

# §7

## АДМИНИСТРАТИВНОЕ И МУНИЦИПАЛЬНОЕ ПРАВО И БЕЗОПАСНОСТЬ

В.А. Мальцев

### О ВЫДЕЛЕНИИ КАТЕГОРИИ «ИНТЕРЕС» В СФЕРАХ ОБЕСПЕЧЕНИЯ РАЗЛИЧНЫХ ВИДОВ БЕЗОПАСНОСТИ (НА ОСНОВЕ ОБОБЩЕНИЯ АДМИНИСТРАТИВНО-ПРАВОВЫХ И КОНСТИТУЦИОННО- ПРАВОВЫХ НОРМ И НОРМ ЕВРОПЕЙСКИХ ГОСУДАРСТВ)

**Б**езопасность (национальная, конституционная, государственная, общественная, личная и пр.) — неоднозначное и многостороннее явление, которое предполагает различные подходы и уровни его исследования. Обычно она рассматривается в двух аспектах: как явление (состояние), проявляющееся в сочетании условий существования личности, общества, государства, защите их интересов, требований к жизнедеятельности и жизнеобеспечению того или иного объекта<sup>1</sup>, а также в качестве института конституционного права как совокупности норм Конституции страны и законов, направленных на обеспечение безопасности<sup>2</sup>. Однако существует еще один (третий) аспект данного понятия, недостаточно отраженный в современной юридической литературе, и характеризующий безопасность как конституционно-правовое отношение.

В теории права сформировался ряд различных подходов к понятию правоотношения и составляющим его структурам элементам: объектам, субъектам и содержанию<sup>3</sup>. Эти элементы общеизвестны и в

подробном анализе не нуждаются<sup>4</sup>. Вместе с тем, в юридической литературе уже обращалось внимание на то, что в различные периоды истории у многочисленных участников общественных отношений существовали интересы, которые соответствовали объективно существующему праву и его принципам, однако им полностью не регламентированы и в нем конкретно не отражены (т.е. законные интересы в современной их трактовке). В результате данные интересы «отражались» либо простым их признанием, либо определением конкретных способов их защиты<sup>5</sup>.

Примечательно то, что в советское время исследователи отказывались признавать интересы как самостоятельный элемент правоотношений. И это не случайно, ибо тогда считалось, что ограничение интересов личности и общества в целом служит интересам государства. В этих условиях было трудно,

<sup>1</sup> См.: Мамонов В.В. Конституционные основы национальной безопасности России / Науч. ред. В.Т. Кабышев. – Саратов, 2002. – С. 18.

<sup>2</sup> См.: Шуберт Т.Э. Национальная безопасность России: конституционно-правовые аспекты. Сравнительно-правовое исследование. – М., 2001. – С. 14.

<sup>3</sup> В теории права к элементам правоотношений традиционно принято относить их субъектов, содержание и объект (См., напр., Алексеев С.С. Проблемы теории права. – Т. 1. – Свердловск, 1972. – С. 265; Основин В.С. Советские госу-

дарственно-правовые отношения. – М., 1965; Костюков А.Н., Копысова С.Г. Муниципально-правовые отношения. Омск. – С. 42; Карасева М.В. Финансовые правоотношения. – М., 2001. – С. 95; Халфина О. Р. Общее учение о правоотношении. – М., 1974. – С. 114.

<sup>4</sup> Не все авторы признают возможность включения в состав правоотношения его объект. Обоснование этой позиции проводила Р.О.Халфина (см.: Халфина Р.О. Общее учение о правоотношениях. – М., 1974. – С. 212 ). Такой же подход представлялся правильным и другим ученым (см.: Скабелкин В.Н. Обеспечение трудовых прав рабочих и служащих: (нормы и правоотношения). – М., 1982. – С. 34.

<sup>5</sup> См.: Субочев В.В. Законные интересы. – М., 2008. – С. 53.

а точнее, опасно, говорить о нарушениях интересов личности и общества, об их игнорировании со стороны государства, справедливом балансе интересов указанных субъектов правоотношений в различных сферах обеспечения безопасности. Отсюда сама категория «интерес» не рассматривалась в научной среде в качестве объекта исследования. В настоящее же время появились все основания не только для более глубокого изучения этой категории<sup>6</sup>, но и для выделения ее в качестве самостоятельного (причем необходимого) **элемента структуры правоотношений в различных сферах обеспечения национальной безопасности**. Это предопределяется целым рядом факторов.

Во-первых, сегодня получила признание точка зрения о том, что право — это *«нормативный способ жизни интереса»*<sup>7</sup>. Позицию о том, что право — это способ взаимодействия и существования интересов в обществе отстаивает В.В. Субочев. Он справедливо отмечает, что «нормативность права, переходящая, при необходимости трансформируемая в субъективные права и обязанности каждого, не воплощает в себе исчерпывающим образом регулятивную мощь права и не в полной мере способна объяснить свойства права как саморазвивающейся системы». То, что остается за рамками нормируемых правил поведения, вне границ субъективных прав и обязанностей, считает он, можно определить как *законные интересы*<sup>8</sup>. Далее автор пишет: «Право — это содействие усилиям любого субъекта социальной среды (будь то личность, общество или государство) реализовать свои интересы и добиться цели удовлетворения той или иной потребности, способ взаимодействия и существования интересов в обществе»<sup>9</sup>.

