в интересах национальной безопасности и общественного порядка, экономического благосостояния страны, в целях предотвращения беспорядков или преступлений, для охраны здоровья или нравственности или защиты прав и свобод других лиц»¹, а свобода мысли, совести и религии – «в интересах общественной безопасности, для охраны общественного порядка, здоровья или нравственности или для защиты прав и свобод других лиц»².

В ст. 2 рассматриваемой Конвенции ограничено даже ключевое естественное право человека на жизнь. Два основания лишения человека жизни из трех непосредственно связаны с личной (защита любого лица от противоправного насилия) и государственной (подавление бунта или мятежа) безопасностью.

В Международном пакте о гражданских и политических правах 1966 года предусматривается, в частности, возможность ограничения следующих прав и свобод:

– право на свободное передвижение и выбор места жительства «для охраны государственной безопасности, общественного порядка, здоровья или нравственности населения»³ (ст. 12);

– свобода исповедовать религию или убеждения «для охраны общественной безопасности, порядка, здоровья и морали, равно как и основных прав и свобод других лиц»⁴ (ст. 18);

¹ Конвенция о защите прав человека и основных свобод (Заключена в г. Риме 04.11.1950) (с изм. от 24.06.2013) (вместе с "Протоколом [N 1]" (Подписан в г. Париже 20.03.1952), "Протоколом N 4 об обеспечении некоторых прав и свобод помимо тех, которые уже включены в Конвенцию и первый Протокол к ней" (Подписан в г. Страсбурге 16.09.1963), "Протоколом N 7" (Подписан в г. Страсбурге 22.11.1984)) // СПС «КонсультантПлюс».

² Там же.

³ Международный пакт о гражданских и политических правах (Принят 16.12.1966 Резолюцией 2200 (XXI) на 1496-ом пленарном заседании Генеральной Ассамблеи ООН) // СПС «КонсультантПлюс».

⁴ Там же.

– право на свободное выражение своего мнения, включающее свободу искать, получать и распространять всякого рода информацию и идеи «а) для уважения прав и репутации других лиц; б) для охраны государственной безопасности, общественного порядка, здоровья или нравственности населения»¹ (ст. 19);

– право на мирные собрания «в интересах государственной или общественной безопасности, общественного порядка, охраны здоровья и нравственности населения или защиты прав и свобод других лиц»² (ст. 21).

Подобные формулировки, в которых фигурируют понятия «государственная безопасность», «общественная безопасность», применяются в Пакте и в отношении ограничений других прав и свобод человека, то есть обеспечение безопасности непосредственно трактуется как основание для законного ограничения прав и свобод.

Таким образом, справедливым будет утверждение о том, что в трех основополагающих международных документах ограничения прав и свобод человека допускаются преимущественно в целях обеспечения национальной безопасности, понимаемой как состояние защищенности личности, общества и государства.

При этом совершенно не обязательно, чтобы в том или ином акте использовались формулы «национальная безопасность», «государственная безопасность», «общественная безопасность» и т.д. Другие понятия, употребляемые в международных документах, посвященных правам и свободам человека, при погружении в их семантику в конечном итоге должны трактоваться как различные виды безопасности. Так, например, общественный порядок, экономическое благосостояние страны, предотвращение беспорядков или преступлений, охрана здоровья или нравственности суть элементы общественной,

¹ Там же.

² Международный пакт о гражданских и политических правах (Принят 16.12.1966 Резолюцией 2200 (XXI) на 1496-ом пленарном заседании Генеральной Ассамблеи ООН) // СПС «КонсультантПлюс».

а в некоторых случаях и государственной, безопасности, а элементами личной безопасности следует считать защиту прав, уважение прав других лиц и т.д.

Вызывает интерес терминология, которая используется в международных актах о правах человека и гражданина и в текстах конституций и законов различных государств. Как представляется, все обилие причин ограничения прав и свобод, как уже говорилось выше, сводится в основном к обеспечению безопасности личности, общества и государства. В связи с этим представляется целесообразным более четко определить три основополагающих вида национальной безопасности.

В качестве иллюстрации можно привести положения Сиракузских принципов. Так, в указанном документе даны четкие и конкретные определения двух видов безопасности: государственной и общественной.

В рамках определения государственной безопасности авторы Сиракузских принципов определили три значимых фактора, оправдывающих ограничение прав и свобод человека:

- 1) угроза самому существованию государства;
- 2) угроза территориальной целостности страны;
- 3) угроза политической независимости государства.

При этом каждая из указанных угроз, как следует из документа, должна сопровождаться применением против государства силы или угрозой ее применения. Следует подчеркнуть, что такое определение государственной безопасности в целом коррелирует с пониманием данного вида безопасности в международной правовой доктрине, хотя иногда с некоторыми нюансами. Например, А.С. Кисс акцентирует внимание на территориальной целостности государства, на его независимости от внешней силы или угрозы применения такой силы, и это, по его мнению, является государственной безопасностью¹. На первый взгляд такое определение совпадает с данным в Сиракузских принципах,

¹ См.: Kiss A.C. "Permissible Limitations on Rights", p. 297 in *The International Bill of Rights: The Covenant on Civil and Political Rights*, Louis Henkin, ed. New York: Columbia University Press, 1981.

однако это не совсем так: слово «внешней», использованное исследователем, как представляется, неоправданно сужает сферу угроз государственной безопасности, поскольку оно в качестве опасности подразумевает лишь войну, внешнюю агрессию. Думается, что это не соответствует действительности, так как угрозой, например политической независимости государства, может стать внутренний конфликт (мятеж, революция и т.д.). Ярким примером утраты политической независимости в результате государственного переворота может служить современная Украина: очевидная и ранее утрата государством суверенитета находит все новые подтверждения в ходе специальной военной операции Российской Федерации в этой стране.

Современная картина мира показывает и еще один необычный пример утраты государствами политической независимости. Речь идет о фактически полной зависимости многих европейских стран от политики, проводимой США. Как представляется, имеет место удивительный феномен: якобы обеспечивая суверенитет и независимость, государства Европы сами наносят удар по собственной государственной безопасности и при этом ограничивают права и свободы своих граждан – экономические, присоединяясь к антироссийским санкциям; политические, существенно ограничивая свободу слова, право граждан на получение информации и т.д.

В соответствии с Сиракузскими принципами (принцип 32) государственную безопасность, в частности, могут подрывать систематические нарушения прав человека, которые в целом способствуют развитию угрозы международному миру и безопасности¹, и здесь возникает проблема различения понятий «ограничение» и «нарушение». Отличить законное ограничение от нарушения (а нарушение может быть закреплено нормой закона) прав и свобод не всегда просто, и это может породить дискуссии в научной среде и в обществе в целом. В толковании Конвенции о защите прав человека и основ-

¹ См.: Сиракузские принципы толкования ограничений и отступлений от положений Международного пакта о гражданских и политических правах.

ных свобод от 4 ноября 1950 года и Протоколов к ней, предложенном Европейским судом по правам человека, содержится также понятие «вмешательство», которое предлагается как синоним термину «ограничение», что представляется неверным (об этом подробнее сказано ниже).

Еще один вид – общественная безопасность – в Сиракузских принципах (принцип 33) понимается как защита от угрозы безопасности, жизни, физическому здоровью населения, а также от угрозы причинения ущерба собственности людей¹. В отечественной науке ученые, рассматривая общественную безопасность как разновидность общественных отношений в единой их структуре, понимают под этим видом безопасности состояние защищенности общественных отношений, которые регулируются нормами не только права, но и морали, и которые складываются на фоне формирования новых социально-политических и экономических отношений; данные отношения в свою очередь являются предпосылками постепенного постиндустриального развития России, а главной целью такого развития становится построение такой социальной системы, в которой на демократических основах обеспечены условия для духовного совершенствования человека, повышения качества его жизни; при этом должна быть учтена национально-культурная идентичность общества². Такое определение носит сугубо теоретический, научный и абстрактный характер и, как представляется, не может использоваться в нормативных правовых актах, что не уменьшает его доктринального значения. Ряд определений общественной безопасности так или иначе созвучны варианту, предложенному в Сиракузских принципах (жизнь, здоровье, собственность), хотя и с определенными нюансами³.

¹ См.: Сиракузские принципы толкования ограничений и отступлений от положений Международного пакта о гражданских и политических правах.

² См, например: Воронов А.М. Общественная безопасность: административные и информационно-правовые проблемы обеспечения : дис. ... д-ра юрид. наук. М., 2005. 426 с. С. 53.

³ См., например: Алехин А.П., Кармолицкий А.А., Козлов Ю.М. Административное право РФ. М., 1996. С. 559 ; Комментарий в КоАП РФ / под общ. ред. А.А. Николаева. М., 2003. Т. 1. С. 1023.

В других научных изысканиях демонстрировались подходы¹, которые, по справедливому замечанию И.Б. Кардашовой, неоправданно сужают сферу общественной безопасности, поскольку речь в них идет исключительно об общественных отношениях, возникающих в чрезвычайных ситуациях (в период эпидемий и эпизоотий, стихийных бедствий) или при использовании источников повышенной опасности².

Существует точка зрения, согласно которой угрозой общественной безопасности являются определенного рода акции отдельных индивидов или социальных групп³. Думается, что такой подход также искусственно заужен. Поскольку международная трактовка общественной безопасности предполагает обеспечение состояния защищенности населения в целом, его жизни и здоровья, а также собственности, речь не может идти лишь о защите от действий личности или общественной группы; общественная безопасность предполагает также защиту от таких угроз, как эпидемия или пандемия, халатности представителей государственной или муниципальной власти, последствия которой способны оказать непосредственное негативное влияние на состояние физического здоровья человека (например, несвоевременная очистка крыш, дорог и тротуаров от снега и наледи), и т.д.

В заключение разговора об общественной безопасности следует подчеркнуть, что в Концепции общественной безопасности в Российской Федерации⁴ дается более детализированное, чем в Сиракузских принципах, определение последней. Так, вместо понятия «население» в российском документе

¹ См., например: Административное право : учебник / под общ ред. Ю.М. Козлова, Л.Л. Попова. М., 2001. С. 689 ; Туманов Г.А., Фризко В.И. Общественная безопасность и ее обеспечение в экстремальных условиях // Советское государство и право. 1989. № 8. С. 19–27. С. 21 ; Кондрашов Б.П. Общественная безопасность и административно-правовые средства ее обеспечения : дис. ... д-ра юрид. наук. М., 1998. С. 8.

² См.: Кардашова И.Б. Общественная безопасность в системе национальной безопасности // Научный портал МВД России. 2008. № 4. С. 85–89. С. 89.

³ См.: Грецова Е.Е. Ограничения прав и свобод человека в интересах обеспечения общественной безопасности и противодействия терроризму // Современное право. 2008. № 7. С. 26–30. С. 27.

⁴ Концепция общественной безопасности в Российской Федерации (утв. Президентом Российской Федерации 14.11.2013 № Пр-2685) // СПС «КонсультантПлюс».

стратегического планирования используются более привычные для Конституции России «человек и гражданин», а помимо материальных ценностей общества, которые могут считаться синонимичными понятию собственности в Сиракузских принципах, упоминаются также и духовные. Кроме того, в рассматриваемой Концепции указаны возможные угрозы общественной безопасности: преступные и иные противоправные посягательства, социальные и межнациональные конфликты и чрезвычайные ситуации природного и техногенного характера.

Что касается личной безопасности, то она в Сиракузских принципах прямо и непосредственно не раскрывается. Однако «права и свободы других лиц» и «права или репутации других лиц» можно рассматривать как элементы личной безопасности. Кроме того, следует согласиться с Е.Е. Грецовой в том, что для обеспечения общественного порядка и видов безопасности ограничение государством отдельных прав человека допустимо и даже необходимо¹. Три основных объекта безопасности, обеспечение которых в отдельных случаях требует ограничение прав человека, находятся в состоянии постоянного взаимодействия и взаимопроникновения. Например, противодействие терроризму является одновременно обеспечением личной безопасности (защита конкретного человека от террористических актов, способных привести к гибели человека, причинению вреда его здоровью, ущерба собственности), общественной безопасности (защита жизни, здоровья, собственности целых групп населения), государственной безопасности (защита государственной целостности, политической независимости, самого существования страны). Взаимосвязи и взаимопроникновение объектов национальной безопасности рассматриваются учеными в разных аспектах. Так, например, К.В. Алексеев подходит к данной проблеме с точки зрения русского языка как объекта национальной безопасности и приходит к выводу о том, что русский язык в качестве государственного языка Российской Федерации – специфический объект национальной

¹ См.: Грецова Е.Е. Ограничения прав и свобод человека в интересах обеспечения общественной безопасности и противодействия терроризму. С. 27.

безопасности России, одновременно трех ее базовых, фундаментальных видов: личной, общественной и государственной. В то же время исследователем подчеркивается, что государственный язык становится гарантом других объектов, таких как территориальной целостности (государственная безопасность), духовной и материальной ценности (общественная безопасность)¹.

Таким образом, международные стандарты в сфере легитимного ограничения прав и свобод человека и гражданина достаточно четко связывают возможность указанных ограничений с вопросами национальной безопасности. Независимо от того, присутствует ли в том или ином международном документе слово «безопасность», причиной допустимого ограничения прав и свобод человека является в первую очередь обеспечение того или иного вида национальной безопасности.

Завершая анализ норм международного права, посвященных правам и свободам человека в контексте ограничения последних, необходимо остановиться на современном состоянии дел в данной области, в том числе применительно к Российской Федерации.

С начала XXI века, по мере укрепления Российского государства странами Запада все чаще и циничнее стала реализовываться политика двойных стандартов, в том числе и в контексте соблюдения прав и свобод человека. Отходя от принципов международного права, некоторые иностранные государства вместе с тем пытались предъявить претензии к руководству России и других стран, обвиняя его в нарушении прав человека. Вопрос о разъединении понятий «ограничение» и «нарушение» в этой связи ставился все острее, поскольку одни и те же ограничения, применяемые в своих странах Западом, с одной стороны, и в России – с другой, во втором случае нередко расценивались как нарушения.

Апогея ситуация достигла сразу после начала специальной военной операции на Украине, когда стало ясно, что для коллективного Запада больше не

¹ См.: Алексеев К.В. Русский язык как объект национальной безопасности Российской Федерации // Транспортное право и безопасность. 2021. № 4(40). С. 295–308. С. 305–306.

существует никаких международных стандартов, в том числе и в рамках ограничения прав. Русофобия, ставшая во внешней и внутренней политики США и европейских стран определяющей, показала, что коллективный Запад игнорирует все общепризнанные международные нормы. Нарушения прав человека имеют место как на бытовом уровне (отказ русскоязычным людям в обслуживании в ресторане или кафе, акты вандализма в отношении их собственности и т.д.) при полном попустительстве властей, так и на официальном государственном уровне в качестве якобы ограничений (например, заморозка банковских счетов частных лиц)¹. Под пресс совершенно незаконных действий попали не только граждане России, находящиеся за рубежом, но и русскоязычные подданные и граждане многих стран Европы.

Еще более удивительным стали ограничения для коренных граждан, связанные с санкциями в отношении Российской Федерации. Руководители некоторых государств перевернули смысл международных стандартов в области ограничения прав и свобод человека с ног на голову. Если, как уже говорилось, большая часть причин ограничений указанных прав и свобод в соответствии с нормами международного права должна быть обусловлена соображениями обеспечения личной, общественной и государственной безопасности, то действия, прежде всего государств блока НАТО, показывают, что ограничение прав на получение достоверной информации, достойную жизнь, предпринимательскую деятельность, на труд, свободы мысли и слова, а также других

¹ См., например: Песков заявил, что для русских за границей настали сложные времена // Российская газета. 2022. 22 марта. URL : <https://rg.ru/2022/03/22/peskov-zaiavil-cto-dlia-russkih-za-granicej-nastali-slozhnye-vremena.html> ; В национальные суды стран ЕС поступило до 500 исков от россиян // Российская газета. 2022. 5 апр. URL : <https://rg.ru/2022/04/05/v-nacionalnye-sudy-stran-es-postupilo-do-500-iskov-ot-rossiiian.html> ; ЕС заморозил российские активы на 30 млрд евро // // Российская газета. 2022. 8 апр. URL : <https://rg.ru/2022/04/08/es-zamorozil-rossijskie-aktivy-na-30-mlrd-evro.html> ; В Берлине расследуют более 200 преступлений против русскоязычных граждан // Российская газета. 2022. 21 апр. URL : <https://rg.ru/2022/04/21/v-berline-rassleduiut-bolee-200-prestuplenij-protiv-russkoiazychnyh-grazhdan.html> ; и др.

влечет прямую угрозу таким видам национальной безопасности, как энергетическая безопасность, продовольственная безопасность, информационная безопасность и т.д.

Российскую Федерацию происходящие процессы затрагивают в первую очередь. С точки зрения легитимного ограничения прав и свобод человека в России в перспективе могут происходить существенные изменения. Так, мотивированный выход Российского государства из Совета Европы уже вызвал появление высказываний, допускающих возвращение смертной казни в стране, а также невозможность обращений граждан Российской Федерации в Европейский суд по правам человека. Однако следует отметить, что международными стандартами в области ограничений прав и свобод человека допускается законное ограничение ключевого для человека права на жизнь.

С достаточной долей уверенности можно предположить, что международные стандарты в сфере ограничения прав и свобод человека и гражданина и дальше будут терять свою универсальность и обязательность. При этом, как представляется, наиболее ответственные государства, к каковым относится и Россия, останутся верными основополагающим принципам подлинного демократического правового социального государства, предполагающего, помимо прочего, лишь законные, оправданные и необъемные ограничения прав и свобод. Иными словами, указанные ответственные страны оставят в своих конституциях и законах основные нормы международного права, регулирующие, в том числе, ограничение прав и свобод человека, и откажутся лишь от тех из них, которые угрожают национальной безопасности и национальным интересам.

1.3. Конституционные основания ограничения прав и свобод человека и гражданина в контексте обеспечения национальной безопасности в современной России

Рассматривая конституционные нормы, посвященные ограничениям прав человека в контексте обеспечения национальной безопасности России,

как представляется, следует определиться с используемой в Конституции Российской Федерации терминологией по рассматриваемой проблеме.

Вопрос о понятии «ограничение» применительно к правам и свободам, а также об иных терминах, используемых в данном контексте, представляется достаточно разработанным в отечественной юридической науке, хотя и не всегда имеет общепризнанное решение.

Говоря о значении термина «ограничение» в контексте прав и свобод человека и гражданина, следует подчеркнуть, что несмотря на определенные различия в трактовках отечественные ученые-правоведы подразумевают под ограничением прав и свобод, по сути, законное, допускаемое конституцией изменение конституционно-правового статуса личности, выражающееся в сокращении содержания и объема прав и свобод. При этом одни исследователи фокусируют свое внимание на конституционном статусе личности, из которого изымаются некоторые элементы¹, другие ставят акцент на сужении содержания и уменьшении объема прав человека², а третьи считают ограничения легитимными пределами реализации человеком своих прав³.

¹ См., например: Егорова Е.В. Эволюция и современное состояние института ограничений прав и свобод человека и гражданина в России : автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Ростов н/Д., 2005. 24 с. С. 13 ; Эбзеев Б.С. Человек, народ, государство в конституционном строе Российской Федерации. М., 2005. 356 с. С. 231 ; и др.

² См., например: Беломестных Л.Л. Ограничение прав и свобод человека и гражданина : дис. ... канд. юрид. наук. М., 2003. 180 с. С. 15 ; Гойман В.И. Принципы, пределы, основания ограничения прав и свобод человека по российскому законодательству и международному праву // Государство и право. 1998. № 7. С. 23–27. С. 26 ; Грецова Е.Е. Правомерные ограничения прав и свобод человека в международном праве : автореф. дис. ... канд. юрид. наук. М., 2009. 26 с. С. 8 ; Нагорная М.И. Основания ограничения прав и свобод человека // Государство и право. 1998. № 7. С. 36–38. С. 36 ; Нарутто С.В. Обращение граждан в Конституционный Суд Российской Федерации : науч.-практ. пособие. М. : Норма ; ИНФРА-М, 2011. 352 с. С. 47 ; и др.

³ См., например: Агеев В.Н. Конституционные ограничения основных прав и свобод личности в Российской Федерации : дис. ... канд. юрид. наук. Казань, 2006. 219 с. С. 178 ; Грудцына Л.Ю. Конституционное право России : учеб. пособие / А.Н. Головистикова, Л.Ю. Грудцына. М. : Эксмо, 2007. 208 с. С. 109 ; Подмарев А.А. Конституционные основы ограничения прав и свобод человека и гражданина в Российской Федерации : дис. ... канд. юрид. наук. Саратов, 2001. 235 с. С. 74 ; Четвернин В.А. Конституция Российской Федерации: Проблемный комментарий / отв. ред. В.А. Четвернин // <http://teoriaprava.hse.ru/files/library/constitution.pdf> (дата обращения: 01.11.2018). 18. Чуркина Л.М. Защита ценностей, оправдывающих вмешательство государства в права и свободы человека // Юридическая газета. 2003. № 48–49. URL :

В контексте прав человека в Конституции Российской Федерации, наряду с термином «ограничение», используются такие понятия, как «отрицание», «отмена», «умаление», «нарушение». Представляется целесообразным перед анализом соотношения указанных конституционных понятий дать краткую семантическую характеристику каждого из них.

Слово «отрицание» происходит от глагола «отрицать», который, например, согласно Большому толковому словарю под редакцией С.А. Кузнецова означает «1. ...Опровергать что-л., не соглашаться с чем-л... 2. Выступать противником чего-л. ...»¹. В Словаре русского языка С.И. Ожегова дается, как представляется, более точное и полное толкование слова «отрицать» (особенно в контексте настоящего исследования): «1. Отвергать существование, необходимость, обязательность чего-н. ... 2. Отвергая, выступать противником чего-н. ...»². Исходя из указанных значений слова и применительно к теме исследования получается, что отрицание есть отвержение обязательности или даже существования определенных прав. В связи с этим ясна логика разработчиков Конституции Российской Федерации, которые понятие «отрицание» (ч. 1 ст. 55 Конституции) распространили лишь на те права, которые не закреплены в Основном Законе страны, но при этом безусловно общепризнанны.

Отменить – значит «1. Уничтожить, упразднить... 2. Объявить что-л., ранее назначенное, установленное недействительным, не подлежащим выполнению»³. Таким образом, отмена прав и свобод человека – это уничтожение закрепленных в конституции или общепризнанных прав и свобод. В связи с этим в ч. 2 ст. 55 Конституции Российской Федерации закреплен прямой запрет на издание законов, отменяющих права и свободы.

http://sutyajnik.ru/rus/library/articles/zashita_zennostey.html (дата обращения: 25.03.2022); Ягофарова И.Д. Основные характеристики ограничения прав и свобод человека: теоретико-правовой аспект // Академический юридический журнал. 2002. № 4. С. 15–22. С. 16; и др.

¹ Большой толковый словарь русского языка / гл. ред. С.А. Кузнецов. 1-е изд. СПб.: Норинт, 1998.

² Ожегов С.И.: Словарь русского языка. М.: Госиздательство иностр. и нац. словарей, 1963. С. 469.

³ Большой толковый словарь русского языка / гл. ред. С.А. Кузнецов. 1-е изд. 1998.

Наконец, используемый в Конституции Российской Федерации термин «умаление» означает снижение ценности и значимости, ведь «умалить» – «снизить, приуменьшить роль, значение чего-л.»¹.

Говоря о соотношении указанных выше понятий, следует подчеркнуть, что сам факт их совместного употребления в Конституции Российской Федерации говорит об отсутствии между ними синонимичности. Об этом же свидетельствуют приведенные выше толкования данных понятий. Однако, как представляется, все они объединяются понятием, которое упоминается в ч. 4 ст. 125 Конституции Российской Федерации и широко применяется в науке, – «нарушение». Действительно, и отрицание, и отмена, и умаление прав и свобод человека и гражданина возможны лишь через прямое нарушение действующей Конституции Российской Федерации. Именно такой негативный семантический оттенок сближает указанные термины.

Что касается понятия «ограничение» («правило, ограничивающее какие-н. права, действия»²) в контексте прав и свобод человека и гражданина, то оно, как представляется, может быть легитимным, если осуществляется в соответствии с конституцией, на основании закона и не является чрезмерным в конкретной ситуации, или становится нарушением, когда ограничения по количеству и объему несоразмерны существующей угрозе.

По вопросу соотношения некоторых рассматриваемых терминов в науке существуют различные точки зрения. Так, например, В.В. Лазарев, по сути, справедливо выступает против отождествления понятий «ограничение» и «умаление», поскольку последнее подразумевает принижение значимости основополагающих прав, а также их игнорирование. Что касается ограничений, то они не говорят об «отрицании ценности прав»³. Похожую позицию предлагает Д.Ш. Пирбудагова, которая, разграничивая понятия «ограничение»

¹ Там же.

² Ожегов С.И.: Словарь русского языка. М. : Госиздательство иностр. и нац. словарей, 1963. С. 432.

³ См.: Лазарев В.В. Ограничение прав и свобод как теоретическая и практическая проблема // Журнал российского права. 2009. № 9. С. 43–47. С. 45.

(уменьшение объема прав и свобод) и «умаление», последнее расценивает как «принижение критериального и регулятивного значения для законодательства сущности этих прав, обусловленное их неправомерным ограничением»¹.

Следует указать на следующий казус: в русском варианте рассмотренных выше Сиракузских принципов английское слово «*derogations*» переведено во вводной части и даже в названии документа как «умаление», тогда как оно должно переводиться в настоящем контексте как «отступление». В самих принципах, к счастью, используется слово «отступление», которое используется в тексте в сочетании «отступление от обязательств».

Представляется также необходимым несколько слов сказать о понятии «вмешательство», которое вводят в научный оборот некоторые ученые в процессе исследования прав человека, акцентируя внимание на его семантическом значении². Справедливо понимая под вмешательством на основе толковых словарей «непрошенное или насильственное участие в чужих делах, отношениях; действия, противоречащие самостоятельности или независимости другого»³, «насильственное вторжение в чьи-либо дела, отношения и тому подобное»⁴, автор делает следующие выводы:

- вмешательство представляет собой воздействие на жизнедеятельность субъектов, и это воздействие отвергает автономность их поведения;
- понятие «вмешательство» усиливает негативную коннотацию правового явления;
- ограничение прав и свобод предполагает влияние на различные сферы интересов субъектов прав и свобод, это установление определенных рамок в

¹ Пирбудагова Д.Ш. К вопросу о конституционных пределах ограничения основных прав и свобод человека и гражданина в Российской Федерации // Юридический мир. 2009. № 12. С. 14–18. С. 18.

² См., например: Приходько Т.В. Понимание ограничения прав и свобод человека и гражданина с позиции вмешательства // Академический юридический журнал. 2019. № 2 (76). С. 13–18.

³ Толковый словарь русского языка : в 3 т. / под ред. Д.Н. Ушакова. М. : Вече ; Мир книги, 2001. 703 с. С. 158.

⁴ Ефремова Т.Ф. Новый словарь русского языка. Толково-словообразовательный : в 2 т. М. : Рус. яз., 2000. 1210 с. С. 341.

реализации человеком прав и свобод, меры дозволенного поведения, что обуславливает невозможность реализации человеком своих прав и свобод;

– термин «вмешательство» универсален, потому что позволяет охарактеризовать любое воздействие на права и свободы;

– «вмешательство» включает в себя все случаи умаления, отрицания, нарушения, ограничения прав и свобод человека и гражданина, и это дает возможность преодолеть разногласия, существующие в науке относительно этих правовых явлений;

– термин «вмешательство» в контексте прав и свобод человека и гражданина в международном праве позволяет расширить содержание определения ограничения прав и свобод человека и гражданина, поскольку он включает в себя такие элементы, как невыполнение государством своих обязательств в сфере соблюдения прав и свобод, а также полноценной реализации последних¹.

При этом ученый утверждает, что Пленум Верховного Суда Российской Федерации в постановлении от 27 июня 2013 года № 21 установил тождество понятий «ограничение прав и свобод» и «вмешательство в права и свободы»².

Такая точка зрения представляется не совсем верной, поскольку, во-первых, Верховный Суд Российской Федерации в указанном постановлении всего лишь обращается к толкованию Европейским судом по правам человека Конвенции о защите прав человека и основных свобод от 4 ноября 1950 года и Протоколов к ней; во-вторых, с точки зрения языка и понимания субъективного права³, вмешаться можно не в указанное субъективное право, а в явление, которое есть содержание этого права. Например, можно вмешаться в частную жизнь, ограничив или нарушив право на частную жизнь;

¹ См.: Приходько Т.В. Понимание ограничения прав и свобод человека и гражданина с позиции вмешательства. С. 15.

² Там же.

³ См., например: Тихомирова Л.В., Тихомиров М.Ю. Юридическая энциклопедия. 5-е изд., доп. и перераб. / под ред. М.Ю. Тихомирова. М., 2006. 972 с. С. 670.

можно осуществить вмешательство в информационное пространство, ограничив или нарушив право на получение, распространение информации и т.д. Иными словами, термин «вмешательство», как представляется, не может считаться универсальным и тем более включать в себя ограничение, умаление, отрицание прав и свобод человека.

В данном контексте представляется целесообразным обратиться к фундаментальному исследованию О.Е. Кутафина, посвященному категории «неприкосновенность». Под неприкосновенностью ученый, в частности, понимает гарантию «защиты человека от любого вмешательства». Следует также отметить, что сама категория неприкосновенности в представлении автора является состоянием защищенности, что если не отождествляет, то тесно сближает ее с категорией «безопасность»¹.

Таким образом, среди понятий, используемых в Конституции Российской Федерации и юридической науке, применительно к конституционным правам человека и гражданина в контексте настоящего исследования целесообразно использовать термин «ограничение», поскольку только он предполагает легитимное изменение объема основополагающих прав и свобод.

А.Ф. Квитко определяет ограничение прав и свобод человека и гражданина как законодательные пределы, или границы, реализации (осуществления) человеком и гражданином прав и свобод. Ограничения проявляются в запретах, вторжениях, обязанностях, ответственности, существование которых обусловлено необходимостью защиты тех ценностей, которые прописаны в конституции. Кроме того, исследователь главным предназначением ограничения прав считает «обеспечение необходимого баланса между интересами личности, общества и государства»². Такое определение можно признать наиболее

¹ См.: Кутафин О.Е. Избранные труды : в 7 томах. Том 4. Неприкосновенность в конституционном праве Российской Федерации : М. : Проспект, 2011. 400 с. С. 6.

² Квитко А.Ф. Конституционно-правовые основы ограничения прав и свобод человека и гражданина в Российской Федерации : автореф. дис. ... канд. юрид. наук. М., 2007. С. 18.

точным, поскольку оптимальный баланс между основополагающими объектами национальной безопасности – одна из основополагающих целей правового ограничения прав и свобод. При этом следует иметь в виду, что нарушение такого баланса может привести к фатальным последствиям. Например, с одной стороны, обеспечение безопасности государства, реализуемое вопреки интересам личности, как неоднократно показала история, способно стимулировать активизацию репрессивных мер, часто неоправданных и несправедливых. Так было в Советском государстве на определенных этапах его развития: массовое преследование инакомыслия, нередко вымышленных «врагов народа» в сочетании с ускоренным и несправедливым судопроизводством, а нередко и без суда, обусловило колоссальное количество жертв, в частности, в 1930-е годы. С другой стороны, недостаточное внимание к вопросам государственной безопасности в угоду либеральным идеям может привести к анархии и, как следствие, к полному хаосу в стране.

Анализируя конституционные нормы, можно прийти к однозначному выводу: несмотря на то, что в ч. 3 ст. 55 Конституции Российской Федерации слово «безопасность» употребляется только один раз в контексте безопасности государства, практически все конституционные основания ограничения прав и свобод человека и гражданина непосредственно связаны именно с безопасностью личности (здоровье, права и законные интересы других лиц), общества (нравственность) и государства (основы конституционного строя, защищаемые в том числе с помощью обороны страны). Иными словами, ограничение прав и свобод в подавляющем большинстве случаев возможно в целях обеспечения безопасности личности, общества, государства, в более широком понимании – национальной безопасности.

В контексте настоящего исследования важным представляется вопрос о структуре правового механизма ограничения конституционных прав и свобод человека и гражданина. Интересной представляется позиция А. Коровникова: им предлагается выделять такие элементы ограничения прав и свобод чело-

века и гражданина, как правовая основа, которой определяются характер и содержание ограничений; цель; обстоятельства, вызывающие необходимость ограничений; виды прав и свобод, подлежащие ограничениям; информирование мирового сообщества о вводимых ограничениях¹.

Основания ограничения прав можно разделить на два вида: формальные и материальные. Формальное основание характеризуется тем, что ограничение должно быть установлено федеральным законом, как это прямо предусмотрено в Конституции Российской Федерации. Материальное основание подразумевает, что целями ограничений могут быть лишь прямо определенные в Конституции России. При этом перечень данных целей нужно считать закрытым и исчерпывающим. Таким образом, основания ограничений прав и свобод, как отмечалось, непосредственно определяются вопросами безопасности личности, общества и государства и именно под таким углом зрения должны рассматриваться в науке и правоприменительной практике.

Все действия государственной власти и органов местного самоуправления в процессе реализации прав и свобод граждан должны руководствоваться прежде всего соображениями национальной безопасности. При этом следует понимать, что современные угрозы, как правило, одновременно затрагивают интересы и личности, и общества, и государства. Обеспечение безопасности как бесспорной основополагающей ценности для личности, общества и государства, в определенных условиях немислимо без ограничений прав и свобод человека.

Ярким примером вынужденного ограничения конституционных прав и свобод человека и гражданина являются меры, предпринятые различными государствами и призванные противодействовать распространению пандемии коронавирусной инфекции COVID-19. Именно осознание COVID-19 как угрозы национальной безопасности позволило в целом купировать последствия пан-

¹ См.: Коровников А. Правовая защита военнослужащих: проблема ограничения прав // Обозреватель. 1999. № 4. С. 34.

демии. При этом нужно подчеркнуть: чем своевременнее и жестче были ограничения прав и свобод, тем эффективнее оказывались результаты. Такое положение вещей в очередной раз доказывает, что в определенных условиях интересы национальной безопасности оказываются первичными, а некоторые права – вторичными.

Н.В. Варламова пишет о том, что «введение ограничений прав человека без формального объявления чрезвычайного положения “размывает” конституционный правопорядок»¹, и хотя это мнение относится в первую очередь к ситуации с пандемией COVID-19, его, как представляется, вполне можно распространить на любую угрозу национальной безопасности.

Проблема соразмерности ограничений прав и свобод человека и гражданина реальным угрозам национальной безопасности ярко иллюстрируется в контексте противодействия экстремизму, в рамках которого, в частности, в той или иной степени ограничивается свобода слова. А.В. Сигарев в этой связи отмечает карательную составляющую, усилением которой в 2002–2018 годах характеризуется законодательство о противодействии экстремизму²; ученый называет переломным 2018 год, когда законодатель в сфере противодействия экстремизму пошел по пути рационализации и модернизации³. Смена приоритетов государственной политики в сфере противодействия экстремизму, бесспорно, может расцениваться как положительный факт, в том числе и потому, что некоторые уголовные дела по экстремистским статьям, в частности за репосты в социальных сетях, имели негативный общественный резонанс и не лучшим образом сказывались на отношении населения к органам государственной власти. Нередко такие уголовные дела вызывают сомнения и с точки зрения реальности угроз национальной безопасности. В пользу этого говорят

¹ Варламова Н.В. Пандемия COVID-19 как вызов конституционному правопорядку // Сравнительное конституционное обозрение. 2020. № 6(139). С. 17–30. С. 20

² См.: Сигарев А.В. Законодательство о противодействии экстремизму: требуется не либерализация, а модернизация // Российская юстиция. 2021. № 1. С.56.

³ Там же. С. 57.

и некоторые судебные решения, отменяющие наказания и назначающие компенсации в свете частичной декриминализации ст. 282 Уголовного кодекса Российской Федерации (далее – УК РФ).

Председатель Конституционного Суда Российской Федерации В.Д. Зорькин подчеркивал, что террористическая угроза, различные кризисы, обусловленные экономическими, экологическими причинами или пандемией существенно увеличивают риски не всегда оправданного вторжения законодателя в такую чувствительную сферу, как конституционные права человека и гражданина¹. По его мнению, ст. 55 Конституции Российской Федерации содержит общую формулировку, в которой заложена опасность расширительного ее толкования. На практике это может привести к чрезмерному ограничению прав и свобод человека и гражданина под предлогом защиты общего блага. При этом В.Д. Зорькин особо обратил внимание на особенности российского менталитета, который формировался в условиях очевидного приоритета государственных и общественных интересов по отношению к интересам личности².

В то же время существенное ограничение свободы слова неизбежно и оправданно в достаточно жестком варианте в условиях, например, специальной военной операции, которую проводит Российская Федерация на Украине. На фоне тотальной информационной войны, развязанной коллективным Западом против России, и особой ситуации, связанной с указанной операцией, меры ответственности за распространение ложной информации (так называемых фейков) вплоть до уголовной не кажутся излишним ограничением свободы слова.

¹ См.: Зорькин В.Д. Под знаком Основного Закона. Конституционный суд на рубеже четвертого десятилетия // Российская газета. 2021. 27 окт. № 247(8598). URL: <https://rg.ru/2021/10/27/konstitucionnyj-sud-na-rubezhe-chetvertogo-desiatiletia.html> (Дата обращения: 04.11.2021 г.).

² Там же.

Основа баланса ограничений прав и свобод человека и гражданина, с одной стороны, и целей обеспечения безопасности – с другой, находится в плоскости баланса публичных и частных интересов. Соблюдение баланса интересов личности, общества и государства при обеспечении безопасности имеет огромное теоретическое и практическое значение; в качестве одного из основополагающих принципов оно было закреплено в утратившем ныне силу Законе РФ «О безопасности» 1992 года. К сожалению, в действующем Федеральном законе «О безопасности» данный фундаментальный принцип отсутствует, хотя именно на нем должен строиться механизм обеспечения национальной безопасности в правовом демократическом государстве. По справедливому мнению Д.В. Ирошникова, баланс интересов личности, общества и государства лежит в основе соотношения безопасности и справедливости в контексте понимания безопасности как правовой категории¹.

Правовая позиция Конституционного Суда Российской Федерации в сфере ограничения прав и свобод человека также сводится к необходимости обеспечения «баланса конституционно защищаемых ценностей и интересов» и, как следствие, соблюдения определенных принципов, среди которых, в частности, выделяются следующие:

- ограничительные меры не должны быть чрезмерными, а только необходимыми и строго обусловленными целями;
- ограничение не должно посягать на само существо того или иного права и приводить к утрате его реального содержания;
- ограничения должны отвечать требованиям справедливости, являться адекватными, пропорциональными, соразмерными и необходимыми для защиты конституционно значимых ценностей;

¹ См.: Ирошников Д.В. Безопасность как правовая категория: философско-правовой аспект // Теория государства и права. 2021. № 2. С.89–106. С. 92.

– норма федерального закона об ограничении прав должна быть формально определенной, точной, четкой и ясной, не допускающей расширительного толкования установленных ограничений и, следовательно, произвольного их применения¹.

Указанная позиция призвана стать гарантией для неоправданных и широко понимаемых оснований для ограничения прав и свобод человека и гражданина, влекущих чрезмерное сужение этих прав и свобод. Однако приведенные выше слова председателя Конституционного Суда Российской Федерации оставляют опасения, что в определенных условиях (прежде всего при повышении уровня угроз безопасности человека, общества и государства) ограничение прав и свобод человека может перерасти в их нарушение.

Как представляется, такие понятия, как «чрезмерность», «необходимость», «обусловленность целями»; «адекватность», «пропорциональность», «соразмерность», «справедливость» и другие, характеризуются достаточной степенью абстрактности, если не имеют четкого, почти математически точного законодательного определения, такого же, как предполагаемая Конституционным Судом Российской Федерации норма закона об ограничении прав и свобод человека.

Следует отметить, что Конституционный Суд РФ в случаях, когда законы не совсем четко регламентируют условия ограничения прав и свобод человека, а существующие правовые нормы трактуются широко, справедливо устанавливает искомый баланс публичных и частных интересов. Так, в постановлении от 27 марта 1996 г. № 8-П «По делу о проверке конституционности статей 1 и 21 Закона РФ от 21.07.1993 г. «О государственной тайне» в связи с

¹ Постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 30 октября 2003 г. № 15-п «По делу о проверке конституционности отдельных положений Федерального закона «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» в связи с запросом группы депутатов государственной думы и жалобами граждан С.А. Бунтмана, К.А. Катаняна и К.С. Рожкова // СПС «КонсультантПлюс».

жалобами граждан В.М. Гурджиянца, В.Н. Синцова, В.Н. Бугрова и А.К. Никитина» Конституционный Суд определил приоритетным право человека на получение квалифицированной юридической помощи и право пользоваться помощью адвоката, хотя на другой чаше весов была государственная тайна¹. Аналогичный приоритет в отношении права осужденного, находящегося в штрафном изоляторе, был установлен в другом постановлении Конституционного Суда РФ².

На протяжении всей истории своего существования Конституционный Суд Российской Федерации вырабатывал правовые позиции относительно ограничения прав и свобод человека и гражданина³.

Нельзя также не отметить роль Конституционного Суда в становлении нового законодательства России, когда в 1990-е годы некоторые положения законов РСФСР признавались неконституционными⁴, что давало возможность учитывать это при работе над новыми законодательными актами.

Как показал анализ научных работ, в доктрине на современном этапе теоретическая основа ограничений конституционных прав и свобод человека и гражданина в целях обеспечения национальной безопасности не исследована в достаточной степени. Думается, в первую очередь целесообразно определение типологии конституционных оснований ограничения прав и свобод человека, изучение указанных ограничений, анализ их правового механизма.

¹ См.: Постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 27 марта 1996 г. № 8-П «По делу о проверке конституционности статей 1 и 21 Закона РФ от 21.07.1993 г. «О государственной тайне» в связи с жалобами граждан В.М. Гурджиянца, В.Н. Синцова, В.Н. Бугрова и А.К. Никитина» // СПС «КонсультантПлюс».

² См.: Постановление Конституционного Суда РФ от 26 декабря 2003 г. № 20-П «По делу о проверке конституционности отдельных положений частей первой и второй статьи 118 Уголовно-исполнительного кодекса Российской Федерации в связи с жалобой Шенгеля Зазы Ревазовича» // СПС «КонсультантПлюс».

³ См. об этом подробнее: Подмарев А.А. Ограничение прав и свобод человека и гражданина: конституционные основы и правовые позиции Конституционного Суда России // Вестник Санкт-Петербургского университета МВД России № 4 (72). 2016. С. 62–66.

⁴ Постановление Конституционного Суда РФ от 2 февраля 1996 г. № 4-П «По делу о проверке конституционности пункта 5 части второй статьи 371, части третьей статьи 374 и пункта 4 части второй статьи 384 Уголовно-процессуального кодекса РСФСР в связи с жалобами граждан К.М. Кульнева, В.С. Лалуева, Ю.В. Лукашова и И.П. Серебренникова» // СПС «КонсультантПлюс».

Что касается типологии рассматриваемых ограничений конституционных прав и свобод человека и гражданина в целях обеспечения национальной безопасности, то, обобщая особенности их механизма, следует выделить два вида.

1. *Чрезвычайное* ограничение конституционных прав и свобод. Прежде всего данное ограничение отличается временным характером, то есть во времени оно длится до тех пор, пока сохраняется угроза безопасности личности, общества или государства в конкретном месте и в конкретное время. Иными словами, чрезвычайное ограничение всегда представляет собой ответ на конкретно выраженную угрозу безопасности, после нейтрализации которой необходимость в ограничении объективно отпадает.

