

Права человека

ДЕРОГАЦИЯ ПО ЕВРОПЕЙСКОЙ КОНВЕНЦИИ И РОССИЯ

С.А. Горшкова*

В 90-х годах в ходе проведения правовой реформы в нашей стране произошел определенный прорыв в создании законодательной базы по правам человека, которая в значительной мере была приведена в соответствие с международными нормами и европейскими стандартами в области прав человека.

В процессе реформирования российского законодательства учитывалась правовая практика европейских государств по применению вынужденных ограничительных мер в области прав человека, которая опирается на правовые нормы Европейской конвенции о защите прав человека и основных свобод и на толкование этих норм в решениях Европейского Суда по правам человека, а также и в решениях Европейской Комиссии по правам человека, действовавшей до ноября 1998 года. То, как государство относится к вопросу об ограничении прав и свобод своих граждан, в каких пределах, на основе каких обоснований и с какой целью оно может пользоваться признаваемым за ним правом на дерогацию (отступление от взятых обязательств по соблюдению прав), является важным критерием зрелости демократического общества.

Международные договоры о правах человека разрешают государствам-участникам вводить при определенных условиях правовые нормы, ограничивающие применение некоторых прав, а также в случае возникновения на их территории чрезвычайных обстоятельств отступать от выполнения взятых на себя международных обязательств по защите прав человека и основных свобод и приостанавливать действие их национального законодательства в этой области. Дерогационные меры принимаются только в той степени, в какой это необходимо государству в интересах его безопасности, но они не противоречат обязательствам, вытекающим из международного права. Нормы, позволяющие ограничить действие некоторых прав человека, вводятся с целью установить равновесие между правами отдельных лиц и интересами общества и

* Кандидат юридических наук. Подробнее об авторе см. № 3 нашего журнала за этот год.

государства в целом, а также в том случае, когда между ними могут возникнуть противоречия.

Международные документы подчеркивают, что пользование правами человека не должно ограничиваться, однако в тех случаях, когда это необходимо, они устанавливают четкие обоснования, конкретные пределы введения ограничений прав и цели возможных отступлений от тех прав, которые защищены международными соглашениями. С одной стороны, это позволяет государствам, ссылаясь на действия соответствующих международно-правовых норм, вводить ограничения в пользовании определенными правами, а с другой, защищает граждан от произвольных действий государства по ограничению их прав.

Европейская Конвенция о защите прав человека и основных свобод (далее в тексте — Конвенция) содержит четыре статьи, непосредственно регулирующие ограничение прав человека: отступление от соблюдения обязательств в чрезвычайных ситуациях (ст. 15); ограничение на политическую деятельность иностранцев (ст. 16); запрещение злоупотреблений правами (ст. 17); пределы использования ограничений в отношении прав (ст. 18), а также основания для введения ограничений в пользовании правами, гарантируемых Конвенцией, во вторых пунктах статей 8, 9, 10 и 11 и в пунктах 3 и 4 статьи 2 Протокола № 4. Обоснованием для введения ограничений служат схожие требования Конвенции, содержащиеся в указанных статьях. Ограничения должны быть “предусмотрены законом и необходимы в демократическом обществе в интересах государственной безопасности или общественного спокойствия, для поддержания общественного порядка, предотвращения преступлений, охраны здоровья или нравственности или для защиты прав и свобод других лиц”¹. Перечисленные требования можно условно обозначить термином “конвенционные ограничительные обоснования”, который используется в статье.

Принципиальное значение имеет признание положения, что ограничение государством прав человека есть мера, применение которой продиктовано исключительно крайней необходимостью. Это отражено и в статьях Конвенции, и в решениях Европейского Суда по конкретным случаям, связанным с ограничением прав человека.

Отступление от соблюдения обязательств в чрезвычайных ситуациях

В соответствии со статьей 15 Конвенции в пользовании правами и основными свободами человека может быть отступление от соблюдения обязательств в чрезвычайных ситуациях (“во время войны или иного чрезвычайного положения, угрожающего существованию нации”). Такие отступления недопустимы только в отношении специально оговоренных прав, перечисленных в пункте 2 этой статьи Конвенции: права на жизнь (ст. 2) (за исключением случаев гибели людей в результате правомерных военных действий); запрещения подвергаться пыткам и бесчеловечному или унижающему достоинство обращению или наказанию (ст. 3); запрещения содержать в рабстве или подневольном состоянии (п. 1 ст. 4) и наказания исключительно на основании закона (ст. 7). Это

указывает на вполне конкретные пределы возможного ограничения прав человека. “Любая из Высоких Договаривающихся Сторон, использующая это право отступления, информирует исчерпывающим образом Генерального секретаря Совета Европы о введенных ею мерах и о причинах их принятия. Она также ставит его в известность о прекращении действия таких мер и возобновлении осуществления положений Конвенции в полном объеме”².

Статья 15 позволяет государствам ограничить осуществление некоторых прав, предусмотренных Конвенцией, но только при наличии ряда строго определенных и чрезвычайных обстоятельств и при условии, что такие меры не противоречат обязательствам по международному праву. Так, в деле Греция против Великобритании (1969 года) Европейская Комиссия уточнила, что термин “чрезвычайное положение” содержит в себе понятие серьезной опасности, и потому для применения статьи 15 Конвенции необходимо наличие следующих условий: 1. Опасность должна быть реальной или неминуемой. 2. Ее последствия должны угрожать всей нации. 3. Под угрозой должно находиться продолжение организованной жизни обществ. 4. Кризис или опасность должны носить исключительный характер в том смысле, что обычные меры или ограничения, допускаемые Конвенцией для сохранения безопасности, здоровья и порядка, являются недостаточными.³ Таким образом, для установления “чрезвычайного положения” должны быть в соответствии с конвенционными нормами достаточные доказательства того, что такие условия действительно существуют.