Во-вторых, уже само понятие «безопасность» предполагает наличие определенных интересов. Ведь безопасность не случайно определяется в литературе как *«состояние и тенденции развития защищенности жизненно важных интересов социума и его структур*

от внутренних и внешних угроз»<sup>10</sup>; *«состояние защищенности жизненно важных интересов личности, общества и государства от внутренних и внешних угроз»*<sup>11</sup>.

В-третьих, такие разновидности понятия «национальная безопасность», как «государственная безопасность», «экологическая безопасность», «военная безопасность», «информационная безопасность» и др., предполагают выявление и определение национальных интересов в соответствующих сферах их обеспечения.

В-четвертых, личной, общественной, государственной, оборонной, военной, экологической, информационной, экономической и другим видам национальной безопасности принадлежит особая роль в защите интересов личности, общества и государства в соответствующих сферах. Как, например, отмечалось по этому поводу в литературе: «Экономическая безопасность — это не только защищенность национальных интересов, но и готовность и способность институтов власти создавать механизмы реализации и защиты национальных интересов развития отечественной экономики, поддержания социально-политической стабильности общества»<sup>12</sup>.

В-пятых, обосновывая выделение категории «интерес» в структуре правоотношений в сфере обеспечения безопасности, нельзя не отметить и того, что эта категория уже давно и довольно прочно закрепилась в законодательстве о безопасности. В современной законодательной трактовке последней внимание акцентируется именно на защищенности интересов личности, общества и государства. В ст. 26 Закона РФ «О государственной тайне» содержится положение о том, что «Защита прав и законных интересов граждан, органов государственной власти, предприятий, учреждений и организаций в сфере действия настоящего Закона осуществляется в судебном или ином порядке, предусмотренном настоящим законом». Как «состояние защищенности жизненно важных интересов личности, общества и государства в пограничном пространстве» понимается пограничная безопасность в «Основах пограничной политики Российской Федерации» 1996 г.<sup>13</sup>

<sup>6</sup> В последнее время категория «интерес» довольно подробно анализировалась в работах М.С. Матейковича и В.А. Горбунова (см.: Матейкович М.С. Законные интересы в конституционном праве. М.: Норма: ИНФРА-М, 2011), В.В. Субочева (см.: Субочев В.В. Указ. соч.), С.А. Фомина (см.: Фомин С.А. Обеспечение национальной безопасности: курс лекций. — М.: Флинта, МПСИ, 2007) и др.

<sup>7</sup> См.: Шайкенов Н.А. Правовое обеспечение интересов личности. — Свердловск, 1990. — С. 51.

<sup>8</sup> См.: Субочев В.В. Указ. раб. — С. 44.

<sup>9</sup> Там же.

<sup>10</sup> См.: Экономическая и национальная безопасность / Под ред. Е.А. Олейникова. — М., 2004. — С.14

<sup>11</sup> См.: ст. 1 Закона РФ «О безопасности».

<sup>12</sup> См.: Экономическая и национальная безопасность / Под ред. Е.А. Олейникова. — М., 2004. — С. 132.

<sup>13</sup> См.: Основы пограничной политики Российской Федерации // Утверждены Президентом РФ, Председателем Совета Безопасности РФ 5 октября 1996 г.

## 1. Значение конституционного и законодательного закрепления категории «интерес»

**Значение конституционного и законодательного закрепления категории «интерес»** проявляется, прежде всего, в возможности создать (предусмотреть) и закрепить юридические условия, как для их реализации, так и для обеспечения отдельных видов безопасности (государственной, общественной и личной). В качестве примера приведем ряд положений зарубежных конституций. Включение в тексты этих конституций основных (законных) интересов и наиболее важных целей их реализации позволяет не только эффективнее защищать эти интересы, но и повышать **требования к обеспечению этой защиты.**

«Государство, — устанавливает Конституция Республики Молдова, — *должно обеспечивать: ... защиту национальных интересов* в сфере экономической, финансовой и валютной деятельности; «... рациональное использование земли и других природных ресурсов *в соответствии с национальными интересами*»<sup>14</sup>.

В соответствии с Конституцией Албании внешняя политика этой страны «*направлена на защиту ее независимости и национальных интересов, развитие сотрудничества и добрососедства, международного мира и безопасности*»<sup>15</sup>. В этой же конституции отмечается, что «*осуществление прав и свобод не может быть ограничено, за исключением случаев ... когда такое ограничение в демократическом обществе необходимо в интересах национальной безопасности, территориальной целостности...*»<sup>16</sup>. Эта же конституция закрепляет положение о том, что «*тайна переписки не может быть нарушена иначе как по решению суда в интересах уголовного производства либо по решению компетентного государственного органа, предусмотренного законом, в случаях, когда это необходимо в интересах национальной безопасности*»<sup>17</sup>.

Требования, закрепленные в зарубежных конституциях и **исходящие из общественных интересов**, проявляются в том, что «*Все виды богатств страны в своих различных формах, независимо от собствен-*

*ности, служат общим интересам*» (здесь и далее выделено мною — В.М.)<sup>18</sup>; «*Все богатства недр, воздушное пространство, воды и леса, используемые в общественных интересах, ... определенные законом, являются объектами исключительно публичной собственности*»<sup>19</sup>; «*Реквизиция и экспроприация в общественных интересах могут быть осуществлены только на основании закона и при условии справедливого вознаграждения*»<sup>20</sup>.