В качестве примера чрезвычайного ограничения можно привести проведение контртеррористической операции, которая в соответствии с нормами Федерального закона «О противодействии терроризму» предусматривает определенное ограничение прав человека. К данному виду ограничения прав и свобод человека также можно отнести ограничения, которые применяются в ходе проникновения сотрудников полиции в жилище для предотвращения угрозы безопасности.

2. *Постоянное* ограничение прав и свобод человека и гражданина, которое более точно можно охарактеризовать как исключение из общих правил гарантий конституционных прав и свобод человека; такое ограничение применяется в отношении определенных категорий граждан или территорий. Постоянные ограничения не имеют временных границ и, по сути, превентивны; их главная цель – не купирование, а предотвращение тех или иных угроз безопасности, а также поддержание нормального функционирования всей системы обеспечения национальной безопасности.

К данному виду ограничений прав и свобод относятся, например, ограничения, обусловленные особым правовым режимом закрытых административно-территориальных образований. В соответствии с п. 1 ст. 1 Закона Рос-

сийской Федерации от 14 июля 1992 г. № 3297-1 «О закрытом административно-территориальном образовании» «в целях обеспечения обороны страны и безопасности государства устанавливается особый режим безопасного функционирования и охраны государственной тайны, включающий специальные условия проживания граждан и другими особыми правовыми режимами»¹. Как видно из приведенного фрагмента закона, ограничения в данном случае совсем не обязательно обусловлены реальной угрозой безопасности личности, общества или государства; их первая и главная цель – предотвратить возможную угрозу.

Постоянные ограничения прав и свобод человека, установленные в российском законодательстве, как представляется, не всегда можно считать оправданными. Например, согласно ч. 8 ст. 56 Федерального закона от 30 ноября 2011 г. № 342-ФЗ «О службе в органах внутренних дел Российской Федерации и внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» сотрудники органов внутренних дел мужского пола ограничены в праве на отпуск по уходу за ребенком до достижения им возраста трех лет: в обычных условиях такой отпуск для мужчины-сотрудника невозможен. Федеральный закон предусматривает право на такой отпуск для мужчин лишь тогда, когда у ребенка отсутствует материнское попечение «по объективным причинам (смерть матери, лишение ее родительских прав, длительное пребывание в медицинской организации и другие причины) на период отсутствия материнского попечения»². Попытка гражданина признать указанное нарушение права на отпуск по уходу за ребенком в возрасте до трех лет в Конституционном Суде Российской Федерации не увенчалась успехом: высшая судебная инстанция отказала в принятии жалобы, признав ограничение правомер-

¹ Закон РФ от 14 июля 1992 г. № 3297-1 «О закрытом административно-территориальном образовании» // СПС «КонсультантПлюс».

² Федеральный закон от 30 ноября 2011 г. № 342-ФЗ «О службе в органах внутренних дел Российской Федерации и внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» // СПС «КонсультантПлюс».

ным и оправдав его применением ч. 3 ст. 55 Конституции Российской Федерации «с целью создания условий для эффективной профессиональной деятельности сотрудников органов внутренних дел, обеспечивающих правопорядок и общественную безопасность»¹.

С.А. Старостин, выступая в поддержку такого решения Конституционного Суда Российской Федерации, отмечает специфику работы в органах внутренних дел, которая, в частности, проявляется в том, что в малочисленных подразделениях критичным может оказаться отсутствие даже одного человека, причем негативный эффект в этом случае способен распространиться не только на указанное малочисленное подразделение, но и на территориальный орган внутренних дел². Данный довод представляется во многом надуманным, так как указанная автором ситуация может иметь место, во-первых, и при уходе в отпуск сотрудника-женщины и, во-вторых, далеко не только в системе органов внутренних дел. Не следует забывать также и о равенстве мужчины и женщины с точки зрения прав и свобод, которое непосредственно закреплено в ч. 3 ст. 19 Конституции Российской Федерации. Если учитывать прежде всего интересы органов публичной власти, то для государственных и муниципальных служащих любого пола гипотетически можно отменить отпуск по уходу за ребенком, и это представляется выходящим за пределы здравого смысла. Думается, что в подобных ситуациях должен быть найден баланс между публичными и частными интересами, но однозначно в пользу гарантий реализации конституционного права каждого на отпуск по уходу за ребенком в возрасте до трех лет. Ограничение указанного права исходя из публичных интересов органов внутренних дел представляется неверным и нелегитимным,

¹ Определение Конституционного Суда РФ от 16 апреля 2009 г. № 566-О-О «Об отказе в принятии к рассмотрению жалобы гражданина Кузнецова Андрея Викторовича на нарушение его конституционных прав частью седьмой статьи 54 Положения о службе в органах внутренних дел Российской Федерации» // СПС «КонсультантПлюс».

² Старостин С.А. О гендерном неравенстве в МВД России // Административное право и процесс. 2020. № 7. С. 73–76. С. 75.

поскольку, кроме прочего, здесь не соблюден принцип соразмерности ограничения прав человека существующей угрозе общественной безопасности.

Ограничения прав и свобод человека и гражданина устанавливаются достаточно большим количеством законодательных актов, каждый из которых отличается спецификой правового регулирования ограничения прав и свобод. Такая ситуация наводит на мысль о необходимости определенной унификации, главной целью которой, как представляется, должен стать разработанный общий правовой механизм, с помощью которого будут реализовываться в целом положения ч. 3 ст. 55 Конституции Российской Федерации, устанавливающие основания ограничения конституционных прав и свобод человека и гражданина в целях обеспечения безопасности.

Представляется логичным, если такой механизм будет закреплён в Федеральном законе «О безопасности», который регулирует общие вопросы правового обеспечения национальной безопасности и устанавливает основные принципы такого обеспечения. В пользу такого мнения говорит тот факт, что подавляющее большинство предусмотренных в российском законодательстве случаев ограничения прав и свобод человека и гражданина обусловлено целями обеспечения национальной безопасности России. Учитывая это, справедливо утверждать, что Федеральный закон «О безопасности» должен стать теоретической и нормативной основой для института ограничения конституционных прав человека и гражданина в целях обеспечения безопасности.

Однако действующий Федеральный закон «О безопасности» в сравнении с одноименным утратившим силу законом 1992 года в рассматриваемой сфере явно проигрывает своему предшественнику. В частности, в Законе Российской Федерации «О безопасности» отдельная статья 7 «Соблюдение прав и свобод граждан при обеспечении безопасности» содержала три основополагающих положения: 1) допустимость ограничения прав и свобод граждан лишь в случаях, прямо предусмотренных законом; 2) право граждан, организаций и объединений на получение разъяснений (в том числе письменных) от

обеспечивающих безопасность органов об ограничениях прав; 3) ответственность должностных лиц за превышение полномочий в процессе действий по обеспечению безопасности¹. Необходимым представляется обратить внимание на то, что в ст. 6 действующего Федерального закона от 3 апреля 1995 г. № 40-ФЗ «О федеральной службе безопасности»² перечисленные принципы сохранены.

Указанные принципы, как представляется, составляют тот самый общий механизм ограничения прав и свобод гражданина, и отсутствие его в действующем Федеральном законе «О безопасности» представляется недостатком последнего. Необходимо ввести нормы ст. 7 Закона Российской Федерации «О безопасности» (или нормы ст. 6 Федерального закона «О федеральной службе безопасности») в действующий Федеральный закон «О безопасности», поскольку этого требуют серьезность проблематики ограничения прав и свобод человека и гражданина, дискуссионность некоторых вопросов в правоприменительной практике. Закрепление в базовом законе о безопасности правового механизма ограничения прав и свобод человека и гражданина в целях обеспечения безопасности обусловит его распространение и на специальное законодательство, регулирующее отдельные сферы обеспечения национальной безопасности.

В то же время следует подчеркнуть, что в случае возвращения указанных положений в действующее законодательство о безопасности необходимо внести изменение, связанное с дополнением словосочетания «права и свободы граждан» словами «и человека», соответственно изменив грамматические конструкции. В то же время предоставление права обращаться в органы, обеспечивающие безопасность, коррелируют с положениями ст. 33 Конституции

¹ Закон РФ «О безопасности».

² Федеральный закон от 3 апреля 1995 г. № 40-ФЗ «О федеральной службе безопасности» // СПС «КонсультантПлюс».

Российской Федерации, согласно которым право на индивидуальные и коллективные обращения в государственные органы предоставлено только гражданам.

Следует также отметить, что в рамках установления общего механизма ограничения прав и свобод человека и гражданина необходимо наряду с указанными выше положениями Закона Российской Федерации «О безопасности» законодательно закрепить основные принципы ограничения конституционных прав и свобод, выработанные в правовых позициях Конституционного Суда Российской Федерации, расширить правовые гарантии от необоснованных ограничений прав и свобод человека, конкретизировать вопросы ответственности органов государственной власти при ограничении прав граждан.

Кроме того, представляется целесообразным дополнить ст. 2 действующего Федерального закона «О безопасности» принципом из одноименного утратившего силу Закона Российской Федерации 1992 года о «соблюдении баланса жизненно важных интересов личности, общества и государства».

Национальная безопасность, которая гарантируется прежде всего государством, обеспечивается различными способами и мерами, однако все эти способы и меры должны реализовываться исключительно в правовом поле. В связи с этим конституционные основания ограничения прав и свобод человека и гражданина становятся базовым и фундаментальным элементом обеспечения национальной безопасности.

В теории права выделяется такое понятие, как «правовой инструментарий». В частности, В.А. Сапун по этому поводу писал, что «правовые средства обособляются в особых правовых институтах, субинститутах, комплексных правовых образованиях, для которых характерен свой “набор” правовых средств как своеобразный и специфический юридический инструментарий»¹. В данном контексте ученые-юристы, специализирующиеся на проблемах без-

¹ Сапун В.А. Теория правовых средств и механизм реализации права : дис. ... д-ра юрид. наук. Н. Новгород, 2002. С. 55.

опасности, выделяют специфический инструментарий обеспечения безопасности. Одним из правовых средств, входящих в такой инструментарий, являются нормы права. Как пишет Д.В. Ирошников, помимо специальных норм, непосредственно направленных на обеспечение безопасности, нормы о безопасности содержатся также в конституционном, гражданском, семейном законодательстве, потому что сфера безопасности крайне широка и содержит большое количество разных аспектов¹. Следует добавить, что фундаментальные нормы о безопасности содержатся в конституционном праве и в первую очередь – в Конституции Российской Федерации. Таким образом, конституционные нормы, регулирующие ограничение прав и свобод человека, становятся, с точки зрения теории права и практики, одним из главных правовых инструментов обеспечения национальной безопасности.

Следует отметить, что в соответствии с ч. 3 ст. 56 Конституции Российской Федерации ни при каких условиях не подлежат ограничению права и свободы, предусмотренные ст. 20 (право на жизнь), ст. 21 (право на достоинство личности), ч. 1 ст. 23 (право на неприкосновенность частной жизни, личную и семейную тайну, защиту своей чести и доброго имени), ст. 24 (право на тайну информации о частной жизни), ст. 28 (свобода совести, свобода вероисповедания), ч. 1 ст. 34 (право на свободное использование своих способностей и имущества для предпринимательской и иной не запрещенной законом экономической деятельности), ч. 1 ст. 40 (право на жилище), ст. 46 (право на судебную защиту), ст. 47 (право на рассмотрение дела в том суде и тем судьей, к подсудности которых оно отнесено законом, а также право на рассмотрение дела судом с участием присяжных заседателей в случаях, предусмотренных федеральным законом), ст. 48 (право на получение квалифицированной юридической помощи), ст. 49 (презумпция невиновности), ст. 50 (запрет на повторное осуждение за одно и то же преступление и право на пересмотр приговора вышестоящим судом в порядке, установленном федеральным законом, а также

¹ См.: Ирошников Д.В. Безопасность как правовая категория : дис. ... д-ра юрид. наук. М., 2022. С. 191.

право просить о помиловании или смягчении наказания), ст. 51 (право не свидетельствовать против себя самого, своего супруга и близких родственников), ст. 52 (право потерпевших на доступ к правосудию и компенсацию причиненного ущерба), ст. 53 (право на возмещение государством вреда, причиненного незаконными действиями (или бездействием) органов государственной власти или их должностных лиц), ст. 54 (закон, устанавливающий или отягчающий ответственность, обратной силы не имеет).

Перечень данных прав и свобод является закрытым и исчерпывающим, в связи с чем конституционные основания ограничения прав и свобод человека и гражданина на них не распространяются.

Все остальные права и свободы могут ограничиваться государством в определенных условиях. В качестве оснований таких ограничений в Конституции Российской Федерации закрепляются следующие:

1. *Защита основ конституционного строя.* Данное основание непосредственно и прямо связано с национальной безопасностью, поскольку к основам конституционного строя России, согласно Конституции Российской Федерации, относятся форма государства в единстве трех ее элементов (политический режим, форма государственного устройства, форма правления); провозглашение человека, его прав и свобод высшей ценностью; вопросы суверенитета, носителем которого является многонациональный народ России; структура федеративного государства; вопросы гражданства и другие основополагающие принципы, связанные с экономикой, идеологией и т.д. Следует подчеркнуть, что любая угроза каждой из основ конституционного строя по отдельности или всем в совокупности ставит под вопрос само существование Российского государства. Именно поэтому в главу 1 (равно, как и в главы 2 и 9) Конституции Российской Федерации нельзя внести поправки, ибо любые изменения основ конституционного строя возможны лишь в результате принятия нового Основного Закона. Основы конституционного строя затрагивают все три объекта национальной безопасности (личная, общественная, государственная), поэтому в целях их защиты допускается ограничение прав человека.

2. *Защита нравственности* как основание ограничения прав перешло в Основной Закон из документов международного права, рассмотренных выше. Следует отметить, что понятия «этика», «мораль» и «нравственность» сегодня, как правило, воспринимаются и трактуются как синонимы¹. В Сиракузских принципах, как уже говорилось, нравственность представлена как непостоянный и неоднозначный феномен, различающийся по содержанию в зависимости от периода времени и культуры конкретного государства. В Российской Федерации нравственность, как представляется, является непосредственным элементом духовной безопасности. В связи с этим можно говорить о том, что и это основание ограничения прав и свобод человека и гражданина направлено на обеспечение национальной безопасности. Говоря о духовной безопасности, Е.В. Воропаева справедливо замечает, что данный вид безопасности в современной науке расценивается учеными как составляющая национальной безопасности, что обуславливает такие же способы ее обеспечения, к которым относятся защита от внутренних и внешних угроз, обезвреживание опасных источников, выработка у субъектов безопасности навыков самосохранения². В данной сфере существует достаточно большое количество угроз, к которым, в частности, можно отнести деятельность радикальных общественных объединений и группировок³; иностранные и международные, а также неправительственные организации, различные структуры в сфере экономики и финансов,

¹ См., например: Гусейнов А.А., Апресян Р.Г. Этика. М., 2000. С. 10 ; Крылова Н. Е. Уголовное право и биоэтика: проблемы, дискуссии, поиск решений. М., 2006. С. 8 ; Кудрявцев В.Н. Преступность и нравы переходного общества. М., 2002. С. 53.

² См.: Воропаева Е.В. Духовная безопасность личности и общества как объект стратегии национальной безопасности // Труды Белгородской православной духовной семинарии (с миссионерской направленностью). 2018. № 7. С. 175–179. С. 176.

³ См. о этом подробнее: Кузьмин А.Г. Русский радикальный национализм в современной России: традиции и эволюция : монография / А.Г. Кузьмин ; М-во образования и науки Российской Федерации, ГОУ ВПО «Сыктывкарский гос. ун-т». Сыктывкар : СыктГУ, 2011. 270 с. С. 38–39.

частные лица, деятельностью которых становятся попытки обесценить, дискредитировать, разрушить традиционные духовно-нравственные ценности российского общества¹.

По справедливому мнению И.С. Алихаджиевой, нравственность, являющаяся формой общественного сознания, имеет свойство социально-ценностного норматива, который выполняет роль регулятора поведения человека всегда и везде, и это не зависит от юридической регламентации². Иными словами, нравственные нормы существуют в обществе независимо от их правовой регламентации, и государственная власть должна чутко осознавать моральные потребности своего народа. Ярким примером такого осознания может стать, например, новая конституционная норма о защите института брака как союза мужчины и женщины (п. ж. 1 ст. 72), отражающая отношение к браку всего многонационального народа России, вопреки новым веяниям Запада. Защита нравственности, таким образом, становится непосредственным обеспечением духовной безопасности, которая как вид безопасности имеет непосредственное влияние на состояние национальной безопасности в целом.

3. *Защита здоровья.* В соответствии со ст. 41 Конституции Российской Федерации «каждый имеет право на охрану здоровья и медицинскую помощь»³. Авторы Сиракузских принципов трактуют понятие «здоровье населения» как серьезную угрозу либо всему населению, либо отдельным лицам (принцип 25)⁴, то есть речь идет об общественной и личной безопасности. В конституционной норме ст. 41 акцент делается на защите здоровья личности, поэтому данное основание ограничения прав и свобод человека и гражданина тесно связано с обеспечением прежде всего безопасности личности, при этом

¹ См.: Воропаева Е.В. Духовная безопасность личности и общества как объект стратегии национальной безопасности. С. 177.

² См.: Алихаджиева И.С. Нравственность как социальная категория и нормы уголовного закона в сфере охраны общественной нравственности // Известия высших учебных заведений. Правоведение. 2009. № 4 (285). С. 123–136. С. 123.

³ Конституция Российской Федерации (принята всенародным голосованием 12.12.1993 с изменениями, одобренными в ходе общероссийского голосования 01.07.2020).

⁴ Сиракузские принципы.

общественная безопасность, в отличие от Сиракузских принципов, в Конституции Российской Федерации не затрагивается. Насколько важным конституционным основанием ограничения прав и свобод человека является указанное право, стало очевидно во время пандемии COVID-19, о чем более подробно сказано ниже.

Следует отметить интересный факт, который, как представляется, требует отдельного научного осмысления: право на охрану здоровья не включено в перечень прав и свобод, не подлежащих ограничению. В этом на первый взгляд прослеживается определенное противоречие между данным личным правом и защитой здоровья. Однако, как представляется, пандемия COVID-19 продемонстрировала, что такое основание ограничения права на охрану здоровья и медицинскую помощь, как защита здоровья, вполне обоснованно, поскольку именно защита здоровья неопределенного круга лиц становилась причиной, например, отмены плановых операций, сокращения медицинской помощи специалистов в поликлиниках.

Что касается научных подходов к ограничению права на охрану здоровья и медицинскую помощь, то здесь одной из ключевых проблем, как представляется, становится не совсем внятный анализ самого понятия «право на охрану здоровья». Так, например, авторы одной из научных работ рассматривают в качестве ограничения права на охрану здоровья и медицинскую помощь (поскольку ограничения именно этого права вынесено в заголовок), в частности, предусмотренные в действующем законодательстве отказ в приеме

на работу, отстранение от работы или выезд в некоторые страны из-за отсутствия вакцинации¹; запреты в области пропаганды наркотических средств (почему-то названные в работе ограничением рекламы таких средств)²; запрет курения табака «на отдельных территориях, в помещениях и на объектах»³ и т.д.⁴. Кроме того, в указанной научной работе реализована подмена понятий «право на охрану здоровья и медицинскую помощь» и «право на добровольный отказ от медицинского вмешательства», что, как представляется, недопустимо (следует подчеркнуть, что право на такой добровольный отказ не закреплено на конституционном уровне, а используется в федеральных законах).

В другом исследовании, посвященном ограничению права на охрану здоровья в зарубежных странах, автор, как следует из текста, относит к таким ограничениям, в частности, искусственное прерывание беременности на сроке свыше 12 недель и эвтаназию⁵, при этом, как и в первом случае, смешивает понятия «право на охрану здоровья и медицинскую помощь», «право на добровольный отказ от медицинского вмешательства», а также «ограничение права на охрану здоровья» и «ограничение на информацию о состоянии здоровья».

Такие подходы представляются совершенно неверными, поскольку основаны, как уже говорилось, на смешении понятий и не имеют отношения к собственно праву на охрану здоровья. Вряд ли нужно доказывать, что, например, наркотическая зависимость является опаснейшей угрозой для самого

¹ Федеральный закон от 17 сентября 1998 г. № 157-ФЗ «Об иммунопрофилактике инфекционных болезней» (п. 2 ст. 5) // СПС «КонсультантПлюс».

² Федеральный закон от 8 января 1998 г. № 3-ФЗ «О наркотических средствах и психотропных веществах» // СПС «КонсультантПлюс».

³ Федеральный закон от 23 февраля 2013 г. № 15-ФЗ «Об охране здоровья граждан от воздействия окружающего табачного дыма, последствий потребления табака или потребления никотинсодержащей продукции» // СПС «КонсультантПлюс».

⁴ См.: Щендригин Е.Н., Трусова Е.А., Тюрикова Ю.Б. Специфика реализации и действующие ограничения права граждан на охрану здоровья и медицинскую помощь // Юридическая наука: история и современность. 2016. № 4. С. 86–94.

⁵ Швец Ю.Ю. Порядок и основания ограничения конституционного права человека на охрану здоровья в законодательстве ряда зарубежных стран // *Matters of Russian and International Law*. 2020, Vol. 10, Is. 1A. P. 304–313.

наркомана и запрет на пропаганду наркотических средств – не ограничение права на охрану здоровья, а его реализация. То же можно отнести и к другим положениям рассмотренных работ, за исключением, пожалуй, эвтаназии, которую, думается, нужно рассматривать не в русле права на охрану здоровья, а в контексте ключевого и базового права на жизнь.

Вместе с тем во второй из приведенных выше научных работ есть два примера, действительно относящихся к ограничению права на охрану здоровья и медицинскую помощь: финансовое ограничение, когда человек не может получить некоторые виды медицинских услуг, и ограничение по национальному признаку, когда право на охрану здоровья и медицинскую помощь касается, например, только граждан страны или, как в Болгарии, ограничивает рассматриваемое право некоторым общинам, конкретнее – цыганским, что прямо противоречит общепризнанным международным принципам в сфере прав человека¹.

Следует констатировать, что обозначенные проблемы нуждаются в специальном исследовании и выходят за рамки настоящей работы.

В контексте настоящего исследования необходимо подчеркнуть, что защита здоровья, являющаяся конституционным основанием ограничения некоторых прав и свобод, сводится, как представляется, к устранению потенциальных или уже существующих угроз здоровью отдельного человека, группы людей или населения в целом. Ограничения по рассматриваемому основанию имеют непосредственное отношение к безопасности личности, общества и государства, которая становится базовой причиной сужения прав и свобод человека.

4. *Защита прав и законных интересов других лиц.* Данное основание ограничения прав и свобод человека и гражданина коррелирует с нормой ч. 3 ст. 17 Конституции Российской Федерации, согласно которой «осуществление прав и свобод человека и гражданина не должно нарушать права и свободы

¹ См.: Швец Ю.Ю. Порядок и основания ограничения конституционного права человека на охрану здоровья в законодательстве ряда зарубежных стран. С. 309.

других лиц»¹ и относится, в том числе, к личной безопасности, в случаях, например, ограничения политического права на шествия и митинги, которые могут спровоцировать затруднение реализации права других на свободу передвижения, или свободы совести и вероисповедания (тоталитарные секты, представляющие угрозу жизни, здоровью человека, а значит, безопасности). Такое основание ограничения прав и свобод человека, как защита прав и законных интересов других лиц, предусмотрено и в международных документах, о чем говорилось выше.

5. *Обеспечение обороны страны.* С точки зрения теории важным представляется вопрос о том, что есть оборона: является она составной частью национальной безопасности или представляет собой совершенно самостоятельный феномен. В Конституции Российской Федерации в качестве оснований ограничения прав и свобод человека употребляется словосочетание «обеспечение обороны страны и безопасности государства» (ч. 3 ст. 55), что говорит о смысловом различии данных понятий. Возникает вопрос о соотношении обороны и национальной безопасности: является ли оборона полностью самостоятельным феноменом или представляет собой вид национальной безопасности, подобный безопасности государства? Четкий ответ на этот вопрос был дан в Стратегии национальной безопасности Российской Федерации 2015 года: «Национальная безопасность включает в себя оборону страны и все виды безопасности...»². Из такого определения можно было понять, что оборона, хотя и особый, но вид национальной безопасности. В ныне действующей Стратегии национальной безопасности 2021 года, оборона рассматривается уже не как вид национальной безопасности, а опосредованно, через понятия «национальные интересы» и «национальные приоритеты», так же, как и в случае с правами и свободами человека (см. параграф 1.1). В Федеральном законе от 31

¹ Конституция Российской Федерации (принята всенародным голосованием 12.12.1993 с изменениями, одобренными в ходе общероссийского голосования 01.07.2020).

² Стратегия национальной безопасности Российской Федерации 2015 года.

мая 1996 г. № 61-ФЗ «Об обороне» «под обороной понимается система политических, экономических, военных, социальных, правовых и иных мер по подготовке к вооруженной защите и вооруженная защита Российской Федерации, целостности и неприкосновенности ее территории»¹. Как представляется, из такого определения проистекает, что оборона не может считаться видом национальной безопасности, ибо не является состоянием защищенности, а представляет собой систему различных мер, но при этом входит в систему национальной безопасности как инструмент обеспечения одного из видов, а именно военной, безопасности. Последняя же «включает в себя, помимо обороны страны, иные аспекты»². Таким образом, система мер, составляющая оборону, становится инструментом защиты государства от угроз, связанных с военными действиями, направленными против России, или с вооруженным вторжением. Поскольку оборона включает в себя два элемента (подготовка к вооруженной защите и собственно вооруженная защита) целесообразно подчеркнуть, что второй элемент (вооруженная защита) требует достаточно серьезного ограничения некоторых прав и свобод. При этом, как представляется, оборона страны может (и должна) осуществляться не только в условиях войны и, соответственно, военного положения, но и в ходе специальной военной операции, когда, по сути, речь идет тоже об обороне страны с применением превентивных мер.

Таким образом, обеспечение обороны страны, особенно на стадии вооруженной защиты, является легитимным и оправданным конституционным основанием ограничения прав и свобод человека. В то же время оборона является средством, но не видом обеспечения безопасности.

6. *Обеспечение безопасности государства.* Данное основание является очень важным, поскольку понятие «безопасность государства» можно тракто-

¹ Федеральный закон от 31 мая 1996 г. № 61-ФЗ «Об обороне» // «СПС «КонсультантПлюс».

² Ирошников, Д.В. Безопасность как правовая категория : монография. С. 125.

вать достаточно широко, но в то же время в условиях демократического политического режима, как представляется, должны устанавливаться достаточно четкие правовые границы, устанавливающие ту необходимую меру, которая не должна превышать при ограничении прав и свобод человека. Если рассматривать вопрос в контексте международных стандартов, то безопасность государства сводится, как указывалось выше, к угрозам существованию государства, территориальной целостности страны, политической независимости государства. В связи с этим следует подчеркнуть, что территориальная целостность, политическая независимость (суверенитет) уже закреплены в главе 1 Конституции Российской Федерации и естественным образом подразумеваются в первом основании ограничения прав и свобод человека и гражданина – защите основ конституционного строя. Однако угроза существованию государства как такового не укладывается в рамки главы 1 Основного Закона. Действительно, например, угроза территориальной целостности страны или даже нарушение последней; насильственное внеконституционное изменение формы правления отнюдь не обязательно влекут за собой исчезновение государства: оно остается, но перестает быть по определению и правовым, и демократическим, поскольку главные его атрибуты были изменены неправовыми, неконституционными способами. Угроза существованию государства, как представляется, – проблема иного порядка; здесь речь идет о частичном (например, в условиях гражданской войны) или окончательном и полном (в результате внешней военной агрессии) исчезновении государства. Если принять обозначенный подход, то следует признать, что разработчики Конституции Российской Федерации, хотя и следовали нормам международного права, допустили некоторую туманность понятий, затрудняющих их понимание (поскольку, как сказано выше, территориальная целостность и политическая независимость государства отражены в основах конституционного строя), вследствие чего международный смысл безопасности государства существенно сужается. Можно допустить и другой вариант: значение территориальной це-

лостности и суверенитета повышается за счет дублирования в непосредственном виде (глава 1 Конституции Российской Федерации) и через понимание безопасности государства как триединства состояния защищенности территориальной целостности, политической независимости и государства как такового.

В данном контексте нельзя не упомянуть и о том, как в науке и правоприменительной практике рассматривается соотношение понятий «государственная безопасность» и «безопасность государства».

Существует позиция, согласно которой понятия «государственная безопасность» и «безопасность государства» не тождественны. В первом случае следует говорить о категории «государство», во втором – о категории «страна». Государство представляет собой политическую систему власти, особую организацию, а страна характеризуется историческими и культурными факторами, среди которых такие как население, территория, язык и т.д. Приведенную точку зрения венчает вывод о том, что термин «безопасность государства» подразумевает безопасность страны, России и тождествен понятию «национальная безопасность»¹. Такой научный подход подтверждается, в частности, мнением судьи Конституционного Суда Российской Федерации Г.А. Гаджиева, который ставит знак равенства между безопасностью государства и национальной безопасностью². В то же время в науке высказывается и иная мысль о том, что безопасность государства есть состояние защищенности его суверенной власти от внутренних и внешних угроз³, то есть безопасность государства в данном случае понимается именно как защищенность политической системы власти. Как видно, вопрос о соотношении понятий «государственная безопасность» и «безопасность государства» остается открытым и требует серьезного, в том числе лингвистического, исследования. Пока же в

¹ См.: Ирошников, Д.В. Безопасность как правовая категория : монография. С. 125.

² Постановление Конституционного Суд Российской Федерации от 30 октября 2003 г. № 15-п.

³ См.: Линдэ А.О. Международно-правовые основы борьбы государства с угрозами национальной безопасности : дис. ... канд. юрид. наук. М., 2008. С. 27.

целях настоящего исследования представляется целесообразным считать указанные понятия синонимичными.

Таким образом, в современном Российском государстве существует шесть закрепленных в Конституции Российской Федерации оснований ограничения прав и свобод человека, и, с одной стороны, конституционный перечень таких оснований является закрытым, а с другой – трактоваться каждое из указанных оснований может достаточно широко, в связи с чем мера ограничений, упомянутая в ч. 3 ст. 55 Основного Закона, есть величина непостоянная, и определять ее государственная власть может не совсем объективно, а это в свою очередь способно привести к неоправданно жесткому сужению прав и свобод человека. Как представляется, определение нужной меры – одна из главных задач, тесно связанных с рассмотренной выше проблемой баланса между базовыми интересами личности, общества, государства как объектов национальной безопасности.

В контексте настоящего исследования следует также подчеркнуть, что конституционные основания ограничения прав и свобод человека имеют непосредственное отношение к безопасности личности, общества и государства, что еще раз доказывает предопределенность указанных ограничений целями обеспечения национальной безопасности.

Глава 2. Конституционно-правовой механизм реализации ограничения прав и свобод человека и гражданина в условиях особых правовых режимов и при проведении оперативно-розыскных мероприятий

2.1. Особый правовой режим в контексте ограничения конституционных прав и свобод человека и гражданина и обеспечения национальной безопасности

По данной проблеме в юридической научной литературе написано достаточно много. Однако внимание ученых, как правило, не концентрируется на том факте, что в качестве главной цели любого из существующих особых правовых режимов всегда выступает обеспечение национальной безопасности – безопасности личности, общества, государства.

Под правовым режимом в теории права понимается «специфика юридического регулирования определенной сферы общественных отношений с помощью различных юридических средств и способов»¹, а также система «норм права, которая регулирует деятельность, отношения между людьми по поводу определенных объектов...»². Кроме того, правовой режим трактуется некоторыми учеными как «социальный режим некоторого объекта, закрепленный правовыми нормами и обеспеченный совокупностью юридических средств»³; при этом выделяются режимы иностранных граждан, апатридов, образования, медицинской помощи, транспортного обслуживания, экономии, труда и отдыха, радиоактивных материалов, континентального шельфа, гражданского законодательства и др.

¹ Теория государства и права : учебник для вузов / под ред. В.М. Корельского, В.Д. Перевалова. М. : Норма-Инфа, 2002. С. 272.

² Бахрах Д.Н. Административное право России : учебник для вузов. М. : Норма, 2001. С. 411.

³ Исаков В.Б. Механизм правового регулирования и правовые режимы // Проблемы теории государства и права. М. : Юридическая литература, 1987. С. 259.

Указанные определения правового режима вполне соответствуют законодательной практике, в которой используются такие понятия, как «паспортный режим», «режим имущества супругов» и т.д. Однако такое широкое понимание правовых режимов в юридической науке не всегда находит поддержку; в частности, указывается, что при данном подходе неоправданно расширяется «сущность правового режима из-за чего утрачивается его черта как особого порядка режимного регулирования»¹.

Приведенная точка зрения, очевидно, связана с позицией Н.И. Матузова и А.В. Малько, которые определяют правовой режим как «особый порядок правового регулирования, выражающийся в определенном сочетании юридических средств и создающий желаемое социальное состояние и конкретную степень благоприятности либо неблагоприятности для удовлетворения интересов субъектов права»². Ключевым здесь, как представляется, является словосочетание «особый порядок», то есть любой правовой режим, исходя из данного подхода, становится особым. Думается, что такая трактовка не совсем отражает сущность правового режима как родового понятия, которое целесообразно понимать именно в самом широком смысле. Иными словами, следует признать существование правового режима как специфического правового регулирования и в его рамках особого правового режима, который отличается от многих обычных правовых режимов, например, от правового режима рабочего дня или труда и отдыха в трудовом праве³.

Следует отметить, что подобная позиция содержится в монографии «Административно-правовые режимы в государственном управлении в Российской Федерации».

¹ Ирошников Д.В. Безопасность как правовая категория : дис. ... д-ра юрид. наук. М., 2021. С. 248.

² Матузов Н.И., Малько А.В. Правовые режимы: вопросы теории и практики // Известия вузов. Правоведение. 1996. № 1. С. 17–18.

³ См. подробнее о правовом режиме рабочего времени, труда и отдыха: Попова Н.Ф., Попова Н.Н. Специальные административно-правовые режимы : монография. М. : ВНИИ МВД России, 2008. С. 12.

ской Федерации: теория и современная практика», авторы которой рассматривают, помимо прочего, и режимы экономические, социальные и другие, не являющиеся особыми¹.

Существует мнение, согласно которому в Конституции Российской Федерации предусматриваются два режима осуществления государственной власти: нормальный (обычный) и особый (чрезвычайный). Нормальный режим имеет место в стандартных обычных условиях. В ситуациях же, когда общество не может нормально функционировать, государством вводится особый, или чрезвычайный, режим². Частично принимая указанную позицию, необходимо вместе с тем отметить, что существуют особые правовые режимы, которые действуют постоянно лишь на определенной территории и не затрагивают нормальное функционирование общества в целом, ограничивая права и свободы человека только на этой территории. В связи с этим «ограничивать сущностную сторону особых правовых режимов урегулированием ситуаций чрезвычайного порядка неправильно, так как, например, режим государственной границы, секретности, не ситуационен и его существование нельзя признать чрезвычайным. Речь в данном случае идет об особых самостоятельных сферах государственного управления»³. Более того, их никак нельзя считать чрезвычайными. В связи с этим представляется правильным не отождествлять, а различать особый и чрезвычайный режимы, поскольку «особый правовой режим» является родовым понятием по отношению к «чрезвычайному режиму».

Необходимо отметить, что особые правовые режимы нередко называются особыми административно-правовыми⁴, хотя, по справедливому мнению

¹ См.: Административно-правовые режимы в государственном управлении в Российской Федерации: теория и современная практика / отв. ред. А.Ф. Ноздрачев. М., 2017. 528 с.

² См.: Тарасов А.В. Ограничение конституционных прав и свобод человека в условиях особых правовых режимов в Российской Федерации : дис. ... канд. юрид. наук. СПб., 2006. С. 109.

³ Там же.

⁴ См., например: Агабалаев М.И., Воронов А.М. Административно-правовой режим в теории и практике обеспечения общественной безопасности Российской Федерации / под ред. А.М. Воронова. М. : Экономика, 2012 ; Попова Н.Ф., Попова Н.Н. Специальные административно-правовые режимы : монография. М. : ВНИИ МВД России, 2008 ; Рушайло В.Б.

некоторых ученых, они регулируются не только нормами административного права, но и на межотраслевом уровне¹.

Чрезвычайным административно-правовым режимам посвящено глубокое исследование С.А. Старостина, в котором автор понимает чрезвычайный административно-правовой режим как «вводимый в соответствии с федеральным законом на всей территории Российской Федерации или в ее отдельных местностях специальный правовой режим деятельности органов государственной власти, органов местного самоуправления, организаций независимо от организационно-правовых форм и форм собственности, их должностных лиц, общественных объединений, допускающий установление отдельных ограничений прав и свобод граждан Российской Федерации, иностранных граждан, лиц без гражданства, прав организаций и общественных объединений, а также возложение на них дополнительных обязанностей»². В указанном определении отсутствует один из ключевых признаков чрезвычайного правового режима: обеспечение безопасности личности, общества и государства как первооснова введения любого чрезвычайного правового режима. Введение признака «обеспечение национальной безопасности» обуславливает появление конституционно-правовой стороны любого особого правового режима.

Как представляется, именно конституционно-правовой аспект особых правовых режимов должен стать первостепенным в научных исследованиях и практике в сфере ограничения прав и свобод человека и гражданина, поскольку обеспечение национальной безопасности, права и свободы человека

Административно-правовые режимы: монография. М. : Щит-М, 2000 ; Его же. Специальные административно-правовые режимы в сфере обеспечения общественной безопасности : монография. М. : Компания Спутник+, 2003 ; Сапожников А.И. Административно-правовой режим общественной безопасности : дис. ... канд. юрид. наук. М., 2005 ; Старостин С.А. Классификация административно-правовых режимов // Законы России: опыт, анализ, практика. 2020. № 11 ; и др.

¹ См., например: Маилян С.С. Административно-правовые режимы в теории административного права и практике государственного управления правоохранительной деятельностью : монография. М. : ЮНИТИ-ДАНА : Закон и право, 2002. С. 57.

² Старостин С.А. Чрезвычайные административно-правовые режимы: монография. М. : Проспект, 2022 // СПС «КонсультантПлюс».

регулируются прежде всего конституционно-правовыми нормами. Специальный правовой режим деятельности различных органов власти, а также организаций должен определяться именно требованиями обеспечения безопасности личности, общества, государства и соблюдения прав и свобод человека, а не наоборот. Иными словами, законодательно должны быть максимально четко определены пределы, в частности, ограничения прав и свобод человека и гражданина в целях обеспечения безопасности в условиях особых правовых режимов, чтобы баланс интересов государства, общества и конкретной личности был соблюден.

Как представляется, к понятию «особый правовой режим» целесообразно применить ту же типологию, что и к ограничениям прав и свобод человека и гражданина (см. параграф 1.3). Таким образом, все особые режимы следует разделить на два вида:

1. *Чрезвычайный* особый режим, который прежде всего характеризуется временностью. Данный режим вводится в связи со сложившейся ситуацией, представляющей угрозу национальной безопасности. Как только угрозы безопасности личности, общества и государства устранены, чрезвычайный особый режим прекращает действовать. К рассматриваемому виду особого правового режима относятся чрезвычайное и военное положение, режим контртеррористической операции, особый режим в условиях пандемии и т.д.

2. *Постоянный* особый режим предполагает действие в отношении законодательно определенных лиц или территорий. Так, для закрытых административно-территориальных образований, создаваемых в целях обеспечения обороны страны и безопасности государства, предусмотрен особый правовой режим, включающий в себя «особый режим безопасного функционирования и охраны государственной тайны, включающий специальные условия проживания граждан»¹. На указанных территориях действует ряд ограничений, в част-

¹ Закон РФ от 14 июля 1992 г. № 3297-1 «О закрытом административно-территориальном образовании» // СПС «КонсультантПлюс».

ности, ограничены свобода передвижения (въезд и выезд), предпринимательская деятельность, сделки с недвижимостью и т.д. В качестве постоянных особых правовых режимов следует рассматривать особый правовой режим государственной границы¹, государственной тайны² и закрытых административно-территориальных образований³.

Специфическим особым правовым режимом является режим контртеррористической операции. Несмотря на то, что в Федеральном законе «О противодействии терроризму» данный режим не именуется особым, то, что он является именно особым, сомнений не вызывает, поскольку он, во-первых, направлен на обеспечение национальной безопасности, а во-вторых, характеризуется признаками такого режима: создание специальных органов (оперативный штаб); возникновение особых правоотношений; усиление охраны общественного порядка, ограничения прав и свобод граждан и т.д. Специфика рассматриваемого особого правового режима определяется тем, что он непосредственно не предусмотрен в Конституции Российской Федерации и регулируется федеральным, а не федеральным конституционным законом.

Режим контртеррористической операции является своего рода приложением к чрезвычайному и военному положениям, поскольку в обоих федеральных конституционных законах в числе оснований введения особых правовых режимов прописаны террористический акт (Федеральный конституционный закон «О чрезвычайном положении») и террористическая деятельность (Федеральный конституционный закон «О военном положении»). Таким образом, нормы Федерального закона «О противодействии терроризму» являются развитием указанных федеральных конституционных законов в части противодействия террористической деятельности.

¹ Закон РФ от 1 апреля 1993 г. № 4730-1 «О Государственной границе Российской Федерации» // СПС «КонсультантПлюс».

² Закон РФ от 21 июля 1993 г. № 5485-1 «О государственной тайне» // СПС «КонсультантПлюс».

³ Закон РФ от 14 июля 1992 г. № 3297-1 «О закрытом административно-территориальном образовании».

К специфическому особому правовому режиму, как представляется, может быть отнесена также оперативно-розыскная деятельность, в процессе которой возможны ограничения прав и свобод человека и гражданина, о чем подробнее сказано ниже. Соблюдение законности при ограничении конституционных прав в процессе оперативно-розыскной деятельности – важная и актуальная проблема.

Специфика оперативно-розыскной деятельности проявляется в том, что, с одной стороны, она осуществляется постоянно, но, с другой стороны, по поводу конкретных преступных деяний или намерений такие деяния совершить. В связи с этим целесообразным представляется относить оперативно-розыскную деятельность к чрезвычайным особым правовым режимам, поскольку, во-первых, в каждом конкретном случае преступное деяние или угроза его совершения носит временный характер, а во-вторых, после устранения такой угрозы или раскрытия преступления все ограничения, связанные с проведением оперативно-розыскных мероприятий, прекращаются.

В контексте настоящего исследования представляется целесообразным считать основополагающими признаками особого правового режима следующие:

- 1) обеспечение национальной безопасности как основание введения особого правового режима;
- 2) ограничение прав и свобод человека и гражданина как одно из средств реализации особого правового режима.

Таким образом, с конституционно-правовой точки зрения, под особым правовым режимом следует понимать особый порядок правового регулирования, главной целью которого является обеспечение безопасности личности, общества и государства и одним из главных юридических средств которого становится ограничение прав и свобод человека и гражданина.

Следует еще раз подчеркнуть, что предпочтение понятию «особый правовой режим» (в противовес понятию «административно-правовой режим») отдается, поскольку, во-первых, истоки любого особого правового режима

находятся в Конституции Российской Федерации, а главными целями таких режимов всегда является обеспечение национальной безопасности в триединстве ее объектов – личности, общества и государства, а во-вторых, соображения безопасности и соблюдения конституционных прав человека должны определять специальный режим работы органов власти и иных организаций.

Взаимосвязь особых правовых режимов и национальной безопасности в научной литературе не осталась без внимания.