Конституция Российской Федерации в пункте 1 статьи 56 также указывает, что “в соответствии с федеральным конституционным законом могут устанавливаться отдельные ограничения прав и свобод с указанием пределов и сроков их действия”. В пункте 3 этой же статьи перечисляют 18 конституционных статей (право на жизнь, неумаление достоинства личности, неприкосновенность частной жизни, свобода совести и вероисповедания, право на жилище, гарантии судебной защиты прав и свобод граждан и другие), в которых содержащиеся права и свободы не подлежат ограничению⁴. Этот перечень прав во многом совпадает с названным выше аналогичным перечнем прав статьи 15 Конвенции, не подлежащих ограничению.

Некоторые страны—члены Совета Европы — Великобритания, Ирландия, Греция, Турция и другие, вынужденные воспользоваться правом на дерогацию, ссылались в своих действиях именно на 15 статью Конвенции.

Так, Правительство Великобритании, учитывая сохранявшуюся угрозу терроризма и сложившуюся ситуация в Северной Ирландии, пришло к мнению о необходимости продолжения практики проведения особых арестов и задержания лиц, обусловленной чрезвычайными обстоятельствами. Используя возможность применения статьи 15 Конвенции, оно информировало в полном объеме Генерального секретаря Совета Европы о мерах, ведущих к отступлению от своих обязательств по Конвенции в соответствии с ее пунктом 3 статьи 5 с 23 декабря 1988 года по 23 марта 1989 года (Резолюция Комитета министров Совета Европы (90)23 от 24 сентября 1990 года). Правительство Великобрита-

нии пошло на такой шаг вскоре после принятия Европейским Судом в Страсбурге решения по делу БРОГАН и другие против Великобритании (1988 года), в котором указывалось на недопустимость в период расследования задержания на длительные сроки без доставки к судье лиц, даже по подозрению их в причастности к террористической деятельности. Европейский Суд признал в своем решении от 29 ноября 1988 года, что задержание соответствующими органами Великобритании названных заявителей на длительный срок без доставки к судье является нарушением пункта 3 статьи 5 Конвенции⁵.

Для России опыт ряда европейских стран по применению статьи 15 Конвенции может быть востребован в случае возникновения напряженной ситуации в некоторых регионах страны и особенно на Северном Кавказе.

Действующий в настоящее время Закон РСФСР "О чрезвычайном положении" (1991 года) устанавливает условия, основания и порядок введения чрезвычайного положения, формы государственного управления на его период, содержит перечень возможных мер и ограничений прав на территории, где вводится чрезвычайное положение⁶. Однако этот Закон в настоящее время во многом не соответствует Конституции Российской Федерации. Кроме того, при своем применении он показал недостаточную эффективность, в частности в ситуации, когда чрезвычайное положение может быть введено без достаточных правовых оснований, а действующий режим чрезвычайного положения не обеспечивает в полной мере реализации целей его введения. Об этом свидетельствует практика существования режима чрезвычайного положения на части территории Республики Северной Осетии и Ингушской Республики, введенного со 2 ноября 1992 года и продленного Указом Президента Российской Федерации до 15 февраля 1995 года. В ходе чрезвычайного положения были допущены массовые нарушения прав человека.

Еще более худшая ситуация сложилась в период военного конфликта в Чечне (с декабря 1994 года по август 1996 года), когда не было введено чрезвычайного положения, но проходили массовые нарушения прав человека. Известна в связи с этим позиция Совета Европы, которая нашла отражение в Резолюции его Парламентской Ассамблеи 1055/1995 "По заявке России на вступление в Совет Европы в свете ситуации в Чечне" (февраль 1995 года), отложившей на год рассмотрение российской заявки на членство в этой организации.

В сегодняшних условиях, в случае вынужденного введения ограничения прав наша страна должна учитывать взятые при вступлении в Совет Европы определенные обязательства по защите прав человека. Поэтому все вопросы, связанные с введением каких-либо ограничений прав человека в любых экстремальных условиях, должны быть в правовом отношении урегулированы, т.е. соответствовать как требованиям Конституции Российской Федерации и действующему российскому законодательству, так и международным обязательствам нашей страны в области прав человека. О принятии таких мер Россия должна проинформировать Генерального секретаря Совета Европы.

Ограничения на политическую деятельность иностранцев

Законодательства европейских стран включают нормы, ограничивающие определенные права иностранных граждан, однако во многом содержащиеся в этих нормах обоснования и пределы ограничения прав не противоречат международному праву. Можно сказать, что вопросы правового статуса иностранцев и лиц без гражданства достаточно регулированы международными документами.

Конвенция, Протоколы 4 и 7 к ней содержат несколько правовых норм, затрагивающих права иностранцев, проживающих на законных основаниях на территории государства—участника Конвенции. Среди них лишь одна норма статьи 16 Конвенции дает возможность вводить ограничения на политическую деятельность иностранцев, причем ничто в статьях 10 (свобода выражения мнения), 11 (свобода собраний и ассоциаций) и 14 (запрещение дискриминации) не может рассматриваться препятствием в этом для государства-участника⁷.