Конституционное положение, содержащее **требование, касающееся личных интересов граждан**, мы находим и в Конституции Республики Македония, установившей, что «*Законы и другие предписания не могут иметь обратной силы, за исключением случаев, когда это в интересах гражданина*» (ст. 52). «*Уважение прав, законных интересов, достоинства других граждан, говорится в Конституции Республики Молдова, — является обязательным*»<sup>21</sup>. «*Граждане, — отмечает Конституция Республики Болгария, — должны уважать права и законные интересы других лиц*»<sup>22</sup>.

В конституциях европейских стран особое внимание уделяется роли различных государственных органов в реализации интересов субъектов права, деятельность которых создает **юридические условия для защиты этих интересов.** Так, например, ряд таких условий в **сфере обеспечения личной безопасности** граждан устанавливает Конституция Венгерской Республики. В ней говорится о том, что «*суды Венгерской Республики защищают и обеспечивают конституционный строй, права и законные интересы граждан ...*»<sup>23</sup>. Подобная норма содержится и в Конституции Болгарии: «*Судебная власть, — говорится в ней, — защищает права и законные интересы граждан, юридических лиц и государства*»<sup>24</sup>. В данной Конституции содержится также положение о том, что «**объединения граждан служат удовлетворению и защите их интересов**»<sup>25</sup>.

Закрепление интересов как юридической базы для правоприменительной практики проявляется и в Конституции Итальянской Республики, где сказано: «*В отношении актов государственной администра-*

<sup>14</sup> См.: п. с) и е) ст. 126 Конституции Республики Молдова. Здесь и далее ссылки на статьи конституций европейских стран даны по сборнику: Конституции государств Европы: в 3-х тт. / Под общ. ред. Л.А. Окунькова. — М., 2001.

<sup>15</sup> См.: Конституция Албании. Ст. 9.

<sup>16</sup> См.: там же. Ст. 2.

<sup>17</sup> См.: ст. 17 Конституции Албании.

<sup>18</sup> См.: ст. 128 Конституции Испании.

<sup>19</sup> См.: ст. 127 Конституции Республики Молдова.

<sup>20</sup> См.: ст. 62 Конституции Португальской Республики.

<sup>21</sup> См.: п. 1 ст. 55 Конституции Республики Молдова.

<sup>22</sup> См.: п. 1 ст. 58 Конституции Республики Болгария.

<sup>23</sup> См.: параграф 50 Конституции Венгерской Республики.

<sup>24</sup> См.: ст. 117 (1) Конституции Республики Болгарии.

<sup>25</sup> См.: ст. 12 Конституции Республики Болгарии.

ции всегда допускается судебная защита права и законных интересов в органах общей и административной юстиции»<sup>26</sup>. Это же касается и Конституции Республики Кипр, в которой устанавливается: «Если ... требуют интересы нормального проведения дела, безопасности Республики или интересы общественной нравственности... Суд может постановить провести дела в присутствии только двух сторон, если таковые имеются, а также служащих Суда...»<sup>27</sup>.

Отдельные зарубежные конституции закрепили юридические условия для защиты интересов не только отдельных граждан, но и общества в целом. Важная роль при этом отводится правительству страны. По Конституции Венгерской Республики: «Правительство обладает следующими полномочиями... проводит необходимые в интересах предотвращения и ликвидации последствий стихийных бедствий... угрожающих жизни и безопасности имущества граждан, а также в интересах защиты и общественной безопасности»<sup>28</sup>.

Некоторые зарубежные конституции закрепили юридические условия для защиты интересов не только физических и юридических лиц, но и государства. В ст. 149 Конституции Словакии отмечается, что «прокуратура Словацкой Республики защищает права и охраняемые законом интересы физических и юридических лиц и государства»<sup>29</sup>.

## 2. Способы защиты на конституционном уровне интересов субъектов правоотношений в сферах обеспечения безопасности в различных зарубежных странах

В зарубежных (в частности, европейских) странах немаловажное значение имеет то, что в их конституциях закрепляются различные способы осуществления защиты основных (законных) интересов субъектов правоотношений в различных сферах обеспечения безопасности.

**Первый** из указанных способов осуществляется путем закрепления соответствующих прав субъектов правоотношений на защиту их интересов.

В целях обеспечения и защиты отдельных интересов за различными субъектами правоотношений в сфере обеспечения безопасности признаются те или иные права, которые в зарубежных странах обычно прямо закреплены на конституционном уровне

не: «Каждый гражданин, — отмечает Конституция Республики Болгария, — имеет право на защиту, когда нарушаются или находятся под угрозой его права или законные интересы (ст. 56).

В конституции Княжества Андорра говорится о том, что «Работники и руководители предприятий имеют право защищать свои экономические и социальные интересы. Закон определяет условия (выделено мною — В.М.) осуществления этого права» (ст. 19).

Конституция Греции закрепляет положение о том, что «каждый имеет право на законную защиту со стороны суда и может выражать перед ним свои взгляды в отношении своих прав и интересов, как это определено законом»<sup>30</sup>.

В Конституции Грузии при закреплении в двух пунктах ст. 41 идеи реализации принципа соблюдения баланса интересов в сферах государственной и общественной безопасности говорится: «1. Каждый гражданин Грузии имеет право в установленном законом порядке знакомиться с имеющейся о нем в государственных учреждениях информацией, а также официальными документами, если они не содержат государственной, профессиональной или коммерческой тайны (п. 1 ст. 41); 2. Никому не должна быть доступна имеющаяся в официальных учреждениях информация, связанная с состоянием здоровья человека, с его финансами или другими частными вопросами, без согласия самого лица, за исключением случаев, установленных законом, когда это необходимо для обеспечения государственной или общественной безопасности, охраны здоровья, а также соблюдения иных прав и свобод других лиц» (п. 2 ст. 41). Исходя из указанной статьи, можно сделать вывод о стремлении грузинских властей обеспечить баланс интересов государства и отдельной личности в различных сферах обеспечения национальной безопасности.

