

Опубликовано: Щедрин Н.В. Меры безопасности и (или) права человека? // Социальный контроль над преступностью: что делать? (Social Control over Crime: What Has to Be Done?): Материалы XXXII Международной Балтийской конференции (Proceeding of the XXXII International Baltic Criminological Conference) Санкт-Петербург, 21-22 июня 2019 года / Под ред. д-ра юрид. наук, проф. Я.И. Гилинского. – СПб.: изд-во РГПУ им. А.И. Герцена, 2019. С. 219-226.

Щедрин Николай Васильевич, профессор кафедры деликтологии и криминологии Сибирского федерального университета (Красноярск), доктор юридических наук, профессор
(тел. +79029271364, Эл. почта sveroboy@mail.ru)

Меры безопасности и (или) права человека?

*Homo – mensura*¹

В последние десятилетия российскому обществу исподволь навязывается выбор: или безопасность, или права и свободы? Такая догматическая постановка вопроса является в корне неверной, поскольку соблюдение прав и свобод человека и гражданина является важнейшей гарантией безопасности.

Всеобщая Декларация прав человека была принята через три года после Второй мировой войны в значительной степени потому, как сказано в ее Преамбуле, что «пренебрежение и презрение к правам человека привели к варварским актам, которые возмущают совесть человечества...»². В этом же документе отражена еще одна значимая для безопасности рекомендация: «необходимо, чтобы права человека охранялись властью закона в целях обеспечения того, чтобы человек не был вынужден прибегать, в качестве последнего средства, к восстанию против тирании и угнетения».³

Когда мы говорим о безопасности, нужно уточнять, о чьей именно безопасности идет речь: личности, социальной группы, общества, государства, человечества. Поклонники приоритета безопасности, по моим наблюдениям, имеют в виду безопасность государства, а точнее «приватизированного»⁴ определенной социальной группой государственного аппарата.

Расстановка приоритета в пользу безопасности государства не согласуется с действующей Конституцией РФ, в которой прямо и неоднозначно закреплено: «Человек, его права и свободы являются высшей ценностью. Признание, соблюдение и защита прав и свобод человека и гражданина – обязанность государства» (ст. 2). И очень странно, что данное конституционное положение не разделяет действующий Президент – «гарант Конституции, прав и свобод человека и гражданина» (ст. 80). 31 декабря 2015 года он утвердил Стратегию национальной безопасности, в которой приоритеты расставлены по-другому: «оборона страны; государственная и общественная безопасность; повышение качества жизни российских граждан; экономический рост; наука, технологии и образование; здравоохранение; культура; экология живых систем и рациональное природопользование; стратегическая стабильность и равноправное стратегическое партнерство» (п. 31)⁵.

Как видим, «соблюдение и защита прав и свобод» в приоритетах не значится. Можно предположить, что глава государства на данном этапе озабочен повышением качества жизни несвободных и бесправных российских граждан. И это несмотря на то, что первым показателем состояния национальной безопасности в Стратегии указана «удовлетворенность граждан степенью защищенности своих конституционных прав и свобод, личных и имущественных интересов, в том числе от преступных посягательств» (Раздел IV). Правда, кто, как и когда измеряет эту удовлетворенность не понятно.

Вызывает также недоумение, почему в приоритетах «оборона страны» стоит на первом месте, а «качество жизни граждан» на четвертом. Разве обороноспособность не включает в себя качество жизни? Когда-то министр финансов Финляндии Вяйне Таннер очень правильно заметил: «прежде,

¹ Человек (есть) мера (всех вещей).

² Всеобщая декларация прав человека : Резолюция 217 А (III) Генеральной Ассамблеи ООН от 10 дек. 1948 г. № 217 А (III) // Российская газета. 1995. 5 апр.

³ Там же.

⁴ Сулакшин С.С. Российское государство превращается в криминальное // Россия в эпоху развитого путинизма : материалы научной конференции. М.: Наука и политика, 2018. С. 9.

⁵ См.: О стратегии национальной безопасности Российской Федерации : указ Президента РФ от 31 дек. 2015 г. № 638 // Собрание законодательства РФ. 2016. № 1. Ч. 2. Ст. 212.

чем тратить огромные деньги на оборону, нужно создать для людей тот уровень жизни, который они захотят защищать»⁶.

Подтверждений данного тезиса в истории найдется предостаточно. Первая мировая война для России закончилась революцией и гражданской войной именно потому, что несвободный, бесправный и вооруженный народ не захотел защищать качество жизни правящей элиты. По этой же причине развалился «до зубов вооруженный» Советский Союз.

Оборона страны – это не только вооружение и мобилизационные планы. Для обеспечения обороноспособности необходимо создать возможности для реализации как минимум социальных прав: на охрану здоровья и медицинскую помощь, на благоприятную окружающую среду, на образование (ст. ст. 41-43 Конституции РФ). Имея больных и малограмотных воинов, даже гарант не может гарантировать, куда полетят и полетят ли вообще суперсовременные ракеты, о которых он так вдохновенно рассказывал Федеральному Собранию⁷. Лучший патриот – это свободный и доверяющий властям гражданин, который реализует свое конституционное право на участие в управлении делами государства (ст. 32 Конституции РФ), а потому ответственный за его судьбу.