В Протоколе 4 указаны права, которые предоставляются и иностранцам, законно находящимся на территории какого-либо государства: право на свободное передвижение и свобода выбора места жительства, а также право покидать любую страну (п. 1 и 2 ст. 2). Однако государство в соответствии с этой статьей Протокола 4 может ограничить право иностранцев на свободу передвижения и свободу выбора места жительства, когда это необходимо “в интересах государственной безопасности или общественного спокойствия...” (п. 3 ст. 2)⁸.

В этих же интересах государство может применять ограничения, установленные во вторых пунктах статей 8, 9, 10 и 11 Конвенции в отношении прав как своих граждан, так и иностранцев.

Правовое положение иностранных граждан и лиц без гражданства в России регулируется Конституцией 1993 года, Законом СССР о правовом положении иностранных граждан (1981 года), другими законами, а также международными договорами, подписанными и ратифицированными нашей страной. На иностранных граждан распространяется действие статей Конституции, согласно которым государство признает, гарантирует и защищает права и свободы человека (ст. 2 и 17), все люди, находящиеся под юрисдикцией России, “равны перед законом и судом” (ст. 19)⁹. В пункте 3 статьи 62 Конституции указывается: “Иностранные граждане и лица без гражданства пользуются в Российской Федерации правами и несут обязанности наравне с гражданами Российской Федерации, кроме случаев, установленных федеральным законом или международным договором Российской Федерации”¹⁰.

Однако в отношении прав иностранных граждан и лиц без гражданства в российском законодательстве введены ограничения на участие их в управлении делами государства, в выборах (кроме выборов в органы местного самоуправления) и референдумах, в отправлении правосудия, на доступ к государственной службе (ст. 32), на обращения в государственные органы и органы местного самоуправления (ст. 33), на несение служб в Российской армии (ст. 59 Конституции) и другие.

Так, в изменениях и дополнениях, внесенных в марте 1999 года в Федеральный закон “Об основных гарантиях прав и права на участие в

референдуме граждан Российской Федерации” (1997 года), указано, что иностранные граждане и лица без гражданства “не вправе осуществлять деятельность, способствующую либо препятствующую выдвижению кандидатов (списка кандидатов), избранию зарегистрированных кандидатов”. Вместе с тем другое дополнение, внесенное в указанный Закон, предоставило иностранным гражданам, постоянно проживающим на территории соответствующего муниципального образования, “право избирать и быть избранными в органы местного самоуправления на тех же условиях, что и граждане Российской Федерации”¹¹.

Многие вопросы, касающиеся правового положения иностранных граждан (запрещение коллективной высылки иностранцев, процедура высылки иностранных граждан и лиц без гражданства и другие), еще не в достаточной мере в российском законодательстве соответствуют европейским стандартам. В проекте нового Уголовно-процессуального кодекса Российской Федерации нашли отражение многие европейские процессуальные права, касающиеся высылки иностранных граждан, находящихся законно на территории России. Соблюдение нашей страной этих норм позволит избежать случаев, когда высылка иностранцев может быть признана как нарушение Конвенции. Эти вопросы с учетом новых внешнеполитических и международно-правовых факторов должны быть отрегулированы с принятием Федерального закона “О правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации”, который находится на рассмотрении в российском парламенте.

Запрещение злоупотреблений правами

Конвенция и Европейский Суд по правам человека указывают на недопустимость превышения пределов введения ограничений в пользовании правами и на незаконность злоупотреблений ими.

В статье 17 запрещается государствам, группам или отдельным лицам “заниматься какой-либо деятельностью или совершать какие-либо действия, направленные на уничтожение любых прав и свобод, признанных в настоящей Конвенции, или на их ограничение в большей степени, нежели это предусматривается в Конвенции”¹². То есть речь идет о запрещении злоупотреблений правами на отмену или ограничение прав. Из статьи следует, что предел в ограничении прав может быть нарушен как государством (в этом случае обвинение против него выдвигается лицом или группой лиц), так и группой или отдельным лицом (тогда против них выдвигается обвинение государством). Статья 17 может применяться только в связи с нарушением прав, которые гарантированы другими статьями Конвенции.

Хотя российское законодательство не содержит аналогичного запрета, но положение 17 статьи Конвенции учитывается при разработке и принятии законов, регулирующих пользование правами.

Пределы использования ограничений в отношении прав

Если статья 17 устанавливает как бы возможный “потолок” отступления и изъятия конвенционных прав, то статья 18 Конвенции определяет нормативные рамки использования ограничений в отношении

прав. Ограничения “не должны применяться для иных целей, кроме тех, для которых они были предусмотрены”¹³. В российском законодательстве нет общей статьи о пределах ограничения прав. Статья 18, как и статья 17, может рассматриваться только в сочетании с одним из нормативных прав, изложенных в Конвенции.

Во вторых пунктах ряда статей Конвенции прямо предусмотрены пределы пользования правами и свободами и включены конвенционные ограничительные обоснования. Такие ограничительные положения введены при предоставлении права на уважение личной и семейной жизни, на неприкосновенность жилища и тайны переписки (ст. 8), свободы мысли, совести и религии (ст. 9), свободы выражения мнения (ст. 10), свободы собраний и ассоциаций (ст. 11), а также свободы передвижения (п. 3 и 4 ст. 2 Протокола № 4).