В зарубежных конституциях закреплены и другие средства защиты гражданами своих интересов посредством реализации прав. «Каждый гражданин, — отмечается по этому поводу в конституции Княжества Лихтенштейн, — вправе принести жалобу на поведение или действия органа государства ... неблагоприятно отражающиеся на его правах и интересах» (ст. 43). В Конституции Португальской Республики содержится положение, в соответствии с которым: «Все граждане могут в индивидуальном порядке или коллективно подавать в высшие государственные или другие органы власти петиции, заявле-

<sup>26</sup> См.: ст. 113 Конституции Итальянской Республики.

<sup>27</sup> См.: ст. 154 Конституции Республики Кипр.

<sup>28</sup> См.: ст. 35 Конституции Венгерской Республики.

<sup>29</sup> См.: ст. 149 Конституции Словакии.

<sup>30</sup> См.: п. 11 ст. 20 Конституции Греции.

ния, требования или жалобы для защиты их ... общих интересов»<sup>31</sup>.

С целью защиты **интересов отдельных потребителей** Конституция Португальской Республики предоставляет им «**право на качество потребляемых товаров и услуг**, на получение образования и информации, на охрану здоровья, на безопасность и на защиту своих экономических интересов, а также на возмещение ущерба»<sup>32</sup>. В свою очередь **объединения потребителей и потребительские кооперативы** «имеют **право, согласно закону, на поддержку со стороны государства**, на то, чтобы их заслушали по вопросам, связанным с защитой потребителей, при этом за ними признается право на участие в процессе для защиты своих членов либо для защиты коллективных интересов или интересов неопределенно широкого круга лиц»<sup>33</sup>.

Специфические интересы субъектов правоотношений обеспечиваются конституциями посредством закрепления «**коллективных национальных прав**». Так, Конституцией Испании за трудящимися в целях защиты их интересов признается **право на забастовку**<sup>34</sup>. Эта же конституция с целью удовлетворения общественных интересов в соответствии с законом признает **право на учреждение благотворительных фондов**<sup>35</sup>.

В конституциях Румынии и Союзной Республики Югославия также закреплены статьи, в соответствии с которыми для защиты своих профессиональных, экономических и социальных интересов работники имеют **право на забастовку**<sup>36</sup>. Такое же право закрепила и Конституция Греции. «Забастовки, — говорится в ней, — являются правом и проводятся созданными законным образом профсоюзными организациями с целью закрепления и расширения экономических и в целом трудовых интересов трудящихся»<sup>37</sup>. В целях защиты интересов трудящихся Испании конституция этой страны также признает за ними право на забастовку. При этом оговаривается, что «закон, регулирующий осуществление этого права, устанавливает **необходимые гарантии** для обеспечения функционирования основных служб жизнедеятельности общества»<sup>38</sup>.

<sup>31</sup> См.: п. 1 ст. 52 Конституции Португалии.

<sup>32</sup> См.: п. 1 ст. 60 Конституции Португальской Республики.

<sup>33</sup> См.: п. 3 ст. 60 Конституции Португальской Республики.

<sup>34</sup> См.: п. 2 ст. 28 Конституции Испании.

<sup>35</sup> См.: п. 1 ст. 34 Конституции Испании.

<sup>36</sup> См.: ст. 57 Конституции Румынии.

<sup>37</sup> См.: п. 2 ст. 23 Конституции Греции.

<sup>38</sup> См.: п. 2 ст. 28 Конституции Испании.

В соответствии с Конституцией Болгарии «работчие и служащие имеют **право на стачку** для защиты своих коллективных экономических и социальных интересов» (ст. 50). В ней же можно встретить и такое положение: «Работодатели и служащие имеют **право объединяться для защиты своих хозяйственных интересов**»<sup>39</sup>.

О том, что «каждый имеет **право** совместно с другими лицами в целях защиты своих экономических и социальных интересов **образовывать организацию или примыкать к ней**», говорится и в Конституции Венгерской Республики (параграф 70/D). Конституция Швейцарской Конфедерации установила: «Работницы и работники, работодатели и работодатели, а также их организации имеют **право спланироваться для защиты своих интересов**, образовывать объединения и вступать или не вступать в них» (ст. 28).

Конституция Республики Хорватия закрепила: «В целях защиты своих интересов или выражения социальных, экономических, политических, национальных, культурных или иных убеждений и целей гражданам **гарантируется право на свободное объединение**» (ст. 43).

В соответствии с Конституцией Румынии 1991 г. «... защите прав и удовлетворению профессиональных, экономических интересов работников способствует **создание профессиональных союзов**» (ст. 9). «Любой работник, — указывает Конституция Республики Молдова, — вправе создавать профессиональные союзы и вступать в них для защиты своих интересов» (ст. 42). Подобное положение закреплено и в Конституции Княжества Монако: «**Любое лицо**, — говорится в ней, — имеет право защищать свои профессиональные и служебные права и интересы **посредством профсоюзной деятельности**» (ст. 28).