В начале XX века В.М. Гессен в монографии «Исключительное положение» обосновал возможность введения особых правовых режимов обстоятельствами, которые несут угрозу безопасности граждан и государства. Признавая оправданным ограничение прав и свобод граждан органами власти, ученый одновременно отмечал необходимость исчерпывающего законодательного закрепления исключительных мер, принимаемых властью¹.

Н.Ф. Попова и Н.Н. Попова в качестве главной цели особого правового режима справедливо называют обеспечение безопасности личности, общества, государства², то есть трех фундаментальных объектов национальной безопасности.

В то же время нередко акцент делается лишь на одном или двух объектах. Например, С.А. Старостин и В.Б. Рушайло считают главными основаниями введения особых правовых режимов и их целью обеспечение общественной безопасности и безопасности государства³, а И.С. Розанов – обеспечение суверенитета, обороны государства и интересов безопасности⁴.

¹ См.: Гессен В.М. Исключительное положение. СПб., 1908.

² Попова Н.Ф., Попова Н.Н. Специальные административно-правовые режимы : монография. М. : ВНИИ МВД России, 2008. С. 16.

³ Старостин С.А. Классификация административно-правовых режимов // Законы России: опыт, анализ, практика. 2020. № 11. С. 7 ; Рушайло В.Б. Специальные административно-правовые режимы в сфере обеспечения общественной безопасности : монография. М. : Компания Спутник+, 2003. С. 39; Брыкин Д.М. Принципы ограничения прав и свобод граждан в условиях особых правовых режимов // Бизнес в законе. 2010. № 4. С. 9 ; и др.

⁴ Розанов И.С. Административно-правовые режимы по законодательству Российской Федерации, их назначение и структура // Государство и право. 1996. № 9. С. 90.

Думается, что любой особый правовой режим имеет главной целью обеспечение национальной безопасности во всех трех ее ипостасях (личность, общество, государство), которое в свою очередь приводит к ограничению прав.

Важным в контексте данного исследования видится вопрос о существовании или отсутствии в российском законодательстве, и прежде всего в Конституции Российской Федерации, так называемых абсолютных прав, то есть прав, которые не подлежат ограничению ни при каких условиях. Несмотря на достаточно длительную историю рассмотрения в юридической науке данный вопрос остается дискуссионным.

Ряд ученых признают факт существования неограничиваемых, или абсолютных, основных конституционных прав и свобод человека¹. При этом на современном этапе в качестве доказательства конституционного закрепления таких абсолютных прав исследователи нередко апеллируют к ч. 3 ст. 56 Конституции Российской Федерации. Такое доказательство представляется неубедительным ни с точки зрения структуры и содержания Основного Закона России, ни с позиции действующего законодательства.

Действительно, особенностью ст. 56 Конституции Российской Федерации является то, что в ее ч. 3 представлен перечень не подлежащих ограничению прав и свобод. Возникает вопрос, относится ли данный перечень прав и свобод только к чрезвычайному положению или распространяется на иные особые правовые режимы, в частности, на режим военного положения и, таким образом, может считаться универсальным. Размещение указанного перечня не подлежащих ограничению прав и свобод в статье о чрезвычайном

¹ См., например, Алексеев С.С. Права человека как институт естественного и позитивного права // Права человека: история, теория и практика : учеб. пособие / отв. ред. Б.Л. Назаров. М., 1995. С. 149 ; Баглай М.В. Конституционное право Российской Федерации : учебник. 9-е изд., изм. и доп. М. Норма : Инфра-М, 2011. С. 194 ; Бахин С.В. О классификации прав человека, провозглашенных в международных соглашениях // Правоведение. 1991. № 2. С. 41–51 ; Гасанов К.К., Стремоухов А.В. Абсолютные права человека и ограничения прав // Известия высших учебных заведений. Правоведение. 2004. № 1 (252). С. 164–173 ; Зорькин В.Д. Россия и Конституция в XXI веке. Взгляд с Ильинки. М. : Норма, 2007. 400 с. ; и др.

положении с точки зрения юридической техники позволяет утверждать, что норма ч. 3 ст. 56 не является универсальной, а касается лишь особого режима чрезвычайного положения. В пользу такой трактовки говорит и действующее российское законодательство, и наиболее ярко это просматривается в законах, посвященных особым правовым режимам, о чем подробнее будет сказано в соответствующих параграфах настоящей главы.

Если разработчики действующей Конституции Российской Федерации хотели бы подчеркнуть неограничиваемость прав и свобод человека из перечня, представленного в ч. 3 ст. 56, более логичным и правильным было бы выделение их в отдельную статью или, как справедливо предполагает, например, А.А. Подмарев, в ст. 55, в которой закреплены общие условия ограничения всех прав и свобод личности¹. Более того, представляется обоснованным предположение, что соответствующая норма звучала бы следующим образом: «*Ни при каких условиях* (курсив мой. – С.Я.)», «не подлежат ограничению права и свободы, предусмотренные статьями 20, 21, 23 (часть 1), 24, 28, 34 (часть 1), 40 (часть 1), 46–54 Конституции Российской Федерации»². Только в этом случае можно было бы говорить о наличии в Конституции Российской Федерации абсолютных прав и свобод.

Указанное дополнение текста ч. 3 ст. 56 Конституции Российской Федерации, однако, породило бы обострение противоречий, которые свойственны ныне действующим Конституции и законодательству России.

Слова «не подлежат ограничению» не всегда соответствуют действительности, поскольку в Основном Законе России в отношении некоторых так называемых абсолютных прав предусматриваются ограничения в соответствующих статьях либо самой Конституции Российской Федерации, либо в федеральном законодательстве.

¹ См.: 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 (84). С. 69–75. С. 71.

² Конституция Российской Федерации (принята всенародным голосованием 12.12.1993 с изменениями, одобренными в ходе общероссийского голосования 01.07.2020).

Ярким примером сказанного можно, например, считать положения ст. 23 Конституции Российской Федерации: в ч. 1 указанной статьи речь идет о праве «на неприкосновенность частной жизни, личную и семейную тайну»¹ (и это право указано в качестве не подлежащего ограничению в ст. 56), а в ч. 2 допускается ограничение на основании судебного решения права «на тайну переписки, телефонных переговоров, почтовых, телеграфных и иных сообщений»². Таким образом, ч. 2 вступает в противоречие с ч. 1 указанной статьи Основного Закона России: перлюстрация писем, прослушивание переговоров и сообщений совершенно очевидно влечет за собой вторжение в частную жизнь не только преступника или подозреваемого, но и тех лиц, которые оказались случайно вовлеченными в процесс, например, оперативно-розыскных мероприятий или контртеррористической операции, о чем подробнее будет сказано ниже. Соответственно предусмотренное ч. 1 ст. 23 право прямо и непосредственно ограничивается и в Основном Законе, и в федеральном законодательстве, что недопустимо с точки зрения ч. 3 ст. 56 Конституции Российской Федерации.

При этом следует подчеркнуть, что оперативно-розыскная деятельность, например, даже косвенно не относится к особому правовому режиму чрезвычайного положения, что еще раз доказывает: положения ч. 3 ст. 56 Конституции Российской Федерации не носят универсального характера, а действуют лишь в условиях чрезвычайного положения.

В связи с существующими противоречиями ч. 3 ст. 56 Конституции Российской Федерации иным ее статьям некоторые ученые предлагают трактовать ч. 3 ст. 56 как конституционное предписание, в котором содержится запрет на дополнительные ограничения на некоторые права и свободы человека

¹ Конституция Российской Федерации (принята всенародным голосованием 12.12.1993 с изменениями, одобренными в ходе общероссийского голосования 01.07.2020).

² Там же.

и гражданина¹. Такой подход представляется не совсем правильным, поскольку то или иное толкование явного противоречия в тексте Основного Закона страны не является задачей науки. Сложно представить, как, например, можно еще ограничить уже ограниченное в силу ч. 2 ст. 23 право «на неприкосновенность частной жизни, личную и семейную тайну»², о чем подробно говорилось выше. Более того, как представляется, словосочетание «не подлежат ограничению» следует понимать исключительно буквально, иначе оно теряет всякий смысл.

Сторонники существования в России абсолютных конституционных прав, в частности, основывают свое мнение на постановлениях Конституционного Суда Российской Федерации, согласно которым целый ряд конституционных прав признан абсолютными. В числе таких неограничиваемых прав прежде всего основные конституционные права, связанные с отправлением правосудия³. Следует отметить, что в условиях стремительно меняющейся общественно-политической ситуации в мире в 2022 году, беспрецедентного политического и экономического давления на Россию со стороны коллективного Запада уже начались изменения в сфере признанных Конституционным Судом Российской Федерации абсолютными прав. Так, 15 сентября 2022 года Россия

¹ См.: 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 (84). С. 69–75. С. 71.

² Там же.

³ См., например: Постановление Конституционного Суда РФ от 3 мая 1995 г. № 4-П «По делу о проверке конституционности статей 220-1 и 220-2 УПК РСФСР в связи с жалобой гражданина В.А. Аветяна // СПС «КонсультантПлюс»; Постановление Конституционного Суда РФ от 21 апреля 2010 г. № 10-П «По делу о проверке конституционности части первой статьи 320, части второй статьи 327 и статьи 328 ГПК 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 // СПС «КонсультантПлюс»; Постановление Конституционного Суда РФ от 6 июля 1998 г. № 21-П «По делу о проверке конституционности ч. 5 ст. 325 УПК РСФСР в связи с жалобой гражданина В.В. Шаглия» // СПС «КонсультантПлюс»; Постановление Конституционного Суда РФ от 2 февраля 1996 г. № 4-П «По делу о проверке конституционности пункта 5 части второй статьи 371, части третьей статьи 374 и пункта 4 части второй статьи 384 Уголовно-процессуального кодекса РСФСР в связи с жалобами граждан К.М. Кульнева, В.С. Лалуева, Ю.В. Лукашова и И.П. Серебренникова» // СПС «КонсультантПлюс»; и др.

уведомила Совет Европы о выходе из этой организации, что влечет выход из-под юрисдикции Европейского суда по правам человека. Соответственно, фактически оказалось ограниченным доселе абсолютное право «обращаться в межгосударственные органы по защите прав и свобод человека, если исчерпаны все имеющиеся внутригосударственные средства правовой защиты»¹. Таким образом, права, признанные Конституционным Судом Российской Федерации абсолютными, таковыми де-юре являются бесспорно, однако могут оказаться ограниченными де-факто.

В современной науке по этому поводу высказываются опасения из-за двусмысленного положения российских судов, которые, с одной стороны, пытаются не забывать о конституционной включенности правовой системы России в систему международную, а с другой стороны испытывают сложности, поскольку система международного права в условиях противостояния России и коллективного Запада вольно трактуется последним и не может являться объективной, а участие нашей страны во многих международных, в том числе судебных, органах явно потеряло актуальность. В связи с этим предлагается развивать евразийский механизм защиты прав и свобод человека².

Отсутствие в Конституции Российской Федерации, особенно в ключевой статье 55, конкретного перечня абсолютных прав, как представляется, позволяет утверждать, что мнение, согласно которому «не существует абсолютных прав и свобод, все они могут быть ограничены, но только на основе закона, в пределах, допускаемых конституцией, в соответствии с требованиями международного права и в строго определенных целях, указанных в международных актах»³, имеет право на существование, поскольку в изменяющемся

¹ Конституция Российской Федерации (принята всенародным голосованием 12.12.1993 с изменениями, одобренными в ходе общероссийского голосования 01.07.2020).

² См.: Марочкин С.Ю. Международное право в российских судах: современные реалии // Российский юридический журнал. 2023. № 1.

³ Хабриева Т. Я., Чиркин В. Е. Теория современной конституции. М. : Норма, 2005. 320 с. С. 133–134.

мире могут происходить события, кардинально меняющие в том числе конституционно-правовой статус человека.

Думается, что абсолютные права и свободы человека и гражданина должны быть четко закреплены именно в Основном Законе страны. Хорошим примером представляется Конституция Македонии, в ст. 54 которой абсолютные права прописаны конкретно и емко: «Ограничение свобод и прав не может затрагивать право на жизнь, запрета пыток, бесчеловечного и унижающего человеческого достоинства обращения, правового определения по уголовным делам, а также свободу убеждения, совести, мысли, публичного выражения мнения и вероисповедания»¹.

Таким образом, в законодательстве Российской Федерации следует выделять особые правовые режимы, которые действуют или вводятся исключительно для обеспечения национальной безопасности (безопасности личности, общества и государства) и предусматривают легальное ограничение основных конституционных прав и свобод человека и гражданина.

Все особые правовые режимы могут быть разделены на постоянные, то есть действующие в отношении определенных лиц и (или) территорий, и чрезвычайные – ограниченные во времени в зависимости от устранения причин, послуживших основанием для их введения. Следует отметить, что в контексте анализа института ограничения прав и свобод человека и гражданина больший интерес представляют чрезвычайные особые правовые режимы, поскольку именно они предусматривают достаточно большое количество прав человека, подлежащих ограничениям.

В Конституции Российской Федерации не представлен конкретизированный и однозначный перечень так называемых абсолютных прав, ни при каких условиях не подлежащих ограничению, и это можно считать недостатком Основного Закона. Частично этот пробел восполняется Конституционным Судом Российской Федерации, который с середины 1990-х годов посредством

¹ Конституция Республики Македония от 17 ноября 1991 г. URL : <https://worldconstitutions.ru/?p=113> (дата обращения: 24.02.2022).

постановлений определяет перечень таких неограничиваемых прав и свобод человека. Однако в условиях нестабильного миропорядка некоторые из таких абсолютных прав уже ограничены де-факто.

Представленный в ч. 3 ст. 56 Конституции Российской Федерации перечень прав и свобод, не подлежащих ограничению, как показывает анализ российского законодательства, относится лишь к особому режиму чрезвычайного положения и не является универсальным, что позволяет в условиях иных особых чрезвычайных правовых режимов ограничивать практически все основные конституционные права, кроме тех, которые признаны абсолютными Конституционным Судом Российской Федерации.

2.2. Особенности ограничения прав и свобод человека в условиях чрезвычайного положения, военного положения и при проведении контртеррористических операций

Режим чрезвычайного положения закреплен в Конституции Российской Федерации, в ч. 1 ст. 56 которой сказано о том, что в условиях этого режима «могут устанавливаться отдельные ограничения прав и свобод»¹. Указанные ограничения, как следует из Основного Закона, устанавливаются «для обеспечения безопасности граждан и защиты конституционного строя»². Таким образом, можно утверждать, что ограничение прав и свобод человека в условиях чрезвычайного положения обусловлено исключительно соображениями обеспечения национальной безопасности, поскольку защита конституционного строя – это обеспечение безопасности личности, общества и государства. В связи с этим в очередной раз следует подчеркнуть, что в Конституции и законодательстве Российской Федерации часто происходит смысловое дублирова-

¹ Конституция Российской Федерации (принята всенародным голосованием 12.12.1993 с изменениями, одобренными в ходе общероссийского голосования 01.07.2020).

² Там же.

ние одних и тех же явлений, что говорит о недостаточной связи законодательства и доктрины, особенно в части категориально-понятийного аппарата безопасности.

Как представляется, использованное в Конституции Российской Федерации словосочетание «защита конституционного строя» синонимично понятию «обеспечение национальной безопасности», под которой понимается триединство безопасности личности, общества и государства, то есть данной формулы вполне достаточно для того, чтобы четко и исчерпывающе определить цель введения чрезвычайного положения. В связи с этим упоминание обеспечения безопасности граждан представляется избыточным и несправедливым, поскольку, во-первых, безопасность гражданина является элементом национальной безопасности и основ конституционного строя, а во-вторых, ограничивается круг подлежащих защите субъектов гражданством, что не соответствует принципу справедливости.

Нормы Конституции Российской Федерации о чрезвычайном положении детализируются в Федеральном конституционном законе от 30 мая 2001 г. № 3-ФКЗ «О чрезвычайном положении»¹. В контексте настоящего исследования целесообразно прежде всего обратить внимание на положения законодательного акта, касающиеся ограничения прав и свобод человека, во взаимосвязи с безопасностью.

Из представленного в ч. 1 ст. 1 Федерального конституционного закона «О чрезвычайном положении» легального определения понятия «чрезвычайное положение» следует, что данный особый режим предусматривает «отдельные ограничения прав и свобод граждан Российской Федерации, иностранных граждан, лиц без гражданства»². Дополняя конституционную норму об основаниях введения чрезвычайного положения, законодатель в рассматриваемом законодательном акте использует слово «исключительно», подчеркивая таким

¹ Федеральный конституционный закон от 30 мая 2001 г. № 3-ФКЗ «О чрезвычайном положении» // СПС «КонсультантПлюс».

² Федеральный конституционный закон «О чрезвычайном положении».

образом, что данный режим вводится лишь в двух случаях: для обеспечения безопасности граждан и для защиты конституционного строя. Как уже отмечалось в главе 1, защита конституционного строя непосредственно связана с национальной безопасностью, а точнее – является одним из элементов последней. Исходя из сказанного, можно сделать однозначный вывод о том, что ограничения прав и свобод человека в условиях чрезвычайного положения обусловлены только интересами национальной безопасности. Данный тезис получает подтверждение в научных исследованиях. В частности, по справедливому замечанию С.А. Старостина, институт чрезвычайного положения является обязательным «компонентом системы обеспечения национальной безопасности государства»¹.

В ст. 3 Федерального конституционного закона «О чрезвычайном положении» перечислены обстоятельства введения рассматриваемого особого режима, которые делятся на две группы: к первой относятся обстоятельства (попытка насильственного изменения конституционного строя, вооруженный мятеж, массовые беспорядки и др.), которые создают «непосредственную угрозу жизни и безопасности граждан, нормальной деятельности органов государственной власти и органов местного самоуправления»² (п. «а» ст. 3); ко второй – «чрезвычайные ситуации природного или техногенного характера... повлекшие (могущие повлечь) человеческие жертвы, нанесение ущерба здоровью людей и окружающей природной среде, значительные материальные потери и нарушение условий жизнедеятельности населения»³ (п. «б» ст. 3). Как видно, в первом случае законодатель непосредственно установил в качестве главного критерия чрезвычайной ситуации угрозу жизни и безопасности граждан. Однако и во втором случае словосочетания «человеческие жертвы», «нарушение

¹ Старостин С.А. Чрезвычайное положение : монография. М. : Проспект, 2019 // СПС «КонсультантПлюс.

² Федеральный конституционный закон от 30 мая 2001 г. № 3-ФКЗ «О чрезвычайном положении».

³ Там же.

условий жизнедеятельности населения» также говорят о необходимости обеспечения безопасности людей, для чего прежде всего и вводится рассматриваемый особый правовой режим.

Условно можно разделить все временные ограничения прав и свобод граждан на четыре группы:

1. Ограничения, действующие в условиях чрезвычайного положения как такового. В соответствии со ст. 11 Федерального конституционного закона «О чрезвычайном положении» при введении этого особого режима ограниченными могут быть следующие конституционные права: свобода передвижения; право на проведение массовых, в том числе политических, мероприятий вплоть до полного запрета; право на забастовку; право на доступ к культурным ценностям (данное ограничение связано с предусмотренной в п. «к» ст. 11 возможной эвакуацией культурных ценностей).

2. Ограничения, действующие в условиях чрезвычайного положения введенного в связи с обстоятельствами, перечисленными в п. «а» ст. 3 Федерального конституционного закона «О чрезвычайном положении». К таким дополнительным ограничениям согласно ст. 12 Федерального конституционного закона «О чрезвычайном положении» относятся следующие: дополнительное ограничение свободы передвижения посредством введения комендантского часа; «ограничение свободы печати и других средств массовой информации путем введения предварительной цензуры... временное изъятие или арест печатной продукции, радиопередающих, звукоусиливающих технических средств, множительной техники, установление особого порядка аккредитации журналистов»¹ (следует отметить, что ограничение указанной свободы и сопутствующие ему мероприятия нередко вызывают, особенно в либеральной среде, резкую критику, однако в условиях особых правовых режимов рассматриваемые установленные в законодательстве меры представляются не

¹ Федеральный конституционный закон от 30 мая 2001 г. № 3-ФКЗ «О чрезвычайном положении».

только оправданными, но и достаточно мягкими, поскольку моральный и материальный ущерб, причиненный, например, заведомо ложной информацией, может быть весьма существенным; по справедливому замечанию Е. Курбаковой, власть средств массовой информации настолько велика, что опровержение, данное на законных основаниях не может отменить то воздействие, которое оказала на общество опубликованная ложная информация)¹; ограничение права на объединение, проявляющееся в приостановлении деятельности политических партий и общественных объединений, «которые препятствуют устранению обстоятельств, послуживших основанием для введения чрезвычайного положения»².

3. Ограничения, действующие в условиях чрезвычайного положения введенного в связи с обстоятельствами, перечисленными в п. «б» ст. 3 Федерального конституционного закона «О чрезвычайном положении». К данной группе следует отнести следующие ограничения: ограничение права выбирать место пребывания и жительства (временное отселения жителей в безопасные районы; при этом в соответствии с законом им обязательно предоставляется стационарное или временное жилье); ограничение конституционного принципа «труд свободен» и вытекающего из него права «свободно распоряжаться своими способностями к труду, выбирать род деятельности и профессию»³ (возможность в исключительных случаях проводить мобилизацию «трудоспособного населения»)⁴.

4. Ограничение избирательных прав. Данному ограничению в Федеральном конституционном законе «О чрезвычайном положении» посвящена спе-

¹ См.: Курбакова Е. Административное влияние на региональную прессу (нижегородский губернатор А.Н. Хвостов и местная периодика 1911-1912 гг.) Государственная служба. 2008. № 4 (54). С. 188–195. С. 195.

² Федеральный конституционный закон от 30 мая 2001 г. № 3-ФКЗ «О чрезвычайном положении».

³ Конституция Российской Федерации (принята всенародным голосованием 12.12.1993 с изменениями, одобренными в ходе общероссийского голосования 01.07.2020).

⁴ Федеральный конституционный закон от 30 мая 2001 г. № 3-ФКЗ «О чрезвычайном положении».

циальная ст. 14, где закреплено, что «на территории, на которой введено чрезвычайное положение, выборы и референдумы не проводятся в течение всего периода действия чрезвычайного положения»¹.

Следует отметить, что в Федеральном конституционном законе «О чрезвычайном положении» отдельная глава VI, в частности, раскрывает вопрос о гарантиях прав граждан в условиях чрезвычайного положения. К указанным гарантиям законодатель отнес следующие аспекты, касающиеся ограничений прав человека:

1. «Меры, применяемые в условиях чрезвычайного положения и влекущие за собой изменение (ограничение) установленных Конституцией Российской Федерации, федеральными законами и иными нормативными правовыми актами Российской Федерации... прав и свобод человека и гражданина, должны осуществляться в тех пределах, которых требует острота создавшегося положения»² (ч. 1 ст. 28).

2. Указанные меры должны соответствовать международным договорам Российской Федерации (ч. 2 ст. 28).

3. Ограничительные меры «не должны повлечь за собой какую-либо дискриминацию... исключительно по признакам пола, расы, национальности, языка, происхождения, имущественного и должностного положения, места жительства, отношения к религии, убеждений, принадлежности к общественным объединениям, а также по другим обстоятельствам»³ (ч. 2 ст. 28).

4. Мобилизованным для проведения неотложных работ гарантируется оплата труда в соответствии с трудовым законодательством (ч. 1 ст. 29).

В Конституции Российской Федерации права, не подлежащие ограничению, указаны именно в контексте чрезвычайного положения (ч. 3 ст. 56). Однако, как уже говорилось выше, нормы о правах и свободах в Основном Законе иногда отличаются противоречивостью. Это прежде всего проявляется в том,

¹ Федеральный конституционный закон от 30 мая 2001 г. № 3-ФКЗ «О чрезвычайном положении».

² Там же.

³ Там же.

что права, не подлежащие ограничению даже в условиях чрезвычайного положения, могут быть ограничены в силу других статей Конституции Российской Федерации.

В отличие от чрезвычайного положения вопросы военного положения не закреплены в отдельной статье Конституции Российской Федерации. Оно упоминается в ст. 87 в контексте полномочий Президента Российской Федерации как Верховного Главнокомандующего Вооруженными Силами Российской Федерации и подробно регулируется Федеральным конституционным законом от 30 января 2002 г. № 1-ФКЗ «О военном положении»¹. Как уже было сказано, к условиям военного положения, очевидно, не применяются положения ч. 3 ст. 56 Конституции Российской Федерации о правах и свободах, не подлежащих ограничению. Согласно п. 4 ст. 1 Федерального конституционного закона «О военном положении» права и свободы человека могут ограничиваться «в той мере, в какой это необходимо для обеспечения обороны страны и безопасности государства»².

В силу ст. 7 Федерального конституционного закона «О военном положении» в условиях военного положения на основании указов Президента Российской Федерации ограничениям могут быть подвергнуты следующие права и свободы:

1. «Право свободно передвигаться, выбирать место пребывания и жительства»³, право «свободно выезжать за пределы Российской Федерации» и «беспрепятственно возвращаться в Российскую Федерацию»⁴ (для граждан России). В условиях военного положения на территорию, где оно введено, ограничивается въезд, равно как и выезд с нее. Кроме того, на самой такой территории ограничиваются свобода передвижения, выбор места пребывания

¹ Федеральный конституционный закон от 30 января 2002 г. № 1-ФКЗ «О военном положении» // СПС «КонсультантПлюс».

² Там же.

³ Конституция Российской Федерации (принята всенародным голосованием 12.12.1993 с изменениями, одобренными в ходе общероссийского голосования 01.07.2020).

⁴ Там же.

или места жительства. При этом выбирать место пребывания и жительства может быть полностью запрещено. В условиях военного положения может вводиться запрет на нахождение на улице в определенное время, налагаются ограничения на движение транспорта. Ограничивается или запрещается также выезд за пределы Российской Федерации.

2. «Право свободно искать, получать, передавать, производить и распространять информацию»¹. В условиях военного положения конституционные нормы, связанные с информацией, существенно корректируются: вводится военная цензура, создаются органы цензуры; осуществляется контроль «за работой объектов, обеспечивающих функционирование транспорта, коммуникаций и связи, за работой типографий, вычислительных центров и автоматизированных систем, средств массовой информации»², запрещаются приемопередающие радиостанции индивидуального пользования. Вследствие указанных мероприятий автоматически ограничиваются права граждан на получение и передачу информации официальным путем, «на тайну переписки, телефонных переговоров, почтовых, телеграфных и иных сообщений»³ и, как результат, «право на неприкосновенность частной жизни, личную и семейную тайну»⁴. В то же время можно говорить о том, что в строгом смысле право искать информацию, а также получать, передавать и даже распространять ее частным образом не ограничивается прямо.

3. «Право избирать и быть избранными в органы государственной власти и органы местного самоуправления, а также участвовать в референдуме»⁵. В условиях военного положения, как и при чрезвычайном положении, выборы всех уровней и референдумы не проводятся. Иными словами, избирательные

¹ Конституция Российской Федерации (принята всенародным голосованием 12.12.1993 с изменениями, одобренными в ходе общероссийского голосования 01.07.2020).

² Федеральный конституционный закон от 30 января 2002 г. № 1-ФКЗ «О военном положении».

³ Там же.

⁴ Там же.

⁵ Конституция Российской Федерации (принята всенародным голосованием 12.12.1993 с изменениями, одобренными в ходе общероссийского голосования 01.07.2020).

права граждан в рамках военного положения ограничиваются, отмененными их считать нельзя. Более того, Федеральным конституционным законом от 29 мая 2023 г. № 2-ФКЗ¹ п. 4 ст. 7 рассматриваемого законодательного акта был дополнен следующим образом: «...за исключением случаев, если решение об их назначении 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»².

4. «Право собираться мирно, без оружия, проводить собрания, митинги и демонстрации, шествия и пикетирование». Законодательно предусмотрено ограничение указанного права в условиях военного положения вплоть до полного запрета.

5. Право на объединение. Во время военного положения предусмотрено «приостановление деятельности политических партий, других общественных объединений, религиозных объединений»³. Однако данное ограничение не носит тотальный характер. Ограничительные меры, выражающиеся в приостановлении деятельности, касаются только тех объединений, деятельность которых направлена на подрыв обороны страны и безопасности государства, что представляется вполне оправданным.

¹ Федеральный конституционный закон от 29 мая 2023 г. № 2-ФКЗ «О внесении изменений в отдельные федеральные конституционные законы» // СПС «КонсультантПлюс».

² Федеральный конституционный закон от 30 января 2002 г. № 1-ФКЗ «О военном положении».

³ Там же.

б. Право на забастовку. Данное право в условиях военного положения прямо запрещается, равно как и любое иное приостановление деятельности организаций.

Следует отметить, что согласно Федеральному конституционному закону от 29 мая 2023 г. № 2-ФКЗ в Федеральный конституционный закон «О военном положении» были внесены изменения, в частности, касающиеся возможности административного задержания на срок до 30 суток за нарушения установленных запретов и ограничений (подп. 12.1 ст. 7), а также принудительного и контролируемого перемещения граждан из зоны военного положения (подп. 12.2).

Помимо перечисленных мер, применяемых в условиях военного положения, существуют изложенные в ст. 8 Федерального конституционного закона «О военном положении» так называемые «иные меры», которые устанавливаются федеральными законами и иными нормативными правовыми актами. В рамках исследуемой проблемы среди этих мер следует выделить те из них, которые влекут за собой временные ограничения прав и свобод граждан. К таковым относятся:

1. Ограничения на «осуществление экономической и финансовой деятельности, оборот имущества, свободное перемещение товаров, услуг и финансовых средств»¹. Указанная мера непосредственно влечет за собой ограничение конституционного права «на свободное использование своих способностей и имущества для предпринимательской и иной не запрещенной законом экономической деятельности»².

¹ Федеральный конституционный закон от 30 января 2002 г. № 1-ФКЗ «О военном положении».

² Конституция Российской Федерации (принята всенародным голосованием 12.12.1993 с изменениями, одобренными в ходе общероссийского голосования 01.07.2020).

2. Ограничения «на поиск, получение, передачу, производство и распространение информации»¹. Как уже говорилось, определенные конституционные информационные права человека фактически ограничиваются в ст. 7 Федерального конституционного закона «О военном положении» путем введения цензуры и контроля за средствами массовой информации, но оставляют возможность реализовывать некоторые из них частным образом. В связи с этим рассматриваемая норма ст. 8 указанного нормативного правового акта представляется более конкретной, поскольку воспроизводит подлежащее временному ограничению право в непосредственном соответствии с Конституцией Российской Федерации.

Вводящие «иные меры» федеральные законы и иные нормативные правовые акты, предусматривающие временное ограничение прав и свобод человека, в соответствии с п. 2 ст. 8 могут приниматься не только в ситуации военного положения, но и до его введения. Таким образом, получается, что в информационной сфере еще до введения военного положения могут действовать более жесткие меры, чем собственно в условиях введения данного особого режима. С учетом колоссального значения информационной войны как элемента военного противостояния представляется целесообразным дополнить п. 2 ст. 7 Федерального конституционного закона «О военном положении» подпунктом, в котором было бы закреплено временное ограничение информационных прав человека в их конституционной формулировке.

Впервые на практике военное положение было введено указом Президента Российской Федерации от 19 октября 2022 г. № 756 на территориях Донецкой Народной Республики, Луганской Народной Республики, Запорожской и Херсонской областей². Опыт, полученный в процессе функционирования в

¹ Федеральный конституционный закон от 30 января 2002 г. № 1-ФКЗ «О военном положении».

² Указ Президента РФ от 19 октября 2022 г. № 756 «О введении военного положения на территориях Донецкой Народной Республики, Луганской Народной Республики, Запорожской и Херсонской областей // СПС «КонсультантПлюс».

условиях реального военного положения, обусловил изменение законодательства о данном виде особого правового режима. Коснулись эти изменения и прав человека: в частности, у органов государственной власти появилось право осуществлять контролируемое принудительное перемещение граждан, которые оказались на территории, на которой действует режим военного положения.

Следует отметить возросшее на фоне специальной военной операции значение такого вида национальной безопасности, как промышленная безопасность. В условиях непрекращающихся диверсий и атак на российские промышленные предприятия и объекты критической инфраструктуры очевидна необходимость дополнительных мер по обеспечению промышленной безопасности. Однако в процессе реализации таких мер, если они потребуют ограничения прав и свобод человека, необходимо жестко контролировать такие ограничения с точки зрения положений Конституции Российской Федерации.

Крайне злободневной на сегодняшний день стала террористическая угроза, в том числе в связи со специальной военной операцией. Здесь следует отметить, что в целом правовая основа противодействия терроризму и финансированию терроризма достаточно эффективна и действенна, что отмечается исследователями и подтверждает практика. Тем не менее в многочисленных научных работах чаще всего находится место для предложений, связанных с совершенствованием действующего законодательства¹.

¹ См., например: Арипшев А.М. Правовые аспекты противодействия экстремизму и терроризму в Российской Федерации // Журнал прикладных исследований. 2022. С. 125–128 ; Арипшев А.М. Пути противодействия терроризму и насильственному экстремизму: приоритетное направление обеспечения национальной безопасности // Журнал прикладных исследований. 2022. № 2. С. 61–64 ; Ужахов М.К. Правовые основы противодействия финансированию терроризма // Гуманитарные, социально-экономические и общественные науки. 2021. С. 162–164 ; Асеев А.Г. Международный терроризм как угроза национальной безопасности Российской Федерации // Вестник Прикамского социального института. 2020. № 2 (86). С. 8–16 ; Асеев И.А. Каримов Р.Р. Проблемы формирования системы внутренней безопасности современной России в борьбе с терроризмом // Право: ретроспектива и перспектива. 2021. № 5. С. 8–12 ; Афов А.Х. Формирование антитеррористической идеологии как ключевой фактор общественной безопасности Российской Федерации // Журнал прикладных исследований. 2021. № 3. С. 83–86 ; Бастрыкин, А.И. Современные способы противодействия терроризму и экстремизму // Актуальные проблемы российского права. 2021.

В контексте настоящего исследования важно понимать, как и когда в целях обеспечения национальной безопасности и противодействия терроризму ограничиваются конституционные права человека и гражданина. Как проистекает из норм действующего законодательства, ограничения прав и свобод человека предусмотрены в ходе контртеррористической операции, Что касается остальных методов борьбы с терроризмом, то они, наряду с борьбой с общеуголовными преступлениями, укладываются в рамки оперативно-розыскной деятельности как особого правового режима, а значит, ограничения прав и свобод в данном случае регулируются законодательством об оперативно-розыскной деятельности.

Контртеррористическая операция, безусловно, представляет собой один из особых правовых режимов. Однако, в отличие от чрезвычайного и военного положения, данный режим не закреплен в Конституции Российской Федерации и регулируется Федеральным законом «О противодействии терроризму». Данный факт дает некоторым исследователям основание отрицать принадлежность контртеррористической операции к особым правовым режимам¹. Как

Т. 16, № 6 (127). С. 167–170 ; Бондарь Б. А. Организационно-правовые основы участия органов внутренних дел в общегосударственной системе противодействия терроризму // Вестник науки. 2020. Т. 4, № 2. С. 74–85 ; Емелин, В.А. Терроризм как одна из главных проблем безопасности человечества // Международный академический вестник. 2020. № 3 (47). С. 79–84 ; Ефимова М. А. Контртеррористическая деятельность России // Постсоветские исследования. 2020. Т. 3, № 1. С. 40–47 ; Люев Р.Х. Технологии распространения идеологии экстремизма и терроризма в глобальном информационном пространстве // Образование и право. 2021. № 6. С. 319–324 ; Магомедов, М.Н. Борьба с экстремизмом и терроризмом: новые вызовы и угрозы // Журнал прикладных исследований. 2022. № 2. С. 65–68 ; Малов А.В., Макатов З.В. К вопросу об источниках международного терроризма // Право и практика. 2022. № 1. С. 219–223 ; Мирончуковская В.В. Специфические черты правового механизма борьбы с терроризмом // Закон и право. 2020. № 8. С. 74–76 ; Несов В.Н., Горичева В.Л. Проблемы противодействия современному терроризму // Закон и право. 2021. № 6. С. 121–122 ; и др.

¹ См., например: Хабриева Т.Я., Никитина Е.Е. Современный взгляд на теорию ограничения прав и свобод человека (рецензия на монографию С.В. Пчелинцева «Проблемы ограничения прав и свобод граждан в условиях особых правовых режимов») // Журнал российской права. 2006. № 8.

представляется, ближе к истине те ученые, которые все же относят контртеррористическую операцию к особым правовым режимам¹, поскольку, во-первых, террористическая угроза по своему значению и потенциальным негативным последствиям ничуть не менее опасна и является в силу п. «а» ст. 3 Федерального конституционного закона «О чрезвычайном положении» одним из оснований для введения чрезвычайного положения, а в условиях военного положения согласно подп. 4 п. 2 Федерального конституционного закона «О военном положении» одной из задач Вооруженных Сил Российской Федерации и иных войск является пресечение террористической деятельности; во-вторых, главной целью контртеррористической операции является обеспечение национальной безопасности; в-третьих, для достижения этой цели подлежат временному ограничению некоторые основные права и свободы человека и гражданина (по справедливому замечанию исследователей, «возможное ограничение прав и свобод граждан выступает основным характеризующим признаком правового режима контртеррористической операции, является вынужденным, но объективно обусловленным средством обеспечения безопасности личности, общества и государства»²).

Правовому режиму контртеррористической операции посвящена ст. 11 Федерального закона «О противодействии терроризму», в которой, в том числе, определены меры, ограничивающие основные права человека и гражданина. К ним относятся:

1. «Ведение контроля телефонных переговоров и иной информации, передаваемой по каналам телекоммуникационных систем, а также осуществление поиска на каналах электрической связи и в почтовых отправлениях в целях выявления информации об обстоятельствах совершения террористического

¹ См. например, Рушайло В.Б. Административно-правовой режим особого положения: понятие и сущность // Современное право. 2004. № 1 ; Пчелинцев С.В. Проблемы ограничения прав и свобод граждан в условиях особых правовых режимов. М. : Норма, 2006. 480 с.

² Строков С.А., Шеншин В.М. Особенности правового режима контртеррористической операции // Право в Вооруженных Силах. 2018. № 1 // СПС «КонсультантПлюс».

акта, о лицах, его подготовивших и совершивших, и в целях предупреждения совершения других террористических актов»¹. В процессе реализации данной меры естественным образом ограничивается конституционное право человека «на тайну переписки, телефонных переговоров, почтовых, телеграфных и иных сообщений»². Как справедливо отмечают исследователи, данная норма вступает в прямое противоречие с ч. 2 ст. 23 Конституции Российской Федерации, где «ограничение данного права допускается только на основании судебного решения, а, следовательно, и в отношении конкретного лица»³. Как представляется, данное противоречие должно быть исключено, и решение о контроле телефонных переговоров следует осуществлять только на основании конкретного судебного решения.

2. «Приостановление оказания услуг связи юридическим и физическим лицам или ограничение использования сетей связи и средств связи»⁴.

3. «Ограничение движения транспортных средств и пешеходов на улицах, дорогах, отдельных участках местности и объектах»⁵.

4. «Беспрепятственное проникновение лиц, проводящих контртеррористическую операцию, в жилые и иные принадлежащие физическим лицам помещения и на принадлежащие им земельные участки... для осуществления мероприятий по борьбе с терроризмом»⁶.

В научной литературе можно встретить точку зрения, согласно которой Федеральный закон «О противодействии терроризму» «фактически упраздняет в России судебную защиту неприкосновенности жилища»⁷. Очевидно, здесь имеется в виду тот факт, что проникновение в жилище в данном случае

¹ Федеральный закон «О противодействии терроризму».

² Конституция Российской Федерации (принята всенародным голосованием 12.12.1993 с изменениями, одобренными в ходе общероссийского голосования 01.07.2020).

³ Кумышева М.К. Ограничение прав граждан при проведении контртеррористических операций // Пробелы в российском законодательстве. 2018. № 2. С. 204.

⁴ Там же.

⁵ Федеральный закон «О противодействии терроризму».

⁶ Там же.

⁷ Тарасов А.В. Ограничение конституционных прав и свобод человека в условиях особых правовых режимов в Российской Федерации : дис. ... канд. юрид. наук. СПб., 2006. С. 157.

не требует судебного решения. Однако с этой точки зрения ограничение права на неприкосновенность жилища присуще не только Федеральному закону «О противодействии терроризму». Подобные ограничения предусмотрены для устранения угрозы безопасности личности, общества и государства по отдельности и в совокупности в федеральных законах от 27 мая 1996 г. № 57-ФЗ «О государственной охране»¹, от 3 апреля 1995 г. № 40-ФЗ «О федеральной службе безопасности»², от 7 февраля 2011 г. № 3-ФЗ «О полиции»³ и др. Кроме того, указанные ограничения не противоречат ст. 25 Конституции Российской Федерации, в которой проникновение в жилище против воли проживающих в нем лиц допускается не только на основании судебного решения, но и в соответствии с федеральным законом.

5. «Ограничение или приостановление частной детективной и охранной деятельности»⁴.

Таким образом, меры, принимаемые в ходе контртеррористической операции в контексте ограничения прав и свобод человека и гражданина, не представляются слишком объемными и тем более избыточными. По сравнению с особыми правовыми режимами чрезвычайной и военной ситуации набор специальных мер не так широк. Кроме того, согласно закону на территории, на которой проводится контртеррористическая операция, не обязательно реализуется весь комплекс временных ограничений, могут применяться лишь некоторые из них. В то же время ограничение права на тайну переписки без судебного решения противоречит Конституции Российской Федерации.

Особо оговариваются в законодательстве преступления, для пресечения и раскрытия которых вводится правовой режим контртеррористической операции. К таким преступлениям относятся захват заложника; угон воздушного

¹ Федеральный закон от 27 мая 1996 г. № 57-ФЗ «О государственной охране» // СПС «КонсультантПлюс».

² Федеральный закон от 3 апреля 1995 г. № 40-ФЗ «О федеральной службе безопасности» // СПС «КонсультантПлюс».

³ Федеральный закон от 7 февраля 2011 г. № 3-ФЗ «О полиции» // СПС «КонсультантПлюс».

⁴ Там же.

или водного судна (если это преступление сопряжено с террористическими целями); посягательство на жизнь государственного или общественного деятеля; насильственный захват или удержание власти; вооруженный мятеж; нападение на лиц или учреждения, пользующиеся международной защитой.

Особый правовой режим, связанный с противодействием терроризму, может иметь специфический характер. Это относится к захвату воздушного или водного судна, а также к борьбе с международным терроризмом за пределами Российской Федерации.

Контртеррористическая операция в Сирии стала ярким примером обеспечения национальной безопасности за пределами России, однако говорить о ней подробно в рамках настоящего исследования представляется нецелесообразным, поскольку в целом она не предполагала ограничений прав и свобод человека и гражданина в Российской Федерации.

Что касается контртеррористической операции, связанной с противодействием террористам, действующим с использованием воздушного или водного судна, то о таком особом режиме следует сказать подробнее, поскольку здесь речь прежде всего идет о ключевом праве человека – праве на жизнь.

В соответствии со ст. 7 и 8 Федерального закона «О противодействии терроризму» в случае если все обусловленные законом меры по пресечению террористического акта исчерпаны и существует реальная угроза гибели людей или наступления экологической катастрофы, Вооруженные Силы Российской Федерации вправе уничтожить воздушное или водное судно. Данное законодательное положение однозначно подразумевает, что наличие на указанных судах экипажа и пассажиров, являющихся жертвами террористов, в расчет не берется. Иными словами, в указанном случае экипаж и пассажиры подлежат уничтожению вместе с террористами. Следует подчеркнуть, что в данной сфере борьбы с терроризмом отечественное законодательство не является уникальным: подобные правовые нормы и практика существуют и в других государствах мира. Однако, как отмечает В.Г. Романовский, «в европейских

странах правовая основа крайней формы противодействия терроризму в воздушном пространстве... строится на принципе “умолчания”»¹. Среди российских правоведов данный вопрос стал предметом дискуссий.