Так как при применении этих положений часто возникали определенные трудности: считать ли основания для ограничений, перечисленные в выше названных статьях, исчерпывающими или государство имеет широкие полномочия по ограничению действий отдельных лиц, по крайней мере некоторых групп таких лиц (например, в отношении заключенных, бродяг), — то эти вопросы стали предметом рассмотрения Европейского Суда при принятии решений по ряду дел. Суд признал, что поскольку государство может рассматривать положение данного лица как члена определенной группы, что означает признание данного фактора при ограничении его прав и свобод, оно тем не менее должно действовать законным образом в пределах конкретных ограничительных положений соответствующих статей Конвенции. Это было подтверждено в деле *О БРОДЯЖНИЧЕСТВЕ* против Бельгии (1971 года)¹⁴, а также в деле *ГОЛДЕР* против Великобритании (1975 года).

Чтобы государства не злоупотребляли полномочиями, присущими такому широкому толкованию, Европейская Комиссия установила правило “строгого толкования”. Так, при рассмотрении дела “*САНДИ ТАЙМС*” против Великобритании (1979 года) Комиссия в своем решении констатировала: “Строгое толкование означает, что никакие другие критерии, помимо тех, что упомянуты в положении об оговорке, не могут быть основанием для каких-либо ограничений, и что эти критерии, в свою очередь, должны быть истолкованы таким образом, чтобы смысл слов не был расширен по сравнению с общепринятым смыслом”¹⁵.

Любые отступления от соблюдения прав Конвенции должны быть убедительно мотивированы, сопряжены “с формальностями, условиями, ограничениями или санкциями, которые установлены законом”, отвечать конвенционным ограничительным обоснованиям.

В статьях Конвенции, содержащих ограничительные положения (ст. 8, 9, 10, 11), употребляются выражения “предусмотрено законом” и “установлено законом”. Европейский Суд в деле *МЕЛОУН* против Великобритании (1984 года) установил требования, которые должны предъявляться к определению того, была ли соблюдена законность в соответствии с Конвенцией при рассмотрении дел, связанных с нарушениями прав человека. Такими требованиями являются: достаточная доступность закона — любой человек должен иметь возможность

получить все необходимые сведения о применимости соответствующих правовых норм к его делу; достаточная точность изложения норм закона и их предсказуемость — любой человек смог бы соотнести свои действия с нормами закона и осуществление государством своих полномочий в соответствии с законными целями¹⁶.

Уважение личной и семейной жизни

Европейское право защищает право каждого человека на уважение личной и семейной жизни (п. 1 ст. 8 Конвенции), хотя и допускает возможность законного и непроизвольного вмешательства в его жизнь. Конвенция предписывает государственным органам стран-участниц воздерживаться от вмешательства в использование права на уважение частной и семейной жизни, за исключением вмешательства, которое возможно при наличии конвенционных ограничительных обоснований (п. 2 ст. 8)¹⁷.

Европейский Суд рассмотрел ряд дел, связанных с нарушением права на уважение личной жизни, неприкосновенность жилища и тайны корреспонденции, содержащегося в пункте 1 статьи 8 Конвенции. Так, опираясь на эту конвенционную статью, Суд в деле *МАРКС против Бельгии* (1979 года) вынес решение о нарушении права на семейную жизнь. В этом деле мать и ее внебрачный ребенок оспорили положения бельгийского законодательства, обязывающие мать предпринять определенные юридические действия для того, чтобы узаконить правовой статус ребенка в качестве дочери, но который по-прежнему не давал ребенку полноценных, равных прав по отношению к другим членам семьи¹⁸.

В деле *МЕЛОУН против Великобритании* (1984 года) заявитель жаловался на то, что против него во время расследования заведенного на него уголовного дела велось тайное наблюдение — прослушивание телефонных разговоров полицией Великобритании, что нарушало его право на личную жизнь и тайну корреспонденции. Европейский Суд пришел к выводу, что правовые нормы Великобритании, регулирующие прослушивание телефонных разговоров, носят слишком неопределенный характер, чтобы соответствовать закону, и потому заявил: «Нормы, устанавливающие неограниченное поле вмешательства для исполнительной власти, противоречат принципу верховенства права. Для того, чтобы обеспечить отдельным лицам соответствующую защиту от произвольного вмешательства, в законе должны быть достаточно четко определены объем и порядок осуществления возможного вмешательства компетентных властей, с учетом обоснования законности данной меры»¹⁹.

Таким образом, в приведенных примерах решений Европейского Суда толкование применения ограничения права на уважение личной и семейной жизни в целом отвечало интересам заявителей в связи с действиями государственных органов.

В Конституцию и ряд законов Российской Федерации в соответствии с европейскими стандартами в области прав и свобод человека были включены нормы, призванные обеспечить право на уважение частной и семейной жизни человека. Так, статья 23 Конституции содержит

аналогичные статье 8 Конвенции положения о праве человека на неприкосновенность частной жизни, личную и семейную тайну, о праве на тайну корреспонденции. Ограничение последнего права допускается только на основании судебного решения²⁰.

Статья 25 Конституции, как и положения статьи 8 Конвенции, признает, что жилище человека является неприкосновенным. Никто не вправе проникать в жилище, входить в него, находиться там против воли (без согласия) проживающих в нем лиц. Но в случаях, установленных федеральным законом или на основании судебного решения, такое проникновение в жилище возможно²¹. В Законе “О милиции” указано, что “о всех случаях проникновения в жилище против воли проживающих в нем граждан милиция уведомляет прокурора в течение 24 часов” (ст. 11)²². Согласно статье 12 Уголовно-процессуального кодекса РСФСР “обыск, выемка, осмотр помещения у граждан, наложение ареста на корреспонденцию и выемка ее в почтово-телеграфных учреждениях могут производиться только на основаниях и в порядке, установленных настоящим Кодексом”²³. Содержащиеся в главе 14 Кодекса (ст. 167—177) порядок и основания выемки, обыска и наложения ареста на имущество соответствуют нормам, действующим в европейском праве.