Помимо профсоюзных организаций для защиты интересов граждан некоторые зарубежные конституции предусматривают создание иных органов. Например, в Конституции Республики Болгарии закреплено положение о том, что: «работчие и служащие имеют **право создавать профсоюзные организации и союзы** (цель) для защиты своих интересов в области труда и социального обеспечения»<sup>40</sup>. В соответствии с Конституцией Португальской Республики трудящиеся этой страны для защиты своих интересов имеют **право создавать комиссии** (ст. 54).

Интересы, закрепленные в конституционных положениях зарубежных стран, в ряде случаев стано-

<sup>39</sup> См.: п. 2 ст. 49 Конституции Республики Болгария.

<sup>40</sup> См.: п. 1 ст. 49 Конституции Республики Болгария.

вятся **основанием для обращения высших органов государств в органы конституционного контроля**. Так, в соответствии с Конституцией Республики Кипр, «Президент или вице-президент Республики перед опубликованием закона, вводящего формулировки, условия или ограничения гарантированного в соответствии со ст. 25 права, могут обратиться в Верховный Конституционный суд за определением, насколько формулировки, условия или ограничения отвечают *интересам Общины* или же они вступают в противоречие с *интересами данной Общины* (п. 1 ст. 141).

**Второй способ защиты основных (законных) интересов** связан с конституционной установкой на **принятие специальных законов, направленных на охрану соответствующих прав и интересов**: «Государство, — говорится в Конституции Испании, — может *посредством издания закона* планировать общую экономическую деятельность в целях удовлетворения *коллективных потребностей*, обеспечения равномерного и гармоничного развития регионов и отраслей и стимулирования роста доходов и богатства, а также наиболее справедливого их распределения» (п. 1 ст. 131).

«Право граждан на интеллектуальную собственность, их материальные и моральные интересы, возникающие в связи с различными видами интеллектуального творчества, — записано в Конституции Республики Молдова, — **охраняются законом**» (ст. 33). Конституция Венгерской Республики по этому поводу устанавливает: «Право обжалования — в *интересах рациональной временной деятельности рассмотрения правовых споров* и соотносительно с этим — **может быть ограничено законом**, принятым не менее чем двумя третями присутствующих депутатов Государственного собрания» (п. 5 параграфа 57 гл. XII).

**Третий способ защиты интересов** связан с конституционным **возложением обязанностей по их соблюдению** на соответствующих субъектов права. Так, в соответствии с Конституцией Австрийской Республики «все органы, которым поручены задачи федерального, земельного и общинного управления, а также органы других корпораций публичного права, — ... обязаны хранить в тайне все факты, которые стали им известны исключительно в связи с их деятельностью и сохранение которых в тайне необходимо в интересах охраны общественного спокойствия, порядка и безопасности, надежной защиты страны, обеспечения внешних сношений, а также в экономических интересах корпорации публичного права, подготовки решений или в интересах партий (служебная

тайна)»<sup>41</sup>. Конституция Португальской Республики по этому поводу отмечает: «*Государство* в экономической и социальной сферах в первую очередь обязано ... охранять *интересы потребителя*»<sup>42</sup>.

Значение конституционного и законодательного закрепления категории «интерес» проявляется и в том, что с его помощью **устанавливаются пределы государственной власти и ограничения определенного поведения субъектов правоотношений в различных сферах обеспечения безопасности**.

Как справедливо отмечается в юридической литературе, интересы сегодня предстают в качестве своеобразного инструмента, который способствует установлению конституцией пределов государственной власти «посредством закрепления прав человека и гражданина и возложения коррелирующих с этими правами обязанностей на государство, а также пределов индивидуальной автономии личности, характера взаимоотношений личности и государства и меру их взаимной лояльности и ответственности»<sup>43</sup>.

С интересами тех или иных субъектов правоотношений в тех или иных сферах обеспечения безопасности связаны и конкретные конституционные и законодательные **основания для ограничения полномочий государственных органов**. Например, в Конституции Боснии и Герцеговины говорится о том, что «предлагаемое решение Парламентской ассамблеи может быть объявлено наносящим ущерб жизненным *интересам боснийского, сербского или хорватского народа* большинством боснийских, сербских или хорватских депутатов...»<sup>44</sup>.

**Важный (четвертый) способ защиты интересов** на конституционном уровне связан с **закреплением различных ограничений определенного поведения** субъектов правоотношений, связанных с необходимостью обеспечения интересов государственной и общественной безопасности. Значение интересов здесь определяет их качество как своеобразных ориентиров для ограничения отдельных прав и свобод, реализация которых может нанести вред целям обеспечения различных видов безопасности. Так, в соответствии со ст. 22 Международного пакта о гражданских и политических правах (вступил в силу в 1976 г.), исходя из интересов государственной или общественной безопасности, охраны здоровья или нравственности населения, защиты

<sup>41</sup> См.: п. 3 ст. 20 Конституции Австрийской Республики.

<sup>42</sup> См.: ст. 81 Конституции Португальской Республики.

<sup>43</sup> См.: Енгибарян Р.В. Конституционное развитие в современном мире: основные тенденции. — М., 2007. — С. 56.

<sup>44</sup> См.: п. «е» разд. 3 ст. IV Конституции Боснии и Герцеговины.