Прежде чем перейти к содержательной стороне обсуждений правомерности уничтожения захваченного судна вместе с экипажем и заложниками, следует ответить на один терминологический вопрос. В отечественной юридической науке применительно к рассматриваемому юридическому факту применяется понятие «ограничение права на жизнь»², основанное на норме ч. 3 ст. 56 Конституции Российской Федерации. Вопреки устоявшейся традиции такого словоупотребления целесообразным представляется полный отказ от него, в том числе на конституционном уровне, поскольку ограничить право на жизнь невозможно; это основополагающее естественное право, принадлежащее каждому от рождения, можно только аннулировать или, другими словами, лишить человека этого права путем причинения смерти. Вне зависимости от религии или мировоззрения жизнь как физическое существование человека прекращается со смертью. Если подходить к проблеме с атеистических позиций, смерть влечет полное исчезновение человека; если рассматривать вопрос с точки зрения реинкарнации, то человек как личность все равно теряет прежнее естество; в христианстве и исламе смерть также заканчивает земное человеческое бытие и т.д. По справедливому замечанию российских ученых, «право на жизнь нельзя ограничить, оно абсолютно. Можно лишь предусмотреть случаи, в которых человек может быть правомерно лишен жизни»³.

В условиях контртеррористической операции речь идет о двух аспектах: право на жизнь террористов и право на жизнь людей, которые оказались во-

¹ Романовский В.Г. Противодействие терроризму в воздушном пространстве в России и Германии: сравнительно-правовой аспект // Вестник Уральского юридического института МВД России. 2020. № 2. С. 78–82. С. 80.

² См., например: Романовская О. В. Ограничения права на жизнь при пресечении террористических актов в воздушной среде // Экономика, педагогика и право. 2017. № 3.

³ Исаева В.Ю. Организационно-правовые формы легального лишения права человека на жизнь // Современное право. 2007. № 2 // СПС «КонсультантПлюс».

влеченными в процессы, сопутствующие террористическому акту, но не имеющие отношения к ним в качестве пособников. О праве террористов на жизнь интересно высказался председатель Конституционного Суда Российской Федерации В.Д. Зорькин, указав на парадокс, когда террориста нельзя казнить из-за действующего в России моратория на смертную казнь, но можно уничтожить в ходе контртеррористической операции¹. Как представляется, здесь нет никакого парадокса, поскольку предотвращение террористического акта подразумевает в качестве крайней меры уничтожение террориста, точно так же, как на войне в боестолкновении уничтожается враг, во время совершения преступления сопротивляющийся вооруженный преступник, нападающее на пост лицо² и т.д.

Согласно Конвенции о защите прав человека и основных свобод 1950 года лишение жизни не рассматривается как нарушение права на жизнь, «когда оно является результатом абсолютно необходимого применения силы»³. В качестве основания для применения силы в Конвенции указываются защита лица от противоправного насилия; законное задержание или предотвращение побега заключенного под стражу; подавление бунта или мятежа. Применительно к контртеррористической операции можно считать достаточным основанием для уничтожения террориста защиту лица от насилия, то есть обеспечение безопасности личности. В связи со сказанным нормы Федерального закона «О противодействии терроризму» в отношении террористов представляются вполне оправданными.

¹ См.: Зорькин В.Д. Спецслужбы, полиция и права человека // Россия в глобальной политике. 2006. № 6.

² См. Устав гарнизонной и караульной служб (утв. Указом Президента РФ от 10 ноября 2007 № 1495 «Об утверждении общевоинских уставов Вооруженных Сил Российской Федерации») (вместе с «Уставом внутренней службы Вооруженных Сил Российской Федерации», «Дисциплинарным уставом Вооруженных Сил Российской Федерации», «Уставом гарнизонной и караульной служб Вооруженных Сил Российской Федерации») // СПС «КонсультантПлюс».

³ Конвенция о защите прав человека и основных свобод (Заключена в г. Риме 04.11.1950).

Гораздо сложнее определить искомый учеными баланс безопасности, с одной стороны, и справедливости и свободы¹ – с другой, или безопасности и прав человека², когда речь идет о людях, помимо воли вовлеченных в процесс террористического акта (экипаж и пассажиры воздушного или водного судна).

Во многих научных работах авторы на рассматриваемой проблеме не акцентируют внимание: исследователи просто воспроизводят положения законодательного акта, сопровождая их небольшими комментариями, то есть фактически соглашаются с правомерностью предусмотренной возможности уничтожать в определенных законом обстоятельствах воздушное или водное судно безотносительно к тому, есть ли на этом судне лица, не имеющие отношения к совершению террористического акта в качестве организаторов или пособников и не принадлежащие к террористам³.

Так, А.А. Смирнов, признавая неоднозначность законодательных норм об уничтожении воздушного или водного судна, предлагает закрепить «требование, согласно которому в случае нахождения на борту воздушного судна экипажа или пассажиров, не являющихся террористами, уничтожение воздушного судна посредством применения боевой техники и оружия допускается в случаях, когда их гибель при продолжении полета в сложившихся обстоятельствах будет неизбежной»⁴. Как представляется, такое предложение носит исключительно формальный характер и призвано наглядно показать гражданам, что уничтожение судна возможно лишь тогда, когда заложники и экипаж,

¹ См., например: Bigo D., Carrera S., Guild E., Walker R.B.J. *The Changing Landscape of European Liberty and Security: Mid-Term Report on the Results of the CHALLENGE Project // CHALLENGE Paper No 4. Febr. 2007. P. 3–14.*

² См.: Posner Richard A. *Not a Suicide Pact: The Constitution in a Time of National Emergency (Inalienable Rights)*. Oxford University Press, 2006. 171 p. ; Романовский В.Г. Конституционные ограничения прав человека в целях противодействия терроризму в России и за рубежом : дис. ... канд. юрид. наук. Казань, 2019. 255 с.

³ См., например: Малиновская В.М. *Правомерное ограничение конституционных прав и свобод человека и гражданина в Российской Федерации* : дис. ... канд. юрид. наук. М., 2007 ; Шаклеин Н.И. *Ограничение прав и свобод человека в Российской Федерации: конституционно-правовые вопросы* : дис. ... канд. юрид. наук. М., 2006 ; и др.

⁴ Смирнов А.А. *Ограничение прав и свобод человека и гражданина Российской Федерации при обеспечении обороны страны и безопасности государства* : дис. ... канд. юрид. наук. М., 2007. С. 133.

находящиеся на нем, погибнут при любом развитии событий. Однако, во-первых, несмотря на отсутствие данного положения в Федеральном законе «О противодействии терроризму» понятно, что реализация террористами угрозы гибели людей или экологической катастрофы возможна только с одновременным самоуничтожением, а во-вторых, возможны случайности, благодаря которым кто-то из заложников или членов экипажа может выжить, поэтому неизбежность гибели можно поставить под сомнение (следует отметить, что аргумент о предрешенности судьбы заложников в ситуации с воздушным судном, в частности, был признан недопустимым Федеральным Конституционным судом Германии). Кроме того, «всякое ограничение права может допускаться лишь как временная мера»¹, а лишить человека жизни на время невозможно.

Ряду исследователей нормы ст. 7 и 8 Федерального закона «О противодействии терроризму» в части возможности уничтожения воздушного или водного судна с экипажем и пассажирами представляются негуманными и несправедливыми.

Так, О.В. Нардина выступает категорически против законодательно предоставленной Вооруженным Силам России возможности принимать решение об уничтожении судна, если на нем, помимо террористов, находятся невинные люди. Ученый вполне аргументированно доказывает, что нормы ст. 7 и 8 Федерального закона «О противодействии терроризму» непосредственно нарушают положения Конституции Российской Федерации и принцип справедливости и их необходимо признать неконституционными². Близкой позиции придерживаются и другие правоведы³.

¹ Беломестных Л.Л. Ограничение прав и свобод человека и гражданина (теоретический аспект) : дис. ... канд. юрид. наук. М., 2003. С. 18.

² См. подробнее: Нардина О.В. Обеспечение права на жизнь заложников при пресечении действий террористов // Известия Саратовского ун-та. Серия «Экономика. Управление. Право». 2020. Т. 20. Вып. 1. С. 75–80.

³ См., например: Дмитриев Ю.А. Конституция РФ : доктринальный комментарий (постатейный). М. : Деловой двор, 2013. 688 с. ; Дураев Т.А., Тюменева Н.В. Аксиологическая природа права на жизнь : теоретико-правовой аспект // Известия Саратовского ун-та. Серия «Экономика. Управление. Право». 2013. Т. 13. Вып. 1. Ч. 1. С. 107–111 ; Комментарий к Конвенции о защите прав человека и основных свобод и практике ее применения /

Как уже отмечалось, основополагающим принципом противодействия терроризму является «обеспечение и защита прав и свобод человека и гражданина»¹. Данное положение, как представляется, затрагивает тех лиц, которые оказались в сфере проводимой операции. При этом «права и свободы одних ограничиваются действиями непосредственно террористов, других же – применением мер и временных ограничений, предусмотренных законодательством»². В целом же, как указано в п. 6 Концепции противодействия терроризму в Российской Федерации, «общегосударственная система противодействия терроризму... направлена на защиту основных прав и свобод человека и гражданина, обеспечение национальной безопасности Российской Федерации»³. Таким образом, можно сделать справедливый вывод о том, что контртеррористическая деятельность имеет своей главной целью обеспечение безопасности личности, общества и государства. В связи с этим с точки зрения гуманизма и справедливости действительно трудно согласиться с положениями ст. 7 и 8 Федерального закона «О противодействии терроризму», разрешающими уничтожение захваченного или используемого для террористического акта воздушного или водного судна вместе с экипажем и (или) заложниками.

Вместе с тем следует учитывать жизненные реалии, в которых промедление в процессе предотвращения террористического акта с использованием воздушного или водного судна может привести к колоссальным жертвам. Видимо, из этого исходил законодатель, формулируя положения ст. 7 и 8 Федерального закона «О противодействии терроризму».

под ред. В.А. Туманова, Л.М. Энтина. М. : Норма. 2002. 336 с. ; Романовский Б.Г. Право на жизнь (общетеоретический аспект) // Правоведение. 2003. № 4. С. 180–190 ; и др.

¹ Федеральный закон «О противодействии терроризму».

² Рудьман Д.С. Особенности правового статуса граждан в условиях правового режима контртеррористической операции: теоретические аспекты // Актуальные проблемы российского права. 2009. № 1. С. 109–116. С. 109.

³ Концепция противодействия терроризму в Российской Федерации (утв. Президентом РФ 05.10.2009) // СПС «КонсультантПлюс».

Как видно из изложенного, вопрос о правомерности положений ст. 7 и 8 Федерального закона «О противодействии терроризму», касающихся уничтожения воздушных или водных судов, крайне сложный и противоречивый. Однако, используя конституционную терминологию, которая в разных сферах регулирования вызывает вопросы у ученых¹, можно утверждать, что уничтожение используемого для террористического акта воздушного или водного судна с экипажем и заложниками, есть не что иное как отмена права на жизнь, тогда как в силу ч. 2 ст. 55 Конституции Российской Федерации законы, отменяющие права и свободы человека и гражданина, в России издаваться не должны. В связи с этим представляется целесообразным исключить из рассматриваемого законодательного акта нормы, допускающие уничтожение воздушных и водных судов с экипажем и (или) заложниками.

В пользу такого решения, как представляется, говорит также необходимость при обеспечении национальной безопасности установления баланса между безопасностью и правами личности или баланса интересов личности, общества и государства. Д.В. Ирошников отмечает, лишь право может установить искомый оптимальный баланс интересов личности, общества и государства в условиях обеспечения безопасности; такой баланс интересов может быть достигнут только правовом государстве, где человек, его права и свободы действительно являются высшей ценностью². Представляется очевидным, что положения ст. 7 и 8 Федерального закона «О противодействии терроризму» серьезно нарушают этот баланс, считая жизнь конкретного и ни в чем не повинного человека, оказавшегося на захваченном воздушном или водном судне, априори менее ценной, чем жизни других людей и безопасность государства, и это неприемлемый подход.

¹ См., например: Чиркин В.Е. К вопросу о точности конституционной терминологии // Журнал российского права. 2011. № 2.

² См.: Ирошников Д.В. Безопасность как правовая категория : дис. ... д-ра юрид. наук. М., 2021. С. 87.

Еще одним доводом в пользу пересмотра ст. 7 и 8 Федерального закона «О противодействии терроризму» является отсутствие в российском законодательстве легального определения экологической катастрофы, что допускает субъективную трактовку этого понятия при принятии решения об уничтожении водного или воздушного судна.

Как видно из проведенного анализа, в условиях чрезвычайного, военного положения и контртеррористической операции ограничению подлежат определенные в законе личные, политические, социально-экономические и даже культурные конституционные права человека.

В свете предпринятого в главе 1 исследования терминологии следует отметить, что запрет действий во время чрезвычайного положения или военного положения не может трактоваться как умаление, отмена или нарушение прав, поскольку указанные запреты имеют временный характер и действуют только в условиях чрезвычайного или военного положения для обеспечения обороны страны и безопасности государства.

Однако выявленные противоречия Конституции Российской Федерации в законодательном регулировании ограничений прав и свобод человека должны быть устранены. В первую очередь это касается вопроса об уничтожении водного или воздушного судна с экипажем и пассажирами, поскольку, несмотря на употребление в Конституции понятия «ограничение» в отношении права на жизнь, данное фундаментальное право не может быть ограничено, но может быть отменено, что противоречит Основному Закону России.

2.3. Содержание ограничений прав и свобод человека и гражданина при проведении оперативно-розыскных мероприятий

Оперативно-розыскная деятельность в Российской Федерации осуществляется на основании Конституции Российской Федерации, федеральных законов и нормативных правовых актов, принятых в развитие этих законов.

Главным законодательным актом в рассматриваемой сфере является Федеральный закон от 12 августа 1995 г. № 144-ФЗ «Об оперативно-розыскной деятельности»¹, в ст. 1 которого в качестве целей проведения оперативно-розыскных мероприятий обозначены: а) защита жизни, здоровья, прав и свобод человека и гражданина; б) защита собственности; в) обеспечение безопасности общества; г) обеспечение безопасности государства; при этом угрозой являются преступные посягательства.

Таким образом, можно утверждать, что оперативно-розыскная деятельность осуществляется в целях обеспечения национальной безопасности в единстве ее объектов – личности, общества и государства. Исследователи отражают данную мысль в своих научных работах в разных формах. Например, С. В. Катков и Н. Г. Корнаухова пишут, что обеспечение национальной безопасности является четко выраженной направленностью оперативно-розыскной деятельности².

Как представляется, именно лаконичная формулировка «обеспечение безопасности личности, общества и государства» могла бы считаться вполне исчерпывающей и емкой для указанной правовой нормы ст. 1 Федерального закона «Об оперативно-розыскной деятельности», поскольку состояние защищенности личности предполагает защиту жизни, здоровья, прав и свобод человека и гражданина, а собственность в зависимости от формы может иметь отношение к безопасности и личности, и общества, и государства.

Следует отметить, что оперативно-розыскная деятельность может рассматриваться как особый правовой режим (именно поэтому она включена в соответствующую главу настоящего диссертационного исследования). В контексте настоящего исследования об этом говорят, во-первых, упомянутые выше

¹ Федеральный закон от 12 августа 1995 г. № 144-ФЗ «Об оперативно-розыскной деятельности» // СПС «КонсультантПлюс».

² См.: Катков С.В., Корнаухова Н.Г. Режим секретности в оперативно-розыскной деятельности органов внутренних дел: отдельные проблемы теории и практики // Вестник Волгоградской академии МВД России. 2019. № 4 (51). С. 137–146. С. 138.

цели рассматриваемой деятельности (обеспечение безопасности личности, общества, государства), а во-вторых, законодательно установленная возможность в процессе проведения оперативно-розыскных мероприятий ограничения конституционных прав и свобод граждан. Именно эти два фактора придают «особость» данному правовому режиму.

В ст. 8 Федерального закона «Об оперативно-розыскной деятельности» представлен исчерпывающий перечень конституционных прав и свобод, которые могут быть ограничены в ходе проведения оперативно-розыскных мероприятий: право «на тайну переписки, телефонных переговоров, почтовых, телеграфных и иных сообщений, передаваемых по сетям электрической и почтовой связи, а также право на неприкосновенность жилища»¹.

Согласно той же статье проведение оперативно-розыскных мероприятий, требующих в силу своей специфики ограничения конституционных прав и свобод, возможно лишь при наличии судебного решения, что призвано обеспечить гарантии соблюдения прав и свобод лиц, попавших в сферу проведения указанных мероприятий. Такой порядок в юридической науке нередко именуется судебным контролем, хотя однозначного подхода здесь нет.

Так, понятие «судебный контроль» авторы научно-практического комментария к Федеральному закону «Об оперативно-розыскной деятельности» употребили еще в 1996 году². Позже данное понятие стало активно внедряться в научных и учебных изданиях³.

¹ Федеральный закон «Об оперативно-розыскной деятельности».

² См.: Федеральный закон «Об оперативно-розыскной деятельности»: научно-практический комментарий / под ред. В.В. Николюка, В.В. Кальницкого, А.Е. Чечетина. Омск, 1996. С. 4, 41.

³ См., например: Иванов В.И. Судебный контроль за осуществлением оперативно-розыскных мероприятий : дис. ... канд. юрид. наук. Омск, 2011. 232 с. ; Казак А.Е. Оперативно-розыскная деятельность органов внутренних дел и права человека : дис. ... канд. юрид. наук: СПб., 1997. С. 120 ; Маслов В.В. Деятельность суда по обеспечению прав и законных интересов граждан в процессе оперативно-розыскных мероприятий : дис. ... канд. юрид. наук. Екатеринбург, 2011. 181 с. ; Его же. Судебный контроль в процессе оперативно-розыскной деятельности – гарантии прав и законных интересов : монография. Екатеринбург, 2008. 116 с. ; Шатохин И.Д. Принцип уважения и соблюдения прав и свобод человека и гражданина в оперативно-розыскной деятельности : дис. ... канд. юрид. наук. Барнаул, 2018 ; Алферов В.Ю., Гришин А.И., Ильин Н.И. Правовые основы оперативно-розыскной

Следует, однако, отметить, что мнение о наличии у суда контрольных функций по отношению к оперативно-розыскным мероприятиям, требующим ограничения прав и свобод человека, принимается не всеми исследователями, а значит, и понятие «судебный контроль» ставится ими под сомнение, тем более, что в законодательстве об оперативно-розыскной деятельности такое понятие не используется¹.

Поскольку данный дискуссионный вопрос находится за пределами проблематики настоящего исследования, представляется целесообразным отметить, что в данной работе используется понятие «судебный контроль».

В ст. 8 Федерального закона «Об оперативно-розыскной деятельности» также указана информация, которая является необходимым условием проведения оперативно-розыскных мероприятий, связанных с ограничением прав и свобод граждан. К таковой относится информация о признаках готовящегося, совершаемого или совершенного противоправного деяния; о лицах, которые готовят, совершают или уже совершили такое деяние; «о событиях или действиях (бездействии), создающих угрозу государственной, военной, экономической, информационной или экологической безопасности Российской Федерации»².

Как справедливо отмечают исследователи, ключевая роль в обеспечении законности осуществления оперативно-розыскных мероприятий принадлежит

деятельности : учеб. пособие / под общ. ред. В.В. Степанова. 3-е изд., испр. и доп. Саратов, 2016. С. 189–192 ; Дубоносов Е.С. Оперативно-розыскная деятельность : учебник для вузов. 4-е изд., перераб. и доп. М., 2014. С. 407–412 ; Оперативно-розыскная деятельность : учебник / под ред. И.А. Климова. М., 2014. С. 340–344 ; Основы оперативно-розыскной деятельности : учебник / под ред. С.В. Степашина. СПб., 1999. С. 683 ; Основы оперативно-розыскной деятельности : учеб. пособие / под ред. А.Е. Чечетина. Хабаровск, 2014. С. 224–228 ; Теория оперативно-розыскной деятельности : учебник / под ред. К.К. Горяинова, В.С. Овчинского, Г.К. Синилова. 3-е изд., перераб. и доп. М., 2014. С. 647–654 ; и др.

¹ См., например: Железняк Н.С. Законодательное регулирование оперативно-розыскной деятельности: учебное пособие. Красноярск, 2010. С. 273–274 ; Его же. Основы оперативно-розыскной деятельности: учебник. Красноярск, 2013. С. 268–269 ; Каретников А.С., Арзамасцева К.А. Является ли деятельность суда по рассмотрению и разрешению ходатайств должностных лиц органов предварительного расследования судебным контролем? // Российская юстиция. 2010. № 4. С. 66–69 ; и др.

² Федеральный закон «Об оперативно-розыскной деятельности».

основаниям и условиям проведения рассматриваемых мероприятий. Именно указанные основания и условия, установленные в Федеральном законе «Об оперативно-розыскной деятельности» являются гарантом обеспечения конституционных прав граждан, которые оказались вовлеченными в сферу оперативно-розыскной деятельности; наличие оснований и соблюдение условий позволяет делать выводы о законности проведения оперативно-розыскных мероприятий¹.

В юридической науке высказываются мнения о сужении в законе круга лиц, права которых могут быть ограничены при проведении оперативно-розыскных мероприятий. Например, И.А. Адмиралова отмечает, что прослушивание телефонных переговоров не может осуществляться в отношении лиц, которые знают место нахождения лица, находящегося в розыске, поскольку согласно ст. 8 Федерального закона «Об оперативно-розыскной деятельности» прослушивание телефонных переговоров допускается только в отношении лиц, подозреваемых, обвиняемых в совершении преступлений, а также лиц, которые могут располагать сведениями об указанных преступлениях². Естественным выходом из указанной ситуации автор считает внесение изменений в законодательство об оперативно-розыскной деятельности, позволяющих расширить круг лиц, в отношении которых может быть ограничено право на тайну телефонных переговоров.

А.Л. Аганесян обращает внимание на другую сторону данной проблемы: при осуществлении прослушивания телефонных переговоров могут прослушиваться разговоры граждан, которые не имеют никакого отношения к пре-

¹ См.: Одношевин И.А. Основания осуществления оперативно-розыскных мероприятий – гарантия конституционных прав граждан, вовлеченных в сферу оперативно-розыскной деятельности // Актуальные проблемы российского права. 2019. № 5 // СПС «КонсультантПлюс».

² См.: Адмиралова И.А. Пути совершенствования законодательных норм, направленных на защиту прав и свобод граждан в оперативно-розыскной деятельности полиции // Вестник Всероссийского института повышения квалификации сотрудников Министерства внутренних дел Российской Федерации. 2018. № 1 (45). С. 35–39. С. 39.

ступлению и ничего не знающие о нем. Таким образом затрагивается конституционное право этих лиц на тайну переговоров, которые могут носить личный или иной характер и содержат информацию, которую гражданин хотел бы скрыть¹. Иными словами, при прослушивании телефонных переговоров ограничивается право на их тайну не только тех лиц, которые указаны в законе, но и иных, и ограничение права в отношении последних можно расценивать как заведомо незаконное.

Как представляется, в данной ситуации такое категорическое суждение о нарушении конституционных прав граждан не совсем верно, поскольку в ст. 5 Федерального закона «Об оперативно-розыскной деятельности» содержится прямой запрет на разглашение сведений, «которые затрагивают неприкосновенность частной жизни, личную и семейную тайну, честь и доброе имя граждан и которые стали известными в процессе проведения оперативно-розыскных мероприятий, без согласия граждан, за исключением случаев, предусмотренных федеральными законами»². Таким образом, можно утверждать, что законодатель в достаточной степени позаботился о соблюдении в ходе осуществления оперативно-розыскных мероприятий конституционных прав и свобод граждан, в том числе тех, которые случайно попали в поле зрения оперативных работников.

Более того, согласно Определению Конституционного Суда Российской Федерации от 17 июня 2010 г. № 844-О-О «поскольку право на тайну переписки, телефонных переговоров, почтовых, телеграфных и иных сообщений принадлежит конкретному лицу, а судебное решение о прослушивании телефонных переговоров также выносится в отношении конкретного лица, ограничение этого конституционного права не зависит от того, по какому телефону

¹ См.: Аганесян А.Л. Теоретические и правовые основы использования результатов оперативно-розыскной деятельности при расследовании преступлений : автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Владимир, 2005. С. 14–15.

² Федеральный закон «Об оперативно-розыскной деятельности».

ведутся переговоры лица, в отношении которого осуществляется данное оперативно-розыскное мероприятие»¹.

Таким образом, прослушивание в процессе оперативно-розыскных мероприятий лиц, которые не имеют отношения к делу, нельзя считать незаконным ограничением их конституционных прав, если такое прослушивание связано с законным прослушиванием их собеседника и если информация, касающаяся данных лиц, остается конфиденциальной. Если оперативным работникам становится доступна личная или служебная информация, касающаяся посторонних лиц, она в силу прямого указания закона не может быть обнародована или использована в незаконных целях.

Главной проблемой ограничения прав и свобод человека в ходе оперативно-розыскных мероприятий, как представляется, становится тот факт, что решение о необходимости такого ограничения принимается должностными лицами в отношении конкретного человека или сравнительно небольшой группы лиц, что порой расширяет поле для необоснованных решений и даже злоупотреблений.

Если в условиях чрезвычайного, военного положения или контртеррористической операции основания введения таких особых правовых режимов, как правило, очевидны, то решение об ограничении прав и свобод граждан для проведения оперативно-розыскных мероприятий нередко может быть субъективным и необоснованным, а порой и преследующим преступные цели (например, получение конфиденциальной информации для последующего шантажа и т.д.).

Это подтверждается результатами проверок надзорного органа, которые становятся достоянием гласности. Так, прокуратура выявляет достаточно большое количество нарушений при проведении прослушивания телефонных

¹ Определение Конституционного Суда РФ от 17 июня 2010 г. № 844-О-О «Об отказе в принятии к рассмотрению жалобы гражданина Юрчука Михаила Юрьевича на нарушение его конституционных прав пунктом 10 части первой статьи 6, подпунктом 1 пункта 2 части первой статьи 7 и статьей 9 Федерального закона “Об оперативно-розыскной деятельности”» // СПС «КонсультантПлюс».

переговоров, снятия информации с технических каналов связи, обследования жилых помещений и зданий, получения компьютерной информации. Среди указанных нарушений проведение оперативно-розыскных мероприятий по информации о преступлении, по которому производство предварительного следствия необязательно, по информации о преступлении небольшой тяжести; неуведомление судьи в течение 24 часов с момента начала проведения оперативно-розыскного мероприятия, не терпящего отлагательства; неполучение в течение 48 часов судебного решения о законности начатых неотложных оперативно-розыскных мероприятий и разрешении их последующего проведения; несоблюдение условий о необходимости передачи следователю результатов прослушивания телефонных переговоров при возбуждении уголовного дела в отношении лица, телефонные и иные переговоры которого прослушиваются в соответствии с Федеральным законом «Об оперативно-розыскной деятельности», для дальнейшего использования в соответствии с уголовно-процессуальным законодательством; уничтожение постановлений руководителей осуществляющих оперативно-розыскную деятельность органов, а также суда о разрешении проведения оперативно-розыскных мероприятий и др.¹.

Ученые отмечают необеспеченность должным образом прав человека в ходе оперативно-розыскных мероприятий², и это мнение подтверждается увеличением количества обращений в суды, включая Конституционный Суд Российской Федерации, на нарушение прав человека лицами, осуществляющими оперативно-розыскную деятельность.

Упомянутый выше судебный контроль, казалось бы, должен стать надежной преградой для таких злоупотреблений, однако на практике это не

¹ См., например: Нуриев Т.М., Купов А.А. Надзор за соблюдением прав граждан органами внутренних дел при осуществлении оперативно-розыскной деятельности // Законность. 2019. № 8 ; Гармаев Ю.П., Викулов О.В. Ошибки и нарушения закона в сфере оперативно-розыскной деятельности : практическое пособие. Вып. 1. 2020 // СПС «Консультант-Плюс».

² См., например: Шатохин И.Д. Принцип уважения и соблюдения прав и свобод человека и гражданина в оперативно-розыскной деятельности : дис. ... канд. юрид. наук. Барнаул, 2018. С. 68.

всегда так. Более того, нередко ненадлежащее отношение к своим обязанностям судьи при рассмотрении запроса на проведение оперативно-розыскных мероприятий не только способствует нарушению прав и свобод человека, но и усложняет процесс восстановления законности надзорным органом. Как отмечают исследователи, наибольшую опасность для законности представляют незаконные судебные решения на проведение оперативно-розыскных мероприятий, которые придают последним легитимный вид и влекут возможность использовать результаты оперативно-розыскных мероприятий в качестве основания для возбуждения уголовных дел или доказательств в уголовном процессе; именно такие ситуации являются наиболее сложными для надзорных органов¹. Отмечается, что судьи нередко разрешают оперативно-розыскные мероприятия, связанные с ограничением прав и свобод граждан, ограничиваясь «информацией, изложенной в ходатайстве органа дознания, тогда как она в некоторых случаях оперативными материалами не подтверждается либо вообще надуманна. В результате создаются благоприятные условия для злоупотреблений»².

Согласно ст. 9 Федерального закона «Об оперативно-розыскной деятельности» судья может затребовать дополнительные материалы, обосновывающие необходимость оперативно-розыскного мероприятия, в ходе которого будут ограничены права и свободы человека и гражданина, однако такое требование не является его обязанностью.

Таким образом, противодействие незаконному ограничению прав и свобод граждан в ходе оперативно-розыскных мероприятий со стороны органов, их осуществляющих, может на первом этапе оказать только судья, личность которого приобретает важнейшее значение для соблюдения законности в этом случае. Поверхностное отношение судьи к даче разрешения на проведение

¹ См.: Нуриев Т.М., Купов А.А. Надзор за соблюдением прав граждан органами внутренних дел при осуществлении оперативно-розыскной деятельности // Законность. 2019. № 8.

² Там же.

оперативно-розыскных мероприятий, связанных с ограничением конституционных прав и свобод человека и гражданина, влечет за собой нарушение этих прав, открывает дорогу нарушениям закона и злоупотреблениям.

В связи с этим следует согласиться с предложением, согласно которому в ст. 9 Федерального закона «Об оперативно-розыскной деятельности» нужно внести изменения, обязывающие сотрудников оперативных служб при обращении в суд с ходатайством о даче разрешения на проведение оперативно-розыскных мероприятий представлять достаточные обоснования необходимости ограничения прав граждан; также необходимо закрепить обязательность предоставления судье веских документированных доказательств, помимо информации, изложенной в ходатайстве органа дознания¹. Однако необходимо внести в данное утверждение некоторое терминологическое уточнение: на указанном этапе оперативно-розыскной деятельности доказательств быть не может. Согласно Определению Конституционного Суда Российской Федерации от 24 ноября 2005 г. № 448-О «результаты оперативно-розыскных мероприятий являются не доказательствами, а лишь сведениями об источниках тех фактов, которые, будучи полученными с соблюдением требований Федерального закона “Об оперативно-розыскной деятельности”, могут стать доказательствами только после закрепления их надлежащим процессуальным путем, а именно на основе соответствующих норм уголовно-процессуального закона»². Иными словами, судебное решение должно базироваться на весомых объективных данных и содержать доказательства.

Анализируя положения ст. 8 Федерального закона «Об оперативно-розыскной деятельности», нельзя пройти мимо противоречивой нормы, согласно которой, как уже говорилось, основанием ограничения конституционных прав

¹ См.: Нуриев Т.М., Купов А.А. Надзор за соблюдением прав граждан органами внутренних дел при осуществлении оперативно-розыскной деятельности // Законность. 2019. № 8 // СПС «КонсультантПлюс».

² Определение Конституционного Суда Российской Федерации от 24 ноября 2005 г. № 448-О «Об отказе в принятии к рассмотрению жалобы гражданина Каланчева Вадима Анатольевича на нарушение его конституционных прав положениями статей 8 и 9 Федерального закона “Об оперативно-розыскной деятельности”» // СПС «КонсультантПлюс».

и свобод является информация о «событиях или действиях (бездействии), создающих угрозу государственной, военной, экономической, информационной или экологической безопасности Российской Федерации»¹. Противоречие здесь видится в том, что законодатель обозначил закрытый перечень видов безопасности, угроза которым позволяет при наличии судебного решения ограничивать права и свободы человека и гражданина. Однако выделение в законе одних видов национальной безопасности и игнорирование других представляется совершенно неправильным. Получается, что, например, угроза общественной или транспортной безопасности не может являться законным основанием для проведения оперативно-розыскных мероприятий, связанных с ограничением конституционных прав и свобод. То же самое можно сказать и о других видах безопасности. Такое положение связано прежде всего с отсутствием терминологической выверенности законодательства в сфере безопасности в целом.

Указанное противоречие, как представляется, может быть устранено посредством замены в рассматриваемой норме слов «государственной, военной, экономической, информационной или экологической безопасности Российской Федерации» фразой «безопасности личности, общества и государства в Российской Федерации». Такое решение позволит охватить все виды безопасности, вытекающие из трех основополагающих ее объектов.

Наконец, вопросы возникают к секретности, которой сопровождается оперативно-розыскная деятельность. Режим секретности соответствует принципам «конспирации, сочетания гласных и негласных методов и средств»², закрепленным в ст. 3 Федерального закона «Об оперативно-розыскной деятель-

¹ Нуриев Т.М., Купов А.А. Надзор за соблюдением прав граждан органами внутренних дел при осуществлении оперативно-розыскной деятельности // Законность. 2019. № 8 // СПС «КонсультантПлюс».

² Федеральный закон «Об оперативно-розыскной деятельности».

ности». Как справедливо отмечают исследователи, негласность как объективная необходимость в борьбе с преступностью неразрывно связана с режимом секретности¹.

В юридической литературе можно встретить следующее определение негласности: «...применительно к оперативно-розыскной деятельности негласность представляет собой статическое состояние определенной системы (информации, деятельности и т. п.), скрываемой от заинтересованных лиц. В свою очередь, обеспечение негласности (динамическая составляющая) представляет собой деятельность субъектов и участников оперативно-розыскной деятельности, направленную на сокрытие от определенной группы лиц информации, способной нанести ущерб интересам раскрытия, расследования преступления»².

Думается, в такой дефиниции содержится принципиальная неточность, заключенная в словосочетаниях «скрываемой от заинтересованных лиц» и «сокрытие от определенной группы лиц информации».

Как представляется, сокрытие информации об оперативно-розыскных мероприятиях распространяется далеко не только на заинтересованных лиц, под которыми, очевидно, понимаются лица, подозреваемые в совершении преступления или в подготовке к последнему, а также обладающие информацией о таких подозреваемых и даже случайные их знакомые или собеседники (если речь идет о прослушивании телефонных переговоров). Группа лиц, от которых рассматриваемая информация должна быть скрыта, не всегда является определенной, поскольку в ходе оперативно-розыскной деятельности круг таких лиц может расширяться, причем даже помимо воли оперативных работников,

¹ См.: Катков С.В., Корнаухова Н.Г. Режим секретности в оперативно-розыскной деятельности органов внутренних дел: отдельные проблемы теории и практики // Вестник Волгоградской академии МВД России. 2019. № 4 (51). С. 137–146. С. 138.

² Павличенко Н.В., Самоделкин А.С. Негласность в оперативно-розыскной деятельности // Вестник Волгоградской академии МВД России. 2012. № 3 (22). С. 88–93. С. 89.

например, в процессе прослушивания телефонных переговоров подозреваемого с лицами, которые изначально не были вовлечены в процесс оперативно-розыскных мероприятий.

Исходя из сказанного, следует вернуться к рассмотренной выше проблеме, когда не имеющий отношения к готовящемуся или совершенному преступлению субъект может оказаться в условиях ограничения своих конституционных прав, чаще всего не подозревая этого. Как уже говорилось выше, информация, полученная в ходе оперативно-розыскных мероприятий, не может быть предана огласке, однако закрытость сферы оперативно-розыскной деятельности на практике нередко приводит к злоупотреблениям.

Вопрос о том, насколько существующий режим секретности в оперативно-розыскной деятельности соответствует сегодняшним реалиям, в науке и практике остается открытым. Так, говоря о научном осмыслении тактики оперативно-розыскной деятельности, ученые отмечают излишнюю закрытость и неоправданную секретность последней, когда даже исследователю часто недоступна информация о тактике проведения оперативно-розыскных мероприятий, которая в то же время не является тайной для бывших работников силовых структур и даже преступников¹.

Уместным в данном контексте представляется упоминание об определении Конституционного Суда Российской Федерации от 14 июля 1998 г. № 86-О², которым высший конституционный судебный орган прекратил производство по делу о проверке на соответствие Конституции Российской Федерации всех оспариваемых заявительницей положений Федерального закона «Об оперативно-розыскной деятельности». Наибольший интерес представляет не столько само определение, сколько особые мнения, которые выразили сразу

¹ См., например: Глазунов Б.Б. Должна ли наука о тактике оперативно-розыскной деятельности быть секретной? // Сборник материалов криминалистических чтений. 2014. № 10. С. 85–87.

² Определение Конституционного Суда Российской Федерации от 14 июля 1998 г. № 86-О «По делу о проверке конституционности отдельных положений Федерального закона “Об оперативно-розыскной деятельности” по жалобе гражданки И. Г. Черновой» // СПС «КонсультантПлюс».

четверо судей и в которых эти судьи обратили внимание на возможность злоупотреблений со стороны органов, осуществляющих оперативно-розыскную деятельность с использованием положения рассматриваемого законодательного акта о секретности оперативной информации, на превращение временного по сути ограничения прав и свобод человека в постоянные и т.д.¹

Указанная закрытость рассматриваемой сферы свойственна и обыденной жизни: законопослушные граждане, как правило, отчетливо не представляют, в каком случае их конституционные права могут быть ограничены в рамках оперативно-розыскных мероприятий, что является злоупотреблением и как защитить свои права и законные интересы.

В связи с этим представляется оправданным доведение до широкой общественности ежегодных аналитических обзоров о проведении оперативно-розыскных мероприятий и о выявленных нарушениях прав и свобод граждан, в которых сохранялись бы все требования к соблюдению режима секретности. Такие обзоры, очевидно, должны готовиться совместно органами, осуществляющими оперативно-розыскную деятельность, и надзорными органами.

Кроме того, целесообразным представляется введение в Федеральный закон «Об оперативно-розыскной деятельности» нормы, которая обязывала бы по окончании оперативно-розыскных мероприятий информировать граждан, невольно вовлеченных в процесс оперативно-розыскных мероприятий, о получении о них информации и о неразглашении ее, а также о последующем ее

¹ См. подробнее: Особое мнение судьи Конституционного Суда Российской Федерации А.Л. Кононова по делу о проверке конституционности отдельных положений Федерального закона «Об оперативно-розыскной деятельности» по жалобе гражданки И.Г. Черновой // СПС «КонсультантПлюс»; Особое мнение судьи Конституционного Суда Российской Федерации Т.Г. Морщаковой по делу о проверке конституционности отдельных положений Федерального закона «Об оперативно-розыскной деятельности» по жалобе гражданки И.Г. Черновой // СПС «КонсультантПлюс»; Особое мнение судьи Конституционного Суда Российской Федерации Г.А. Гаджиева по делу о проверке конституционности отдельных положений федерального закона от 12 августа 1995 года «Об оперативно-розыскной деятельности» по жалобе гражданки И.Г. Черновой // СПС «КонсультантПлюс»; Особое мнение судьи Конституционного Суда Российской Федерации В.И. Олейника по делу о проверке конституционности отдельных положений федерального закона от 12 августа 1995 года «Об оперативно-розыскной деятельности» по жалобе гражданки И.Г. Черновой // СПС «КонсультантПлюс».

уничтожении, когда необходимость в сохранении секретности информации миновала. Следует также расширить полномочия органов прокуратуры по выявлению и принятию мер в случае незаконного использования информации (или ее утечки), полученной в ходе оперативно-розыскных мероприятий.

Как представляется, режим секретности, который свойствен оперативно-розыскной деятельности, в частности требующей ограничения прав и свобод граждан, оправдан, поскольку указанная деятельность, как отмечалось, осуществляется в целях обеспечения безопасности личности, общества и государства. Однако предложенные выше меры помогут придать действующему законодательству об оперативно-розыскной деятельности и правоприменительной практике еще большую легитимность.

Подводя итоги главы 2, следует, как представляется, обратить особое внимание на следующие аспекты, связанные с ограничениями прав и свобод человека и гражданина в условиях особых правовых режимов в целях обеспечения национальной безопасности.

1. Положительным в законодательстве об особых правовых режимах (федеральные законы «О чрезвычайном положении», «О военном положении», «О противодействии терроризму») можно считать тот факт, что предусмотренные в нем ограничения прав и свобод человека и гражданина достаточно умеренны и в целом можно считать подход законодателя в данной сфере соответствующим принципам гуманизма и справедливости. Так, например, ограничениям подлежит деятельность лишь тех политических партий и общественных объединений, которые содействуют сохранению или усугублению причин, ставших основанием для введения того или иного особого правового режима, или направлены на подрыв обороны страны и создание угрозы безопасности государства.

Все ограничения прав и свобод носят временный характер и действуют лишь до того момента, когда причины, ставшие основанием для введения особого правового режима, будут устранены.

Однако нельзя не отметить и некоторые негативные аспекты ограничения прав и свобод человека и гражданина в условиях особых правовых режимов.

Прежде всего следует отметить, что на конституционном уровне абсолютные (неограничиваемые) основные права обозначены лишь в ст. 56, посвященной чрезвычайному положению, и представленный в ч. 3 данной статьи перечень таких прав, как показывает анализ Основного Закона и законодательства России, не может считаться универсальным. В связи с этим абсолютными, не подлежащими никаким ограничениям ни при каких обстоятельствах права и свободы становятся благодаря постановлениям Конституционного Суда Российской Федерации, однако это достаточно медленный процесс.

Вопросы вызывают некоторые положения Федерального закона «О противодействии терроризму» в части внесудебного прослушивания телефонных переговоров, что не соответствует Конституции Российской Федерации. Отдельной проблемой является законодательно предусмотренная возможность уничтожения захваченного террористами водного или воздушного судна с заложниками и экипажем, поскольку речь может идти не об ограничении права на жизнь, а об отмене этого права, что противоречит конституционным нормам.

2. В теоретическом плане целесообразно использовать применительно к таким правовым явлениям, как чрезвычайное, военное положения и контртеррористическая операция понятие «особый правовой режим», отказавшись, например, от понятия «административно-правовой режим». Тем самым подчеркивается многоотраслевая сущность данного явления, позволяющая более глубоко исследовать его, в частности в конституционно-правовом аспекте. Следует признать, что все правовые режимы объективно подразделяются на обычные и особые, которые в свою очередь целесообразно разделять на постоянные и чрезвычайные. Последние характеризуются межотраслевым регулированием, высоким уровнем угрозы национальной безопасности, необходимостью ограничения прав человека.

3. Оперативно-розыскная деятельность осуществляется не в связи с возникновением некой особой ситуации, а постоянно, противостоя преступным посягательствам. Этот факт может служить основанием для признания оперативно-розыскной деятельности специфическим особым правовым режимом, занимающим свою нишу среди указанных режимов. Вместе с тем в каждом конкретном случае оперативно-розыскная деятельность носит временный характер.

