
ИСТОРИЯ ПРАВОПОРЯДКА РОССИИ

УДК 93;342.72

С. 65—69

ПРАВОМЕРНЫЕ ОГРАНИЧЕНИЯ ПРАВ ГРАЖДАН В КОНЦЕ XIX И В НАЧАЛЕ XXI ВЕКА

Соболев О. В.

Южно-Уральский государственный университет
(национальный исследовательский университет)
E-mail: sov120192@yandex.ru

Юридическая регламентация ограничений прав граждан вызывает острые дискуссии как в теоретической, так и в практической среде. В данной статье представлен краткий анализ ограничений прав граждан органами государственной власти в разные исторические периоды. Рассматриваются ограничительные меры различных специальных правовых режимов в конце XIX – начале XXI века. Автор приходит к выводу, что главная проблема механизма ограничений прав граждан заключается в отсутствии строгой регламентации порядка применения ограничительных мер.

Ключевые слова: исключительное положение, осадное положение, специальные режимы, военное положение, ограничение прав, чрезвычайные режимы.

LEGAL LIMITATIONS OF THE RIGHTS OF CITIZENS AT THE END OF THE XIX TH AND THE EARLY 21st CENTURY

Sobolev O. V.

South Ural State University
(national research university)
E-mail: sov120192@yandex.ru

Legal regulation of restrictions of the rights of citizens stirs sharp debate both in theoretical and practical environment. This article presents a brief analysis of the limitations of citizens' rights by bodies of state power in different historical periods. Considered the restrictive measures of various special legal regimes in the end of XIX – beginning of XXI century. The author comes to the conclusion that the main problem of the mechanism of restriction of citizens' rights is the lack of strict regulation of the procedure for application of restrictive measures.

Keywords: the unique position of a state of siege, special regimes, martial law, restriction of rights, extraordinary regimes.

Вопрос изъятий, ограничений, запретов в праве можно считать центральным для всей юридической науки. Во многом благодаря данным юридическим средствам государственные органы обеспечивают социальный порядок. Значимость стабильной правовой атмосферы для развития государства трудно переоценить, поскольку юридической наукой доказано, что «обеспечение правопорядка есть важнейшая постоянная,

внеисторическая функция государства и цель его создания. Осуществляется эта функция лицами и органами, организация и правовое регулирование которых зависит от общего уровня развития государства и соответствует ему. Нарушение соответствия влечет за собой различные негативные последствия, вплоть до узурпации власти изнутри либо захвата страны внешним врагом и прекращения суверенной государственности» [1, с. 24].

Несмотря на то, что «функционирование обязанностей и запретов составляет главный аспект правоохранительного механизма, при несрабатывании которого вступают в действие другие ограничивающие инструменты - меры защиты и ответственности, относящиеся к правозащитному механизму» [2, с. 49], стоит учитывать границы, в рамках которых действуют государственные органы, когда ограничивают права человека. В противном случае отсутствие подобных границ чревато обострением проблем государственного произвола.

В каждой исторической эпохе законодатель уделял особое внимание актам, посвященным ограничениям прав граждан. Во-первых, потому что органы государственной власти обладают исключительной компетенцией по ограничению прав граждан. Во-вторых, любое ограничение прав будет не жизнеспособным до тех пор, пока оно не предусмотрено в правовом источнике. Данные обстоятельства приводят к выводу о том, что ограничение прав граждан можно рассматривать только в юридической плоскости и только как правомерное ограничение. Вместе с тем характер, сущность, механизм применения правомерных ограничений подразумевает наличие не только практической значимости, но и публичной необходимости. Известный постулат М. В. Баглай о том, что «правовое государство должно опираться на научно обоснованную теорию ограничения свободы» [3, с. 285] подтверждает данную мысль.

Несмотря на это государственные органы нередко ограничивают права граждан произвольно, используя их не всегда по назначению, например, для борьбы с оппозиционно настроенными или укрепления и захвата власти, а иногда и попросту в связи с юридической безграмотностью. Ограничения органами власти применяются, чаще всего, в результате отклонения субъектов от установленного порядка управления либо в целях предупреждения подобных ситуаций [4, с. 89—90]. Локальные нарушения порядка, как правило, не вызывают серьезных социальных потрясений. Иным образом оказывается массовый характер подобных явлений или их вероятность наступления. Не случайно Конституционный суд РФ в Постановлении от 22.06.2010 № 14-П «По делу о проверке конституционности подпункта «а» пункта 1 и подпункта «а» пункта 8 статьи 29 Федерального закона «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» в связи с жалобой гражданина

А. М. Малицкого» отмечает, что цели ограничения прав и свобод должны быть не только юридически, но и социально оправданы, а сами ограничения адекватными этим целям и отвечающими требованиям справедливости; при допустимости ограничения федеральным законом того или иного права в соответствии с конституционно одобряемыми целями государство должно использовать не чрезмерные, а только необходимые и строго обусловленные этими целями меры; публичные интересы, перечисленные в ч. 3 ст. 55 Конституции РФ, могут оправдывать правовые ограничения прав и свобод, только если такие ограничения адекватны социально необходимому результату; недопустимоискажение в ходе правового регулирования самого существа конституционного права или свободы; цель одной только рациональной организации деятельности органов власти не может служить основанием для ограничения прав и свобод. В связи с этим рассмотреть с уклоном на исторический анализ насколько в России соблюдается, указанный механизм, представляется весьма интересным.