прав и свобод других лиц<sup>45</sup>, (в частности, обороны страны) подлежит ограничениям право на объединение. В соответствии с Конституцией Швеции «свобода собраний и демонстраций может ограничиваться лишь в интересах государственной безопасности, порядка и безопасности на собраниях и демонстрациях либо в интересах уличного движения»<sup>46</sup>. Конституция Эстонской Республики установила, что «в интересах обороны государства в целях пресечения инфекционных болезней, защиты природной среды, предупреждения безнадзорности несовершеннолетних ... и обеспечения производства уголовных дел может быть ограничено право свободно передвижения»<sup>47</sup>. В соответствии с Конституцией Республики Исландия в интересах общественного порядка, государственной безопасности, защиты здоровья и нравственности, охраны репутации или прав других лиц законом могут быть введены ограничения в отношении свободы выражения мнения. Здесь же содержится оговорка относительно того, что такие ограничения должны соответствовать демократическим традициям<sup>48</sup>.

Одно из конституционных оснований для ограничения прав и свобод граждан связано с тем, что **интересы одних субъектов права не должны наносить ущерба интересам других субъектов права**. Как справедливо подчеркивалось в литературе, несмотря на то, что «свобода индивида провозглашается основой и правовым источником демократии», эта индивидуальная свобода личности не воспринимается как возможность действовать по собственному усмотрению. Она ограничена не только возможностями самого человека, но и интересами других лиц и общества, которые устанавливаются конституцией и законами. Учитывая это, европейские конституции создают возможность для обеспечения баланса указанных интересов в различных сферах безопасности. Так, Конституция Мальтийской Республики закрепила в ст. 32 следующее положение: «Поскольку в Мальте каждому принадлежат основные права и свободы личности, т.е. право, каковы бы ни были его раса, место рождения, политические мнения, цвет кожи, верования или пол, подчиненное его обязанности соблюдать права и свободы других лиц и всеобщие интересы на любое и на все из следующих прав, а именно: на жизнь, свободу, личную безопасность, обладание имуществом и правовую защиту;

на свободу совести, слова, мирных собраний и объединений; и на уважение к частной и семейной жизни». Одновременно в конституции указано, что ее предписания «должны действовать в целях предоставления защиты вышеназванных прав и свободы, которые подчинены таким ограничениям, которые содержатся в этих предписаниях и предназначены обеспечивать, чтобы пользование названными правами и свободами со стороны каждого не наносило бы ущерба правам и свободам других лиц и общественным интересам»<sup>49</sup>.

Исходя из **интересов общества** может быть **ограничено право собственности**. Как отмечается в Конституции Республики Беларусь, «осуществление права собственности не должно противоречить общественной пользе и безопасности, наносить вред окружающей среде, историко-культурным ценностям, ущемлять права и защищаемые законом *интересы других лиц*» (ст. 44). «Собственность, — говорится в Конституции Латвийской Республики, — не разрешается использовать *вопреки интересам общества*»<sup>50</sup>. Подобные формулировки содержатся и в конституциях других европейских государств. «Собственность, — отмечается в Конституции Эстонской Республики, — может быть отчуждена без согласия собственника только в случаях и порядке, установленных законом, в *общих интересах* за справедливую и немедленную компенсацию»<sup>51</sup>. Как отмечается в Конституции Княжества Монако «никто не может быть лишен своей собственности иначе как в *интересах общества*, в случаях и в форме, установленных законом, и при условии справедливого предварительного возмещения»<sup>52</sup>. О том, что «никто не может быть лишен собственности, за исключением случаев, когда это необходимо в *общественных интересах*», — говорится в конституциях республик Исландии<sup>53</sup> и Македония<sup>54</sup>. Статья 17 Конституции Греции указывает, что «собственность находится под защитой государства, однако вытекающие из нее права не могут осуществляться в ущерб *всеобщим интересам*; никто не может быть лишен своей собственности, кроме как в *общественных интересах*, подтвержденных должным образом, тогда и

<sup>45</sup> См.: ВВС СССР. — 1976. — № 17 (1831). — Ст. 291.

<sup>46</sup> См.: параграф 14 гл. 2 Конституции Швеции.

<sup>47</sup> См.: ст. 34 Конституции Эстонской Республики.

<sup>48</sup> См.: ст. 73 Конституции Республики Исландия.

<sup>49</sup> См.: ст. 32 Конституции Мальтийской Республики.

<sup>50</sup> См.: ст. 105 Конституции Латвийской Республики.

<sup>51</sup> См.: ст. 32 Конституции Эстонской Республики.

<sup>52</sup> См.: ст. 24 Конституции Княжества Монако.

<sup>53</sup> См.: ст. 72 Конституции Республики Исландия.

<sup>54</sup> См.: ст. 30 Конституции Республики Македония.

так, когда и как это определено законом, и во всяком случае при условии предварительной полной компенсации».

В соответствии со ст. 75 Конституции Республики Исландия, исходя из требований *общественных интересов*, может быть **ограничена свобода заниматься предпринимательской деятельностью**. В Конституции Турецкой Республики закреплены положения о том, что «государственные и общественные корпорации имеют право, когда это обусловлено *общественными интересами*, конфисковать частное недвижимое имущество полностью или частично...»<sup>55</sup>; «частные предприятия, занимающиеся коммунальным обслуживанием, могут быть национализированы, если это необходимо в *общественных интересах*»<sup>56</sup>.

В некоторых конституциях словосочетания «всеобщие интересы» или «общественные интересы» иногда заменяются термином «*общественная необходимость*». Так, например, в ст. 73 Конституции Дании отмечается, что «право собственности неприкосновенно; никто не может быть принужден отказаться от своей собственности, кроме тех случаев, когда этого требует *общественная необходимость*; изъятие собственности по причине *общественной необходимости* допускается только в порядке, установленном законом, при условии полной компенсации собственникам».