Следует внести изменения в Федеральный закон «Об оперативно-розыскной деятельности», в соответствии с которыми: 1) в ст. 8 слова «событиях или действиях (бездействии), создающих угрозу государственной, военной, экономической, информационной или экологической безопасности Российской Федерации» следует заменить на «безопасности личности, общества и государства в Российской Федерации»; 2) в ст. 9 ввести норму, обязывающую органы, осуществляющие оперативно-розыскную деятельность, связанную с ограничением прав и свобод человека и гражданина, предоставлять в суд материалы, обосновывающие необходимость такого рода оперативно-розыскных мероприятий и ограничения прав и свобод, а также норму, предусматривающую обязательность подкрепления судебного решения объективными данными; 3) ввести в закон норму, обязывающую органы, осуществляющие оперативно-розыскную деятельность, информировать граждан, оказавшихся в сфере оперативно-розыскных мероприятий случайно, о полученной о них информации, о ее неразглашении и последующем ее уничтожении; такая норма будет полностью соответствовать конституционному положению ч. 2 ст. 24.

Кроме того, следует законодательно обеспечить широкое информирование граждан о нарушениях прав и свобод человека в ходе проведения оперативно-розыскных мероприятий посредством обобщенных аналитических материалов, подготовленных совместно прокуратурой и органами, осуществляющими оперативно-розыскную деятельность.

Глава 3

Ограничения прав и свобод человека в условиях новых угроз национальной безопасности в современной России

3.1. Ограничения прав и свобод человека в контексте противодействия новой коронавирусной инфекции COVID-19 в России

Как уже отмечалось выше, одним из оснований ограничения прав и свобод человека в соответствии со ст. 55 Конституции Российской Федерации является защита здоровья. В Сиракузских принципах угроза здоровью населения трактуется как угроза всему населению или отдельным лицам. Иными словами, защита здоровья непосредственно связана с общественной и личной безопасностью. Наиболее очевидной значимость защиты здоровья в контексте ограничения прав и свобод человека в целях обеспечения национальной безопасности стала в период пандемии COVID-19. То, что борьба с коронавирусной инфекцией и ее последствиями посредством ограничения целого ряда прав и свобод суть не что иное как обеспечение национальной безопасности, можно обосновать следующим образом. В Стратегии национальной безопасности обеспечение защиты населения от опасных инфекционных заболеваний отнесено одновременно и к общественной, и к государственной безопасности. Помимо этого, такие меры, как, например, отмена плановых операций, сокращение медицинской помощи специалистов в медицинских учреждениях, были, в частности, призваны обеспечить личную безопасность конкретных людей (об этом подробнее сказано выше). Таким образом, ограничительные меры государства, направленные на борьбу с COVID-19, были обусловлены интересами национальной безопасности в совокупности трех ее базовых объектов: безопасность личности, безопасность общества, безопасность государства. Именно поэтому отдельное исследование ограничительных мер в условиях

пандемии представляется наиболее значимым и актуальным среди прочих угроз здоровью населения.

Начавшаяся в 2019 году в Китае пандемия новой коронавирусной инфекции COVID-19 в короткое время распространилась по всему миру. Не стала исключением и Российская Федерация. В ситуации нового вызова национальной безопасности России оказалось, что, казалось бы, выверенное существующее законодательство об особых режимах, прежде всего о чрезвычайном положении, не способно удовлетворить требования локализации возникшей глобальной угрозы. Именно с этим связан тот факт, что власти пришлось вводить дополнительное нормативное регулирование деятельности общества для эффективного противостояния бушующей пандемии, в том числе связанное с ограничением конституционных прав и свобод человека и гражданина.

Ученые достаточно быстро откликнулись на новый вызов в виде пандемии и по горячим следам начали анализировать те ограничения прав человека, которые вводились на уровне федерального центра и субъектов Российской Федерации. В центре внимания ученых оказались, в том числе, вопросы об оправданности, адекватности и, главное, конституционности этих ограничений. В то же время на сегодняшний день нет комплексного, всестороннего и аргументированного исследования, посвященного правомерности тех ограничений прав, которые имели место в период пандемии.

Следует начать с рассмотрения самой сущности пандемии, которая анализировалась как некий совершенно особый вид чрезвычайной ситуации, не имеющий отношения к угрозам национальной безопасности. Так, в одной из научных статей утверждается, что «система управления в условиях пандемии имеет более сложный, многоуровневый, отчасти даже сетевой характер, *по сравнению с чрезвычайными ситуациями, возникающими в связи с угрозами национальной безопасности и общественному порядку* (курсив мой. – С.Я.)»¹.

¹ Варламова Н.В. Пандемия COVID-19 как вызов конституционному правопорядку // Сравнительное конституционное обозрение. 2020. № 6 // СПС «КонсультантПлюс».

Иными словами, автор не относит пандемию к угрозам национальной безопасности, что представляется принципиально неверным, ибо большинство ограничений конституционных прав и свобод человека и гражданина имеет первоочередной целью именно обеспечение национальной безопасности или в единстве всех ее ключевых объектов (личность, общество, государство) или в контексте одного либо двух объектов. В противном случае такие ограничения становятся по определению нелегитимными.

Более того, пандемия коронавирусной инфекции COVID-19 – один из самых ярких примеров угрозы национальной безопасности не только России, но и любого другого государства. Пандемия представляла и продолжает представлять угрозу и конкретным личностям, и обществу в целом, и государству, то есть национальной безопасности во всей совокупности ее ключевых объектов.

В условиях пандемии перед властью встал сложный вопрос, как обеспечить противодействие возникшей угрозе, оставаясь в правовом поле и, как призвал директор Европейского регионального бюро Всемирной организации здравоохранения, «обеспечить оптимальный баланс между защитой здоровья населения, предотвращением экономической и социальной дестабилизации и соблюдением прав человека»¹.

В одной из публикаций 2021 года справедливо отмечалось, что внутреннее настроение населения на тот момент отличалось крайней нестабильностью, негативными тенденциями, ростом недоверия к властям, общей напряженностью, упадническими наклонностями, которые были обусловлены длительностью посткоронавирусного образа жизни и недовольством действиями власти. В этих условиях, как отмечал автор публикации, государство должно

¹ ВОЗ объявила о начале пандемии COVID-19 // Всемирная организация здравоохранения. Европейское региональное бюро. 2020. 12 марта. URL: <http://www.euro.who.int/ru/health-topics/health-emergencies/coronavirus-covid-19/news/news/2020/3/who-announces-covid-19-outbreak-a-pandemic> (дата обращения: 24.02.2022).

было предпринять усилия, направленные на сплочение общества, на укрепление доверия граждан к власти, «для приведения внутреннего компонента национальной безопасности в то состояние, при котором государство сможет располагать ресурсами и возможностями для ответа уже внешним угрозам национальной безопасности»¹.

Следует отметить, что на сегодняшний день ситуация с последствиями пандемии по большей части стабилизирована. Однако остались вопросы на будущее. И одним из них, как представляется, является следующий: как заблаговременно обеспечить надежное правовое регулирование ограничения прав и свобод человека и гражданина в таких или подобных ситуациях.

Для того чтобы ответить на этот вопрос, необходимо вспомнить, каким образом власть обеспечивала безопасность граждан, общества и государства в наиболее острый период пандемии.

Как отмечено в докладе в Совете при Президенте Российской Федерации по развитию гражданского общества и правам человека «Уроки эпидемии с точки зрения соблюдения прав и свобод человека и гражданина», «законодательство предусматривает несколько вариантов реагирования в подобных ситуациях»²: введение чрезвычайного положения в соответствии с Федеральным конституционным законом от 30 мая 2001 г. № 3-ФКЗ «О чрезвычайном положении»³; введение режима повышенной готовности в соответствии с Феде-

¹ Мирвода К.А. Вызов пандемии как угроза дестабилизации внутреннего компонента национальной безопасности государства // Обеспечение национальной безопасности в свете глобальных вызовов современности : материалы международной научно-практической конференции. Иркутск, 2021. С. 120–128. С. 126.

² Уроки эпидемии с точки зрения соблюдения прав и свобод человека и гражданина : доклад в Совете при Президенте Российской Федерации по развитию гражданского общества и правам человека. URL : <http://www.president-совет.ru/files/2e/b9/2eb9954e02a7fe98779d8ece613fca91.pdf> (дата обращения: 21.02.2023).

³ Федеральный конституционный закон от 30 мая 2001 г. № 3-ФКЗ «О чрезвычайном положении» // СПС «КонсультантПлюс».

ральным законом от 21 декабря 1994 г. № 68-ФЗ «О защите населения и территорий от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера»¹; введение дополнительных ограничительных и санитарно-противоэпидемических мероприятий в соответствии с Федеральным законом от 30 марта 1999 г. № 52-ФЗ «О санитарно-эпидемиологическом благополучии населения»². «Три названных режима, – по мнению авторов указанного доклада, – различаются по степени ограничительного воздействия, самым жестким является режим чрезвычайного положения, самым мягким – ограничительные мероприятия. Такой вариативности достаточно для выбора оптимального сценария реагирования на ситуацию пандемии»³.

Действительно, вариативность, казалось бы, достаточная, но ее явно не хватило, во всяком случае в некоторых действовавших на тот момент законодательных актах; именно поэтому в законы пришлось в экстренном порядке вносить изменения и дополнения. Следует особо отметить, что меры, связанные с ограничением конституционного права человека на свободное передвижение, в некоторых регионах были введены до внесения упомянутых изменений, а значит, действия властей отдельных субъектов РФ, по справедливому мнению М.В. Агальцовой и Т.В. Имановой вывели «самоизоляцию, введенную в регионах до 1 апреля 2020 г., за рамки Закона»⁴. Иными словами, в период до 1 апреля 2020 года требование самоизоляции непосредственно нарушало (а не ограничивало) конституционные права человека, что с точки зрения конституционализма совершенно недопустимо.

¹ Федеральный закон от 21 декабря 1994 г. № 68-ФЗ «О защите населения и территорий от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера» // СПС «КонсультантПлюс».

² Федеральный закон от 30 марта 1999 г. № 52-ФЗ «О санитарно-эпидемиологическом благополучии населения» // СПС «КонсультантПлюс».

³ Уроки эпидемии с точки зрения соблюдения прав и свобод человека и гражданина : доклад в Совете при Президенте Российской Федерации по развитию гражданского общества и правам человека. М.: 2020. URL : <http://www.president-sovet.ru/files/2e/b9/2eb9954e02a7fe98779d8ece613fca91.pdf>

⁴ Агальцова М.В., Иманова Т.В. Самоизоляция: анализ законности и конституционности антивирусных мер // Закон. 2020. № 5. С. 9.

Хронологически развитие нормативно-правовой базы, призванной противостоять распространению коронавирусной инфекции, выглядело следующим образом.

В связи с тем, что коронавирусная инфекция появилась в Китае, режим повышенной готовности был объявлен прежде всего в тех российских регионах, которые граничат с этой страной¹. Главы этих приграничных субъектов РФ в своих распоряжениях, как правило, определяли задачи для органов государственной власти по недопущению завоза и распространения COVID-19. Однако в марте в нормативные акты вносятся изменения, в которых появляются ограничения прав и свобод человека и гражданина, в частности, в связи с рекомендациями о самоизоляции. Следует отметить, что рекомендательный характер самоизоляции очень скоро превратился в императивный, и на граждан уже возлагалась обязанность самоизолироваться, за неисполнение которой предусматривались санкции.

К середине марта 2020 года режим повышенной готовности был введен во всех без исключения регионах России².

После объявления Президентом России нерабочих дней³ меры, связанные с самоизоляцией, ужесточались и охватывали все большее количество граждан.

¹ См., например: распоряжение губернатора Амурской области от 27 января 2020 г. № 10-р «О введении режима повышенной готовности» // СПС «Гарант»; распоряжение правительства Республики Бурятия от 7 февраля 2020 г. № 72-р «О вводе режима функционирования “повышенная готовность” для территориальной подсистемы единой государственной системы предупреждения и ликвидации чрезвычайных ситуаций Республики Бурятия» // СПС «Гарант»; распоряжение губернатора Еврейской автономной области от 5 февраля 2020 г. № 14-рг «О введении режима повышенной готовности на территории Еврейской автономной области» // СПС «Гарант»; распоряжение правительства Хабаровского края от 13 февраля 2020 г. № 120-рп // Официальный интернет-портал правовой информации. URL: <http://publication.pravo.gov.ru/Document/View/2700202002170005> (дата обращения: 18.05.2023).

² См., например: По всей России ввели режим повышенной готовности из-за коронавируса // РИА Новости. 2020. 20 марта. URL: <https://ria.ru/20200320/1568916103.html> (дата обращения: 18.05.2023).

³ Указ Президента РФ от 25 марта 2020 г. № 206 «Об объявлении в Российской Федерации нерабочих дней» // СПС «КонсультантПлюс».

Как представляется, все ограничения, связанные с противодействием пандемии COVID-19 можно классифицировать по следующим критериям.

I. С точки зрения правового регулирования *федеральные и региональные*.

1. *Федеральные ограничения прав и свобод* в связи с распространением коронавирусной инфекции носили общий характер. Основная ответственность за эпидемиологическую ситуацию в субъектах РФ возлагалась на глав регионов.

К основополагающим нормативным правовым актам федерального уровня в данной области следует отнести следующие: указы Президента РФ от 25 марта 2020 г. № 206 «Об объявлении в Российской Федерации нерабочих дней»¹, 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)»², от 28 апреля 2020 г. № 294 «О продлении действия мер по обеспечению санитарно-эпидемиологического благополучия населения на территории Российской Федерации в связи с распространением новой коронавирусной инфекции (COVID-19)»³, от 11 мая 2020 г. № 316 «Об определении порядка продления действия мер по обеспечению санитарно-эпидемиологического благополучия населения в субъектах Российской Федерации в связи с распространением новой коронавирусной инфекции (COVID-19)»⁴; постановления Правительства РФ от 2 апреля 2020 г. № 417 «Об утверждении Правил поведения,

¹ Указ Президента РФ от 25 марта 2020 г. № 206 «Об объявлении в Российской Федерации нерабочих дней» // СПС «КонсультантПлюс».

² Указ Президента РФ 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)» // СПС «КонсультантПлюс».

³ Указ Президента РФ от 28 апреля 2020 г. № 294 «О продлении действия мер по обеспечению санитарно-эпидемиологического благополучия населения на территории Российской Федерации в связи с распространением новой коронавирусной инфекции (COVID-19)» // СПС «КонсультантПлюс».

⁴ Указ Президента РФ от 11 мая 2020 г. № 316 «Об определении порядка продления действия мер по обеспечению санитарно-эпидемиологического благополучия населения в

обязательных для исполнения гражданами и организациями, при введении режима повышенной готовности или чрезвычайной ситуации»¹, от 3 апреля 2020 г. № 434 «Об утверждении перечня отраслей российской экономики, в наибольшей степени пострадавших в условиях ухудшения ситуации в результате распространения новой коронавирусной инфекции»², от 16 мая 2020 г. № 694 «О порядке согласования проектов решений высших должностных лиц (руководителей высших исполнительных органов государственной власти) субъектов Российской Федерации о приостановлении (ограничении, в том числе путем определения особенностей режима работы, численности работников) деятельности находящихся на определенной в границах соответствующего субъекта Российской Федерации территории отдельных организаций и индивидуальных предпринимателей»³; постановления Главного государственного санитарного врача РФ от 22 мая 2020 г. № 15 «Об утверждении санитарно-эпидемиологических правил СП 3.1.3597-20 “Профилактика новой коронавирусной инфекции (COVID-19)” (вместе с “СП 3.1.3597-20. Санитарно-

субъектах Российской Федерации в связи с распространением новой коронавирусной инфекции (COVID-19)» // СПС «КонсультантПлюс».

¹ Постановление Правительства РФ от 2 апреля 2020 г. № 417 «Об утверждении Правил поведения, обязательных для исполнения гражданами и организациями, при введении режима повышенной готовности или чрезвычайной ситуации» // СПС «КонсультантПлюс».

² Постановление Правительства РФ от 3 апреля 2020 г. № 434 «Об утверждении перечня отраслей российской экономики, в наибольшей степени пострадавших в условиях ухудшения ситуации в результате распространения новой коронавирусной инфекции» // СПС «КонсультантПлюс».

³ Постановление Правительства РФ от 16 мая 2020 г. № 694 «О порядке согласования проектов решений высших должностных лиц (руководителей высших исполнительных органов государственной власти) субъектов Российской Федерации о приостановлении (ограничении, в том числе путем определения особенностей режима работы, численности работников) деятельности находящихся на определенной в границах соответствующего субъекта Российской Федерации территории отдельных организаций и индивидуальных предпринимателей» (вместе с «Правилами согласования проектов решений высших должностных лиц (руководителей высших исполнительных органов государственной власти) субъектов Российской Федерации о приостановлении (ограничении, в том числе путем определения особенностей режима работы, численности работников) деятельности находящихся на определенной в границах соответствующего субъекта Российской Федерации территории отдельных организаций и индивидуальных предпринимателей») // СПС «КонсультантПлюс».

эпидемиологические правила...»¹, от 16 октября 2020 г. № 31 «О дополнительных мерах по снижению рисков распространения COVID-19 в период сезонного подъема заболеваемости острыми респираторными вирусными инфекциями и гриппом»².

В первом Указе Президента РФ «Об объявлении в Российской Федерации нерабочих дней» устанавливались нерабочие дни, определялись категории работников, на которых действие данного нормативного правового акта не распространялось. Кроме того, в рассматриваемом Указе перед органами государственной власти субъектов РФ, органами местного самоуправления, а также перед организациями, осуществляющими выпуск СМИ, ставилась задача по определению численности служащих и работников, которые в нерабочие дни должны были обеспечивать должное функционирование соответствующих органов и организаций.

В Указе Президента РФ «О мерах по обеспечению санитарно-эпидемиологического благополучия населения на территории Российской Федерации в связи с распространением новой коронавирусной инфекции (COVID-19)» помимо объявления нерабочих дней и задач, указанных в предшествующем Указе, высшим должностным лицам субъектов РФ предписывалось «обеспечить разработку и реализацию комплекса ограничительных и иных мероприятий». Среди последних первоочередными были указаны определение в границах субъекта РФ территории ограничительных мероприятий, приостановление или ограничение деятельности отдельных организаций и индивидуальных

¹ Постановление Главного государственного санитарного врача РФ от 22 мая 2020 г. № 15 «Об утверждении санитарно-эпидемиологических правил СП 3.1.3597-20 “Профилактика новой коронавирусной инфекции (COVID-19)” (вместе с “СП 3.1.3597-20. Санитарно-эпидемиологические правила...”» (Зарегистрировано в Минюсте России 26.05.2020 N 58465) // СПС «КонсультантПлюс».

² Постановление Главного государственного санитарного врача РФ от 16 октября 2020 г. № 31 «О дополнительных мерах по снижению рисков распространения COVID-19 в период сезонного подъема заболеваемости острыми респираторными вирусными инфекциями и гриппом» (Зарегистрировано в Минюсте России 26.10.2020 № 60563) // СПС «КонсультантПлюс».

предпринимателей, установление особого порядка передвижения лиц и транспортных средств. Перечень организаций, на которые действие Указа не распространялось, был расширен; при этом высшему исполнительному органу государственной власти субъекта РФ предоставлялось право самостоятельно расширять данный перечень исходя из ситуации.

Следующий Указ Президента РФ «О продлении действия мер по обеспечению санитарно-эпидемиологического благополучия населения на территории Российской Федерации в связи с распространением новой коронавирусной инфекции (COVID-19)» существенных новелл не содержал.

Указ Президента РФ «Об определении порядка продления действия мер по обеспечению санитарно-эпидемиологического благополучия населения в субъектах Российской Федерации в связи с распространением новой коронавирусной инфекции (COVID-19)» при решении вопросов об ограничении или приостановлении деятельности организаций или индивидуальных предпринимателей отсылал к принятым на тот момент новым нормативным правовым актам. Так, высшим должностным лицам субъектов РФ предписывалось при ограничении или приостановлении деятельности организаций и индивидуальных предпринимателей учитывать Методические рекомендации¹, разработанные Федеральной службой по надзору в сфере защиты прав потребителей и благополучия человека (Роспотребнадзор), и рекомендации главных государственных санитарных врачей субъектов РФ. В Методических рекомендациях Роспотребнадзора детально прописаны основные показатели, значения которых соответствуют одному из трех этапов возобновления работы предприятий и организаций.

Согласно рассматриваемому Указу Президента РФ проекты решений о приостановлении или ограничении деятельности организаций, а также о

¹ МР 3.1.0178-20. 3.1. Профилактика инфекционных болезней. Методические рекомендации. Определение комплекса мероприятий, а также показателей, являющихся основанием для поэтапного снятия ограничительных мероприятий в условиях эпидемического распространения COVID-19 (утв. Главным государственным санитарным врачом РФ 08.05.2020) // СПС «КонсультантПлюс».

предоставлении поддержки указанным субъектам подлежат обязательному согласованию с Правительством РФ в соответствии с «Правилами согласования проектов решений высших должностных лиц (руководителей высших исполнительных органов государственной власти) субъектов Российской Федерации о приостановлении (ограничении, в том числе путем определения особенностей режима работы, численности работников) деятельности находящихся на определенной в границах соответствующего субъекта Российской Федерации территории отдельных организаций и индивидуальных предпринимателей». Для согласования проекта рассматриваемого решения глава субъекта РФ обязывался предоставить данный проект в Министерство экономического развития РФ. Правила также устанавливали необходимую информацию, которая должна содержаться в проекте решения: территория; перечень организаций и индивидуальных предпринимателей, деятельность которых предполагается ограничить или приостановить; срок, на который планируется ограничить или приостановить деятельность организаций или индивидуальных предпринимателей; предполагаемые меры поддержки указанных организаций или индивидуальных предпринимателей (такая поддержка должна финансироваться из средств бюджета субъекта РФ). Кроме того, в Правилах установлена обязанность обоснования необходимости приостановления или ограничения деятельности с учетом рекомендаций главного государственного санитарного врача субъекта РФ.

В постановлениях главного государственного санитарного врача РФ утверждались многочисленные рекомендации по профилактике и противодействию новой коронавирусной инфекции в частности и инфекционным болезням в целом.

2. *Региональные ограничения прав и свобод* в контексте противодействия новой коронавирусной инфекции отличались разнообразием в зависимости от развития ситуации и позиции главы субъекта РФ. Поскольку главам субъектов РФ были переданы достаточно широкие полномочия по правовому регулиро-

ванию ограничений прав и свобод граждан, они исходили из объективной ситуации и собственного взгляда на нее. Указы, распоряжения и постановления высших должностных лиц субъектов РФ при определенной схожести, обусловленной федеральной нормативной базой, различались количеством категорий лиц, на которых ограничения распространялись, и объемом указанных ограничений. Отсюда проистекают следующие критерии классификации ограничений прав и свобод граждан в условиях противодействия новой коронавирусной инфекции.

II. По количеству категорий лиц, на которых распространялись ограничения, в частности режим самоизоляции, все ограничительные меры можно разделить на *массовые* и *выборочные*.

Массовые ограничения касались всего населения на территории субъекта РФ, *выборочные* затрагивали лишь определенные категории граждан.

Как уже отмечалось, первыми отреагировали на новую угрозу приграничные регионы, в частности, Амурская область, Республика Бурятия, Еврейская автономная область, Хабаровский край. По мере ухудшения эпидемиологической ситуации в нормативные правовые акты данных субъектов вносились дополнительные нормы, ограничивающие права граждан.

Тенденция расширения самоизоляционных мер была, впрочем, характерна и для других субъектов РФ. Так, в городе Москве первоначально требование самоизоляции распространялось на граждан, которые вернулись из стран, где ситуация с коронавирусной инфекцией была неблагоприятной, на тех, на кого были выписаны постановления санитарного врача, а также на всех, кто проживал вместе с указанными категориями граждан. Уже через три недели перечень граждан, подлежащих самоизоляции был расширен, включив лиц старше 65 лет, а также тех, кто страдал определенными хроническими заболеваниями¹. Постепенно требования к самоизоляции приобрели тотальный

¹ Указ Мэра Москвы от 5 марта 2020 г. № 12-УМ «О введении режима повышенной готовности» (вместе с «Перечнем непродовольственных товаров первой необходимости», «Перечнем видов деятельности организаций и индивидуальных предпринимателей», «Пе-

характер: освобождались от нее лишь те граждане, которые непосредственно были обозначены в указах Президента РФ.

Следует отметить тот факт, что в некоторых субъектах РФ режим самоизоляции вводился даже при отсутствии заболевших новой коронавирусной инфекцией¹. Здесь также подходы региональных властей были различными. Например, в Магаданской области самоизоляция касалась только лиц старше 65 лет и граждан, страдающих определенными хроническими болезнями², в Алтайском крае самоизоляция была объявлена для всех пребывающих на территории этого субъекта РФ³, а в Республике Алтай объявлялись лишь рекомендации не покидать место жительства⁴.

Таким образом, во-первых, изначально подходы региональных властей с точки зрения массовости введения самоизоляции различались, а во-вторых, они могли переходить от выборочных к массовым ограничениям в зависимости от развития событий и позиции главы региона.

речнем заболеваний, требующих соблюдения режима самоизоляции», «Требованиями к организации деятельности организаций и индивидуальных предпринимателей, при осуществлении которой не принято (отменено) решение о приостановлении посещения гражданами территорий, зданий, строений, сооружений (помещений в них), где осуществляется деятельность таких организаций и индивидуальных предпринимателей», «Стандартом обслуживания заявителей в многофункциональных центрах предоставления государственных услуг на территории города Москвы в период действия режима повышенной готовности», «Порядком проведения эксперимента по обеспечению возможности покидания гражданами мест проживания (пребывания) в целях прогулки и занятия физической культурой и спортом» // СПС «КонсультантПлюс».

¹ В Магаданской области самоизоляцию ввели без заразившихся коронавирусом // Ведомости. 2020. 31 марта. URL : <https://www.vedomosti.ru/society/news/2020/03/31/826674-v-magadanskoi-oblasti-doma> (дата обращения: 19.05.2023) ; Режим полной самоизоляции ввели в Республике Алтай // РИА Новости. 2020. 31 марта. URL : <https://ria.ru/20200331/1569402831.html> (дата обращения: 19.05.2023).

² Постановление Правительства Магаданской области от 31 марта 2020 г. № 215-пп «О мерах по предотвращению распространения новой коронавирусной инфекции (COVID-19)» // СПС «КонсультантПлюс».

³ Указ Губернатора Алтайского края от 31 марта 2020 г. № 44 «Об отдельных мерах по предупреждению завоза и распространения новой коронавирусной инфекции COVID-19» // СПС «КонсультантПлюс».

⁴ Распоряжение Правительства Республики Алтай от 18 марта 2020 г. № 144-р «О введении режима “Повышенная готовность” и мерах по противодействию распространению новой коронавирусной инфекции (2019-nCoV) на территории Республики Алтай» // СПС «КонсультантПлюс».

III. С точки зрения объема и строгости к нарушителям правил соблюдения ограничения прав и свобод в условиях пандемии можно разграничить на *жесткие и щадящие*.

К наиболее серьезным ограничениям прибегло руководство столицы. Именно здесь режим самоизоляции являлся не только массовым, но и жестким. Ограничения коснулись, как и в других регионах, но в более строгом варианте, не только права на передвижение, но и права на доступ к культурным ценностям (запрет массовых мероприятий, ограничение мест в театрах и иных учреждениях культуры и т.д.), на трудовые права (удаленная работа), на право предпринимательской деятельности – огромное количество предприятий питания, туризма и других отраслей, прежде всего сферы услуг, были временно закрыты или их работа ограничивалась. По официальным данным, за 2020 год в России «число действующих предприятий сократилось на 300 тыс., или на 9,6% (речь идет о чистом сокращении с учетом вновь открывшихся бизнесов), до 2,82 млн»¹. Как указывают эксперты, «в пандемическом году по сравнению с 2019 годом закрылось на 18% меньше компаний – в данном случае сказались объективные карантинные ограничения на учетно-регистрационные действия»². Иными словами, закрытых компаний было бы гораздо больше, если бы не действовали ограничения, коснувшиеся работы регистрирующих органов.

¹ В пандемическом году соотношение закрытых и открытых компаний оказалось худшим за 18 лет // Finexpertiza. 2021. 27 янв. URL: <https://finexpertiza.ru/press-service/researches/2021/zakryt-i-otkryt-kompaniy/#:~:text=%D0%9A%D0%BE%D0%BB%D0%B8%D1%87%D0%B5%D1%81%D1%82%D0%B2%D0%BE%20%D0%BE%D1%82%D0%BA%D1%80%D1%8B%D1%82%D1%8B%D1%85%20%D0%B8%20%D0%B7%D0%B0%D0%BA%D1%80%D1%8B%D1%82%D1%8B%D1%85%20%D0%BA%D0%BE%D0%BC%D0%BF%D0%B0%D0%BD%D0%B8%D0%B9%20%D0%BF%D0%BE%20%D0%B3%D0%BE%D0%B4%D0%B0%D0%BC&text=%D0%97%D0%B0%202020%20%D0%B3%D0%BE%D0%B4%20%D1%87%D0%B8%D1%81%D0%BB%D0%BE%20%D0%B4%D0%B5%D0%B9%D1%81%D1%82%D0%B2%D1%83%D1%8E%D1%89%D0%B8%D1%85,1%2C3%20%D0%BC%D0%BB%D0%BD%20%D0%BA%D0%BE%D0%BC%D0%BF%D0%B0%D0%BD%D0%B8%D0%B9%20%D0%BC%D0%B5%D0%BD%D1%8C%D1%88%D0%B5> (дата обращения: 19.05.2023).

² Там же.

В регионах режим самоизоляции допускал посещение близлежащих магазинов, аптек, медицинских учреждений, вынос мусора, выгул домашних животных. Однако при жестком режиме ограничений прав и свобод граждан даже эти общепринятые послабления могли отсутствовать, например, для инфицированных и находящихся в зоне риска. Для таких граждан устанавливался запрет на указанные действия; выход из дома грозил штрафом, вынос мусора и выгул домашних животных был возможен только через волонтеров, а заказ лекарств и продуктов – через Интернет. Следует отметить, что в условиях пандемии на этапе ее начала и пика в России количество граждан обращавшихся к волонтерам (особенно в мегаполисах) было огромным, но и количество волонтеров, в том числе усилиями властей, постоянно росло¹.

Жесткие ограничения характеризовались также введением пропусков, наличие которых делало пребывание вне дома законным. При этом в некоторых субъектах были разработаны цифровые системы оформления таких пропусков. Например, были внедрены специальные коды в Москве и Московской

¹ См., например: Лучкова А. За помощью к волонтерам ежедневно обращаются более восьми тысяч петербуржцев // Петербургский дневник. 2020. 2 апр. URL : <https://spbdnevnik.ru/news/2020-04-02/za-pomoschyu-k-volonteram-ezhednevno-obraschayutsya-bolee-vosmi-tysyach-peterburzhtsev> (дата обращения: 19.05.2023); Забота о пожилых гражданах – первостепенная задача волонтеров. С начала введения особого режима обслужено 212 урайцев старше 65 лет // Официальный сайт органов самоуправления города Урай. 2020. 2 апр. URL : <https://uray.ru/zabota-o-pozhilyh-grazhdanah-pervostepennaja-zadacha-volonterov-s-nachala-vvedeniya-osobogo-rezhima-obsluzheno-212-urajcev-starshe-65-let/> (дата обращения: 19.05.2023) ; Волонтеры всероссийской акции #МыВместе // Администрация города Соликамска. Официальный сайт. 2020. 15 апр. URL: <https://adm.solkam.ru/about/info/news/19747/?type=special> (дата обращения: 19.05.2023) ; и др.

области¹, телеграмм-бот «Цифровой пропуск. Липецкая область» – в Липецкой области², QR-коды – в Нижегородской области³, сервис «Цифровой гвардеец» – в Республике Татарстан⁴. Кроме того, например в Москве, для выявления нарушителей режима самоизоляции использовалась система распознавания лиц.

Горячие споры вызвало внедрение в Москве приложения «Социальный мониторинг». Некоторые исследователи, высказывая мнение о том, что использование данного приложения противоречит законодательству и нарушает конституционные права человека и гражданина, прежде всего обращали внимание на противоречие данного приложения законодательству о персональных данных⁵. В литературе можно также увидеть анализ практикуемого в Москве упрощенного процесса наложения административных наказаний с использованием системы распознавания лиц и приложения «Социальный мониторинг» за нарушения ограничений, связанных с пандемией; автор ставит под сомнение законность использования «системы распознавания лиц и геолокации в качестве единственного доказательства по делу об административном правонарушении при его рассмотрении без составления протокола»⁶. Как представляется данная система уязвима в правовом отношении именно с точки зрения обеспечения защиты персональных данных и в процессуальном плане, но не по своей сути, поскольку соблюдение карантинных

¹ Цифровые пропуска: как будет работать пропускная система в городе // Официальный сайт Мэра Москвы. URL: <https://www.mos.ru/mayor/themes/2299/6434050/> (дата обращения: 19.05.2023).

² В Липецкой области запустили Telegram-бот для получения цифровых пропусков // Коммерсант. 2020. 20 апр. URL: <https://www.kommersant.ru/doc/4326991> (дата обращения: 20.05.2023).

³ QR-код необходим для перемещения по городу Нижнему Новгороду и Нижегородской области // Вести. 2020. 15 апр. URL : <https://vestinn.ru/news/society/148438/>

⁴ В Татарстане создали сервис "Цифровой гвардеец" для проверки пропусков // RGRU. 2020. 4 апр. URL: <https://rg.ru/2020/04/04/reg-pfo/v-tatarstane-sozdali-servis-cifrovoj-gvardeec-dlia-proverki-propuskov.html> (дата обращения: 18.05.2023).

⁵ См., например: Савельев А.И. (Анти)социальный мониторинг: право и (или) целесообразность? // Закон. 2020. № 8.

⁶ Бобринский Н.А. Московская карательная инновация: промежуточные итоги // Закон. 2021. № 6.

мер и самоизоляции больными людьми непосредственно коррелирует с обеспечением безопасности личности и общества.

Щадящий режим ограничений, напротив, не предусматривал тотальной самоизоляции и пропускной системы. В числе регионов с таким типом ограничений, в частности, можно назвать Белгородскую¹, Тверскую², Тульскую³, Ярославскую⁴ области и др.

Интересным представляется и аспект ограничения права на охрану здоровья и медицинскую помощь (отмена плановых операций, сокращение медицинской помощи специалистов в поликлиниках), которое в условиях пандемии COVID-19 оказалось вполне оправданным, поскольку применялось для защиты здоровья неопределенного круга лиц.

Так или иначе противоковидные ограничения прав и свобод вызвали в определенной части российского общества противодействие. Так, например, к середине ноября 2020 года в России за нарушения ограничений, связанных с пандемией было оштрафовано более 1,1 млн человек⁵.

Многие граждане искренне полагали, что ограничения нарушают их конституционные права и обращались в суд. Однако судебная практика периода первой волны пандемии (как, впрочем, и последующая) неоднозначна.

¹ См.: Постановление губернатора Белгородской области от 8 мая 2020 г. № 58 «О мерах по предупреждению распространения новой коронавирусной инфекции (COVID-19) на территории Белгородской области» // СПС «КонсультантПлюс».

² Постановления губернатора Тверской области от 17 марта 2020 г. № 16-пг «О введении режима повышенной готовности на территории Тверской области» // СПС «КонсультантПлюс».

³ Указ губернатора Тульской области от 30 апреля 2020 г. № 41 «О дополнительных мерах, принимаемых в связи с введением режима повышенной готовности на территории Тульской области» // СПС «КонсультантПлюс».

⁴ Указ губернатора Ярославской области от 18 марта 2020 г. № 47 «О мерах по предупреждению завоза на территорию Ярославской области новой коронавирусной инфекции и ее распространения» // СПС «КонсультантПлюс».

⁵ Более 1,1 млн россиян оштрафовали за нарушения ограничений по COVID-19 // РБК. 2020. 28 нояб. URL : <https://www.rbc.ru/society/28/11/2020/5fc1e2579a794715d3bb8187> (дата обращения: 17.05.2023).

Одна из первых жалоб москвички с требованием отменить штраф за нарушение режима самоизоляции была рассмотрена в Преображенском районном суде г. Москвы¹. Истица заявила, что ее действия неправильно квалифицированы, вынесение постановления без составления протокола нарушает положения ст. 28.2 и 28.6 КоАП РФ, не осуществлена поверка видеокамеры, которая зафиксировала нарушение режима самоизоляции, она не больна COVID-19. Суд признал ее доводы неосновательными и оставил жалобу без удовлетворения. Однако Московский городской суд прекратил производство «ввиду недоказанности обстоятельств, на основании которых было вынесено постановление»², отменив таким образом решение суда первой инстанции. Следует отметить, что в исковом заявлении оспаривался не сам факт законности самоизоляции как ограничения конституционного права, а порядок оформления административного нарушения.

Не удалось оспорить и соответствие Закона города Москвы от 21 ноября 2007 г. № 45³ федеральному законодательству в части режима самоизоляции. Суд указал, что «доводы административных истцов о том, что используемый в контексте оспариваемой нормы термин «самоизоляция» указывает на неопределенность правового регулирования, поскольку его понятие не закреплено законодательно, несостоятельны»⁴.

¹ Решение Преображенского районного суда города Москвы от 15 июня 2020 г. №12-723/20. URL : <https://www.mos-gorsud.ru/rs/preobrazhenskij/services/cases/appeal-admin/details/5ec07436-0fb3-4b8c-8f73-364399c49f86?participants=%D0%B5%D0%BB%D0%B8%D1%81%D1%82%D1%80%D0%B0%D1%82%D0%BE%D0%B2%D0%B0+%D1%8F>

² Решение Московского городского суда от 24 августа 2020 г. № 7-9750/2020 // Там же.

³ Закон г. Москвы от 21.11.2007 N 45 (ред. от 22.05.2019) "Кодекс города Москвы об административных правонарушениях" // Главное контрольное управление города Москвы. URL : <https://www.mos.ru/glavkontrol/documents/view/226759220/> (дата обращения: 15.05.2023).

⁴ Решение Московского городского суда от 3 июня 2020 г. по делу № 3А-4001/2020. URL : <https://mos-gorsud.ru/mgs/services/cases/first-admin/details/7fc1a67c-5d29-4219-a72b-f5c63d1250ed?participants=%D1%88%D0%B5%D0%BD%D0%B4%D0%B5%D1%80%D0%BE%D0%B2%D0%B8%D1%87> (дата обращения: 12.05.2023).

Окончательную точку в рассуждениях о конституционности введения самоизоляции поставил Конституционный Суд РФ, который в своем Постановлении от 25 декабря 2020 года признал самоизоляцию и наказания за ее несоблюдение конституционными, «поскольку установление этого положения по его конституционно значимому предназначению и сути было продиктовано объективной необходимостью оперативного реагирования на экстраординарную (беспрецедентную) опасность распространения коронавирусной инфекции (COVID-2019), вводимые им меры не носили характера абсолютного запрета, допуская возможность перемещения граждан при наличии уважительных обстоятельств, были кратковременными, а возможность их установления получила своевременное подтверждение в федеральном законодательстве»¹.

Уже в 2021 году Верховный Суд РФ подтвердил законность привлечения к административной ответственности за нарушение режима самоизоляции².

Таким образом, судебная практика в период пандемии показала полное согласие всех уровней судебной власти с законностью и конституционностью ограничений прав и свобод человека для противодействия распространению новой коронавирусной инфекции.

Принятые изменения в Федеральный закон «О защите населения и территорий от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера», вступившие в силу 1 апреля 2020 года, с одной стороны, обеспечили легитим-

¹ Постановление Конституционного Суда РФ «По делу о проверке конституционности подпункта 3 пункта 5 постановления Губернатора Московской области “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” в связи с запросом Протвинского городского суда Московской области город Санкт-Петербург 25 декабря 2020 года». URL : <http://doc.ksrf.ru/decision/KSRFDecision507676.pdf> (дата обращения: 20.05.2023).

² Постановление Верховного Суда РФ от 26 ноября 2021 г. №11-АД21-43-К6. URL : http://vsrf.ru/stor_pdf.php?id=2062816 (дата обращения: 20.05.2023).

ность некоторых ограничений в условиях именно пандемии, но, с другой стороны, вызвали сомнения в соответствии некоторых из них Конституции Российской Федерации.

В условиях распространения в России коронавирусной инфекции COVID-19 власти не стали прибегать к решению проблемы с помощью норм Федерального конституционного закона «О чрезвычайном положении», хотя именно в ст. 3 данного законодательного акта к чрезвычайным ситуациям, в частности, отнесены эпидемии (а пандемия является очень сильной эпидемией) и нанесение ущерба здоровью людей. Иными словами, для борьбы с пандемией в указанном Федеральном конституционном законе имелись все правовые основания.

Однако российские власти не пошли на введение чрезвычайного положения, а использовали для преодоления чрезвычайной ситуации Федеральный закон «О защите населения и территорий от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера». Возможно, это было сделано для того, чтобы сделать все максимально возможное для сохранения обычного образа жизни граждан и не допустить ограничений прав и свобод человека и гражданина, допускаемых во время действия этого особого режима. Таким образом российское руководство попыталось найти некий средний вариант противостояния пандемии, который расположился бы между двумя диаметрально противоположными моделями.

Первая модель поведения государственной власти в условиях распространения коронавирусной инфекции COVID-19 сводилась к полному отказу государства от вмешательства в привычные будни своих граждан. Ярким примером такой модели стала Швеция, где не вводился режим строгой изоляции, ограничения для бизнеса, не объявлялись нерабочие дни. Ставка в данном случае делалась на выработку коллективного иммунитета. Как отмечалось в

СМИ, «Швеция избрала собственный способ борьбы с коронавирусом, по мере возможности предполагающий сохранение обычного образа жизни»¹.

Вторая модель отличалась большей жесткостью, в том числе и правового регулирования. Так, во Франции для противодействия пандемии был принят специальный Чрезвычайный закон № 2020-290, предусматривавший для борьбы с пандемией введение на территории, где объявлен режим чрезвычайного санитарного положения, ряда ограничений прав и свобод граждан, прежде всего на свободу передвижения, в том числе посредством самоизоляции и карантина.

Как уже говорилось, Россия выбрала срединный путь: с одной стороны, особый правовой режим чрезвычайного положения не вводился, а с другой – региональные власти фактически получили право на установление ограничений прав и свобод человека и гражданина, что не соответствует Конституции Российской Федерации.

Для реализации мер по противодействию распространения COVID-19 было принято решение использовать обновленный Федеральный закон «О защите населения и территорий от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера», в который прежде всего было внесено дополнение в части легитимного определения чрезвычайной ситуации. В новой редакции появилось словосочетание «распространение заболевания, представляющего опасность для окружающих», ставшее, помимо прежних, одним из источников чрезвычайной ситуации. Это дало возможность применять нормы рассматриваемого Федерального закона в борьбе с пандемией. Однако вызывает некоторое недоумение выбор законодателем в сложившейся ситуации понятия «распространение заболевания», тогда как в ГОСТе Р 22.0.02-2016 закреплен такой источник, как «широко распространенная инфекционная болезнь людей»², и

¹ URL : <https://tass.ru/obschestvo/8218361> (дата обращения: 25.04.2023).

² Национальный стандарт Российской Федерации «Безопасность в чрезвычайных ситуациях. Термины и определения» (утв. и введен в действие Приказом Федерального агентства по техническому регулированию и метрологии от 12 сентября 2016 г. N 1111-ст) // СПС «КонсультантПлюс».

этот источник, как представляется, вполне соответствовал специфике сложившейся чрезвычайной ситуации.