Право на свободу мысли, совести и вероисповедания

Среди прав, которые наиболее рельефно выражают стремление человека к самореализации, особое место принадлежит такому неотъемлемому праву человека, как право на свободу мысли, совести и религии, которое изложено в статье 9 Конвенции. Оно “включает свободу менять свою религию или убеждения и свободу исповедовать свою религию или придерживаться убеждений как индивидуально, так и сообща с другими, публичным или частным образом, в богослужении, учении и выполнении религиозных и ритуальных порядков”²⁴.

С учетом конвенционных ограничительных оснований национальные власти могут вводить ограничения лишь на свободу “исповедовать религию или придерживаться убеждений”. Право же на свободу мысли, совести и религии, как таковое, ограничениям не подлежит.

Это право имеет особое значение для Российской Федерации, являющейся традиционно многоконфессиональным государством. Оно гарантировано статьей 28 Конституции Российской Федерации и заключается в праве каждого “исповедовать индивидуально или совместно с другими любую религию или не исповедовать никакой, свободно выбирать, иметь и распространять религиозные и иные убеждения и действовать в соответствии с ними”²⁵.

О недопустимости дискриминации в вопросах свободы совести и вероисповедания указывается в ряде российских законодательных актов, касающихся прав человека. Например, Закон “О свободе совести и о религиозных объединениях” подтверждает, что “установление преимуществ, ограничений или иных форм дискриминации в зависимости от отношения к религии не допускается”²⁶.

Вместе с тем Закон содержит ряд положений, которые находятся в противоречии с нормами Европейской Конвенции. Например, в пункте 2 статьи 3 Закона наряду с основаниями для ограничения прав человека

и гражданина на свободу совести и свободу вероисповедания (“может быть ограничено федеральным законом только в той мере, в какой это необходимо в целях защиты основ конституционного строя, нравственности, здоровья, прав и законных интересов человека и гражданина”), аналогичными тем, которые содержит исчерпывающий список законных оснований пункта 2 статьи 9 Европейской Конвенции, включены ограничения свободы религии по мотивам “обеспечения обороны и безопасности государства”²⁷. Такие мотивы не соответствуют конвенционным ограничительным основаниям.

Право на свободу собраний и ассоциаций получило отражение в 11 статье Конвенции: “Каждый человек имеет право на свободу мирных собраний и на свободу ассоциации с другими, включая право создавать профессиональные союзы и вступать в таковые для защиты своих интересов”.²⁸ Эта конвенционная статья допускает и ограничения этих прав, которые однако должны быть предусмотрены законом и необходимы в интересах государственной безопасности и общественного спокойствия.

Право на свободу передвижения

Важное значение для соблюдения прав граждан в России имело законодательное закрепление такого общепризнанного права, как свобода передвижения. Хотя это положение и признавалось в бывшем СССР, однако на практике оно не реализовалось должным образом — право на свободу передвижения и проживания было предметом чрезмерных ограничений, что являлось грубым нарушением прав человека.

В европейском праве достаточно подробно обосновываются основания ограничения права на свободу передвижения и свободу выбора местожительства, права покидать любую страну, включая свою собственную. В пункте 1 статьи 2 Протокола № 4 к Конвенции перечисляются общие конвенционные основания для введения ограничений в пользование этим правом.

Верховный Совет Российской Федерации принял в июне 1993 года Закон “О праве граждан Российской Федерации на свободу передвижения, выбор места пребывания и жительства в пределах Российской Федерации”. Закон заменил разрешительный характер прописки регистрационным и установил следующую правовую норму: “Регистрация или отсутствие таковой не могут служить основанием ограничения или условием реализации прав и свобод граждан” (ст. 3). Устанавливалась возможность судебного обжалования действий или бездействия государственных или иных органов, затрагивающих право граждан на свободу передвижения, выбор места пребывания и жительства в пределах России. Ограничения граждан в реализации этого права допускаются только на основании Закона (ст. 2). Статья 9 допускает такие ограничения в пограничной полосе, закрытых военных городках, закрытых административно-территориальных образованиях, в зонах экологического бедствия, на территориях, где введены особые условия и режим проживания и хозяйственной деятельности, а также чрезвычайное и военное положение²⁹.

Основные положения Закона нашли отражение в Конституции

Российской Федерации. В статье 27 говорится: “Каждый, кто законно находится на территории Российской Федерации, имеет право свободно передвигаться, выбирать место пребывания и жительства”. Граждане страны могут свободно выезжать за пределы страны и имеют право беспрепятственно возвращаться³⁰. Эти права могут быть ограничены согласно статье 56 Конституции только при объявлении чрезвычайного положения.

Другие вопросы, связанные с правовым регулированием проблемы передвижения граждан, нашли отражение в Законе “О порядке выезда из Российской Федерации и въезда в Российскую Федерацию” (1996 года). В нем, в частности, указывается, что “гражданин Российской Федерации не может быть ограничен в праве на выезд из Российской Федерации иначе как по основаниям и в порядке, предусмотренном настоящим Федеральным законом. Гражданин Российской Федерации не может быть лишен права на въезд в Российскую Федерацию”³¹. Выезд и эмиграция стали возможны на основе приглашения (необязательно наличия родственных связей) и разрешения на въезд в страну.