В соответствии с европейскими конституциями, **основанием для ограничения права собственности** могут стать и **государственные интересы**. Так, на основе положений Конституции Республики Албании «закон может предусматривать экспроприацию или *ограничение в осуществлении права собственности* только в *государственных интересах*»<sup>57</sup>. Государственные интересы могут стать **основанием и для ограничения права на получение достоверной информации**. Так, в соответствии с Конституцией Республики Польша ограничение права на получение информации о деятельности органов публичной власти «может иметь место исключительно по мотивам определенной в законах охраны свобод и прав других лиц и хозяйственных субъектов, а также охраны публичного порядка, безопасности или важного экономического интереса государства»<sup>58</sup>.

Одновременно с закреплением оснований ограничений конституционных положений о правах и свободах некоторые европейские конституции включили в свои статьи **требования, предъявляемые к этим ограничениям**, исходя из интересов тех или иных субъектов правоотношений в сфере обеспечения различных видов безопасности (личной, общественной и государственной). Одно из таких требований содержит Конституция Республики Португалия: «Закон, — отмечает она, — может *ограничить права и свободы и их гарантии* только в случаях, специально предусмотренных Конституцией, причем ограничения должны быть сведены к тому, что необходимо для *защиты других прав и интересов*, охраняемых Конституцией»<sup>59</sup>. Другое требование, содержащееся в этой же конституции, касается того, что «законы, ограничивающие права и свободы и их гарантии, должны приобретать абстрактный и общий характер и не могут иметь обратной силы при сохранении объема и неизменной сущности конституционных положений»<sup>60</sup>. В соответствии с Конституцией Республики Македония «Нарушение принципа тайны переписки считается возможным только на основании решения суда, если это необходимо для ведения уголовного дела или если этого требуют интересы обороны республики»<sup>61</sup>.

По Конституции Республики Польша: «Ограничение *свободы хозяйственной деятельности* допускается только посредством закона и только с учетом важного *публичного интереса*»<sup>62</sup>. «Забастовки, — отмечается в Конституции Республики Молдова, — могут проводиться *только с целью защиты профессиональных интересов работников* экономического и социального характера»<sup>63</sup>.

С другой стороны, *общественные интересы* не позволяют властям произвольно ограничивать права и свободы граждан: «В отношении свободы выражения мнений, — отмечается в Конституции Республики Исландия, — могут быть приняты только такие ограничения, которые введены законом в интересах *общественного порядка*, государственной безопасности, защиты здоровья и нравственности, охраны репутации или прав других лиц и соответствуют демократическим традициям»<sup>64</sup>. При этом

<sup>55</sup> См.: ст. 45 Конституции Турецкой Республики.

<sup>56</sup> См.: там же. ст. 47.

<sup>57</sup> См.: п. 4 ст. 41 Конституции Республики Албания.

<sup>58</sup> См.: п. 3 ст. 61 Конституции Республики Польша.

<sup>59</sup> См.: п. 2 ст. 18 Конституции Республики Португалия.

<sup>60</sup> См.: там же. п. 3 ст. 18.

<sup>61</sup> См.: ст. 17 Конституции Республики Македония.

<sup>62</sup> См.: ст. 22 Конституции Республики Польша.

<sup>63</sup> См.: ст. 45 Конституции Республики Молдова.

<sup>64</sup> См.: ст. 73 Конституции Республики Исландия.



конституция содержит оговорку относительно того, что ограничения в отношении свободы выражения мнения «должны соответствовать демократическим традициям»<sup>65</sup>.

Еще один (пятый) способ защиты интересов на конституционном уровне осуществляется путем запрета определенных действий. По этому поводу в Конституции Республики Болгарии отмечается: «Не допускается злоупотребление правами гражданина, а также их использование, если при этом затрагиваются права и законные интересы других»<sup>66</sup>. В Конституции Турецкой Республики закрепляется положение о том, что «право на забастовку и локаут не должно осуществляться способом, нарушающим принцип доброй воли, наносящим ущерб общественным интересам и национальному богатству»<sup>67</sup>.

Выясняя тенденции мирового конституционного развития общественных отношений, связанных с обеспечением национальной безопасности, можно заключить, что, хотя в целом Россия имеет достаточно развитую систему конституционных норм, направленных на обеспечение различных видов национальной безопасности, полностью на конституционном и законодательном уровнях она до конца еще не упорядочена и по целому ряду вопросов не соответствует мировым стандартам. Так, несмотря на то, что в настоящее время категории «интересы» и «законные интересы» используются в значительном количестве самых разнообразных законодательных актов России, регулирующих многочисленные

вопросы в сферах обеспечения различных видов безопасности (а также многочисленных постановлении Конституционного суда РФ, других формализованных актах государственного реагирования на нарушения прав и интересов различных участников правоотношений<sup>68</sup>), они лишь относительно недавно стали восприниматься отечественными учеными в качестве необходимого элемента структуры правоотношений в сфере обеспечения безопасности<sup>69</sup>. «Необходимо, — справедливо отмечается по этому поводу в юридической литературе, — чтобы система обеспечения национальной безопасности была органично связана с системой национальных ценностей и интересов»<sup>70</sup>.

Исходя из анализа конституционного опыта зарубежных стран, можно сделать вывод о том, что изменение концепции современной Конституции РФ, связанное с включением в нее дополнительных норм, касающихся защиты интересов конкретных субъектов правоотношений в тех или иных сферах обеспечения различных видов безопасности с указанием на их основные цели и общечеловеческие ценности, к которым должны стремиться указанные субъекты, может иметь важное позитивное значение не только для ориентации государства на защиту прав и интересов общества (общественных организаций, учреждений) и личности (отдельных граждан), но и для органов государства в их деятельности по отстаиванию важных государственных интересов и, прежде всего, в сферах обеспечения государственной безопасности.