Следует отметить, что содержание рассматриваемого Федерального закона после внесения данной поправки, как представляется, перестало соответствовать названию законодательного акта, ведь распространение заболевания в строгом смысле семантически не подходит к чрезвычайным ситуациям ни природного, ни техногенного характера. Поскольку в задачи данного исследования не входит терминологический смысловой анализ понятий, используемых в законодательстве, следует сконцентрироваться на собственно правовом аспекте этой проблемы.

В ст. 3 Федерального конституционного закона «О чрезвычайном положении» понятия «чрезвычайные ситуации природного и техногенного характера», с одной стороны, и «чрезвычайные экологические ситуации, в том числе эпидемии и эпизоотии», а также «нанесение ущерба здоровью людей», с другой стороны, четко разведены законодателем; следует также подчеркнуть, что эпидемия (а значит, и пандемия) относится им к чрезвычайной экологической ситуации. Существует подобное разделение источников и в уже упомянутом ГОСТе Р 22.0.02-2016.

Как отмечалось, введение в законодательный акт понятия «распространение заболевания» делает название Федерального закона некорректным. В связи с этим крайне целесообразным представляется изменить название нормативного правового акта, который должен звучать как Федеральный закон «О защите населения и территорий от чрезвычайных ситуаций». Такое законодательное решение позволит решить как минимум две задачи:

1. Достижение полного соответствия названия законодательного акта и его содержания или снятие противоречия между названием акта и его содержанием.

2. Возможность без ущерба юридической технике и логике вносить в ст. 1 иные источники чрезвычайной ситуации, если появилась принципиально новая угроза, подобная пандемии.

Еще более важным вопросом, касающимся противодействия коронавирусной инфекции COVID-19, является вопрос о законности ограничения прав и свобод человека и гражданина в рамках Федерального закона «О защите населения и территорий от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера». До внесения поправок 2020 года в данном законодательном акте никаких ограничений прав и свобод не предусматривалось. Более того, согласно подп. «д» п. 10 ст. 4.1 Правительственная комиссия или установленное законом должностное лицо могли «осуществлять меры, обусловленные развитием чрезвычайной ситуации, *не ограничивающие прав и свобод человека и гражданина* (курсив мой. – С.Я.)»¹. То есть никакие меры, осуществляемые в рамках преодоления чрезвычайной ситуации, не могли ограничивать права и свободы человека и гражданина.

Новая редакция рассматриваемого Федерального закона от 1 апреля 2020 года, в частности, обогатилась подп. «а2» ст. 10 и подп. «у» п. 1 ст. 11.

Согласно подп. «а2» ст. 10 Правительство РФ «устанавливает обязательные для исполнения гражданами и организациями правила поведения при введении режима повышенной готовности или чрезвычайной ситуации»². В соответствии с подп. «у» п. 1 ст. 11 органы государственной власти субъектов РФ могут устанавливать такие же обязательные правила поведения.

Таким образом, в условиях чрезвычайной ситуации Правительственной комиссией и должностными лицами предпринимаются меры, которые однозначно не могут ограничивать права и свободы человека и гражданина, а также Правительством РФ и главами регионов могут устанавливаться правила поведения граждан и организаций. Думается, что в таком контексте следует четко разграничивать понятия «мера» (не допускает ограничение прав и свобод) и

¹ Федеральный закон от 21 декабря 1994 г. № 68-ФЗ «О защите населения и территорий от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера» // СПС «КонсультантПлюс».

² Федеральный закон от 21 декабря 1994 г. № 68-ФЗ «О защите населения и территорий от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера» // СПС «КонсультантПлюс».

«правило» (подразумевает ограничение прав и свобод). В связи с этим представляется не совсем верным следующий тезис: «Законодателю следовало бы установить в федеральном законе перечень мер, из которого регионы могли бы выбирать те меры, которые считают наиболее подходящими для своей ситуации»¹.

Возникает справедливый вопрос о том, как правила поведения, установленные Правительством РФ или органами государственной власти субъекта РФ, коррелируют с ограничением прав и свобод граждан. Как показала практика, одним из основных правил стала самоизоляция, которая априори предполагает ограничение конституционного права человека на свободу передвижения.

Тогда становится очевидным, что некоторые правила имеют ярко выраженный антиконституционный характер, поскольку в соответствии с ч. 3 ст. 55 права и свободы могут быть ограничены только федеральным законом, а в Федеральном законе «О защите населения и территорий от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера» о конкретных правилах, ограничивающих права и свободы, нет ни слова.

Как справедливо отмечают исследователи, «указы, постановления губернаторов и региональных правительств о введении режимов повышенной готовности установили требования о самоизоляции. Последние нарушили право на свободу передвижения»². Выше говорилось, что многие ограничения, введенные до внесения изменений в законодательство, можно однозначно считать противоречащими Конституции РФ.

Даже с учетом неожиданности распространения коронавирусной инфекции COVID-19, ее новизны для всех стран мира нарушение Основного Закона в правовом государстве представляется неприемлемым ни при каких условиях, особенно, когда речь идет о правах человека и гражданина. Тем более

¹ Агальцова М.В., Иманова Т.В. Самоизоляция: анализ законности и конституционности антивирусных мер // Закон. 2020. № 5. С. 9.

² Там же. С. 9.

что соблюсти требования Конституции Российской Федерации, как представляется, даже в условиях форс-мажора было возможно: в Федеральном законе «О защите населения и территорий от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера» должны были быть прописаны те правила, которые требуют временного ограничения конституционных прав и свобод. В этом случае нормативные правовые акты органов государственной власти субъектов РФ опирались бы строго на законодательные нормы, и конституционные требования были бы соблюдены.

Так или иначе, новеллы, внесенные в Федеральный закон «О защите населения и территорий от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера», позволили достаточно эффективно организовать борьбу с пандемией. Вместе с тем необходимо признать, что после того, как пик заболевания был пройден, а затем распространение коронавируса замедлилось и пошло на спад, законодатель не вернулся к вопросу об изменении законодательства таким образом, чтобы впредь все вопросы ограничения прав и свобод человека и гражданина решались в правовом поле и в строгом соответствии с Конституцией Российской Федерации. Для этого необходимо внести и конкретизировать в Федеральном законе «О защите населения и территорий от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера» те правила поведения физических и юридических лиц, которые могут повлечь за собой указанные ограничения, например, связанные с самоизоляцией.

Безусловно признавая адекватность принятых законодательных мер, все же еще раз следует подчеркнуть, что даже в форс-мажорных условиях конституционность нормативных правовых актов должна быть абсолютна и безупречна. К счастью, в России ограничения, которые были определенной частью общества поставлены под сомнение, в том числе с точки зрения соответствия Конституции России, не привели к массовым беспорядкам, как это произошло в некоторых других странах. Однако давать повод усомниться в приверженности власти конституционным нормам вряд ли целесообразно. Более

того, в литературе высказывается справедливое мнение о том, что «государство обязано реагировать на чрезвычайные обстоятельства; такая реакция всегда имеет в основе ограничения (в том числе в форме запрета); государство может и должно использовать их даже тогда, когда это прямо не предусмотрено законом, но диктуется ситуацией»¹. В то же время следует помнить, что в условиях чрезвычайных обстоятельств действия власти должны основываться на сохранении баланса интересов человека, общества и государства.

Нужно иметь в виду, что настроения отдельно взятых граждан, настроенных против предпринятых мер и установленных в разгар пандемии коронавирусной инфекции COVID-19 правил, нередко были вызваны позицией (часто обоснованной) политиков и юристов, которые высказывали опасения по поводу необоснованных с точки зрения конституционных норм действий региональных властей. О наступлении на демократию говорили, конечно, не только и даже не столько в России. Например, бывший судья Верховного суда Великобритании, отмечая отсутствие адекватных правовых норм для борьбы с пандемией высказал мнение, что так, как Соединенное Королевство в контексте борьбы с коронавирусом, «выглядит полицейское государство, государство, в котором правительство может издавать указы... без правового основания, а полиция будет исполнять желания министров»².

Таким образом, из сказанного можно сделать следующие выводы:

1. Пандемия коронавирусной инфекции COVID-19, вопреки мнению некоторых исследователей, стала однозначной и серьезной угрозой национальной безопасности любого государства. До сих пор подвергшийся многочисленным мутациям коронавирус продолжает угрожать здоровью и самой жизни человека, последствия первой, наиболее мощной волны этого заболевания до

¹ Габов А.В. Непреодолимая сила, коронавирус и решения органов власти, направленные на предотвращение его распространения // Закон. 2020. № 5.

² UK police warned against 'overreach' in use of virus lockdown powers // The Guardian. 2020. 30 March. URL : <https://www.theguardian.com/uk-news/2020/mar/30/uk-police-guidelines-coronavirus-lockdown-enforcement-powers-following-criticism-lord-sumption> (дата обращения: 21.02.2023).

сих пор влияют на здоровье и жизнь людей, на функционирование общества и государства, а значит, национальной безопасности во всей совокупности ее фундаментальных объектов.

2. Ограничения, связанные с противодействием пандемии COVID-19, можно классифицировать по следующим критериям: 1) с точки зрения правового регулирования *федеральные и региональные*; 2) по количеству категорий лиц, на которых распространялись ограничения, *массовые и выборочные*; 3) с точки зрения объема и строгости к нарушителям правил соблюдения ограничения прав и свобод в условиях пандемии *жесткие и щадящие*.

3. Судебная практика показала, что судебная система полностью признает законными и конституционными меры противодействия пандемии (включая самоизоляцию), ограничивающие права и свободы человека.

4. Для борьбы с коронавирусной инфекцией в России был выбран следующий вариант: не объявляя особый правовой режим чрезвычайного положения, власти пошли по пути дополнения Федерального закона «О защите населения и территорий от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера», что позволило распространить действие его норм на решение задач в сложившейся обстановке.

5. В новой редакции Федерального закона «О защите населения и территорий от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера» в дополненном легальном определении чрезвычайной ситуации используется словосочетание «распространение заболевания, представляющего опасность для окружающих». Представляется целесообразным заменить его на используемый в ГОСТе Р 22.0.02-2016 источник чрезвычайной ситуации «широко распространенная инфекционная болезнь людей», добавив «представляющая опасность для окружающих».

6. Введение в Федеральный закон «О защите населения и территорий от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера» понятия, связанного с заболеванием, обуславливает целесообразность изменения названия

законодательного акта, поскольку болезнь не является чрезвычайной ситуацией природного или техногенного характера (об этом см. выше), и это подтверждается анализом норм Федерального конституционного закона «О чрезвычайном положении», а также ГОСТом Р 22.0.02-2016. Изменение названия рассматриваемого Федерального закона должно заключаться в исключении из него слов «природного и техногенного характера».

7. Некоторые правила, установленные в период наибольшей активности коронавируса главами регионов противоречили Конституции Российской Федерации, поскольку согласно ч. 3 ст. 55 права и свободы могут быть ограничены только федеральным законом. В связи с этим необходимо все правила поведения граждан и организаций, соблюдение которых связано с ограничением прав и свобод человека и гражданина, закрепить в Федеральном законе «О защите населения и территорий от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера».

8. Все действия власти, даже в экстренной, форс-мажорной обстановке любой чрезвычайной ситуации должны строго соответствовать Конституции Российской Федерации, тем более когда речь идет о конституционных правах человека и гражданина и возможности их легитимного ограничения.

3.2. Проблема соразмерности ограничения прав и свобод человека при обеспечении безопасности с применением средств высоких технологий

В конце XX века все большее развитие во всех сферах жизни стали получать так называемые цифровые технологии. Особое внимание уделялось, в частности цифровой экономике, первое определение которой было дано еще в 1995 году¹. В XXI веке высокие технологии распространились и в России. Положительные результаты и удобства², связанные с данными технологиями, однако, достаточно быстро уступили место осознанию того факта, что они, наряду с безусловно позитивными аспектами, несут совершенно новые угрозы национальной безопасности, риск которых тем выше, чем ниже уровень эффективности правового регулирования их использования и применения. К сожалению, в России так же, как и во всем мире, развитие цифровых технологий существенно опережает развитие нормативно-правовой базы в данной сфере. О необходимости четкого правового регулирования цифровой экономики и иных технологий уже давно пишут российские ученые³.

«В настоящее время к цифровым технологиям, по мнению международных экспертов, относятся следующие:

¹ См.: Negroponte N. Being Digital. N. Y.: Knopf, 1995. 256 p.

² См., например: Машевская О.В. Цифровые технологии как основа цифровой трансформации современного общества // Вестник Полесского государственного университета. Серия общественных и гуманитарных наук. 2020. № 1. С. 37–44.

³ См., например: Кузнецов А.А., Кузнецов П.А., Кузьменко Э.Ю. Правовые основы цифровой экономики в Российской Федерации // Актуальные проблемы государства и права. 2023. Т. 7. № 2. С. 190–197 ; Жаворонкова И.О. Возрастание роли цифрового права в экономике: тенденции правового регулирования цифровой экономики // Инновационная парадигма экономических механизмов хозяйствования: сб. науч. трудов 7 Всерос. науч.-практ. конф. с междунар. участием. Симферополь, 2022. С. 181–183 ; Быков А.Ю. Право цифровой экономики: некоторые народно-хозяйственные и политические риски. М.: Проспект, 2021. 24 с. ; Киселев А.С. Формирование идеи электронного государства и особенности ее реализации: теоретико-правовое исследование: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Белгород, 2019. 22 с. ; Корнев А.В. Дигитализация права: проблемы и перспективы // Актуальные проблемы российского права. 2019. № 6 (103). С. 11–18 ; Русскевич Е.А. Об уголовно-правовой политике в условиях построения цифровой экономики Российской Федерации // Вестник экономической безопасности. 2019. № 1. С. 163–168 ; и др.

- работа с большими объемами данных (Big Data);
- промышленный интернет;
- искусственный интеллект;
- технологии беспроводной связи;
- робототехника;
- квантовые технологии;
- системы распределенного реестра (Blockchain);
- технологии виртуальной и дополненной реальности»¹.

Среди перечисленных высоких технологий наибольшие дискуссии с точки зрения возможного нарушения прав человека и угроз национальной безопасности особо выделяются технологии блокчейн² и искусственный интеллект. При этом главными реальными угрозами со стороны высоких технологий в целом исследователи, в частности, называют следующие: «незащищенность персональных данных в киберпространстве и связанная с этим неспособность современных правовых средств осуществить регулирование и защиту общественных отношений; интеллектуализация военной робототехники и связанные с этим последствия, в частности, угроза потери людьми контроля над военными компьютерными системами; изменение рынка труда и технологическая безработица; распространение киберпреступности и неспособность правоохранительных органов обеспечить безопасность личности в интернет-пространстве; отсутствие правового регулирования Интернета и механизмов действенного государственно-правового контроля в интернет-среде»³. Однако искусственный интеллект занимает среди рассматриваемых технологий особое место, как в силу наличия, помимо реальных, серьезных гипотетических

¹ Ядова Н.Е. Современные цифровые технологии и их влияние на экономику РФ // The scientific heritage No 56 (2020). P. 59–64.

² См., например: Родикова В.А. Блокчейн "в законе": перспективы легального использования технологии в процессе сбора, хранения и обработки персональных данных граждан РФ // Право и экономика. 2023. № 5. С. 39–49.

³ Гайворонская Я.В. Риски и угрозы цифровизации // Advances In Law Studies. 2020. Т. 8 № 5. С. 25–32.

угроз, так и в связи с возможными катастрофическими последствиями его ничем не ограниченного развития. Именно поэтому, как представляется, искусственный интеллект должен рассматриваться в контексте ограничения прав и свобод личности в целях обеспечения национальной безопасности.

Бурное развитие цифровых технологий, в частности, обусловило пристальное внимание к искусственному интеллекту и проблемам (в том числе и правовым), связанным с ним. Население многих стран привыкло к удобству, которое предоставляют новые технологии, жизнь большинства людей уже не мыслится без Интернета, «умных» вещей. Сегодня мир как никогда близок к созданию так называемого «сильного» искусственного интеллекта¹, который будет наделен волей². Ставятся вопросы о применении искусственного интеллекта в таких сложных сферах, как, например, правосудие³.

Преимущества, которые уже предоставляет и будет предоставлять искусственный интеллект, казалось бы, очевидны: решение рутинных задач, освобождение человека от монотонного, однообразного труда, повышение эффективности государственного управления⁴ и т.д. Уже сейчас технологии самообучающихся нейронных сетей активно применяются в процессе управления производством⁵.

Однако все чаще ученые обращают внимание на другую сторону широкого внедрения искусственного интеллекта: его соотношение с правами и свободами человека и гражданина, а также с национальной безопасностью. В частности, утверждается, что «даже искусственный интеллект всего лишь с

¹ См.: Бостром Н. Искусственный интеллект. Этапы. Угрозы. Стратегии. // М. : Манн, Иванов и Фербер. 2020. 496 с.

² См.: Hawking S. Brief Answers to the Big Questions. London, Random House LLC, 2018. 256 с.

³ См., например, Незнамов А.В. К вопросу о применении технологий искусственного интеллекта в правосудии: терминологический аспект // СПС «КонсультантПлюс».

⁴ См., например: Шмалый О.В., Душакова Л.А. Правовое обеспечение применения цифровых технологий в государственном управлении // Проблемы экономики и юридической практики. 2019. Т. 15. № 5. С. 301–306.

⁵ См.: McKay D. P., Shapiro S. C. Using active connection graphs for reasoning with recursive rules. In Proceedings of the Seventh International Joint Conference on Artificial Intelligence. Los Altos, CA, 1981. С. 368–374.

возможностью играть в шахматы может быть опасным, если неправильно его спроектировать... Неправильно спроектированный искусственный интеллект может попытаться приобрести контроль над ресурсами без учета безопасности других, чтобы достичь цели, для которой он был разработан»¹.

Впервые в правовом поле России искусственный интеллект появился в 2019 году, когда Указом Президента РФ от 10 октября 2019 г. № 490 «О развитии искусственного интеллекта в Российской Федерации» была утверждена Национальная стратегия развития искусственного интеллекта на период до 2030 года. Согласно этому документу стратегического планирования «искусственный интеллект – комплекс технологических решений, позволяющий имитировать когнитивные функции человека (включая самообучение и поиск решений без заранее заданного алгоритма) и получать при выполнении конкретных задач результаты, сопоставимые, как минимум, с результатами интеллектуальной деятельности человека. Комплекс технологических решений включает в себя информационно-коммуникационную инфраструктуру, программное обеспечение (в том числе в котором используются методы машинного обучения), процессы и сервисы по обработке данных и поиску решений»².

Через полгода появился Федеральный закон от 24 апреля 2020 г. № 123-ФЗ «О проведении эксперимента по установлению специального регулирования в целях создания необходимых условий для разработки и внедрения технологий искусственного интеллекта в субъекте Российской Федерации – городе федерального значения Москве и внесении изменений в статьи 6 и 10 Федерального закона “О персональных данных”», в котором определение искусственного интеллекта было дополнено, а именно было детализировано содержание понятия «информационно-коммуникационная инфраструктура»: «в

¹ Omohundro, S. M. (2008) The Basic AI Drives // Proceedings of the 2008 conference on Artificial General Intelligence 2008. Amsterdam, IOS Press. P. 483–492. P. 483.

² Национальная стратегия развития искусственного интеллекта на период до 2030 года (утв. Указом Президента РФ от 10 октября 2019 г. № 490 «О развитии искусственного интеллекта в Российской Федерации») // СПС «КонсультантПлюс».

том числе информационные системы, информационно-телекоммуникационные сети, иные технические средства обработки информации»¹.

Как следует из обзора, предложенного информационно-правовым порталом «ГАРАНТ.РУ», практики полагают предложенное легальное определение очень широким. При этом одни считают это спорным, например корпоративный юрист ООО «Прспектаси» И. Дурницын, а другие, в частности старший юрист CMS Russia И. Шурмина, и юрист CMS Russia К. Даньшина, – преимуществом².

Следует, однако, признать, что каким бы ни было легальное определение искусственного интеллекта сегодня, сам факт его существования должен прежде всего восприниматься как существенный прорыв в сфере правового регулирования высоких технологий.

В уже упомянутой Национальной стратегии развития искусственного интеллекта на период до 2030 года первоочередными принципами стали защита прав и свобод человека и безопасность (подп. «а» и «б» п. 19). В Федеральном законе «О проведении эксперимента по установлению специального регулирования в целях создания необходимых условий для разработки и внедрения технологий искусственного интеллекта в субъекте Российской Федерации – городе федерального значения Москве и внесении изменений в статьи 6 и 10 Федерального закона “О персональных данных”» указанные принципы сместились с первого места на второе (п. 2 ч. 3 ст. 3), уступив место принципу прозрачности экспериментального правового режима, что представляется не совсем оправданным, поскольку права человека и гражданина и национальная безопасность должны ставиться во главу угла.

¹ Федеральный закон от 24 апреля 2020 г. № 123-ФЗ «О проведении эксперимента по установлению специального регулирования в целях создания необходимых условий для разработки и внедрения технологий искусственного интеллекта в субъекте Российской Федерации – городе федерального значения Москве и внесении изменений в статьи 6 и 10 Федерального закона “О персональных данных”» // СПС «КонсультантПлюс».

² См.: Сазонова М. Искусственный интеллект и право: есть контакт? // Информационно-правовой портал «ГАРАНТ.РУ». 2021. 15 апр. URL : <https://www.garant.ru/news/1401154/> (дата обращения: 0303.2023).

Дальнейшее развитие правовое регулирование в сфере цифровых технологий и искусственного интеллекта получило в Федеральном законе от 31 июля 2020 г. № 258-ФЗ «Об экспериментальных правовых режимах в сфере цифровых инноваций в Российской Федерации». К первостепенным принципам указанных правовых режимов в данном законодательном акте относятся: «1) недопустимость ограничения конституционных прав и свобод граждан, нарушения единства экономического пространства на территории Российской Федерации или иного умаления гарантий защиты прав граждан и юридических лиц, предусмотренных Конституцией Российской Федерации, федеральными конституционными законами, федеральными законами, нормативными правовыми актами Президента Российской Федерации, нормативными правовыми актами Правительства Российской Федерации и принятыми в соответствии с ними иными нормативными правовыми актами Российской Федерации»; 2) обеспечение безопасности личности, общества и государства»¹.

В данном случае законодатель достаточно четко определил приоритеты в условиях экспериментальных правовых режимов в сфере цифровых инноваций, к которым, безусловно, относится и искусственный интеллект.

Следует отметить, что риски не только ограничения, но и нарушения прав и свобод человека и гражданина при использовании искусственного интеллекта крайне высоки. Именно поэтому политики и ученые всего мира пытаются обосновать основополагающие правила, которые позволили бы избежать такой опасности.

Так, Комиссаром Совета Европы подготовлены рекомендации по защите прав человека в условиях широкого использования искусственного интеллекта, их 10: 1) оценка воздействия на права человека; 2) публичные слушания; 3) обязательство государств-членов содействовать исполнению стандартов в области прав человека частным бизнесом; 4) информирование и прозрачность; 5) независимый контроль; 6) отсутствие дискриминации и равноправие;

¹ Федеральный закон от 31 июля 2020 г. № 258-ФЗ «Об экспериментальных правовых режимах в сфере цифровых инноваций в Российской Федерации»

7) защита данных и конфиденциальность; 8) свобода выражения мнений, свобода собраний и объединений, право на труд; 9) средства правовой защиты; 10) распространение знаний об искусственном интеллекте¹.

Работают в этом направлении и российские исследователи. Однако проблема соотношения искусственного интеллекта, с одной стороны, и национальной безопасности и прав человека – с другой, представляется крайне сложной для решения. По мере все усиливающейся активности в сфере использования искусственного интеллекта, угроз будет возникать все больше, и крайне важным становится вопрос о том, какие приоритеты будут определены законодателем в сфере обеспечения безопасности: безопасность личности, безопасность общества или безопасность государства.

«Традиционные “государственники”, естественно, считают главным актором будущего государство и его интересы. Коммунисты (например, проект С. Глазьева)² в качестве основной цели России в ближайшем будущем видят направленность новой “управляемой рыночной экономики” на рост общественного благополучия, т.е. общество и его интересы как главную ценность. Исследователи искусственного интеллекта и законодательства в этой сфере уверенно ставят на первое место человека, личность, его сознание, индивидуальность и защищенность, в том числе и от искусственного интеллекта и робототехники. Мы – сторонники учета примата интересов человеческой личности в развитии прав человека, ибо, только сохранив личность человека, можно создать для людей достойное общество. Интегрировать и соединять интересы

¹ См.: Раскрытие искусственного интеллекта: 10 шагов для защиты прав человека : рекомендации (подготовлено Комиссаром Совета Европы по правам человека). Совет Европы, 2019. URL : <https://rm.coe.int/-10-/16809a42e4> (дата обращения: 03.03.2023).

² См.: Глазьев С. Стратегия опережающего развития России в условиях глобального кризиса. М. : Экономика. 2010.

человека и общества в будущем призвано справедливое государство с “человеческим лицом”»¹. Следует отметить, что в настоящем исследовании полностью разделяется приведенная позиция о первостепенности и приоритетности конституционных прав человека.

Проблему обеспечения национальной безопасности (в том числе с точки зрения ограничения прав и свобод человека) в контексте растущего влияния цифровых технологий в целом и искусственного интеллекта в частности целесообразно разделить на две части:

1. *Обеспечение национальной безопасности, прежде всего безопасности личности, в процессе использования искусственного интеллекта.* Следует подчеркнуть, что указанная часть общей проблемы национальной безопасности актуальна не только в будущем, но уже сейчас.

Это проявляется, например, в тотальном использовании в общественных местах, магазинах, учреждениях видеонаблюдения. Все большее распространение получает также система распознавания лиц. Наличие видеокамер перестало смущать большинство граждан (хотя судебные разбирательства имеют место), однако правовые основы такого массированного их использования до сих пор четко не определены, а угроза нарушения прав человека вполне реальна.

Управляющий партнер Санкт-Петербургского офиса Dentons В. Наумов, говоря о цифровой идентификации, отметил: «...мы по-другому должны посмотреть, как нам в целом регулировать доступ к информации и ее распространение. Здесь возникает масса вопросов, связанных с тем, должны ли мы всех идентифицировать постоянно и сквозным образом, или нужно вводить какие-то ограничения. Как найти баланс между частными и общественными интересами? Это очень большая проблема. Сейчас во главе угла многих процессов стоят коммерческие интересы, коммерческим компаниям крайне выгодно

¹ Кашкин С.Ю., Покровский А.В. Искусственный интеллект, робототехника и защита прав человека в Европейском Союзе // Вестник Университета имени О.Е. Кутафина (МГЮА). 2019. № 4. С. 67.

идентифицировать всех и вся, в том числе посредством применения технологий больших данных, с помощью искусственного интеллекта.

Имеет смысл ввести новое понятие, такое как тайна идентификации. Человек должен быть уверен: то, что он делает, он делает добровольно, эти действия ему никем не навязаны (конечно, есть исключения в рамках закона), а вся информация, которая возникает в результате принятия им решений за монитором компьютера, ноутбука или экраном смартфона, используется именно для тех целей, для которых он идентифицируется. Потому что в противном случае мы имеем огромное количество ситуаций, когда вся эта информация свободно циркулирует»¹.

Как представляется, с изложенной позицией следует согласиться. Действительно введение в законодательство новых понятий, непосредственно связанных с цифровой сферой, в том числе с искусственным интеллектом, давно назрело. Введение в правовой оборот понятия «тайна идентификации», а также административная, а возможно, в некоторых случаях и уголовная ответственность за нарушение такой тайны, помогут сократить количество утечек информации о гражданах, получаемой с камер видеонаблюдения, особенно с установленной системой распознавания лиц.

Кроме того, следует обратить внимание на слова В. Наумова о заинтересованности в получении персональных данных коммерческих структур, которые с помощью цифровых устройств и искусственного интеллекта расширяют сферы своего влияния. Здесь следует отметить следующее: как представляется, все мероприятия, связанные с видеофиксацией и последующей идентификацией, как, впрочем, и иные, затрагивающие права человека, могут быть реализованы, во-первых, только в целях обеспечения безопасности личности и (или) общества и (или государства) и, во-вторых, в строгом соответствии с законом, поскольку речь идет об ограничении прав и свобод. В связи с этим в

¹ СПЧ намерен подготовить в этом году концепцию по защите прав человека в цифровой среде // Информационно-правовой портал «ГАРАНТ.РУ». 2020. 18 сент. URL: <https://www.garant.ru/news/1412161/> (дата обращения: 03.03.2023).

очередной раз возникает вопрос о правовом регулировании использования новых технологий, в том числе искусственного интеллекта.

Следует четко законодательно определить все случаи легитимности (нелегитимности) видеосъемки в общественных местах, учреждениях, на транспорте и др. В случаях, когда речь идет о видеосъемке с использованием системы распознавания лиц в коммерческих целях, должны быть применены четкие и однозначные запреты на данные действия, когда они осуществляются в коммерческих или иных не связанных с обеспечением безопасности целях.

В качестве примера разграничения легитимного и нелегитимного использования видеокамер можно привести работу в этой области торговых центров, супер- и гипермаркетов. Одной из заявленных целей видеосъемки в данном случае является борьба с уголовными преступлениями, прежде всего с кражами и мошенническими действиями, в том числе с использованием высоких технологий, что вполне согласуется с обеспечением безопасности личности и общества. Параллельно заявляется как цель повышение качества обслуживания покупателей: с помощью видеоконтроля и последующего анализа выявляются направления потоков покупателей, обеспечивается открытие дополнительных касс для недопущения образования очередей и т.д. Таким образом, данные цели направлены, с одной стороны, на обеспечение общественной безопасности и безопасности личности, и с другой – на удовлетворение запросов потребителей, то есть они абсолютно законны. Кроме того, видеосъемка осуществляется в отношении неопределенного круга лиц, не нарушает законодательство о персональных данных¹, и ограничение прав и свобод человека как таковое отсутствует.

Иная ситуация может возникнуть, когда в ходе видеосъемки используется система распознавания лиц и предприниматель ставит перед собой цель выяснить частотность посещения магазина и покупательские пристрастия кон-

¹ Федеральный закон от 27 июля 2006 г. № 152-ФЗ «О персональных данных» // СПС «КонсультантПлюс».

кретного покупателя, например, обладающего картой лояльности. В этом случае видеofиксация должна расцениваться как нарушение законодательства о персональных данных, а также как нарушение права человека на неприкосновенность частной жизни, личную и семейную тайну. Для того чтобы сделать видеосъемку, в данном случае необходимо получение письменного согласия лица на обработку персональных, в том числе биометрических, данных.

Широкое распространение, особенно в столичном регионе, получила видеofиксация с системой распознавания лиц на транспорте, главными целями которой, конечно, заявляются обеспечение общественной и транспортной безопасности.

С 1 сентября 2020 года система распознавания лиц (FacePay) была введена в эксплуатацию на всех станциях московского метрополитена. Помимо профилактики и выявления преступлений в метро данная система призвана, в частности, отслеживать загруженность поездов и через мобильные приложения оповещать пассажиров о свободных вагонах, что, как подчеркивается, приобретает особое значение в условиях пандемии¹. Однако повышение качества транспортных услуг в метрополитене и на других видах городского транспорта, необходимость решения вопросов обеспечения безопасности личности и общества не отменяют опасений граждан, связанных со слежкой за населением, а также возможностью тотального контроля за каждым человеком.

Системы распознавания лиц, функционирующие в процессе видеонаблюдения, применяются в различных учреждениях, в частности, в школах, образовательных организациях среднего профессионального и высшего образования, на предприятиях и т.д. Руководители должны в данном случае в обязательном порядке брать от работников и обучающихся согласие на обработку персональных данных, в противном случае будет иметь место нарушение конституционных прав человека.

¹ Система видеонаблюдения с 1 сентября заработала на всех станциях метро. 2020. 2 сент. URL : https://transport.mos.ru/mostrans/all_news/103669 (дата обращения: 03.03.2023).

Видеофиксация распространилась на жилые многоквартирные дома, используется для обеспечения безопасности дорожного движения. Однако, несмотря на законные цели, она вызывает неоднозначную реакцию.

Особенно много нареканий у водителей и общественности на видеофиксацию нарушений правил дорожного движения. Действительно, технология видеофиксации оказалась далеко не безупречной и не способной разобраться в некоторых житейских деталях. Притчей во языцех стали случаи привлечения к административной ответственности за, например, объезд места дорожно-транспортного происшествия, за нарушения другого автомобиля, за замену колеса в месте, где стоянка запрещена, за остановку по требованию сотрудника ГИБДД и т.д.¹ Каким бы не было обоснование штрафа абсурдным, последний может быть отменен только посредством подачи водителем официальной жалобы в органы государственной власти, а это дополнительные усилия, время и нервы ни в чем не повинного водителя. Конечно, в данном случае речь не идет о нарушении и даже об ограничении конституционного права человека.

Однако имеют место и такие ситуации, когда работа видеокамер непосредственно нарушила конституционное право человека «на неприкосновенность частной жизни, личную и семейную тайну, защиту своей чести и доброго имени»². Так, в 2018 году в одном из регионов России произошел на первый взгляд курьезный, но на самом деле драматичный случай, когда муж увидел на снимке с камеры видеофиксации свою супругу с другим мужчиной в машине. В конечном итоге на супруга было возбуждено уголовное дело за угрозу убийством. Нужно ли говорить, что если бы штраф выписывал сотрудник ГИБДД, его не интересовало бы, с кем находится в автомобиле женщина-водитель. Оставляя за рамками размышления о морали и нравственности,

¹ Как ошибаются камеры ГИБДД: разбор неоднозначных ситуаций // Autonews. 2020. 26 авг. URL : <https://www.autonews.ru/news/5f4503239a794760c499cac9><https://www.autonews.ru/news/5f4503239a794760c499cac9> (дата обращения: 07.03.2023).

² Конституция Российской Федерации (принята всенародным голосованием 12.12.1993 с изменениями, одобренными в ходе общероссийского голосования 01.07.2020) // СПС «КонсультантПлюс».

остаётся констатировать, что снабженные системой распознавания лиц и иными элементами искусственного интеллекта видеокамеры, очевидно, способны принести немалый вред как отдельным гражданам, так и обществу в целом. То же самое касается и видеокамер в местах массового скопления людей, которые наиболее широко применяются в Москве в рамках программы «Безопасный город».

Поскольку, как отмечалось, законодательство в области высоких технологий и, в частности, искусственного интеллекта, явно отстает от процессов внедрения этих технологических новинок, на первый план сегодня выходит судебная практика, которая в определенном смысле компенсирует отсутствие в правовом поле четких определений в цифровой сфере, в частности в области искусственного интеллекта.

Так, в своем постановлении от 24 июля 2020 г. № 16-2185/2020 Седьмой кассационный суд общей юрисдикции отменил постановление мирового судьи Дзержинского судебного района г. Перми и решение судьи Дзержинского районного суда г. Перми, которые были вынесены по делу об административном правонарушении, предусмотренном ч. 5 ст. 13.11 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях («Невыполнение оператором в сроки, установленные законодательством Российской Федерации в области персональных данных, требования субъекта персональных данных или его представителя либо уполномоченного органа по защите прав субъектов персональных данных об уточнении персональных данных, их блокировании или уничтожении в случае, если персональные данные являются неполными, устаревшими, неточными, незаконно полученными или не являются необходимыми для заявленной цели обработки»¹)), в отношении средней общеобразовательной школы г. Перми и направил дело в районный суд для нового рассмотрения. Кассационная судебная инстанция обратила внимание на то, что

¹ Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях от 30 декабря 2001 г. № 195-ФЗ // СПС «КонсультантПлюс».

мировым судьей и районным судом не было учтено следующее: «получено согласие всех родителей учащихся на обработку биометрических персональных данных их несовершеннолетних детей»¹, а также не были выяснены обстоятельства получения согласия законных представителей детей на обработку персональных данных последних. Следует подчеркнуть: суд в данном деле установил, что в школе действует биометрическая система идентификации лиц, прежде всего несовершеннолетних учащихся. Интересно, что в судебном постановлении ни разу не упоминается безопасность, которая в данном случае, безусловно, является главной целью осуществления видеофиксации и идентификации личности.

Обосновывая законность решения Савеловского районного суда г. Москвы от 6 ноября 2019 года², Московский городской суд, в частности указал, что «само по себе получение изображения административного истца в период ее нахождения на территории, попадающей под сектор наблюдения конкретной камеры, установленной в целях контроля за окружающей обстановкой... не является способом сбора персональных (биометрических данных) заявительницы, поскольку не использовалось непосредственно для определения личности последней. <...> Таким образом, при отсутствии процедуры идентификации личности, видеоизображения граждан не могут считаться биометрическими персональными данными. Соответственно, отсутствует необходимость получать письменное согласие гражданина на обработку биометрических персональных данных»³.

Как показывает анализ правоприменительной практики, суды по искам граждан на нарушение их прав в связи с использованием элементов искусственного интеллекта в процессе видеофиксации принимают решение в

¹ Постановление Седьмого кассационного суда общей юрисдикции от 24.07.2020 N 16-2185/2020 // СПС «КонсультантПлюс».

² Решение Савеловского районного суда г. Москвы от 6 ноября 2019 г. № 02а-0577/2019. URL : <https://mos-gorsud.ru/rs/savyolovskij/services/cases/kas/details/988f386e-be51-47b0-b48f-e871043ef1fc> (дата обращения: 17.03.2023).

³ Апелляционное определение Московского городского суда от 30 января 2020 г. по делу № 33а-707/2020, 2а-577/2019 // СПС «КонсультантПлюс».

пользу законности использования высоких технологий. При этом формально решения судов не противоречат действующему законодательству.

Комментируя ст. 152.1 Гражданского кодекса Российской Федерации, согласно которой согласие гражданина на обнародование и использование его изображения не требуется, когда речь идет «о государственных, общественных или иных публичных интересах»¹, Пленум Верховного Суда РФ указывает, что «к общественным интересам следует относить..., например, потребность общества в обнаружении и раскрытии угрозы демократическому правопорядку и гражданскому обществу, общественной безопасности, окружающей среде»². Такую же трактовку общественных интересов можно отнести к сбору и хранению информации о гражданине (ст. 152.2 ГК РФ). Иными словами, имеется в виду общественная и государственная безопасность, в целях обеспечения которой могут законно ограничиваться права и свободы человека и гражданина. Кроме того, как указывает Пленум Верховного Суда РФ, не требуется согласия на использование изображения, «если оно необходимо в целях защиты правопорядка и государственной безопасности»³.

Как видно из сказанного, использование искусственного интеллекта направлено прежде всего на обеспечение общественной и государственной безопасности, а личность остается в состоянии ограничения своих прав, поскольку ее личная жизнь, перемещения оказываются под тотальным контролем. Что касается идентификации, которая якобы не осуществляется в отношении правопослушных граждан, то идентифицировать подавляющее боль-

¹ Гражданский кодекс Российской Федерации (часть первая) от 30 ноября 1994 г. № 51-ФЗ // СПС «КонсультантПлюс».

² Постановление Пленума Верховного Суда РФ от 15 июня 2010 г. № 16 «О практике применения судами Закона Российской Федерации “О средствах массовой информации”» // СПС «КонсультантПлюс».

³ Постановление Пленума Верховного Суда РФ от 23 июня 2015 г. № 25 «О применении судами некоторых положений раздела I части первой Гражданского кодекса Российской Федерации» // СПС «КонсультантПлюс».

шинство можно, не только имея соответствующие базы, но и используя открытые данные, прежде всего в социальных сетях. Сам факт такого положения дел, как представляется, ограничивает конституционные права человека, не говоря уже о возможных их нарушениях.

Выход из создавшейся ситуации видится один: активизация законотворчества в сфере цифровых технологий и искусственного интеллекта в целях четкой регламентации их использования и установления баланса интересов государства, общества и личности. Ограничения прав и свобод, связанные с использованием, в частности, искусственного интеллекта, должны основываться на прозрачных и четких законодательных нормах. Однако при этом следует признать справедливость точки зрения, согласно которой «операционная система в сфере информационных технологий и их неотъемлемой части – технологий искусственного интеллекта – отличается спонтанностью, постоянным развитием и трансформациями. По этой причине нормативно-правовая база, регулирующая эту сферу, должна быть: во-первых, универсальной, чтобы быть эффективной, независимо от изменений в информационных технологиях, или, во-вторых, постоянно корректируемой для обеспечения ее эффективности в условиях интенсивных изменений информационных технологий. При этом постоянное внесение изменений в законодательство, как реакция на изменения в сфере информационных технологий, может оказаться труднореализуемым из-за относительно статического и выражено последовательного характера деятельности государственных институтов власти»¹.

Нельзя исключать необходимости принятия новой Конституции, в которой, во-первых, будут закреплены дополнительные права и свободы человека и гражданина в условиях тотальной цифровизации, а во-вторых, предоставлены дополнительные гарантии гражданам в связи с развитием новых технологий и, в частности, искусственного интеллекта.

¹ Čerka, P., Grigienė, J. & Sirbikytė, G. (2015) Liability for Damages Caused by Artificial Intelligence. *Computer Law & Security Review*. 31 (3), 376–389. P. 377.

Исследователи указывают на необходимость правового закрепления следующих прав, защита которых необходима в условиях глобальной цифровизации: «права на информационное самоопределение, права на перенос данных... и права на приватность»¹. Кроме того, выделяются принципы, которые нужно реализовывать в процессе использования, в частности, искусственного интеллекта: «возможность (не) согласиться на обработку биометрических данных и альтернативность форм доступа к услугам без обязательной биометрической идентификации; возможность возражать против обработки биометрических данных; единство требований к формату собираемых биометрических данных; возможность безопасно перенести свои данные к другому контроллеру; возможность требовать удаления своих биометрических данных; минимизация и ограничение хранения данных; проектируемость защиты данных, возможность быстрого уничтожения данных; ограничение количества лиц, имеющих право на обработку биометрических идентификаторов без согласия субъектов; применение “теста пропорциональности” при такой обработке»².

Главным посылом условного цифрового законодательства должен стать тезис, согласно которому использование искусственного интеллекта должно осуществляться прежде всего в интересах человека и гражданина, ограничение прав которых возможно лишь в целях обеспечения национальной безопасности в целом, а также одного или двух ее объектов.

Все цифровые нововведения, связанные с ограничением прав и свобод человека и гражданина, должны исходить исключительно от государства или законодательно одобряться им. В данном случае речь идет о применении технологий и искусственного интеллекта субъектами бизнеса. Так, некоторые компании используют «умные» видеорекамеры для контроля за водителями и составления так называемого рейтинга безопасности, что воспринимается

¹ Афанасьев С.Д., Терещенко И.А., Яцкевич Д.А. Биометрическая идентификация и права человека: демаркационная линия // Закон. 2022. № 3 // СПС «КонсультантПлюс».

² Там же.

многими, как вмешательство в частную жизнь¹. Люди вынуждены увольняться, поскольку указанный контроль нарушает их конституционное право, и это представляется недопустимым. Также должны пресекаться попытки идентифицировать покупателя без его согласия в сфере торговли, о чем подробно говорилось выше. Именно в таких случаях контроль за использованием новых технологий должно взять на себя государство, которое с помощью законодательного регулирования будет определять допустимые пределы ограничения прав и свобод в целях обеспечения безопасности.

В целом следует признать, что режим видеофиксации, особенно с применением системы распознавания лиц, легитимен лишь тогда, когда ее целью является обеспечение безопасности личности, общества и государства. При этом, как уже отмечалось, приоритет должен оставаться за правами и свободами человека и гражданина. В противном случае слишком велик риск неоправданного тотального контроля за каждым гражданином в абстрактных интересах государства. Такое развитие событий приведет не просто к избыточным ограничениям конституционных прав и свобод человека и гражданина, но и в конечном счете к их прямому нарушению, чего допустить нельзя.