В истории России самым богатым на социальные потрясения периодом можно считать рубеж конца XIX и начала XX века. Распространение радикально настроенных идей, подрывающих действующий механизм государственного управления, многочисленные покушения и убийства политических лидеров обуславливали необходимость для введения особых мер по ограничению прав населения на территории России в конце XIX века. В связи с этим было принято «Положение о мерах к охранению государственного порядка и общественного спокойствия» от 14 августа 1881 года [5, с. 261—266], а позже, 18 июня 1892 года, «Правила о местностях, объявляемых состоящими на военном положении» (в качестве приложения к ст. 23 Свода губернских учреждений) [6, с. 479—483]. Данные акты устанавливали беспрецедентные ограничения прав граждан и наделяли огромными полномочиями исполнительные органы власти. Во многом, поэтому Положение от 14 августа 1881 года некоторые либеральные авторы называли «настоящей конституцией» [7, с. 398—401], которая действовала до революции 1917 года. Указанные акты, наравне с остальным, регламентировали порядок двух специальных правовых режимов: «исключительное» и «военное» положение.

В научных публикациях начала XX века под исключительным положением понималось «совокупность исключительных

полномочий, в чём бы они ни состояли, предоставляемых правительственной власти, при наступлении обстоятельств, угрожающих изнутри или извне существованию государства» [8, с. 74]. В качестве основных признаков исключительного положения отмечают: «расширение круга обязанностей и пределов власти существующих административных установлений по охранению государственного порядка и общественной безопасности, а равно возложение таковых чрезвычайных полномочий временно учреждаемым для этой цели правительственным органам при одновременном усилении ответственности как частных, так и административных властей за неисполнение обязанностей, на них возложенных» [9, с. 35].

Исходя из этой трактовки несложно заметить, что внимание, акцентировано, во-первых, на ограничительные меры, которые реализовывались путем осуществления полномочий органами власти, во-вторых, на основаниях и пределах их применения. Это обстоятельство объясняется тем, что идеальный состав и конструкция правомерных ограничений прав граждан состоит из следующих элементов: «основание — ограничение — пределы».

Согласно ст. 4 Положения от 14 августа 1881 года фактическим основанием исключительного положения является наличие угрожающего характера для государственного порядка и общественной безопасности, вызванного преступной деятельности. Очевидно, что подобная абстрактная формулировка позволяла государству, в лице министра внутренних дел, беспрепятственно вводить на определенной территории режим исключительного положения. Такая дискреция способствовала широкому распространению исключительного положения, и по выводам некоторых ученых в 1901 году данный правовой режим применялся более чем на треть общей численности населения России [10, с. 29].

Уровень нормативной конкретизации пределов исключительного положения был аналогичным. Поскольку ст. 6 Положения закрепляла следующую формулировку относительно полномочий административных органов в условиях исключительного положения: «пределы обязанностей обывателей и прав административных властей соразмеряются со степенью проявившихся в той или другой местности беспорядков». Таким образом, применение ограничительных мер в полной мере определялось административным усмотрением полицейских органов,

исходя из складывающихся обстоятельств. Однако количество и характер ограничений прав граждан зависел от формы исключительного положения: «усиленной» или «чрезвычайной» охраны.

Стоит обратить внимание на разнородность и многообразие правовых норм, используемых в Положении от 14 августа 1881 года. Наравне с регулятивными нормами (например, нормы, посвященные пределам и основаниям для введения исключительного положения), охранительными (посвященные ограничительным мерам и наказаниям за нарушение исключительного положения: заключению в тюрьме или крепости на 3 месяца или аресту, денежный штраф до 3000 руб., административная высылка) Положение содержало и процессуальные нормы, регламентирующие вопросы подсудности и подведомственности рассмотрения дел по фактам противоправных действий.