Угрозы безопасности могут быть не только внешние, но и внутренние, а последние, в свою очередь, исходят не только от «плебеев», злоупотребляющих своими свободами, но и от «патрициев», злоупотребляющих своими правами. В Стратегии национальной безопасности не обозначено направление защиты человека от произвола государственного аппарата. А ведь это очень важно, так как власть является не только объектом охраны, но и источником опасности⁸. История свидетельствует, что россияне от собственной власти претерпели едва ли меньше, чем от природных катаклизмов и иноземных нашествий. И надо еще взвесить, кто представляет бóльшую угрозу для безопасности России: США периодически вводящие санкции по отношению к некоторым представителям российской элиты, или российская неумело правящая элита, каждодневно обременяющая россиян объявленными и необъявленными «санкциями» в виде ограничения импорта продуктов питания, лекарств, повышения цен, налогов, пенсионного возраста, инфляции...

Статья 3 Конституции РФ гласит: «Захват власти или присвоение властных полномочий преследуются по федеральному закону». Нынешняя политика безопасности направлена на защиту от некоего внешнего захвата власти, а не от захвата и присвоения ее изнутри, со стороны властвующих. Системы безопасности монархии и республики существенным образом различаются, так как защите подлежат разные системообразующие принципы. Безопасность современной России – это безопасность «демократического федеративного правового государства с республиканской формой правления» (ст. 1 Конституции), а потому объектами охраны от любых, в том числе «властных» источников опасности, должны быть провозглашенные этим документом приоритеты и ценности.

В четвертьвековой юбилей Конституции РФ была отчетливо обозначена тема возможного обновления Основного закона. Высказывались предложения в пользу изменения приоритета прав и свобод человека и гражданина в пользу общества или даже государства. Как ученый, склоняюсь к выводу, что более правильно формулировать не приоритет, а баланс индивидуальных, социально-групповых, национальных и интернациональных интересов. Но, как юрист, считаю, что до тех пор, пока изменения в текст Конституции не внесены, не только рядовые граждане, но, прежде всего, должностные лица в своей правотворческой и правоприменительной деятельности должны соблюдать ее букву и дух. Иначе Конституции грош цена.

Баланс интересов должен стать фундаментом современной политики безопасности, ибо давно понятно, что более безопасными являются относительно равновесные социальные системы. В свою очередь, наиболее оптимальные механизмы для достижения баланса предоставляют именно демократические режимы, в основе которых лежат принципы народовластия и разделения производных от учредительной власти народа ветвей: законодательной, исполнительной, судебной и муниципальной.

Председатель Конституционного Суда В.Д. Зорькин в качестве недостатков действующей Конституции отмечает «отсутствие должного баланса в системе сдержек и противовесов, крен в

⁶ Кречетников А. Человек, сделавший невозможное // Русская служба BBC. URL: https://www.bbc.com/russian/russia/2009/12/091202_mannerheim_profile/.

⁷ Послание Президента Федеральному Собранию от 1 марта 2018 г. // Официальный сайт Президента РФ. URL: <http://kremlin.ru/events/president/news/56957/>.

⁸ См.: Шедрин Н.В., Кылина О.В. Меры безопасности для охраны власти и для защиты от нее : монография: Красноярск: ЮИ КрасГУ. 2006.

пользу исполнительной ветви власти, недостаточная четкость в распределении полномочий между президентом и правительством, в определении статуса администрации президента и полномочий прокуратуры»⁹. Не являясь должностным лицом, могу быть менее осторожным в оценке. На мой взгляд, сегодня наибольшую угрозу для «балансировочного механизма» представляет институт президентства, который, разрастаясь даже за пределы Конституции, начинает становиться не только «стволом» для других ветвей власти, но и подменять «корневую» систему – многонациональный российский народ. Избыточная концентрация власти в руках главы государства создает предпосылки для перерождения России в авторитарное и даже тоталитарное государство, что, как показывает история, очень небезопасно.

Дрейф нашего государства в сторону авторитарно-полицейского для меня очевиден. Оппозиция изобретательно оттесняется от власти и постепенно изгоняется из официальной политической жизни, в том числе посредством реальной деликтолизации и даже криминализации протестных акций. И, наоборот, несмотря на превратившееся в систему фактическое ущемление «либеральных» прав и свобод граждан, законы, предусматривающие ответственность за воспрепятствование осуществлению избирательных прав, профессиональной журналистской деятельности, проведению митинга, демонстрации и пикетирования, практически не применяются.