Следует отметить, что законодательство в рассматриваемой сфере не стоит на месте. Так, в 2022 году был принят Федеральный закон от 29 декабря 2022 г. № 572-ФЗ «Об осуществлении идентификации и (или) аутентификации физических лиц с использованием биометрических персональных данных, о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации и признании утратившими силу отдельных положений законодательных актов Российской Федерации», в котором упорядочивается осуществление идентификации физических лиц. Однако действие этого законодательного акта не распространяется, если идентификации и (или) аутентификации осуществляется в целях «а) оперативно-разыскной, контрразведывательной или разведывательной деятельности;

¹ См. подробнее: Кирина А. Искусственный интеллект, контроль и судебные споры // Административное право. 2021. № 4 // СПС «КонсультантПлюс».

б) обороны страны, обеспечения безопасности государства и охраны правопорядка, реализации внешней политики;

в) функционирования государственной системы миграционного и регистрационного учета, а также изготовления, оформления и контроля обращения документов, удостоверяющих личность;

г) обеспечения санитарно-эпидемиологического благополучия»¹.

Как видно, нормы Федерального закона от 29 декабря 2022 г. № 572-ФЗ не действуют как раз в тех случаях, когда речь идет об обеспечении национальной безопасности.

2. Профилактика и предотвращение угроз, исходящих собственно от искусственного интеллекта.

Можно предполагать, что в недалеком будущем управлять многими отраслями и сферами, в том числе и рассмотренным видеонаблюдением и видеофиксацией на всех уровнях будет сам искусственный интеллект, что без должного законодательного регулирования может привести к непредсказуемым и необратимым процессам в масштабах всего человечества. Искусственный интеллект, иные цифровые технологии таят в себе серьезную потенциальную угрозу, которая должна быть законодательно нивелирована уже сейчас. В качестве примера угрозы со стороны искусственного интеллекта можно привести имитационные испытания США, в ходе которых система искусственного интеллекта уничтожила оператора, потому что «человек мешал ей достичь своей цели»².

¹ Федеральный закон от 29 декабря 2022 г. № 572-ФЗ «Об осуществлении идентификации и (или) аутентификации физических лиц с использованием биометрических персональных данных, о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации и признании утратившими силу отдельных положений законодательных актов Российской Федерации» // СПС «КонсультантПлюс».

² СМИ: в США беспилотник решил «уничтожить» своего оператора на испытаниях // РИА Новости. 2023. 2 июня. URL : <https://ria.ru/20230602/bespilotnik-1875719340.html> (дата обращения: 10.06.2023).

На сегодняшний день в науке высказываются мнения о необходимости введения понятия «искусственный интеллект», обеспечения последнего правовой охраной как сложного объекта, защиты прав и интересов граждан от неэтичного его использования¹; выделения искусственного интеллекта как отдельного объекта права с определением идентифицирующих его признаков² и т.д. Все это необходимо, но наиболее важными и актуальными представляются вопросы обеспечения национальной безопасности в условиях глобальной цифровизации и ограничение прав и свобод человека и гражданина в данном контексте.

Как представляется, главная сложность заключается в том, что искусственный интеллект обучаем, а пределов его обучаемости никто не знает. В то же время на современном этапе искусственный интеллект широко внедряется в целях обеспечения национальной безопасности, пока, к счастью, не без участия человека. Однако уже сейчас, будучи под контролем, он допускает ошибки, а также способствует ограничению конституционных прав и свобод.

Следует законодательно наметить те пределы, за которые развитие искусственного интеллекта заходить не должно и с помощью правового регулирования обеспечить оправданность и достаточность ограничения прав и свобод человека в целях обеспечения безопасности искусственным интеллектом.

Следует отметить, что в современной науке, в частности, предлагается создание Концепции регулирования в сфере искусственного интеллекта и ро-

¹ См.: Гуляева Ю.Р., Межуева Ю.С. Правовая охрана искусственного интеллекта и технологий искусственного интеллекта как объекта интеллектуальных прав в Российской Федерации // Политехнический молодежный журнал. 2022. № 11. С. 1–8.

² См.: Остроумов Н.В. Искусственный интеллект в праве: обзор существующих концепций правового регулирования отношений с участием носителей искусственного интеллекта // Законность и правопорядок. 2021. № 3 (31). С. 61–66.

бототехники, что, по мнению ученых, «должно стать... компромиссным решением по сравнению, например, с созданием основ законодательства в сфере ИИ и РТ»¹. Авторами предлагается и текст такой Конвенции².

Таким образом, по результатам исследования можно сделать следующие выводы:

1. Несмотря на существование легального определения искусственного интеллекта и нормативного правового акта в данной сфере (Федеральный закон от 24 апреля 2020 г. № 123-ФЗ «О проведении эксперимента по установлению специального регулирования в целях создания необходимых условий для разработки и внедрения технологий искусственного интеллекта в субъекте Российской Федерации – городе федерального значения Москве и внесении изменений в статьи 6 и 10 Федерального закона “О персональных данных”»), развитие цифровых технологий в целом и искусственного интеллекта в частности явно опережает развитие правовой базы в данной области.

2. В контексте обеспечения национальной безопасности при использовании искусственного интеллекта необходимо прежде всего обеспечивать безопасность личности.

3. Проблему обеспечения национальной безопасности (в том числе с точки зрения ограничения прав и свобод человека) в условиях развития цифровых технологий, в частности, искусственного интеллекта целесообразно разделить на две части: 1) обеспечение национальной безопасности, прежде всего безопасности личности, в процессе использования искусственного интеллекта; 2) профилактика и предотвращение угроз, исходящих собственно от искусственного интеллекта.

¹ Незнамов А.В. О концепции регулирования технологий искусственного интеллекта и робототехники в России // Закон. 2020. № 1.

² См.: Регулирование робототехники: введение в «робоправо». Правовые аспекты развития робототехники и технологий искусственного интеллекта / под ред. А.В. Незнамова. М. : Инфотропик Медиа, 2018.

4. Для обеспечения реализации прав человека и гражданина и недопущения избыточного ограничения их в целях обеспечения национальной безопасности с использованием искусственного интеллекта необходимо ввести в правовой оборот понятие «тайна идентификации», а также законодательно закрепить блок цифровых прав: право на информационное самоопределение, право на перенос данных, право на приватность, а также ряда принципов, на основе которых должна будет выстраиваться работа искусственного интеллекта.

5. Следует законодательно наметить те пределы, за которые развитие искусственного интеллекта заходить не должно и с помощью правового регулирования обеспечить оправданность и достаточность ограничения прав и свобод человека в целях обеспечения безопасности искусственным интеллектом.

6. Все цифровые нововведения, связанные с ограничением прав и свобод человека и гражданина, должны исходить исключительно от государства или законодательно одобряться им, а также соответствовать единственной цели – обеспечению национальной безопасности.

Выводы и рекомендации

В результате проведенного диссертационного исследования, посвященного институту ограничения прав и свобод граждан в целях обеспечения национальной безопасности, целесообразно сделать следующие обобщающие выводы.

В юридической науке при достаточно большом количестве исследований в области ограничения прав и свобод человека данный институт практически не рассматривается в контексте обеспечения национальной безопасности, тогда как анализ международно-правовых документов и отечественного законодательства показывает, что единственным легитимным основанием ограничения прав и свобод является именно обеспечение национальной безопасности в целом или отдельных ее видов.

В процессе развития законодательства о безопасности новеллы или вновь принятые законы не всегда отвечают в полном объеме духу Конституции Российской Федерации в части, касающейся прав и свобод человека и гражданина. В связи с этим необходимо, например, вернуть в действующий Федеральный закон «О безопасности» некоторые формулировки утратившего силу законодательного акта о безопасности, в котором было дано четкое и выверенное определение безопасности и представлена последовательность ее основных объектов, в которой на первом месте находился человек.

Кроме того, следует широко внедрить в законодательство о безопасности, прежде всего в базовый Федеральный закон «О безопасности» понятие «будущие поколения» (будущие поколения – люди, еще не родившиеся), поскольку обеспечение национальной безопасности преследует в качестве цели не только возможность реализации прав и свобод человека сегодня и сейчас, но и обуславливает судьбу людей близкого и далекого будущего.

То же касается и документов стратегического планирования в сфере безопасности, анализ которых выявил тот факт, что в современных действующих документах о национальной безопасности и об отдельных видах безопасности

права и свободы человека и гражданина нередко смещены на задний план или отсутствуют вовсе. Так, например, в ныне действующей Стратегии национальной безопасности 2021 года не представлены положения о реализации прав и свобод человека и гражданина, что не соответствует конституционному установлению о человеке как высшей ценности в государстве. Сравнительно-исторический анализ показывает, что с этой точки зрения оптимальной была Стратегия национальной безопасности 2009 года, в связи с чем предлагается вернуться к ее положениям о правах и свободах человека и гражданина в будущей Стратегии национальной безопасности Российской Федерации.

Отсутствуют аналогичные положения и в некоторых документах стратегического планирования о видах безопасности, в частности, в Доктрине продовольственной безопасности Российской Федерации и Стратегии экономической безопасности Российской Федерации на период до 2030 года. Предлагается в части, касающейся прав и свобод человека и гражданина, внести в данные документы изменения, взяв за образец Доктрину информационной безопасности Российской Федерации, в которой, как показал сравнительно-исторический анализ, содержится оптимальный вариант положения о защите конституционных прав человека и гражданина.

Международные стандарты, касающиеся легитимного ограничения прав и свобод человека и гражданина, подтверждают избранную в настоящем исследовании концепцию, согласно которой все ограничения прав и свобод человека и гражданина обусловлены исключительно целями обеспечения национальной безопасности в целом или отдельных ее видов. При этом отсутствие в большинстве случаев собственно термина «безопасность» не меняет указанное положение, ибо по сути причиной ограничения прав и свобод остается необходимость обеспечения какого-либо вида национальной безопасности.

Относительно прав и свобод человека и гражданина в Конституции Российской Федерации, наряду с термином «ограничение», используются понятия «отрицание», «отмена», «умаление», «нарушение». Анализ понятий с

точки зрения семантики и с учетом научных позиций ученых-юристов позволяет сделать вывод о том, что только термин «ограничение» предполагает легитимное изменение объема конституционных прав и свобод.

Важной для науки представляется классификация ограничений прав и свобод человека и гражданина в целях обеспечения национальной безопасности. В результате исследования предложена следующая типология указанных ограничений:

1. *Чрезвычайное* ограничение прав и свобод, которое характеризуется временностью. Такое ограничение длится до полного устранения угрозы безопасности личности, общества или государства в конкретном месте. Чрезвычайное ограничение является ответом на конкретную угрозу безопасности.

2. *Постоянное* ограничение прав и свобод человека и гражданина, применяемое в отношении определенных законом категорий граждан или территорий. Главной целью таких постоянных ограничений является профилактика угроз безопасности, а не их устранение. Такие виды ограничений свойственны, например, для режима закрытых административно-территориальных образований, для режима государственной тайны и т.д.

Анализ законодательства, нормы которого устанавливают те или иные ограничения прав и свобод человека и гражданина, позволили сделать вывод о необходимости унификации, главная цель которой – общий правовой механизм реализации положений Конституции Российской Федерации, устанавливающих основания указанных ограничений в целях обеспечения безопасности. Такой механизм целесообразно отразить в Федеральном законе «О безопасности», в котором также необходимо закрепить основные принципы ограничения конституционных прав и свобод, в частности, принцип «соблюдения баланса жизненно важных интересов личности, общества и государства», расширить правовые гарантии от необоснованных ограничений прав и свобод человека, конкретизировать вопросы ответственности органов государственной власти в контексте ограничения прав и свобод граждан.

Анализ Конституции Российской Федерации позволил выделить основания ограничений прав и свобод человека и гражданина:

1. *Защита основ конституционного строя.* Следует отметить, что основы конституционного строя затрагивают все три фундаментальных объекта национальной безопасности (личная, общественная, государственная). Данное основание могло бы стать единственным и самодостаточным, так как основы конституционного строя охватывают все области жизни человека, общества и государства.

2. *Защита нравственности* В России нравственность можно рассматривать как элемент духовной безопасности.

3. *Защита здоровья.* В соответствии с Конституцией Российской Федерации речь идет о защите здоровья личности, то есть данное основание ограничения прав и свобод человека и гражданина связано с безопасностью личности. Важность данного конституционного основания ограничения прав и свобод человека ярко проявилась в условиях распространения новой коронавирусной инфекции COVID-19. В ходе исследования выявлен факт, требующий дальнейшего отдельного научного анализа: право на охрану здоровья в Конституции Российской Федерации не включено в перечень не подлежащих ограничению прав и свобод.

4. *Защита прав и законных интересов других лиц.* Данное основание ограничения прав и свобод человека предусмотрено в международных документах и отражено в Конституции Российской Федерации.

5. *Обеспечение обороны страны.* Анализ документов стратегического планирования показал, что ранее оборона рассматривалась как вид национальной безопасности. Согласно Стратегии национальной безопасности 2021 года – оборона рассматривается через понятия «национальные интересы» и «национальные приоритеты». В соответствии с Федеральным законом «Об обороне» оборона определяется как система различных мер по подготовке к вооруженной защите и вооруженная защита Российской Федерации.

б. *Обеспечение безопасности государства.* Данное основание можно трактовать достаточно широко, но при демократическом политическом режиме устанавливаются четкие правовые границы, определяющие необходимую меру ограничения прав и свобод человека.

Таким образом, шесть конституционных оснований ограничения прав и свобод человека и гражданина связаны непосредственно с национальной безопасностью или ее видами.

В ходе исследования был сделан вывод о том, что наиболее часто ограничение прав и свобод человека и гражданина предусматривается государством в условиях особых правовых режимов. В доктрине нет единого подхода к определению особых правовых режимов, поэтому для целей работы было проведено разграничение особого и чрезвычайного режима, так как первое понятие по отношению ко второму относится как общее к частному, или как родовое.

По аналогии с ограничениями прав и свобод человека и гражданина была применена типология, согласно которой особые режимы разделены на два вида: *чрезвычайный* особый режим, который вводится в связи с угрозой национальной безопасности и носит временный характер, и *постоянный* особый режим, предполагающий постоянное действие в отношении законодательно определенных лиц или территорий. Как видно, наиболее значимые и объемные ограничения прав и свобод, обусловленные необходимостью обеспечения национальной безопасности, имеют место именно в условиях чрезвычайных особых правовых режимов.

В процессе научного исследования аргументированно доказано, что к особым правовым режимам относятся режим контртеррористической операции и оперативно-розыскная деятельность. Специфика первого проявляется в том, что, во-первых, он прямо не предусмотрен в Конституции Российской Федерации, во-вторых, регулируется не федеральным конституционным, а федеральным законом, но при этом может являться своеобразной составной частью чрезвычайного или военного положения.

Особенность оперативно-розыскной деятельности сводится к тому, что она осуществляется постоянно, но в связи с конкретными преступными деяниями или намерениями. Сделан вывод о том, что следует относить оперативно-розыскную деятельность к чрезвычайным особым правовым режимам в связи с ее временностью в каждом конкретном случае.

В результате исследования сформулированы основополагающие признаки особого правового режима (обеспечение национальной безопасности как основание введения особого правового режима; ограничение прав и свобод человека и гражданина как одно из средств реализации особого правового режима) и его определение с конституционно-правовой точки зрения: особый правовой режим – это особый порядок правового регулирования, главной целью которого является обеспечение безопасности личности, общества и государства и одним из главных юридических средств которого становится ограничение прав и свобод человека и гражданина.

Федеральные конституционные законы «О чрезвычайном положении» и «О военном положении», а также Федеральный закон «О противодействии терроризму» и Федеральный закон «Об оперативно-розыскной деятельности» в целом можно считать отвечающими конституционным требованиям к ограничению прав и свобод человека и гражданина. Предусмотренные в них ограничения достаточно умеренны и соответствуют принципам гуманизма и справедливости. Все ограничения прав и свобод носят временный характер и действуют лишь до того момента, когда устранены угрозы безопасности.

Однако в ходе исследования отмечены негативные аспекты ограничения прав и свобод человека и гражданина в условиях особых правовых режимов:

1. На конституционном уровне абсолютные (неограничиваемые) основные права обозначены лишь применительно к чрезвычайному положению и, как показал анализ Конституции Российской Федерации и законодательства России, не могут считаться универсальными.

2. Нормы Федерального закона «О противодействии терроризму» относительно внесудебного прослушивания телефонных переговоров не соответствуют Конституции Российской Федерации.

3. Предусмотренная Федеральным законом «О противодействии терроризму» возможность уничтожения захваченного террористами водного или воздушного судна с заложниками и экипажем также вступает в противоречие с Конституцией Российской Федерации, ибо означает неограничение права на жизнь (это право невозможно ограничить), а непосредственно отменяет это право, что противоречит конституционным нормам.

Что касается оперативно-розыскной деятельности, сделан вывод о том, что указанный особый правовой режим также нуждается в правовой корректировке. Предлагается внести в Федеральный закон «Об оперативно-розыскной деятельности» изменения, согласно которым в ст. 8 слова «событиях или действиях (бездействии), создающих угрозу государственной, военной, экономической, информационной или экологической безопасности Российской Федерации» должны быть заменены на «безопасности личности, общества и государства в Российской Федерации»; в ст. 9 ввести норму, обязывающую органы, осуществляющие оперативно-розыскную деятельность, предоставлять в суд материалы, обосновывающие необходимость такого рода оперативно-розыскных мероприятий и ограничения прав и свобод, а также норму, предусматривающую обязательность подкрепления судебного решения объективными данными; ввести норму, обязывающую органы, осуществляющие оперативно-розыскную деятельность, информировать граждан, не причастных к преступной деятельности, о полученной о них информации, о ее неразглашении и последующем уничтожении.

Также предлагается законодательно предусмотреть информирование граждан о нарушениях прав и свобод человека в ходе проведения оперативно-розыскных мероприятий.

Новые глобальные угрозы национальной безопасности, с которыми уже столкнулся мир и с которыми ему еще предстоит столкнуться, выявили тот

факт, что действовавшее законодательство не давало органам государственной власти достаточных инструментов для противодействия этим вызовам. Комплексный анализ нормативно-правовой базы и законодательной деятельности в условиях пандемии новой коронавирусной инфекции, а также научных публикаций на эту тему привел к следующим выводам.

1. Пандемия коронавирусной инфекции COVID-19 безусловно и однозначно стала глобальной угрозой национальной безопасности любого государства в триединстве ее базовых объектов: личность, общество, государство.

2. Все ограничения, имевшие место в условиях COVID-19, целесообразно разделить на *федеральные и региональные* (по правовому регулированию); на *массовые и выборочные* (по категориям лиц, чьи права были ограничены); на *жесткие и щадящие* (по объему и строгости ограничений и ответственности за их нарушение); по *объектам* (пожилые, инфицированные и т.д.); на *ограничения прав болеющих коронавирусом и профилактические ограничения* (по состоянию здоровья).

Анализ судебной практики позволяет утверждать, что меры, предпринятые для противодействия пандемии и ограничивающие права и свободы человека и гражданина, признаны судами разных инстанций законными и конституционными.

Российские власти, чтобы не вводить чрезвычайное положение, пошли по пути внесения дополнений в Федеральный закон «О защите населения и территорий от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера», что позволило решить поставленные задачи в условиях пандемии. Однако определенный (хотя и короткий) период ограничения прав и свобод человека вводился вне конституционного поля, что недопустимо.

Остались и нерешенные вопросы по дальнейшему совершенствованию законодательства о защите населения и территорий от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера. Предлагается в дополненном легальном определении чрезвычайной ситуации вместо словосочетания «распро-

странение заболевания, представляющего опасность для окружающих» использовать «широко распространенная инфекционная болезнь людей», добавив «представляющая опасность для окружающих».

Также предлагается изменить название Федерального закона «О защите населения и территорий от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера», исключив из него «природного и техногенного характера», и ввести в обновленный закон все правила, установленные в период наибольшей активности коронавируса главами регионов.

Еще одним серьезным вызовом современности является беспрецедентное развитие новых цифровых технологий и искусственного интеллекта.

Анализ проблемы, предпринятый в диссертационном исследовании, показал, что уже сейчас некоторые ограничения прав и свобод человека и гражданина в целях обеспечения безопасности воспринимаются обществом неоднозначно. В России существует легальное определение искусственного интеллекта, однако очевидно, что развитие цифровых технологий в целом и искусственного интеллекта в частности существенно законотворческую деятельность в этой сфере. Не вызывает сомнений тот факт, что при использовании искусственного интеллекта необходимо в первую очередь акцент ставить на обеспечении безопасности личности.

В ходе исследования проблема обеспечения национальной безопасности в контексте ограничения прав и свобод человека и гражданина в условиях развития цифровых технологий, в частности, искусственного интеллекта разделена на две части: 1) обеспечение национальной безопасности в процессе использования искусственного интеллекта; 2) профилактика и предотвращение угроз, исходящих от искусственного интеллекта.

Главным выводом в данной части исследования стала мысль о том, что использование технологий и искусственного интеллекта должно уже сейчас сопровождаться опережающим законодательным регулированием, особенно когда речь идет об ограничении прав и свобод человека и гражданина.

Для решения задачи недопущения неоправданного ограничения прав и свобод человека и гражданина в результате использования новейших технологий и прежде всего искусственного интеллекта в целях обеспечения национальной безопасности предложено ввести в правовое поле понятие «тайна идентификации», а также ряд новых прав: на информационное самоопределение, на перенос данных, на приватность. Кроме того, предложено закрепить принципы, согласно которым организована работа искусственного интеллекта.

Анализ показал, что должны быть законодательно определены пределы развития искусственного интеллекта, а все цифровые новации, связанные с ограничением прав и свобод человека и гражданина, могут исходить только от государства или законодательно одобряться им для достижения единственной цели – обеспечению национальной безопасности.

Окончательный вывод исследования заключается в том, что любое ограничение прав человека становится легитимным лишь тогда, когда оно вводится в целях обеспечения национальной безопасности. Оно допустимо лишь в том случае, когда обеспечен баланс интересов человека, общества и государства.

Список использованных источников и литературы

1. Нормативные правовые акты

1. Конституция Российской Федерации (принята всенародным голосованием 12.12.1993 с изменениями, одобренными в ходе общероссийского голосования 01.07.2020) // СПС «КонсультантПлюс».
2. Гражданский кодекс Российской Федерации (часть первая) от 30 ноября 1994 г. № 51-ФЗ // СПС «КонсультантПлюс».
3. Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях от 30 декабря 2001 г. № 195-ФЗ // СПС «КонсультантПлюс».
4. Закон РФ от 1 апреля 1993 г. № 4730-1 «О Государственной границе Российской Федерации» // СПС «КонсультантПлюс».
5. Закон РФ от 14 июля 1992 г. № 3297-1 «О закрытом административно-территориальном образовании» // СПС «КонсультантПлюс».
6. Закон РФ от 15 мая 1991 г. № 1244-1 «О социальной защите граждан, подвергшихся воздействию радиации вследствие катастрофы на Чернобыльской АЭС» // СПС «КонсультантПлюс».
7. Закон РФ от 21 июля 1993 г. № 5485-1 «О государственной тайне» // СПС «КонсультантПлюс».
8. Закон РФ от 21 февраля 1992 г. № 2395-1 «О недрах» // СПС «КонсультантПлюс».
9. Федеральный конституционный закон от 29 мая 2023 г. № 2-ФКЗ «О внесении изменений в отдельные федеральные конституционные законы» // СПС «КонсультантПлюс».
10. Федеральный конституционный закон от 30 мая 2001 г. № 3-ФКЗ «О чрезвычайном положении» // СПС «КонсультантПлюс».
11. Федеральный конституционный закон от 30 января 2002 г. № 1-ФКЗ «О военном положении» // СПС «КонсультантПлюс».
12. Федеральный закон от 10 декабря 1995 г. № 196-ФЗ «О безопасности дорожного движения» // СПС «КонсультантПлюс».

13. Федеральный закон от 29 декабря 2022 г. № 572-ФЗ «Об осуществлении идентификации и (или) аутентификации физических лиц с использованием биометрических персональных данных, о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации и признании утратившими силу отдельных положений законодательных актов Российской Федерации» // СПС «КонсультантПлюс».

14. Федеральный закон от 12 августа 1995 г. № 144-ФЗ «Об оперативно-розыскной деятельности» // СПС «КонсультантПлюс».

15. Федеральный закон от 17 сентября 1998 г. № 157-ФЗ «Об иммунопрофилактике инфекционных болезней» // СПС «КонсультантПлюс».

16. Федеральный закон от 2 января 2000 г. № 29-ФЗ «О качестве и безопасности пищевых продуктов» // СПС «КонсультантПлюс».

17. Федеральный закон от 21 декабря 1994 г. № 68-ФЗ «О защите населения и территорий от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера» // СПС «КонсультантПлюс».

18. Федеральный закон от 21 декабря 1994 г. № 69-ФЗ «О пожарной безопасности» // СПС «КонсультантПлюс».

19. Федеральный закон от 23 февраля 2013 г. № 15-ФЗ «Об охране здоровья граждан от воздействия окружающего табачного дыма, последствий потребления табака или потребления никотинсодержащей продукции» // СПС «КонсультантПлюс».

20. Федеральный закон от 24 апреля 2020 г. № 123-ФЗ «О проведении эксперимента по установлению специального регулирования в целях создания необходимых условий для разработки и внедрения технологий искусственного интеллекта в субъекте Российской Федерации – городе федерального значения Москве и внесении изменений в статьи 6 и 10 Федерального закона “О персональных данных”» // СПС «КонсультантПлюс».

21. Федеральный закон от 25 июля 2002 года № 114-ФЗ «О противодействии экстремистской деятельности» // СПС «КонсультантПлюс».

22. Федеральный закон от 27 июля 2006 г. № 152-ФЗ «О персональных данных» // СПС «КонсультантПлюс».

23. Федеральный закон от 27 мая 1996 г. № 57-ФЗ «О государственной охране» // СПС «КонсультантПлюс».

24. Федеральный закон от 3 апреля 1995 г. № 40-ФЗ «О федеральной службе безопасности» // СПС «КонсультантПлюс».

25. Федеральный закон от 30 марта 1999 г. № 52-ФЗ «О санитарно-эпидемиологическом благополучии населения» // СПС «КонсультантПлюс».

26. Федеральный закон от 30 ноября 2011 г. № 342-ФЗ «О службе в органах внутренних дел Российской Федерации и внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» // СПС «КонсультантПлюс».

27. Федеральный закон от 31 июля 2020 г. № 258-ФЗ «Об экспериментальных правовых режимах в сфере цифровых инноваций в Российской Федерации»

28. Федеральный закон от 31 мая 1996 г. № 61-ФЗ «Об обороне» // «СПС «КонсультантПлюс».

29. Федеральный закон от 6 марта 2006 г. № 35-ФЗ «О противодействии терроризму» // СПС «КонсультантПлюс».

30. Федеральный закон от 7 августа 2001 г. № 115-ФЗ «О противодействии легализации (отмыванию) доходов, полученных преступным путем, и финансированию терроризма» // СПС «КонсультантПлюс».

31. Федеральный закон от 7 февраля 2011 г. № 3-ФЗ «О полиции» // СПС «КонсультантПлюс».

32. Федеральный закон от 9 января 1996 г. № 3-ФЗ «О радиационной безопасности населения» // СПС «КонсультантПлюс».

33. Федеральный закон от 8 января 1998 г. № 3-ФЗ «О наркотических средствах и психотропных веществах» // СПС «КонсультантПлюс».

34. Закон г. Москвы от 21.11.2007 N 45 (ред. от 22.05.2019) "Кодекс города Москвы об административных правонарушениях" // Главное контрольное управление города Москвы. URL :

<https://www.mos.ru/glavkontrol/documents/view/226759220/> (дата обращения: 15.05.2023).

35. Закон Московской области от 7 марта 2007 г. № 36/2007-ОЗ «О Генеральном плане развития Московской области» // СПС «КонсультантПлюс».

36. Закон РФ № 2446-1 «О безопасности» (утратил силу) // СПС «КонсультантПлюс».

37. Указ Президента РФ от 11 мая 2020 г. № 316 «Об определении порядка продления действия мер по обеспечению санитарно-эпидемиологического благополучия населения в субъектах Российской Федерации в связи с распространением новой коронавирусной инфекции (COVID-19)» // СПС «КонсультантПлюс».

38. Указ Президента РФ от 12 мая 2009 г. № 537 «О Стратегии национальной безопасности Российской Федерации до 2020 года» // СПС «КонсультантПлюс».

39. Указ Президента РФ от 13 мая 2017 г. № 208 «О Стратегии экономической безопасности Российской Федерации на период до 2030 года» // СПС «КонсультантПлюс».

40. Указ Президента РФ от 17 декабря 1997 г. № 1300 «Об утверждении Концепции национальной безопасности Российской Федерации» // СПС «КонсультантПлюс».

41. Указ Президента РФ от 19 октября 2022 г. № 756 «О введении военного положения на территориях Донецкой Народной Республики, Луганской Народной Республики, Запорожской и Херсонской областей» // СПС «КонсультантПлюс».

42. Указ Президента РФ 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)» // СПС «КонсультантПлюс».

43. Указ Президента РФ от 2 июля 2021 г. № 400 «О Стратегии национальной безопасности Российской Федерации» // СПС «КонсультантПлюс».

44. Указ Президента РФ от 21 января 2020 г. № 20 «Об утверждении Доктрины продовольственной безопасности Российской Федерации» // СПС «КонсультантПлюс».

45. Указ Президента РФ от 25 марта 2020 г. № 206 «Об объявлении в Российской Федерации нерабочих дней» // СПС «КонсультантПлюс».

46. Указ Президента РФ от 25 марта 2020 г. № 206 «Об объявлении в Российской Федерации нерабочих дней» // СПС «КонсультантПлюс».

47. Указ Президента РФ от 28 апреля 2020 г. № 294 «О продлении действия мер по обеспечению санитарно-эпидемиологического благополучия населения на территории Российской Федерации в связи с распространением новой коронавирусной инфекции (COVID-19)» // СПС «КонсультантПлюс».

48. Указ Президента РФ от 31 декабря 2015 г. № 683 «О Стратегии национальной безопасности Российской Федерации» // СПС «КонсультантПлюс».

49. Указ Президента РФ от 5 декабря 2016 г. № 646 «Об утверждении Доктрины информационной безопасности Российской Федерации» // СПС «КонсультантПлюс».

50. Устав гарнизонной и караульной служб (утв. Указом Президента РФ от 10 ноября 2007 № 1495 «Об утверждении общевоинских уставов Вооруженных Сил Российской Федерации» (вместе с «Уставом внутренней службы Вооруженных Сил Российской Федерации», «Дисциплинарным уставом Вооруженных Сил Российской Федерации», «Уставом гарнизонной и караульной служб Вооруженных Сил Российской Федерации») // СПС «КонсультантПлюс».

51. Постановление Правительства РФ от 16 мая 2020 г. № 694 «О порядке согласования проектов решений высших должностных лиц (руководителей высших исполнительных органов государственной власти) субъектов Российской Федерации о приостановлении (ограничении, в том числе путем определения особенностей режима работы, численности работников) деятельности находящихся на определенной в границах соответствующего субъекта Россий-

ской Федерации территории отдельных организаций и индивидуальных предпринимателей» (вместе с «Правилами согласования проектов решений высших должностных лиц (руководителей высших исполнительных органов государственной власти) субъектов Российской Федерации о приостановлении (ограничении, в том числе путем определения особенностей режима работы, численности работников) деятельности находящихся на определенной в границах соответствующего субъекта Российской Федерации территории отдельных организаций и индивидуальных предпринимателей») // СПС «КонсультантПлюс».

52. Постановление Правительства РФ от 2 апреля 2020 г. № 417 «Об утверждении Правил поведения, обязательных для исполнения гражданами и организациями, при введении режима повышенной готовности или чрезвычайной ситуации» // СПС «КонсультантПлюс».

53. Постановление Правительства РФ от 3 апреля 2020 г. № 434 «Об утверждении перечня отраслей российской экономики, в наибольшей степени пострадавших в условиях ухудшения ситуации в результате распространения новой коронавирусной инфекции» // СПС «КонсультантПлюс».

54. Распоряжение Правительства РФ от 29 февраля 2016 г. № 326-р «Об утверждении Стратегии государственной культурной политики на период до 2030 года» // СПС «КонсультантПлюс».

55. Постановление Главного государственного санитарного врача РФ от 16 октября 2020 г. № 31 «О дополнительных мерах по снижению рисков распространения COVID-19 в период сезонного подъема заболеваемости острыми респираторными вирусными инфекциями и гриппом» (Зарегистрировано в Минюсте России 26.10.2020 № 60563) // СПС «КонсультантПлюс».

56. Постановление Главного государственного санитарного врача РФ от 22 мая 2020 г. № 15 «Об утверждении санитарно-эпидемиологических правил СП 3.1.3597-20 “Профилактика новой коронавирусной инфекции (COVID-19)” (вместе с “СП 3.1.3597-20. Санитарно-эпидемиологические правила...”))»

(Зарегистрировано в Минюсте России 26.05.2020 N 58465) // СПС «КонсультантПлюс».

57. Постановление губернатора Белгородской области от 8 мая 2020 г. № 58 «О мерах по предупреждению распространения новой коронавирусной инфекции (COVID-19) на территории Белгородской области» // СПС «КонсультантПлюс».

58. Постановления губернатора Тверской области от 17 марта 2020 г. № 16-пг «О введении режима повышенной готовности на территории Тверской области» // СПС «КонсультантПлюс».

59. Постановление Правительства Магаданской области от 31 марта 2020 г. № 215-пп «О мерах по предотвращению распространения новой коронавирусной инфекции (COVID-19)» // СПС «КонсультантПлюс».

60. Распоряжение губернатора Амурской области от 27 января 2020 г. № 10-р «О введении режима повышенной готовности» // СПС «Гарант».

61. Распоряжение губернатора Еврейской автономной области от 5 февраля 2020 г. № 14-рг «О введении режима повышенной готовности на территории Еврейской автономной области» // СПС «Гарант».

62. Распоряжение правительства Республики Бурятия от 7 февраля 2020 г. № 72-р «О вводе режима функционирования “повышенная готовность” для территориальной подсистемы единой государственной системы предупреждения и ликвидации чрезвычайных ситуаций Республики Бурятия» // СПС «Гарант».

63. Распоряжение правительства Хабаровского края от 13 февраля 2020 г. № 120-рп // Официальный интернет-портал правовой информации. URL : <http://publication.pravo.gov.ru/Document/View/2700202002170005> (дата обращения: 18.05.2023).

64. Распоряжение Правительства Республики Алтай от 18 марта 2020 г. № 144-р «О введении режима “Повышенная готовность” и мерах по противодействию распространению новой коронавирусной инфекции (2019-nCoV) на территории Республики Алтай» // СПС «КонсультантПлюс».

65. Указ Губернатора Алтайского края от 31 марта 2020 г. № 44 «Об отдельных мерах по предупреждению завоза и распространения новой коронавирусной инфекции COVID-19» // СПС «КонсультантПлюс».

66. Указ губернатора Тульской области от 30 апреля 2020 г. № 41 «О дополнительных мерах, принимаемых в связи с введением режима повышенной готовности на территории Тульской области» // СПС «КонсультантПлюс».

67. Указ губернатора Ярославской области от 18 марта 2020 г. № 47 «О мерах по предупреждению завоза на территорию Ярославской области новой коронавирусной инфекции и ее распространения» // СПС «КонсультантПлюс».

68. Указ Мэра Москвы от 5 марта 2020 г. № 12-УМ «О введении режима повышенной готовности» (вместе с «Перечнем непродовольственных товаров первой необходимости», «Перечнем видов деятельности организаций и индивидуальных предпринимателей», «Перечнем заболеваний, требующих соблюдения режима самоизоляции», «Требованиями к организации деятельности организаций и индивидуальных предпринимателей, при осуществлении которой не принято (отменено) решение о приостановлении посещения гражданами территорий, зданий, строений, сооружений (помещений в них), где осуществляется деятельность таких организаций и индивидуальных предпринимателей», «Стандартом обслуживания заявителей в многофункциональных центрах предоставления государственных услуг на территории города Москвы в период действия режима повышенной готовности», «Порядком проведения эксперимента по обеспечению возможности покидания гражданами мест проживания (пребывания) в целях прогулки и занятия физической культурой и спортом») // СПС «КонсультантПлюс».

69. Концепция общественной безопасности в Российской Федерации (утв. Президентом РФ 14.11.2013 № Пр-2685) // СПС СПС «КонсультантПлюс».

70. Концепция противодействия терроризму в Российской Федерации (утв. Президентом РФ 05.10.2009) // СПС «КонсультантПлюс».

71. Национальная стратегия развития искусственного интеллекта на период до 2030 года (утв. Указом Президента РФ от 10 октября 2019 г. № 490 «О развитии искусственного интеллекта в Российской Федерации») // СПС «КонсультантПлюс».

72. Национальный стандарт Российской Федерации «Безопасность в чрезвычайных ситуациях. Термины и определения» (утв. и введен в действие Приказом Федерального агентства по техническому регулированию и метрологии от 12 сентября 2016 г. N 1111-ст) // СПС «КонсультантПлюс».

73. МР 3.1.0178-20. 3.1. Профилактика инфекционных болезней. Методические рекомендации. Определение комплекса мероприятий, а также показателей, являющихся основанием для поэтапного снятия ограничительных мероприятий в условиях эпидемического распространения COVID-19 (утв. Главным государственным санитарным врачом РФ 08.05.2020) // СПС «КонсультантПлюс».

2. Международно-правовые акты

74. Всеобщая декларация прав человека (принята резолюцией 217 А (III) Генеральной Ассамблеи ООН от 10 декабря 1948 года) [Электронный ресурс]. – Режим доступа : https://www.un.org/ru/documents/decl_conv/declarations/declhr.shtml (дата обращения: 25.03.2022).

75. Конвенция о защите прав человека и основных свобод (Заключена в г. Риме 04.11.1950) (с изм. от 24.06.2013) (вместе с "Протоколом [N 1]" (Подписан в г. Париже 20.03.1952), "Протоколом N 4 об обеспечении некоторых прав и свобод помимо тех, которые уже включены в Конвенцию и первый Протокол к ней" (Подписан в г. Страсбурге 16.09.1963), "Протоколом N 7" (Подписан в г. Страсбурге 22.11.1984)) // СПС «КонсультантПлюс».

76. Международный пакт о гражданских и политических правах (Принят 16.12.1966 Резолюцией 2200 (XXI) на 1496-ом пленарном заседании Генеральной Ассамблеи ООН) // СПС «КонсультантПлюс».

77. Раскрытие искусственного интеллекта: 10 шагов для защиты прав человека : рекомендации (подготовлено Комиссаром Совета Европы по правам человека). Совет Европы, 2019 [Электронный ресурс]. – Режим доступа : <https://rm.coe.int/-10-/16809a42e4> (дата обращения: 03.03.2023).

78. Сиракузские принципы толкования ограничений и отступлений от положений Международного пакта о гражданских и политических правах [Электронный ресурс]. – Режим доступа : <https://www.refworld.org.ru/category,LEGAL,UNCHR,,4933d0b22,0.html> (дата обращения: 25.03.2022).

3. Материалы судебной практики

79. Определение Конституционного Суда Российской Федерации от 24 ноября 2005 г. № 448-О «Об отказе в принятии к рассмотрению жалобы гражданина Каланчева Вадима Анатольевича на нарушение его конституционных прав положениями статей 8 и 9 Федерального закона “Об оперативно-розыскной деятельности”» // СПС «КонсультантПлюс».

80. Определение Конституционного Суда РФ от 16 апреля 2009 г. № 566-О-О «Об отказе в принятии к рассмотрению жалобы гражданина Кузнецова Андрея Викторовича на нарушение его конституционных прав частью седьмой статьи 54 Положения о службе в органах внутренних дел Российской Федерации» // СПС «КонсультантПлюс».

81. Определение Конституционного Суда РФ от 17 июня 2010 г. № 844-О-О «Об отказе в принятии к рассмотрению жалобы гражданина Юрчука Михаила Юрьевича на нарушение его конституционных прав пунктом 10 части первой статьи 6, подпунктом 1 пункта 2 части первой статьи 7 и статьей 9 Федерального закона “Об оперативно-розыскной деятельности”» // СПС «КонсультантПлюс».

82. Определение Конституционного Суда Российской Федерации от 14 июля 1998 г. № 86-О «По делу о проверке конституционности отдельных положений Федерального закона “Об оперативно-розыскной деятельности” по жалобе гражданки И. Г. Черновой» // СПС «КонсультантПлюс».

83. Особое мнение судьи Конституционного Суда Российской Федерации А.Л. Кононова по делу о проверке конституционности отдельных положений Федерального закона «Об оперативно-розыскной деятельности» по жалобе гражданки И.Г. Черновой // СПС «КонсультантПлюс».

84. Особое мнение судьи Конституционного Суда Российской Федерации Т.Г. Морщаковой по делу о проверке конституционности отдельных положений Федерального закона «Об оперативно-розыскной деятельности» по жалобе гражданки И.Г. Черновой // СПС «КонсультантПлюс».

85. Особое мнение судьи Конституционного Суда Российской Федерации Г.А. Гаджиева по делу о проверке конституционности отдельных положений федерального закона от 12 августа 1995 года «Об оперативно-розыскной деятельности» по жалобе гражданки И.Г. Черновой // СПС «КонсультантПлюс».

86. Особое мнение судьи Конституционного Суда Российской Федерации В.И. Олейника по делу о проверке конституционности отдельных положений федерального закона от 12 августа 1995 года «Об оперативно-розыскной деятельности» по жалобе гражданки И.Г. Черновой // СПС «КонсультантПлюс».

87. Постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 30 октября 2003 г. № 15-п «По делу о проверке конституционности отдельных положений Федерального закона «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» в связи с запросом группы депутатов государственной думы и жалобами граждан С.А. Бунтмана, К.А. Катаняна и К.С. Рожкова // СПС «КонсультантПлюс».

88. Постановление Конституционного Суда РФ от 25 декабря 2020 г. № 49-П «По делу о проверке конституционности подпункта 3 пункта 5 постановления Губернатора Московской области “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” в связи с запросом Протвинского городского суда Московской области город

Санкт-Петербург 25 декабря 2020 года» [Электронный ресурс]. – Режим доступа : <http://doc.ksrf.ru/decision/KSRFDecision507676.pdf> (дата обращения: 20.05.2023).

89. Постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 27 марта 1996 г. № 8-П по делу о проверке конституционности статей 1 и 21 Закона РФ от 21.07.1993 г. «О государственной тайне» в связи с жалобами граждан В.М. Гурджиянца, В.Н. Синцова, В.Н. Бугрова и А.К. Никитина // СПС «КонсультантПлюс».

90. Постановление Конституционного Суда РФ от 2 февраля 1996 г. № 4-П «По делу о проверке конституционности пункта 5 части второй статьи 371, части третьей статьи 374 и пункта 4 части второй статьи 384 Уголовно-процессуального кодекса РСФСР в связи с жалобами граждан К.М. Кульнева, В.С. Лалуева, Ю.В. Лукашова и И.П. Серебренникова» // СПС «КонсультантПлюс».

91. Постановление Конституционного Суда РФ от 26 декабря 2003 г. № 20-П «По делу о проверке конституционности отдельных положений частей первой и второй статьи 118 Уголовно-исполнительного кодекса Российской Федерации в связи с жалобой Шенгелая Зазы Ревазовича» // СПС «КонсультантПлюс».