### Библиографический список:

1. Алексеев С.С. Проблемы теории права. — Т. 1. — Свердловск, 1972.
2. Абрамова О.В. Законный интерес как категория права и специфика его проявления в трудовом праве // Журнал российского права. — 2007. — № 8.

<sup>65</sup> См.: там же.

<sup>66</sup> См.: п. 2 ст. 57 Конституции Республики Болгария.

<sup>67</sup> См.: ст. 54 Конституции Турецкой Республики.

<sup>68</sup> См.: Субочев В.В. Законные интересы / Под ред. А.В. Малько. — М., 2008. — С. 53.

<sup>69</sup> См.: Абрамова О.В. Законный интерес как категория права и специфика его проявления в трудовом праве // Журнал российского права. — 2007. — № 8. — С. 3; Буркин А.И., Возжеников А.В., Синеок Н.В. Национальная безопасность России в контексте современных политических процессов / Под общ. ред. А.В. Возженикова. — М., РАГС, 2008. — С. 10; Кузьмина А.В. Теоретико-методологические предпосылки исследования современных правоприменительных интересов // Государство и право. — 2011. — № 2. — С. 5; Мальцев В.А. Влияние категории «интерес» на конституционно-правовые отношения в сфере обеспечения безопасности // Конституционное и муниципальное право. — 2005. — № 6. — С. 26.

<sup>70</sup> См.: Шуберт Т.Э. Национальная безопасность России: конституционно-правовые аспекты. — С. 13.

3. Буркин А.И., Возжеников А.В., Синеок Н.В. Национальная безопасность России в контексте современных политических процессов / Под общ. ред. А.В. Возженникова. — М., РАГС, 2008.
4. Енгибарян Р.В. Конституционное развитие в современном мире: основные тенденции. — М., 2007.
5. Кузьмина А.В. Теоретико-методологические предпосылки исследования современных правоприменительных интересов // Государство и право. — 2011. — № 2.
6. Мамонов В.В. Конституционные основы национальной безопасности России / Науч. ред. В.Т. Кабышев. — Саратов, 2002.
7. Мальцев В.А. Влияние категории «интерес» на конституционно-правовые отношения в сфере обеспечения безопасности // Конституционное и муниципальное право. — 2005. — № 6.
8. Шуберт Т.Э. Национальная безопасность России: конституционно-правовые аспекты. Сравнительно-правовое исследование. — М., 2001.
9. Основин В.С. Советские государственно-правовые отношения. — М., 1965.
10. Скабелкин В.Н. Обеспечение трудовых прав рабочих и служащих: (нормы и правоотношения). — М., 1982.
11. Субочев В.В. Законные интересы. — М., 2008.
12. Шайкенов Н.А. Правовое обеспечение интересов личности. — Свердловск, 1990.
13. Халфина О. Р. Общее учение о правоотношении. — М., 1974.
14. Экономическая и национальная безопасность / Под ред. Е.А. Олейникова. — М., 2004.

**References (transliteration):**

1. Alekseev S.S. Problemy teorii prava. — Т. 1. — Sverdlovsk, 1972.
2. Abramova O.V. Zakonnyy interes kak kategoriya prava i spetsifika ego proyavleniya v trudovom prave // Zhurnal rossiyskogo prava. — 2007. — № 8.
3. Burkin A.I., Vozzhenikov A.V., Sineok N.V. Natsional'naya bezopas-nost' Rossii v kontekste sovremennykh politicheskikh protsessov / Pod obshch. red. A.V. Vozzhennikova. — М., RAGS, 2008.
4. Engibaryan R.V. Konstitutsionnoe razvitie v sovremennom mire: os-novnye tendentsii. — М., 2007.
5. Kuz'mina A.V. Teoretiko-metodologicheskie predposylki issledova-niya sovremennykh pravoprimeritel'nykh interesov // Gosudarstvo i pravo. — 2011. — № 2.
6. Mamonov V.V. Konstitutsionnye osnovy natsional'noy bezopasnosti Rossii / Nauch. red. V.T. Kabyshev. — Saratov, 2002.
7. Mal'tsev V.A. Vliyanie kategorii «interes» na konstitutsionno-pravovye otnosheniya v sfere obespecheniya bezopasnosti // Konstitutsionnoe i munitsipal'noe pravo. — 2005. — № 6.
8. Shubert T.E. Natsional'naya bezopasnost' Rossii: konstitutsionno-pravovye aspekty. Sravnitel'no-pravovoe issledovanie. — М., 2001.
9. Osnovin V.S. Sovetskie gosudarstvenno-pravovye otnosheniya. — М., 1965.
10. Skabelkin V.N. Obespechenie trudovykh prav rabochikh i sluzhashchikh: (normy i pravootnosheniya). — М., 1982.
11. Subochev V.V. Zakonnye interesy. — М., 2008.
12. Shaykenov N.A. Pravovoe obespechenie interesov lichnosti. — Sverd-lovsk, 1990.
13. Khalfina O. R. Obshchee uchenie o pravootnoshenii. — М., 1974.
14. Ekonomicheskaya i natsional'naya bezopasnost' / Pod red. E.A. Oley-nikova. — М., 2004.