С закреплением в Законе и Конституции права граждан на свободу выбора места пребывания и жительства российское законодательство было приведено в соответствие с принятыми на себя Россией международными обязательствами в этой правовой области. Тем не менее отсутствуют гарантии реального осуществления этого Закона и конституционного права граждан на большей части территории России, особенно когда речь идет о праве выбора места жительства применительно к Москве, Санкт-Петербургу и ряду крупных городов, где прописка сохраняется на основе постановлений местных властей³². Такая распространенная практика находится в противоречии с официально признаваемой концепцией создания российского демократического общества, основанного на верховенстве права.

Положение в данной сфере не улучшилось и с вступлением Российской Федерации в Совет Европы, хотя страна обязалась реально обеспечить конституционное право своих граждан на свободу передвижения и выбор места жительства.

Учитывая это, Конституционный Суд Российской Федерации в своем Постановлении от 2 февраля 1998 года № 4-П по делу о проверке конституционности пунктов 10, 12 и 21 Правил регистрации и снятия граждан Российской Федерации с регистрационного учета по месту пребывания и по месту жительства в пределах Российской Федерации, утвержденных постановлением Правительства Российской Федерации от 17 июля 1995 года № 713, признал указанные пункты Правил не соответствующими Конституции страны, ее статьям 27 (часть 1) и 55 (часть 3)³³. Это означает, что отменена временная регистрация на не принадлежащей гражданину жилплощади (в правительственных правилах пункт 10 она разрешалась не более чем на шестимесячный срок, и этот срок можно было продлить только в исключительных случаях). Теперь гражданин сам решает, на какой срок он желает зарегистрироваться, а соответствующие органы обязаны это сделать. Устранены и другие препятствия, заложенные в пунктах 12 и 21, в которых предусматривались основания для отказа в регистрации (обязанность проверки

предоставляемых гражданином документов, их надлежащего оформления, обоснованность выдачи ордера и другое). Согласно решению Конституционного Суда нормативные акты, принятые в исполнение правительственного постановления, должны быть отменены в установленном порядке. Это касается и правил регистрации в Москве и ряде других крупных городов.

Еще ранее Конституционный Суд Российской Федерации принял постановление и по такому вопросу, как право граждан Российской Федерации, желающих выехать за пределы Российской Федерации, но не имеющих определенного места жительства, на получение заграничного паспорта и других соответствующих документов по месту их фактического проживания. Тем самым Суд признал не соответствующими Конституции Российской Федерации, ее статьям 19 (ч. 1 и 2), 27 (ч. 2), 55 (ч. 3), положения части 1 статьи 8 Федерального закона “О порядке выезда из Российской Федерации и въезда в Российскую Федерацию” в части, по существу препятствующей выдаче гражданину Российской Федерации заграничного паспорта в ином порядке при отсутствии у него регистрации по месту жительства или по месту пребывания, а также положение части 3 той же статьи в части, по существу препятствующей выдаче гражданину Российской Федерации, имеющему место жительства за пределами ее территории, заграничного паспорта в Российской Федерации³⁴.

Законодательное регулирование ограничения прав человека в России

Для современного развития России толкование европейского права на дерогаацию, применяемые в нем основания и пределы ограничения прав имеют большое юридическое и политическое значение. В случае введения в стране или отдельных ее регионах чрезвычайного положения защита прав человека, пусть с некоторыми изъятиями, диктуемыми особыми обстоятельствами, все равно относится к числу международных обязательств государства.

В России ни закон, ни договор не могут ограничивать права и свободы, которые закреплены Конституцией и общепризнанными нормами международного права. Статья 55 Конституции устанавливает, что “не должны издаваться законы, отменяющие или умаляющие права и свободы человека и гражданина” и что “права и свободы человека и гражданина могут быть ограничены федеральным законом только в той мере, в какой это необходимо в целях защиты основ конституционного строя, нравственности, здоровья, прав и законных интересов других лиц, обеспечения обороны страны и безопасности государства”³⁵.

Согласно Закону “О психиатрической помощи и гарантиях прав граждан при ее оказании” (1992 года) принудительное лечение психически больных людей, представляющих опасность для себя и окружающих, относится к законным способам ограничения прав граждан³⁶. К ним также относятся временная изоляция и лечение больных, страдающих инфекционными заболеваниями, направление подростков в специальные учреждения с воспитательным надзором на основании

решения комиссии о несовершеннолетних и другие ограничительные действия, определенные российским законодательством. Такие ограничения соответствуют статье 5 (п. 1) Конвенции³⁷.

Согласно Конституции (ч. 2 ст. 56) временное ограничение прав и свобод граждан, прав юридических лиц и другие чрезвычайные меры должны осуществляться только в условиях введения чрезвычайного положения, которое может вводиться на всей территории Российской Федерации и в ее отдельных местах "при наличии обстоятельств и в порядке, установленных федеральным конституционным законом". Отдельные ограничения прав и свобод устанавливаются "с указанием пределов и срока их действия" (ч. 1 ст. 56)³⁸.