Создается впечатление, что главный вектор нынешней политики безопасности – это установление различных ограждений и ограничений. Как писал Г.И. Успенский еще в позапрошлом веке: «тащить и не пущать». Целесообразность вводимых ограничений порой не поддается разумному объяснению. Какой смысл вводить дорогостоящий режим досмотра всех пассажиров и багажа на отдельных вокзалах, если на эти вокзалы прибывают сотни поездов и тысячи пассажиров со станций и полустанков, на которых подобного досмотра нет? Да и, в конце концов, взрывное устройство (не дай бог, конечно) может быть заложено на перегонах между станциями, или приведено в действие в очередях, которые образуются перед пунктами досмотра.

Ограничительная политика властей в сфере обеспечения безопасности только усиливает страх населения перед террористами, чего они, собственно, и добиваются. В результате наши дворы, дома, университеты, школы и даже детские сады постепенно превращаются в места «пожизненного лишения свободы», к которому мы сами себя неразумно «приговариваем». Через расставленные «рогатки безопасности» к нам вовремя не придет ни скорая, ни пожарная, ни другая помощь.

Следует отдавать отчет, что ограничительные мероприятия очень ресурсоемки. По количеству охранников Россия давно уже вышла в мировые лидеры¹⁰. И если учесть, что в причинном комплексе протестных акций, экстремизма и терроризма одним из главных факторов является неудовлетворенность условиями жизни, то «отъем» средств на охранные мероприятия из совокупного социального бюджета еще более усиливает недовольство населения. Дальнейшее наращивание ограничений безопасности – это тупиковый путь.

В то же время надо понимать, что «абсолютных» прав и свобод не существует. Ограничения безопасности необходимы для обеспечения жизнедеятельности социума. Ни в коем случае не призывая к отказу от мер безопасности, выход вижу в тщательной теоретической и законодательной проработке пределов мер безопасности¹¹. В основу политики безопасности и ее практического воплощения должен быть положен подход – «и меры безопасности и права человека». Меры безопасности хороши в меру. Они должны ограничивать права и свободы человека и гражданина в минимально необходимом объеме. Для этого следует сконцентрировать усилия в четырех направлениях: а) четкое определение в теории и законодательстве категории «меры безопасности»; б) описание границ их применения в пространстве, во времени и по кругу лиц; г) выделение и закрепление оснований применения; д) разработка и закрепление процедурно-процессуальных аспектов применения.

В моей трактовке меры безопасности – это предусмотренные законом некарательные ограничения прав и свобод человека и гражданина, которые используются для предотвращения вреда объекту охраны любым источником опасности¹². В норме права они представлены в виде диспозиций (правила безопасности) и одного из видов санкций за нарушение правил (санкции безопасности).

⁹ Зорькин В.Д. Буква и дух Конституции // Российская газета. 2018. 9 окт.

¹⁰ ЧОП с ними! Зачем России столько охранников // Аргументы и факты. 2017. 27 окт.

¹¹ Подробнее см.: Щедрин Н.В. Пределы предупредительной деятельности // Lex Russica. 2018. № 9. С. 39–53.

¹² См.: Щедрин Н.В. Введение в правовую теорию мер безопасности : монография. Красноярск: Краснояр. гос. ун-т, 1999.

Правила повышенной безопасности, закрепляются в нормах деликтного права, правила особой безопасности – в нормах уголовного права.

Целесообразно выделить социальные, нормативные, фактические и организационные основания применения мер безопасности. *Социальные* основания – это объективные предпосылки использования мер безопасности в виде источника опасности и (или) объекта охраны, по поводу которых, собственно, и устанавливаются правила безопасности. Стержень правотворчества в этой сфере – алгоритм соразмерения: вред, причиняемый ограничениями безопасности, должен быть явно меньше предотвращаемого. *Нормативным* основанием может служить только федеральный закон (см. ч. 3 ст. 55 Конституции РФ), разрешающий использование мер безопасности, в котором указаны юридические факты и условия для их применения. *Фактические* основания – это действия и события, с которыми федеральный закон связывает применение мер безопасности. К *организационным* основаниям относятся акты применения права (указ, определение, постановление, решение), в которых орган или должностное лицо осуществляет юридическую квалификацию, то есть соотносит текст закона с юридическим фактом и определяет пределы использования.

Ограничения безопасности всегда ущемляют какие-то права и свободы граждан, а также являются дорогостоящими для налогоплательщиков. Поэтому в самом законе и в акте его применения должны быть четко указаны признаки лиц, на которых они распространяются, а также временные и пространственные границы.

Очень значимым атрибутом использования мер безопасности является процедура их назначения и контроля использования. Чем ощутимее меры безопасности ограничивают права и свободы, тем более высоким по статусу должен быть орган, принимающий решение об их применении, тем больше гарантий от злоупотреблений должно быть заложено в процедуре назначения и контроля. Все неотложные и, в частности, контртеррористические меры безопасности, постфактум должны проходить судебную и парламентскую проверку.

Обобщая изложенное, можно сделать вывод, что современный тренд правовой и криминологической политики безопасности – это не взаимоисключение мер безопасности и прав человека, а их увязка посредством поиска баланса между ограничениями и нашими свободами.