92. Постановление Конституционного Суда РФ от 2 февраля 1996 г. № 4-П «По делу о проверке конституционности пункта 5 части второй статьи 371, части третьей статьи 374 и пункта 4 части второй статьи 384 Уголовно-процессуального кодекса РСФСР в связи с жалобами граждан К.М. Кульнева, В.С. Лалуева, Ю.В. Лукашова и И.П. Серебренникова» // СПС «КонсультантПлюс».

93. Постановление Конституционного Суда РФ от 21 апреля 2010 г. № 10-П «По делу о проверке конституционности части первой статьи 320, части второй статьи 327 и статьи 328 ГПК 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 // СПС «КонсультантПлюс».

94. Постановление Конституционного Суда РФ от 3 мая 1995 г. № 4-П «По делу о проверке конституционности статей 220-1 и 220-2 УПК РСФСР в связи с жалобой гражданина В.А. Аветяна // СПС «КонсультантПлюс».

95. Постановление Конституционного Суда РФ от 6 июля 1998 г. № 21-П «По делу о проверке конституционности ч. 5 ст. 325 УПК РСФСР в связи с жалобой гражданина В.В. Шаглия» // СПС «КонсультантПлюс».

96. Постановление Верховного Суда РФ от 26 ноября 2021 г. №11-АД21-43-К6 [Электронный ресурс]. – Режим доступа : http://vsrf.ru/stor_pdf.php?id=2062816 (дата обращения: 20.05.2023).

97. Постановление Пленума Верховного Суда РФ от 15 июня 2010 г. № 16 «О практике применения судами Закона Российской Федерации “О средствах массовой информации”» // СПС «КонсультантПлюс».

98. Постановление Пленума Верховного Суда РФ от 23 июня 2015 г. № 25 «О применении судами некоторых положений раздела I части первой Гражданского кодекса Российской Федерации» // СПС «КонсультантПлюс».

99. Постановление Седьмого кассационного суда общей юрисдикции от 24.07.2020 N 16-2185/2020 // СПС «КонсультантПлюс».

100. Решение Московского городского суда от 24 августа 2020 г. № 7-9750/2020 [Электронный ресурс]. – Режим доступа : <https://www.mos-gorsud.ru/rs/preobrazhenskij/services/cases/appeal-admin/details/5ec07436-0fb3-4b8c-8f73-364399c49f86?participants=%D0%B5%D0%BB%D0%B8%D1%81%D1%82%D1%80%D0%B0%D1%82%D0%BE%D0%B2%D0%B0+%D1%8F> (дата обращения: 12.05.2023).

101. Решение Московского городского суда от 3 июня 2020 г. по делу № 3А-4001/2020 [Электронный ресурс]. – Режим доступа : <https://mos-gorsud.ru/mgs/services/cases/first-admin/details/7fc1a67c-5d29-4219-a72b-f5c63d1250ed?participants=%D1%88%D0%B5%D0%BD%D0%B4%D0%B5%D1%80%D0%BE%D0%B2%D0%B8%D1%87> (дата обращения: 12.05.2023).

102. Решение Преображенского районного суда города Москвы от 15 июня 2020 г. №12-723/20 [Электронный ресурс]. – Режим доступа : <https://www.mosgorsud.ru/rs/preobrazhenskij/services/cases/appeal-admin/details/5ec07436-0fb3-4b8c-8f73-364399c49f86?participants=%D0%B5%D0%BB%D0%B8%D1%81%D1%82%D1%80%D0%B0%D1%82%D0%BE%D0%B2%D0%B0+%D1%8F> (дата обращения: 12.05.2023).

103. Решение Савеловского районного суда г. Москвы от 6 ноября 2019 г. № 02а-0577/2019 [Электронный ресурс]. – Режим доступа : <https://mosgorsud.ru/rs/savyolovskij/services/cases/kas/details/988f386e-be51-47b0-b48f-e871043ef1fc>

104. Апелляционное определение Московского городского суда от 30 января 2020 г. по делу № 33а-707/2020, 2а-577/2019 // СПС «КонсультантПлюс».

4. Монографии, учебники, учебные пособия

105. Агабалаев, М.И. Административно-правовой режим в теории и практике обеспечения общественной безопасности Российской Федерации / М.И. Агабалаев, А.М. Воронов ; под ред. А.М. Воронова. – М. : Экономика, 2012.

106. Административное право : учебник / под общ ред. Ю.М. Козлова, Л.Л. Попова. – М., 2001.

107. Административно-правовые режимы в государственном управлении в Российской Федерации: теория и современная практика / отв. ред. А.Ф. Ноздрачев. – М., 2017. – 528 с.

108. Алексеев, С.С. Права человека как институт естественного и позитивного права // Права человека: история, теория и практика : учеб. пособие / отв. ред. Б.Л. Назаров. – М., 1995.

109. Алехин, А.П. Административное право РФ / А.П. Алехин, А.А. Кармолицкий, Ю.М. Козлов. – М., 1996.

110. Алферов, В.Ю. Правовые основы оперативно-розыскной деятельности : учеб. пособие / В.Ю. Алферов, А.И. Гришин, Н.И. Ильин ; под общ. ред. В.В. Степанова. – 3-е изд., испр. и доп. – Саратов, 2016.
111. Баглай, М.В. Конституционное право Российской Федерации : учебник. – 9-е изд., изм. и доп. – М. : Норма : Инфра-М, 2011.
112. Бахрах, Д.Н. Административное право России : учебник для вузов. – М. : Норма, 2001.
113. Бостром, Н. Искусственный интеллект. Этапы. Угрозы. Стратегии ; пер. с англ.. – М. : Манн, Иванов и Фербер, 2020. – 496 с.
114. Быков А.Ю. Право цифровой экономики: некоторые народно-хозяйственные и политические риски. – М. : Проспект, 2021. – 24 с.
115. Гармаев Ю.П., Викулов О.В. Ошибки и нарушения закона в сфере оперативно-розыскной деятельности : практическое пособие / Ю.П. Гармаев, О.В. Викулов. – Вып. 1. – 2020.
116. Гессен, В.М. Исключительное положение. – СПб., 1908.
117. Глазьев, С. Стратегия опережающего развития России в условиях глобального кризиса. – М. : Экономика. 2010.
118. Грудцына, Л.Ю. Конституционное право России : учеб. пособие / А.Н. Головистикова, Л.Ю. Грудцына. – М. : Эксмо, 2007. – 208 с.
119. Гусейнов, А.А. Этика / А.А. Гусейнов, Р.Г. Апресян. – М., 2000.
120. Дмитриев, Ю.А. Конституция РФ : доктринальный комментарий (постатейный). – М. : Деловой двор, 2013. – 688 с.
121. Дубоносов, Е.С. Оперативно-розыскная деятельность : учебник для вузов. – 4-е изд., перераб. и доп. – М., 2014.
122. Железняк, Н.С. Законодательное регулирование оперативно-розыскной деятельности : учебное пособие. – Красноярск, 2010.
123. Железняк, Н.С. Основы оперативно-розыскной деятельности : учебник. – Красноярск, 2013.
124. Зорькин, В.Д. Россия и Конституция в XXI веке. Взгляд с Ильинки. – М. : Норма, 2007. – 400 с.

125. Ирошников, Д.В. Безопасность как правовая категория : монография / Д.В. Ирошников ; Юридический институт РУТ (МИИТ). – М., 2019. – 224 с.
126. Комментарий к КоАП РФ / под общ. ред. А.А. Николаева. – М., 2003. – Т. 1.
127. Комментарий к Конвенции о защите прав человека и основных свобод и практике ее применения / под ред. В.А. Туманова, Л.М. Энтина. – М. : Норма, 2002. – 336 с.
128. Крылова, Н. Е. Уголовное право и биоэтика: проблемы, дискуссии, поиск решений. – М., 2006.
129. Кудрявцев, В.Н. Преступность и нравы переходного общества. – М., 2002.
130. Кузьмин, А.Г. Русский радикальный национализм в современной России: традиции и эволюция : монография / А.Г. Кузьмин ; М-во образования и науки Российской Федерации, ГОУ ВПО «Сыктывкарский гос. ун-т». – Сыктывкар : СыктГУ, 2011. – 270 с.
131. Кутафин, О.Е. Избранные труды : в 7 томах. Том 4. Неприкосновенность в конституционном праве Российской Федерации. – М. : Проспект, 2011. – 400 с.
132. Маилян, С.С. Административно-правовые режимы в теории административного права и практике государственного управления правоохранительной деятельностью : монография. – М. : ЮНИТИ-ДАНА : Закон и право, 2002.
133. Маслов, В.В. Судебный контроль в процессе оперативно-розыскной деятельности – гарантии прав и законных интересов : монография. – Екатеринбург, 2008. – 116 с.
134. Нарутто, С.В. Обращение граждан в Конституционный Суд Российской Федерации : науч.-практ. пособие. – М. : Норма ; ИНФРА-М, 2011. – 352 с.
135. Оперативно-розыскная деятельность : учебник / под ред. И.А. Климова. – М., 2014.

136. Основы оперативно-розыскной деятельности : учеб. пособие / под ред. А.Е. Чечетина. – Хабаровск, 2014.
137. Основы оперативно-розыскной деятельности : учебник / под ред. С.В. Степашина. – СПб., 1999.
138. Попова, Н.Ф. Специальные административно-правовые режимы : монография / Н.Ф. Попова, Н.Н. Попова. – М. : ВНИИ МВД России, 2008.
139. Пчелинцев, С.В. Проблемы ограничения прав и свобод граждан в условиях особых правовых режимов. – М. : Норма, 2006. – 480 с.
140. Рушайло, В.Б. Административно-правовые режимы: монография. – М. : Щит-М, 2000.
141. Рушайло, В.Б. Специальные административно-правовые режимы в сфере обеспечения общественной безопасности : монография. – М. : Компания Спутник+, 2003.
142. Старостин, С.А. Чрезвычайное положение : монография. – М. : Проспект, 2019.
143. Старостин, С.А. Чрезвычайные административно-правовые режимы: монография. – М. : Проспект, 2022.
144. Теория государства и права : учебник для вузов / под ред. В.М. Корельского, В.Д. Перевалова. – М. : Норма-Инфа, 2002.
145. Теория оперативно-розыскной деятельности : учебник / под ред. К.К. Горяинова, В.С. Овчинского, Г.К. Сенилова. – 3-е изд., перераб. и доп. – М., 2014.
146. Федеральный закон «Об оперативно-розыскной деятельности»: научно-практический комментарий / под ред. В.В. Николука, В.В. Кальницкого, А.Е. Чечетина. – Омск, 1996.
147. Хабриева, Т.Я. Теория современной конституции / Т.Я. Хабриева, В.Е. Чиркин. – М. : Норма, 2005. – 320 с.

148. Четвернин, В.А. Конституция Российской Федерации: Проблемный комментарий / отв. ред. В.А. Четвернин [Электронный ресурс]. – Режим доступа : <http://teoria-prava.hse.ru/files/library/constitution.pdf> (дата обращения: 01.11.2018).

149. Эбзеев, Б.С. Человек, народ, государство в конституционном строе Российской Федерации. – М., 2005. – 356 с.

5. Научные статьи

150. Агальцова, М.В. Самоизоляция: анализ законности и конституционности антивирусных мер / М.В. Агальцова, Т.В. Иманова // Закон. – 2020. – № 5.

151. Адмиралова, И.А. Пути совершенствования законодательных норм, направленных на защиту прав и свобод граждан в оперативно-розыскной деятельности полиции // Вестник Всероссийского института повышения квалификации сотрудников Министерства внутренних дел Российской Федерации. – 2018. – № 1 (45). – С. 35–39.

152. Алексеев, К.В. Русский язык как объект национальной безопасности Российской Федерации // Транспортное право и безопасность. – 2021. – № 4(40). – С. 295–308.

153. Алихаджиева, И.С. Нравственность как социальная категория и нормы уголовного закона в сфере охраны общественной нравственности // Известия высших учебных заведений. Правоведение. – 2009. – № 4 (285). – С. 123–136.

154. Арипшев, А.М. Правовые аспекты противодействия экстремизму и терроризму в Российской Федерации // Журнал прикладных исследований. – 2022. – С. 125–128.

155. Арипшев, А.М. Пути противодействия терроризму и насильственному экстремизму: приоритетное направление обеспечения национальной безопасности // Журнал прикладных исследований. – 2022. – № 2. – С. 61–64.

156. Асеев, А.Г. Международный терроризм как угроза национальной безопасности Российской Федерации // Вестник Прикамского социального института. – 2020. – № 2 (86). – С. 8–16.
157. Асеев, И.А. Проблемы формирования системы внутренней безопасности современной России в борьбе с терроризмом / И.А. Асеев, Р.Р. Каримов // Право: ретроспектива и перспектива. – 2021. – № 5. – С. 8–12.
158. Афанасьев, С.Д. Биометрическая идентификация и права человека: демаркационная линия / С.Д. Афанасьев, И.А. Терещенко, Д.А. Яцкевич // Закон. – 2022. – № 3.
159. Афов, А.Х. Формирование антитеррористической идеологии как ключевой фактор общественной безопасности Российской Федерации // Журнал прикладных исследований. – 2021. – № 3. – С. 83–86.
160. Бастрыкин, А.И. Современные способы противодействия терроризму и экстремизму // Актуальные проблемы российского права. – 2021. – Т. 16. – № 6 (127). – С. 167–170.
161. Бахин, С.В. О классификации прав человека, провозглашенных в международных соглашениях // Правоведение. – 1991. – № 2. – С. 41–51.
162. Бобринский, Н.А. Московская карательная инновация: промежуточные итоги // Закон. – 2021. – № 6.
163. Бондарь, Б. А. Организационно-правовые основы участия органов внутренних дел в общегосударственной системе противодействия терроризму // Вестник науки. – 2020. – Т. 4. – № 2. – С. 74–85.
164. Брыкин, Д.М. Принципы ограничения прав и свобод граждан в условиях особых правовых режимов // Бизнес в законе. – 2010. – № 4.
165. Бухарова, Е.Н. Право детей на безопасность в системе прав и свобод в Российской Федерации // Наука и образование: хозяйство и экономика; предпринимательство; право и управление. – 2013. – № 3 (34).
166. Варламова, Н.В. Пандемия COVID-19 как вызов конституционному правопорядку // Сравнительное конституционное обозрение. – 2020. – № 6(139). – С. 17–30.

167. Воропаева, Е.В. Духовная безопасность личности и общества как объект стратегии национальной безопасности // Труды Белгородской православной духовной семинарии (с миссионерской направленностью). – 2018. – № 7. – С. 175–179.

168. Габов, А.В. Непреодолимая сила, коронавирус и решения органов власти, направленные на предотвращение его распространения // Закон. – 2020. – № 5.

169. Гайворонская Я.В. Риски и угрозы цифровизации // Advances In Law Studies. 2020. Т. 8 № 5. С. 25–32.

170. Гасанов, К.К. Абсолютные права человека и ограничения прав / К.К. Гасанов, А.В. Стремоухов // Известия высших учебных заведений. Правоведение. – 2004. – № 1 (252). – С. 164–173.

171. Глазунов, Б.Б. Должна ли наука о тактике оперативно-разыскной деятельности быть секретной? // Сборник материалов криминалистических чтений. – 2014. – № 10. – С. 85–87.

172. Гойман, В.И. Принципы, пределы, основания ограничения прав и свобод человека по российскому законодательству и международному праву // Государство и право. – 1998. – № 7. – С. 23–27.

173. Грецова, Е.Е. Ограничения прав и свобод человека в интересах обеспечения общественной безопасности и противодействия терроризму // Современное право. – 2008. – № 7. – С. 26–30.

174. Гуляева, Ю.Р. Правовая охрана искусственного интеллекта и технологий искусственного интеллекта как объекта интеллектуальных прав в Российской Федерации / Ю.Р. Гуляева, Ю.С. Межуева // Политехнический молодежный журнал. – 2022. – № 11. – С. 1–8.

175. Дураев, Т.А. Аксиологическая природа права на жизнь : теоретико-правовой аспект / Т.А. Дураев, Н.В. Тюменева // Известия Саратовского ун-та. Серия «Экономика. Управление. Право». – 2013. – Т. 13. – Вып. 1. – Ч. 1. – С. 107–111.

176. Емелин, В.А. Терроризм как одна из главных проблем безопасности

человечества // Международный академический вестник. – 2020. – № 3 (47). – С. 79–84.

177. Ефимова, М. А. Контртеррористическая деятельность России // Постсоветские исследования. – 2020. – Т. 3. – № 1. – С. 40–47.

178. Жаворонкова, И.О. Возрастание роли цифрового права в экономике: тенденции правового регулирования цифровой экономики // Инновационная парадигма экономических механизмов хозяйствования: сб. науч. трудов 7 Всерос. науч.-практ. конф. с междунар. участием. – Симферополь, 2022. – С. 181–183.

179. Зорькин, В.Д. Спецслужбы, полиция и права человека // Россия в глобальной политике. – 2006. – № 6.

180. Ирошников, Д.В. Безопасность как правовая категория: философско-правовой аспект // Теория государства и права. – 2021. – № 2. – С. 89–106.

181. Ирхин, И.В. Будущие поколения человечества в системе конституционно-правового регулирования // Конституционное и муниципальное право. – 2021. – № 1.

182. Исаева, В.Ю. Организационно-правовые формы легального лишения права человека на жизнь // Современное право. – 2007. – № 2.

183. Исаков, В.Б. Механизм правового регулирования и правовые режимы // Проблемы теории государства и права. – М. : Юридическая литература, 1987.

184. Кардашова, И.Б. Общественная безопасность в системе национальной безопасности // Научный портал МВД России. – 2008. – № 4. – С. 85–89.

185. Каретников, А.С. Является ли деятельность суда по рассмотрению и разрешению ходатайств должностных лиц органов предварительного расследования судебным контролем? / А.С. Каретников, К.А. Арзамасцева // Российская юстиция. – 2010. – № 4. – С. 66–69.

186. Карташкин, В.А. Россия и Всеобщая декларация прав человека // Московский журнал международного права. – 1998. – № 2.

187. Катков, С.В. Режим секретности в оперативно-разыскной деятельности органов внутренних дел: отдельные проблемы теории и практики / С.В.

Катков, Н.Г. Корнаухова // Вестник Волгоградской академии МВД России. – 2019. – № 4 (51). – С. 137–146.

188. Кашкин, С.Ю. Искусственный интеллект, робототехника и защита прав человека в Европейском Союзе / С.Ю. Кашкин, А.В. Покровский // Вестник Университета имени О.Е. Кутафина (МГЮА). – 2019. – № 4.

189. Кирина, А. Искусственный интеллект, контроль и судебные споры // Административное право. – 2021. – № 4.

190. Корнев, А.В. Дигитализация права: проблемы и перспективы // Актуальные проблемы российского права. – 2019. – № 6 (103). – С. 11–18.

191. Коровников, А. Правовая защита военнослужащих: проблема ограничения прав // Обозреватель. – 1999. – № 4.

192. Кузьмин, Е.О. Классификация угроз национальной безопасности: правовой аспект / Е.О. Кузьмин, И.В. Кузьмина // Вестник Национального института бизнеса. – 2022. – Вып. 2 (46). – С. 116–123.

193. Кузнецов, А.А. Правовые основы цифровой экономики в Российской Федерации / А.А. Кузнецов, П.А. Кузнецов, Э.Ю. Кузьменко // Актуальные проблемы государства и права. 2023. Т. 7. № 2. С. 190–197.

194. Кумышева, М.К. Ограничение прав граждан при проведении контртеррористических операций // Пробелы в российском законодательстве. – 2018. – № 2.

195. Курбакова, Е. Административное влияние на региональную прессу (нижегородский губернатор А.Н. Хвостов и местная периодика 1911–1912 гг.) // Государственная служба. – 2008. – № 4 (54). С. 188–195.

196. Лазарев, В.В. Ограничение прав и свобод как теоретическая и практическая проблема // Журнал российского права. – 2009. – № 9. – С. 43–47.

197. Люев, Р.Х. Технологии распространения идеологии экстремизма и терроризма в глобальном информационном пространстве // Образование и право. – 2021. – № 6. – С. 319–324.

198. Магомедов, М.Н. Борьба с экстремизмом и терроризмом: новые вызовы и угрозы // Журнал прикладных исследований. – 2022. – № 2. – С. 65–68.

199. Малов, А.В. К вопросу об источниках международного терроризма / А.В. Малов, З.В. Макатов // Право и практика. – 2022. – № 1. – С. 219–223.
200. Матузов, Н.И. Правовые режимы: вопросы теории и практики / Н.И. Матузов, А.В. Малько // Известия вузов. Правоведение. – 1996. – № 1. – С. 17–18.
201. Марочкин, С.Ю. Международное право в российских судах: современные реалии // Российский юридический журнал. – 2023. – № 1.
202. Машевская, О.В. Цифровые технологии как основа цифровой трансформации современного общества // Вестник Полесского государственного университета. Серия общественных и гуманитарных наук. 2020. № 1. С. 37–44.
203. Мирвода, К.А. Вызов пандемии как угроза дестабилизации внутреннего компонента национальной безопасности государства // Обеспечение национальной безопасности в свете глобальных вызовов современности : материалы международной научно-практической конференции. – Иркутск, 2021. – С. 120–128.
204. Мирончуковская, В.В. Специфические черты правового механизма борьбы с терроризмом // Закон и право. – 2020. – № 8. – С. 74–76.
205. Нагорная, М.И. Основания ограничения прав и свобод человека // Государство и право. – 1998. – № 7. – С. 36–38.
206. Нардина, О.В. Обеспечение права на жизнь заложников при пресечении действий террористов // Известия Саратовского ун-та. Серия «Экономика. Управление. – Право». – 2020. – Т. 20. – Вып. 1. – С. 75–80.
207. Несов, В.Н. Проблемы противодействия современному терроризму / В.Н. Несов, В.Л. Горичева // Закон и право. – 2021. – № 6. – С. 121–122.
208. Нуриев, Т.М. Надзор за соблюдением прав граждан органами внутренних дел при осуществлении оперативно-розыскной деятельности / Т.М. Нуриев, А.А. Купов // Законность. – 2019. – № 8.
209. Одношевин, И.А. Основания осуществления оперативно-розыскных мероприятий – гарантия конституционных прав граждан, вовлеченных в

сферу оперативно-розыскной деятельности // Актуальные проблемы российского права. – 2019. – № 5.

210. Остроумов, Н.В. Искусственный интеллект в праве: обзор существующих концепций правового регулирования отношений с участием носителей искусственного интеллекта // Законность и правопорядок. – 2021. – № 3(31). – С. 61–66.

211. Павличенко, Н.В. Негласность в оперативно-разыскной деятельности / Н.В.Павличенко, А.С. Самоделкин // Вестник Волгоградской академии МВД России. – 2012. – № 3 (22). – С. 88–93.

212. Пирбудагова, Д.Ш. К вопросу о конституционных пределах ограничения основных прав и свобод человека и гражданина в Российской Федерации // Юридический мир. – 2009. – № 12. – С. 14–18.

213. 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 (84). – С. 69–75.

214. 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.

215. Приходько, Т.В. Понимание ограничения прав и свобод человека и гражданина с позиции вмешательства // Академический юридический журнал. – 2019. – № 2 (76). – С. 13–18.

216. Родикова, В.А. Блокчейн "в законе": перспективы легального использования технологии в процессе сбора, хранения и обработки персональных данных граждан РФ // Право и экономика. – 2023. – № 5. – С. 39–49.

217. Розанов, И.С. Административно-правовые режимы по законодательству Российской Федерации, их назначение и структура // Государство и право. – 1996. – № 9.

218. Романовская, О. В. Ограничения права на жизнь при пресечении террористических актов в воздушной среде // Экономика, педагогика и право. – 2017. – № 3.
219. Романовский, Б.Г. Право на жизнь (общетеоретический аспект) // Правоведение. – 2003. – № 4. – С. 180–190.
220. Романовский, В.Г. Противодействие терроризму в воздушном пространстве в России и Германии: сравнительно-правовой аспект // Вестник Уральского юридического института МВД России. – 2020. – № 2. – С. 78–82.
221. Рудьман, Д.С. Особенности правового статуса граждан в условиях правового режима контртеррористической операции: теоретические аспекты // Актуальные проблемы российского права. – 2009. – № 1. – С. 109–116.
222. Рускевич, Е.А. Об уголовно-правовой политике в условиях построения цифровой экономики Российской Федерации // Вестник экономической безопасности. – 2019. – № 1. – С. 163–168.
223. Рушайло, В.Б. Административно-правовой режим особого положения: понятие и сущность // Современное право. – 2004. – № 1.
224. Савельев, А.И. (Анти)социальный мониторинг: право и (или) целесообразность? // Закон. – 2020. – № 8.
225. Сазонова, М. Искусственный интеллект и право: есть контакт? [Электронный ресурс] // Информационно-правовой портал «ГАРАНТ.РУ». – 2021. – 15 апр. – Режим доступа :URL : <https://www.garant.ru/news/1401154/> (дата обращения: 03.03.2023).
226. Сигарев, А.В. Законодательство о противодействии экстремизму: требуется не либерализация, а модернизация // Российская юстиция. – 2021. – № 1.
227. Старостин, С.А. Классификация административно-правовых режимов // Законы России: опыт, анализ, практика. – 2020. – № 11.
228. Старостин, С.А. О гендерном неравенстве в МВД России // Административное право и процесс. – 2020. – № 7. – С. 73–76.

229. Строков, С.А. Особенности правового режима контртеррористической операции / С.А. Строков, В.М. Шеншин // Право в Вооруженных Силах. – 2018. – № 1.

230. Туманов, Г.А. Общественная безопасность и ее обеспечение в экстремальных условиях / Г.А. Туманов, В.И. Фризко // Советское государство и право. – 1989. – № 8. – С. 19–27.

231. Ужахов, М.К. Правовые основы противодействия финансированию терроризма // Гуманитарные, социально-экономические и общественные науки. – 2021. – С. 162–164.

232. Хабриева, Т.Я. Современный взгляд на теорию ограничения прав и свобод человека (рецензия на монографию С.В. Пчелинцева «Проблемы ограничения прав и свобод граждан в условиях особых правовых режимов») / Т.Я. Хабриева, Е.Е. Никитина // Журнал российской права. – 2006. – № 8.

233. Чиркин, В.Е. К вопросу о точности конституционной терминологии // Журнал российского права. – 2011. – № 2.

234. Чуркина, Л.М. Защита ценностей, оправдывающих вмешательство государства в права и свободы человека [Электронный ресурс] // Юридическая газета. – 2003. – № 48–49. – [Электронный ресурс]. – Режим доступа: http://sutyajnik.ru/rus/library/articles/zashita_zennostey.html (дата обращения: 25.03.2022).

235. Швец, Ю.Ю. Порядок и основания ограничения конституционного права человека на охрану здоровья в законодательстве ряда зарубежных стран // *Matters of Russian and International Law*. – 2020. – Vol. 10. – Is. 1A. – P. 304–313.

236. Шмалий, О.В. Правовое обеспечение применения цифровых технологий в государственном управлении / О.В. Шмалий, Л.А. Душаква // Проблемы экономики и юридической практики. – 2019. – Т. 15. – № 5. – С. 301–306.

237. Щендригин, Е.Н. Специфика реализации и действующие ограничения права граждан на охрану здоровья и медицинскую помощь / Е.Н. Щендригин,

Е.А. Трусова, Ю.Б. Тюрикова // Юридическая наука: история и современность. – 2016. – № 4. – С. 86–94.

238. Ягофарова, И.Д. Основные характеристики ограничения прав и свобод человека: теоретико-правовой аспект // Академический юридический журнал. – 2002. – № 4. – С. 15–22.

239. Ядова, Н.Е. Современные цифровые технологии и их влияние на экономику РФ // The scientific heritage. – 2020. – № 56. – Р. 59–64.

6. Диссертации и авторефераты

240. Аганесян, А.Л. Теоретические и правовые основы использования результатов оперативно-розыскной деятельности при расследовании преступлений : автореф. дис. ... канд. юрид. наук. – Владимир, 2005.

241. Агеев, В.Н. Конституционные ограничения основных прав и свобод личности в Российской Федерации : дис. ... канд. юрид. наук. – Казань, 2006. – 219 с.

242. Беломестных, Л.Л. Ограничение прав и свобод человека и гражданина (теоретический аспект) : дис. ... канд. юрид. наук. – М., 2003. – 180 с.

243. Воронов, А.М. Общественная безопасность: административные и информационно-правовые проблемы обеспечения : дис. ... д-ра юрид. наук. – М., 2005. – 426 с.

244. Грецова, Е.Е. Правомерные ограничения прав и свобод человека в международном праве : автореф. дис. ... канд. юрид. наук. – М., 2009. – 26 с.

245. Егорова, Е.В. Эволюция и современное состояние института ограничений прав и свобод человека и гражданина в России : автореф. дис. ... канд. юрид. наук. – Ростов н/Д., 2005. – 24 с.

246. Иванов, В.И. Судебный контроль за осуществлением оперативно-розыскных мероприятий : дис. ... канд. юрид. наук. – Омск, 2011. – 232 с.

247. Иззатдуст, Э.С. Национальная безопасность в контексте защищенности прав человека: концептуальные подходы, российская политическая практика : автореф. дис. ... канд. полит. наук. – М., 2006. – 28 с.

248. Ирошников, Д.В. Безопасность как правовая категория : дис. ... д-ра юрид. наук. – М., 2021.
249. Казак, А.Е. Оперативно-розыскная деятельность органов внутренних дел и права человека : дис. ... канд. юрид. наук. – СПб., 1997.
250. Калина, Е.С. Государственно-правовой механизм обеспечения права на безопасность личности в Российской Федерации: теоретическое административно-правовое исследование : автореф. дис. канд. юрид. наук. – Челябинск, 2004.
251. Канина, Ю.С. Теория прав человека и ее отражение в концепции национальной безопасности : автореф. дис. ... канд. юрид. наук. – Тамбов, 2009.
252. Квитко, А.Ф. Конституционно-правовые основы ограничения прав и свобод человека и гражданина в Российской Федерации : автореф. дис. ... канд. юрид. наук. – М., 2007.
253. Киселев, А.С. Формирование идеи электронного государства и особенности ее реализации: теоретико-правовое исследование : автореф. дис. ... канд. юрид. наук. – Белгород, 2019. – 22 с.
254. Кондрашов, Б.П. Общественная безопасность и административно-правовые средства ее обеспечения : дис. ... д-ра юрид. наук. – М., 1998.
255. Линдэ, А.О. Международно-правовые основы борьбы государства с угрозами национальной безопасности : дис. ... канд. юрид. наук. – М., 2008.
256. Малиновская, В.М. Правомерное ограничение конституционных прав и свобод человека и гражданина в Российской Федерации : дис. ... канд. юрид. наук. – М., 2007.
257. Маслов, В.В. Деятельность суда по обеспечению прав и законных интересов граждан в процессе оперативно-розыскных мероприятий : дис. ... канд. юрид. наук. – Екатеринбург, 2011. – 181 с.
258. Подмарев, А.А. Конституционные основы ограничения прав и свобод человека и гражданина в Российской Федерации : дис. ... канд. юрид. наук. – Саратов, 2001. – 235 с.

259. Романовский, В.Г. Конституционные ограничения прав человека в целях противодействия терроризму в России и за рубежом : дис. ... канд. юрид. наук. – Казань, 2019. – 255 с.

260. Сапожников, А.И. Административно-правовой режим общественной безопасности : дис. ... канд. юрид. наук. – М., 2005.

261. Сапун, В.А. Теория правовых средств и механизм реализации права : дис. ... д-ра юрид. наук. – Н. Новгород, 2002.

262. Смирнов, А.А. Ограничение прав и свобод человека и гражданина Российской Федерации при обеспечении обороны страны и безопасности государства : дис. ... канд. юрид. наук. – М., 2007.

263. Тарасов, А.В. Ограничение конституционных прав и свобод человека в условиях особых правовых режимов в Российской Федерации : дис. ... канд. юрид. наук. – СПб., 2006.

264. Шаклеин, Н.И. Ограничение прав и свобод человека в Российской Федерации: конституционно-правовые вопросы : дис. ... канд. юрид. наук. – М., 2006.

265. Шатохин, И.Д. Принцип уважения и соблюдения прав и свобод человека и гражданина в оперативно-розыскной деятельности : дис. ... канд. юрид. наук. – Барнаул, 2018.

266. Щеголева, Н.А. Конституционно-правовой анализ ограничений прав и свобод граждан в Российской Федерации : дис. ... канд. юрид. наук. – Орел, 2004. – 172 с.

7. Справочная литература

267. Большой толковый словарь русского языка / гл. ред. С.А. Кузнецов. – 1-е изд. – СПб. : Норинт, 1998.

268. Ефремова, Т.Ф. Новый словарь русского языка. Толково-словообразовательный : в 2 т. – М. : Рус. яз., 2000. – 1210 с.

269. Ожегов, С.И.: Словарь русского языка. – М. : Госиздательство иностр. и нац. словарей, 1963.

270. Тихомирова Л.В. Юридическая энциклопедия. 5-е изд., доп. и перераб. / Л.В. Тихомирова, М.Ю. Тихомиров ; под ред. М.Ю. Тихомирова. – М., 2006. – 972 с.

271. Толковый словарь русского языка : в 3 т. / под ред. Д.Н. Ушакова. – М. : Вече ; Мир книги, 2001. – 703 с.

8. Литература на иностранных языках

272. Bigo, D. The Changing Landscape of European Liberty and Security: Mid-Term Report on the Results of the CHALLENGE Project / D. Bigo, S. Carrera, E. Guild, R.B.J. Walker // CHALLENGE Paper. – No 4. – Febr. – 2007. – P. 3–14.

273. Čerka, P. (2015) Liability for Damages Caused by Artificial Intelligence / P. Čerka, J. Grigienė, G. Sirbikytė // Computer Law & Security Review. 31 (3). P. 376–389.

274. Hawking, S. Brief Answers to the Big Questions. – London, Random House LLC, 2018. – 256 с.

275. Kiss, A.C. “Permissible Limitations on Rights”, p. 297 in The International Bill of Rights: The Covenant on Civil and Political Rights, Louis Henkin, ed. – New York : Columbia University Press, 1981.

276. McKay, D. P. Using active connection graphs for reasoning with recursive rules / D.P. McKay, S.C. Shapiro // Proceedings of the Seventh International Joint Conference on Artificial Intelligence. – Los Altos, CA, 1981. – С. 368–374.

277. Negroponte N. Being Digital. N. Y.: Knopf, 1995. 256 p.

278. Omohundro, S.M. (2008) The Basic AI Drives // Proceedings of the 2008 conference on Artificial General Intelligence 2008. Amsterdam, IOS Press. P. 483–492.

279. Posner, Richard A. Not a Suicide Pact: The Constitution in a Time of National Emergency (Inalienable Rights). Oxford University Press, 2006. – 171 p.

280. UK police warned against 'overreach' in use of virus lockdown powers [Электронный ресурс] // The Guardian. – 2020. – 30 March. – Режим доступа :

<https://www.theguardian.com/uk-news/2020/mar/30/uk-police-guidelines-coronavirus-lockdown-enforcement-powers-following-criticism-lord-sumption> (дата обращения: 21.02.2023).

9. Электронные ресурсы

281. Более 1,1 млн россиян оштрафовали за нарушения ограничений по COVID-19 [Электронный ресурс] // РБК. – 2020. – 28 нояб. – Режим доступа : <https://www.rbc.ru/society/28/11/2020/5fc1e2579a794715d3bb8187> (дата обращения: 17.05.2023).

282. В Берлине расследуют более 200 преступлений против русскоязычных граждан [Электронный ресурс] // Российская газета. – 2022. – 21 апр. – Режим доступа : <https://rg.ru/2022/04/21/v-berline-rassleduiut-bolee-200-prestuplenij-protiv-russkoiazycznych-grazhdan.html> (дата обращения: 20.05.2023).

283. В Липецкой области запустили Telegram-бот для получения цифровых пропусков [Электронный ресурс] // Коммерсант. – 2020. – 20 апр. – Режим доступа : <https://www.kommersant.ru/doc/4326991> (дата обращения: 20.05.2023).

284. В Магаданской области самоизоляцию ввели без заразившихся коронавирусом [Электронный ресурс] // Ведомости. – 2020. – 31 марта. – Режим доступа : <https://www.vedomosti.ru/society/news/2020/03/31/826674-v-magadanskoi-oblasti-doma> (дата обращения: 19.05.2023).

285. В национальные суды стран ЕС поступило до 500 исков от россиян [Электронный ресурс] // Российская газета. – 2022. – 5 апр. – Режим доступа : <https://rg.ru/2022/04/05/v-nacionalnye-sudy-stran-es-postupilo-do-500-iskov-ot-rossiian.html>

286. В пандемическом году соотношение закрытых и открытых компаний оказалось худшим за 18 лет [Электронный ресурс] // Finexpertiza. – 2021. – 27 янв. – Режим доступа : <https://finexpertiza.ru/press-service/researches/2021/zakryt-i-otkryt-kompaniy/#:~:text=%D0%9A%D0%BE%D0%BB%D0%B8%D1%87%D0%B5%D1%81%D1%82%D0%B2%D0%BE%20%D0%BE%D1%82>

%D0%BA%D1%80%D1%8B%D1%82%D1%8B%D1%85%20%D0%B8%20%D0%B7%D0%B0%D0%BA%D1%80%D1%8B%D1%82%D1%8B%D1%85%20%D0%BA%D0%BE%D0%BC%D0%BF%D0%B0%D0%BD%D0%B8%D0%B9%20%D0%BF%D0%BE%20%D0%B3%D0%BE%D0%B4%D0%B0%D0%BC&text=%D0%97%D0%B0%202020%20%D0%B3%D0%BE%D0%B4%20%D1%87%D0%B8%D1%81%D0%BB%D0%BE%20%D0%B4%D0%B5%D0%B9%D1%81%D1%82%D0%B2%D1%83%D1%8E%D1%89%D0%B8%D1%85,1%2C3%20%D0%BC%D0%BB%D0%BD%20%D0%BA%D0%BE%D0%BC%D0%BF%D0%B0%D0%BD%D0%B8%D0%B9%20%D0%BC%D0%B5%D0%BD%D1%8C%D1%88%D0%B5 (дата обращения: 18.05.2023).

287. В Татарстане создали сервис "Цифровой гвардеец" для проверки пропусков [Электронный ресурс] // RGRU. – 2020. – 4 апр. – Режим доступа : <https://rg.ru/2020/04/04/reg-pfo/v-tatarstane-sozdali-servis-cifrovoj-gvardeec-dlia-proverki-propuskov.html> (дата обращения: 18.05.2023).

288. ВОЗ объявила о начале пандемии COVID-19 [Электронный ресурс] // Всемирная организация здравоохранения. Европейское региональное бюро. – 2020. – 12 марта. – Режим доступа : <http://www.euro.who.int/ru/health-topics/health-emergencies/coronavirus-covid-19/news/news/2020/3/who-announces-covid-19-outbreak-a-pandemic> (дата обращения: 24.02.2022).

289. Волонтеры всероссийской акции #МыВместе [Электронный ресурс] // Администрация города Соликамска. Официальный сайт. – 2020. – 15 апр. – Режим доступа : <https://adm.solkam.ru/about/info/news/19747/?type=special> (дата обращения: 19.05.2023).

290. ЕС заморозил российские активы на 30 млрд евро [Электронный ресурс] // Российская газета. – 2022. – 8 апр. – Режим доступа : <https://rg.ru/2022/04/08/es-zamorozil-rossijskie-aktivy-na-30-mlrd-evro.html>

291. Забота о пожилых гражданах – первостепенная задача волонтеров. С начала введения особого режима обслужено 212 урайцев старше 65 лет [Электронный ресурс] // Официальный сайт органов самоуправления города Урай. – 2020. – 2 апр. – Режим доступа : URL : <https://uray.ru/zabota-o-pozhilyh->

grazhdanah-pervostepennaja-zadacha-volonterov-s-nachala-vvedenija-osobogo-rezhima-obsluzheno-212-urajcev-starshe-65-let/ (дата обращения: 19.05.2023).

292. Зорькин В.Д. Под знаком Основного Закона. Конституционный суд на рубеже четвертого десятилетия [Электронный ресурс] // Российская газета. – 2021. – 27 окт. – № 247(8598). – Режим доступа : <https://rg.ru/2021/10/27/konstitucionnyj-sud-na-rubezhe-chetvertogo-desiatiletia.html> (дата обращения: 04.11.2021).

293. Как ошибаются камеры ГИБДД: разбор неоднозначных ситуаций [Электронный ресурс] // Autonews. – 2020. – 26 авг. – Режим доступа : <https://www.autonews.ru/news/5f4503239a794760c499cac9><https://www.autonews.ru/news/5f4503239a794760c499cac9> (дата обращения: 07.03.2023).

294. Лучкова, А. За помощью к волонтерам ежедневно обращаются более восьми тысяч петербуржцев [Электронный ресурс] // Петербургский дневник. – 2020. – 2 апр. – Режим доступа : <https://spbdnevnik.ru/news/2020-04-02/za-pomoschyu-k-volonteram-ezhednevno-obraschayutsya-bolee-vosmitysyach-peterburzhtsev> (дата обращения: 19.05.2023).

295. Песков заявил, что для русских за границей настали сложные времена [Электронный ресурс] // Российская газета. – 2022. – 22 марта. – Режим доступа : <https://rg.ru/2022/03/22/peskov-zaiavil-chto-dlia-russkih-za-granicej-nastali-slozhnye-vremena.html>

296. По всей России ввели режим повышенной готовности из-за коронавируса [Электронный ресурс] // РИА Новости. – 2020. – 20 марта. – Режим доступа : <https://ria.ru/20200320/1568916103.html> (дата обращения: 18.05.2023).

297. Режим полной самоизоляции ввели в Республике Алтай [Электронный ресурс] // РИА Новости. – 2020. – 31 марта. – Режим доступа : <https://ria.ru/20200331/1569402831.html> (дата обращения: 19.05.2023).

298. Система видеонаблюдения с 1 сентября заработала на всех станциях метро. 2020. 2 сент. [Электронный ресурс]. – Режим доступа : https://transport.mos.ru/mostrans/all_news/103669 (дата обращения: 03.03.2023).

299. СМИ: в США беспилотник решил «уничтожить» своего оператора на испытаниях [Электронный ресурс] // РИА Новости. – 2023. – 2 июня. – Режим доступа : <https://ria.ru/20230602/bespilotnik-1875719340.html> (дата обращения: 10.06.2023).

300. СПЧ намерен подготовить в этом году концепцию по защите прав человека в цифровой среде [Электронный ресурс] // Информационно-правовой портал «ГАРАНТ.РУ». – 2020. – 18 сент. – Режим доступа : <https://www.garant.ru/news/1412161/> (дата обращения: 03.03.2023).

301. Уроки эпидемии с точки зрения соблюдения прав и свобод человека и гражданина : доклад в Совете при Президенте Российской Федерации по развитию гражданского общества и правам человека [Электронный ресурс]. – М., 2020. – Режим доступа : <http://www.president-sovet.ru/files/2e/b9/2eb9954e02a7fe98779d8ece613fca91.pdf> (дата обращения: 21.02.2023).

302. Цифровые пропуска: как будет работать пропускная система в городе [Электронный ресурс] // Официальный сайт Мэра Москвы. – Режим доступа : <https://www.mos.ru/mayor/themes/2299/6434050/> (дата обращения: 19.05.2023).

303. QR-код необходим для перемещения по городу Нижнему Новгороду и Нижегородской области [Электронный ресурс] // Вести. – 2020. – 15 апр. – Режим доступа : <https://vestinn.ru/news/society/148438/> (дата обращения: 21.05.2023)

304. URL : <https://tass.ru/obshchestvo/8218361> (дата обращения: 25.04.2023).

305. URL : <https://worldconstitutions.ru/?p=113> (дата обращения: 29.05.2023).