В Государственной Думе находится на рассмотрении проект федерального конституционного закона "О чрезвычайном положении", который с учетом новых реальностей более детально, чем действующий Закон, регламентирует основные аспекты режима чрезвычайного положения, в том числе основания и порядок его введения, а также силы, средства и меры, применяемые в условиях чрезвычайного положения, степень ответственности граждан и должностных лиц в такой ситуации, что должно способствовать соблюдению прав и основных свобод человека в период введения чрезвычайного положения. Предусматривается создание органов особого управления территорий чрезвычайного положения — механизма, способствующего скорейшей реализации целей введения чрезвычайного положения и сокращения временного ограничения прав и свобод человека и гражданина на данной территории. Предполагается в этом законе представить исчерпывающий список ограничительных мер, которые могут быть введены в зависимости от складывающейся ситуации Президентом Российской Федерации при объявлении Указа о введении чрезвычайного положения.

На рассмотрении в Государственной Думе находится также проект федерального конституционного закона "О военном положении", внесенный Президентом Российской Федерации в июле 1997 года. Проект закона в соответствии с международными обязательствами нашей страны в области прав человека предусматривает в условиях военного положения ограничения прав и свобод граждан Российской Федерации, иностранных граждан, лиц без гражданства, деятельности организаций и прав их должностных лиц в той мере, в какой это необходимо для обеспечения обороны страны и безопасности государства, и возложение на граждан и других лиц, а также на организации и их должностных лиц дополнительных обязанностей (ст. 1).

С принятием названных выше двух федеральных конституционных законов правовое регулирование оснований, порядка введения и осуществления чрезвычайного и военного положения будет в большей степени соответствовать требованиям Конституции Российской Федерации и европейских стандартов в этой области.

* * *

Таким образом, сравнение правовых норм, ограничивающих гражданские права в приведенных выше европейских и российских документах, показывает, что между ними в основном нет принципиальных

различий. Ограничения являются обычными нормами для демократического общества и принимаются в целях защиты государственной и общественной безопасности и порядка, в интересах защиты прав и свобод других граждан на основании, признанных законом. И в Конвенции о защите прав человека и основных свобод и других документах Совета Европы, как и в Конституции и других законодательных актах Российской Федерации гражданские права находятся в приведенных выше конкретных случаях в подчиненном по отношению к интересам государства положении.

Законодательное регулирование введения при определенных обстоятельствах ограничений прав и свобод человека в России в целом соответствует требованиям Конвенции, однако необходимо европейские конвенционные нормы, связанные с основаниями и пределами ограничения прав, отразить и на уровне российских федеральных конституционных законов о чрезвычайном положении и военном положении, в изменениях и дополнениях в законах о религии и о свободе передвижения. Следует также добиться в правоприменительной практике реализации как на федеральном, так и на региональном уровне законов, не допускающих расширения обоснований и пределов ограничения прав человека и граждан, установленных Европейской Конвенцией о защите прав человека и основных свобод и другими международными договорами и соглашениями, заключенными Российской Федерацией.

¹ Протокол № 4 к Конвенции о защите прав человека и основных свобод. Об обеспечении некоторых иных прав и свобод помимо тех, которые уже включены в Конвенцию и Протокол № 1 к ней. — Собрание законодательства Российской Федерации, 1998, № 20. — С. 4125.

² Конвенция о защите прав человека и основных свобод. — Собрание законодательства Российской Федерации, 1998, № 20. — С. 4105.

³ Гомьен Д., Харрис Д., Зваак Л. Европейская Конвенция о права человека и Европейская социальная хартия: право и практика. — М., 1998. — С. 482.

⁴ Конституция Российской Федерации. — М.: «Юридическая литература», 1993. — С. 21.

⁵ См.: European Court of Human Rights: Judgments and decisions. — Strasbourg, 29 November 1988 (Brogan and Others/UK). Series A, No. 145-B, p. 33—34, para. 62.

⁶ См.: Закон РСФСР «О чрезвычайном положении». — В кн.: Правовые основы деятельности МВД России. 1 том. Второе издание, уточненное и дополненное. — М., 1996. — С. 67—70.

⁷ См.: Конвенция о защите прав человека и основных свобод. — Собрание законодательства Российской Федерации, 1998, № 20. — С. 4106.

⁸ См.: Протокол № 4 к Конвенции о защите прав человека и основных свобод. Об обеспечении некоторых иных прав и свобод помимо тех, которые уже включены в Конвенцию и Протокол № 1 к ней. — Собрание законодательства Российской Федерации, 1998, № 20. — С. 4125.

⁹ Конституция Российской Федерации. — С. 10.

¹⁰ Там же. — С. 22—23.

¹¹ «О внесении изменений и дополнений в Федеральный закон "Об основных гарантиях прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации"». — Собрание законодательства Российской Федерации, 1999, № 14. — С. 3133.

¹² Конвенция о защите прав человека и основных свобод. — Собрание законодательства Российской Федерации, 1998, № 20. — С. 4106.

¹³ Там же.

¹⁴ См.: European Court of Human Rights: Judgments and decisions. — Strasbourg, 10 March 1972 (De Wilde, Ooms & Versyp/Belgium). Series A, No. 12, p. 36, para. 65.

¹⁵ См.: European Court of Human Rights: Judgments and decisions. — Strasbourg, 26 April 1979 (Sunday Times/UK). Series A, No. 30, p. 31, para. 49.

¹⁶ См.: European Court of Human Rights: Judgments and decisions. — Strasbourg, 2 August 1984 (Malone/UK). Series A, No. 82, p. 31, para. 66.