Режим военного положения, предусмотренный «Правилами о местностях, объявляемых состоящими на военном положении» от 18 июня 1892 года кардинальным образом не отличался от исключительного положения. «Сущность военного положения — справедливо отмечает С. В. Пчелинцев — заключалась в том, что при его объявлении вся власть в районе действия режима военного положения переходила к военному командованию. При этом командующему армией и уполномоченным им лицам были предоставлены практически неограниченные полномочия в отношении гражданского населения» [11, с. 17]. Несомненно, данный правовой режим как наиболее строгий содержал ряд отличных от исключительного положения ограничительных мер. Например, рассмотрение военными судами дел и применение наказаний по законам военного времени к гражданским и военным лицам (ст. 17), высылка с полицейским надзором на все время военного положения (п. 16 ст. 19), закрытие учебных заведений на время военного положения (п. 15 ст. 19), реквизиция, привлечение к труду в военных целях (ст. 10) и другие.

Широкий круг полномочий военного командования стал причиной для злоупотреблений со стороны государственных властей по введению военного положения. Данная тенденция получила название «фиктивное военное положение». Как отмечает А. В. Малехин, «в ходе событий 1905—1906 гг. военное положение стало использоваться в целях подавления революционных выступлений. Так, в 1905 г. и в более позднее время

фактивное военное положение объявлялось в Екатеринославской, Херсонской, Харьковской, Бакинской, Оренбургской, Тифлисской, Черноморской и других губерниях России» [12, с. 34]. Подобные примеры произвала государственной власти стали предметом для критики в ряде научных публикаций. Авторы обращали внимание на недопустимость введения военного положения для отражения или погашения внутренней угрозы, поскольку режим войны подразумевает наличие внешних факторов опасности [8, с. 200—202; 13, с. 265].

Наиболее широкие полномочия органам военного управления предоставлялись в условиях осадного положения. В качестве нормативной основы осадного положения изначально выступало «Положение об управлении крепостями» от 15 июня 1886 года, а позже «Положение об управлении крепостями» от 15 сентября 1901 года. Если толковать буквально, то осадное положение вводилось в целях отражения внешней военной опасности в пределах осажденной крепости. Особенность осадного положения, как было отмечено ранее, заключалась в широте полномочий военных органов по ограничению прав граждан. Исходя из трактовки ст. 85 Положения от 15 сентября 1901 года, население территории, на которой было объявлено осадное положение, переходило в полное подчинение военному командованию.

Жители территории, находящейся на осадном положении, были обязаны выполнять беспрекословно все требования военного коменданта, направленные на защиту и оборону осажденной крепости.

В современной России регламентационный вектор по вопросу ограничения прав граждан заложен в ч. 3 ст. 55 Конституции РФ, которая содержит легитимные основания механизма правомерных ограничений. Действующее законодательство, предусматривает ряд особых правовых режимов, в которых предусмотрены различные ограничения прав [14, с. 12—16]. Например: «чрезвычайное положение», «военное положение», «режим контртеррористической ситуации», «режим информационной безопасности», «контрразведывательная деятельность», «пограничный и таможенный режим» и многие другие.

Такое изобилие особых правовых режимов подчеркивает внимательное отношение законодателя к вопросу ограничений прав граждан. Поскольку защита прав граждан, как базовая ценность в развитии демократического государства, обязывает максимально конкретизировать и нивелировать механизм правовых ограничений. В то же время четкая и разумная конкретизация необходима не только в части мер ограничений, но и в части полномочий исполнительных органов власти, которой, как показывает история, не всегда хватает нашему государству.

Список литературы

1. Жаров, С. Н. Оперативно-розыскная деятельность в России: организация, методы, правовое регулирование (историко-юридическое исследование) : автореферат дис. ... д-ра юрид. наук / С. Н. Жаров. — Екатеринбург, 2010. — 56 с.
2. Малько, А. В. Права, свободы и законные интересы: проблемы юридического обеспечения / А. В. Малько, В. В. Субочев, А. М. Шерниев. — М. : Норма ; Инфра-М, 2010. — 192 с.
3. Баглай, М. В. Дорога к свободе / М. В. Баглай. — М., 1994. — 320 с.
4. Панов, А. Б. Административная ответственность юридических лиц / А. Б. Панов. — М., 2013. — 192 с.
5. Полное собрание законов Российской империи : Собрание третье : Том I. — СПб., 1885. — 1525 с.
6. Полное собрание законов Российской империи : Собрание третье. : Том XII. — СПб., 1895. — 1034 с.
7. Пайпс, Р. Россия при старом режиме / Р. Пайпс. — М., 1993. — 424с.
8. Гессен, В. М. Исключительное положение / В. М. Гессен. — СПб., 1908. — 410 с.
9. Билюшкина, Н. И. Теория исключительного положения и Закон «О мерах к охранению государственного порядка и общественного спокойствия» от 14 августа 1881 г. / Н. И. Билюшкина // История государства и права. — 2011. — № 3. — С. 34—39.
10. Иванеев, С. В. Институт чрезвычайного положения в России в период с конца XIX века по начало XX века / С. В. Иванеев // Военно-юридический журнал. — 2006. — № 6. — С. 27—30.
11. Пчелинцев, С. В. Законодательство дореволюционной России об ограничениях прав и свобод граждан в условиях особых правовых режимов / С. В. Пчелинцев // История государства и права. — 2006. — № 5. — С. 16—18.
12. Мелехин, А. В. Конституционно-правовой аспект режима военного положения / А. В. Мелехин // Конституционное и муниципальное право. — 2005. — № 7. — С. 34—37.
13. Дерюжинский, В. Ф. Полицейское право / В. Ф. Дерюжинский. — СПб., 1908. — 520 с.

14. Яковец, Е. Н. Правовые режимы распространения информации в исключительных ситуациях, представляющих угрозу безопасности Российской Федерации / Е. Н. Яковец // Военно-юридический журнал. — 2014. — № 12. — С. 12—16.

References

1. Zharov S. N. *Operativno-rozysknaja dejatel'nost' v Rossii: organizacija, metody, pravovoe regulirovanie (istoriko-juridicheskoe issledovanie)* [Operational-investigative activity in Russia: organization, methods, legal regulation (historical and legal research)]. Dr. law sci. diss. Abstr. Ekaterinburg, 2010, 56 p. (in Russ.).
2. Malko A. V., Subochev V. V., Sheriev A. M. *Prava, svobody i zakonnye interesy: problemy juridicheskogo obespechenija* [The rights, freedoms and legitimate interests: problems of legal support]. Moscow, Norma Publ., Infra-M Publ., 2010, 192 p. (in Russ.).
3. Baglaj M. V. *Doroga k svobode* [The road to freedom]. Moscow, 1994, 320 p. (in Russ.).
4. Panov A. B. *Administrativnaja otvetstvennost' juridicheskikh lic* [Administrative liability of legal persons]. Moscow, 2013, 192 p. (in Russ.).
5. *Polnoe sobranie zakonov Rossijskoj imperii* [Complete collection of laws of the Russian Empire] Saint-Petersburg, 1885, vol. 1, 1525 p. (in Russ.).
6. *Polnoe sobranie zakonov Rossijskoj imperii* [Complete collection of laws of the Russian Empire] Saint-Petersburg, 1895, vol. 12, 1034 p. (in Russ.).
7. Pajps R. *Rossija pri starom rezhime* [Russia under the old regime]. Moscow, 1993, 424 p. (in Russ.).
8. Gessen V. M. *Iskljuchitel'noe polozhenie* [Exclusive position]. Saint-Petersburg, 1908, 410 p. (in Russ.).
9. Bijushkina N. I. Teoriya isklyuchitel'nogo polozheniya i Zakon "O merakh k okhraneniyu gosudarstvennogo poryadka i obshchestvennogo spokoystviya" ot 14 avgusta 1881 g. [Theory of the state of emergency and law "On the measures of protection of state order and public peace" of August 14, 1881]. *Istoriya gosudarstva i prava* [History of State and Law], 2011, no 3, pp. 34-39 (in Russ.).
10. Ivaneev S. V. Institut chrezvychajnogo polozhenija v Rossii v period s konca XIX veka po nachalo XX veka [Institute of Emergency in Russia in the period from the end of the XIX century to the beginning of the XX century*], *Voenno-juridicheskij zhurnal* [Military-law Journal], 2006, no. 6, pp. 27-30 (in Russ.).
11. Pchelincev S. V. Zakonodatelstvo dorevolyutsionnoy Rossii ob ograniceniyakh prav i svobod grazhdan v usloviyakh osobykh pravovykh rezhimov [Legislation of pre-revolutionary Russia on restrictions on the rights and freedoms of citizens under special legal regimes*], *Istoriya gosudarstva i prava* [History of State and Law], 2006, no. 5, pp. 16-18 (in Russ.).
12. Melehin A. V. Konstitutsionno-pravovoy aspekt rezhima voennogo polozheniya [The constitutional legal aspect of the martial law regime*], *Konstitucionnoe i municipal'noe pravo* [Constitutional and Municipal Law], 2005, no. 7, pp. 34-37 (in Russ.).
13. Derjuzhinskij V. F *Policejskoe pravo* [Police law]. Saint-Petersburg, 1908, 520 p. (in Russ.).
14. Yakovets Ye. N. Pravovye rezhimi rasprostraneniya informatsii v isklyuchitelnykh situatsiyakh, predstavlyayushchikh ugrozu bezopasnosti Rossijskoy Federatsii [Legal regimes of distribution of information in exception cases threatening security of the Russian Federation], *Voenno-juridicheskij zhurnal* [Military-law Journal], 2014, no. 12, pp. 12-16 (in Russ.).

* Перевод названий источников выполнен автором статьи / Translated by author of the article.

Дата поступления статьи: 14.09.2018