¹⁷ Конвенция о защите прав человека и основных свобод. — Собрание законодательства Российской Федерации, 1998, № 20. — С. 4104.

¹⁸ См.: European Court of Human Rights: Judgments and decisions. — Strasbourg, 13 June 1979 (Marx/Belgium). Series A, No. 31, p. 15, para. 31.

¹⁹ См.: European Court of Human Rights: Judgments and decisions. — Strasbourg, 2 August 1984 (Malone/UK). Series A, No. 82, p. 32—33, para. 67—68.

²⁰ Конвенция о защите прав человека и основных свобод. — Собрание законодательства Российской Федерации, 1998, № 20. — С. 4104.

²¹ См.: Конституция Российской Федерации. — С. 11—12.

²² См.: Закон РСФСР “О милиции” (с изменениями и дополнениями по состоянию на 20 июня 1996 года)//В кн.: Правовые основы деятельности МВД России. — 1 том. Второе издание. — М., 1996. — С. 246.

²³ См.: Уголовно-процессуальный кодекс РСФСР (Утвержден Законом РСФСР, принятым 27 октября 1960 г. с внесенными изменениями и дополнениями по состоянию на 1.12.1996 г.). — М., 1996. — С. 8.

²⁴ Конвенция о защите прав человека и основных свобод. — Собрание законодательства Российской Федерации, 1998, № 20. — С. 4104.

²⁵ Конституция Российской Федерации. — С. 12.

²⁶ См. Федеральный закон “О свободе совести и о религиозных объединениях”. — Собрание законодательства Российской Федерации, 1997, № 39. — С. 7667.

²⁷ Там же.

²⁸ Конвенция о защите прав человека и основных свобод. — Собрание законодательства Российской Федерации, 1998, № 20. — С. 4105.

²⁹ Закон “О праве граждан Российской Федерации на свободу передвижения, выбор места пребывания и жительства в пределах Российской Федерации”. — Ведомости Съезда народных депутатов Российской Федерации и Верховного Совета Российской Федерации, 1993, № 32, ст. 1227.

³⁰ См.: Конституция Российской Федерации. — С. 12.

³¹ Федеральный закон “О порядке выезда из Российской Федерации и въезда в Российскую Федерацию”. — Собрание законодательства Российской Федерации, 1996, № 34. — С. 8116.

³² О соблюдении прав человека и гражданина в Российской Федерации за 1993 год. Доклад Комиссии по правам человека при Президенте Российской Федерации. — М., 1994. — С. 7.

³³ Постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 2 февраля 1998 года № 4-П “По делу о проверке конституционности пунктов 10, 12 и 21 Правил регистрации и снятия граждан Российской Федерации с регистрационного учета по месту пребывания и по месту жительства в пределах Российской Федерации, утвержденных постановлением Правительства Российской Федерации от 17 июля 1995 года № 713”. — Собрание законодательства Российской Федерации, 1998, № 6. — С. 1542.

³⁴ См.: Постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 15 января 1998 г. № 2-П “По делу о проверке конституционности положений части

первой и третьей статьи 8 Федерального закона от 15 августа 1996 года "О Порядке выезда из Российской Федерации и въезда в Российскую Федерацию" в связи с жалобой гражданина А.Я. Аванова". — Собрание законодательства Российской Федерации, 1998, № 4. — С. 996.

³⁵ Конституция Российской Федерации. — С. 20—21.

³⁶ См.: Закон Российской Федерации "О психиатрической помощи и гарантиях прав граждан при ее оказании". — Ведомости Съезда народных депутатов Российской Федерации и Верховного Совета Российской Федерации, 1992, № 33. — С. 2470—2489.

³⁷ См.: Конвенция о защите прав человека и основных свобод. — Собрание законодательства Российской Федерации, 1998, № 20. — С. 4102.

³⁸ Конституция Российской Федерации. — С. 21.

Статья поступила в редакцию в апреле 1999 г.

ОГОВОРКИ: НЕОБХОДИМОСТЬ УСТАНОВЛЕНИЯ ОСОБОГО РЕЖИМА ДЛЯ МЕЖДУНАРОДНЫХ ДОГОВОРОВ О ПРАВАХ ЧЕЛОВЕКА

Л. Г. Гусейнов*

Тезис о том, что международные договоры о правах человека имеют специфическую природу, не свойственную другим категориям международных соглашений, в настоящее время имеет под собой достаточную прецедентно-правовую и доктринальную основу¹. Специфика договорных обязательств в области прав человека прежде всего проявляется в их объективном характере. Международные "правозащитные" нормы не основаны на принципе взаимности, лежащем в основе традиционного международного права, и не действуют по отношению к "контрагенту" на чисто коррелятивной основе. Эти нормы направлены на защиту общего интереса, универсально признанной ценности — основных прав и свобод человека, порождая в первую очередь и главным образом *объективные обязательства*, т. е. обязательства "каждого и всех перед каждым и всеми", нежели набор субъективных прав и обязанностей между договаривающимися государствами. Объективный характер рассматриваемых обязательств обусловлен также недопустимостью применения к международным договорам в области прав человека принципа *inadimplenti non est adimplendum*; предполагается, что каждое приостановление или прекращение подобного договора могло бы затронуть не только нарушающее его государство, но и также всех остальных участников.

Ниже мы постараемся показать, что особая природа международных

* Кандидат юридических наук. Университет "Азербайджан" (г. Баку). Подробнее об авторе см. № 4 нашего журнала за 1998 г.